

Michael Ehrke

**Bosnien: Zur politischen Ökonomie
erzwungenen Friedens**

Das Protektorat der internationalen Gemeinschaft in Bosnien ist von einer Übergangsregelung zu einer dauerhaften und immer weitere Bereiche – vom Inhalt der Massenmedien bis hin zur Wohnungspolitik – umfassenden Struktur geworden. Dies ist das Ergebnis des Dauerkonflikts zwischen den in Bosnien tätigen internationalen Organisationen und den lokalen politischen Eliten.

Ziele wie Instrumente der Intervention stehen im Missverhältnis zu der in Bosnien gegebenen Realität – der eines rückständigen, vom Sozialismus geprägten und durch einen Bürgerkrieg nicht nur materiell, sondern auch sozial zerstörten Landes. Die propagierte, für Bosnien virtuelle Welt von Demokratie und Marktwirtschaft stößt mit der schlechten Realität lokaler Macht- und Wirtschaftsverhältnisse zusammen und bringt in Verbindung mit der Ökonomie der Intervention selbst hybride und deformierte Strukturen hervor.

Frieden und Sicherheit

Inhalt¹

1. Protektorat und Kriegsökonomie: Ein Zusammenstoß zweier Realitäten	2
2. Die politische Ökonomie des Bürgerkriegs	6
<i>Ethnischer Konflikt oder ökonomisches Interesse?</i>	6
<i>Voraussetzungen: Ökonomische Strukturverzerrung, soziale Retraditionalisierung</i>	9
<i>Gewaltsamer Konflikt und paralleler Handel</i>	10
<i>Die doppelte Ökonomie des Konflikts</i>	11
3. Die politische Ökonomie der Intervention	14
<i>Dayton: Das ausgehandelte Ende des Konflikts</i>	14
<i>Die Logik des bürokratischen Mittelabflusses: Humanitäre Hilfe und Wiederaufbau</i>	17
<i>Staatsaufbau und lokale Eliten</i>	20
<i>Staatsaufbau und Demokratisierung</i>	23
<i>Die vier Ökonomien Bosniens</i>	27
4. Schluss: Lernprozess mit offenem Ausgang	30

ISBN 3-89892-004-6

Kontakt:

Referat Internationale Politikanalyse
in der Abteilung Internationaler Dialog
Friedrich-Ebert-Stiftung
53170 Bonn

Fax: 0228-883 625

e-mail: ehrkem@fes.de

<http://www.fes.de/indexipa.html>

<http://www.fes.de/ipg/ipg>

¹ Die vorliegende Studie geht zu weiten Teilen auf eine Konferenz zurück, die im Juli 2002 von der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Alfred Mozer Stichting in Sarajevo organisiert wurde.

1. Protektorat und Kriegsökonomie: Ein Zusammenstoß zweier Realitäten

Das Dayton-Friedensabkommen vom November 1995, das den Krieg/Bürgerkrieg in Bosnien beendete, war einigen Beobachtern zufolge ein Wendepunkt internationaler Ordnungspolitik. Vor Dayton waren friedensschaffende und friedenserhaltende Operationen unter UN-Mandat vor allem darauf ausgerichtet, die streitenden Seiten zu trennen und getrennt zu halten. Der von den internationalen Streitkräften garantierte Sicherheitsraum sollte Weichenstellungen für eine friedliche Konfliktbeilegung möglich machen. Meist galten demokratische *Wahlen* unter Beobachtung oder Aufsicht internationaler Organisationen als Ausgangspunkt sowohl einer friedlichen lokalen Konsolidierung als auch des Rückzugs der internationalen Ordnungskräfte. Auch in Bosnien wurden acht Monate nach dem Friedensabkommen die ersten Wahlen abgehalten, führten aber zu keiner Lockerung des internationalen Engagements. Im Gegenteil wurden sowohl die Dauer der Intervention als auch die politischen Kompetenzen der intervenierenden Organisationen kontinuierlich ausgeweitet. Das *Protektorat* hat sich *de facto* aus einer Übergangsregelung in eine dauerhafte und alle politischen Bereiche – vom Inhalt der Massenmedien bis hin zur Wohnungspolitik – umfassende Struktur verwandelt.

Die Intervention in Bosnien und die sich ausbildenden Protektoratsstrukturen scheinen den *Trend* einer „aktiven Globalisierungspolitik“ der westlichen Länder anzuzeigen, mit der in Konfliktregionen das hegemoniale wirtschaftlich-politische Ordnungsmuster – Marktwirtschaft und liberale Demokratie – durchgesetzt wird.² Mit der Globalisierung der Formen von *governance*, so die These, werden die lokalen Voraussetzungen für die Globalisierung der Handels- und Investitionsströme geschaffen. Den aus dem Friedensabkommen, der Tätigkeit internationaler Berater, sowie den Konditionen, denen die Vergabe von Hilfsmitteln unterliegt, liegt ein klares Verständnis zugrunde, wie eine Wirtschaft und ein Staat zu funktionieren haben: Nach dem Muster der in Nordamerika und Westeuropa etablierten liberalen Demokratien/Marktwirtschaften. Insofern erinnern die Friedensmissionen an die selbstaufgelegte Mission des Kolonialismus (*white men's burden*), die zurückgebliebenen Völker der Peripherie an den Segnungen der westlichen Zivilisation teilhaben zu lassen.

Es ist jedoch zweifelhaft, dass die erzieherische Intervention in Konfliktgebieten nach dem Muster Bosniens Grundlage eines *Trends* sind: Ganz offensichtlich sind die Interventionen in Bosnien und im Kosovo, zwei sehr kleinen Territorien im Nahbereich der Europäischen Union, für die internationale Gemeinschaft bereits eine schwere Belastung. In anderen Teilen der Welt scheitert meist schon die erste Voraussetzung der Mission: Die Herstellung eines Minimums an Sicherheit. Dies zeigt sich heute vor allem in Afghanistan. Hier gelang es zwar, nach dem Sturz der Taliban durch eine Reihe von Manipulationen – von der Petersberger Konferenz bis zur Einberufung der Loya Jirga – eine Art legitimer Staatlichkeit zu simulieren, diese kontrolliert aber trotz internationaler Unterstützung nicht einmal Kabul und seine unmittelbare Umgebung. Die effektive Kontrolle eines „Gewaltmarktes“ von der Größe Afghanistans würde einen Einsatz von Personal und Mitteln erforderlich machen, den die internationale Gemeinschaft zu erbringen zur Zeit nicht bereit und in der Lage ist. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Bosnien (und Kosovo) auf unbestimmte Zeit Ressourcen (Personal, finanzielle Mittel, organisatorische Energien) binden, die in anderen Konfliktregionen nicht mehr zum Einsatz kommen können. Darüber hinaus könnte vom Protektorat in Bosnien sogar ein negativer Demonstrationseffekt ausgehen, denn das langwierige und intensive Engagement erbrachte bislang im besten Fall gemischte Ergebnisse: Ein Erfolg liegt insofern vor, als der gewaltsame Konflikt – dank der Präsenz von zunächst 60.000, heute unter 20.000 SFOR-

² S. Roland Paris, *International Peacebuilding and the Mission Civilisatrice*, University of Colorado, Boulder 2001; sowie Michael Pugh, *Protectorates and Spoils of Peace*, Paper für das Symposium “The Political Economy of Intra-state War”, Oktober 2000

Soldaten – nicht aufs Neue ausgebrochen ist. Unklar ist aber, ob der prekäre Frieden den Abzug der SFOR überstehen würde. Es gelang allenfalls in Ansätzen, einen einheitlichen Staat jenseits ethnischer Konfliktlinien aufzubauen; nach wie vor spielen die politischen Kräfte, die für den Bürgerkrieg verantwortlich waren, eine wichtige, wenn auch nicht mehr unangefochtene Rolle; nur etwa ein Drittel der Bürgerkriegsflüchtlinge und Vertriebenen ist an ihren Heimatort zurückgekehrt; und trotz enormer Mittelzuflüsse halten sich die wirtschaftlichen Erfolge in engen Grenzen. Entsprechend kommen die häufigen Evaluierungen in der Regel auch zu dem paradoxen Ergebnis, dass die Intervention erfolgreich und erfolgversprechend genug war, um fortgesetzt zu werden, aber nicht so erfolgreich, dass Bosnien den Bosniern überlassen werden könnte.

Diese gemischten Ergebnisse haben international Kritik auf drei Ebenen ausgelöst. *Erstens* wird bereits das Dayton-Abkommen als Fehlkonstruktion kritisiert: Es biete hinsichtlich der ethnischen Dimension des Konflikts unklare Lösungen an, indem es auf der einen Seite den Fortbestand eines einheitlichen Staates Bosnien vorsieht, gleichzeitig aber dessen Spaltung in zwei ethnisch definierte Segmente akzeptiert. Diese Konstruktion wurde sowohl unter dem Gesichtspunkt eines „pragmatischen“ Umgangs mit Ethnizität (Bosnier, Serben und Kroaten sollten nicht zum Zusammenleben gezwungen werden)³ als auch unter dem eines multiethnischen Projekts (die *de facto*-Separierung wird in Kauf genommen)⁴ angegriffen. *Zweitens* haben Think Tanks wie die *European Stability Initiative* und das *International Crisis Center* in ausführlichen Analysen und Dokumentationen vor allem die Management-, technischen und koordinations Defizite der Intervention hervorgehoben,⁵ die Inkompatibilität zwischen den Zielen der intervenierenden Organisationen und denen der lokalen Eliten beschrieben⁶ und – hierin mit den internationalen Finanzorganisationen IWF und Weltbank einig – auf den Mangel an einer konsistenten wirtschaftlichen Reformpolitik hingewiesen.⁷ *Drittens* schließlich haben einige Autoren die immanente Problematik der Intervention selbst herausgestellt, so Michael Pugh, der nicht die Inkompatibilität, sondern die *Konvergenz* zwischen der neoliberalen Wirtschafts- und Sozialpolitik der internationalen Organisationen und den Interessen der lokalen Eliten betont⁸, und David Chandler, der den Widerspruch zwischen einer formell auf Demokratisierung angelegten Politik und den Macht- und Entscheidungsstrukturen eines Protektorats hingewiesen hat.⁹ Während die erwähnten Think Tanks die *Inkonsistenz* beim Einsatz des Machtpotenzials der internationalen Gemeinschaft hervorheben, sehen Kritiker wie Pugh und Chandler das Problem in der Intervention selbst.

Natürlich enthält schon der Begriff „Protektorat“ eine negative Konnotation, da ein Protektorat das demokratische Selbstbestimmungsrecht einer Nation praktisch negiert. Dem Begriff haftet der Verdacht an, dass die protegierende Partei auf Kosten der protegierten verdeckte Interessen verfolgen könnte. Im Falle Bosniens (und des Kosovo) allerdings kann, auf die internationale Gemeinschaft insgesamt bezogen, eine *hidden agenda* wohl ausgeschlossen wer-

³ Zum Vergl. etwa Thomas L. Friedman, „Not happening“, in: *New York Times*, 23. Januar 2001

⁴ S. Roberto Belloni, *Blaming the Victims*, University of Denver Working Papers, 2001; s. auch Marcel Stoessel, „Harzende Demokratisierung in Bosnien und Herzegowina“, in: *NZZ*, 24. Februar 2001

⁵ S. International Crisis Group, *Bosnia: Reshaping the International Machinery*, ICG Balkans Report Nr. 131, Brüssel/Sarajevo, November 2001

⁶ S. European Stability Initiative, *Reshaping international priorities in Bosnia and Herzegovina*, Teil 1, *Bosnian Power Structures*, Oktober 1999; Teil 2, *International Power in Bosnia*, März 2000; sowie Teil 3, *The End of the Nationalist Regimes and the Future of the Bosnian State*, März 2001

⁷ S. International Crisis Group, *Bosnia: Reshaping the International Machinery*, a. a. O.; dies., *Bosnia's Precarious Economy: Still not Open for Business*, ICG Balkans Report Nr. 115, Brüssel/Sarajevo, August 2001; s. auch World Bank, *Lessons for Rebuilding South East Europe, The Bosnia and Herzegovina Experience*, Washington 1999

⁸ Pugh, a.a.O.

⁹ David Chandler, *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*, London 1999

den: Das Territorium ist zu unbedeutend, als dass seiner Besetzung ökonomische Motive zugrunde liegen könnten. Möglicherweise spielte und spielt Bosnien in der Gesamtkonstellation des Balkan eine Schlüsselrolle, doch das Potenzial des gesamten Balkan würde ökonomisch keine Intervention des vorliegenden Ausmaßes rechtfertigen. Das Protektorat ist mit hohen Kosten verbunden, die – wie bemerkt – internationale Einsätze in anderen Weltregionen erschweren, und denen wirtschaftlich wie politisch nur geringe Erträge entsprechen. Es ist in den Ländern, die die Kosten tragen, wenig populär und steht unter kontinuierlichem Rechtfertigungszwang. Was die Interessen der einzelnen Bestandteile der internationalen Gemeinschaft angeht – der EU und ihrer Mitglieder, der USA und anderer Staaten, der involvierten nationalen und internationalen Organisationen –, ist das Bild allerdings komplexer, da diese Staaten/Organisationen nicht nur kooperieren, sondern auch miteinander rivalisieren und Eigeninteressen *an* der Intervention entwickeln können.

Im Folgenden soll die Protektorats Herrschaft in Bosnien keiner normativen Pauschalkritik unterzogen werden. Das Protektorat war die (wie immer im Detail zu kritisierende) Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf eine als unerträglich und gefährlich wahrgenommene Konfliktlage, in der die lokalen Akteure nicht in der Lage waren, zu einer tragfähigen Lösung zu kommen. Die Intervention war eine Notmaßnahme, die allerdings eine schwer zu kontrollierende *Eigendynamik* entwickelte. Diese Eigendynamik ergibt sich insbesondere daraus, dass die expliziten Ziele der Intervention in direktem Gegensatz zu deren ursprünglich anvisierten zeitlichen Begrenzung standen. Die Ziele – *die Einführung und Konsolidierung von Demokratie und Marktwirtschaft in Bosnien* – sind so formuliert, dass das Protektorat zu einer sich selbst dauerhaft und erweitert reproduzierenden Realität werden *musste*.

In den der Intervention zugrunde liegenden Annahmen sind die beiden Ziele Demokratie und Marktwirtschaft unlösbar miteinander verbunden, und zwar nicht nur aufgrund ihrer historischen und ideologischen Affinität, sondern auch aufgrund der *vorgefundenen* Verflechtungen zwischen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Strukturen. In Bosnien jedoch hatten wirtschaftlicher Verfall (der lange vor dem Krieg eingesetzt hatte), Desintegration (als Folge des Auseinanderbrechens des jugoslawischen Wirtschaftsraums) und Krieg nicht nur Produktionskapazitäten und Infrastruktur *zerstört*, sondern auch eine Ökonomie *sui generis* geschaffen. Deren Kennzeichen waren bzw. sind

- nach wie vor formell *sozialistische* Eigentumsverhältnisse, *de facto* das Fehlen klarer Eigentumsverhältnisse;
- Rückständigkeit und strukturelle Verzerrungen;
- die Deformation durch den Krieg und die mit dem Krieg verbundenen Interessen.

Die sozio-politische Entsprechung dieser Wirtschaftsstruktur sind lokale Eliten, die nach dem Muster des kommunistischen Einparteienregimes – wenn auch ethnisch separiert – organisiert sind, die über die verbliebenen ökonomischen Ressourcen politisch verfügen, die sich infolge von Verfall und Desintegration refeudalisiert bzw. retraditionalisiert und ein ökonomisches Interesse an der ethnischen Separation und am Konflikt entwickelt haben. In der anvisierten politischen Transformation von noch-kommunistischen Strukturen zur Demokratie und der dreifachen wirtschaftlichen Transformation – von der kommunistischen zur kapitalistischen, von der unterentwickelten/verzerrten zur sich selbst tragenden, von der Kriegs- zur Friedenswirtschaft – führte die internationale Gemeinschaft *Demokratie und Marktwirtschaft* als Gegenmodell und Gegengift gegen die vorliegende politische Ökonomie ins Feld. Demokratie und Marktwirtschaft konnten im gegebenen Umfeld aber nur importierte und daher abstrakte Prinzipien sein. Die propagierte, für Bosnien virtuelle Welt stieß mit der schlechten Realität lokaler Macht- und Wirtschaftsverhältnisse zusammen und brachte notwendig hybride und

deformierte Strukturen hervor. Das Experiment der Transformation von oben und außen wurde zudem dadurch beeinträchtigt, dass die Versuchsanordnung durch die Präsenz des Versuchsleiters verzerrt wurde: Die Demokratie wurde in der Form ihrer Negation durch das Protektorat eingeführt; die wirtschaftliche Transformation bereits durch das schiere wirtschaftliche Gewicht der Intervention verzerrt. Die Intervention droht daher im Zusammenwirken mit den lokalen Interessen die Bedingungen zu reproduzieren, die sie aus der Sicht der internationalen Gemeinschaft notwendig gemacht haben.

