

Tobias Flessenkemper

Bosnien und Herzegowina – *plus ça change*

Einführung

2012 beging Bosnien und Herzegowina den 20. Jahrestag seiner Unabhängigkeit von Jugoslawien und gedachte des Kriegsausbruchs im Frühjahr 1992. Ebenfalls vor 20 Jahren wurde das Land von den Mitgliedstaaten der EU anerkannt und im April 1992 in die OSZE sowie im Mai in die Vereinten Nationen aufgenommen. Anerkennung und VN-Mitgliedschaft konnten den Krieg nicht verhindern und das Scheitern und die Zerrissenheit der internationalen Gemeinschaft angesichts von ethnischen Säuberungen und Völkermord beeinflussen die Situation des Landes bis heute.

Der Kriege der Jahre 1992 bis 1995 wurde von den drei nationalen Lagern und in den beiden Entitäten, der (bosniakisch-kroatischen) Föderation Bosnien und Herzegowina und der Republika Srpska, unterschiedlich gedacht.¹ Die Unterschiede der Erinnerung und des Gedenkens spiegeln die Grundlinien des Konflikts der neunziger Jahre wider.

In der Föderation standen die Erinnerung an die Belagerung Sarajewos, der Beginn der ethnischen Säuberungen und die Verteidigung der territorialen Integrität des Landes im Vordergrund. In der Republika Srpska reihten sich Jubiläumsfeiern zu ihrem 20-jährigen Bestehen und der Gründung ihrer Institutionen aneinander. Diese Anlässe waren von einer defensiven Rhetorik gekennzeichnet, die das Erreichte – die Existenz der Republika Srpska – in Anwesenheit hoher Vertreter der Republik Serbien feierten.

Mit diesen Widersprüchen stehen die Bürger und Handlungsträger in Bosnien und Herzegowina nicht alleine da. Auch unter ausländischen Beobachtern und Akteuren, die die Entwicklungen des Landes seit – zum Teil – vielen Jahren verfolgen oder mitgestalten, rief der Jahrestag des Beginns der Bela-

¹ Von 1992 bis 1995 fanden zwei Kriege statt. Der erste begann Anfang 1992 und wurde von der Republika Srpska (unterstützt durch die Bundesrepublik Jugoslawien – Serbien und Montenegro) gegen die Republik Bosnien und Herzegowina geführt. Er endete mit dem Friedensabkommen von Dayton 1995. Der zweite Krieg begann Mitte 1993 und wurde von der kroatischen Gemeinschaft Herceg-Bosna gegen die Republik geführt. Er führte zu einem Zerwürfnis zwischen bosnischen Kroaten und Bosniaken, die zuvor gemeinsam gegen die serbische Aggression gekämpft hatten. Dieser Krieg wurde 1994 durch das Abkommen von Washington beendet, das die Föderation Bosnien und Herzegowina gründete. Die Angreifer in beiden Kriegen hatten das Ziel, die Republik zu zerschlagen und Teile des Landes mit den Nachbarländern Serbien und Kroatien zu assoziieren bzw. zu vereinigen. Die Strategie beider Kriege richtete sich primär gegen die Zivilbevölkerung, die durch ethnische Säuberungen vertrieben werden sollte, um möglichst homogene ethnische Gebiete zu schaffen. Diese Kriegsstrategie hat den gesellschaftlichen Zusammenhalt schwer geschädigt und anhaltendes Misstrauen zwischen den Volksgruppen und ihren politischen Vertretern geschaffen. Vgl. z.B. Marko Attila Hoare, *The History of Bosnia: From the Middle Ages to the Present Day*, London 2007; Gerard Toal/Carl T. Dahlmann, *Bosnia Remade: Ethnic Cleansing and its Reversal*, New York 2011.

gerung Sarajewos am 6. April 1992 Emotionen hervor. Am Rande der von dem Künstler Haris Pašović initiierten Skulptur „Rote Linie“, mit der der im Krieg umgekommenen 11.541 Bürgerinnen und Bürger Sarajewos gedacht wurde, kam es zu einer spontanen Auseinandersetzung zwischen dem schwedischen Außenminister Carl Bildt und seiner Frau, der Europa-Abgeordneten und VN-Mitarbeiterin während des Krieges, Anna-Maria Corrazzo-Bildt, auf der einen Seite und der Journalistin und ehemaligen Sprecherin des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (*International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, ICTY), Florence Hartmann, und dem Journalisten und Berichterstatter über die von der Republika Srpska 1992 eingerichteten Lager um Prijedor, Ed Vulliamy, auf der anderen Seite. Hartmann erklärte Bildt vor laufenden Fernsehkameras, dass er kein Recht habe an diesem Tag in Sarajewo zu sein. „Er hätte kommen sollen, als er etwas tun konnte. Als er etwas hätte tun können, sagte er, Milošević sei ein netter Kerl“, warf sie ihm vor.²

In diesen Momenten trafen Enttäuschungen und Missverständnisse der letzten 20 Jahre aufeinander: Die Passivität der internationalen Gemeinschaft angesichts des Krieges in Bosnien und Herzegowina; die ambivalente Politik der Europäischen Union, die seit 1992 sowohl die Einheit des Landes als auch die Republika Srpska unterstützt; das von vielen Menschen vor Ort als versandet angesehene Projekt der strafrechtlichen Verfolgung von Kriegsverbrechern, wofür die erst 2011 erfolgte Auslieferung von Ratko Mladić symbolisch steht.

Das 20-jährige Gedenken machte aber auch deutlich, wie weit sich das Land in den letzten Jahrzehnten verändert hat und dass es ein Zurück zur Vorkriegsgesellschaft nicht mehr geben wird. In den letzten Jahren deutete sich bereits ein Wandel in der Politik der internationalen Gemeinschaft gegenüber Bosnien und Herzegowina, aber auch in der Innenpolitik des Landes an. Nur in wenigen anderen europäischen Ländern sind beide Politikebenen so deutlich miteinander verwoben. Dennoch interessierten sich internationale Akteure seit den 1990er Jahren allzu oft „nur für Ergebnisse, nicht für Prozesse. Sie ignorierten die [...] Geschichte der Staatenbildung [...] und konnten nur sagen, wie es sein sollte – nicht, wie es ist und wie es sich entwickelt“.³

In den 2000er Jahren wurde die EU-Konditionalität zur Begleitung des vom Büro des Hohen Repräsentanten (*Office of the High Representative*, OHR) geführten „*State-Building*“ eingesetzt, um „Ergebnisse“ wie Berufsverbote für Politiker und Beamte durchzusetzen sowie neue Behörden und eine neue Verfassungsordnung zu schaffen. Diese Epoche der internationalen Interventionen zerfaserte zusehends und die Kraft und der Wille der internationalen

2 Ein Video von dem Wortwechsel ist online zu sehen unter: <http://www.youtube.com/watch?v=iTQATrhPzBQ> (eigene Übersetzung).

3 Mahmood Mamdani: Erfundene Eingeborene. Das Erbe des Kolonialismus und der Kreislauf der Gewalt im Kongo, in: *Lettre International* 97/2012, S. 120-123, hier: S. 123.

Gemeinschaft, durch Verordnungen die Ergebnisse des Krieges aufzuheben, sind heute nicht mehr vorhanden.

Seit Anfang 2011 scheint die EU bereit, diesen Ansatz gänzlich zu überwinden. Sie hat einen Fahrplan für die Mitgliedschaftsbewerbung aufgestellt, der sich an den derzeitigen Gegebenheiten des Landes orientiert. Im Juni 2012 legte EU-Erweiterungskommissar Štefan Füle den politischen Akteuren Bosnien und Herzegowinas in Brüssel einen ehrgeizigen Zeitplan vor mit dem Ziel eines EU-Mitgliedschaftsantrages bis Ende 2012.

Nun steht die grundsätzliche Frage im Raum, ob die politischen Eliten Bosnien und Herzegowinas das Land auf einen europäischen Kurs führen und aus ihrer jahrzehntlang eingeübten Konflikt- und Teilungsrhetorik herausfinden können und wollen.

