

Richter, Solveig

Research Report

Ende einer Odyssee in Bosnien-Herzegowina: Die Polizeireform ebnet den Weg zum Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU, ist aber kein Ausweg aus der Stagnation

SWP-Aktuell, No. 41/2008

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Richter, Solveig (2008) : Ende einer Odyssee in Bosnien-Herzegowina: Die Polizeireform ebnet den Weg zum Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU, ist aber kein Ausweg aus der Stagnation, SWP-Aktuell, No. 41/2008, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254759>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ende einer Odyssee in Bosnien-Herzegowina

Die Polizeireform ebnet den Weg zum Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU, ist aber kein Ausweg aus der Stagnation

Solveig Richter

Als am 16. April 2008 eine stark abgemagerte Fassung der Polizeireform im Oberhaus des bosnisch-herzegowinischen Parlaments die letzte Hürde nahm, atmete man nicht nur in Sarajevo, sondern auch in Brüssel auf. Eine jahrelange Odyssee nahm ihr Ende, der Weg zur Unterzeichnung eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) mit der Europäischen Union (EU) war nun endlich frei. Doch die Querelen um die Polizeireform sind lediglich Symptome für strukturelle Defizite, die eine progressive Dynamik im Land nach wie vor hemmen. Dazu gehören nicht nur eine komplexe Verfassungsstruktur und mangelnder politischer Reformwillen der heimischen Eliten, die gern mit dem Schlagwort »Dysfunktionalität von Dayton« angeprangert werden. Auch die internationale Gemeinschaft, allen voran der Hohe Repräsentant und die Europäische Union, haben in den letzten Jahren kontraproduktiv agiert. Wird die Umsetzung des SAA nicht von weiteren substantiellen Impulsen der internationalen Gemeinschaft begleitet, könnte sich die Unterzeichnung als rein symbolischer Akt erweisen.

Mit der Verabschiedung der Polizeigesetze erfüllte Bosnien-Herzegowina (BiH) das letzte politische Kriterium für den Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit der EU. Den ursprünglich geäußerten Ansprüchen an eine veritable Polizeireform genügen sie jedoch nicht. Immerhin eröffneten sie allen Beteiligten einen Ausweg aus einer Sackgasse, in die sie sich gemeinsam manövriert hatten. Was bei der Polizeireform mit einer gehörigen Portion Pragmatismus gelang, wird sich

bei den offenen strukturellen Problemen nicht wiederholen lassen. Jegliche Regelungsspielräume sind mit zwei Dilemmata behaftet: Erstens ist eine Verfassungsreform wünschenswert, kurzfristig aber nicht zu realisieren. Zweitens sind externe Akteure auch weiterhin der wichtigste Reformmotor im Land, gleichzeitig hemmt ihre Präsenz aber die weitere Demokratisierung. Realistisch betrachtet, sind demnach die Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt. Dennoch stehen einige Optionen offen.

Ernüchterung nach einer mageren Polizeireform

Ein kurzer Rückblick: Bereits 2002 hatte die EU die ineffizienten, in 15 unterschiedliche Behörden aufgesplitterten Polizeistrukturen kritisiert und deren umfassende Analyse angestoßen. Die Ergebnisse nahm 2004 Paddy Ashdown, der damalige, mit Richtlinienkompetenz ausgestattete Hohe Repräsentant der internationalen Gemeinschaft zum Anlass, drei »Prinzipien« für eine Polizeireform aufzustellen:

- ▶ Legislative und budgetäre Vollmachten sollten auf staatlicher Ebene angesiedelt sein;
- ▶ politische Einmischung in die operativen Aufgaben sollte ausgeschlossen werden;
- ▶ die lokalen Polizeibezirke sollten anhand technischer Kriterien festgelegt werden.