Die politische Ökonomie des Bürgerkrieges

Ethnischer Konflikt oder ökonomisches Interesse?

Der jugoslawische Krieg/Bürgerkrieg wird oft häufig als Beleg für die primordiale Bedeutung der Ethnizität ins Feld geführt, die als eine Art Urgewalt multiethnische politische Konstruktionen hinwegzufegen scheint.¹⁰ Ethnische Konflikte waren – so eine gängige Annahme – in den multiethnischen kommunistischen Staaten nur eingefroren und brachen in dem Augenblick hervor, in dem erste Anzeichen der Lockerung spürbar wurden.¹¹ Gerade der Balkan mit seiner an lokalen Kriegen, Eroberungen, Rückeroberungen und Völkerbewegungen, -vermischungen und -trennungen reichen Geschichte gilt als exemplarisches Betätigungsfeld einer mit wechselseitigem Hass und unbewältigten Vergangenheiten aufgeladenen aggressiven Ethnizität. Etwas differenzierter sind Interpretationen, die auf die bewusste politische Mobilisierung ethnischer und nationalistischer Energien hinweisen, mit der die in ihrer Position bedrohten Eliten auf den mit dem Ende des europäischen Kommunismus verbundenen Legitimationsverlust reagierten und damit eine Büchse der Pandora öffneten, in die sich die freigesetzten Urkräfte nicht mehr zurückbannen lassen. Dieser Sicht zufolge liegt ausschließlich dem Handeln der Eliten ein rationaler Kalkül zugrunde, während die mobilisierten und manipulierten Massen sich nur von den entfachten Leidenschaften und Emotionen lenken ließen. Beide Sichtweisen sind fragwürdig. So hat S. V. P. Gagnon am Beispiel Serbiens gezeigt, dass die versuchte ethnische Mobilisierung nur insofern erfolgreich war, als es ihr gelang, die erwartete *politische* Mobilisierung gegen das Regime zu blockieren – und auch das nur für eine gewisse Zeit.¹² Gleichwohl hat sich in den westlichen Medien wie in der Politik eine „harte“ Interpretation ethnischer Identität durchgesetzt – eine Interpretation, die in der Ethnizität eine dem kalkulierenden Handeln vorgeordnete, dichte und emotionale Bindung sieht, wobei das Gewaltpotenzial ethnischer Identität vor allem in rückständigen Sozialformationen präsent sein soll, die den Übergang von der Gemeinschaft zur modernen Gesellschaft noch nicht vollzogen haben.

Diese Interpretation steht im Kontrast zu neueren Studien zur Ökonomie gewaltsamer Konflikte, die das Handeln von Konfliktakteuren ausschließlich ökonomisch motiviert sehen. Insbesondere Paul Collier und die von ihm geleitete Weltbank-Studiengruppe haben mit erheblichem statistischen Aufwand nachzuweisen versucht, dass bürgerkriegsähnlichen Konflikten in der Regel nicht „Missstände“ (*grievances*) zugrunde liegen, sondern die Gier (*greed*) von Gewaltunternehmern, die nach einem prognostizierbaren mikroökonomischen Kalkül vorgehen. Der gewaltsame Konflikt ist ein Geschäft – eine *industry* –, in das prospektive Gewaltunternehmer dann investieren, wenn die erwarteten Erträge höher sind als die erwarteten Kosten

¹⁰ S. Donald L. Horowitz, *Structure and Strategy in Ethnic Conflict*. Paper for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington 1998

¹¹ Zur Kritik s. Marie-Janin Calic, *Krieg und Frieden in Bosnien-Herzegowina*, Frankfurt am Main 1996, S. 56 ff.

¹² S. V. P. Gagnon, *Ethnic Conflict as Demobilizer: The Case of Serbia*, Paper für den Workshop „The Balkans: Nationalism and Ethnicity“, Hamilton College, Clinton/N.Y., April 1994.

und Risiken.¹³ Missstände (wie ethnische Ungerechtigkeiten), die die Gewaltunternehmer für ihre Rebellion ins Feld führen, sind Narrative, die das wirkliche Motiv der Bereicherung verdecken. Folglich verlassen sich die Gewaltunternehmer auch bei der Rekrutierung ihrer Mitstreiter eher auf deren Gier als auf deren Idealismus. So können sie die Koordinationsprobleme umgehen, die auftreten würden, wenn sich die Rebellion auf die Beseitigung von Missständen konzentrierte:

- (a) *Das Trittbrettfahrer-Problem.* Von der Beseitigung von Missständen profitiert die Mehrheit der Bevölkerung, während nur die Rebellen das Risiko tragen; folglich gibt es einen starken Anreiz, als Trittbrettfahrer andere das Risiko tragen zu lassen; in der von der Gier nach Bereicherung getriebenen Rebellion dagegen profitieren ausschließlich die Rebellen selbst.
- (b) *Das Koordinationsproblem.* Eine auf die Beseitigung von Missständen gerichtete Rebellion zielt auf die Eroberung der Staatsmacht; sie muss daher zu einer nationalen Kraft werden; das Risiko ist vor allem im Anfangsstadium sehr hoch; in der auf Bereicherung ausgerichteten Erhebung muss die Aufstandsbewegung nicht notwendig zur nationalen Größe werden.
- (c) *Das Zeit-Inkonsistenz-Problem.* die Gewinne fallen in der auf Bereicherung zielenden Rebellion sofort an, während Aufständische, die Missstände beseitigen wollen, darauf hoffen müssen, dass ihre Führer ihre Versprechen zu einem späteren Zeitpunkt auch wirklich einlösen.¹⁴

Im Rahmen dieser Analyse hat Ethnizität eine Funktion, die zwar über die bloße Maskerade des ökonomischen Motivs hinausgeht, die aber dem ökonomischen Kalkül untergeordnet bleibt: Der Rückgriff auf ethnische Identitäten kann zur Senkung der Transaktionskosten und -risiken beitragen: Mitglieder derselben Ethnie, die ihren Kampf als ethnischen Konflikt interpretieren, verfügen über einen wechselseitigen Vertrauensvorschuss (*trust*), der den uneingeschränkten Egoismus der rebellischen Individuen zügelt und sie leichter zur Kooperation veranlasst, als etwa vertragsmäßige Beziehungen dies bewirken könnten. Ethnische wie religiöse Identitäten ermöglichen es, dass sich die individuellen Bereicherungsstrategien der Rebellen zu einem kollektiven Gewaltprojekt zusammenfügen lassen.

Den Hintergrund von Colliers Analysen bilden gewaltsame Konflikte eines neuen Typus, die vor allem in Afrika entbrannt sind.¹⁵ Es handelt sich um Bandenkriege, in denen es nicht um die Eroberung der Staatsmacht geht – insofern führt der Begriff „Bürgerkrieg“ auch in die Irre –, sondern auf der Ebene der Führer um die Kontrolle über den oft illegalen Abbau und Vertrieb von Rohstoffen (Opium, Diamanten, Tropenholz, Elfenbein), die über kriminelle Netzwerke international vermarktet werden, und auf der Ebene der „einfachen Arbeitskraft“ der Rebellion um die Ausplünderung einer bereits dramatisch verarmten Bevölkerung, zum Teil über die Ökonomie der internationalen Hilfsleistungen und Flüchtlingslager.¹⁶ Colliers Prognose zufolge sind gewaltsame Konflikte des von ihm analysierten Typs besonders in armen Ländern wahrscheinlich, deren Wirtschaft zu einem hohen Anteil von Rohstoffexporten ab-

¹³ S. Paul Collier und Anke Hoeffner, *On Economic Causes of Civil War*, World Bank 1998; sowie dies., Paul Collier und Anke Hoeffner, *Greed and Grievance in Civil War*, World Bank, Oktober 2001

¹⁴ Collier, „Doing Well out of War“, a.a.O., in: Mats Berdal und David Malone (Hg.), *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder 2000, S. 100 ff

¹⁵ S. Marc-Antoine de Montclos, „Liberia oder die Ausplünderung eines Landes“, sowie Fabrice Weissman, „Mosambik: Krieg als Mittel der Bereicherung“ und: Gérard Prunier, „Zur Ökonomie des Bürgerkrieges im Südsudan“, alle erschienen in: Francois Jean und Jean-Christophe Rufin (Hg.), *Ökonomie der Bürgerkriege*, Hamburg 1999

¹⁶ S. Jean-Christophe Rufin, „Kriegswirtschaft in internen Konflikten“, in Jean/Rufin, *Ökonomie der Bürgerkriege*, a. a. O., S. 7ff.

hängt. Besteuerbare Rohstoffexporte sind die wichtigste Grundlage der aus der Rebellion zu ziehenden Erträge, da aufgrund des hohen Grundrentenanteils der Einnahmen aus dem Rohstoffexport die Förderung auch dann nicht eingestellt wird, wenn sie einer „räuberischen“ Steuer unterliegt; gleichzeitig sind in den ärmsten Ländern die Opportunitätskosten der Rebellion – das heißt die mit der Rebellion verloren gehenden Erträge aus friedlichen Wirtschaftsaktivitäten – niedrig. Unter diesem Gesichtspunkt waren die Bedingungen für prospektive Gewaltunternehmer in Jugoslawien freilich alles andere als günstig: Jugoslawien war kein besonders armes Land, und seine Wirtschaft hing nicht in besonders hohem Umfang von Rohstoffexporten ab. Seine wichtigste Devisenquelle war der Tourismus, eine Branche, die auf gewaltsame Konflikte damit reagiert, dass sie sofort und spurlos verschwindet. (Grund-)Renten, die sich aus der Ausstattung eines Landes mit touristischen Attraktionen ziehen lassen, tendieren gegen Null, wenn auch nur Anzeichen von Unsicherheit sichtbar werden.

Es wäre unter diesen Voraussetzungen fast schon absurd, die *Entstehung* des jugoslawischen Krieges/Bürgerkrieges mit den ökonomischen Kalkülen und Bereicherungsstrategien prospektiver Gewaltunternehmer zu erklären. Es ist nicht umstritten, dass der Ausgangspunkt des gewaltsamen Konflikts in den defensiven Strategien der bürokratischen Elite insbesondere Serbiens und, in zweiter Linie, Kroatiens zu lokalisieren ist, die – wie erwähnt – den Nationalismus als Ersatz für die verlorengegangene titoistische Legitimation zu mobilisieren versuchten. Der Konflikt wurde nicht von ökonomisch kalkulierenden Gewaltunternehmern entfacht, sondern von den regulären jugoslawischen bzw. serbischen und kroatischen Streitkräften, die auf Befehl handelten. Ökonomische Motive spielten gleichwohl eine gewisse Rolle:

- Einkommen und Status der politisch-bürokratischen Eliten hingen vom Fortbestand des autoritären Regimes in Serbien bzw. seiner Neuauflage in einem separaten Staat in Kroatien ab. Der Konflikt kann daher auch als Auseinandersetzung um Steuereinnahmen und *Renten* interpretiert werden.
- Die ethnisch begründeten Expansionsbestrebungen des serbischen und kroatischen Regimes wies eine ökonomische Dimension auf, insofern die Ausweitung des verfügbaren Territoriums im Rahmen einer traditionell-nationalstaatlichen Logik auch einen Zuwachs an Ressourcen, Bevölkerung, Steuern und Renten bedeutete.
- Im Hintergrund der Auseinandersetzungen stand auch der potenzielle Konflikt um das Staats- und vor allem „Sozialeigentum“, das formell den Arbeiterkollektiven und Kommunen gehörte. Es handelte sich um eine Eigentumsform, die – wie die Entwicklungen in ganz Mittel- und Osteuropa zeigten – keine Zukunft hatte. Die Privatisierung des Sozialeigentums stand auf der Tagesordnung. Es ist möglich, dass ein Umfeld der Instabilität und Gewalt als der privaten Bereicherung am Sozialeigentum zuträglich angesehen wurde.

Wie immer jedoch die *Entstehung* des Konflikts interpretiert wird: Der gewaltsame Konflikt selbst schuf Zonen, in denen sich die mikroökonomische Logik des Gewaltunternehmertums entfalten konnte. Dies gilt sowohl in geographischer Hinsicht – in den Kampfzonen, auch und gerade in Bosnien, wurde die Friedensökonomie nachhaltig zerstört, hier taten sich aber attraktive alternative Bereicherungsmöglichkeiten auf – als auch sozial: Der Krieg, die internationalen Sanktionen und die mit beiden einhergehende Kriminalisierung der Wirtschaft eröffnete einem entstehenden parallelen Unternehmertum in ganz Jugoslawien neue Bereicherungs- und Aufstiegschancen. Der Krieg schuf nicht nur allgemeines Chaos, sondern mit ihm den Raum für eine neue ökonomische Logik, neue soziale Hierarchien und an den Krieg gebundene Interessenlagen. Dies ist das Umfeld, das die Intervention der internationalen Gemeinschaft vorfand – die Realität, mit der die virtuelle Realität von Marktwirtschaft und Demokratie zusammenstieß.

Voraussetzungen: Ökonomische Strukturverzerrung und soziale Retraditionalisierung

Marie-Jeanine Calic¹⁷ hat die wirtschaftsstrukturellen Voraussetzungen des Bosnien-Krieges herausgearbeitet und dabei vor allem die Rückständigkeit der bosnischen Wirtschaft – Bosnien war die nach Mazedonien zweitärmste Republik Jugoslawiens – innerhalb des jugoslawischen Bundesstaates und ihre strukturelle Abhängigkeit hervorgehoben. Die Erwerbsquote lag bei 81, die Investitionen pro Kopf bei 72 und das Sozialprodukt pro Kopf bei 65 Prozent des jugoslawischen Durchschnitts.¹⁸ Trotz ihres hohen Anteils an Sozialprodukt und Beschäftigung produzierte die bosnische Landwirtschaft nur 15 Prozent der im Lande benötigten Lebensmittel. Im innerjugoslawischen Lastenausgleich war Bosnien Nettoempfänger und bezog etwa ein Fünftel der auf diesem Wege kanalisierten Mittel. Durch einige Prestigeprojekte des Bundes in der Rohstoff-, Schwer- und Rüstungsindustrie waren in den sechziger Jahren zwar hohe Wachstumsraten erzielt worden, Bosnien entwickelte sich jedoch auf der Grundlage dieser Projekte innerhalb Jugoslawiens zum Exporteur von Grund- und Vorprodukten, der verarbeitete Industriegüter und Nahrungsmittel importieren musste. War die Position Bosniens im jugoslawischen Wirtschaftsraum bereits unvorteilhaft, so musste die Auflösung dieses Wirtschaftsraums für die bosnische Wirtschaft katastrophale Folgen haben: Die Republik verlor eine wichtige Einnahmequelle (die Transfers des Bundes), seine wichtigsten Absatzmärkte sowie seine Versorgungsquellen für lebenswichtige Produkte. Vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Konflikts unterbanden 1991 Kroatien und 1992 Serbien Lebensmittelexporte nach Bosnien; Bosnien stoppte daraufhin seine Rohstoffexporte in die Nachbarrepubliken, seine Produktion sank in den ersten neun Monaten 1991 um 23 Prozent. Die Lebenshaltungskosten erhöhten sich im Januar 1992 gegenüber dem Vormonat um 36 Prozent.¹⁹

Unter dem Gesichtspunkt der Konfliktökonomie bedeutete der schnelle wirtschaftliche Niedergang, dass die Opportunitätskosten des Konflikts für alle Konfliktparteien drastisch sanken. Gleichzeitig führte der wirtschaftliche wie politische Desintegrationsprozess Jugoslawiens dazu, dass nicht nur die Autonomie der Teilrepubliken, sondern die lokale Ebene generell gegenüber übergeordneten Instanzen gestärkt wurde. Die selbstverwalteten Unternehmen und Kommunen wurden von ihren Managern und Politikern zunehmend wie persönliche Feudalbesitztümer geführt. Der Zugang der Menschen zu Einkommen, Sozialleistungen, Lebensmitteln und Wohnungen wurde von ihrer lokalen Gemeinschaft, ihrem Arbeitsplatz und ihrem Boss abhängig.²⁰ Carl-Ulrik Schierup hat diesen Prozess analysiert und gezeigt, dass das jugoslawische Wirtschafts- und Gesellschaftssystem einem generellen Prozess sozialer Involution und Retraditionalisierung unterlag. Mit der sich intensivierenden Krise wuchs die Bedeutung städtisch-ländlicher Rückbindungen: Die Bewirtschaftung von Grund und Boden und die Mithilfe auf den Höfen von Familienmitgliedern wurden zu einer wichtigen Quelle der Versorgung mit Lebensmitteln. Die Strukturen der Teilrepubliken verschmolzen, wie Schierup schreibt, „...organically with the most authoritarian features of the social and political relations of real socialism. The local party elites and the increasingly 'national' working classes of the single republics' autonomous provinces were to be bound together by innumerable ties of an increasingly traditionalistic character. These were displayed in idioms such as kinship, friendship, locality and ethnicity, taking the form of a complex network of reciprocal favours, pervading the entire society“.²¹ Die hohe Bedeutung der *Ethnizität* im Verlauf des gewaltsamen Konflikts kann so auch auf die vorausgegangene soziale Rückentwicklung zurückgeführt

¹⁷ Calic, a.a.O., S. 60 ff.

