

# DAS SCHWEIZER ENGAGEMENT IN BOSNIEN: LANGFRISTIGKEIT UNTER DRUCK

*Von Matthias Bieri*

*2016 jährt sich der Beginn des Nachkriegs-Engagements der Schweiz in Bosnien-Herzegowina zum zwanzigsten Mal. Zeit, zurückzublicken auf die Schweizer Präsenz im Land. Da in Bosnien nach wie vor drängende Probleme bestehen, scheint ein baldiges Ende des zivilen und militärischen Engagements unwahrscheinlich. Die Schweiz will ihrem langfristigen Ansatz treu bleiben, wird in Zukunft aber vor wichtige Entscheidungen gestellt werden.*

## EINLEITUNG

Am 14. Dezember 1995 beendete die Unterzeichnung des Friedensvertrags von Dayton den Bosnienkrieg, welcher über 100 000 Todesopfer gefordert hatte. Für die internationale Gemeinschaft begann damit ihr Nachkriegsengagement, wobei zwei Ziele im Vordergrund standen: Die militärische Sicherung des Friedens und der Wiederaufbau des Landes. Dem Abkommen folgte die Stationierung der UNO-mandatierten Nato-Mission *Implementation Force* (IFOR), die Ende 1996 von der Folgemission SFOR (*Stabilization Force*) abgelöst wurde. Zugleich lief auch die internationale Stabilisierungs- und Wiederaufbauhilfe im Land an; bilaterale und multilaterale Entwicklungsprojekte wurden aufgegleist.

Seit den 1990er-Jahren ist der Westbalkan eine Schwerpunktregion der Schweizer Aussenpolitik. Die Region im Allgemeinen und Bosnien im Speziellen sind für die Schweiz aus verschiedenen Gründen von Bedeutung. Insbesondere die geografische Nähe und die rund 60 000 Einwohner der Schweiz mit Wurzeln in Bosnien begründen das Schweizer Interesse an der Entwicklung des Landes.<sup>1</sup> Die Schweiz will mit ihrem Engagement die Sicherheit in ihrer Nachbarschaft fördern, deren er-

1 Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2000*, 15.11.2000; Bundesrat, *Aussenpolitische Südost-europa-Strategie der Schweiz*, 24.4.2002; Bashkim Iseni et al., *Die Bevölkerung von Bosnien und Herzegowina in der Schweiz* (Bern: BFM/Deza, 2014), hier 35 sowie 96–101.

neute Instabilität sie auf verschiedene Art und Weise beeinträchtigen würde.<sup>2</sup> Die Unabhängigkeit Bosniens hatte die Schweiz 1992 anerkannt, während des Krieges leistete sie Nothilfe und nahm vorübergehend bis zu 70 000 Flüchtlinge auf.<sup>3</sup> 1996 begann dann auch für die Schweiz ein neuer Abschnitt in Bosnien. In den Jahren nach dem Krieg beteiligte sie sich substanziell am Wiederaufbau des Landes. Dieses Engagement wurde nach Beseitigung der unmittelbaren Kriegsfolgen fortgesetzt. Die Schweiz fördert seither auf verschiedene Weisen die Entwicklung Bosniens als Schwerpunktland ihrer Entwicklungszusammenarbeit in Osteuropa. Auch die Armee ist heute noch mit 26 Angehörigen vor Ort.

In Bosnien konzentriert sich die Schweiz auf Nischenbereiche. Dies unter anderem, weil ihr durchaus beachtlicher Beitrag verglichen mit dem internationalen Hauptakteur vor Ort, der EU, klein ausfällt. Die EU-Institutionen und die EU-Mitgliedsländer investierten 2014 mehr als 423 Mio. USD in die Entwicklungszusammenarbeit, die Schweiz als fünfgrößtes Geberland rund 28 Mio. USD. Insgesamt hat der Bund seit 1996 in Bosnien Unterstützung in Höhe von rund 600 Mio. CHF geleistet. Daneben sind auch der Internationale Währungsfond (IWF), die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und die Weltbank wichtige finanzielle Unterstützer des Landes.<sup>4</sup> Die Absprache mit den multilateralen Akteuren, insbesondere der EU, ist darum für die Schweiz stets vonnöten, um Doppelungen zu verhindern und die Kohärenz der Aktivitäten sicherzustellen.

Die EU hatte Mitte der 2000er-Jahre die Führung bei der euro-atlantischen Integration Bosniens, die als Mittel zur nachhaltigen Befriedung des Landes gilt, von den USA übernommen. Dies äusserte sich in der 2004 erfolgten Überführung der militärischen Mission von der

2 Bundesrat, *Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 (Vorabdruck)*, 17.2.2016, 229–230.

3 Andreas Wenger / Jeronim Perovic, *Das schweizerische Engagement im ehemaligen Jugoslawien: über Grenzen und Möglichkeiten der Aussenpolitik eines neutralen Kleinstaates* (Zürich: ETH Zürich, 1995); Michael Meier, *Das Engagement der Schweiz in den Konflikten im ehemaligen Jugoslawien* (Bern: Lang, 2006).

4 OECD, *Aid (ODA) Disbursements to Countries and Regions*, 22.9.2016, <http://stats.oecd.org>; Deza, *Interview mit Elisabeth von Capeller, Chefin des Direktionsbereichs Ostzusammenarbeit der Deza*, 14.7.2016; Internationaler Währungsfond, *Bosnia and Herzegovina: Turning the Economy Around*, 9.11.2016; EBRD, *The Strategy for Bosnia and Herzegovina*, 15.1.2014; Weltbank, *World Bank Group in Bosnia and Herzegovina: Partner for a Better Future*, 21.9.2016.

Nato zur EU und der Übernahme der Polizeimission von der UNO 2003 – die EU-Polizeimission *European Union Police Mission* (EUPM) löste die *International Police Task Force* (IPTF) ab – aber auch im politischen Bereich. Die USA haben zwar in Bosnien immer noch ein auf die Jugoslawienkriege zurückgehendes Prestige, nur hatten sich ihre Präsenz, ihr Interesse und damit auch ihr Einfluss auf die Geschicke des Landes verringert.<sup>5</sup> Die EU ihrerseits war im letzten Jahrzehnt stark von Krisen abgelenkt.