Diese Prinzipien zielten weit über eine Effizienzsteigerung hinaus auf eine Zentralisierung und vollständige entitätsübergreifende Neuordnung der Polizeikräfte. Dies stieß auf heftige Ablehnung der serbischen Teilrepublik (*Republika Srpska*), die den Verlust einer Kernkompetenz und die schleichende Aushöhlung ihrer Macht fürchtete. Doch die Prinzipien waren von Anfang an auch unter den Institutionen der internationalen Gemeinschaft in Sarajevo umstritten. So unterstützte etwa die Europäische Polizeimission eine stärker qualitätsorientierte Politik der steten Entwicklung von unten ohne strikte Konditionalität. Vielfach wurde als Gegenentwurf zu dem propagierten zentralstaatlichen Modell auch wiederholt auf das deutsche föderale System verwiesen, das Funktionalität und Effizienz doch ebenso garantieren könne. Trotz dieser Vorbehalte setzte Ashdown 2005 zusammen mit dem damaligen EU-Kommissar für Außenbeziehungen Chris Patten durch, dass eine Polizeireform auf Basis der von ihm aufgestellten drei Prinzipien in den Kriterienkatalog der EU für das SAA aufgenommen wurde.

Die Konditionalität verschärfte die Konfrontation zwischen den ethnischen Bevölkerungsgruppen im Land – allen voran zwischen den Serben in der *Republika Srpska*,

die bei einer solchen Reform die Verlierer gewesen wären, und den Verfechtern einer Stärkung der zentralstaatlichen Ebene, den bosniakischen Parteien. Auch der Ton zwischen der *Republika Srpska* und dem Büro des Hohen Repräsentanten wurde harscher. Es wundert daher wenig, dass die Kontroverse über die Polizeireform zum Vehikel für den offenen Schlagabtausch über grundlegende Gegensätze geriet und über Jahre hinweg die politische Agenda dominierte. Zahlreiche Verhandlungen, die stets von Drohungen und gegenseitigen Vorwürfen begleitet waren, blieben ohne Ergebnis. Im Herbst 2007 eskalierte der Machtkampf, BiH schlitterte in eine ernste Krise. Änderungen der Abstimmungsprozeduren im Ministerrat, die der Hohe Repräsentant Miroslav Lajčák nur eine Woche nach einer weiteren gescheiterten Verhandlungsrunde verordnet hatte, wurden von der *Republika Srpska* als Sanktionierung und Gefährdung ihres nationalen Interesses wahrgenommen. Der Ministerpräsident der *Republika Srpska*, Milorad Dodik, drohte mit dem Boykott aller staatlichen Institutionen. Der von der serbischen Bevölkerungsgruppe gestellte Premierminister, Nikola Špirić, trat kurzfristig aus Protest zurück. Erst eine zusätzliche Interpretationsnote des Hohen Repräsentanten, in der er auf die Kritik der Serben einging, konnte eine umfassende Blockade des politischen Prozesses abwenden.

Die Krise öffnete allen Beteiligten auch in puncto Polizeireform die Augen: Überraschend einigten sich zum einen die sechs größten Parteien in Vertretung aller drei Volksgruppen in der Mostar-Erklärung auf die Grundzüge einer Polizeireform, auch wenn eine Umgestaltung nur im Rahmen der bestehenden Verfassungsstruktur – somit unter Respektierung der Vollmacht der Entitäten – erfolgen sollte. Zum anderen führte sie zu einem Umdenken beim Hohen Repräsentanten: Seine Machtposition war geschwächt; die ursprünglichen, ambitionierten Forderungen hatten sich als unrealisierbar erwiesen. Angesichts einer konsequent ablehnenden Haltung der *Repu-*

blika Srpska war er insofern machtlos, als er eine Direktive zur Erzwingung von EU-Konditionen im Vorfeld bereits ausgeschlossen hatte und ihm somit keine weiteren Instrumente zur Verfügung standen. Die Integration des Landes in die EU überwog letztlich als prioritäres Ziel und bewegte ihn zu einer Kurskorrektur, die er gemeinsam mit dem Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, in Brüssel durchsetzte. Eine abgespeckte Version der Polizeireform, wie sie in der Mostar-Erklärung vereinbart worden war, sollte als letzte Bedingung für den Abschluss des SAA ausreichen.