Krise als Dauerzustand

Bosnien und Herzegowina scheint nicht aus der seit spätestens 1987 manifesten Krise von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft herauszufinden. Die Verschärfung der Krise stand im engen Zusammenhang mit der *De-facto*-Machtübernahme Slobodan Miloševićs in Serbien im selben Jahr. Im Zuge der allgemeinen Strukturkrise des jugoslawischen Systems verschärfte sich ein aggressiver serbischer Nationalismus. In Bosnien und Herzegowina war der Einfluss der zuvor dominanten serbischen kommunistischen Eliten gesunken. Hierfür stand auch die vollständige Anerkennung der bosnischen Muslime (heute: Bosniaken) als staatstragende Nation in Bosnien und Herzegowina in den 1970er Jahren. Die Stärkung der Republiken und Provinzen durch die Bundesverfassung von 1974 festigte die Staatlichkeit der Sozialistischen Republik Bosnien und Herzegowina, nicht zuletzt weil sie explizit ein Recht zum Austritt aus der Föderation festlegte.

Der Niedergang der jugoslawischen Wirtschaft seit 1979 und der seit dem Tod von Josip Broz Tito (1980) schwelende jugoslawische Verfassungskonflikt führten Ende der 1980er Jahre in eine Sackgasse. In Bosnien und Herzegowina brachen 1987 die Herrschaft und die Legitimität des Bundes der Kommunisten in der Folge des Agrokomerc-Skandals⁴ zusammen; die Führungselite der Kommunisten dankte fast geschlossen ab. Während in den städtischen Zentren Bosnien und Herzegowinas die Hoffnung auf eine Transformation ähnlich wie in Mitteleuropa aufkeimte und die Jugend- und Alternativkultur aufblühten, verfestigte sich vor allem auf dem Lande ein neuer

4 Der Agrokomerc-Skandal steht für das Scheitern der jugoslawischen sozialistischen Selbstverwaltung und ihrer betrügerischen Praktiken angesichts einer verschleppten Staatspleite. Zu zeitgenössischen Darstellungen vgl. Harold Lydall, *Yugoslavia in Crisis*, Oxford 1989, S. 168-171; Jugoslawien: Höheres Recht, in: *Der Spiegel* 37/1987, S. 179-180, unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13523801.html>; Jugoslawien: Bus ohne Fahrer, in: *Der Spiegel* 42/1987, S. 169-172, unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13524876.html>; Jugoslawien: Im Denver-Stil, in: *Der Spiegel* 52/1987, S. 98-99, unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13526547.html>.

Nationalismus im Machtvakuum der beginnenden postkommunistischen Zeit.⁵

Die ersten Mehrparteienwahlen von 1990 spiegelten den Legitimitätsverlust der Kommunisten dramatisch wider. Die damals gewählten drei nationalistischen Parteien der Bosniaken (Partei der demokratischen Aktion, SDA), der Serben (Serbische Demokratische Partei, SDS) und der Kroaten (Kroatische Demokratische Union in Bosnien und Herzegowina, HDZ BiH) sollten die politische Szene für die kommenden zwei Jahrzehnte maßgeblich bestimmen. Radovan Karadžić und die SDS arbeiteten unterstützt von Milošević systematisch am Aufbau der Republika Srpska. Das Ziel war die vollständige Kontrolle über große Teile Bosniens und Herzegowinas und deren mögliche spätere Verbindung mit Serbien. Die Einheit Bosniens und Herzegowinas stand für eine Mehrheit der serbischen Eliten zur Disposition, falls sie das Land nicht kontrollieren würden. Ihrer Ansicht nach sollte nicht die Republik Bosnien und Herzegowina ein Recht auf Selbständigkeit haben, sondern die serbische Nation, die damit auch das Recht auf Sezession von Bosnien und Herzegowina habe. Die Grundlinien dieser Politik haben sich seither nicht maßgeblich geändert und bestimmen die Position der Republika Srpska (und Serbiens) bis heute.

Diese Fragen standen am Anfang des Krieges 1992. Das Friedensabkommen von Dayton vom November 1995 zementierte die mit Gewalt und um den Preis hohen menschlichen Leids herbeigeführte Teilung des Landes auf ethno-nationaler Grundlage. Die damals geschaffenen Strukturen und Kompetenzverteilungen innerhalb des Landes verfestigten sich in den folgenden 17 Jahren. Das Bemühen der internationalen Gemeinschaft gesamtstaatliche Strukturen zu schaffen, kann nur partiell als erfolgreich angesehen werden. Zu stark sind die Widerstände, insbesondere der Republika Srpska, in Dayton garantierte Zuständigkeiten zu teilen oder abzugeben. So konzentriert sich die Innenpolitik immer wieder auf die Fragen der inneren Verfasstheit bzw. des Charakters bosnisch-herzegowinischer Staatlichkeit. Die Debatte wird bestimmt von politischen Eliten, die sich durch eine hohe Personalkontinuität auszeichnen. So ist das politische System auf allen Ebenen von Klientelismus und einem Mangel an wirtschaftlichem, sozialem und gesellschaftlichem Wettbewerb gekennzeichnet. Beharrungskräfte, die den Status quo verteidigen – vor allem die Kontrolle über die wenigen Ressourcen –, sind somit nicht nur auf die Republika Srpska beschränkt. Mit der fortschreitenden Konsolidierung der politischen Eliten der drei Lager ließen sich die Ergebnisse des Krieges und der Aufteilung des Landes im Großen und Ganzen nicht aufheben.

Die allgemeinen Wahlen⁶ vom Oktober 2006 markierten dennoch einen Wendepunkt. In einer heftigen rhetorischen Auseinandersetzung zwischen dem

5 Vgl. Neven Andjelić, *The End of Legacy*, London 2003.

damaligen Ministerpräsidenten der Republika Srpska, Milorad Dodik, und dem bosniakischen Kandidaten für das kollektive Staatspräsidium, Haris Silajdžić, prallten die verschiedenen Konzepte bosnischer Staatlichkeit in neuer Klarheit aufeinander. Dodik beanspruchte volle Autonomie für die Republika Srpska, bis hin zu dem Recht, über die eigene Unabhängigkeit zu entscheiden.⁷ Seine Argumentation wurde beflügelt durch die Unabhängigkeit Montenegros und den Beginn der Kosovo-Statusverhandlungen. Gleichzeitig war die EU nach dem Scheitern ihres Verfassungsvertrags außenpolitisch schwach. Haris Silajdžić forderte „100 Prozent Bosnien und Herzegowina“, also letztlich die Abschaffung der Entitäten. Seine Forderung stützte er u.a. auf das Urteil des Internationalen Gerichtshofs, der im Februar 2007 festgestellt hatte, dass die Verbrechen in Srebrenica im Juli 1995 den Tatbestand des Völkermordes erfüllten.⁸ Damit sei seiner Meinung nach die Legitimität der Republika Srpska infrage zu stellen und die Rückkehr zur Republik Bosnien und Herzegowina zu fordern.

Hinter dieser Auseinandersetzung steht eine grundsätzliche Frage: Besteht die Republik Bosnien und Herzegowina (1992-1995), die im Mai 1992 in die Vereinten Nationen aufgenommen wurde, in Form von Bosnien und Herzegowina (seit 1995) fort oder ist das Friedensabkommen von Dayton ein konstitutiver Akt, mit dem der Staat Bosnien und Herzegowina aus den beiden Entitäten erschaffen wurde? Diese Auseinandersetzung bildet auch den Hintergrund für den Stillstand bei der Annäherung des Landes an die NATO. Die beschlossene Aufteilung des Staats- und Militäreigentums auf die Entitäten kann rechtlich aufgrund dieses Streits nicht durchgeführt werden. Die Republika Srpska besteht auf einer direkten Übertragung auf die Entitäten während Föderationspolitiker auf der Eintragung als Besitz des Staates und dann einer unmittelbar darauffolgenden Verteilung an die Entitäten bestehen. Die Klärung des Militäreigentums ist jedoch eine Bedingung der NATO, um einen *Membership Action Plan* zu aktivieren.