**Ein baldiges Ende der Schweizer Präsenz in Bosnien scheint vorläufig unrealistisch.**

Sie hat sich in ihrer Bosnien-Politik zudem öfters uneinig gezeigt und der eigenen Arbeit damit geschadet. Eine 2014 lancierte Initiative zur Revitalisierung der europäischen Integration des Westbalkans sollte die EU-Politik kohärenter machen. Der aus der Initiative hervorgegangene und auf fünf Jahre angelegte «Berlin-Prozess» soll mit jährlichen Gipfeltreffen neuen Schwung erzeugen. Der Prozess steht stellvertretend für die deutsche Führungsrolle innerhalb der EU in Bosnien.<sup>6</sup>

Ein baldiges Ende der Schweizer Präsenz in Bosnien scheint vorläufig unrealistisch. Für Bosnien ist die internationale Unterstützung nach wie vor vital, die Zukunft des Landes ist ungewiss. Wirtschaftlich, sozial und auch im rechtsstaatlichen Bereich sind nur wenig Fortschritte erkennbar. Bosnien ist auch nach Ansicht des Schweizer Bundesrates noch immer krisengefährdet und noch nicht soweit reformiert, dass es ohne fremde Hilfe seinen Bürgern ein Leben in Würde und Sicherheit garantieren könnte.<sup>7</sup> Der Graben zwischen den Ethnien hat sich zudem seit dem Krieg nicht geschlossen. Das Dayton-Abkommen etablierte Einflusszonen für die drei Ethnien im Land – die bosnischen Serben, die bosnischen Kroaten und die Bosniaken – inklusive zahlreicher Veto-rechte für die Volksgruppen. Diese Konstellation führte dazu, dass bis

5 Steve Woehrel, *Bosnia and Herzegovina: Current Issues and U.S. Policy*, Congressional Research Service, 24.1.2013.

6 Kurt Bassuener / Bodo Weber, *EU Policies Boomerang: Bosnia and Herzegovina's Social Unrest* (Sarajevo/Berlin: Democratization Policy Council, 2014); Andreas Ernst, «Autoritäre Tendenzen auf dem Westbalkan: Gipfel in Berlin», in: *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ), 28.8.2014; Erich Rathfelder, «Durchbruch dank Merkel. EU und Bosnien-Herzegowina», in: *Die Tageszeitung*, 19.7.2016; Igor Jovanovic, «Vienna Summit Binds Balkan States to Broad Reforms», in: *Balkan Investigative Reporting Network*, 28.8.2015.

7 Bundesrat, *Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz*, 24.8.2016.

heute keine neue Verfassung ausgearbeitet werden konnte, die den Staat effizienter und reformfähiger gemacht hätte. Da die drei Bevölkerungsgruppen nach wie vor unterschiedliche Vorstellungen von ihrer staatlichen Zukunft haben, ist der Zusammenhalt weiterhin nicht garantiert, auch wenn ein gänzlicher Zerfall Bosniens unwahrscheinlich scheint. Die internationale Präsenz dient aber auch als Absicherung für diesen nicht gänzlich auszuschliessenden Fall. Verschärfend kommt hinzu, dass Russland über die bosnische Teilrepublik (*Republika Srpska*, kurz RS) dem Westen Probleme bereiten kann. Es unterhält enge Kontakte zu diesem Landesteil, unterstützt dessen separatistische Tendenzen und stellt die euro-atlantische Integration des gesamten Landes infrage. Die bosnisch-serbische Führung kokettiert seit einigen Jahren mit der Separationsdrohung. Mit einem Referendum im September 2016 liess sie den Jahrestag der Gründung der RS 1992 als Feiertag der Teilrepublik bestätigen und versties damit gegen ein Verbot des Verfassungsgerichts, welches das Referendum für illegal erklärt hatte. Mit der Ignorierung der Verfassungsgerichtsentscheide geht auch eine Schwächung der Verfassung einher, welche die bosnischen Serben in Bosnien-Herzegowina hält. Die Führung lenkte damit von ihren Misserfolgen ab und vergrösserte ihren Rückhalt in der Bevölkerung mit Blick auf die Lokalwahlen Anfang Oktober. Zugleich schafft sie es trotzdem, dringend benötigte Hilfsgelder aus dem Westen zu akquirieren. Ebenfalls für Unruhe sorgt die in den letzten Jahren gewachsene Relevanz islamistischer Gruppierungen in Bosnien. Die Missionierungsaktivität dieser Gruppierungen in Kombination mit einer perspektivlosen Jugend haben Befürchtungen geweckt. Auch die internationalen Akteure im Land interessieren sich für dieses Thema, nicht zuletzt auch die Schweiz, welche sich bei der Prävention von gewalttätigem Extremismus einbringt.

Das zwanzigjährige «Jubiläum» bietet sich an, um Bilanz zu ziehen und die Perspektiven des Schweizer Engagements in Bosnien näher zu analysieren. Die Schweiz hat sich durch ihre langfristigen Anstrengungen und konkrete, sich auf die Lebensqualität der Bevölkerung auswirkende Projekte einen guten Ruf verschafft. Die Relevanz der Präsenz in Bosnien wird sich für die Schweiz in den kommenden Jahren wohl nicht gross verändern. Hingegen ist von einem Verlust an Aufmerksamkeit und Interesse auszugehen, welcher – jenseits der Bedarfsentwicklung – den Druck zur Reduzierung des Engagements vergrössern

könnte. Das Schwinden der Migration aus Bosnien in die Schweiz – trotz nach wie vor grosser Auswanderungsbereitschaft im Land – wird dazu beitragen.

## 1 DIE SCHWEIZ IN BOSNIEN SEIT DEM KRIEG

Das Engagement der Schweiz in Bosnien schloss an die Unterstützung während des Krieges an. Für die humanitäre Hilfe während des Konflikts stellte die Eidgenossenschaft mehr Mittel für ein einzelnes Krisengebiet zur Verfügung als je zuvor in ihrer Geschichte. Auch an den Missionen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) in Bosnien, etwa zur besseren Kontrolle von Gefangenenslagern, waren Schweizer beteiligt, wie auch an der UNO-Mission UNPROFOR, wo unbewaffnete Zivilpolizisten und Militärbeobachter zum Einsatz kamen. Die humanitäre Hilfe während des Krieges belief sich auf über 145 Mio. CHF.<sup>8</sup> Die finanzielle Hilfe gleich nach dem Krieg übertraf diesen Betrag: Zwischen 1996 und 1998 leistete die Schweiz Wiederaufbauhilfe in Höhe von 220 Mio. CHF.<sup>9</sup>

In der Folge sollen zuerst die Anfänge des Nachkriegsengagements sowie abgeschlossene Projekte betrachtet werden, gefolgt von den aktuellen Aktivitäten. Die Analyse der momentanen Lage in Bosnien führt dann über zu den Perspektiven des Schweizer Engagements.

### 1.1 VOM ENDE DES KRIEGS BIS ZUM ENDE DER 2000ER-JAHRE

Den umfangreichsten Schweizer Beitrag in Bosnien leistete von Beginn an die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza). Zwischen 1996 und 1999, der direkten Nachkriegszeit, lag ihr Fokus auf humanitärer Hilfe und Wiederaufbau. In den ersten beiden Jahren ging es für die internationale Gemeinschaft vor allem darum, der Bevölkerung das zum Leben Notwendige zugänglich zu machen. Anschliessend standen die Rückkehr der Flüchtlinge und der Aufbau der staatlichen Strukturen im Mittelpunkt. Auch für die Schweizer Ent-

8 Wenger/Perovic, *Schweizerisches Engagement*.

9 Eidgenössische Militärbibliothek, Forschungsdienst, *Bosnien und Herzegowina: Historische Betrachtung und Aspekte der Beziehung zur Schweiz* (Bern 2010), 13.

wicklungszusammenarbeit rückte im Zuge dessen die langfristige Entwicklung in den Vordergrund. Dazu gehörte die Förderung der sozialen Marktwirtschaft zur Überwindung der ökonomischen Probleme des Landes, aber auch das Fördern von Demokratie und Menschenrechten wurde in der zerrütteten Nachkriegsgesellschaft zur Priorität. Das Ziel