Die Verabschiedung der Polizeigesetze im April gestaltete sich zwar schwieriger als erwartet, doch nutzten die Abgeordneten die wohl letzte Gelegenheit, noch auf den Zug in Richtung EU aufzuspringen. Das Reformpaket etabliert auf zentralstaatlicher Ebene sieben neue Institutionen, darunter etwa zum Training, zur Forensik und zur Koordination der Polizeikräfte. Da das Verhältnis dieser gesamtstaatlichen Agenturen zu den Entitäten jedoch ungeklärt bleibt, besteht die Gefahr, dass mit dieser Maßnahme die strukturelle Komplexität noch gesteigert wird. Um zumindest noch die Glaubwürdigkeit der EU-Konditionalität zu wahren, setzte Lajčák die Aufnahme der »Prinzipien« als politische Zielvorgabe durch, die nun im Rahmen der Verfassungsreform verwirklicht werden soll. Das Ergebnis ist somit weit entfernt von der ursprünglich beabsichtigten grundlegenden Neustrukturierung der Polizeikräfte. Mehr ließ sich politisch jedoch nicht erreichen – dies mussten alle ernüchert feststellen. Positiv ist gleichwohl festzuhalten, dass damit ein Thema vom Tisch ist, welches die Kapazitäten aller Beteiligten geraume Zeit absorbiert hatte.

Aus den Zerwürfnissen um die Polizeireform lassen sich zwei politische Implikationen ableiten: Zum einen gelang es trotz der Nutzung nahezu aller Anreiz- und Machtinstrumente seitens der EU und des Hohen Repräsentanten jahrelang nicht, in einem Kernsegment staatlicher Herrschaft

einen ethnienübergreifenden Konsens über die Neustrukturierung der Kompetenzverteilung zu erzielen. Die Crux bleibt auch weiterhin das Verhältnis zwischen Sarajevo und den Entitäten, das nun konsequenterweise im Rahmen einer Verfassungsreform geklärt werden muss. Zum anderen ist die Position des Hohen Repräsentanten im Machtgefüge in BiH deutlich geschwächt. Mit der Lockerung der Konditionen gestand er implizit ein, dass ambitionierte Projekte und der Ansatz, »es jetzt mal richtig zu machen«, das Land jahrelang blockiert und ihm selber Möglichkeiten der Einflussnahme verbaut hatten.

Dilemma 1: Der gordische Knoten der Verfassungsreform

In der Debatte über die Polizeireform trafen fundamental unterschiedliche Auffassungen der drei konstituierenden Völker (Bosniaken, Kroaten, Serben) über die staatliche Struktur Bosnien-Herzegowinas aufeinander. Während Kroaten und Serben auf eine noch stärkere Föderalisierung hinarbeiten, streben die Bosniaken in die Gegenrichtung, indem sie eine stärkere Zentralisierung favorisieren.

Die derzeitige Verfassung wurde als Annex 4 1995 in den Friedensvertrag von Dayton integriert. Konstitutionell unterliegt BiH somit weiterhin der Vormacht internationaler Normen. Als klassisches Verhandlungsergebnis, das die Interessen der damaligen Kriegsparteien auszutarieren versuchte, entstand zudem ein komplexes politisches System mit zwei Entitäten unter einem gesamtstaatlichen Dach. Die Kombination eines föderalen Staatsaufbaus mit konsensdemokratischen Elementen gesteht den drei Ethnien und den zwei Entitäten weitreichende Vetorechte und Prärogativen zu. Die reale Macht liegt bei den Entitäten, der bosnisch-kroatischen Föderation (51% des Territoriums) und der *Republika Srpska* (49%). Während letztere zentral regiert wird, ist die Föderation ihrerseits noch einmal in zehn Kantone mit eigenständigen Regierungen aufgesplittet

und mit zusätzlichen Arrangements zur Machtteilung zwischen Bosniaken und Kroaten versehen. Darüber hinaus wurde der kleine Distrikt Brčko durch ein Schiedsverfahren geschaffen. Dem Gesamtstaat blieb nur sehr wenig Autorität, auch wenn in einem schleichenden Prozess, den der Hohe Repräsentant forcierte, nach und nach weitere Kompetenzen hinzukamen. Laut Verfassung können die drei konstituierenden Völker ein »Veto des nationalen Interesses« gegen Gesetze einlegen, wenn sie ihre Existenz als Gemeinschaft und Teil des bosnischen Staates gefährdet sehen.

