

LICHT UND SCHATTEN

20 JAHRE FRIEDENSABKOMMEN VON DAYTON

Karsten Dümmler



Dr. Karsten Dümmler ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Bosnien und Herzegowina.

Dayton brachte den Frieden und Dayton brachte das Chaos. Bosnien und Herzegowina gilt gemeinhin als gescheiterter Staat. Gescheitert, weil nicht regierbar, mit Blockaden gekettet von allen ehemaligen Kriegsparteien im Land: den Bosniaken, den Serben und den Kroaten.

Der Zerfall der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien hat seinen blutigsten Abschluss gerade in Bosnien und Herzegowina erlebt. Dieser Abschluss, der ein Anfang hätte sein können, war zugleich auch eine große Versuchung für den Bestand von Bosnien und Herzegowina als eigenständige Nation mit drei integrierten, konstitutiven Volksgruppen. Der letzte Versuch einer politischen Friedensschaffung nach fast vier Jahren blutigen Stellungskriegs. Einerseits hat dieses Abkommen den im Moment der Beendigung des Krieges vorgefundenen Frontverlauf als inneren Grenzverlauf sowie die Teilung des Landes nach ethnischen Prinzipien bestätigt; andererseits hat es die Souveränität des Staates Bosnien und Herzegowina in den existierenden Außengrenzen garantiert. Im Moment der Unterzeichnung des Abkommens wurden den beiden Entitäten (der Föderation Bosnien und Herzegowina sowie der eher zentralistisch ausgerichteten Republik Srpska) große Zuständigkeitsbereiche übertragen, während der Gesamtstaat kleinere Zuständigkeiten erhielt. Mit dieser Struktur sollten alle bevorstehenden Transitions-, Integrations- und Globalisierungsprozesse auf dem Weg zur Errichtung einer modernen Demokratie bewerkstelligt werden. Für die heutige nationale und internationale Politik liegt hier der Grundstein des Übels begraben: der schwache Staat und die starken Entitäten, die gleichgültig oder ignorant Entscheidungen des Staates nur teilweise

umsetzen.¹ Politische, wirtschaftliche und internationale Verhandlungen müssen mit viel zu vielen Akteuren vereinbart werden, die grundsätzlich – anscheinend schon aus Prinzip – gegeneinander und nicht miteinander arbeiten. Für außenstehende Akteure ist das Land zu komplex, zu unverständlich, zu widersprüchlich, weshalb weder nennenswerte Investitionen und Firmenansiedlungen erfolgten noch der Weg für die EU-Beitrittsverhandlungen – wie mit fast allen anderen ehemaligen Teilstaaten Jugoslawiens – beschritten werden konnte. Der ersehnte EU-Kandidatenstatus liegt in weiter Ferne.

Hier drängt sich rückblickend für einen Moment der Vergleich zum wiedervereinigten Deutschland auf. Die Vorstellung, dass Deutschland im Jahr 1990 keinen 2+4-Vertrag unterzeichnet, sondern mit internationaler Beteiligung zwei Entitäten unter dem Dach eines Gesamtstaates gegründet hätte, mit der föderalen Bundesrepublik und der zentralistischen DDR, mit zehn Bundesländern und 15 Bezirken, mit Bundestag und SED-Zentralkomitee, mit Bundesrat und Volkskammer, mit sozialer Marktwirtschaft und sozialistischer Planwirtschaft, diese Vorstellung lässt erahnen, mit welchen Problemen Bosnien und Herzegowina heute zu ringen hat. Dabei stimmt dieser Vergleich nicht; er vereinfacht und blendet aus. Die Frage der ethnischen Zugehörigkeit und der im Prinzip identitätsstiftenden Religion jeder Ethnie ist für Deutschland im Jahr der Wiedervereinigung ebenso unerheblich gewesen wie das kollektive Trauma von vier Jahren Bürgerkrieg.

HINTERGRÜNDE ZUR ENTSTEHUNG DES FRIEDENSABKOMMENS VON DAYTON

Das Rahmenabkommen für den Frieden in Bosnien und Herzegowina (im weiteren Text: Friedensabkommen von Dayton) ist der letzte in einer Reihe von Plänen der Internationalen Gemeinschaft für eine politische Lösung der Balkankrise bzw. des Krieges in Bosnien und Herzegowina gewesen. Ihm gingen mehrere Vorschläge voraus, die immer die gleichen Charakteristiken hatten: Sie entstanden als Ausdruck der Bemühungen der internationalen Gemeinschaft für das Erlangen einer politischen Lösung der Krise; alle gingen von der ethnischen Aufteilung Bosnien und Herzegowinas aus und alle waren – bis zu Dayton – erfolglos.