### Die LOT-Teams dienen der Eufor als Frühwarnsysteme für potenzielle Konflikte.

einer europäischen Integration Bosnien-Herzegowinas und des gesamten Westbalkans gewann in dieser Zeit an Bedeutung, im Jahre 2000 begann der EU-Integrationsprozess mit dem Start des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses. Auch die Schweiz trägt dieses Entwicklungsziel seitdem mit, da die europäische Integration als von der Bevölkerung gewünscht angesehen wird und man sich nicht zuletzt dadurch eine nachhaltige Überwindung der regionalen Konflikte verspricht.<sup>10</sup>

Bosnien hatte für die Schweiz mit Blick auf die militärische Friedensförderung in den 1990er-Jahren besondere Bedeutung. Am 31. Januar 1996 beschloss der Bundesrat, unbewaffnete Schweizer «Gelbmützen» (welche ihre Umgangsbezeichnung von den sie kennzeichnenden gelben *Bérets* erhielten) als logistische Unterstützung für die OSZE-Mission in Bosnien zu entsenden. Im Juli 1996 traf der Hauptteil der Gelbmützen ein. Dies war ein wichtiger Meilenstein für das Auslandseingagement der Schweizer Armee und letztlich ein entscheidender Schritt hin zur Mitgliedschaft der Schweiz im Nato-Programm *Partnership for Peace*. Der Einsatz war auch ein wichtiger Erfahrungswert zur Aufgleisung weiterer Auslandseinsätze, so etwa der Beteiligung an der Nato-Mission KFOR in Kosovo. Die durchschnittlich 55 Schweizer Soldaten boten der OSZE-Mission in Bosnien bis ins Jahr 2000 logistische Unterstützung. Dieser Einsatz war anfangs innenpolitisch nicht unumstritten. Zwei Jahre zuvor hatten die Schweizer Stimmbürger die Entsendung von bewaffneten Schweizer Soldaten für UNO-Friedensmissionen abgelehnt. Letztlich war die Gelbmützen-Mission aber ein

10 Wolfgang Petritsch, «Herbst in Bosnien-Herzegowina: Erfahrungen und Perspektiven», in: *Europäische Rundschau* 43, Nr. 4 (2015), 23–32; Vedran Dzihic, «Vermessungen der Angst- und Freiheitszonen: 20 Jahre nach Dayton», in: *Europäische Rundschau* 43, Nr. 4 (2015), 15–22; Deza, *Interview mit Elisabeth von Capeller*.

voller Erfolg und die Schweizer Armee konnte wertvolle Einsatzerfahrung im Westbalkan sammeln.<sup>11</sup>

Nach einer kurzen Pause war die Schweiz ab 2004 wieder militärisch präsent in Bosnien. In diesem Jahr wurde die UNO-mandatierte Nato-Mission SFOR durch die EU-Mission «Eufor Althea» ersetzt. Auf Anfrage Grossbritanniens beteiligte sich die Schweiz an dieser Mission. Seit 2004 sind maximal 20 zum Selbstschutz bewaffnete Armeeangehörige im Einsatz. Diese setzen sich aus vier Stabsoffiziere sowie zwei Verbindungs- und Beobachtungsteams (*Liaison and Observation Team*, kurz LOT) à acht Armeeangehörigen zusammen. Die beiden LOT-Teams dienen heute in Mostar und Trebinje und sind zwei von noch insgesamt 17 Teams. 2004 waren noch 47 Teams über das Land verteilt, insgesamt hat sich die Präsenz der Eufor von 7000 Mann (2004) auf 600 2016 reduziert. Die LOT-Teams dienen der Eufor als Frühwarnsysteme für potenzielle Konflikte. Sie pflegen den Kontakt mit der Zivilbevölkerung und den lokalen Behörden in ihren Einsatzgebieten und dienen als deren Ansprechpersonen. Eine Stärke der Schweiz ist in dieser Hinsicht ihr Milizsystem. Den Milizsoldaten fällt der Umgang mit Zivilisten leichter als Berufssoldaten anderer Nationen, die sich im Alltag vor allem an andere Soldaten gewohnt sind.<sup>12</sup> Darüber hinaus stellte die Schweiz zwischen 2005 und 2009 der Mission ein Helikopterdetachment mit zwei Transporthubschraubern zur Verfügung. Auch dieser Einsatz der Schweizer Armee entsprach dem Nischenansatz der Schweiz in Bosnien.<sup>13</sup>

Im Rückblick darf auch der Schweizer Beitrag via internationale Organisationen nicht vergessen werden. So organisierte und überwachte die OSZE im September 1996 unter Schweizer Vorsitz die ersten Nachkriegswahlen im Land.<sup>14</sup> Wiederholt war die Schweiz auch hochrangig

11 Bruno Lezzi, «Neutralitätspareole gegen moderne Sicherheitspolitik: Der Kampf für Blauhelme im Rückblick», in: *NZZ*, 6.8.2013; Schweizer Armee, *SHQSU (Bosnien-Herzegowina)*.

12 Interview mit Oberst i Gst Fredy Keller, Kommandant Komp Zen SWISSINT, Stans, 23.8.2016; sowie Schweizer Armee, *Factsheet: EUFOR LOT und EUFOR MTT in Bosnien-Herzegowina*.

13 «Rückkehr nach vier Jahren», in: *Armee.ch* 2 (2009), 8–9.

14 Marie-Janine Calic, «Der Beitrag der OSZE zur Demokratisierung Bosnien-Herzegowinas», in: *OSZE-Jahrbuch* 3 (1997), 143–156, hier 145–149.

in internationalen Organisationen in Bosnien präsent. Die vormalige Nationalratspräsidentin Gret Haller etwa war zwischen 1996 und 2000 Ombudsfrau für Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina.<sup>15</sup>

Die vielfältige Präsenz in den 2000er-Jahren ergänzten weitere Beteiligungen: Von Anfang 2003 bis Mitte 2012 war die Schweiz auch an der zivilen EU-Polizeimission EUPM (*European Union Police Mission*) mit einzelnen Experten vertreten. Zwischen 1999 und 2012 wurde ferner ein umfangreiches Kulturförderungsprogramm unterhalten.<sup>16</sup>

## 1.2 AKTUELLE ENTWICKLUNG DES ENGAGEMENTS

Das Ende der Polizeimission EUPM 2012 steht für die Absicht der internationalen Akteure, ihr Engagement schrittweise zu reduzieren und den bosnischen Behörden allmählich die Verantwortung für ihr Land zu überlassen. Einerseits können so Ressourcen eingespart werden, andererseits können nur so nachhaltige lokale Strukturen aufgebaut werden. Diese Absicht lässt sich aber längst nicht in allen Bereichen umsetzen. Die Schweiz ihrerseits betont bei ihren Aktivitäten stets den langfristigen und nachhaltigen Ansatz. Dies hat ihrem Engagement in Bosnien Glaubwürdigkeit und einen guten Ruf verschafft.<sup>17</sup>

Auch die Schweizer Aktivitäten haben sich jedoch in den letzten Jahren weiterentwickelt. Im Sinne der Bündelung der Anstrengungen wurde 2009 erstmals eine auf vier Jahre ausgelegte, interdepartementale Kooperationsstrategie für Bosnien in Angriff genommen. An dieser ersten Strategie waren die Deza und das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) beteiligt. Sie legte bis heute gültige Schwerpunkte fest: *erstens* die Unterstützung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie im Land, *zweitens* die Förderung der Wirtschaft und *drittens* Hilfe in den Bereichen Gesundheit und Infrastruktur. Konkret heisst das, dass die Schweiz sich auf den Aufbau einer bürgernahen lokalen Verwaltung, die Verbesserung des Gesundheitswesens sowie wirtschaftliches Wachstum

15 Gret Haller, *Die Grenzen der Solidarität* (Berlin: Aufbau-Verlag, 2002); Bundesrat, *Die Schweiz verstärkt ihre Präsenz in der OSZE*, 20.9.2013.