¹⁸ Ebd., S. 63

¹⁹ ebd.

²⁰ S. Mark Duffield, *Internal Conflict. Adaptation and Reaction to Globalisation*, Corner House Briefing No.12, January 1999

²¹ Carl-Ulrik Schierup, „Quasi-Proletarians and a Patriarchal Bureaucracy: Aspects of Yugoslavia's Re-Peripheralisation“, in: *Soviet Studies* 44, Nr. 1 1992, S. 79-99

werden: Je substanzloser formelle Sozialbeziehungen (zwischen Bürger und Staat, Arbeitnehmer und Arbeitgeber usw.) wurden, desto relevanter wurden *vorgesellschaftliche* gemeinschaftliche Beziehungen, die den Fortfall der staatlich-administrativen und der regulären wirtschaftlichen Ordnung kompensieren mussten.

Gewaltsamer Konflikt und paralleler Handel

Wirtschaftlich kann der Zersetzungsprozess auch als Abbau und Neuziehung von *Grenzen* beschrieben werden. Für die Unternehmen und Kommunen (die formellen Besitzer der Unternehmen) wurden die Grenzen des jugoslawischen Staates bedeutungslos, sie mussten ihre internationalen Transaktionen und ihre Kooperation mit ausländischen Kunden, Zulieferern und Partnern *direkt* tätigen. Die lokalen Unternehmen mussten ohne Zwischeninstanz mit den globalen Märkten in Kontakt treten. Gleichzeitig wuchs die Bedeutung der innerstaatlichen Grenzen nicht nur zwischen den Teilrepubliken, sondern auch zwischen einzelnen Zonen, Enklaven, Kantonen usw. innerhalb der Republiken. Mit dem Zerfall des staatlichen Wirtschaftsraums und der Bedeutungszunahme innerstaatlicher Grenzen entwickelte sich auf dem Territorium des zerfallenden Zentralstaats eine ausgeprägte Diversität ökonomischer und sozialer Verhältnisse, die sich unter anderem in der unterschiedlichen Verfügbarkeit von Gütern und Dienstleistungen und – in der Folge – starken Preisdifferenzen ausdrückten. Die ökonomisch immer wichtigeren inneren Grenzen wurden zum Einen zu einer unmittelbaren Einnahmequelle (legale oder illegale Erhebung innerstaatlicher Zölle, Benutzungsgebühren für Verkehrswege usw.), zum Andern stärkten sie den Anreiz, aus ihrer Umgehung spezielle Gewinne zu ziehen. Mit der Illegalisierung weiterer Wirtschaftsbereiche stieg das Risiko von Transaktionen, das wiederum durch besonders hohe Gewinne kompensiert werden musste.

Der Bedeutungszunahme innerer Grenzen entsprach ein Bedeutungszuwachs des innerstaatlichen grenzüberschreitenden *Parallelhandels* –, einer, wie Mark Duffield gezeigt hat, für Konfliktökonomien typischen Wirtschaftsaktivität. Der Parallelhandel (der illegale Austausch legaler und illegaler Güter wie Zigaretten, ostasiatische Billigprodukte, Waffen, Drogen, geplünderter Hausrat usw.) basiert nicht auf Produktion und produktiver Investition, sondern zielt darauf, die Ströme *vorhandener* Güter und Ressourcen zu kontrollieren. Seinen Gewinn schöpft er aus der Nutzung von *Differenzen*: in den Preisen, der Verfügbarkeit, der Qualität usw. Dieser Parallelhandel ist keine populäre Antwort auf künstliche Zollgrenzen, sondern basiert auf der *Beibehaltung* von Grenzen und Differenzen, an der seine Nutznießer interessiert sind. Er wirkt ökonomisch illiberal und tendiert politisch zur Refeudalisierung, weil der Zugang zu ihm über ethnische, lokale, verwandtschaftliche und persönliche Beziehungsnetze kontrolliert wird. Die Kontrolle und Manipulation dieser Form des Handels ist, so Duffield, oft die ökonomische Grundlage und das Motiv von Eliten, deren politisch-ökonomische Strategien in gewaltsame post-nationalstaatliche Konflikte münden; sie schafft die semilegalen oder kriminellen Netzwerke, die im Konflikt mobilisiert werden und von ihm profitieren.²²

Man könnte noch weiter gehen: Diese Form wirtschaftlicher Aktivität tendiert nicht nur zur Verschärfung innergesellschaftlicher Konflikte, sondern erwirtschaftet ihre höchsten Profite dann, wenn kriegs- oder bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen die wirtschaftlichen Differenzen zwischen einzelnen Gebieten (vor allem zwischen umkämpften und friedlichen Zonen) dramatisch wachsen lassen. Dies betrifft

²² Mark Duffield, "Globalisation and Transborder Trade, and War Economies", in: Berdal/Malone, a.a.O., S. 69 ff

- *Güter des zivilen Bedarfs.* In umkämpften oder belagerten Zonen steigen die Preise für Güter des täglichen Bedarfs ins Unermessliche, während die Preise weniger dringend benötigter Güter (Haushaltsgeräte usw.) ebenso drastisch sinken. Die Nutzung dieser Differenzen (im Verhältnis zu den Preisrelationen in friedlicheren Zonen) verspricht enorme Gewinne, die sowohl von zivilen Händlern als auch von den kämpfenden Streitkräften – oder beiden – angeeignet werden können.²³
- *Im Konflikt geplünderte Güter:* „Ethnische Säuberungen“ verfolgten nicht nur ein ethnisch-politisches Ziel, sondern wurden als Geschäft betrieben, wobei die Kommerzialisierung der geplünderten Güter sowohl von zivilen Unternehmern als auch von den Streitkräften betrieben wurde, zum Teil in ausgeklügelter sozialer Differenzierung: Während sich die mafiös-politischen Milizen Hausrat, Pkws und andere vergleichsweise wertvolle Güter aneigneten, wurden den lokalen Milizen die Baumaterialien überlassen, die bei der Zerstörung der Häuser anfielen.²⁴
- *Militärische Güter und Dienstleistungen:* Aufgrund der Extremsituation des Kampfes können die Preise dringend benötigter militärischer Güter (Waffen, Munition, Treibstoff, Lebensmittel), die sich jenseits jedes ökonomischen Kalküls bilden, in astronomische Höhen steigen. Gleichzeitig können militärische Dienstleistungen auch kommerziell angeboten werden, unter Umständen auch dem militärischen Gegner.
- *Öffentliche Güter,* in erster Linie Sicherheit, die insbesondere von den Streitkräften privat veräußert werden (Schutzgelderpressung usw.).²⁵

Der dargelegte Zusammenhang zwischen parallelem Handel und gewaltsamem Konflikt bietet keine kausale Erklärung des Bosnien-Krieges (der zu einem guten Anteil aus den beiden Nachbarländern Serbien und Kroatien importiert wurde); wohl aber verweist er auf einen sich selbst erweitert reproduzierenden Kreislauf zwischen dem Niedergang der Wirtschaft (Sinken der Opportunitätskosten illegaler Aktivität), der Bedeutungszunahme innerstaatlicher Grenzen und Differenzen, der Retraditionalisierung der Sozialbeziehungen (Mafia), der ökonomischen Nutzung des gewaltsamen Konflikts, der Kriminalisierung und Kommerzialisierung des Militärs und der Ausbildung von kommerziellen Interessen *am* Konflikt und den mit diesem entstehenden Differenzen.

Die doppelte Ökonomie des Konflikts

Der Konflikt zerstörte nicht nur das, was von der formellen Ökonomie übrig geblieben war (im Zuge des Konflikts schrumpfte die bosnische Wirtschaft um 75 und die Industrie um 90 Prozent), er brachte auch eine doppelte und widersprüchliche Ökonomie hervor: Auf der einen Seite eine *Ökonomie zur Finanzierung des Krieges*, die den ethnisch-politischen Kriegszielen untergeordnet war, und auf der anderen Seite *eine Ökonomie der kommerziellen Nut-*

²³ Xavier Bougarel, „Zur Ökonomie des Bosnien-Konflikts: zwischen Raub und Produktion“, in: Jean/Rufin, a.a.O., S. 191 ff. „Die Enklavenbildung führte zu schwindelerregenden Preissteigerungen für Konsumgüter des täglichen Bedarfs (Nahrungsmittel, Alkoholika und Zigaretten, Pflegemittel, Treibstoffe, Batterien und so weiter) und zu einem Zusammenbruch der Preise für langlebige Konsumgüter (Autos, HiFi-Geräte, elektrische Haushaltsgeräte), die die Menschen abstoßen mussten, um überleben zu können. Die verzerrte Preisstruktur wurde zur Grundlage für viele und äußerst lukrative illegale Geschäfte (Einfuhr und Verkauf von Gütern des laufenden Bedarfs oder Ankauf von langlebigen Konsumgütern und Verkauf im Ausland), die überdies auch für die Militäreinheiten oder lokalen politischen Stellen an den Zufahrtsstraßen in der Nähe der Enklaven recht einträglich waren“. Ebd., S. 199

²⁴ ebd.

²⁵ „So schürte in den ersten Konfliktmonaten der [kroatische] HVO aus Zenica bewusst die Feindseligkeit gegen die örtliche serbische Bevölkerung, um ihr dann gegen Bezahlung eine Evakuierung in die Gebiete der ‚Serbischen Republik‘ anzubieten“. Ebd., S. 201

zung des Krieges, in der der Bürgerkrieg unabhängig von seiner formellen militärisch-politischen (oder ethnischen) Grundfiguration zum Bereicherungsfeld der lokalen Eliten wurde. Beide Ökonomien sind auf der Ebene der Akteure eng miteinander verflochten – so eng, dass sich bei einzelnen Transaktionen oft nicht mehr zurechnen lässt, ob sie der Finanzierung des Krieges dienen oder den Krieg nutzen (ist die Plünderung eine Art Soldersatz und dient damit der Kriegsfinanzierung? Oder handelt es sich um einen Akt individueller Bereicherung?). Gleichzeitig geraten beide Ökonomien in einen kontinuierlichen Widerspruch zueinander, da die kommerzielle Nutzung des Krieges hinsichtlich der Kriegsziele kontraproduktiv sein kann: etwa wenn die Versorgung der kämpfenden Einheiten mit kriegswichtigem Material aus kommerziellen Motiven eingeschränkt oder verzögert wird, wenn die gegnerische Seite beliefert wird oder wenn die Offiziere und Truppen selbst ihren kommerziellen Interessen Vorrang vor ihren militärischen Aufgaben einräumen. Xavier Bougarel berichtet in seiner Darstellung der bosnischen Kriegsökonomie von bosnisch-muslimischen Truppen, die „... mehr mit ihren eigenen Rivalitäten und ihren illegalen Geschäften mit der serbischen Armee beschäftigt [waren] als mit der Öffnung des Zugangs nach Sarajevo, und einige gingen sogar so weit, während der serbischen Offensive ihre Stellungen zu verkaufen“.²⁶ Die kroatische HVO verkaufte den verbündeten, im Aufbau begriffenen und schlecht ausgerüsteten bosnischen Streitkräften zu einem hohen Preis Artillerieunterstützung, ebenso wie die serbische Armee den bosnischen Streitkräften in Mostar Artillerieunterstützung verkaufte und an die kroatische Armee Panzer und Flugzeuge vermietete. Die vom Krieg erzeugten mafiaähnlichen politischen und sozialen Strukturen und die Kooperation der Militärs und Politiker erfolgte über die ethnischen und militärischen Konfliktlinien hinweg.²⁷

Auch in traditionellen zwischenstaatlichen Konflikten wird die Volkswirtschaft in eine Kriegsökonomie im Sinne einer Finanzierung des Krieges transformiert. Das marktgemäße Kriterium der wirtschaftlichen Effizienz wird zumindest partiell den Kriegszielen untergeordnet und durch das der militärischen Effektivität ersetzt. Auch kann sich eine parallele Ökonomie der Nutzung des Krieges herausbilden und im begrenzten Umfang geduldet werden. Der kriegführende Staat wird aber alles daran setzen, auch unter Einsatz drastischer Sanktionen, um zu verhindern, dass beide Ökonomien miteinander in Konflikt geraten. Die Schwäche der Staatlichkeit in einem Bürgerkrieg dagegen ist die Voraussetzung dafür, dass die Ökonomie der kommerziellen Kriegsnutzung die Oberhand gewinnt und der bewaffnete Konflikt selbst aus der Sicht der konventionellen Kriegsführung zu einer Reihe „sinnloser“ Gewaltakte wird. Er nimmt schon in seiner Anfangsphase die Form an, in der ihn die unterlegene (aufgelöste, demoralisierte, auf einem ungeordneten Rückzug befindliche, marodierende) Seite am *Ende* eines konventionellen Krieges wahrnimmt. Da die schnell desintegrierte bosnische Wirtschaft weder den Grundbedarf der zivilen Bevölkerung, noch den Waffenbedarf der kämpfenden Parteien decken konnte, „... stützen sich die Hauptakteure nicht so sehr auf Mobilisierung und Erweiterung der produktiven Ressourcen, als vielmehr auf die Inbesitznahme schon vorhandener Ressourcen innerhalb wie außerhalb Bosniens.“²⁸ Der Krieg verwandelte die bosnische Ökonomie intern in eine Raubökonomie, in der sich die kämpfenden Parteien durch Erpressungen, Plünderungen, Zwangsvertreibungen, Abgabenerhebungen und illegalen Handel die Besitztümer der jeweils anderen Partei aneigneten. Gleichzeitig gewannen externe Zuwendungen an Bedeutung: Die von Serbien und Kroatien an die bosnischen Serben und Kroaten kanalisierten Mittel, die Zuwendungen der islamischen Staaten an die bosnischen Muslims, Mittel aus der Diaspora sowie – dies vor allem – internationale humanitäre Hilfsleistungen, von denen 1994 das Überleben von 85 Prozent der Bevölkerung abhing, finanzierten sowohl den Krieg als auch die Subsistenz der Zivilbevölkerung. Insbesondere die humanitären Hilfslei-

²⁶, S. 203. Bougarel zitiert hier die Aussage des Oberkommandierenden der bosnischen Armee, R. Delic.

²⁷ Ebd.

²⁸ Bougarel, S. 195

stungen wurden zum Gegenstand ausgeklügelter Bereicherungsstrategien: Die einander bekämpfenden Parteien versuchten, sich diese Mittel anzueignen oder ihren Transport mit Abgaben zu belegen, mussten aber auch verhindern, dass der Zufluss abbrach oder sich neue, nicht-kontrollierte Wege suchte. Ein Teil der Hilfsleistungen musste seinen Bestimmungsort erreichen, dieser durfte aber nicht so groß sein, dass er auf dem schwarzen Markt einen Preisverfall auslöste.²⁹

Entscheidend war, wie bemerkt, dass die ökonomische Nutzung des Krieges *die Kooperation der wirtschaftlichen und politischen Eliten wie der militärischen Führungsgruppen über die Kriegsfrenten* hinweg voraussetzte. Damit bildeten sich kooperative „Renten- und Mafia-Strukturen...“ heraus.³⁰ Diese Kooperation war jedoch keineswegs eine günstige Voraussetzung für eine verhandelte Beendigung des Krieges: Da alle Seiten von dem bewaffneten Konflikt profitierten, waren sie an seiner Fortsetzung – auf militärisch „niedrigem Niveau“ – interessiert – nicht an Entscheidungsschlachten, die den Krieg hätten beenden können, sondern am *low intensity war* (der für die Zivilbevölkerung äußerst intensiv sein kann). Die Dauerbelagerung von Sarajevo war unter diesem Gesichtspunkt nicht nur Teil einer Eroberungsstrategie, sondern auch ein Dauergeschäft.