Bereits nach wenigen Jahren entfaltete diese Verfassungsstruktur destruktive Effekte. Im Geiste eines Ausgleichs eingeführt, wurde die Konsensdemokratie zum Schauplatz ethnischer Blockadepolitik und zum Musterbeispiel ineffizienten Regierens. Die Regelungen zum Schutz der Gruppeninteressen der drei konstituierenden Völker leisteten der Ethnisierung der Gesellschaft und politischen Kultur Vorschub, indem sie den Raum für eine zivile, individualrechtlich fundierte Bürgerkultur einengten. Ein Gutachten des Europarats stellte 2005 klar fest, dass zentrale Normen der Verfassung nicht nur ineffizient und undemokratisch, sondern auch mit der Europäischen Menschenrechtskonvention unvereinbar sind. So besteht vor dem Gesetz zwar Gleichheit der konstituierenden Völker, jedoch nicht der eigentlichen Bürger, was sich konkret etwa in der mangelnden Stimmengleichheit bei Wahlen niederschlägt. Die Verfassung wirkt zudem insofern diskriminierend, als sie Bürgern anderer als der drei explizit genannten Bevölkerungsgruppen teilweise Rechte vorenthält. Der Bedarf zur Reform der derzeitigen Verfassung ist somit aus rechtlicher und funktionaler Perspektive offensichtlich. 2005 wurde ein erster ernsthafter Reformversuch unternommen. Unter aktiver Vermittlung der USA einigten sich die politischen Eliten auf einige wesentliche Änderungen, etwa die Aufhebung der dreiköpfigen Präsidentschaft. Die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen scheiterten jedoch im Parlament in

Sarajevo: Sowohl die kroatischen Abgeordneten als auch der heutige Parteichef der bosniakischen Partei für Bosnien-Herzegowina (SBiH), Haris Silajdžić, versagten ihnen die Zustimmung. Seitdem sind in der Öffentlichkeit die Forderungen nach einem neuen Anlauf nicht mehr verstummt. Auch die EU-Kommission verwies in ihrem Fortschrittsbericht im Herbst ebenso wie der Lenkungsausschuss des Friedensimplementierungsrats (*Peace Implementation Council*) im Februar auf die bestehenden Defizite und forderte eine Revision. Unter dem Mantra der »Dysfunktionalität von Dayton« werden auch in Politik und Gesellschaft immer wieder Forderungen nach einer Veränderung bis hin zu einer Aufkündigung des Friedensvertrags inklusive seiner Verfassung laut. Eine solch umfassende Diskreditierung der von Dayton etablierten Staatsstruktur greift jedoch zu kurz – aus drei Gründen.

Zum *Ersten* hat sich der Vertrag von Dayton mit seinen verfassungsrechtlichen Schranken als Stabilitätsanker erwiesen und leistet auch heute noch einen nicht zu unterschätzenden Beitrag als Handlungskorridor, der Erwartungssicherheit schafft. Seine Leitlinien ermöglichten es den Politikern jüngst, eine gemeinsame Stellungnahme zur Unabhängigkeit des Kosovo zu erarbeiten und eine Situation zu meistern, die viele Pessimisten schon in Gewalt eskalieren und in Zerfall enden sahen. Nicht zuletzt hatte eine Erklärung des Parlaments der *Republika Srpska* für Unruhe gesorgt, das im Falle einer Anerkennung des Kosovo ein Referendum androhte. Doch dies wurde bisher nicht formell eingeleitet. Dayton ist somit eine Bestandsgarantie für den Staat. Mit seiner Aufkündigung fiel eine von der internationalen Gemeinschaft als Vertragspartner geschützte Grundlage weg.

Zum *Zweiten* bietet der Verweis auf die strukturellen Defizite einen wohlfeilen Deckmantel für einheimische Politiker, mit dem sie die eigene Unfähigkeit und den mangelnden politischen Reform- und Kooperationswillen verbergen oder rechtfertigen können. Zweifelsohne könnte eine

Veränderung liebgewordene Privilegien gefährden. Fraglich ist jedoch, ob eine institutionelle Neugestaltung die – in positiver wie in negativer Hinsicht – prägende Wirkung des Handelns zentraler Akteure ersetzen kann.