1 | Seit 20 Jahren werden jährlich durchschnittlich 80 Entscheidungen des höchsten, gesamtstaatlichen Verfassungsgerichtes in der einen oder anderen Entität nicht umgesetzt. Sanktionsmöglichkeiten gibt es kaum. Damit sind seit Dayton etwa 1.600 Beschlüsse nicht verwirklicht worden.

Diese Pläne waren:

- Der Vance-Owens Plan (1993) sah die innere Aufteilung des Territoriums von Bosnien und Herzegowina auf zehn Provinzen vor. Drei Provinzen jeweils mit bosniakischer Mehrheit umfassten 26,36 Prozent der Fläche Bosniens und Herzegowinas. Drei Provinzen jeweils mit kroatischer Mehrheit umfassten mit 25,87 Prozent der Gesamtfläche und drei weitere, mit einer serbischen Mehrheit, umfassten 42,23 Prozent der Fläche des Landes. Sarajevo hatte nach diesem Plan einen Sonderstatus mit 5,54 Prozent des Staatsgebietes erhalten.
- Der Owen-Stoltenbergs Plan (1993) basierte auf dem Konzept von drei ethnischen (Teil-) Republiken: der kroatischen (16,59 Prozent des Territoriums), der serbischen (52,08 Prozent des Territoriums) und der bosniakischen (28,29 Prozent des Territoriums). Die Städte Sarajevo und Mostar hatten in diesem Plan einen Sonderstatus als geteilte Städte.
- Das Abkommen von Washington (1994) war ein Friedensplan, mit dem eine Föderation der Kroaten und der Bosniaken gegründet wurde. Die Föderation Bosnien und Herzegowina war und ist territorial mit zehn Kantonen aufgebaut: fünf mit bosniakischer Mehrheit, drei mit kroatischer Mehrheit und zwei gemischten Kantonen.
- Der Plan der Kontaktgruppe (1994) fußte auf der Idee der Abgrenzung des Territoriums von Bosnien und Herzegowina. Dabei sollte auf der einen Seite das Gebiet der Föderation von Bosnien und Herzegowina entstehen und auf der anderen Seite jenes, in dem das serbische Volk die Mehrheit stellte, die Republik Srpska. Laut diesem Plan sollte die Föderation 49 Prozent und die RS 48 Prozent des Territoriums von Bosnien und Herzegowina erhalten. Für Sarajevo war ein Sonderdistrikt mit drei Prozent vorgesehen.

Nach all diesen Plänen schaffte es einzig das Friedensabkommen von Dayton (November 1995), eine völlig neue innere Organisation, Aufteilung und Verwaltungsstruktur von Bosnien und Herzegowina bei den Verhandlungspartnern und Gegnern durchzusetzen. Dieses Modell basierte auf zwei gleichberechtigten Entitäten und einem Distrikt: der Föderation Bosnien und Herzegowina mit zehn Kantonen und der Republik Srpska. Die Stadt Brčko erhielt als Korridor den Status eines Distrikts.

DER STAAT BOSNIEN UND HERZEGOWINA AUF DER GRUNDLAGE DES FRIEDENSABKOMMENS VON DAYTON

Nach den Verhandlungen, die im November 1995 insgesamt 21 Tage dauerten, wurde das Friedensabkommen am 21. November 1995 in Dayton paraphiert und am 14. Dezember 1995 in Paris unterzeichnet. Die Verfassung von Bosnien und Herzegowina, als eines der Annexe, ist Bestandteil des Abkommens von Dayton, das in summa aus elf Annexen besteht.² Um das Vertrauen zwischen den Völkern wieder herzustellen, um falsche Auslegungen und Interpretationen einer der beiden Entitäten zu vermeiden, wurde durch Annex 10 die Institution des Hohen Repräsentanten (OHR) geschaffen. Der Hohe Repräsentant ist bis heute verpflichtet, bei Interpretationen des zivilen Teils des Abkommens als letztverbindliche Autorität aufzutreten und durch Intervention bei Verletzungen oder Brüchen des Abkommens sofort zu reagieren.³

Mit dem Daytoner Friedensvertrag wurde somit die rechtspolitische Grundlage der zukünftigen Entwicklung von Bosnien und Herzegowina festgelegt. Der Staatsname Republik Bosnien-Herzegowina wandelte sich in Bosnien und Herzegowina, in dem beide Entitäten integriert sind. Wichtiger als diese Namensänderung war jedoch die Modifikation der staatlichen Innenstruktur, die jetzt mit zwei Entitäten und einem Distrikt zu funktionieren hatte:

Wichtiger als die Namensänderung in „Bosnien und Herzegowina“ war die Modifikation der staatlichen Innenstruktur – nunmehr zwei Entitäten und ein Distrikt.