Diese Fragen nach der Natur des Staates und damit nach der Natur des Krieges dominierten die innenpolitische Szene über die letzten Jahre und blockierten damit die „euro-atlantische Integration“. Denn Fortschritte bei der EU-Annäherung wurden letztlich nur dann erzielt, wenn die EU frühere Forderungen in der Substanz fallen ließ. So wurde eine Polizeireform als Formelkompromiss akzeptiert, da eine neue Kompetenzverteilung in Polizeifragen nicht durchsetzbar war. Daraufhin wurde das Stabilisierungs- und Asso-

6 In allgemeinen Wahlen werden neben dem Staatspräsidium das aus zwei Kammern bestehende gesamtstaatliche Parlament, die Präsidenten und Parlamente der beiden Entitäten sowie die Parlamente der zehn Kantone in der Föderation gewählt.

7 Zur Illustration der Haltung der Republika Srpska zur bosnischen Staatlichkeit: Die Institutionen und Behörden der Republika Srpska vermeiden den Gebrauch der Internet-Domain „.ba“ (offizielles Länderkennzeichen Bosnien und Herzegowinas), siehe z.B. die Website der Regierung der Republika Srpska, www.vladars.net.

8 Siehe Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), 26. Februar 2007.

ziierungsabkommen (SAA) 2008 unterzeichnet und war im Februar 2011 von allen Mitgliedstaaten ratifiziert. Einzig bei dem von 2008 bis 2010 von der Europäischen Kommission geführten Visadialog konnte die EU technische Forderungen zur konkreten Verbesserung der polizeilichen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durchsetzen. Die Aufhebung der Visumpflicht für die Schengen-Staaten im Dezember 2010 ist für die Bürgerinnen und Bürger Bosniens und Herzegowinas der bislang bedeutendste Schritt „auf dem Weg nach Europa“. Nachdem die Visumbefreiung erreicht war, zog sich die Republika Srpska wieder aus der Polizeikooperation auf Staatsebene zurück. Die allgemeinen Wahlen vom Oktober 2010 konsolidierten den Machtanspruch Milorad Dodiks in der Republika Srpska. Haris Silajdžić hingegen wurde von den Wählerinnen und Wählern abgestraft. Er verlor sein Amt als bosniakisches Mitglied des Staatspräsidiums an Bakir Izetbegović, der sich nur knapp vor dem Medienunternehmer Fahrudin Radončić durchsetzen konnte. Die Regierungskoalition auf Staatsebene von 2006-2010 hätte zwar auch weiterhin über eine ausreichende Mehrheit für eine zügige Regierungsbildung verfügt. Dazu kam es jedoch nicht, da die siegreiche Sozialdemokratische Partei (SDP) stattdessen einen Wandel der politischen Landschaft in der Föderation einleitete.

Innenpolitik im Umbruch?

Im Rückblick scheint der lärmende Stillstand des Landes den schleichenden innenpolitischen Umbruch der letzten Jahre übertönt zu haben. Obwohl Milorad Dodik eine scharfe Rhetorik zur Verteidigung der Autonomie der Republika Srpska pflegt, ist die von ihm geführte Allianz der Unabhängigen Sozialdemokraten (SNSD) nicht mit der SDS eines Radovan Karadžić zu vergleichen. Seit seinem Amtsantritt 2005 hat Dodik die Republika Srpska reformiert. Er hat die Verbindungen zu Kriegsverbrechern und ihren Unterstützungsnetzwerken weitestgehend gekappt. Zwar gebremst durch Klientelinteressen, wurden erste Schritte zur Modernisierung der Wirtschaft vorgenommen. Die Verwaltung der Republika Srpska wurde professionalisiert und es wurden Strukturen für die europäische Integration geschaffen. Zwar kann die Republika Srpska schwerlich als demokratisiert beschrieben werden, sie ist jedoch nicht mehr das vollständig kriminalisierte und gewalttätige Gemeinwesen der 1990er Jahre. Die SNSD unter der Führung Dodiks ist als populistische Führerbewegung zu beschreiben, die es geschickt versteht, die Opposition in der Republika Srpska zu marginalisieren.

Aber auch die Modernisierungserfolge der Republika Srpska entbinden sie nicht von einer kritischen Hinterfragung ihrer Entstehung und Geschichte. So stellte Ende Januar 2012 Čedomir Jovanović, Vorsitzender der Liberaldemokratischen Partei Serbiens (LDP) fest, dass die Republika Srpska auf Völkermord und ethnischen Säuberungen gebaut ist (*„RS [Republika Srpska] je*

nastala na genocidu i etničkom čišćenju nezabilježenim u Evropi.“). Kurz darauf diskutierten Jovanović und Dodik die Frage öffentlich. Dodik bestritt die Behauptung mit dem Hinweis darauf, dass die Republika Srpska bereits im Januar 1992 proklamiert worden war, also vor der im Frühjahr 1992 beginnenden Vertreibungs- und Eroberungskampagne. Dabei negierte Dodik die gerichtlich festgestellten und dokumentierten Tatsachen, dass die Gründung der Republika Srpska eben gerade notwendig gewesen war, um die totale Kontrolle über die beanspruchten Gebiete zu erlangen und das Vertreibungsprogramm durchzusetzen.⁹ Diese Episode zeigt, dass die Eliten der Republika Srpska weiterhin eine sachliche Aufarbeitung ihrer jüngsten Geschichte scheuen.

Im kroatischen politischen Lager kam es in den letzten Jahren ebenfalls zu Verschiebungen. Den Anfang machte zu Beginn der 2000er Jahre der damalige Präsident Kroatiens Stjepan „Stipe“ Mesić mit der Ankündigung, dass sich die HDZ-Kroatien nicht mehr in die Belange der Schwesterpartei in Bosnien und Herzegowina einmischen würde. Der Bruch der HDZ BiH in zwei Fraktionen – HDZ BiH und HDZ 1990 – vor den Wahlen 2006 signalisierte einen Abschied von der monolithischen Front der HDZ unter Führung von Dragan Čović. Die HDZ 1990 verstand sich als eine an der Entwicklung Bosniens und Herzegowinas orientierte Partei. Es gelang ihr allerdings nicht, überzeugende Führungspersönlichkeiten hervorzubringen. Die Spaltung des kroatischen Lagers bei den Wahlen 2006 und 2010 resultierte in der Wahl eines nicht von der HDZ nominierten Kandidaten für das Amt des kroatischen Mitglieds der Staatspräsidiums. Gewählt wurde Željko Komšić von der sich als multinational beschreibenden SDP. Seine Wiederwahl im Jahr 2010 erregte den Zorn der HDZ-Führung, die Komšić bezichtigte, kein legitimer Vertreter der kroatischen Volksgruppe zu sein. Als dann noch der SDP-Vorsitzende Zlatko Lagumdžija begann, eine Koalition ohne Beteiligung einer der beiden HDZ-Parteien in der Föderation zu bilden, rief Čović die Krise der kroatischen Repräsentation in Bosnien und Herzegowina aus. Eine zügige Regierungsbildung auf Staatsebene war damit Ende 2010 nicht mehr möglich.

Die Regierungsbildung in der Föderation durch die SDP und die SDA erstaunte viele Beobachter. Unter der Führung von SDP und SDA wurde eine Koalition gegründet, die mit einer „europäischen Plattform“ Reformen einleiten wollte. Der Weg der Koalitionsbildung war gesäumt von rechtlichen Problemen und umstrittenen Entscheidungen zur Umsetzung der Wahlergebnisse durch den Hohen Repräsentanten Valentin Inzko.¹⁰ Mit seinen Be-

9 Vgl. Emir Suljagić, *Ethnic Cleansing: Politics, Policy, Violence. Serb Ethnic Cleansing Campaign in former Yugoslavia*, Baden-Baden 2010, S. 267.

