

Ein Jahr Dayton-Friedensabkommen

Eine Bilanz der zivilen Implementierung

HSFK-REPORT 1/1997

Zusammenfassung:

1. Der Friedensvertrag für Bosnien-Herzegowina ist ein in der jüngsten Geschichte einmaliges Dokument. Die internationale Staatengemeinschaft oktroyierte den Kriegsparteien als Friedensabkommen mit detaillierten Ausführungsbestimmungen bis hin zu einer Verfassung für das umkämpfte Land. Sie übertrug der NATO, der Europäischen Union und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) weitreichende Befugnisse für die Durchsetzung. Mit dem Abkommen von Dayton installierte die Staatengemeinschaft eine internationale Treuhänderschaft für Bosnien-Herzegowina.
2. Es gab keine bedingungslose Kapitulation der Kriegsparteien. Niemand verließ als Sieger das Schlachtfeld, niemand als Verlierer. Der Frieden mußte also auch bei denen gestiftet werden, die die politische Verantwortung für den Krieg, für viele Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen trugen und tragen. Damit stellt sich die Aufgabe, den Vertrag, der mehr oder weniger widerwillig unterschrieben wurde, oft gegen die Obstruktion der früheren Kriegstreiber durchzusetzen.
3. Zu der Politik, mit den herrschenden politischen Führungen den Frieden abzuschließen, gab es keine Alternative. Die Staatengemeinschaft war nicht bereit, die menschlichen und materiellen Kosten zu tragen, um über eine Art Besatzungsregime im Rahmen eines UN-Protectorates den bosnischen Staat neu aufzubauen. Da diese Tatsache respektiert werden muß, dürfen die Erwartungen an eine schnelle Umsetzung des Friedensabkommens nicht zu hoch geschraubt werden.
4. Angesichts der erdrückenden Übermacht der von den USA geführten Implementation Forces (IFOR), erwies sich die Realisierung der militärischen Teile des Dayton-Abkommens als wenig problematisch. Doch damit wurden erst die notwendigen Voraussetzungen für einen Frieden geschaffen; die hinreichenden Bedingungen für dessen Konsolidierung fehlen noch. Die zivilen Bestimmungen des Vertrages von Dayton sind ungleich mühsamer umzusetzen und erfordern von den Beteiligten die Bereitschaft zur Kooperation, die nicht militärisch erzwungen werden kann.
5. Ein Grundproblem des Friedensabkommens von Dayton ist seine Janusköpfigkeit. Einerseits akzeptiert es die vom Krieg geschaffenen Realitäten, nämlich eine Aufteilung Bosnien-Herzegowinas nach ethnischen Kriterien, andererseits hält es programmatisch an der Unheilbarkeit des Staates und der völligen Freizügigkeit seiner Bewohner fest. Daraus ergibt sich eine Schachtelkonstruktion für den Staatsaufbau, die bisher einmalig ist: Bosnien-Herzegowina besteht aus zwei Entitäten, der Föderation Bosnien und Herzegowina, bestehend aus bosnischen, kroatischen, bosniakischen und gemischten "Kantonen" und der Republica Srpska. Jede Entität verfügt über eine eigene Armee und kann "parallele Sonderbeziehungen zu ihren Nachbarn, Serbien und Kroatien, aufnehmen.
6. Durch die ethnische checks- and balances-konstruktion, die selbst beim besten Willen zur Zusammenarbeit nur schwer funktionieren und bei weniger gutem Willen jederzeit Anlaß zu endlosen Auseinandersetzungen bietet, zieht die Abwicklung internationaler Unterstützungsmaßnahmen prinzipiell in die Länge. Eine solche Konstruktion kann auch nur funktionieren, wenn kompromißbereite Führungen die Politik in den einzelnen Entitäten bestimmen. Dies ist gegenwärtig nur sehr eingeschränkt der Fall.