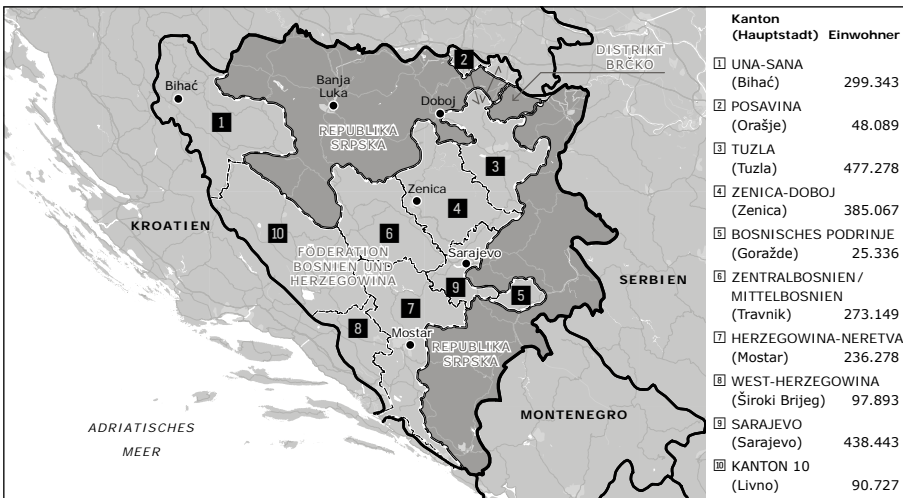
Der Entität der Föderation Bosnien und Herzegowina mit zehn relativ unabhängigen Kantonen und der Entität der Republik Srpska – ohne Kantone – sowie dem Distrikt Brčko. Die beiden Entitäten sind hierbei nicht als autonome (Teil-) Staaten in einem losen Verbund zu sehen, auch nicht als eine Art Bundes-Länder

- 2 | Annex 1A: Der militärische Aspekt des Abkommens; Annex 1B: Regionalstabilisation; Annex 2: Grenzen zwischen den Entitäten; Annex 3: Wahlen; Annex 4: Die Verfassung; Annex 5: Arbitrage; Annex 6: Menschenrechte; Annex 7: Flüchtlinge und Vertriebene; Annex 8: Kommission für den Schutz der Nationaldenkmäler; Annex 9: Öffentliche Korporationen von Bosnien und Herzegowina; Annex 10: Zivile Implementation des Friedensabkommens; Annex 11: Internationale Polizeikräfte.
- 3 | Den Hohen Repräsentanten schlägt der Aufsichtsrat des Friedensimplementationsrates (PIC) vor, und die Ernennung bestätigt der VN-Sicherheitsrat, die auch das Dayton-Abkommen akzeptiert. Der PIC in Bosnien und Herzegowina besteht aus 55 Ländern und Organisationen. Mitglieder des PIC-Aufsichtsrats sind Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Deutschland, Russland, die USA, Großbritannien, das EU-Präsidium, die Europäische Kommission und die Organisation der islamischen Konferenz (OIC), die durch die Türkei vertreten wird.

oder (Teil-) Republiken. Ihre Befugnisse aber sind so angelegt, als wären sie föderale Einheiten in einem geregelten demokratischen Staatsverbund. Darüber hinaus existieren in Bosnien und Herzegowina in beiden Entitäten und in dem Distrikt noch 147 Gemeinden, deren Anzahl Jahr für Jahr leicht variiert. Allein diese Zahlen lassen bereits erahnen, welch enormer Verwaltungs- und Personalaufwand mit allen finanziellen Verpflichtungen für die knapp 3,7 Millionen Bürger des Landes mit einer Staats-, zwei Entitäts-, einer Sonderdistrikt-, zehn Kantonalregierungen und 147 Gemeindegremien betrieben wird.

Abb. 1

Bosnien und Herzegowina – Aufteilung und Dezentralisation



Quelle: Bevölkerungsdaten von: Föderation Bosnien und Herzegowina, Institut für Statistik, „Census of Population, Households and Dwellings in Bosnia and Herzegovina 2013“, *Statistical Bulletin* 195, 12/2013, S. 15, <http://fzs.ba/PopisNaseljenaM.pdf> [27.08.2015]. Eigene Darstellung. | © mapz.com, racken.