Das Schlagwort der „Mafia“ bezeichnet eine neue Klasse von Politunternehmern, die in zerfallenden Planwirtschaften bzw. Wirtschaften mit starken planwirtschaftlichen Elementen an die Stelle der staatlichen Verwaltung tritt und Funktionen an sich reißt, die die staatliche Verwaltung selbst nicht mehr erfüllen kann.³¹ Dabei kann es zwischen staatlicher Verwaltung und „Mafia“ personelle Überschneidungen geben, oft werden die „Mafia“ und die Kriminalisierung der Wirtschaft geduldet, wobei die Geheimdienste eine Art Scharnier zwischen staatlichen und mafiotischen Strukturen bilden. In Serbien etwa schufen der gewaltsame Konflikt an und jenseits der Grenzen sowie die Bedingungen des Embargos ein ideales Betätigungsfeld für diese neuen Politunternehmer, die in enger Verfilzung mit der bürokratischen Elite, geheimdienstlichen Strukturen und den Streitkräften agierten und vom illegalen Treibstoffimport bis hin zur Organisation von ethnischen Säuberungen in den Nachbarrepubliken als Geschäft – mit dem berüchtigten Arkan als prototypischer Figur – die Lücken füllten, die der verfallende staatliche Wirtschafts-, Verwaltungs- und Sicherheitsapparat hinterließ. In Serbien setzte sich eine Kooperation *noch* politisch-strategisch handelnder bürokratischer Kräfte mit den neuen Konflikt- und Politunternehmern durch, das heißt ein (noch) funktionierender Rest der Staatlichkeit versuchte sich der kriminellen Dynamik der neuen Politunternehmen zu bedienen – und unterlag auf längere Sicht selbst dieser Dynamik. In Bosnien dagegen konnte auch dieses Rudiment bürokratischer Staatlichkeit, die die „Mafia“ strategisch hätte instrumentalisieren können, nicht mehr vorausgesetzt werden. Der Übergang von bürokratischer zu kriminell-mafiotischer Herrschaft vollzog sich auf der Grundlage der vorhergegangenen sozialen Retraditionalisierung reibungslos und ohne die instrumentalisierende Instanz eines bürokratischen Staates.

Für die Zivilbevölkerung bedeutet der Übergang von der bürokratischen zur mafiotischen Herrschaft (oft auf der Grundlage traditioneller ethnischer, verwandtschaftlicher, lokaler usw. Beziehungen) zweierlei: Zum Einen kann die Integration in mafiose Netzwerke eine Voraussetzung für die Sicherung des eigenen Überlebens (bzw. des Überlebens der eigenen Familie) oder gar für den sozialen Aufstieg in einer „parallelen“ Hierarchie sein. Marie-Janine Calic hat am Beispiel Serbiens auf die sozialen Charakteristika der Mitglieder der Freiwilligenverbände hingewiesen, die sich bei ethnischen Säuberungen hervortaten, und die wirtschaftlichen

²⁹ ebd., S. 202

³⁰ Ebd., S. 203

³¹ S. Pierre Kopp, „Embargo und wirtschaftliche Kriminalisierung“, in: Jean/Rufin, a.a.O., S. 347 ff.

Motive betont, die hinter der freiwilligen Beteiligung an den Plünderungen standen. Ländliche Herkunft, soziale Entwurzelung und Zugehörigkeit zur Unterschicht am Rande des kriminellen Milieus kennzeichneten die typischen Freiwilligen³², die als Wochenend-Kämpfer ihr Einkommen aufbessern wollten und auf eine rudimentäre soziale Absicherung bzw. Aufstiegschancen spekulierten (dabei ist zu berücksichtigen, dass der Krieg trotz aller nationalistischen Mobilisierungsversuche des Milosevic-Regimes bei der großen städtischen Mehrheit der Serben alles andere als populär war; hunderttausende junger Serben verließen ihre Heimat, um dem Militärdienst zu entgehen).³³ Der Konflikt war – in Serbien wie in Bosnien – mit einem perversen Prozess der sozialen *Öffnung* verbunden, einer Neubildung sozialer Hierarchien, dessen Spiegelbild der soziale Abstieg all derjenigen war, die auf den mittleren Rängen der Verwaltung oder in der regulären Wirtschaft angesiedelt waren.

Zum Andern war für große Teile der Bevölkerung die Erfahrung mit diesen Politunternemern und ihren mafiösen Netzwerken gleichbedeutend mit dem ersten systematischen Kontakt zur Marktwirtschaft.³⁴ Die Transformation der Plan- zur Marktwirtschaft erfolgte nicht wie in Russland oder China als Bereicherung der alten Eliten im formell noch bestehenden staatlichen Ordnungsrahmen, sondern war mit dem Aufkommen einer *neuen* Elite verbunden, die sich außerhalb der etablierten Staatlichkeit illegaler Märkte und Methoden bediente. Die erste Phase der marktwirtschaftlichen Transformation, unter anderem die Privatisierung des Sozialeigentums, erfolgte in der vom gewaltsamen Konflikt diktierten Nicht-Ordnung. Dieser Sachverhalt ist zu berücksichtigen, wenn die wirtschafts- und ordnungspolitischen Perspektiven der Intervention betrachtet werden.

3. Die politische Ökonomie der Intervention

Dayton: Das ausgehandelte Ende des Konflikts

Was bewegte die Akteure des Bosnienkonflikts, dem Friedensabkommen von Dayton zuzustimmen? Natürlich spielte internationaler Druck – auch die Drohung einer militärischen Intervention des Westens – eine Rolle. Gleichzeitig gab es aber auch eine Reihe interner Gründe, die die Konfliktparteien zum Einlenken bewegten. Zum Teil ist der bosnische Krieg/ Bürgerkrieg an den Widersprüchen seiner eigenen Ökonomie erstickt. Zunächst sprudelten die Quellen externer Unterstützung – die Zuwendungen aus Serbien und Kroatien – mit der Zeit immer spärlicher. Insbesondere für Serbien wurde Bosnien (bzw. die Republik Srpska) zu einem „schwarzen Loch“, in dem umfangreiche Mittel – etwa 20 Prozent des serbischen Sozialprodukts flossen in die Konfliktgebiete Bosnien und Krajina – verschwanden, ohne dass sich eine „Entscheidung“ zugunsten der bosnischen Serben abgezeichnet hätte. Die Republik Srpska galt als Inflationsherd und Ausgangspunkt der Wirtschaftskriminalität, die sich auch in Serbien verbreitete³⁵ (so emittierte die Zentralbank der Republik Srpska ohne Deckung Geld, versorgte den Schwarzmarkt mit Devisen und heizte in Serbien/Montenegro die Inflation an). Die in Bosnien mit dem Krieg entstandene Raubökonomie generierte systematische Verschwendung. Bougarel zitiert einen Bericht, „... dass die in Mostar beschlagnahmten Alumini-

³² Der „durchschnittliche Freiwilligenkämpfer ... hatte die Mittelschule absolviert und bereits eine gescheiterte Ehe hinter sich. In ländlicher Umgebung geboren, lebte er später sozial entwurzelt in einer heimatfernen serbischen Mittelstadt ... Jeder fünfte Freiwillige war mindestens einmal mit dem Gesetz in Konflikt gekommen, einige schlossen sich direkt nach einem Gefängnisaufenthalt den Paramilitärs an. ... Ein nicht unerheblicher Teil der Paramilitärs war sozial ebenfalls niederer, jedoch städtischer Herkunft ... Arkan [fand] den Kern seiner Miliz in den Reihen der Fans des Belgrader Fußballvereins ‚Roter Stern‘“. Calic, a.a.O. S. 144

³³ Ebd., S.145

³⁴ Kopp, a.a.O. S. 372

³⁵ Bougarel, a.a.O. S. 217

umvorräte im Wert von vier Millionen Mark gegen Treibstoff im Wert von 300.000 Mark getauscht wurden“.³⁶ Die durch Hyperinflation, Wirtschaftskrise, Krieg, Embargo und Flüchtlingsströme belastete serbische Volkswirtschaft war immer weniger in der Lage, die serbische Kriegspartei in Bosnien zu finanzieren, zumal ein Großteil der kanalisierten Mittel nicht der formellen Logik des Konflikts folgend der Kriegsfinanzierung diente, sondern der Bereicherung der Konfliktprofitere (auch strategische Vorräte an Waffen, Munition und Treibstoff wurden auf den schwarzen Markt geschleust). Die Tatsache, dass der bosnische Krieg nicht mehr von Serbien finanziert werden konnte, war auch die Ursache des Konflikts zwischen Serbien und der serbischen Republik in der Schlussphase des Krieges, dem nicht nur die politische Kontroverse um die Annahme oder Ablehnung des Friedensplans der Bosnien-Kontaktgruppe zugrunde lag, sondern auch die für Serbien nicht mehr tragbaren Kosten des Konflikts. Es war nur folgerichtig, dass Milosevic die bosnischen Serben unter Druck setzte, ein Friedensabkommen zu akzeptieren, zumal Serbien für diesen Fall mit einer Aufhebung des internationalen Embargos rechnen konnte.

Vor allem aber tendiert die doppelte Ökonomie des Krieges – wie erwähnt – dazu, die militärische Logik des Konflikts zu unterlaufen und zwischen dem Gros der kämpfenden Einheiten, insbesondere der einfachen Soldaten, deren Bereicherungschancen meist begrenzt waren, und den militärischen oder zivilen Profiteuren des Konflikts eine Kluft aufzureißen. Die von der militärischen Logik erzwungene Kooperation der Kämpfer – einschließlich ihrer Bereitschaft, das eigene Leben aufs Spiel zu setzen – musste sich in dem Augenblick in eine fundamentale Motivationskrise verwandeln, in dem die ökonomische Nutzung des Krieges jenseits der militärischen Fronten und auf Kosten der militärischen Ziele sichtbar wurde. Im Rahmen des von Collier entwickelten Konzepts könnte man von einer Steigerung der Transaktionskosten sprechen, die eintrat, als der ethnisch begründete Vertrauensvorrat der einfachen Kämpfer aufgebraucht war und sich die Bereicherungschancen polarisierten. Auf der einen Seite begannen die den einfachen Soldaten und Milizionären offen stehenden Bereicherungsquellen mit dem „Erfolg“ der ethnischen Säuberungen zu versiegen: Je mehr Menschen vertrieben worden waren, desto weniger gab es zu plündern. Auf der anderen Seite basierte die Bereicherung der Profiteure immer mehr auf Geschäften, die über die Fronten hinweg betrieben wurden. Die extrem ungleiche Verteilung von Bereicherungschancen führte zu Spannungen auch innerhalb des Militärs und zwang zu einer immer aufwendigeren Repression der einfachen Soldaten (immer neue Mobilmachungen, Razzien der Militärpolizei, drakonische Strafen bei Insubordination usw.), die wiederum zur Vertiefung der „Motivationskrise“ beitrugen.

Ein weiterer Faktor (neben dem Druck der serbischen und kroatischen Geldgeber und den zunehmenden Schwierigkeiten bei der Aufrechterhaltung der militärischen Disziplin), der die Eliten Bosniens bewegte, einem Friedensabkommen zuzustimmen, lag in den internationalen Ressourcenzuflüssen, die von einem Friedensschluss zu erwarten waren. Die humanitären Leistungen der internationalen Gemeinschaft waren während des Krieges eine wichtige Quelle der Kriegsfinanzierung und Bereicherung gewesen; es war absehbar, dass ein international konzertiertes Friedensabkommen die externen Zuflüsse deutlich anwachsen lassen würde: Die westlichen Industrieländer und die internationalen Organisationen waren eben ein wirtschaftlich weitaus potenterer Akteur als die krisengeschüttelten Nachbarrepubliken, und ein international protegiertes Friedensabkommen würde die Gemeinschaft „in die Pflicht nehmen“: Sie würde mit Geld zu lösen versuchen, was sie mit politischen, diplomatischen und militärischen Mitteln nicht hatte lösen können. Die kleine und zerstörte bosnische Volkswirtschaft bekam die Chance, sich in eine internationale Rentenökonomie zu verwandeln, und es war wahrscheinlich, dass dieselben Eliten, die von der Kriegsökonomie profitiert hatten, auch die interne Vertei-

³⁶ ebd.

lung der internationalen Renten kontrollieren würden – unter Beibehaltung der ethnischen Separation und Grenzen.

Der letztgenannte Punkt ist von hoher Bedeutung: Das Bestehen der lokalen Konfliktparteien auf Beibehaltung der ethnischen Separation – sowohl zwischen der kroatisch-bosnischen Föderation und der Republik Srpska als auch zwischen dem bosnischen und dem kroatischen Segment der Föderation – wurde oft als Beleg für die primordiale Kraft des Ethnischen herangezogen. Es liegt jedoch die Vermutung nahe, dass die Fortsetzung der „mafiosen“ Kriegsökonomie mit anderen Mitteln auf den Schutzraum ethnischer Gemeinschaften und Beziehungsnetze angewiesen ist. Ein auf ethnischer Gemeinschaft und Solidarität basierendes Gemeinwesen lässt semilegalen oder illegalen Wirtschaftsaktivitäten mehr Spielraum als ein legal-bürokratischer Staat mit seinen anonym operierenden Organen. In dieser Hinsicht zielt der ethnische Separatismus weniger auf die Bildung eines legal-bürokratischen Staates auf ethnischer Grundlage als auf die Beibehaltung traditionaler, vorstaatlicher Formen informeller Herrschaft. Die Dichte der traditionellen Beziehungsnetze hat bislang verhindert, dass die meistgesuchten Kriegsverbrecher dingfest gemacht werden konnten – um so mehr werden diese selben Netze generell als Schutz gegen den Legalismus eines bürokratischen Rechtsstaats instrumentalisiert werden können.

Das Abkommen von Dayton war, wie bemerkt, hinsichtlich der ethnischen Konfiguration eine Zwitterlösung: Ein einheitlicher Staat Bosnien wurde formell beibehalten, seine Funktionen wurden aber auf ein Minimum reduziert, während die wichtigsten politischen Funktionen den beiden „Entitäten“ Republik Srpska und der bosnisch-kroatischen Föderation zugeteilt wurden. Damit wurde eine erste Konfliktlinie gezogen, die die künftigen Auseinandersetzungen strukturierte: zwischen einem formell übergeordneten, aber wichtiger Funktionen entkleideten Zentralstaat und den „Entitäten“. Eine zweite, sich zum Teil mit der ersten überschneidende potenzielle Konfliktlinie tat sich zwischen den lokalen Eliten und den Organen der internationalen Gemeinschaft auf. Während die lokalen Eliten daran interessiert waren, im Schutzraum ethnischer (traditioneller, lokaler) Beziehungsnetze an Stelle der Kriegs- die Rentenökonomie des aufgezwungenen Friedens zu kontrollieren, vertraten die Organe der internationalen Gemeinschaft *de facto* die formelle (bürokratische, anonyme) Staatlichkeit und damit die Vorherrschaft des *Rechts* über die Gesetze vorrechtlicher Gemeinschaftsbeziehungen, die sich im Zuge der Vorkriegskrise, vor allem aber im Kriege selbst an die Stelle eines bosnischen Staatswesens gesetzt hatten. Es kam zu der paradoxen Situation, dass der *Input* des politischen Prozesses – demokratische Wahlen – der bosnischen Gesellschaft überlassen wurde, während sich die internationale Gemeinschaft vorbehielt, den *Output* der Politik zu kontrollieren. Auch Rechtsstaat und Demokratie wurden auf zwei verschiedene Träger verteilt, die internationale Gemeinschaft und die lokalen Eliten, so dass die beiden theoretisch als untrennbar miteinander verbundenen Elemente moderner Staatlichkeit einander konfrontiert auftraten. Die Demokratie wurde unter der Kontrolle der lokalen Eliten zu einer Kraft der ethnischen Separierung (und damit vorstaatlicher Rechtsverhältnisse), während man den „neutralen“ Rechtsstaat von außen und oben aufzuzwingen suchte. Diese Konfrontation überschneidet sich – nicht zufällig – mit der erstgenannten Konfliktlinie zwischen bosnischem Zentralstaat und den beiden „Entitäten“: Während die Organe der internationalen Gemeinschaft logische Parteigänger des bosnischen Zentralstaats waren, traten die lokalen Eliten ebenso logischerweise für die „Entitäten“ bzw. innerhalb der bosnisch-kroatischen Föderation für deren Bestandteile ein.