10 Inzko nahm zuerst den Druck von den Parteien in der Föderation, schnell eine Regierung zu bilden, indem er im Januar 2011 einen Haushalt oktroyierte und dann anordnete, Entscheidungen der Wahlkommission außer Kraft zu setzen, die einer Regierungsbildung durch SDP und SDA im Wege standen. Vgl. Office of the High Representative, *Decision Enacting the Decision on Temporary Financing of the Federation of Bosnia and Herzegovina for the Period January-March 2011*, 26. Januar 2011, unter: <http://www.ohr.int/>

schlüssen räumte Inzko von den HDZ-Parteiein aufgestellte Hindernisse aus dem Weg, was diese zusätzlich verärgerte. So war das Jahr 2011 von zahlreichen innenpolitischen Konflikten und Auseinandersetzungen gekennzeichnet, die nun auch Teile der internationalen Gemeinschaft als innenpolitischen Akteur sichtbar machten. Nicht zuletzt auf Druck der EU, aber auch im Hinblick auf die Notwendigkeit der Verabschiedung eines Staatshaushalts, wurde Ende 2011 eine Regierung auf Staatsebene gebildet. Wiederum trat eine Koalition aus sechs Parteien zusammen. Aus dem serbischen Lager waren dies Dodiks SNSD und SDS, aus dem kroatischen Lager die HDZ BiH und die HDZ 1990 und aus dem bosniakischen Lager die SDA und die multiethnische SDP, die Haris Silajdžićs Partei für Bosnien und Herzegowina (SBIH) in der Staatsregierung ersetzte.

Kurz nachdem die neue Regierung mit der parlamentarischen Mehrheit den Staatshaushalt 2011 verabschiedet hatte, geriet sie bei den Beratungen über den Staatshaushalt 2012 erneut in eine Krise. Der Auslöser waren vorgesehene Haushaltseinsparungen, die auch die beiden SDA-geführten Ministerien Sicherheit und Verteidigung betrafen. Die SDA stimmte gegen den Haushalt und löste so die erneute Regierungskrise aus. Mit dem „Bund für eine bessere Zukunft“ (SBB BiH) des Medienunternehmers Fahrudin Radončić stand jedoch eine politische Alternative zur Verfügung, die der Vorsitzende der SDP, Zlatko Lagumdžija ergriff. Radončić ist der Besitzer der größten Tageszeitung des Landes, *Dnevni Avaz*, und hat sich in den letzten Jahren mit großen Bauvorhaben in Sarajewo verewigt. Sein Eintritt in die Politik galt vielen Kommentatoren als der Versuch, Korruptionsvorwürfen zu entkommen und neue Einkommensquellen zu erschließen. Trotz dieser Anwürfe gelang es ihm aus dem Stand, mit 142.359 Stimmen 30 Prozent der Wähler der bosniakischen Liste bei der Wahl zum Staatspräsidium für sich zu gewinnen. Dem von ihm gegründeten SBB gelang es qualifizierte Persönlichkeiten anzuziehen, die durch ihre parlamentarische Arbeit politisches Profil gewonnen haben. Genaue Wähleranalysen sind zwar nicht vorhanden, seine Partei scheint jedoch insbesondere bosniakische Wählerinnen und Wähler anzusprechen, die weniger stark mit dem Vorkriegssystem verbunden sind, in freien Berufen tätig sind und dem Mittelstand angehören. Nach anfänglichen Ausflügen ins klerikal-konservative Milieu scheint sich der SBB nun als rechtsliberale populistische Partei verorten zu wollen.

Die Allianz der SDP mit der SBB im Frühjahr 2012 löste eine politische Erschütterung aus, denn nachdem die SDP über anderthalb Jahre die Geduld der HDZ-Parteien strapaziert und von wichtigen Posten in der Föderation ferngehalten hatte, drohte nun auch der seit 22 Jahren regierenden SDA die Opposition. Opposition ist für viele Parteimitglieder gleichbedeutend mit

decisions/econdec/default.asp?content_id=45733; Office of the High Representative, Order Temporarily Suspending Certain Decisions of the Central Election Commission of Bosnia and Herzegovina Adopted at its 21st Session Held on 24 March 2011 and any Proceedings Concerning Said Decisions, 28. März 2011, unter: http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=45890.

dem Verlust von Posten, Aufträgen und Einkommen. Hierbei geht es nicht nur um Regierungsämter, sondern auch um Stellen bis hin zum Hausmeister in großen öffentlichen Unternehmen wie der BH Telekom oder Firmen im Bereich der Energieindustrie, die in der Föderation zum großen Teil noch nicht privatisiert sind.

Die Spannungen zwischen der SDA und der SDP hatten sich schon im Laufe des Jahres 2011 aufgebaut. Die von der SDP gestellten Innenminister der Föderation, Predrag Kurteš, und des Kantons Sarajewo, Muhamed Budimlić, legten kurz nach Amtsantritt eine Novelle der jeweiligen Polizeiorganisationsgesetze vor. Sowohl in der Föderation als auch in Sarajewo regierten SDA und SDP in einer Koalition. Eine Novellierung der Gesetze war seit Längerem vor allem von der EU-Polizeimission (EUPM) angeregt und vor den Wahlen auch von der SDA unterstützt worden. Für die EU war das Ziel eine Verbesserung der zivilen Kontrolle der Polizei bei gleichzeitiger Stärkung ihrer operativen Unabhängigkeit. Die gültigen Polizeigesetze stammten noch aus der unmittelbaren Nachkriegszeit und waren vom OHR oktroyiert worden. Nach den Wahlen stieß der Novellierungsvorschlag jedoch auf die heftige Ablehnung der SDA, die behauptete, die SDP verfolge einzig das Ziel, die Polizei unter politische Kontrolle zu stellen. Hierbei unterließ es die SDA zu erwähnen, dass es die SDA selbst war, die sich 1990 einen Teil des Sicherheitsapparats gesichert hatte und seitdem kontrollierte. Nach den Wahlen von 1990 teilten SDA, HDZ und SDS die strategischen Bereiche der Sicherheitsbehörden unter sich auf.¹¹ Die Bemühungen zur Entpolitisierung der Polizei in den späten 1990er Jahren durch die Internationale Polizeieinsatztruppe (IPTF) der Vereinten Nationen bzw. die Mission der Vereinten Nationen in Bosnien und Herzegowina (UNMIBH) und das OHR waren von begrenztem Erfolg. Während die Polizei der Republika Srpska stets unter direkter politischer Kontrolle zuerst der SDS und seit Mitte der 2000er Jahre der SNSD stand, konnte zumindest auf dem Papier eine Entpolitisierung der Polizei in der Föderation und in den Kantonen durchgesetzt werden. *De facto* behielten jedoch HDZ und SDA in ihren Mehrheitsgebieten ein erhebliches Maß an Kontrolle. Kein Wunder also, dass die Novellierungsinitiative bei der SDA auf Ablehnung und Befürchtungen stieß. Selbst das unterstützende Gutachten der Venedig-Kommission¹² zu den Gesetzesnovellen konnte die SDA nicht von ihrer Fundamentalkritik an einer weiteren Polizeireform abbringen. Die Argumentation der SDA scheint dabei nicht sachgeleitet zu sein. Denn letztlich ging es nur zum Teil um die Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Polizeibehörden. Betrachtet man die korrumpierten Strukturen

11 Vgl. Hoare, a.a.O. (Anm. 1), S. 347.

12 Vgl. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the draft law on internal affairs of the Federation of Bosnia and Herzegovina and on the draft law on internal affairs of the Canton of Sarajevo, adopted by the Venice Commission at its 89th plenary session (Venice 16-17 December 2011), Straßburg, 19. Dezember 2011, unter: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282011%29048-e>.

großer Teile der politischen Parteien, so fürchteten die SDA-Eliten, dass die von der EU geforderten Reformen und die Ergebnisse der Korruptionsbekämpfung irgendwann zur Untersuchung von mehr als 20 Jahren Regierungshandeln führen könnten. Dies war in den letzten Jahren in Kroatien zu beobachten, wo die langjährige HDZ-Führung als kriminelle Vereinigung angeklagt wurde. Auch im Hinblick auf Kroatien sind Reformen und Verbesserungen der Kriminalitäts- und insbesondere der Korruptionsbekämpfung im EU-Beitrittsprozess an vorderste Stelle gerückt. Die innenpolitische Heftigkeit der Auseinandersetzung um verbesserte Polizeigesetze in Bosnien und Herzegowina belegte wiederum die Notwendigkeit dieser Reformen. Für die SDA schien es daher zu riskant, die Kontrolle über diesen Prozess widerstandslos aus der Hand zu geben.