Dabei hat jede Entität eigene Verwaltungseinheiten mit eigenen gesetzgebenden, exekutiven und judikativen Organen (Parlamenten, Regierungen, Gerichten), mit eigenen Hauptstädten sowie Wirtschafts- und Wissenschaftszentren. Seit nunmehr 20 Jahren verabschieden sie eigene Gesetze, betreiben eine mitunter diametral entgegenstehende Politik und unterhalten jeweils für sich nicht aufeinander abgestimmte Administrationsapparate. Bosnien und Herzegowina hat somit insgesamt 14 Regierungen und 14 Parlamente mit einem gigantischen Überbau von Administration und Verwaltung, der für die 3,7 Millionen Bürger verantwortlich

zu sein behauptet. Für ausländische Regierungen, für die EU, aber auch für international aufgestellte Unternehmer ist es völlig unübersichtlich zu erkennen, mit wem welche Verhandlungen bzw. welche Verträge gemacht werden müssen und ob diese dann landesweit in beiden Entitäten und in den Kantonen anerkannt, respektiert und rechtsverbindlich umgesetzt werden können.

Die Mehrheit aller Länder der internationalen Gemeinschaft hat Bosnien und Herzegowina anerkannt; die Mehrheit der Bürger Bosniens und Herzegowinas hat es innerlich nie getan.

Es ist bis heute nicht möglich, für den Staat Bosnien und Herzegowina die Form seines Staatsaufbaus exakt zu bestimmen. Die Bestimmungsversuche schwanken seit Dayton zwischen föderalem Staat und hochdezentralisiertem, unitärem Staatsgebilde. Seiner Regierungsform nach ist Bosnien und Herzegowina ein Semipräsidentialstaat. Der kollektive Posten des obersten Staatsoberhauptes (Präsident) wird direkt gewählt und besteht aus drei Mitgliedern entsprechend den drei konstitutiven Volksgruppen. Dabei wechseln diese drei Mitglieder der Präsidentschaft alle acht Monate im Amt. Dieses Organ hat die territoriale Zuständigkeit für den Gesamtstaat. Seine Mitglieder haben allerdings nicht die Legitimität aller Bürger im Staat. Dem Regierungssystem nach ist Bosnien und Herzegowina ein hochkomplexer Staat, der 1. die Föderation Bosnien und Herzegowina mit seinen zehn Kantonen, 2. die Republik Srpska, die nach dem unitären Prinzip geordnet ist, und 3. den Distrikt Brčko, der keinem der beiden Entitäten angehört und sich wiederum in unmittelbarer Zuständigkeit des Gesamtstaates Bosnien und Herzegowina befindet, beinhaltet. Seinem politischen System nach ist Bosnien und Herzegowina ein demokratischer Staat, der alle Elemente einer formellen Demokratie aufweist: Gewaltenteilung auf den Ebenen der Legislative, der Exekutive und der Judikative. Sein vorgeschriebenes Prinzip ist die Verfassungs- und Gesetzesherrschaft. Es besteht ein Pluralismus von politischen Parteien, es gibt allgemeine, unmittelbare und geheime Wahlen, eine vielfältige Medienlandschaft, ein unabhängiges Gerichtswesen und einen Katalog der Menschenrechte. Hinsichtlich des Verhältnisses der zentralen und lokalen Regierungsorgane ist Bosnien und Herzegowina stark dezentralisiert, wobei die Föderation die dezentralisierte und die Republik Srpska die zentralisierte Entität ist.

ZUSTÄNDIGKEITSVERHÄLTNIS IN BOSNIEN UND HERZEGOWINA

Die Zuständigkeit zwischen dem Staat und seinen Entitäten, zwischen den Kantonen und Gemeinden, ist im Großen und Ganzen durch das Abkommen vorab definiert worden, in dem durch die Verfassung bestimmt ist, dass Bosnien und Herzegowina ein souveräner Staat mit zwei Entitäten ist.

Im Artikel III der Verfassung sind die Aufgabenbereiche der Institutionen von Bosnien und Herzegowina aufgelistet, die ausschließlich in der Zuständigkeit des Staates liegen: Außenpolitik, Außenhandelspolitik, Zollwesen, Währungspolitik, Finanzierung von Institutionen, Zahlungen staatlicher Verpflichtungen an Immigranten, Flüchtlinge und Asylbewerber, internationale Politik zwischen den Entitäten, strafrechtliche Vorschriften zwischen den Entitäten einschließlich des Verhältnisses zu Interpol, Transport und Transitwege zwischen den Entitäten sowie die Luftraumkontrolle.