Mit dem Konflikt- wurde freilich auch ein Kooperationsverhältnis institutionalisiert. Die lokalen Eliten waren und sind auf die finanziellen Mittel sowie die Regulierungen der internationalen Gemeinschaft angewiesen, da diese unter den gegebenen Bedingungen eine der weni-

gen nennenswerten Bereicherungsmöglichkeiten bieten. Die Organe der internationalen Gemeinschaft sind ihrerseits „vor Ort“ zumindest auf ein Minimum an Kooperation der Eliten angewiesen. Was seit Dayton an *state* und *nation building* in Bosnien stattfand, war das nicht intendierte Ergebnis dieses widersprüchlichen Konflikt- und Kooperationsverhältnisses.

Die Logik des bürokratischen Mittelabflusses: Humanitäre Hilfe und Wiederaufbau

Die Ökonomie der Intervention funktionierte vor allem in ihrer ersten Phase nach der bürokratischen Logik des Mittelabflusses. Mit dem Dayton-Abkommen hatte sich die internationale Gemeinschaft zum politischen, wirtschaftlichen und administrativen Wiederaufbau Bosniens verpflichtet. Diesem ehrgeizige Ziel stand – wie nicht anders zu erwarten – ein Mangel an präzisen Umsetzungsstrategien gegenüber. Die internationale Gemeinschaft, die sich unter Handlungsdruck gestellt sah, reagierte auf die Herausforderung, vor die sie sich selbst gestellt hatte, nach dem in Krisensituationen üblichen Muster: Sie stellte finanzielle Mittel zur Verfügung und beauftragte spezialisierte Organisationen mit deren Kanalisierung. In ihrer Studie *Reshaping International Priorities in Bosnia and Herzegovina*³⁷ hat die *European Stability Initiative* auf das vollkommene Fehlen politischer Kriterien der Mittelvergabe hingewiesen. Die Studie zitiert eine Ankündigung des *Florence Peace Implementation Council* von 1996, in der es heißt: „*The rapid disbursement of funds pledged so far is a top priority*“ und schließt, die Vergabe finanzieller Mittel sei zum Selbstzweck geworden.³⁸ Dies wird am Beispiel der EU-Mittel Mostar illustriert: Für Mostar waren 144 Millionen ECU vorgesehen, von denen 90 Prozent für den physischen Wiederaufbau bestimmt waren. Die Vergabe dieser 144 Millionen – die Identifikation von Bauprojekten, die Zuweisung von Mitteln und deren Abfluss innerhalb von zweieinhalb Jahren – wurde von der EU-Verwaltung als „bemerkenswerte Leistung“ registriert.³⁹ Hinter der Politik der schnellen Mittelvergabe – nach dem Muster der „unbürokratischen Hilfe“ bei Naturkatastrophen – stand die Vermutung, für den anstrebten Wiederaufbau des vom Krieg zerstörten Landes könnten finanzielle Mittel nur wohlätig wirken. Die für die Vergabe verantwortlichen Organisationen und deren lokale Dependenz in Bosnien standen unter dem Druck, die ihnen anvertrauten Gelder *schnell* auszugeben, und dies war nur möglich, wenn sie den Routinen folgten, die sie in anderen Krisensituationen entwickelt hatten, dabei aber die üblichen Zeiten der Projektidentifizierung, -gestaltung, -implementierung und -kontrolle verkürzten. Für Organisationen, die auf die Einwerbung und Vergabe öffentlicher Mittel spezialisiert waren, wurde die Bewältigung des an sie ergangenen Auftrags zu einer Frage auch der langfristigen Existenzsicherung: Die für die Mittelvergabe in Bosnien zuständigen Organisationen standen vor einer ähnlichen Situation, wie sie für kame-ralistisch kontrollierte Behörden zum Jahresende typisch ist. Damit traf für Bosnien in besonderer Weise zu, was, wie Michael Dauderstädt schreibt, für die westliche Hilfe bei der Transformation der ehemals kommunistischen Länder Osteuropas generell charakteristisch war: „*Institutionell* verfolgten die vorhandenen multi- und bilateralen Träger (IWF, Weltbank, EU, nationale Einrichtungen wie Entwicklungsministerien und ihre Durchführungsorganisationen) ihre Interessen an mehr Geld und Personal, wobei sie aber mehr auf quantitative Expansion als auf qualitative Innovation angesichts neuer Herausforderungen setzten. Die vertrauten Gabeln wurden hastig in die postkommunistische Problemsuppe getaucht; die Erfindung des Löffels unterblieb“.⁴⁰ Das Besondere an der Situation Bosniens lag zum Einen in dem im Ver-

³⁷ European Stability Initiative, *Reshaping International Priorities in Bosnia and Herzegovina*; Part Two, *International Power in Bosnia*, 30. März 2000, S. 44 ff.

³⁸ ebd.

³⁹ European Union Administration of Mostar, July 1994 - December 1996, Political Report, Januar 1998, S. 10

⁴⁰ Michael Dauderstädt, „Osteuropa nach der Wende“, in: *Werden 2002/2003*, Jahrbuch der deutschen Gewerkschaften, Berlin 2002, S. 44. Dauderstädt führt weiter aus: „Nur in einem kleinen, bescheidenen Segment des Kooperationssystems zielten die Anstrengungen direkt auch auf gesellschaftspolitische Veränderungen, so vor allem bei den deutschen politischen Stiftungen und ähnlichen Organisationen ... Sie versuchten u. a. das

gleich zur bosnischen Wirtschaft enormen Ausmaß der transferierten Mittel, zum Ändern in der direkten Präsenz der vergebenden Organisationen, die quasi-staatliche Kompetenzen ausübten und somit zumindest theoretisch den Prozess der Mittelvergabe hätten kontrollieren können.

Man könnte das Problem als Missverhältnis zwischen dem Volumen plötzlich verfügbarer Mittel und der bürokratischen Absorptionskapazität der für den Mittelabfluss zuständigen Organisationen fassen, das noch dadurch verstärkt wurde, dass eine Vielzahl von Organisationen, deren Kompetenzen in der ersten Phase kaum gegeneinander abgegrenzt waren, auftrat, die um die verfügbaren Mittel rivalisierten. Die bürokratische Logik schloss von vornherein aus, dass diese Organisationen öffentliche Mittel abwiesen, weil deren Umfang ihre Verarbeitungskapazität überforderte; stattdessen setzten sie diese Mittel für Zwecke ein, die dem politischen Ziel der Intervention manchmal diametral entgegengesetzt waren.⁴¹ Der Report der *European Stability Initiative* erläutert dies am Beispiel des Wiederaufbaus der Schulen, ein unumstrittenes Ziel, von dem man meinen könnte, dass das Volumen der verfügbaren Mittel gar nicht groß genug sein konnte. Im Krieg waren 60 Prozent der Schulgebäude beschädigt oder militärisch zweckentfremdet worden, eine hohe Anzahl von Lehrern hatte das Land verlassen, und drei Jahre lang waren keine öffentlichen Mittel in das Schulwesen geflossen. Der Wiederaufbau der Schulen bot sich für die internationale Gebergemeinschaft geradezu als erste Priorität an: Für den Wiederaufbau und Instandsetzung von 840 Grundschulen, 60 weiterführenden Schulen und der größten Universitäten wurden zwischen 1996 und 1998 140 Millionen Dollar aufgebracht, mit dem Ergebnis, dass es in Bosnien nach dieser Phase mehr Grundschulen gab als vor dem Krieg. Der inneren Struktur des Schulsystems und der Qualität der Ausbildung dagegen wurde keine Aufmerksamkeit gewidmet: So wurde mit internationalen Mitteln ein *ethnisch segmentiertes Ausbildungssystem* aufgebaut, dessen Curricula und Lehrbücher aus den Nachbarländern importiert wurden und darauf ausgerichtet waren, die ethnischen Spaltungen zu zementieren. Im Ergebnis stand der Wiederaufbau des Schulsystems dem herausragenden politischen Ziel der Intervention, der Überwindung der ethnischen Spaltung, entgegen.

Ein nicht intendiertes, unter den gegebenen Bedingungen aber unvermeidliches Resultat des nach der bürokratischen Logik des Mittelabflusses organisierten Wiederaufbaus war die Stärkung der lokalen Eliten und Machtstrukturen. Die internationalen Organisationen waren, wenn sie die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel schnell abfließen lassen wollten, auf die Zusammenarbeit mit den lokalen Machthabern angewiesen und kooperierten mit jeder Autorität, die sie vorfanden. Sie stärkten damit die für Krieg und Bürgerkrieg verantwortlichen und an der Fortsetzung der ethnischen Segmentierung interessierten Kräfte. Die lokalen Eliten erhielten Zugang zu umfangreichen materiellen Ressourcen, deren Verteilung – sofern sie sich diese nicht selbst aneigneten – ihre politische Position gegenüber der Bevölkerung verbesserte. Sie profitierten dank ihrer Kontrolle über lokale Unternehmen, die Bauaufträge übernahmen und die internationalen Organisationen mit Arbeitskräften, Gütern und Dienstleistungen (unter anderem Büro- und Wohnraum) versorgten. Dadurch wurden sie auch in die Lage versetzt, die internationale Hilfe nach politischen und ethnischen Kriterien umzuverteilen und ihre Klientel auf diese Weise an sich zu binden, etwa durch die „parteiische“ Zuteilung von Wohnraum und Infrastruktur. Das politische Ziel der internationalen Gemeinschaft, die ethnisch Vertriebenen wieder an ihren Heimatorten anzusiedeln, konnte von den lokalen Eliten

zivilgesellschaftliche Fundament des neuen Kapitalismus zu legen, indem sie etwa moderne und demokratische Gewerkschaften förderten“. Ebd.

⁴¹ Vergl. Hierzu auch Michael Dauberstadt, *Aufbauhilfe für ex-Jugoslawien und politische Konditionalität. Ein Diskussionsvorschlag für neue Hilfsformen*, Kurzgutachten im Auftrag der internationalen Konferenz zur Entwicklung in Jugoslawien, Wien, 13. Oktober 1995

hintertrieben werden, sei es durch die Errichtung bürokratischer Hürden bei der Wiederansiedlung, sei es durch die Verweigerung von (durch internationale Mittel wieder hergestellten) Wohnraum und Infrastruktur (Elektrizitäts- und Telefonanschlüsse).⁴²

Viele Beobachter – auch die Autoren der *European Stability Initiative* – führen die Fehlentwicklungen in der ersten Phase der Intervention auf ein *Strategiedefizit* der internationalen Organisationen zurück: Infolge des Mangels einer klaren politischen Strategie führt die massive Kanalisierung finanzieller Mittel zu politisch nicht intendierten Resultaten. Trotz des im Vergleich zur lokalen Wirtschaft enormen Volumens an verfügbaren Mitteln wurde – so klagt der ESI-Report – bemerkenswert wenig erreicht. Der Ausweg läge in einer politisch-strategischen Orientierung der Mittelvergabe und – damit im Zusammenhang – in der Unterordnung der bürokratischen Logik rivalisierender Ausgabeapparate unter eine strategiefähige Autorität (ein Weg, der mit der Einrichtung und Machtausweitung des *Office of the High Representative* später auch zu beschreiten versucht wurde). Ein etwas grundsätzlicheres Problem als der Mangel an strategischer Orientierung liegt jedoch darin, dass eine finanzielle Intervention eines Ausmaßes, wie es in Bosnien zu verzeichnen war, automatisch eine Ökonomie *sui generis* schafft – die Extremversion einer *rent seeking economy*, in der die Aneignung und Umwandlung externer Mittel in lokale *Renten* zur attraktivsten Form wirtschaftlicher Aktivität wird. Die Personen und Gruppierungen, die zwischen internationaler Gemeinschaft und lokaler Bevölkerung vermitteln, geraten in eine strategische Schlüsselposition, die es ihnen gestattet, externe Renten als Einkommen anzueignen und unter klientelistischen Gesichtspunkten zu verteilen, so dass sie sich nicht nur persönlich bereichern, sondern gleichzeitig ihre politischen Machtpositionen (zwecks künftiger systematischerer Bereicherung) erhalten bzw. ausbauen können. Bosnien wurde zur vergrößerten Ausgabe der *Ökonomie der Flüchtlingslager*, jener „dauerhaften Ökonomien ohne Produktionsbasis ...“, die vollständig von Hilfsleistungen abhängig sind und in denen die bewaffneten Bewegungen sich dadurch uneingeschränkte Macht sichern konnten, dass sie das Distributionsnetz kontrollieren“⁴³, mit dem allerdings wichtigen Unterschied, dass nicht (mehr) „bewaffnete Bewegungen“, sondern im Bürgerkrieg entstandene bzw. durch den Bürgerkrieg bestätigte lokale Eliten die zentralen Verteilungspositionen besetzten.

Dabei tut sich zwischen der neoliberalen Rhetorik der intervenierenden internationalen Gemeinschaft und der realen ordnungspolitischen Wirkung derselben Intervention ein eigentümlicher Widerspruch auf. Das Programm zielt im Kern auf die Abschaffung der Rentenökonomie und deren Ersatz durch eine Marktwirtschaft (einschließlich der Einrichtung marktfördernder Institutionen), um dieses Programm aber realisieren zu können, wird eine Rentenökonomie von außerordentlicher Dimension geschaffen. Die Nutznießer der Renten – die lokalen Eliten – werden auf der einen Seite als Hindernis jeder marktgemäßen Reform attackiert, auf der anderen Seite werden sie alimentiert. In vielen Dokumenten der internationalen Gemeinschaft herrscht die Tendenz vor, die von ihr selbst kreierte Ökonomie gleichsam hinter pejorativen Schlagworten wie „Korruption“, „Mafia“ o. ä. zu verstecken bzw. deren Dimension durch ihre Qualifikation als Anomalität zu relativieren. Die lokalen Eliten werden verbal als vorgefundene Relikte einer vergangenen Epoche disqualifiziert, dabei wird jedoch übersehen, dass die Kontinuität in der lokalen politischen Machtausübung weitgehend der von der Intervention erzeugten Rentenökonomie geschuldet ist. Typisch in diesem Zusammenhang ist die Studie der *International Crisis Group, Bosnia's Precarious Economy*⁴⁴, die die politischen Strukturen des Landes als eine Art Investitionshindernis darstellt und dabei nicht nur unterschätzt, in welchem Ausmaß die Persistenz dieser Strukturen *auch* das Ergebnis der

⁴² European Stability Initiative, a. a. O., S. 15 f

⁴³ Jean-Christophe Rufin, „Kriegswirtschaft in internen Konflikten“, a.a.O., S. 22

⁴⁴ A. a. O.

internationalen Intervention ist, sondern sich zudem von der Annahme leiten lässt, dass ohne dieses Hindernis die dringend benötigten ausländischen Investitionen nur so sprudeln würden. Das harte Problem, das der Rentenökonomie zugrunde liegt, ist, dass diese Annahme unrealistisch ist.

In Bosnien wiederholt sich das Dilemma vieler Projekte der Entwicklungshilfe, die dieselben politischen Strukturen am Leben erhalten, die für die Unterentwicklung verantwortlich gemacht werden können, und zwar um so wirksamer, je näher sie bei den direkten Empfängern, also auf der lokalen Ebene, ansetzen. Im Unterschied zur großen Mehrheit entwicklungspolitischer Projekte stand und steht die Intervention in Bosnien aber unter dem Erfolgszwang, sich in absehbarer Zeit überflüssig zu machen; das heißt, das Eliten-Dilemma konnte nicht einfach hingenommen, die lokalen Eliten konnten nicht einfach kooptiert und der Widerspruch auf Dauer gestellt werden. Die intervenierenden Organisationen sahen sich gezwungen, den (begrenzten) Konflikt mit den lokalen Machtstrukturen zu suchen. Da die etablierten Eliten aber kaum durch lokale Gegeneliten ersetzt werden konnten, blieben die internationalen Organisationen selbst das einzig realistische Substitut der lokalen Machtgruppen.