Nachdem die Ende 2011 gebildete Regierungskoalition auf Staatsebene im Sommer 2012 nicht mehr funktionsfähig war, weigerten sich die beiden von der SDA gestellten Minister Sadik Ahmetović (Sicherheit) und Muhamed Ibrahimović (Verteidigung) ihr Amt zur Verfügung zu stellen, sodass ihre Entlassung Gegenstand einer juristischen Auseinandersetzung wurde. Wie das Gerangel um die Polizeigesetze zeigt auch diese Entwicklung, wie sehr der politische Prozess von politischen Parteien für ihre Partikularinteressen genutzt wird.

Mit der schwindenden Rolle der internationalen Gemeinschaft und nach mehreren gescheiterten Anläufen zu einer grundlegenden Reform des politischen Systems scheinen sich nun politische Akteure im bosniakisch bzw. bosnisch orientierten Lager durchzusetzen, die sich von der Hoffnung auf eine „große Lösung“ der bosnischen Frage erst einmal verabschiedet haben. Bezeichnend hierfür ist auch die Berichterstattung von Radončićs Zeitung *Dnevni Avaz*. Seit 2012 wird verstärkt die innenpolitische Handlungsfähigkeit in den Vordergrund gerückt und man scheut auch nicht mehr davor zurück, das OHR offen zu kritisieren. Somit erinnert der populistische Klientelismus der SDP (mit Unterstützung der SBB) an die Handlungsmuster von Dodiks SNSD. Zwar werden die historischen Traumata des Krieges und der Vertreibung weiterhin rhetorisch bedient, die mit der EU-Annäherung verbundenen politischen Handlungszwänge scheinen jedoch dem Versuch einer sachlicheren Bearbeitung der mit dem EU-Beitritt verbundenen Fragen Platz gemacht zu haben. Gleichzeitig zeichnet sich im Jahr 2012 aber auch eine weitere Zementierung der *De-facto*-Teilung des Landes ab, die auch von der EU-Konditionalität beeinflusst wird.

Die neue Rolle der Europäischen Union

Das Ansehen der EU als politischer Akteur in Bosnien und Herzegowina leidet bis heute darunter, dass sie bei dem Versuch, den Ausbruch der Kriege in Slowenien, Kroatien und Bosnien und Herzegowina 1991/1992 zu ver-

hindern, versagt hat. Mit ihren zögerlichen Vermittlungsversuchen, der durch die Forderung nach einem Referendum verspäteten Anerkennung des Landes und schließlich mit ihrem Plan zu dessen Teilung nach ethnischen Kriterien, entwickelt vom EU-Sondergesandten Jose Cutileiro, hat die EU keine geringe Mitverantwortung für die Situation und die problematische Verfassungsrealität.¹³ Dass nur unter der Führung der Vereinigten Staaten der Krieg beendet werden konnte, schwächt das Vertrauen in die Entschlossenheit der EU bis heute.

Mit der Eröffnung einer Beitrittsperspektive durch den Europäischen Rat in Thessaloniki im Jahr 2003 hoffte die EU ein klareres Profil zu gewinnen. Mit der Entsendung der ersten Mission im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), der EUPM 2003 und der EUFOR Althea als Nachfolgerin der NATO-geführten IFOR/SFOR 2004 sowie mit dem Doppelhut für Paddy Ashdown als EU-Sonderbeauftragten (EUSB) und Hoher Repräsentant ab 2002 zeigte die EU frisches Engagement in Bosnien und Herzegowina. Aber obwohl die EU alle ihre außen- und erweiterungspolitischen Instrumente in den 2000er Jahren einsetzte, ist Bosnien und Herzegowina auch Mitte 2012 noch nicht zu einem glaubwürdigen Beitrittskandidaten geworden.

Trotz der einhellig bekundeten und regelmäßig bestätigten Beitrittsperspektive für die Länder des westlichen Balkans bleiben die EU-Mitgliedstaaten uneins in der Analyse der Auflösung Jugoslawiens und ihrer Folgen. Die Perspektive der Auflösung der Staatenunion von Serbien und Montenegro 2006 fand nur zögerliche Unterstützung bei einigen der Mitgliedstaaten und stellte die Kohärenz der EU auf die Probe. In der Frage der Anerkennung der Republik Kosovo (2008) konnte schon keine Einstimmigkeit mehr hergestellt werden. Der Beitrittsprozess Kroatiens, obgleich relativ unumstritten, verlangsamte sich infolge der „schleichenden Nationalisierung“ des Erweiterungsprozesses, die von den Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund der Erweiterungsrounden 2004 und 2007 eingeführt worden war.¹⁴ Dies zeigt sich an der Blockade des Beitrittsprozesses der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien durch Griechenland sowie an der Politik Sloweniens, die Verhandlungen mit Kroatien zu blockieren, um seine Position im Disput um Hoheitsgewässer zu stärken. Hinzu gesellte sich eine grundsätzlichere Skepsis darüber, inwieweit die Länder der Region, also auch Bosnien und Herzegowina, in der Lage sein würden, in Fragen der Justiz und Rechtsstaatlichkeit dauerhafte Fortschritte zu erzielen. Die Europäische Kommission reagierte 2011 auf diese Entwicklung mit einer neuen Verhandlungsstrategie. Diese

13 Vgl. Josip Glaurdić, *The Hour of Europe. Western Powers and the Breakup of Yugoslavia*, New Haven 2011, S. 249-302.

14 Vgl. Christophe Hillion, *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy*, Stockholm 2010, unter: <http://www.sieps.se/en/publikationer/the-creeping-nationalisation-of-the-eu-enlargement-policy-20106>.

sensiblen Kapitel des gemeinsamen europäischen Besitzstandes sollen nun so früh wie möglich während des Beitrittsprozesses behandelt werden.¹⁵

Die zehn Jahre seit dem Europäischen Rat in Thessaloniki haben aber auch gezeigt, dass die EU-Erweiterung nicht ausschließlich als außenpolitisches Instrument betrachtet werden kann; sie hat vor allem die Veränderung der EU selbst zur Folge gehabt.¹⁶ Die jüngsten Entwicklungen in EU-Mitgliedstaaten in Südosteuropa (Ungarn, Griechenland, Rumänien) haben die Zweifel an der Reformfähigkeit in der Region in manchen Hauptstädten weiter genährt und tragen ebenfalls zur Weiterentwicklung des Charakters der EU bei.

Die Anforderungen für die EU-Mitgliedschaft sind also nicht nur objektiv infolge des in den letzten zehn Jahren gewachsenen gemeinsamen Besitzstands gestiegen. Hinzu kommen verstärkt auch subjektive politische Faktoren, einschließlich der öffentlichen Meinung und der nationalen Narrative in den Mitgliedstaaten. Für die EU-Staats- und Regierungschefs spielen diese innenpolitischen Debatten eine wichtige Rolle. Die Stärkung und Institutionalisierung des Europäischen Rates im Vertrag von Lissabon spiegelt den Einfluss der Staats- und Regierungschefs wider. Darüber hinaus ist beispielsweise Deutschland nicht daran interessiert, nach Zypern weitere ungeklärte nationale Konflikte in die EU zu tragen. So steht Bosnien und Herzegowina vor der Herausforderung, als fragiles Staatswesen ausreichend Glaubwürdigkeit, Vertragstreue und Kohärenz zu demonstrieren, um einen Antrag auf Mitgliedschaft stellen zu können.