7. Der Aufbau der politischen Strukturen begann nach den Wahlen im September 1996. Ihre demokratische Reputation ist gering, dennoch kann das Ergebnis als den Willen der Bevölkerung widerspiegelnd, akzeptiert werden. Angesichts der beherrschenden Stellung der etablierten nationalistischen Parteien und dem Wahlsystem, das eine Wahl nach etlichen Kriterien begünstigt, war kein grundlegend anderes Wahlergebnis zu erwarten. Es ist nicht ausgeschlossen, daß die Wahlen einen ersten Schritt zum Aufbau einer demokratischen Gesellschaft darstellen, indem die gewählten Volksvertreter in demokratische Formen des Konfliktaustrags einsozialisiert werden. Inwieweit sich im Verlauf der parlamentarischen und exekutiven Arbeit das politische System sich weiter pluralisiert, kann noch nicht sicher prognostiziert werden. Der Vergleich mit anderen postsozialistischen Staaten zeigt, daß nach dem Ablauf einer gewissen Übergangszeit festgefugte Wählerpräferenzen in Bewegung geraten können.

8. Die Umsetzung der Wahlergebnisse, die Konstituierung der von der Verfassung vorgesehenen Organe und die Besetzung der einzelnen Posten erfolgt in einem mühsamen "stop- and go-Prozeß". Erst nach massivem Druck durch die Staatengemeinschaft gelang es, die wichtigsten Verfassungsorgane zu besetzen. Der Beweis ihrer Funktionsfähigkeit steht noch aus. Die Wahlen haben auch - wie befürchtet - die bisher herrschenden Parteien mit demokratischem Öl gesalbt.

9. Es gibt keine Möglichkeit, die weitgehende ethnische Vereinheitlichung ist die schreckliche Realität. Der Krieg hat zu individuellen und kollektiven Verletzungen geführt, die bis auf weiteres in vielen Bereichen und Gegenden Multiethnizität und -kulturalität nur in Ausnahmefällen möglich machen. Der Preis des Friedens wird die - weitgehende - Hinnahme der Vertreibungen sein. Viele Flüchtlinge werden nicht in ihre alte Heimat zurückkehren können. Zwar sollte die Staatengemeinschaft weiter auf dem prinzipiellen Recht auf Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit bestehen, jedoch seine Durchsetzung nicht forcieren. Es geht darum, die Flüchtlinge neu anzusiedeln und ihnen eine wirtschaftliche und gesellschaftliche Perspektive zu geben. Wenn kein Weg an einer Neuansiedlung eines Großteils der Flüchtlinge vorbeiführt, muß die Frage der Entschädigung und eines Lastenausgleichs geklärt werden. Dies ist eine der Aufgaben, die sich für die nächste Zukunft stellen und für die notwendige Voraussetzung Wirtschaftswachstum in der Region ist.

10. Mit dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag besteht eine Institution, die es der serbischen, kroatischen und bosniakischen Bevölkerung ermöglicht, die schwierige Gratwanderung zwischen politischer Rücksichtnahme auf den Friedensprozeß und der Aufarbeitung der Vergangenheit zu versuchen. Der Umgang mit mutmaßlichen Kriegsverbrechern war bisher ein Kompromiß zwischen der universalistischen Programmatik, Kriegsverbrechen prinzipiell ahnden zu sollen, und der realpolitischen Notwendigkeit, mit denjenigen, die politisch für den Krieg Mitverantwortung tragen, einen Frieden zu schließen. Auch war mit dem Friedensschluß kein Austausch der politischen und militärischen Eliten verbunden. Folglich bleiben diejenigen unbehelligt, die sich rechtzeitig von der Kriegsauf die Friedenspolitik umgestellt haben und nur diejenigen, die weiter auf Krieg setzten, wenn Waffenstillstand angesagt war - wie Karadzic oder Mladic -, wurden angeklagt. Ansonsten stehen eher untergeordnete Dienstgrade vor Gericht, sofern sie sich selber stellen oder im Ausland festgenommen werden. Die Verlagerung der Verfolgung mutmaßlicher Kriegsverbrecher auf ein internationales Gericht wirkt damit entlastend und läßt den noch lebenden Opfern zumindest eine moralische Wiedergutmachung zukommen.