Zum *Dritten* entfaltet die kontinuierliche Kritik an Dayton ihrerseits kontraproduktive Nebenwirkungen. Zahlreiche Wahlkämpfe und umstrittene Reformprojekte der letzten Jahre haben gezeigt, dass in Bosnien-Herzegowina Existenzängste der Bürger zur Stärkung der Nationalisten sowie zu Radikalisierung und Polarisierung führen. Die Debatte über die Verfassungsreform setzt derzeit genau diesen Mechanismus wieder in Gang und erzeugt ein Sicherheitsdilemma: Sie provoziert bei den Serben Abwehrreaktionen mit dem Ziel der Zementierung ihrer Entität. Premier Dodiks kontinuierliche Unabhängigkeitsrhetorik, die geschickt mit der Fragilität des Landes spielt, hat demnach vor allem innenpolitische Motive. Die Bosniaken dagegen nehmen die Existenz und Stärke der *Republika Srpska* als Bedrohung wahr und sehen den Bestand »ihres« Staates nur durch eine Zentralisierung und Entmachtung der Entitäten garantiert. Der Ruf nach einer Verfassungsänderung weckt aber auch bei den Kroaten Ansprüche auf eine eigene Entität. Die Unsicherheit aller Bevölkerungsgruppen über die eigene staatliche Zukunft wiederum schafft den Nährboden für die zentrifugalen und nationalistischen Kräfte.

In der Quintessenz lässt sich die Gesamtsituation auf ein bekanntes Handlungs-dilemma zuspitzen: Jene Eckpfeiler von Dayton, die bis heute die staatliche Einheit garantieren, wirken gleichzeitig kontraproduktiv und hemmen eine positive Dynamik im Land – Stabilität bedeutet derzeit Stagnation. Ohne eine grundlegende Revision der in Dayton etablierten Verfassungsstruktur hat Bosnien-Herzegowina weder langfristig eine Zukunft noch eine Aussicht auf Mitgliedschaft in der EU. Allerdings würde eine hektisch ausgearbeitete Verfassungsreform schwerlich den hohen Erwartungen und Hoffnungen gerecht oder auf

einen Schlag die Probleme des Landes lösen. Im Gegenteil: Sie lenkt die Energie nur in die falsche Richtung. Dies jedenfalls hat die Diskussion über die Polizeireform mehr als deutlich gemacht.

In zwei Punkten ist demnach ein Umdenken erforderlich:

1. Realismus statt Idealismus: Nüchtern betrachtet, lässt sich eine umfassende Verfassungsreform gegenwärtig nicht durchsetzen. Ein ethnien- und parteienübergreifender Konsens ist nicht in Sicht. Die Polizeireform hat erstens deutlich gemacht, dass die Fronten zwischen den politischen Führungskräften verhärtet sind, allen voran zwischen Dodik und Silajdžić als derzeitigem bosniakischem Mitglied der Präsidentschaft. Auch innerhalb der Bevölkerungsgruppen gibt es auf politischer Führungsebene große Differenzen und hitzige Machtkämpfe. Im Herbst stehen Kommunalwahlen an, und Wahlkämpfe boten in BiH noch nie einen fruchtbaren Boden für Reformen. Zweitens ist eine Stärkung der zentralstaatlichen Ebene angesichts der Machtposition Dodiks derzeit aussichtslos. Die *Republika Srpska* ist eine historisch-politische Realität, ihre Führung zu weiteren Konzessionen im Sinne einer Abtretung von Kompetenzen nicht bereit. Weder droht unter diesen Bedingungen aber eine Apokalypse noch kann mit einem Ruck ein neues Land geschaffen werden.

2. Evolution statt Revolution: Die Möglichkeiten externer Einflussnahme sind unter diesen Umständen begrenzt. Der Ruf nach umfassenden strukturellen Änderungen geht ins Leere, provoziert Gegenwehr und lenkt nur von Problemen ab, die auf einer tieferen politischen Ebene zu lösen wären, möglicherweise sogar ohne große Verfassungsreform und mit dem Ergebnis höherer Effizienz und Funktionalität. Darunter fallen etwa das Schulsystem oder die Verwaltung. Kleinere Verfassungsnovellen könnten eventuell auch die rechtlichen Probleme beheben, die nach Auffassung des Europarats bestehen. Oft tritt angesichts des großen Reformprojekts auch die ineffiziente und defizitäre Struktur der Födera-

tion in den Hintergrund, deren Revision ebenfalls eine Reihe von Verbesserungen bringen könnte.