Auf der anderen Seite scheint der Vertrag von Lissabon zumindest in Bosnien und Herzegowina zu einer verbesserten Kohärenz der EU beizutragen. Erstmals seit 20 Jahren verfügt die EU über eine „einheitliche Präsenz“ im Lande. Im September 2011 wurde die Trennung von OHR und EUSB mit der Ernennung des Dänen Peter Sørensen zum EUSB und Leiter der EU-Delegation vollzogen. Die Beendigung der EUPM am 30. Juni 2012 markierte auch das Ende des zivilen Krisenmanagements, das von einer verstärkten EU-Konditionalität im Bereich Rechtsstaatlichkeit abgelöst wurde. Im Hinblick auf die Verlängerung des EUFOR-Mandats signalisierten einige EU-Mitgliedstaaten ihre Bereitschaft zu einer weiteren Umgestaltung des Mandats in Richtung einer Beratungsmission.¹⁷ Diese Schritte ermöglichen es der EU nun autonom über einzelne Beitrittsfortschritte zu entscheiden. Dies war nicht

15 Vgl. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012, S. 5, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf.

16 Vgl. Jean-Claude Piris, *The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge 2012, S. 55.

17 Die Militäroperation EUFOR Althea wird unter Rückgriff auf NATO-Strukturen (Berlin Plus) militärisch geführt. Mandatiert ist Althea durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nach Kapitel VII der VN-Charta und setzt damit das vorherige UNPROFOR- und NATO-Mandat fort. Die politisch-strategische Leitung liegt bei der EU, allerdings kann die EU nicht ohne eine enge Abstimmung mit den NATO-Partnern im Nordatlantikrat, insbesondere mit der Türkei und den Vereinigten Staaten, über die Zukunft der Truppe entscheiden.

möglich, solange der EUSB aufgrund seines Doppelhuts als Hoher Repräsentant keine klare Trennlinie zwischen Fragen des „*State-building*“ bzw. der Erfüllung des Friedensabkommens von Dayton einerseits und Fragen des Beitritts zur EU andererseits ziehen konnte. Ziel der EU war es, grundsätzliche Diskussionen der „bosnischen Frage“ im Friedensimplementierungsrat zu verorten und so vom Beitrittsprozess abzugrenzen. Dies war in der Vergangenheit nicht geglückt. Die vom Hohen Repräsentanten Paddy Ashdown initiierte und vom EU-Außenkommissar Chris Patten zur EU-Konditionalität erhobene Polizeireform steht für das Scheitern eines Ansatzes, der „*State-Building*“ mit „*Member-State-Building*“ vermischte.¹⁸

Die durch den Vertrag von Lissabon möglich gewordene einheitliche EU-Präsenz wurde von einem im März 2011 von den EU-Außenministern aufgestellten Forderungskatalog begleitet, der den Weg zu einem „glaubwürdigen Mitgliedschaftsantrag“ aufzeigte.¹⁹ Die EU forderte die Verabschiedung von zwei Gesetzen auf Staatsebene, eines zur Beihilfeaufsicht und eines zur Regelung der Durchführung eines Bevölkerungs- und Haushaltszensus. Beide Gesetze wurden inzwischen verabschiedet, wobei Zweifel bestehen, wie ernst der politischen Klasse ihr Vollzug ist. Die staatliche Regelung der Beihilfeaufsicht als Grundlage des gemeinsamen Marktes rüttelt an den Grundlagen des Parteien-Klientelismus. Der Zensus, der eigentlich schon im Rahmen des europäischen Zensusjahres 2011 hätte durchgeführt werden sollen, ist notwendig, da die jüngsten erhobenen Daten aus dem Jahr 1991 stammen. Die damals erhobenen Daten sind vollständig obsolet, da der Krieg zu einer massiven Veränderung in der Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur geführt hat. Die EU fordert dabei keine Erfassung der Volksgruppenzugehörigkeit, sondern ausschließlich Haushaltsdaten und demographische Daten, die für die Planung von Investitionen und Infrastrukturmaßnahmen notwendig sind. Die Frage, inwieweit Ethnizität erfasst wird und wie diese Daten genutzt werden sollen, verursachte allerdings einigen politischen Aufruhr, nachdem die Parteien darauf bestanden hatten, dass der Fragebogen auch Fragen zur Ethnizität enthält.²⁰

Die größte Schwierigkeit für die lokale Politik ergab sich allerdings aus der Forderung der EU, Konsequenzen aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Fall Sejdić und Finci gegen Bosnien

18 Vgl. Domink Tolksdorf, Der Einsatz von EU-Konditionalität bei den Verhandlungen um eine Polizeireform in Bosnien und Herzegowina, in: Südosteuropa 4/2011, S. 412-447.

19 Council of the European Union, Council conclusions on Bosnia and Herzegovina, 3076th Foreign Affairs Council meeting, Brüssel, 21. März 2011, unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/120066.pdf.

20 Die geplanten Fragen zu Ethnizität und Religion wurden von zivilgesellschaftlichen Organisationen kritisiert und von Experten des Europarats bemängelt. Vgl. Steering Committee of the International Monitoring Operation on the Population and Housing Censuses in Bosnia and Herzegovina, First Assessment Report, Sarajevo 2012, Punkte 60-74, unter: http://www.bhas.ba/census/779849_Report%20First%20Mission%20BiH%20Census%20revised.pdf.

und Herzegowina zu ziehen.²¹ Der EGMR urteilte im Dezember 2009, dass die Verfassung Bosnien und Herzegowinas menschenrechtswidrig ist, da sie Minderheiten vom passiven Wahlrecht für bestimmte Ämter ausschließt. Die Kläger Dervo Sejdić und Jakup Finci, ein Rom und ein Jude, können beispielsweise nicht für das Staatspräsidium kandidieren, da dies nur erklärten Bosniaken, Serben und Kroaten als den staatstragenden Nationen offen steht.²²

Mit dem Urteil des EGMR steht Bosnien und Herzegowina im Widerspruch zu Artikel 2 des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, der die gemeinsame Verpflichtung zur Wahrung der Menschenrechte beinhaltet. Die EU entschloss sich daraufhin, das schon ratifizierte Abkommen nicht in Kraft zu setzen. Das Urteil in der Sache Sejdić und Finci wirft komplizierte verfassungsrechtliche Fragen auf. Daher verlangte die EU, dass zumindest „ernsthafte Anstrengungen“ zur Beendigung der verfassungsmäßigen Diskriminierung unternommen werden, wenn kurzfristig keine Lösung aller damit verbundenen Fragen möglich ist.²³

Da sich im Frühjahr 2012 vor dem Hintergrund der innenpolitischen Krise weiterhin kein Durchbruch in dieser Frage abzeichnete, lud EU-Erweiterungskommissar Štefan Füle das Staatspräsidium, den Vorsitzenden des Ministerrats, die Ministerpräsidenten der Entitäten und die Vorsitzenden der stärksten politischen Parteien zu Gesprächen nach Brüssel ein. Zudem wollte man sich auf einen EU-Koordinierungsmechanismus innerhalb des Landes einigen. Am 27. Juni 2012 wurde eine Einigung auf einen ehrgeizigen Fahrplan zur Lösung der Frage bis Herbst 2012 vorgestellt. Sollte dieser Fahrplan umgesetzt werden, so wurde der Delegation aus Bosnien und Herzegowina signalisiert, könnte eine EU-Mitgliedschaftsbewerbung vom Europäischen Rat im Dezember 2012 diskutiert werden.