16 François Matarasso, *Cultural Encounters. Swiss Cultural Programmes in South Eastern Europe 1999–2012*, 2013.

17 Interview mit Irène Kränzlin, Programmbeauftragte der Deza für Bosnien und Herzegowina, Bern, 10.8.2016.



und die Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere für Jugendliche, konzentriert. Dabei will sie auf das Know-how der Schweiz in diesen Bereichen bauen. So soll etwa das duale Bildungssystem der Schweiz Anknüpfungspunkte für Bosnien bieten und die Einbindung der Diaspora in der Schweiz, etwa durch die Förderung deren wirtschaftlichen Aktivitäten in Bosnien, neue Arbeitsplätze schaffen.<sup>18</sup> 2013 wurden an der Kooperationsstrategie nur kleine Anpassungen vorgenommen, insgesamt wollte man die Kontinuität wahren.<sup>19</sup>

Im militärischen Bereich wurde das Engagement 2011 über die LMTs und die vier Stabsoffiziere hinaus erweitert. Seit diesem Jahr bilden bis zu sechs zusätzliche Schweizer Experten im Rahmen eines multinationalen *Mobile Training Teams* (MTT) die bosnischen Streitkräfte im sicheren Betrieb von Munitions- und Waffenlagern aus. Dieses Projekt soll 2018 zum Abschluss gebracht werden. Die bosnische Armee soll dann die vollumfängliche Verantwortung für die Lager übernehmen, sodass sich die Eufor aus diesem Bereich zurückziehen kann.<sup>20</sup>

Die Überschwemmungen 2014 brachten dem Land neue Aufmerksamkeit. In diesem Jahr leistete auch die Schweiz wieder substantielle humanitäre Hilfe. Zudem gerieten Bosniens Probleme für einmal wieder an die internationale Öffentlichkeit, etwa die Armut des Landes und die Tatsache, dass die Minenproblematik im Land auch 20 Jahre nach dem Kriegsende noch nicht behoben ist. Die Fluthilfe 2014 hat auch zur Aufgleisung neuer Kooperationsprojekte geführt. Diese zielen darauf ab, die Katastrophenmanagementkapazitäten zu erweitern und die Armutsreduktion voranzutreiben.<sup>21</sup>

Auch auf diplomatischer Ebene ist die Schweiz weiterhin aktiv. Während des Schweizer OSZE-Doppelvorsitzes mit Serbien 2014/15 war Gérard Stoudmann OSZE-Sonderbeauftragter für den Westbalkan. Unter seiner Vermittlung wurde von den Präsidenten von Bosnien,

**Auch auf diplomatischer Ebene ist die Schweiz weiterhin aktiv.**

18 Deza, *Interview mit Elisabeth von Capeller*.

19 Deza/Seco, *Swiss Cooperation Strategy Bosnia and Herzegovina 2013–2016*.

20 Interview mit Oberst i Gst Fredy Keller; Factsheet, *EUFOR LOT und EUFOR MTT in Bosnien-Herzegowina*.

21 EDA, *History of the Swiss Cooperation Programme*.

Kroatien, Montenegro und Serbien 2014 eine gemeinsame Erklärung zur Frage der vermissten Personen unterzeichnet – ein wichtiger Schritt Richtung regionaler Aussöhnung, ist doch das Verbleiben von noch immer rund 10 000 Vermissten unklar.<sup>22</sup>

In der neusten interdepartementalen Kooperationsstrategie, welche ab 2017 den Rahmen für die entwicklungspolitischen Aktivitäten der Schweiz vorgeben wird, soll das Thema Vergangenheitsbewältigung abgebaut werden. Der Abbau in Bosnien überrascht, da noch anfangs 2016 die Fortsetzung dieses Engagements in Bosnien angekündigt worden war. Die Deza wird in der Folge allenfalls gewisse Aspekte der humanitären Sicherheit in ihr Programm einbeziehen. Die neue Kooperationsstrategie für Bosnien und Herzegowina wird darüber hinaus auf Kontinuität setzen, wobei mit etwa 70 Mio. CHF ungefähr Mittel im bisherigen Umfang zur Verfügung stehen werden.<sup>23</sup> Für die Entwicklungszusammenarbeit bleibt auch die soziale Inklusion ein wichtiges Thema in Bosnien und Herzegowina, Minderheiten jeglicher Art erhalten vom Staat nur sehr wenig Unterstützung. Die Unterstützung nationaler Reformen ist ein Hauptanliegen der Deza, etwa im Gesundheitssektor, aber auch in den anderen Bereichen.<sup>24</sup>

Eine jüngere Kooperation mit Bosnien stellt die Migrationspartnerschaft dar. Bosnien ist eines von fünf Ländern, mit denen die Schweiz eine solche Partnerschaft unterhält. Auch wenn sie bewusst breit gefasst sind, zielen diese seit 2009 existierenden Partnerschaften grob zusammengefasst darauf ab, dass die Partnerländer finanzielle Unterstützung im Migrationsbereich erhalten und sich dafür kooperativ zeigen. In Bosnien unterstützt die Schweiz die Professionalisierung der mit Migration beschäftigten bosnischen Stellen, im Gegenzug erfolgt eine korrekte Betreuung rückgeschaffter Migrantinnen sowie eine bessere Eingliederung von Rückkehrern. Auch die schnellen Asylentscheide innert 48 Stunden für Menschen aus Serbien, Kosovo und Bosnien hat die Schweiz dank der

22 Task-Force OSZE-Vorsitz, *Der Schweizer Vorsitz in der OSZE 2014: Schlussbericht*, 27.5.2015; Internationales Komitee vom Roten Kreuz, *Missing Persons in the Western Balkans*, 2.6.2015.

23 Bundesrat, *Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020*, 2632; Interview mit Irène Kränzlin; EDA, *History of the Swiss Cooperation Programme in Bosnia and Herzegovina*, 18.3.2016.