Dilemma 2: Die ambivalente Rolle der internationalen Gemeinschaft

Die langwierigen Auseinandersetzungen über die Polizeireform hatten ihren Grund nicht nur in fundamentalen Differenzen der Volksgruppen, sondern zum großen Teil auch in der ambivalenten Rolle internationaler Akteure, insbesondere des Hohen Repräsentanten und der EU.

Der Hohe Repräsentant wurde 1995 in Dayton zur Koordination und Überwachung der zivilen Bestandteile des Friedensvertrages eingesetzt. Der Friedensimplementierungsrat als höchstes politisches Gremium, in dem 55 Staaten und internationale Organisationen vertreten sind, erweiterte angesichts offener Obstruktion durch die Nationalisten 1997 seine Kompetenzen. Die sogenannten »Bonner Vollmachten« schließen die Befugnis ein, endgültige Entscheidungen zu treffen, Gesetze zu erlassen und Politiker aus ihren Ämtern zu entfernen. In einem schleichenden Prozess mutierte das als Interimslösung eingerichtete Büro des Hohen Repräsentanten zu einer letztinstanzlichen Mammutbehörde. Als fest etablierte extra-konstitutionelle Institution nimmt es auch heute noch administrative und operative Funktionen wahr. Seit 2002 übt der Hohe Repräsentant in Personalunion zusätzlich das Amt eines Sonderbeauftragten der EU aus, koordiniert die Programme und Missionen der EU vor Ort und berät die Brüsseler Institutionen.

Als »wohlwollende Diktatoren« – wie sich einer der Amtsinhaber selbst bezeichnete – haben die Hohen Repräsentanten das Land zweifelsohne mit der Etablierung zentraler Eckpfeiler der Demokratie deutlich vorangebracht. Doch die Fortschritte auf dem Weg dorthin waren von kontraproduktiven Nebenwirkungen begleitet, darunter eine sich ausbreitende Passivität und überzogene Erwartungshaltung bei Eliten und Bür-

gern. Der auf Konsens und Ausgleich angelegte politische Meinungsbildungsprozess begünstigte Konfrontation und Blockade, da kein Politiker schmerzhaft Zugeständnisse machen musste. Schließlich gab es ja den Hohen Repräsentanten. Die Bonner Vollmachten verletzen Kernprinzipien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, argumentierte auch der Europarat. Denn eine politische Verantwortung gegenüber der Wählerschaft, dem Souverän, ist ebenso wenig gegeben wie die Möglichkeit, Rechtsmittel gegen eine Entscheidung einzulegen.

Dass eine weitere Demokratisierung des Landes mit den Bonner Vollmachten kaum möglich war, erkannte auch der Lenkungsausschuss des Friedensimplementierungsrats, in dem ein Großteil der in Sarajevo ansässigen Botschafter versammelt ist. Seit 2006 gab es immer wieder neue Fristen, nach deren Ablauf das Mandat des Hohen Repräsentanten enden sollte. Doch statt einen positiven Reformdruck zu erzeugen, saßen die bosnischen Politiker diese Fristen einfach aus. Während der Herbstkrise eskalierten im Lenkungsausschuss des Friedensimplementierungsrats auch die Gegensätze in den Auffassungen der internationalen Gemeinschaft über die Rolle des Hohen Repräsentanten: Russland stellte sich klar hinter die *Republika Srpska* und entzog dem Hohen Repräsentanten für einige Vorschläge die Unterstützung. Lajčák sah sich gezwungen, Zugeständnisse zu machen.

Als Konsequenz vollzog der Lenkungsausschuss im Februar 2008 einen Strategiewechsel. Er koppelte den Abzug des Hohen Repräsentanten nun zeitlich unbefristet an Fortschritte bei fünf zielgerichteten Vorhaben (*objectives*: Verteilung des Staatseigentums, Klärung von Fragen zum Eigentum an militärischen Besitzgütern, Umsetzung der Vorgaben des Schiedsgerichts zum Brčko-Distrikt, Lösung offener Fragen im Steuerwesen und Rechtsstaatlichkeit) und die Erfüllung von zwei politischen Bedingungen: die Unterzeichnung des SAA und eine positive Gesamtschätzung durch den Lenkungsausschuss. Damit wollte man einerseits die Position des Hohen Repräsen-

tanten stärken und ihm eine Handhabe geben, mehr Druck auf die einheimischen Politiker ausüben zu können. Andererseits kam man der russischen Seite entgegen, indem man das Mandat an klaren Bezugspunkten ausrichtete. Ausschlaggebend für einen Abzug wird somit die Einschätzung des Lenkungsausschusses bzw. Friedensimplementierungsrats sein, während für die Beurteilung, in welchem Maße die *objectives* erreicht worden sind, weite Interpretationsspielräume bestehen.