-
- 21 Vgl. European Court of Human Rights (Grand Chamber), Case of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina (Applications nos. 27996/06 and 34836/06), Judgment, Straßburg, 22. Dezember 2009, unter: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-96491>.
- 22 Die Verfassung schließt nicht nur Minderheiten von bestimmten Ämtern aus. Auch Angehörige der konstitutiven Völker können nicht überall für jedes Amt kandidieren; so kann z.B. ein Kroat nicht für das Staatspräsidium kandidieren, wenn er in der Republika Srpska ansässig ist.
- 23 Der Vertrag von Lissabon, der seit dem 1. Dezember 2009 in Kraft ist, ergänzt den Vertrag über die Europäische Union (EUV). Mit ihm wurden die politischen Bedingungen für potenzielle Mitgliedstaaten im Bereich des Menschenrechtsschutzes von der EU weiterentwickelt. Artikel 2 EUV lautet seit dem 1. Dezember 2009: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

Fahrplan für Bosnien und Herzegowinas EU-Mitgliedschaftsbewerbung

Bis 31. August 2012	Vorschlag an die Parlamentarische Versammlung die Verfassung Bosnien und Herzegowinas zu ändern, um sie mit dem Urteil Sejdić/Finci in Einklang zu bringen. Dies ist ein notwendiges Element für einen Beschluss des Rates zum Inkrafttreten des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA).
1. Septemberhälfte 2012	Hochrangiger Besuch Bosnien und Herzegowinas der Europäischen Kommission und Zwischenbewertung dieses Fahrplans, um das zweite Treffen des Hochrangigen Dialogs zum Beitrittsprozess vorzubereiten.
7. Oktober 2012	Kommunalwahlen in Bosnien und Herzegowina.
10. Oktober 2012	Verabschiedung des jährlichen Fortschrittsberichts durch die Europäische Kommission.
Bis 31. Oktober 2012	Antwort Bosnien und Herzegowinas auf die zwei Listen sektoraler Fragen, die am 27. Juni überreicht wurden (Kapitel 5, öffentliches Auftragswesen, und Kapitel 27, Umwelt). Festlegung eines leistungsfähigen EU-Koordinationsmechanismus.
November 2012	Zweites Treffen des Hochrangigen Dialogs zum Beitrittsprozess in Sarajewo.
Bis 30. November 2012	Die Verfassung wurde geändert, um sie mit dem Urteil Sejdić/Finci in Einklang zu bringen. Unter der Bedingung, dass das SAA in Kraft tritt, Einreichung einer glaubwürdigen Bewerbung um EU-Mitgliedschaft.

Quelle: European Union, Joint Conclusions from the High Level Dialogue on the Accession Process with Bosnia and Herzegovina and the Road Map for BiH's EU membership application, unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/503&type=HTML>.

Der Problem Sejdić und Finci macht allerdings auch die Schwierigkeiten und Grenzen der angestrebten Trennung der Fortschritte in Richtung EU-Mitgliedschaft von den fundamentalen Konflikten der Staatlichkeit des Landes deutlich. Die *International Crisis Group* stellte in einem Bericht vom Juli 2012 fest: „Im Fall Sejdić/Finci ist fast nichts so wie es scheint.“²⁴ Aufgrund der innenpolitischen Entwicklungen sind nun zwei Herausforderungen zu bewältigen. Zum einen muss die Diskriminierung von Minderheiten abgeschafft werden und zum anderen muss der Forderung der kroatischen HDZ-

24 International Crisis Group (ICG), Bosnia's Gordian Knot: Constitutional Reform, Europe Briefing No. 68, Sarajewo/Istanbul/Brüssel, 12. Juli 2012, S. 1, unter: [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/balkans/bosnia-herzegovina/b068-bosnias-gordian-knot-constitutional-reform](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/balkans/bosnia-herzegovina/b068-bosnias-gordian-knot-constitutional-reform) (eigene Übersetzung).

Parteien nach einer garantierten Repräsentierung begegnet werden. Wie oben beschrieben, ist es weder HDZ BiH noch HDZ 1990 gelungen, in den Wahlen 2006 und 2010 in der Föderation eine Mehrheit für ihre Kandidaten für das kroatische Mitglied des Staatspräsidiums zu gewinnen. Der SDP-Kandidat Željko Komšić setzte sich 2006 und 2010 durch; 2010 gewann er annähernd doppelt so viele Stimmen wie die beiden HDZ-Kandidaten.²⁵ Als Vertreter des kleinsten der drei konstitutiven Völker befürchten die kroatischen HDZ-Parteien eine strukturelle Benachteiligung. Die Zustimmung zu einer Verfassungsänderung machen sie davon abhängig, dass erklärte kroatische Vertreter in den staatlichen Institutionen eine Mehrheit der kroatischen Wählerschaft repräsentieren und nicht die Mehrheit der wahlberechtigten Bürger. Im Hinblick auf den EU-Fahrplan brachten die HDZ-Parteien daher Ende August 2012 einen Antrag ins Staatsparlament ein. Sie schlugen vor, die Mitglieder des Staatspräsidiums vom Staatsparlament indirekt wählen zu lassen.²⁶ Ein gleichlautender Vorschlag, der zuvor von den HDZ-Parteien und der SDP diskutiert worden war, war Ende Juli 2012 für Željko Komšić der Anlass, aus der SDP auszutreten.²⁷ Er argumentierte, ebenso wie die Vertreter zivilgesellschaftlicher Gruppen, dass eine solche Verfassungsänderung die ethnische Diskriminierung verfestigen und nicht lockern würde.²⁸ Der Vorschlag wird auch auf den Widerstand der Republika Srpska stoßen, die auf der Wahl eines der Mitglieder des Staatspräsidiums ausschließlich durch die Bürger der Republika Srpska besteht.

Aus EU-Sicht wäre es wünschenswert, dass diese Frage vor dem EU-Beitritt Kroatiens geklärt wird. Eine Behandlung der Frage nach dem Beitritt Kroatiens droht die Situation zu verkomplizieren, da Kroatien dann über die Formulierung der EU-Konditionalität für die Erweiterung gleichberechtigt mitentscheiden und gegebenenfalls ein Veto einlegen kann. Sollte die „kroatische Frage“ in Bosnien und Herzegowina nicht geklärt sein, könnte der EU ab Mitte 2013 eine Blockade ihrer Erweiterung durch Kroatien drohen.²⁹

25 „Komšić gewann 337.065 Stimmen im Vergleich zu 109.758 Stimmen für die Kandidatin der HDZ, Borjana Krišto, und 60.266 Stimmen für den Kandidaten der HDZ 1990, Martin Raguž. Selbst wenn die beiden kroatischen nationalen Parteien – die zusammengenommen normalerweise die große Mehrheit der kroatischen Wähler repräsentieren – einen gemeinsamen Kandidaten aufgestellt hätten, hätten sie verloren.“ International Crisis Group (ICG), Bosnia's Gordian Knot: Constitutional Reform, a.a.O. (Anm. 24), S. 4 (eigene Übersetzung).

26 Vgl. Volkgruppen ORF, BiH – Kroaten wollen Verfassung ändern, 28. August 2012, unter: <http://volksgruppen.orf.at/kroaten/aktuell/stories/170101/>.

27 Eine indirekte Wahl des Staatspräsidiums würde auch Komšićs eigener Wiederwahl als kroatisches Mitglied des Staatspräsidiums entgegenstehen, da die HDZ-Parteien mit dem Vorstoß ihren Anspruch auf das Amt untermauern wollen.

28 Vgl. Civil Society warns: HDZ proposal isn't a credible contribution, in: Bosnia Daily, 29. August 2012, S. 1.

29 Artikel 6 des Gesetzes über die Beziehungen zwischen der Republik Kroatien und Kroaten außerhalb der Republik Kroatien vom Oktober 2011 verpflichtet Kroatien dazu, sich für die vollständige verfassungsmäßige Gleichheit des kroatischen Volkes in Bosnien und Herzegowina („*constitutiveness*“) einzusetzen. Siehe Act on the relations between the Republic of Croatia and the Croats outside the Republic of Croatia, 21. Oktober 2011, unter: http://www.mvep.hr/Portals/US/File/111219_zakon_hr_vati_izvan_rh_eng.pdf.