24 Interview mit Irène Kränzlin.

Migrationspartnerschaften einführen können.<sup>25</sup> Aufgrund der Flüchtlingskrise auf der Balkanroute 2015 wurde die Partnerschaft zuletzt ausgeweitet. Die Partnerländer im Westbalkan werden dabei unterstützt, ihre eigenen Kapazitäten auszubauen, etwa zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen. Bosnien lag bislang nicht auf der Flüchtlingsroute im Westbalkan.<sup>26</sup> Relevant ist die Migrationspartnerschaft darüber hinaus, weil seit 2010 bosnische Staatsangehörige ohne Visum in den Schengen-Raum und damit auch in die Schweiz einreisen können. 2015 bestätigte eine externe Evaluation den Sinn dieser Partnerschaften.<sup>27</sup>

## 2 HEUTIGE SITUATION IN BOSNIEN

Für die Perspektiven des Schweizer Engagements spielt die heutige Lage Bosniens die zentrale Rolle. Verbessert sich die Lage soweit, dass der Staat ohne internationale Unterstützung funktioniert, so wird auch die Schweizer Präsenz zu einem Ende kommen. Dabei wird seit langem eine erfolgreiche europäische Integration des Landes als Schlusspunkt für die internationale Präsenz gesehen.<sup>28</sup> Nun hat das Land 2016 wichtige Hürden Richtung EU-Beitritt genommen: Das Beitrittsgesuch wurde eingereicht und von den Aussen- und Europaministern der EU angenommen. Der Beitrittsprozess hat damit offiziell begonnen. Für den technischen Fortschritt ist ein Politikwandel der EU verantwortlich. Sie hat keine strikte Konditionalität mehr angewandt, sondern den Fortschritt Richtung EU trotz ausbleibenden Reformen gewährt. Diese Entscheidung traf sie vor dem Hintergrund, dass die EU-Perspektive in Bosnien zuletzt an Strahlkraft verloren hatte. Der langsame Integrationsfortschritt sowie die Krise der EU und ihre Erweiterungsmüdigkeit haben in Bosnien das Gefühl verstärkt, dass ein EU-Beitritt sowieso unrealistisch sei.<sup>29</sup> Den Beitritt halten mittlerweile nur noch 33 Prozent

25 Deza, *Interview mit Elisabeth von Capeller*.

26 «Die Schweiz eilt dem Balkan zur Hilfe», in: *NZZ am Sonntag*, 30.8.2015.

27 Maastricht Graduate School of Governance, *Independent Evaluation of Swiss Migration Partnerships: Final Report*, 6.2.2015.

28 Christophe Solioz, *Turning-Points in Post-War Bosnia: Ownership Process and European Integration* (Baden-Baden: Nomos, 2005), 17–22.

29 Adelheid Wölf, «EU prüft Bosniens Beitrittsantrag», in: *Der Standard*, 20.9.2016.

der bosnischen Bevölkerung für eine gute Sache, 41 Prozent erwarten sich von diesem keine grossen Veränderungen und 21 Prozent würden ihn nicht begrüssen.<sup>30</sup> Die Lücke zwischen der effektiven Entwicklung und derjenigen auf dem Papier birgt die Gefahr, dass sich aufgrund einer zu guten Lageeinschätzung die internationale Unterstützung reduzieren wird. Klar scheint auch, dass ethno-nationalistische Ambitionen wieder grösseren Rückhalt gewinnen, wenn die EU-Perspektive verblasst. Diese Entwicklung konnte bereits in den letzten Jahren beobachtet werden.<sup>31</sup>

## 2.1 SEIT DEM KRIEG UNGELÖSTE FRAGEN

Die Probleme Bosniens sind in den letzten Jahren nicht weniger geworden. Die Institutionen bleiben schwach, die Justiz ist in weiten Teilen politisch beeinflusst und korruptionsanfällig. Dies beeinträchtigt nicht zuletzt auch die Attraktivität für wirtschaftliche Investitionen. Die Wirtschaft bleibt abhängig von ausländischer Hilfe; und die Politik ist entsprechend auf den Erhalt dieser Hilfe ausgerichtet. Die wirtschaftliche Transition hat noch keine funktionierende Wirtschaft herbeigeführt. Die Arbeitslosigkeit, insbesondere unter Jugendlichen, bleibt schwindelerregend hoch. Die jüngsten wirtschaftlichen Schwierigkeiten zeigt etwa die Entwicklung des Importvolumens aus der Schweiz: 2013 importierte Bosnien Schweizer Waren im Wert von 690 Mio. EUR, 2015 nur noch 389 Mio. EUR. Das 2015 in Kraft getretene Freihandelsabkommen mit der Efta soll den Handel wieder anwachsen lassen.<sup>32</sup>

Trotz Fortschritten in einigen Bereichen sind die grossen Fragen, insbesondere die Frage nach dem Zusammenleben der drei Ethnien, nach wie vor ungeklärt. Das Ausbleiben von Reformen, die den Staat effizienter und funktionsfähiger machen würden, wird oft mit der im Friedensabkommen von Dayton festgeschriebenen Verfassung in Verbindung gebracht. Sie etablierte die Teilung des Landes in ethnisch-dominierte Einheiten und die politische Trennung der Volksgruppen, räumte

30 Regional Cooperation Council, *Balkan Barometer 2016: Public Opinion Survey* (Sarajevo: Regional Cooperation Council Secretariat, 2016), 50.

31 Dzihic, *Vermessungen der Angst- und Freiheitszonen*, 17.

32 Schweizerische Botschaft in Bosnien und Herzegowina, *Wirtschaftsbericht: Bosnien und Herzegowina*, 8.6.2016, 5; Matthias Bieri, «Bosnien: Stillstand trotz neuer strategischer Bedeutung», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 190 (2016).

ihnen aber Vetorechte ein. Rückblickend erfüllte die Verfassung in den ersten zehn Jahren nach dem Krieg ihren Zweck gut, als es in erster Linie darum ging, neue Gewalt zu verhindern und das Land durch Wiederaufbau auf den Weg Richtung einer funktionierenden Demokratie zu bringen. Die Verfassung bot dafür die richtigen Rahmenbedingungen. Der Hohe Repräsentant und das ihm unterstellte Büro des Hohen Repräsentanten (engl. *Office of the High Representative*, kurz OHR), welche gestützt auf eine UNO-Resolution die Umsetzung der zivilen Aspekte des Friedensabkommens von Dayton überwachen, nutzten ihre weitreichenden Kompetenzen, um die bosnischen Politiker zur Kooperation zu zwingen. Die bosnische Politik wurde durch den internationalen Druck zu Reformen und Kompromissen bewegt. Die Idee war eigentlich, dass die Dayton-Verfassung die ersten Jahre der Nachkriegszeit regeln würde und anschliessend die euro-atlantische Perspektive die Entwicklung Bosniens steuern würde, dies weniger mit Druck wie in den Anfangsjahren, sondern mehr durch Anziehungskraft.<sup>33</sup>

Die wachsende Uneinigkeit über die gemeinsame EU-Politik, eine inkonsequente Anwendung der Konditionalitätspolitik sowie schwindendes Interesse am «Sorgenkind» Bosnien führten jedoch zu immer weniger Fortschritten. Für die Entwicklung Bosniens wurde die Verfassung nach diesem ersten Jahrzehnt immer mehr zu einem Hindernis. Dass der Hohe Repräsentant seine Kompetenzen nicht mehr nutzt, damit die bosnische Politik selber Verantwortung übernehmen kann, und zugleich die Ethnien ihre verfassungsmässigen Vetorechte behielten und nutzten, führte zum Reformstillstand. Bereits 2005 wurde Dayton als Hindernis für den Fortschritt der Demokratie in Bosnien bezeichnet. Trotz internationalem Druck und Bemühungen misslangen in der Folge mehrere Verfassungsreformen. Die bosnischen Politiker waren nicht zu Kompromissen bereit, sondern beharren bis heute auf ihren Privilegien und ihren Vorstellungen der staatlichen Zukunft.<sup>34</sup> Die seit zehn Jahren verfolgte Politik der internationalen Gemeinschaft, dass die lokalen

33 Werner Wnendt, «Die zukünftige Rolle der Internationalen Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina», in: Erich Reiter / Predrag Jureković (Hrsg.), *Europas Balkanpolitik auf dem Prüfstand* (Baden-Baden: Nomos, 2005), 75–86.