Staatsaufbau und lokale Eliten

Ist die Wirtschaftspolitik der internationalen Gemeinschaft in Bosnien, wie Michael Pugh annimmt, neoliberal? Natürlich zielt die Wirtschaftspolitik auf die Herstellung marktwirtschaftlicher Verhältnisse, und in der Kritik an den lokalen Eliten als Blockadefaktoren spiegelt sich manchmal der übliche antistaatliche Reflex neoliberaler Rhetorik. Gleichzeitig jedoch folgt die Wirtschaftspolitik der internationalen Gemeinschaft gerade nicht dem neoliberalen Vorurteil, wenn der Staat sich nur zurückzöge, würde der Markt schon alles regeln. Im Gegenteil zielen die in Bosnien tätigen internationalen Organisationen in erster Linie auf die *Herstellung der institutionellen Voraussetzungen eines funktionierenden Marktes*. An erster Stelle auf der Prioritätenliste steht die *Sicherheit* – daher die fortbestehende Präsenz der S-FOR und die Konzentration der UN-Institutionen auf die Ausbildung der lokalen Polizei. Ähnlich weit oben angesiedelt ist die Ausbildung *administrativer Kapazitäten* und die Entwicklung des *Justizwesens*.⁴⁵ Es geht der internationalen Administration um die Befähigung des neu entstehenden bosnischen Staates, *öffentliche Güter* bereit zu stellen, die die Bevölkerung in die Lage versetzen, auf dem Markt produktiven Aktivitäten nachzugehen. Hierzu gehören neben physischer und Rechtssicherheit auch eine stabile Währung, ein nicht durch innere Zollgrenzen segmentierter nationaler Wirtschaftsraum sowie eine einheitliche Infrastruktur (Straßen, Strom- und Telekommunikationsnetze). Man mag gegen die internationalen Organisationen einwenden, dass ihre Strategie zu sehr technisch-organisatorisch ausgerichtet und in gewisser Hinsicht blind für die sozialen Rahmenbedingungen ist, wenn man diese Strategie aber gemäß der gängigen wirtschaftspolitischen Präferenzsysteme qualifizieren will, liegt das Etikett „institutionalistisch“ näher als das Etikett „neoliberal“.

Die Strategie der internationalen Gemeinschaft trifft auf die diametral entgegengesetzte Strategie der lokalen Eliten. Statt auf die Bereitstellung öffentlicher Güter zielen sie auf deren *private* Veräußerung. In seiner Theorie der *shadow states* hat William Reno eine Differenzierung der Bereicherungsstrategien politischer Eliten vorgenommen, die auch für den bosnischen Fall von Belang ist.⁴⁶ Die regierenden Eliten unterentwickelter Länder, so Reno, stehen vor einer grundlegenden Alternative: Sie können über den Staat öffentliche Güter bereitstellen,

⁴⁵ S. etwa European Commission, External Relations Directorate General, *Bosnia and Herzegovina. Country Strategy Paper 2002-2006*, Brüssel 2001

⁴⁶ William Reno, „Shadow States and the Political Economy of Civil Wars“, in: Berdal/Malone, a. a. O., S. 43 ff

die die Bürger des Landes zu produktiven Aktivitäten befähigen. Ein Teil der auf diese Weise entstehenden Einkommen kann als Rente von der regierenden Elite abgeschöpft werden. Die Alternative hierzu ist die private Veräußerung öffentlicher Güter. Wenn etwa Sicherheit nicht mehr von allen genossen werden kann, wird ein Anreiz geschaffen, privat bei der Elite um die Gewährleistung dieses Gutes, für das dann ein Preis erhoben wird, nachzusuchen. Aus der Sicht der regierenden Elite eines Schattenstaats sind alle, die ein öffentliches Gut wie Sicherheit genießen, Trittbrettfahrer, die es zur Entrichtung eines Preises zu zwingen gilt. Die Gewährung öffentlicher Güter für ein Segment der Bevölkerung bedeutet automatisch Kosten für die Nicht-Begünstigten. Im Extremfall kann nicht nur auf die Bereitstellung öffentlicher Güter verzichtet werden, der Bevölkerung können auch zusätzliche Belastungen – negative Externalitäten – aufgebürdet werden. In diesem Fall wird die Verteilung von Ausnahmeregelungen zu einer weiteren Quelle der Bereicherung und/oder der Sicherung politischer Loyalität. Dabei werden öffentliche Güter bzw. die Befreiung von willkürlich erzeugten negativen Externalitäten nicht dauerhaft verteilt, es muss vielmehr immer wieder Unsicherheit hergestellt werden, so dass die Klienten gezwungen sind, die Protektion durch die Elite nicht als gegeben hinzunehmen, sondern sich kontinuierlich um sie zu bemühen. Die Fraktionierung der Bevölkerung – etwa entlang ethnischer Linien – ist vor diesem Hintergrund nicht vorgegeben, sondern ein bewusst verfolgtes Ziel: Sie ermöglicht den Verkauf von Parteinahme, Schlichtung und Schutz an wechselnde Nachfrager.

Schattenstaaten, die durch das Fehlen öffentlicher Güter bzw. willkürlich erzeugte negative Externalitäten gekennzeichnet sind, motivieren prospektive Gewalt-Unternehmer, sich ihr eigenes Unternehmensumfeld – auch im Hinblick auf Sicherheit – zu schaffen. Diese Gewalt-Unternehmer sind nicht in der Lage, den fehlenden Rahmen einer funktionierenden öffentlichen Ordnung kooperativ herzustellen. Auch wenn der Nutzen aller Räuber zusammen durch eine effektive öffentliche Ordnung gemehrt würde, wird sich kein Räuberhauptmann individuell der Option extralegalen Bereicherung begeben, da er nicht sicher sein kann, dass auch alle anderen dies tun. Nur ein Vernichtungswettbewerb der Banden, der in ein natürliches Monopol mündet, oder das Eingreifen einer überwältigenden äußeren Macht können die Gewalt-Unternehmen davon abhalten, ihr je eigenes Sicherheitsumfeld gewaltsam zu schaffen und zu erweitern. Ohne diese besonderen Bedingungen tendiert der Gewalt-Wettbewerb Reno zufolge dazu, sich zu perpetuieren.

In Bosnien wurde der offene Wettbewerb der Gewaltunternehmer durch das Eingreifen der überwältigenden äußeren Macht der internationalen Gemeinschaft erstickt: Die Präsenz der S-FOR war vor allem in der ersten Phase der Intervention so überwältigend, dass jeder Versuch offener Gewaltausübung abgeschreckt wurde. Das heißt jedoch nicht, dass damit auch die private Veräußerung öffentlicher Güter – einschließlich Sicherheit – unmöglich geworden wäre. Wie oben angemerkt verfügen die lokalen Eliten nach wie vor über Möglichkeiten, öffentliche (oder als „öffentlich“ konzipierte) Güter nach klientelistischen Gesichtspunkten zu verteilen und auch einen Preis zu erheben: Hilfsgüter, Wohnraum, Infrastrukturleistungen, aber auch Genehmigungen, Befreiung von willkürlichen Auflagen, von Steuern und Sozialleistungen, Subventionen, staatliche Aufträge, staatliche *assets* (Sozialeigentum) usw. können „parteilich“ verteilt werden, wobei der Vorteil eines bevorzugten Empfängers immer auch Kosten für den weniger Privilegierten bedeutet. Voraussetzung ist die Kontrolle über die (lokale) Feinverteilung der Güter, die von den internationalen Organisationen unter bürokratischen Gesichtspunkten bereitgestellt werden. Unter der formellen Oberherrschaft der internationalen Gemeinschaft verwandeln sich die politischen Eliten des ehemaligen *shadow state* Bosnien in eine „Mafia“. Charakteristisch für die „Mafia“ ist nicht nur, dass sie öffentliche Güter – auch und vor allem Sicherheit – privat vermarktet, sondern dass sie als Trittbrettfahrer von der Existenz derselben öffentlichen Ordnung profitiert, die sie kontinuierlich untergräbt. Öffentliche

Regelungen, Gesetze, Verbote, Auflagen (wie Steuern und Zölle) usw. führen zur Spaltung der Märkte in legale und semi- oder illegale Segmente, zwischen denen erhebliche Preisdifferenzen bestehen können, die von der „Mafia“ kommerziell genutzt werden. Der Parallelhandel, der im Bürgerkrieg exorbitante Profite erbrachte, wird in der Friedensökonomie in modifizierter Form fortgesetzt.⁴⁷ Dabei tendieren die illegalen Märkte dazu, das legale Segment der Wirtschaft zu infizieren: Das Einhalten von Regeln (wie die Zahlung von Steuern und Zöllen) wird zu einem relevanten Kosten- und Wettbewerbsnachteil. Regulär operierende Unternehmen drohen pleite zu gehen, wenn sie nicht auf die grauen oder schwarzen Märkte abwandern. Gleichzeitig entzieht die illegale Wirtschaft dem Staat die Mittel, derer er zur Erfüllung seiner Aufgaben bedarf.⁴⁸ Ohne ausreichendes Einkommen agiert auch der Staat, der formell etwa 50 Prozent des Sozialprodukts erstellt, „irregulär“, etwa indem er seine Beschäftigten verspätet, nur nominell oder gar nicht bezahlt und sie damit zur illegalen Überlebensstrategien zwingt.

Eine wirksame Wirtschaftspolitik setzt voraus, dass ein relevanter Teil der Bevölkerung – im Idealfall ihre große Mehrheit – in regulären Sozialbeziehungen steht bzw. einer „geregelten Tätigkeit“ nachgeht: als Arbeitnehmer und Arbeitgeber, Steuerzahler und Empfänger öffentlicher Leistungen, Beitragszahler und Empfänger von Sozialleistungen, gesetzestreuer Bürger und neutraler, bürokratischer Staat usw. Kennzeichen keineswegs nur der Nachkriegsgesellschaft Bosniens, sondern der meisten Entwicklungs- und Transformationsländer ist aber, dass derart reguläre Sozialbeziehungen nur eine Minderheit der Bevölkerung erfassen: Die große Mehrheit der Bevölkerung geht keiner „geregelten Tätigkeit“ nach, sondern verfolgt eine unübersichtliche Vielzahl individueller oder familiärer *Überlebensstrategien* und bildet damit das, was in der Entwicklungstheorie als „informeller Sektor“ bezeichnet wurde – wobei dieser Sektor kein Spiegelbild der regulären Wirtschaft ist (sich also nicht aus Arbeitnehmern und Unternehmen zusammensetzt, die sich von ihrem formellen Gegenstück nur dadurch unterscheiden, dass sie keine Steuern zahlen), sondern eigenen Gesetzmäßigkeiten folgt: Sein organisierendes Prinzip ist – da das Recht nicht oder nur partiell gilt – Gewalt. Die Handlungskette, die den organisierten Zigaretenschmuggel mit jedem einzelnen Straßenverkäufer in Sarajevo verbindet, wird durch „mafiose“ Gewalt zusammengehalten. Ihre Träger sind zumindest zum Teil die alten lokalen Eliten, die nach wie vor über ein – wenn auch verringertes und in den Untergrund verlagertes – Gewaltpotenzial (unter anderem in der Form der Sicherheitsdienste der alten nationalistischen Parteien) verfügen. Sie sind nach wie vor in der Lage, Sicherheit zu vermarkten bzw. Unsicherheit und Bedrohungen zu erzeugen. Die „Mafia“ ist ein Faktor der *Vermachtung* des unübersichtlichen Marktes der Überlebensstrategien.

Der Gewaltmarkt des Bürgerkrieges besteht auch im aufgezwungenen Frieden fort – als Untergrundmarkt, der aber auch die legalen Segmente der Wirtschaft involviert. Obwohl der Krieg selbst durch die internationale Intervention beendet wurde, reproduzierten sich die im Krieg aufgebauten grundlegenden Beziehungsnetze, Informations- und Handlungskanäle, Loyalitäten und Hierarchien auch in der oberflächlich befriedeten bosnischen Gesellschaft.⁴⁹ Die ethnischen Konflikte sind in diesem Zusammenhang sowohl ein Faktor der innergesellschaftlichen oder innerstaatlichen Grenzziehung (mit der Folge von Preisdifferenzen und informellen Gewinnchancen) als auch eine Basis des „Vertrauens“ (*trust*), dessen (als Substitut ver-

⁴⁷ “Trade, not production, is the main economic activity in Bosnia”. International Crisis Group, a. a. O., S. 4

⁴⁸ “Rampant tax and customs evasion mocks the rule of law, as smugglers and tax evaders not only go unpunished, but prosper, thereby contributing to a downward spiral of impunity for law-breakers, impoverishment of governments and those dependent of them, and criminalisation of ever-larger portions of society”. Ebd.

⁴⁹ Charles King beobachtete ähnliche Entwicklungen in den ehemaligen Kriegsgebieten des Kaukasus, mit dem Unterschied, dass die Eliten hier quasi-staatliche Strukturen etablieren und erhalten konnten. S. Charles King, “The Benefits of Ethnic War: Understanding Eurasia’s Unrecognized States”, erscheint in *World Politics*

traglicher Beziehungen) auch die „Mafia“ bedarf. Die alten Eliten sind daher nicht nur deshalb ein Entwicklungshemmnis, weil sie an ihrer politischen Macht hängen oder die neuen Bedingungen nicht akzeptieren wollen, sondern weil sie *auch* eine alternative Ökonomie – eine Bürgerkriegsökonomie ohne Bürgerkrieg – repräsentieren. Daher ist ein Arrangement mit den Organisationen der internationalen Gemeinschaft so schwierig: Die Protagonisten und Nutznießer des Bürgerkrieges sind nicht aufgrund ihrer ideologischen Beschränktheit, sondern auf der Grundlage eines *rationalen ökonomischen Kalküls* nicht oder noch nicht bereit, sich in die Protagonisten einer modernen Marktwirtschaft bzw. eines modernen bürokratischen Staates zu verwandeln. Man könnte auch von einer negativen Version der Pareto-Effizienz sprechen: Die Besserstellung aller Bürger scheitert daran, dass sie eine relevante Minderheit schlechter stellen würde.⁵⁰ Angesichts der schwachen Aussichten der formellen Wirtschaft verspricht die Kontrolle über die lokalen Beziehungsnetze (einschließlich eines unterirdischen Gewaltpotenzials) in Verbindung mit der Verfügbarkeit internationaler Renten sicherere und einträglichere Geschäfte als die riskante Selbsttransformation in eine Klasse marktorientierter Kapitalisten.

Staatsaufbau und Demokratisierung

Herausragendes Ziel der internationalen Gemeinschaft in Bosnien ist der Aufbau eines demokratischen Staatswesens. Dieses Ziel ergibt sich zum Teil automatisch aus den politischen Präferenzen der an der Intervention beteiligten Staaten und der internationalen Organisationen, die von diesen Staaten getragen werden. Zum Teil wird in der Demokratisierung eine institutionelle Barriere gegen das mögliche Wiederaufflackern des gewaltsamen Konflikts gesehen: Da die Bevölkerungsmehrheit meist das Opfer derartiger Konflikte ist, wird sie, so jedenfalls das generelle Vorurteil, Vertreter wählen, die Krieg und Bürgerkrieg zu vermeiden suchen. Die Demokratie scheint aber auch einen optimalen politischen Rahmen für den Aufbau der Marktwirtschaft – im Kontrast zur verdeckten klientelistischen Gewaltökonomie – abzugeben. Dies lässt sich anhand der Verteilung der *Renten* wie der Bereitstellung *öffentlicher Güter* illustrieren.

Renten sind Einkommen ohne Gegenleistung, über deren Verteilung *politisch* entschieden wird. Die politischen Auseinandersetzungen in Demokratien, also in erster Linie die Wahlkämpfe und Wahlen, sind, darauf hat die *public choice*-Theorie hingewiesen, immer auch Auseinandersetzungen um die Verteilung von Renten. Die *public choice*-Theorie hat zwar ebenfalls gezeigt, dass sich die Vertreter von Sonderinteressen auch in etablierten Demokratien aufgrund ihres politischen Gewichts oft gegen das Interesse der Mehrheit der Bürger durchsetzen. Gleichwohl bietet die Demokratie zumindest die *Chance*, dass über die Verteilung der Renten öffentlich debattiert wird und dass die Mehrheit der Wähler eine Regierung ins Amt wählt, die mit den etablierten Verteilungsmustern bricht. Für diejenigen, die ein öffentliches Amt anstreben, gibt es einen starken Anreiz, die ungerechte Verteilung von Privilegien zu kritisieren und sich als Vertreter des Mehrheitsinteresses zu profilieren. Vorausgesetzt ist dabei allerdings, dass die große Mehrheit der Bürger ihre Einkommen als Arbeitnehmer und Unternehmer auf dem Markt erwirtschaftet, und dass ihr eine kleine Gruppe von Interessenten gegenübersteht, die unter Umgehung des Marktes spezielle Privilegien (Transfereinkommen, Steuererleichterungen, Subventionen, Monopole usw.) zu gewinnen oder zu verteidigen sucht. Diese Entgegensetzung, die in jedem Fall ideologisch motiviert ist, wird in einer Ökonomie wie der Bosniens zur Fiktion. Die meisten Bürger erwirtschaften ihr Einkommen eben nicht als marktkonforme Unternehmer (siehe unten) oder als Arbeitnehmer, sondern sind auf die klientelistisch strukturierten parallelen grauen und schwarzen Märkte angewiesen.