Die Lösung der vom Fall Sejdić/Finci aufgeworfenen Verfassungsfragen fordert von den lokalen Verantwortungsträgern eine Kompromissbereitschaft, die sie in den vergangenen Jahrzehnten nicht gezeigt haben. Die Erfüllung der Forderungen vom März 2011 durch die politischen Eliten Bosniens und Herzegowinas ist auch ein Test für die Tragfähigkeit der EU-Erweiterungs- und -Außenpolitik in der Region geworden, denn die derzeitige Krise der EU wird auch in Bosnien und Herzegowina wahrgenommen. So erwartet die politische Elite auch keinen schnellen Beitritt, was sich wiederum bremsend auf den Reformwillen auswirkt. Die Aufgabe von Macht und Kontrolle und die Herstellung von Wettbewerb und Öffnung sind derzeit wenig interessant, wenn Nutzen und Gewinn der EU-Mitgliedschaft in einer unbestimmten Zukunft liegen. Auf einer grundsätzlicheren Ebene zeichnet sich auch eine sich verändernde EU ab. Solidarität mit peripheren und wirtschaftlich schwachen Ländern wie Bosnien und Herzegowina wird an eine zunehmend strengere Befolgung von Regeln geknüpft, zu deren Einhaltung die derzeitige Generation der politischen Eliten kaum in der Lage zu sein scheint. Zweifel, ob die EU-Beitrittsperspektive ausreichend attraktiv ist, um eine Verhaltensänderung bei den örtlichen Eliten herbeizuführen, sind daher nicht ungerechtfertigt.

Ausblick

Die Grundzüge der innenpolitischen Konfliktlinien in Bosnien und Herzegowina bleiben 20 Jahre nach der Unabhängigkeit des Landes vom Streit um die Staatlichkeit des Landes bestimmt. Der Fortbestand des Staates und seiner Institutionen wird von der Republika Srpska und ihren Vertretern weiterhin regelmäßig in Frage gestellt.³⁰ Die EU reagierte auf Dodiks Drohung, ein Unabhängigkeitsreferendum durchzuführen, im Mai 2011 mit der Eröffnung eines Dialogs über die Kompetenzen und die Rolle des Staates und der Entitäten im Justizbereich und dessen Reform. Dieser Einhebungsversuch der EU beeinflusste die innenpolitischen Konfliktlinien. Die EU akzeptiert nun auch die Entitäten, wie von der Republika Srpska angestrebt, als Gesprächspartner. Doch auch mit diesem Ansatz scheint die Perspektive der EU-Mitgliedschaft nicht ausreichend, um einen grundsätzlichen Politikwechsel in Richtung gemeinsamer Souveränität und geteilter Kompetenzen herbeizuführen. In der Republika Srpska scheint er eher Hoffnungen auf einen *dual-track approach* zu nähren, wie er zeitweise in den Verhandlungen mit der Staatenunion von

30 Vgl. Dodik: Lagumdžija must go, Bosnia won't survive, daily.tportal.hr, 15. August 2012, unter: <http://daily.tportal.hr/209451/Dodik-Lagumdžija-must-go-Bosnia-won-t-survive.html>. Der Artikel beschreibt Dodiks Kritik an Lagumdžijas Tätigkeit als Außenminister. Lagumdžija hatte Bosniens VN-Botschafter angewiesen, in der Generalversammlung für die von der EU unterstützte Syrien-Resolution zu stimmen. Dodik warf ihm daraufhin vor, seine Politik nicht mit dem Staatspräsidium abgestimmt zu haben, und führte diesen Vorgang als Argument dafür an, dass Bosnien und Herzegowina nicht „funktioniere“.

Serbien und Montenegro angewandt wurde. Da bislang keine vertragliche Bindung zwischen der EU und Bosnien und Herzegowina besteht, hoffen Teile der Eliten der Republika Srpska auf die Möglichkeit vollkommen eigenständiger Verhandlungen mit Brüssel. Es bleibt auch abzuwarten, wie sich der Regierungswechsel in Serbien auf die politische Lage in Bosnien und Herzegowina auswirken wird, insbesondere wenn die weitere Annäherung Serbiens an die EU durch die Kosovo-Frage blockiert bleiben sollte. In den Verlautbarungen nach Konsultationen zwischen Belgrad und Banja Luka (Republika Srpska) Ende August 2012 wurden weder die gemeinsame EU-Perspektive noch die notwendigen Reformen in Bosnien und Herzegowina erwähnt.³¹

Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass der Druck auf die politischen Eliten vor dem Hinterrund des EU-Beitritts Kroatiens und der Wirtschaftskrise in Europa, konkrete Ergebnisse im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu liefern, wachsen könnte. Die gemeinsamen Proteste von Landwirten aus der Föderation und der Republika Srpska im August 2012 mögen ein Hinweis auf künftige Entwicklungen sein. Trotz langjähriger Vorbereitung und technischer Hilfe der Europäischen Kommission ist es nicht gelungen, bestimmte landwirtschaftliche Produkte des Landes entsprechend den EU-Normen zu zertifizieren. Die Republika Srpska widersetzte sich jahrelang der Schaffung einer entsprechenden Behörde auf staatlicher Ebene, wie sie in allen EU-Mitgliedstaaten üblich ist. Anders als politische Kriterien sind die Errungenschaften des Gemeinsamen Marktes nicht ohne weiteres verhandelbar. Ohne die entsprechenden Exportpapiere droht die Landwirtschaft Bosniens und Herzegowinas ab 1. Juli 2013 einen ihrer wichtigsten Exportmärkte – Kroatien – zu verlieren.³² Dieses Beispiel belegt, dass der Handlungsdruck steigen könnte, die notwendigen politischen und wirtschaftlichen Strukturreformen zu beginnen, um Bosnien und Herzegowina auf den Wettbewerb innerhalb der EU vorzubereiten. Jeder Fortschritt auf dem Weg zur Mitgliedschaft, wie z.B. der Kandidatenstatus,³³ würde helfen, die politischen Eliten mit den konkreten Herausforderungen der europäischen Integration zu konfrontieren. Dieser Prozess mag dann auch den notwendigen Raum dafür schaffen, einen konstruktiveren Ansatz für die Verarbeitung der Traumata der 1990er Jahre zu finden.

Die Voraussetzungen dafür sind jedoch angesichts einer dysfunktionalen Regierungskoalition auf Staatsebene, der unvollendeten Neuordnung der politischen Landschaft in der Föderation und einer verschärften gegen Bosnien und Herzegowina gerichteten Rhetorik der Führung der Republika

31 Vgl. Dačić, Džombić for Serbia-RS special relations, tanjug.rs, 28. August 2012, unter: <http://www.tanjug.rs/news/56677/dacic--dzombic-for-serbia-rs-special-relations.htm>.

32 Vgl. Elvira M. Jukic: Bosnian exports already hit by Croatian EU membership, in: BalkanInsight, 31. Juli 2012, unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnian-export-already-hit-by-croatian-eu-membership>.

33 Der Kandidatenstatus ist mit einer signifikanten Erhöhung der Heranführungshilfe verbunden. Die Hilfe fließt dann in alle Sektoren. Vor dem Erreichen des Kandidatenstatus konzentriert sich die Hilfe auf das Erreichen der politischen Kriterien.

Srpska wenig vielversprechend. Welchen Einfluss die Kommunalwahlen am 7. Oktober 2012 auf die weitere politische Entwicklung haben werden, bleibt ungewiss. Viele Beobachter rechnen aufgrund des Scheiterns des von der SDP angestrebten Politikwechsels mit neuen Konstellationen in der Föderation, was allerdings nicht zwangsläufig zu stabileren politischen Verhältnissen auf Staatsebene führen muss.

Das Jahr 2013 verspricht daher wieder einmal ein entscheidendes Jahr für die Zukunft Bosniens und Herzegowinas zu werden.