34 Anton Bebler, «Bosnien und Herzegowina nach Dayton», in: *Europäische Rundschau* 34, Nr. 2 (2006), 101–124, hier 116; Florian Bieber, «Bosnien: Zu Dayton verdammt?», in: *Europäische Rundschau* 43, Nr. 4 (2015), 59–62.

Politiker Verantwortung für die Entwicklung des Landes übernehmen sollen, trägt wenige Früchte. Nachhaltige Lösungen können nur von einheimischen Akteuren geschaffen werden. Diese haben aber bislang keinen konstruktiven Willen gezeigt und Politik vor allem zum eigenen Machterhalt betrieben. Sie bedienen in erster Linie die eigene Klientel, nicht die Bürger des Landes. Die drei Ethnien hegen allesamt unterschiedliche Vorstellungen ihrer staatlichen Zukunft. Da die ethnische Trennung durch Dayton bestätigt wurde, ändert sich dies auch nicht.

Jeweilige lokale Minderheiten werden nicht integriert oder politisch berücksichtigt. Die Gräben zwischen den drei Ethnien werden aufgrund dessen nicht kleiner und die Wunden des Krieges sind auch darum noch nicht verheilt. Die Politik baut darauf auf und hat aufgrund der Verfassung auch jeweils nur die eigene Ethnie als Politiklientel zu bedienen; der ethnische Populismus blüht. Die sozialen Probleme hingegen wachsen. Die Fassade ist der wichtigste Aspekt für die bosnischen Politiker. Sie gerieren sich gerne als gute Demokraten, die den europäischen Weg unterstützen. Zugleich setzen sie sich jedoch nur für das Wohl der eigenen Ethnie ein, befeuern ethnischen Populismus und missachten demokratische und rechtsstaatliche Werte. Das Referendum im September 2016 in der RS über den zum Feiertag erhobenen Jahrestags des Kriegsausbruchs ist nur das jüngste Beispiel. Die internationalen Akteure akzeptieren dies teilweise, da die einflussreichen Politiker vor Ort ihnen zumindest Stabilität bieten können. Die langfristige Etablierung von europäischen Werten gelingt so jedoch nicht.<sup>35</sup>

## 2.2 NEUE PROBLEME GEWINNEN AN BEDEUTUNG

Die grossen Probleme Bosniens sind somit noch nicht bewältigt. Hinzu kommen jedoch neue Themenbereiche, welche die Stabilität des Landes gefährden. Die Problematik der *Foreign Fighters*, Dschihadisten aus Europa, die nach Syrien und Irak ziehen, um sich dem Islamischen Staat anzuschliessen, erhöhte die internationale Aufmerksamkeit für Bosnien. Dass sich in Bosnien nach dem Krieg islamistische Zirkel bildeten, war zwar schon lange bekannt, gewann aber gerade im Zuge der

35 Nikola Dimitrov / Florian Bieber, «Europe Needs US to Keep the Peace in the Balkans», in: *Politico: Europe Edition*, 30.7.2016.

dschihadistisch motivierten Attentate in Westeuropa erneut an Aktualität.<sup>36</sup> Die religiöse Zugehörigkeit hat für die bosnische Jugend aller Glaubensrichtungen heute ein wesentlich grösseres Identifikationsmerkmal als vor Ausbruch des Bosnienkriegs.<sup>37</sup> Traditionell praktizieren die Bosniaken eine tolerante Form des Islams. Während des Bosnienkriegs kamen jedoch ausländische Kämpfer ins Land, die teilweise im Land blieben, ihre radikale Auslegung des Islams lebten und auch bosnische Muslime für ihre Glaubensauffassung begeistern konnten. Schon in den 2000er-Jahren war Islamismus in Bosnien ein Thema. Bereits damals wurde aber auch festgehalten, dass Bosnien keine «klassischen» Rückzugsorte für Terroristen bietet, sich Radikalisierte aber in abgeschlossenen Gemeinschaften bewegen können. Bosnien gilt als eines der europäischen Länder, aus dem prozentual am meisten Dschihadkämpfer nach Syrien zogen.<sup>38</sup> Rückkehrer nach Bosnien stellen in dieser Hinsicht eine Gefahr dar, gerade in der immer noch vom Krieg und der ethnischen Trennung geprägten Gesellschaft. Gewaltbereite Islamisten sind darum nicht nur eine konkrete Bedrohung, sondern bieten auch eine Projektionsfläche für Ängste der nicht-muslimischen Bevölkerung Bosniens.

**Damit Bosnien ein funktionierender Staat wird, braucht es einen Kulturwandel.**

Zu den neueren Herausforderungen gehört auch der gestiegene Einfluss nicht-westlicher Mächte im Land. die Türkei hat ihre Aktivitäten ausgebaut und versteht sich als Schutzmacht der muslimischen Bosniaken. Dabei kreierte die osmanische Vergangenheit Bosniens eine historische Verbundenheit. Die SDA, die grösste bosniakische Partei, pflegt ein enges Verhältnis zur AKP des türkischen Präsidenten Recep Erdoğan.<sup>39</sup> Auch Saudi-Arabien, Katar und die Arabischen Emirate ha-

36 Vlado Azinović / Muhamed Jusić, *The New Lure of the Syrian War: The Foreign Fighters' Bosnian Contingent* (Sarajevo: The Atlantic Initiative, 2016).

37 Jusuf Žiga et al., *Youth Study Bosnia and Herzegovina* (Sarajevo: Friedrich-Ebert-Stiftung 2015), 38–43.

38 Michael A. Innes, «Terrorist Sanctuaries and Bosnia-Herzegovina: Challenging Conventional Assumptions», in: *Studies in Conflict & Terrorism* 28, Nr. 4 (2005), 295–305; Azinović/Jusić, *The New Lure*, 17ff.

39 Adelheid Wölfl, «Gülen-Universität in Bosnien unter Druck», in: *Der Standard* (19.8.2016); Michael Birnbaum, «Turkey brings a gentle version of the Ottoman empire back to the Balkans», in: *The Guardian*, 2.4.2013.

ben sich in den letzten Jahren durch kulturelles und wirtschaftliches Engagement hervorgeraten. Das kulturelle Engagement geschieht dabei auch zur Förderung bestimmter islamischer Glaubensgemeinschaften. Darüber hinaus bleiben auch die Nachbarländer Kroatien und Serbien wichtige Akteure. Ihr Einfluss auf die jeweilige ihnen zugewandte Volksgruppe in Bosnien ist nach wie vor gross.<sup>40</sup>

Auch Russland intensivierte seit einiger Zeit seine Beziehungen zur *Republika Srpska* und baut dabei auf die historische Nähe zwischen Russland und dem serbischen Volk. Spätestens seit der verstärkten Konfrontation mit dem Westen nach dem Ausbruch der Ukraine-Krise 2014 nutzt Russland seinen Einfluss in diesem Landesteil sowie seinen Sitz im Friedensimplementierungsrat (*Peace Implementation Council, PIC*), um die euro-atlantische Integration Bosniens infrage zu stellen – nachdem es diese jahrelang unterstützt hatte.<sup>41</sup>