⁵⁰ S. King, a. a. O.

Insofern kann sich auch nur unter Schwierigkeiten ein Mehrheitsinteresse der Marktbürger an einer transparenten und akzeptablen Verteilung von Renten herausbilden. Die Bevölkerung ist im Hinblick auf ihr wirtschaftliches Interesse in Klientelgruppen segmentiert, die ihrerseits zwar Koalitionen bilden können, nicht aber ein jenseits der Partikularinteressen stehendes Gemeininteresse. Die größten Interessenkoalitionen – als Additionen partikular-klientlistischer Interessengruppen – sind im Falle Bosniens die ethnischen Parteien. Für den einzelnen Bürger kann es (sofern er überhaupt eine Wahlmöglichkeit hat) rational sein, sich auch politisch an eine der Klientelgruppen zu binden – anstatt sein Interesse in einem Gemeinwohl zu suchen, das sich nicht bilden kann. Die politische Wahl einer Partei, die eine Koalition partikularer (im Falle Bosniens ethnisch bestimmter bzw. verkleideter) Interessen vertritt, ist daher durchaus folgerichtig.

Was für die Verteilung von Privilegien/Renten zutrifft, gilt auch für die Bereitstellung *öffentlicher Güter*. Der Genuss öffentlicher Güter ist definitionsgemäß nicht-exklusiv, er ist nicht auf spezielle Personen oder Personengruppen beschränkt. Die Bereitstellung öffentlicher Güter ist aber in der Regel mit Kosten verbunden, die die Individuen in der Regel zu umgehen suchen. Um zu vermeiden, dass viele Bürger zwar in den Genuss öffentlicher Güter kommen, sich aber nicht an den Kosten beteiligen, bedarf es einer Autorität, die die Beteiligung aller an den Kosten – über die Erhebung von Steuern – diktiert. In einer Demokratie gibt es zumindest die Chance, dass öffentlich debattiert und im Mehrheitsinteresse entschieden wird, welche Güter als öffentlich zu gelten haben und wie die entsprechenden Kosten und Lasten zu verteilen sind. In einer segmentierten Gesellschaft wie der Bosniens dagegen kann sich dieses Mehrheitsinteresse nicht oder nur partiell ausbilden. Jedes Segment – jede Interessenkoalition – wird vielmehr versuchen, öffentliche Güter privat und exklusiv anzueignen und die Kosten auf andere Gruppen oder die fiktive Allgemeinheit abzuwälzen. Dies gilt umgekehrt auch für *public bads* – die negativen Externalitäten –, die Kehrseite öffentlicher Güter. Es ist auch in diesem Zusammenhang folgerichtig, dass sich die Bürger *politisch* nicht für die Kräfte entscheiden, die das (nicht existierende) Mehrheitsinteresse artikulieren, sondern für die, die der jeweils eigenen Klientel eine bevorzugte Versorgung mit öffentlichen Gütern versprechen.

Die Mehrheit der bosnischen Wähler hat in einer ganzen Reihe von Wahlen für die alten, ethnischen Parteien und damit für die alten, für den Bürgerkrieg verantwortlichen Eliten gestimmt – zur Überraschung der internationalen Gemeinschaft und ihrer in Bosnien tätigen Organisationen. In Reaktion auf die Wahlergebnisse – zuletzt im Oktober 2002, als der Sieg der ethnischen Parteien das mit Hoffnungen besetzte Zwischenspiel einer multiethnischen Allianz in der Föderation beendete – hat die Vertretung der internationalen Gemeinschaft im klaren Widerspruch zum eigenen Anspruch die Demokratie *de facto* außer Kraft gesetzt: Die höchste gesetzgebende wie exekutive Gewalt liegt nach wie vor beim Büro des Hohen Repräsentanten, der gewählte bosnische Politiker aus dem Amt entfernen kann. In gewisser Hinsicht hat sich eine – unter dem Gesichtspunkt der Demokratisierung negative – politische Dynamik durchgesetzt: Die Obstruktionspolitik der alten Eliten *und* deren regelmäßige Bestätigung durch demokratische Wahlen hat einen Prozess der politischen Entmündigung in Gang gesetzt, in dessen Verlauf sich die internationale Gemeinschaft die Verantwortung für immer mehr Politikbereiche – wie anfangs erwähnt: Vom Inhalt der Medien bis zur Wohnungspolitik – aneignete bzw. aneignen musste. Das Protektorat erwies sich m. a. W. nicht als eine statische Herrschaftsform, sondern als *Prozess*.

Das Ergebnis – die Verweigerung des demokratischen Selbstbestimmungsrechts für die Bosnier auf der einen und die drohende Überlastung der internationalen Verwaltung auf der anderen Seite – ist von vielen Seiten – nicht nur von Bosniern, sondern auch von internationalen

Beobachtern wie David Chandler⁵¹ – heftig kritisiert worden. Chandler zufolge wird Bosnien die Demokratie aus einer quasi-kolonialistischen Disposition der internationalen Gemeinschaft heraus verweigert. Diese Kritik trifft zu, insoweit sie sich gegen manche *Begründungen* richtet, die für die Verweigerung des Selbstbestimmungsrechts ins Feld geführt werden; sie zielt aber ins Leere, wenn sie das *Verhalten* der internationalen Gemeinschaft so geißelt, als könne dieses, die rechte Einsicht vorausgesetzt, auch anders ausfallen.

Die *Begründung* für den offensichtlichen Widerspruch zwischen demokratischem Anspruch und der Verweigerung der Demokratie verläuft im Rahmen einer über Bosnien hinausweisenden generellen Neudefinition des Demokratisierungsbegriffs, der sich in der Politikwissenschaft wie in der Praxis der Demokratieförderung durchzusetzen beginnt. Ein minimalistisches und institutionelles tendiert durch ein scheinbar anspruchsvolleres kulturelles Konzept verdrängt zu werden. In Abgrenzung zur minimalistischen Definition der Demokratie, wie sie Josef Schumpeter formuliert hatte („*The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people’s vote.*“⁵²) wurden der bloßen „Wahldemokratie“ (*electoral democracy*) die höherwertigen Formen der „liberalen Demokratie“ (Larry Diamond) oder der „konsolidierten“, man könnte auch sagen: „reifen“ Demokratie (Juan Linz und Alfred Stepan) gegenübergestellt. Demokratie wurde als eine von einem komplexen institutionellen und kulturellen Umfeld, von Dispositionen der Massen wie der Eliten abhängige Staatsform diagnostiziert, unter anderem einer lebendigen Zivilgesellschaft, die, obwohl selber nicht demokratisch legitimiert, die Partizipation der Bürger gewährleisten und diese in der alltäglichen Praxis an die Demokratie binden soll. Ein derartiges Umfeld ist in Ländern mit diktatorischer Vergangenheit aber nicht gegeben, sondern muss geschaffen und systematisch gefördert werden. Die Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen ist daher auch in Bosnien zu einem zentralen Programmpunkt der offiziellen Demokratieförderung geworden.

In gewisser Hinsicht fungiert die Zivilgesellschaft als eine Art Gegenbegriff zur Ethnizität. Während ethnische Politik polarisiert und eine latente Bürgerkriegssituation aufrecht erhält, dienen die – idealerweise multiethnischen – zivilgesellschaftlichen Aktivitäten und Organisationen der *Überbrückung* ethnischer und anderer Spaltungen. Um in Bosnien zu verhindern, dass die lokalen ethnischen Parteien das Land wieder in bürgerkriegsähnliche Gewalt stoßen, muss, auch mit Hilfe von außen, eine Zivilgesellschaft mit immunisierender Wirkung aufgebaut werden – und müssen die ethnischen Parteien, die die Demokratie nur für ihre partikularen Zwecke instrumentalisieren – an der Machtausübung gehindert werden.

Die implizite Umwandlung der Demokratisierung von einem institutionellem in ein pädagogisch-kulturelles Projekt ist – darin ist Kritikern wie Chandler Recht zu geben – in mehrerlei Hinsicht bedenklich: Indem zwischen reifen und unreifen Demokratien unterschieden wird, öffnet sich auch ein weites Feld für die Anwendung von *double standards*: Eine niedrige Wahlbeteiligung zum Beispiel, die in den USA als normal gilt, wird jüngeren Demokratien als Indiz für Unreife gedeutet. Das Konzept der Zivilgesellschaft wird sowohl idealisiert als auch verharmlost und – als „Substanz“ der Demokratie, in Abgrenzung zu ihrer bloßen Form – in einen Gegensatz zur politischen Sphäre im engeren Sinne gestellt. Vor allem aber wird übersehen, dass die Wahlentscheidung für eine ethnische Partei nicht demokratische Unreife anzeigt, sondern, wie oben bemerkt, ein politisch rationaler Akt sein kann, und zwar nicht nur für diejenigen, die von der ethnischen Separation unmittelbar profitieren (die lokalen Eliten), sondern auch für eine Mehrheit der Bürger. Dies ist insbesondere in einer Situation generali-

⁵¹ Am umfassendsten von Chandler, a. a. O.

⁵² Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York 1942, S. 269

sierter Unsicherheit der Fall. So werden die bosnischen Wahlen von 1990 – die letzten Wahlen vor dem Bürgerkrieg, in denen die ethnischen Parteien einen überwältigenden Sieg errangen – von internationalen Beobachtern oft als Hinweis auf die „demokratische Unreife“ der bosnischen Bevölkerung interpretiert. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese Wahlen vor dem Hintergrund des Auseinanderbrechens des jugoslawischen Staates stattfanden. Für die bosnischen Wähler brach damit auch ein System bundesstaatlicher *checks and balances* zusammen, das ein gewisses Maß an Schutz vor ethnischer Benachteiligung geboten hatte. Mit dem Verlust des bundesstaatlichen Ausgleichsmechanismus gegenüber ethnischer Fragmentierung wurde die Ethnizität selber zum verbleibenden (wenn auch illusionären) Bezugspunkt individueller Sicherheit. Dies gilt mehr noch für die Wahlen nach dem Bürgerkrieg: Da die Staatlichkeit als Garant individueller Sicherheit selbst zerstört war, wurde die ethnische Zugehörigkeit zur letzten Bezugsgröße, die den Individuen und Familien ein Minimum an Schutz zu versprechen schien.

Das Wahlverhalten der bosnischen Bevölkerung nach Dayton muss auch vor dem Hintergrund der postsozialistischen und Post-Bürgerkriegs-*Ökonomie* beurteilt werden. Unter der Voraussetzung, dass nur ein Teil der Bevölkerung in der *Ökonomie* der Intervention und in der formellen *Ökonomie* (einschließlich des regulären Sozialstaats) ein ausreichendes Einkommen erwirtschaften kann, bleibt die von den alten Eliten kontrollierte und ethnisch separierte informelle Wirtschaft für einen großen Teil der Bevölkerung die Lebensgrundlage. Die Nutzung ethnischer und politischer Beziehungsnetze wird damit zu einem wichtigen Bestandteil individueller Überlebensstrategien. Wie oben angemerkt, ist die ethnische Separation für die alten *Eliten* ein Mechanismus, mit dem sich gegenüber dem (in diesem Fall von der internationalen Intervention repräsentierten) legal-bürokratischen Staat ein Schutzraum für illegale Wirtschaftsbeziehungen bzw. für die in den Frieden hinübergerettete Konfliktökonomie aufrecht erhalten lässt. Dasselbe gilt aber auch für die von der formellen Wirtschaft nicht erfassten *Massen*, mit dem freilich bedeutsamen Unterschied, dass diese von der Post-Konflikt-*Ökonomie* nicht profitieren, sondern in besonderer Weise ausgebeutet werden. Die erzwungene Einpassung individueller und familiärer Überlebensstrategien in die von den alten Eliten kontrollierte Post-Konflikt-*Ökonomie* findet ihre politische Entsprechung im Wahlverhalten eines relevanten Teils der Bevölkerung: Die Stimmabgabe wird zu einem Akt der Loyalität gegenüber denjenigen Personen und Gruppen, von denen das eigene wirtschaftliche Überleben abhängt. Was als staatsbürgerliche Unreife erscheint, geht in Wirklichkeit auf ein Wirtschaftssystem zurück, in dem sich staatsbürgerliche Beziehungen – Beziehungen, die eine Trennung zwischen wirtschaftlicher Existenz und politischen Wahlakten voraussetzen – gar nicht bilden können.

Die internationale Gemeinschaft steht damit gleich vor mehreren Teufelskreisen: Sie will in Bosnien die Demokratie (auch als Immunisierung gegen den Bürgerkrieg) institutionalisieren, kann dies aber nicht, weil sie die hierfür erforderlichen demokratischen Tugenden nicht vorfindet; sie kann versuchen, die Bevölkerung in der Form eines pädagogischen Großprojekts zu demokratischen Tugenden zu erziehen, dies kann ihr aber nicht gelingen, solange sie den bosnischen Bürgern das demokratische Selbstbestimmungsrecht verweigert. Die Erziehung der Bürger Bosniens zu demokratischen Staatsbürgern muss aber auch deshalb scheitern, weil sich in einem Umfeld persönlicher quasi-feudaler wirtschaftlicher Abhängigkeitsbeziehungen eine demokratische Staatsbürgerschaft nicht herausbilden kann. Voraussetzung wäre der Aufbau einer „formellen Wirtschaft“, die einer relevanten Mehrheit der Bevölkerung ein ausreichendes Einkommen unabhängig von persönlichen, ethnischen oder „mafiotischen“ Abhängigkeitsbeziehungen verschaffen kann, dies scheitert aber am Fortbestand der von den alten Eliten kontrollierten – wenn auch in den Untergrund gedrängten – Bürgerkriegsökonomie.

Da es sich bei diesen Teufelskreisen aber um objektive Sachverhalte handelt, zielt eine Kritik wie die Chanders auch ins Leere. Die Behauptung, die Verweigerung der demokratischen Selbstbestimmungsrechte gehe auf eine quasi-kolonialistische Haltung der internationalen Akteure zurück, unterschlägt (auch wenn sie einige Akteure möglicherweise zutreffend charakterisiert) die Tatsache, dass sich im Falle Bosniens die Struktur des Protektorats aus den Konflikten der internationalen Gemeinschaft mit den alten Eliten heraus entwickelte und zementierte – als Produkt eines allerdings selber halbherzigen Lernprozesses, in dessen Verlauf die Widersprüche der eigenen Zielsetzungen immer deutlicher zutage traten. Die Lösung, die Chandler zur Auflösung des Demokratie-Paradoxes vorschlägt, verweist auf die Problematik seiner Kritik: Chandler zufolge sollte sich die internationale Gemeinschaft in Bosnien auf die Bewältigung *technischer* Probleme konzentrieren und die Politik den Bosniern überlassen. Unter den in Bosnien gegebenen Bedingungen lassen sich politische und technische Probleme aber nicht voneinander trennen. Ob es um die Einführung einer Steuerreform, um die Geldpolitik oder um den Aufbau eines Zollsystems geht: In *jedem* Fall sind gesellschaftliche Interessen betroffen, die sich politisch artikulieren. Die ohnehin nicht mögliche Selbstbeschränkung der internationalen Organisationen auf technische Probleme käme *de facto* ihrem Abzug gleich. Die Demokratisierung würde zur exit-Strategie, mit der Bosnien sich selbst überlassen würde. Die offene Frage, die von vielen Beobachtern bejaht wird, ist, ob die unter äußerem Druck befriedeten Bürgerkriegsparteien sich selbst überlassen wieder zu den Waffen greifen würden. Offensichtlich will die internationale Gemeinschaft dieses Risiko aber nicht eingehen.