Die Konstellation einer deutlich geschwächten Machtstellung des Hohen Repräsentanten bei hochgradiger Reformstagnation ergibt auch für die internationale Gemeinschaft einen Zielkonflikt: Alles in allem ist der Hohe Repräsentant heute eine »lame duck«. Seine Autorität und Durchsetzungskraft haben stark gelitten, und sein Hauptinstrument, die Bonner Vollmachten, entfaltet kaum noch Wirkung. Dennoch ist er weiterhin Garant von Dayton und kann im Ernstfall eingreifen, sobald ihm die internationalen Botschafter in Sarajevo ihre Zustimmung erteilen. Kurzum: Mit ihm wird es nicht vorwärtsgehen, ohne ihn jedoch möglicherweise rückwärts.

Einzige realistische Handlungsoption ist unter diesen Umständen, dass die EU zum wichtigsten Akteur in BiH aufsteigt. Mit ihren verschiedenen Instrumenten, darunter EUFOR, die Polizeimission, der EU-Sonderbeauftragte und die Delegation der Europäischen Kommission, ist sie dafür gut gerüstet. Das SAA eröffnet der EU zweifellos einen erweiterten Einflusskanal. Allerdings haben die Auseinandersetzungen zwischen der *Republika Srpska* und dem Hohen Repräsentanten im Herbst und die Querelen um die Polizeireform auch die EU beschädigt. Die Präferenz für ein zentralstaatliches Modell, von dem im Prinzip vor allem eine ethnische Bevölkerungsgruppe – die Bosniaken – profitiert hätte, und das Beharren auf strikter Konditionalität beschworen geradezu eine Konfrontation herauf und vergifteten die politische Atmosphäre im Land. Die in einigen Nachbarstaaten

im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess wirksame EU-Konditionalität ist in den letzten Monaten buchstäblich zusammengebrochen. Die EU erkannte, dass sie sich mit einer streng leistungsorientierten, anreizbasierten Politik Handlungsspielräume nahm, und opferte die Konditionalität daraufhin für ihr übergeordnetes Ziel – die Assoziierung BiHs. Nicht außer Acht lassen sollte man dabei die regionale Dimension. Die Nachbarländer Serbiens nahmen sehr genau wahr, dass die EU mit dem SAA die demokratischen Kräfte in Belgrad unterstützen wollte, dafür aber ihre Bedingungen über Bord warf. Auf diese Weise hebelte die EU in der gesamten Region eines der wichtigsten Grundprinzipien ihrer Politik der Konditionalität aus – die Glaubwürdigkeit.

EU-Visafreiheit und Abzug des »wohlwollenden Diktators«

Welche Ansatzpunkte bieten sich in dieser Situation noch, Fortschritte von externer Seite zu forcieren? Ziel einer europäischen Politik in BiH kann es nur sein, Veränderungen anzustoßen, um der langfristigen Gefahr entgegenzuwirken, dass der dysfunktionale Status Quo eingefroren wird. Dabei gilt es gleichzeitig, mit solchen Veränderungen einhergehende kurzfristige Risiken zu minimieren. Diese bestehen vor allem in einer fortschreitenden Polarisierung und Radikalisierung der ethnischen Bevölkerungsgruppen und als Konsequenz in der Umsetzung der Sezessionsabsichten der *Republika Srpska*. Eine Politik der kleinen Schritte kann möglicherweise die Bosniaken beschwichtigen, ohne die Serben zu provozieren, und gleichzeitig eine positive Dynamik induzieren. Folgende Maßnahmen sind denkbar:

- ▶ **Vernetzungen auf gesellschaftlicher Ebene:** Die Einflusskanäle über die Eliten sind nach Unterzeichnung des SAA für die EU verstopft. Das Instrument der politischen Konditionalität greift nicht mehr, die Führungsriege in BiH ist derzeit nicht zu schmerzhaften Zugeständ-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

nissen bereit. Ungeachtet dessen hat die EU einen großen, bisher ungenutzten Trumpf in der Hand: Von einer Aufhebung der Visapflicht könnten nicht nur Jugendliche profitieren, die bisher einzig die Verhältnisse in einem von ethnischen Kriterien geprägten Land kennen, sondern auch kleine und mittlere Unternehmen sowie gesellschaftliche Multiplikatoren, etwa Bürgermeister. Durch engmaschige kulturelle und wirtschaftliche Vernetzungen wird die EU-Perspektive für den Bürger greifbare Realität, sie sorgen für Annäherung auf gesellschaftlicher Ebene und stimulieren mittelfristig die Reformbereitschaft von unten. Die EU hat sich mit den SAA für BiH und Serbien symbolisch eindeutig für eine europäische Integration dieser Länder entschieden. Diese Entscheidung sollte sie nun konsequent mit weiteren positiven Impulsen bekräftigen. Die Initiative der EU-Kommission vom März zur Liberalisierung des Visaregimes, verbunden mit finanzieller Unterstützung, geht insofern in die richtige Richtung, wohl aber noch nicht weit genug.

► **Expertise bei der Vermittlung einer Verfassungsreform; keine Konditionalität:** Zentral für die langfristige Existenz des Staates BiH ist die Legitimität seiner Verfasstheit, die sich nur über den Konsens aller Volksgruppen erreichen lässt. Ein solcher Konsens erfordert langwierige Meinungsbildungs- und Verhandlungsprozesse und ist daher kurzfristig nicht herzustellen. Für den EU-Sonderbeauftragten bietet sich jedoch mandatsgemäß die Möglichkeit, in seiner Rolle als *facilitator* so früh wie möglich vorbereitende Gespräche einzuleiten, ohne Erfolgsdruck in der Öffentlichkeit zu erzeugen oder gar eine Konditionalität aufzuerlegen. Der Europarat, der 2005 in seinem Gutachten bereits einige wichtige Vorschläge gemacht hat, könnte Expertise bereitstellen. Dabei besteht jedoch die Gefahr, dass konkrete Zielvorgaben oder Anweisungen die Legitimität der neuen Verfassung untergraben.

► **Abzug des Hohen Repräsentanten:** Den Schlüssel hat jedoch der Friedensimplementierungsrat in der Hand. Der Lenkungsausschuss kann auf seiner nächsten Sitzung im Juni den baldigen Abzug des Hohen Repräsentanten einleiten und so den vom SAA ausgehenden Impuls verstärken. Mit dem Hohen Repräsentanten träte demnach ein politischer Akteur von der Bühne, der außerhalb der Verfassung agiert, bar jeglicher demokratischer Legitimität ist und die Entwicklung im Land in den letzten Jahren wohl genauso hemmte, wie er sie förderte. Eine kurzfristige vollständige Auflösung der Behörde des Hohen Repräsentanten ist aus praktischen Gründen nicht zu realisieren. Dennoch erscheint der Vorschlag überlegenswert, deren operative, administrative Aufgaben größtenteils der Delegation der Europäischen Kommission oder den Mitarbeitern des EU-Sonderbeauftragten zu übertragen. Ein ähnliches Modell praktiziert die EU derzeit in Mazedonien. Dabei bliebe der Doppelhut in der Person Lajčáks oder seines Nachfolgers bestehen, der als Hoher Repräsentant die Bonner Vollmachten nur noch unter gravierenden Umständen nutzen würde, etwa wenn die *Republika Srpska* ihre Sezessionsabsichten in die Tat umzusetzen beginnt. Ein anderer Vorschlag sieht eine völlige Abschaffung des Hohen Repräsentanten und eine Art Reserve der Bonner Vollmachten im Friedensimplementierungsrat vor. Dieses internationale Gremium könnte in eindeutigen Fällen von Friedensgefährdung auf diese Kompetenzen zurückgreifen. Russland, das Mitglied des Rates ist, hat bisher stets signalisiert, dass es etwa eine Unabhängigkeit der *Republika Srpska* ablehne. Insofern wäre es sicher auch bereit, vom Friedensimplementierungsrat verhängte Sanktionen mitzutragen. Für welche Option man sich auch immer entscheidet, für den Hohen Repräsentanten wird es Zeit zu gehen.