Dass andere Länder sich in Bosnien einbringen, ist nicht per se als negative Entwicklung zu werten. Im Gegenteil ist jede wirtschaftliche Unterstützung im krisengeschüttelten Land willkommen. Das Problem liegt jedoch darin, dass ihr auf einzelne Landesteile beschränktes Engagement sowie die Einflussnahme auf Politik und Kultur die Gräben zwischen den Ethnien im Land vertieft.<sup>42</sup> Damit Bosnien zu einem funktionierenden Staat wird, braucht es einen Kulturwandel und eine lokale Steuerung der Entwicklung des Landes. Dies wurde bereits in den ersten Jahren nach dem Krieg als Problem erkannt, man ist in dieser Hinsicht allerdings bis heute nicht viel weiter gekommen.<sup>43</sup> Einige Beobachter sehen Bosnien ausserdem an einer politischen Wegscheide: Autoritäre Politik habe an Unterstützung gewonnen, die Dysfunktionalität des politischen Systems habe sich verfestigt. Der Übergang zur Demokratie sei nicht abgeschlossen und besitze keinesfalls eine Erfolgs-

40 Mirna Buljugic, «Wealthy Arabs Buy Slice of «Heaven» in Bosnia», in: *BIRN*, 13.5.2016; «Ottoman Comfort: Bosnia's new visitors», in: *Economist*, 23.1.2016.

41 Matthias Bieri, «Der Westbalkan zwischen Europa und Russland», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 170 (2015).

42 Bieri, *Bosnien*.

43 Solioz, *Turning-Points*, 17–22.



garantie. Zugleich schwinde das Vertrauen in die Demokratie, da sich der Lebensstandard der Bevölkerung nicht verbessere.<sup>44</sup>

Trotz allem ist die Bedeutung Bosniens für die internationale Gemeinschaft in den letzten Jahren gesunken. Lange Zeit wurde der Westbalkan als bedeutendstes Sicherheitsrisiko für die Stabilität Europas gesehen. Dies hat sich spätestens infolge der Ukraine-Krise 2014/15 und der Flüchtlingskrise geändert. Auch gab es schon 2010 Abspaltungspläne in der *Republika Srpska*. Die jüngsten Drohungen haben insofern nicht mehr für die gleiche Aufregung gesorgt wie vor einigen Jahren, ist die Schockwirkung doch nicht mehr die gleiche.<sup>45</sup> Darüber hinaus wird die Realisierbarkeit einer Abspaltung, sprich die Etablierung eines funktionierenden, von der internationalen Gemeinschaft anerkannten Staates stark angezweifelt. Die Abspaltungsdrohung und die damit verbundenen Auswirkungen auf die politische Situation in Bosnien sind aber eine Tatsache. Die Stimmung wird dadurch vergiftet und der staatliche Zusammenhalt infrage gestellt.<sup>46</sup>

### 3 PERSPEKTIVEN DES SCHWEIZER ENGAGEMENTS

Anfang 2016 bestätigte der Bundesrat seinen Willen zur Fortsetzung des langjährigen Engagements im Westbalkan. Zugleich ist grundsätzlich nicht zu erwarten, dass der Bedarf an Hilfe in Bosnien bald abnimmt.<sup>47</sup> Der Druck auf die verschiedenen Zweige des Schweizer Engagements könnte jedoch in den kommenden Jahren wachsen. Der Bund strebt nämlich in der Transitionszusammenarbeit in Osteuropa eine verstärkte Mittelkonzentration an. Hauptziel davon ist es, im politischen Dialog einen grösseren Hebeleffekt zu erzeugen. Die Erfolgsaussichten dafür sind in Bosnien, wo sich die EU und die USA schwer damit tun, eine Hebelwirkung zu erzielen, nicht sehr gross.<sup>48</sup> Die Schweiz hätte jedoch

44 Dzihic, *Vermessungen der Angst- und Freiheitszonen*, 16f.

45 Oliver Rolofs, «Bosnien-Herzegowina: Internationale Strategielosigkeit», in: *Europäische Sicherheit* 59, Nr. 5 (2010), 19–23.

46 James Ker-Lindsay, *The Hollow Threat of Secession in Bosnia and Herzegovina* (London: LSE, 2015).

47 Bundesrat, *Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020*, 2632.

48 Ebd., 2382.

ein Interesse an der Überwindung dieser Blockadesituation: Die ausbleibenden Reformen des Staats beeinflussen nämlich auch die Effizienz der Schweizer Entwicklungsprojekte. Der schwache Zentralstaat und die unterschiedlichen Gesetzeslagen in den verschiedenen Landesteilen sind hinderlich bei einer koordinierten und kohärenten Umsetzung von systemrelevanten Veränderungen in den Kantonen und Gemeinden.<sup>49</sup>

Auch im wirtschaftlichen Bereich bieten sich aus diesem Grund wenige Anreize für eine intensivere Kooperation. Das wirtschaftliche Engagement der Schweiz wird darum wohl erst dann wieder intensiviert werden, wenn die Rahmenbedingungen Erfolge versprechen. Das Thema Beschäftigung und Einkommen bleibt hingegen gerade aus diesem Blickwinkel relevant. Die Unterstützung durch die Schweiz wird dabei jedoch stets nur einen kleinen Beitrag zur Veränderung der Situation leisten können. Bosnien braucht einen breiten wirtschaftlichen

**Bosnien braucht einen breiten wirtschaftlichen Aufschwung, um aus der Abhängigkeit internationaler Unterstützung zu gelangen.**

Aufschwung, um aus der wirtschaftlichen Misere und der Abhängigkeit internationaler Unterstützung zu gelangen. Die Schweiz hat darum ein starkes Interesse daran, dass die Reformblockade im Land

überwunden wird. Wie sie sich jedoch auf politischer Ebene einbringen soll, ist fraglich. Durch ein Engagement jenseits einer Vermittlerrolle könnte sie den restlichen Aktivitäten im Land eher schaden, indem ihr Ruf der Unparteilichkeit beschädigt wird. Damit würde ein grosser Vorteil der Schweiz verlorengehen.

Im militärischen Bereich wird sich vorab nicht viel ändern. Die LOT-Teams werden auf abschbare Zeit benötigt werden. Sie werden bleiben, bis Bosnien den entsprechenden Entwicklungsstand erreicht hat, sprich bis es nachhaltig stabilisiert ist und die Staatlichkeit gefestigt ist. Dieser Moment hängt von der Sicherheitslage ab und ist derzeit noch nicht absehbar.<sup>50</sup> Zudem scheinen für die Schweiz keine neuen Auslandseinsätze anzustehen. Die Einsätze auf dem Westbalkan behalten damit ihre Funktion, der Schweizer Armee Einsatzerfahrung zu bringen. Sie

49 Interview mit Irène Kränzlin.

50 Interview mit Oberst i Gst Fredy Keller.

kommt damit auch ihrer aus der Bundesverfassung abgeleiteten und im Militärgesetz verankerten Aufgabe zur Friedensförderung im internationalen Rahmen nach.