Die vier Ökonomien Bosniens

Die internationalen Organisationen haben die Segmentierung der bosnischen Volkswirtschaft in erster Linie als *räumliches* Problem behandelt: Im Zentrum ihrer Aktionen stand die Zersplitterung des einheitlichen politischen und wirtschaftlichen Raums in ethnisch definierte Teil-Räume, die durch Maßnahmen wie die Beseitigung illegaler Zollstationen, die Angleichung der zuvor separierten Elektrizitäts- und Telekommunikationsnetze, den Ausbau der Transportinfrastruktur, die Einführung einer gesamtstaatlichen Kennzeichnungspflicht für Autos und die Einführung einer in allen drei Entitäten gültigen Währung überwunden werden sollte – Maßnahmen, die zum Teil erheblichen lokalen Widerstand auslösten. Auch die von der internationalen Gemeinschaft angestrebte Rückführung der aus ethnischen Gründen Vertriebenen verfolgte nicht nur den Zweck, vergangenes Unrecht wieder auszugleichen, sondern soll auch dazu beitragen, dass ein nationaler, alle drei Entitäten umfassender *Arbeitsmarkt* geschaffen wird, auf dem sich die Arbeitskräfte gemäß der Angebots- und Nachfragebedingungen (und nicht der ethnischen Zugehörigkeit) bewegen können. Infolge dieser Konzentration auf *räumliche* Trennungen ist eine andere Form der Aufgliederung aus dem Blickfeld geraten: Die Aufteilung der Volkswirtschaft in Teil-Ökonomien – wobei hierunter keine nach ihrem Produkt differenzierten Wirtschaftsbereiche verstanden werden, sondern unterschiedliche *ökonomische Logiken*, die quer zur üblichen Klassifizierung einer Volkswirtschaft stehen. Die Teil-Wirtschaften sind keine gegeneinander abgedichteten Segmente, sondern durch eine Vielzahl legaler und illegaler Transaktionen miteinander verbunden. Zu unterscheiden wären in dieser Hinsicht:⁵³

Erstens die *Ökonomie der Intervention* selbst. Die Intervention ist zunächst gleichbedeutend mit einem externen kontinuierlichen Mittelzufluss, der unter anderem die staatlichen Haushaltsdefizite der Entitäten (in der Republik Srpska 73 Prozent, in der bosnisch-kroatischen Fö-

⁵³ Zur folgenden Einteilung s. auch Pugh, a. a. O. S. 8 ff.

deration 32 Prozent der staatlichen Einnahmen) deckt. Die ökonomische Wirkung dieses Mittelzuflusses – etwa seine Auswirkungen auf Wechselkurs und Kaufkraftparitäten, interne relative Preise und Preisniveau – ist *im Detail* kaum analysiert worden. Auf jeden Fall aber droht das Sachäquivalent der kanalisierten Mittel – der Import von Gütern und Dienstleistungen – jede unternehmerische Perspektive in Bosnien selbst zu ersticken. Die Nachfrageimpulse, die von den kanalisierten Mitteln ausgehen, kommen in erster Linie den transferierenden Ländern zugute – und nicht den bosnischen Unternehmen, die gegen diese Importe kaum konkurrieren können.⁵⁴

Die Ökonomie der Intervention hat ihren eigenen Arbeitsmarkt, der sich aus dem internationalen Arbeitsmarkt für Experten und einem lokalen Arbeitsmarkt für Hilfskräfte (Fahrer, Bürokräfte, Übersetzer etc.) zusammensetzt. Die Experten werden nach internationalen Kriterien entlohnt, ihre Einkommen liegen weit über dem örtlichen Lohnniveau. Entsprechend bildet der Konsum dieser hoch entlohten Arbeitskräfte auch einen geographisch auf Sarajevo konzentrierten Markt für Güter (mit einem hohen Importanteil) und Dienstleistungen (mit einem hohen Luxusanteil). Der Anschein der Prosperität, den die Innenstadt Sarajevos heute ausstrahlt, ist weitgehend dem privaten Konsum der „Internationalen“ geschuldet. Die Kehrseite ist eine Anhebung des Preisniveaus für bestimmte Güter und Dienstleistungen, die insbesondere die lokalen Mittelschichten trifft. – Auch für lokale Hilfskräfte bietet der von der Intervention gebildete Arbeitsmarkt vergleichsweise sichere und gut entlohnte Jobs, so dass viele Familien versuchen, zumindest ein Mitglied in diesem privilegierten Segment des Arbeitsmarkts unterzubringen.

Zur Ökonomie der Intervention gehören die Transaktionen, die die internationalen Organisationen auch außerhalb des Arbeitsmarkts mit lokalen Wirtschaftseinheiten tätigen: Rummieten, der Kauf lokaler Güter, die Auftragsvergabe an lokale Firmen usw. – der Mechanismus also, über den die internationalen Zahlungen in Renteneinkommen lokaler Eliten verwandelt werden. – Die wirtschaftliche Logik der Ökonomie der Intervention ist unter normalen Bedingungen die des bürokratischen Mittelabflusses; die getätigten Transaktionen unterliegen nicht der Erfolgskontrolle des Marktes, sondern einer bürokratischen Kontrolle und Evaluierung, die die Mechanismen der Mittelvergabe in der Regel nicht in Frage stellt.

Zweitens die Ökonomie der „Mafia“. „Mafia“ steht in diesem Zusammenhang für ein sehr komplexes Betätigungsfeld, auf dem sich offen gewaltsame und illegale Aktivitäten (unter anderem der Schmuggel/Parallelhandel), Überbleibsel der sozialistischen Ökonomie und der von dieser geschaffenen Beziehungsnetze (unter anderem der ehemals staatlichen Banken), Überhänge der Ökonomie des Bürgerkrieges und die Nutzung der legalen politischen Strukturen miteinander verflechten. Die Ökonomie der Mafia ist eine quasi-feudale Ökonomie ohne Produktion, gekennzeichnet unter anderem durch

- klientelistische Transaktionsbeziehungen, auch auf der Grundlage ethnischer Zuordnung;
- die private Vermarktung öffentlicher Güter, unter anderem Sicherheit (was die Kapazität zur Drohung mit Gewalt voraussetzt); und
- die Nutzung der Preisdifferenzen zwischen legalen und illegalen Märkten.

Zur Ökonomie der „Mafia“ lässt sich auch die systematische Plünderung der Aktiva des Sozialismus durch die lokalen politischen Führungsgruppen rechnen, in erster Linie der Aktiva der sogenannten Zahlungsbüros, die im sozialistischen Jugoslawien das Kontrollmonopol über

⁵⁴ S. hierzu Werner Kampeter, *Nachkriegszeit in Kosovo: Wüste oder Wirtschaftswunder?* Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Juni 1999

sämtliche finanzielle Transaktionen innegehabt hatten. Der Arbeitsmarkt der Mafiaökonomie setzt sich zusammen aus den lokalen Eliten – dem ehemals sozialistischen Führungspersonal in Verbindung mit den neuen Gewaltunternehmern des Bürgerkriegs – sowie der Vielzahl nicht geregelt Beschäftigter, die ihr wirtschaftliches Überleben infolge der Schwäche der legalen Wirtschaft nur im Rahmen klientelistischer Beziehungsnetze sichern können.

Drittens die Subsistenzökonomie all derjenigen – etwa der Hälfte der Bevölkerung –, die ohne formelle Beschäftigung und ohne Zugang zu offiziellen Sozialleistungen ihr wirtschaftliches Überleben durch informelle Tätigkeiten (einschließlich im Dienst der „Mafia“), Gelegenheitsarbeit, Kriminalität, Zuwendungen von Familienangehörigen im Ausland, Zugang zu humanitären internationalen Hilfsleistungen, Naturaltausch usw. sichern müssen.

Viertens schließlich die formelle Rest-Wirtschaft: Die (eher idealen als realen) Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die für den inneren oder äußeren Markt produzieren, Sozialbeiträge, Steuern und Zölle abführen, gesetzlichen Auflagen nachkommen usw. – die Ökonomie also, die der eigentliche Bezugspunkt der Wirtschaftspolitik der Intervention wäre. Die Regulierung der formellen Wirtschaft wird vor allem von den internationalen Organisationen betrieben, die unter anderem für die Geldpolitik zuständig sind. Die Grenzen zwischen formeller Wirtschaft und den anderen drei Sektoren ist freilich nicht exakt zu ziehen. Die Handelsbanken etwa sind eng mit den lokalen nationalistischen Parteien verbunden und partizipieren auch an der Ökonomie der „Mafia“. Steuerhinterziehung und die Nutzung paralleler Märkte sind kein Zeichen für hohe kriminelle Energie, die auswärtigen Renten kommen nicht nur Verbrechern oder korrupten Politikern zu. Das Etikett „formelle Wirtschaft“ bezeichnet daher weniger ein eindeutig abgrenzbares Kollektiv wirtschaftlicher Akteure als eine Art Idealzustand, dem einige Unternehmen (insbesondere Unternehmen aus dem Ausland) mehr oder weniger nahe kommen.

Für die Beurteilung der offiziellen Wirtschaftspolitik der internationalen Organisationen in Bosnien ist es weniger entscheidend, ob sie als „neoliberal“ oder nicht zu qualifizieren ist, sondern dass sie eher vom Idealzustand der bosnischen Volkswirtschaft als von deren Realität ausgeht und die Segmentierung der bosnischen Volkswirtschaft (einschließlich der Wirkungen der Intervention selbst) nur unzureichend berücksichtigt. Die internationalen Organisationen verfügen nur über das wirtschaftspolitische Instrumentarium, das in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften entwickelt wurde. Dieses Instrumentarium trifft aber auf eine Realität, die in dreierlei Hinsicht vom Standardmodell einer entwickelten Volkswirtschaft abweicht. Die Wirtschaft Bosniens ist im traditionellen Sinne *unterentwickelt*, sie ist gekennzeichnet durch den *Übergang vom Sozialismus zum Kapitalismus*, und sie ist *geprägt von der Ökonomie des Bürgerkrieges*. Die dreifache Transformation, die notwendig ist, kann sich hinsichtlich der beiden erstgenannten Abweichungen auf eine Vielzahl von Erfahrungen und deren theoretische Verarbeitung stützen – obwohl die Literatur zur traditionellen Entwicklungspolitik wie zur Transformation ehemals sozialistischer Länder die Intervention internationaler Organisationen oft als verfehlt kennzeichnet. Das dritte Charakteristikum der bosnischen Wirtschaft – ihre Prägung durch die *Ökonomie des Bürgerkrieges* – ist demgegenüber ein Phänomen, das erst seit kurzem systematische Beachtung findet. Die wissenschaftliche Diskussion hat sich bislang vor allem auf die ökonomische Seite der Konflikte selbst konzentriert. Ihr Beitrag zum *Konfliktmanagement* reduziert sich meist auf den Hinweis, dass die ökonomische Dimension der Konflikte und die in ihnen sich bildenden Interessen zu berücksichtigen seien. Die *Interaktion* zwischen Konfliktökonomie und internationalem Konfliktmanagement ist dagegen (von Ansätzen zu einer Ökonomie der Flüchtlingslager abgesehen) kaum analysiert worden. Statt dessen sind Begriffe wie „Mafia“ oder „Korruption“ zu im Grunde verharmlosenden Synonymen für die schwer zu bewältigenden Hindernisse von Entwicklungs- und Transformationsprojekten geworden. Beide Begriffe bezeichnen Abweichungen von einer un-

terstellten Normalität, mit ihnen verbindet sich aber auch die Vorstellung, dass es sich um eine übliche, in jeder Volkswirtschaft vorzufindende Grauzone begrenzten Umfangs handle. Eine systematische Analyse der unter „Mafia“ und „Korruption“ zusammengefassten Phänomene *als eigenständiger Ökonomie* sowie die Entwicklung möglicher Strategien ihrer Überwindung dagegen stehen noch aus.

Erst nach der Überwindung der Konfliktökonomie wäre die Frage zu stellen, welche Rolle die „legale“ bosnische Wirtschaft in Europa spielen könnte. Angesichts ihrer Dimension und peripheren Strukturen sowie der äußeren Rahmenbedingungen wäre ein eigenständiger Entwicklungsweg zu einer sich selbst tragenden Wirtschaft offensichtlich ein sehr ehrgeiziges Ziel. Selbst von einer Nischenfunktion als bevorzugter Produktionsstandort internationaler Unternehmen – die von Irland und Ungarn angestrebte Option – ist Bosnien noch weit entfernt. Eher lässt sich voraussagen, dass Bosnien als kleine, randständige, offene und verletzte Volkswirtschaft auch in Zukunft von externen Zuwendungen (also Renten) abhängen wird; dass der Export von Arbeitskraft eine wichtige Einkommensquelle sein wird; und dass die formelle lokale Ökonomie (Landwirtschaft, Dienstleistungen, eine rudimentäre verarbeitende Industrie) stark subsistenzwirtschaftlich geprägt sein wird. Die Option für Bosnien ist nicht, ein neues Irland zu schaffen, sondern einen Mezzogiorno zu verhindern – eine Rentenökonomie, die infolge „mafiotischer“ Strukturen zum Fass ohne Boden wird.

5. Schluss: Lernprozess mit offenem Ausgang

Die Forderung nach einer Weltinnenpolitik gehört mittlerweile nicht mehr nur zum Standard-Repertoire einer aufgeklärten Auseinandersetzung mit der Globalisierung, sie ist, was Bosnien angeht, bereits Realität: In Bosnien übt die internationale Gemeinschaft *de facto* die Funktionen eines Souveräns aus. Dies hat, wie oben gezeigt, einige Beobachter veranlasst, Bosnien als eine Art Pilotprojekt internationaler Ordnungspolitik anzusehen. Gleichzeitig zeigt gerade dieses Pilotprojekt auch die Grenzen künftiger internationaler Interventionen. Wenn die ambitionierten Ziele der internationalen Intervention – der Aufbau einer funktionierenden Demokratie und Marktwirtschaft als Voraussetzung der Konfliktbeilegung und -prävention – ernst genommen werden, wird das Protektorat zeitlich wie vom Umfang seiner Kompetenzen her unbegrenzt – und für die Mitglieder der internationalen Gemeinschaft entsprechend teuer. Dies liegt daran, dass die Ziele und Instrumente der internationalen Gemeinschaft auf der einen und die Verhältnisse in Bosnien auf der anderen Seite in einem eklatanten Missverhältnis stehen. Die Ziele Demokratie und Marktwirtschaft sind in einer peripher-rückständigen, historisch vom sozialistischen Wirtschaftssystem geprägten und vom Bürgerkrieg zerstörten Wirtschaft und Gesellschaft in hohem Grade virtuell. Einem Land, das einen dramatischen Involutionsprozess durchgemacht hat, werden die komplexesten Formen wirtschaftlicher, politischer und sozialer Organisation verordnet. Das Instrumentarium sind finanzielle Mittel (verbunden mit Experten und Expertise), die nach dem Muster der traditionellen Entwicklungshilfe vergeben werden, einem Muster, das sich in den Entwicklungs- und ehemals sozialistischen Transformationsländern nur selten bewährt hat. Im Unterschied zu anderen Empfängerländern ist der internationalen Gemeinschaft in Bosnien aber sowohl die exit-Strategie als auch eine Politik des „Weiter so!“ verwehrt. Daher rührt die ungesteuerte *Eigendynamik des Protektorats*, die sich als Ergebnis eines Lernprozesses aus der Konfrontation der internationalen Gemeinschaft mit den lokalen Eliten ergibt.

Die Tatsache, dass sich die internationale Gemeinschaft im Falle Bosniens einen solchen Lernprozess leistet und – wie immer halbherzige – Konsequenzen aus ihm zieht, ist darauf zurückzuführen, dass sich in Südosteuropa zwei internationale Trends überschneiden. Auf der

einen Seite steht die Intervention in Bosnien in der Kontinuität internationaler Konfliktbeilegung und -prävention nach dem Muster der UN; entsprechend vielgestaltig präsentiert sich auch die internationale Gemeinschaft selbst: Als ein Konglomerat aller großen westlichen Demokratien, deren staatlichen und parastaatlichen Durchführungsorganisationen, internationalen politischen Organisationen wie UNO, OSZE u.a., internationalen Wirtschaftsorganisationen wie Weltbank und IWF und privaten NGOs. Auf der anderen Seite liegt Bosnien aber auch zumindest perspektivisch im Expansionsraum der Europäischen Union. Bosnien ist, ob man will oder nicht, virtuelles Mitglied der EU, und die Expansion der EU folgt, auch wenn sich deren Instrumentarium auf den ersten Blick kaum von dem anderer Mitglieder der internationalen Gemeinschaft unterscheidet, einer anderen Logik als die traditionelle Konfliktbeilegung: Weil Bosnien virtuelles Mitglied der EU ist, ist die Intervention zum Erfolg verurteilt, wie teuer dieser auch sein mag. Bosnien ist daher ein Pilotprojekt der Weltinnenpolitik nicht nach dem UN-, sondern nach dem EU-Muster. Der langwierige und quälende Prozess der supra-staatlichen Regulierung von immer mehr Politikbereichen, den die EU-Mitglieder freiwillig auf sich nehmen, findet in Bosnien seine unfreiwillige Entsprechung. Daher besteht paradoxerweise auch die Chance, dass – langwierig und quälend – letztlich auch die Bastionen der bosnischen Konfliktökonomie aufgerieben werden.