11. Ein bisher wenig beachteter Aspekt der Anklagen vor dem Internationalen Gerichtshof ist seine Wirkung auf die Entmachtung von bisherigen politischen Führungspersonlichkeiten. Gesellschaften sind oft gar nicht - oder erst zu einem späten Zeitpunkt - in der Lage, sich mit den in ihnen begangenen Verbrechen auseinanderzusetzen. Die Prozesse vor dem Kriegsverbrechertribunal in Den Haag können daher nur der Anstoß von außen dazu sein, nach einer Pluralisierung und Demokratisierung der Gesellschaft Verbrechen gegen die Menschlichkeit vor eigenen Gerichten abzuurteilen. Die Erwartungen daran sollten allerdings nicht zu hoch angesetzt werden. Moralischer Rigorismus ist fehl am Platz, Aufarbeitungsprozesse brauchen sehr viel Zeit - und sie gelingen nie vollständig.

12. Von vielen Seiten ist gefordert worden, die Verhaftung von Karadzic und Mladic und anderen potentiellen Kriegsverbrechern durch IFOR/SFOR vorzunehmen. Daß beide immer noch frei herumlaufen, ist ohne Zweifel eine gravierende Beschädigung der internationalen Glaubwürdigkeit. Andererseits ist es von großer Bedeutung für den Selbstreflexions- und Demokratisierungsprozeß vor allem in den serbischen und kroatischen Gesellschaften, daß potentielle Kriegsverbrecher von den eigenen

Behörden festgenommen und ausgeliefert werden. Hierdurch kann eine Dynamik in Gang gesetzt werden, die den Demokratisierungsprozeß vorantreibt und deren Effekte höher einzuschätzen sind, als der kurzfristige Gewinn einer Verhaftung durch "ausländische Truppen".

13. Die Evaluierung des ersten Jahres nach dem Dayton-Abkommen hat gezeigt, daß von einem selbsttragenden Friedensprozeß noch keine Rede sein kann, im Gegenteil. Ohne den permanenten Druck der USA, der NATO und der EU waren die Beteiligten unfähig, ihn überhaupt in Gang zu bringen, geschweige denn fortzuführen.

14. Konditionierung, d.h. vor allem wirtschaftliche Unterstützungsmaßnahmen von der Einhaltung des Dayton-Abkommens abhängig zu machen, ist der im Prinzip richtige Weg, den die Staatengemeinschaft gewählt hat. Allerdings ist Konditionierung auch janusköpfig. Die Zurückhaltung finanzieller Unterstützung trifft alle Teile der Bevölkerung gleichermaßen, sie teilt damit viele Dilemmata, die auch der Verhängung von Wirtschaftsembargos zu eigen sind. Es käme also zukünftig darauf an, die Strategie der Konditionierung zu einem selektiven Konzept weiterzuentwickeln, nachdem diejenigen belohnt werden, die sich um die Umsetzung des Friedensabkommens bemühen, und diejenigen sanktioniert, die es hintertreiben.

15. Machtteilung und Proporz auf ethnischer Grundlage sind die tragenden Elemente der Verfassungskonstruktion Bosnien-Herzegowinas.

16. Maßstab für die Untersuchung, inwieweit der Dayton-Vertrag im ersten Jahr umgesetzt worden ist, ist, inwieweit ein Prozeß der friedlichen Koexistenz in Gang gesetzt wurde. Friedliche Koexistenz hat als zentralen Aspekt die Segmentierung und Autonomie bisher verfeindeter Gruppen. Ähnlich wie im Entspannungsprozeß während des Ost-West-Konflikts, der auf Abgrenzung und Annäherung beruhte, kommt es bei der Meßlatte darauf an zu untersuchen, inwieweit es gelungen ist, mit dem ethnischen Konflikt in der Form eines Modus vivendi umzugehen. Dazu kann auch eine Separierung der bisher verfeindeten Bevölkerung gehören - wo dies gewünscht. Auch die Sezession kann friedensfördernd sein.

17. Als allgemeines Fazit läßt sich konstatieren, daß die abgrenzenden Elemente des Dayton-Vertrages am besten implementiert wurden. Weniger erfolgreich war die Umsetzung der kooperativen Elemente. Drei Themenbereiche werden hier besonders untersucht, der Aufbau einer tragfähigen politischen Struktur als Voraussetzung für ein checks and balances-System nach ethnischen Kriterien, die Frage der Rückkehr der Flüchtlinge und die Aufarbeitung der Vergangenheit.