Weitere technische Fortschritte Bosniens Richtung EU werden Fragen aufwerfen. Im Vergleich zu Bosnien, das seit 20 Jahren keinen Konflikt mehr erlebte, gibt es akutere Krisengebiete. Der langfristige Ansatz hat teilweise einen schweren Stand gegenüber der kurzfristigen Hilfe in Krisengebieten. Kommt es also zu einem Verteilungskampf um Gelder, dann gibt es für Projekte in Bosnien weniger an die Tagesaktualität gebundene Gründe zu ihrer Weiterführung. Ein solches Szenario könnte sich in naher Zukunft etwa im Falle der Entwicklungszusammenarbeit entwickeln, deren Budget im Parlament wiederholt Anlass zu Debatten gibt. Der Wunsch nach einer grösseren Fokussierung der Entwicklungszusammenarbeit könnte sich in diesem Sinne negativ auf das Engagement in Bosnien auswirken. Andererseits muss sich die Schweiz die Frage stellen, wie sie reagieren würde, sollte die europäische Integrationsperspektive tatsächlich verblassen. Das bis anhin geltende entwicklungspolitische Ziel der internationalen Zusammenarbeit müsste dann eventuell neu definiert werden.

Wie die Parlamentsdebatte um die Verlängerung des Kredits der internationalen Zusammenarbeit gezeigt hat, spielt für die Verteilung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit nach wie vor die Bekämpfung von Migrationsursachen eine zentrale Rolle. Dies ist kein neues Phänomen. Während das Budget für Bosnien in der Vergangenheit aus diesem Grund erhöht worden war, zieht dieses Argument heute für andere Länder mehr.<sup>51</sup> Bosnien hat vor allem als potenzielles Transitland an Gewicht gewonnen, wie die Entwicklung der Migrationspartnerschaft zeigt. Diese Bedeutung könnte sich jedoch bald wieder verringern, sollte etwa der Balkan längerfristig keine Migrationsroute mehr beherbergen. Trotz der nach wie vor hohen Migrationswilligkeit in Bosnien könnte sich aufgrund dessen die Entwicklungszusammenarbeit neu orientieren.

Spätestens 2024 könnte dann eine Grundsatzdebatte anstehen. Das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit Staaten, welches den Rahmen für die Transitionszusammenarbeit in Osteuropa vorgibt, wird bis

51 Andreas Ernst, «Strategien der Schweizer Entwicklungspolitik im Westbalkan», in: *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* 25, Nr. 2 (2006), 221–235.

zu diesem Jahr gelten. Anschliessend wird die Hilfe für Osteuropa über die reguläre Entwicklungszusammenarbeit finanziert und koordiniert werden. Die für dann zu erwartende Parlamentsdebatte könnte einen Einschnitt für die Entwicklungszusammenarbeit in Osteuropa bedeuten. Das Engagement ist aber bereits darüber hinaus angelegt: Gewisse Projekte, die jetzt anlaufen, sind bis ins Jahr 2027 vorgesehen.<sup>52</sup>

Ein Zeichen für die verringerte Bedeutung der Region ist die jüngste aussenpolitische Strategie des Bundesrats. In der Strategie 2010–2015 ist die Rede davon, dass die Beziehungen mit den Balkanländern einen besonderen Platz einnehmen und die Schweiz im Balkan alle verfügbaren Instrumente einsetzen will. In der neuen Strategie 2016–2019 erhält die Region keine solche Erwähnung mehr.<sup>53</sup>

Wichtig scheint es, dass die Schweiz ihre Projekte in den Nischen fortsetzt, die der Bevölkerung in Bosnien einen konkreten Mehrwert bieten. Das Engagement im Gesundheitsbereich etwa hat schon beacht-

### **Spätestens 2024 könnte eine Grundsatzdebatte anstehen.**

liche Resultate gezeitigt. Andererseits könnte der Einbezug der bosnischen Diaspora in der Schweiz in die Entwicklungszusammenarbeit je länger je schwieriger werden. Während der

Ansatz durchaus sinnvoll ist, nimmt die Bereitschaft der Diaspora, zur Entwicklung der Heimat beizutragen, ab, wie eine vom Bund in Auftrag gegebene Studie feststellte. Die wenig optimistische Lage Bosniens lässt auch Leute mit Wurzeln in Bosnien von einem stärkeren Engagement absehen. Darüber hinaus ist es vor allem die erste Generation der Diaspora, welche die Heimat finanziell unterstützt. Die nachfolgenden Generationen unterhalten zum Heimatland der Gross(-eltern) eine weniger enge Beziehung.<sup>54</sup>

Es könnte darüber hinaus auch Sinn machen, dass die Schweiz sich in neuen Bereichen einbringt. Das Engagement der Schweiz zur Prävention von gewaltsamem Extremismus (PVE) wird auf abschbare Zeit

52 Bundesrat, *Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020*; Interview mit Irène Kränzlin.

53 EDA, *Aussenpolitische Strategie 2012–2015*, 2.3.2012; EDA, *Aussenpolitische Strategie 2016–2019*, 17.2.2016.

54 Iseni et al., *Bevölkerung von Bosnien und Herzegowina*, 99f.

relevant bleiben. Dass sie sich in Bosnien aktiv einbringen will, hat die Schweiz bereits im Aktionsplan zur Prävention von gewaltsamen Extremismus angekündigt. Im Zentrum werden dabei die Stärkung der Zivilgesellschaft und die Hilfe bei der Nutzung von sozialen Medien und Kommunikationsmitteln stehen.<sup>55</sup>

Zwanzig Jahre nach Beginn des Schweizer Engagements in Bosnien ist das Land nach wie vor ein Schwerpunktland der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit und Schauplatz militärischer Schweizer Friedensförderung. Insgesamt kann die Schweiz eine erfolgreiche Bilanz ziehen, ihr Beitrag hat Resultate gezeitigt und wird vor Ort geschätzt. Die Stabilität Bosniens ist jedoch nach wie vor nicht nachhaltig gesichert. Hinzu kommt, dass das Land trotz Krisenpotenzial nicht im Fokus des Westens steht, der sich mit anderen Brennpunkten und im Falle der EU auch mit der eigenen Situation zu beschäftigen hat. Zugleich bauen insbesondere Russland und die Türkei ihren Einfluss aus. Die Partnerschaft mit Bosnien sollte nicht zuletzt darum fortgesetzt werden und die europäische Integration so gut es geht vorangebracht werden. Die alternativen Szenarien bergen aus westeuropäischer Sicht wenig Verheissungsvolles und würden wohl von autoritärer Politik geprägte Staaten hervorbringen. Die von Beginn an langfristig geplante Begleitung des Landes sollte darum nicht zu einem vorschnellen Ende kommen. Auch die Schweiz sollte ihr Engagement fortsetzen, auf ihre langjährigen Erfahrungen bauen und ihre Aktivitäten den Bedürfnissen vor Ort anpassen, wie dies im Falle der Prävention von gewalttätigem Extremismus geschehen ist. Abseits der aktuellen Krisenherde und Brennpunkte kommt der Sicherung der Stabilität Bosniens nach wie vor grosse Bedeutung für die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik zu. Die möglichen Auswirkungen eines gescheiterten Staates in weniger als zwei Stunden Flugentfernung unterstreichen die Relevanz des fortgesetzten Engagements.

55 EDA, *Aussenpolitischer Aktionsplan der Schweiz zur Prävention von gewalttätigem Extremismus*, 8.4.2016, 18.