Ein Güterbahnhof in Doboj: Durch die im Dayton-Abkommen festgehaltenen Zuständigkeitsverhältnisse und weitreichenden Vetorechte wird der Staat in seiner politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung behindert. | Quelle: Patrick Rasenberg, flickr [©109](#).

Alle Themen, die nicht explizit in die Zuständigkeit des Staates fallen, werden den jeweiligen Entitäten zugewiesen. Diese sind wiederum verpflichtet, sich an die Verfassung von Bosnien und

Herzegovina zu halten, die allen inkonsistenten Gesetzesbestimmungen sowie den Verfassungen und Gesetzen der Entitäten rechtlich übergeordnet ist. Somit haben die Entitäten gegenüber dem Staat die Pflicht, ihm jede notwendige Hilfe und Unterstützung zukommen zu lassen, um zu gewährleisten, dass dieser seinen internationalen Verpflichtungen nachgehen kann. Leider wird durch umfangreiche Vetorechte, die explizit im Abkommen, eigentlich zum Schutz der Volksgruppen und Entitäten, festgeschrieben worden sind, in beiden Entitäten genau das Gegenteil praktiziert: der Staat wird in seiner Entwicklung und seinem Bestand auf allen Ebenen behindert und blockiert.

Hinter der im Friedensvertrag vorgenommenen Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen dem Staat und den beiden Entitäten versteckt sich die Mehrzahl der Politiker, die in den vergangenen 20 Jahren Regierungsverantwortung übernommen haben, um die Missstände im Land nicht verändern zu müssen, Reformen nicht zügig anzugehen und die Möglichkeit des Verfassungsgerichtes nicht auszuschöpfen.

ÄNDERUNGEN UND AKTUALISIERUNGEN DES ABKOMMENS VON DAYTON

Das Friedensabkommen von Dayton sieht auch Möglichkeiten vor, den Staat funktionell zu stärken. Das sind vor allem Möglichkeiten, seine Zuständigkeit zu erweitern, mit dem Ziel der rechtspolitischen Integration des Landes in die Region sowie einer euro-atlantischen Annäherung. Das Verfassungsgericht ist hierbei von zentraler Bedeutung. Seine Beschlüsse sind (theoretisch) verbindlich gegenüber den Entitäten. Auf diese Weise wäre der Weg für die Harmonisierung der Rechtsordnung auf dem Gebiet des Gesamtstaates jederzeit möglich. In der Praxis ist dies leider nicht der Fall. Problem und Lösung liegen im Abkommen von Dayton begründet. Die Auslegung und Deutung der Bestimmungen ist in beiden Entitäten grundverschieden.

Kleinste Änderungen des Vertrages gab es dennoch in den vergangenen 20 Jahren. Die Übernahme von internationalen Aufgaben durch gesamtstaatliche Institutionen als Ergebnis der stärkeren Annäherung und Einbindung an die Europäische Union oder minimale Änderungen der Verfassung als Prozess der Verfassungsharmonisierung der Entitäten nach dem Abkommen von Dayton.

Im Annex IV des Friedensvertrages waren eine ganze Reihe von Fragen und Begriffe offengelassen worden:

- Die Frage der Souveränität,
- die Frage des Völkerrechts und der Selbstbestimmung,
- die Frage von Parallelverhältnissen mit anderen Staaten,
- die Zuständigkeiten der Entitätspräsidenten (Republik Srpska, aber auch der Föderation Bosnien und Herzegowina),
- die Frage der Amtssprachen und Schriften in Bosnien und Herzegowina usw.

Alle diese Fragen wurden in Übereinstimmung zwischen der Staatsverfassung und den beiden Entitätsverfassungen gebracht. Mit dem Beschluss 5/98 des Verfassungsgerichtes aus dem Jahr 1998 wurden diese und andere Fragen des Annex IV von Dayton gelöst. Weitere Fragen betrafen den Begriff der Grenzen zwischen den Entitäten, die Aufgaben der Zentralbank, die Staatsangehörigkeit, die Ernennung von Diplomaten sowie das Selbstbestimmungsrecht beider Entitäten. Mit diesen Beschlüssen des Verfassungsgerichtes wurde damals sowohl die Souveränität des Verfassungsgerichtes als gesamtstaatliches Organ unter Beweis gestellt als auch die Möglichkeit der Modifizierung des Daytoner Friedensabkommens durch eine staatliche Institution.

Beide Entitätsregierungen formulieren stets Maximalforderungen, um das Abkommen so nachzubessern, dass für die jeweilige Volksgruppe der größtmögliche Nutzen erzielt wird.

Heute wird die Änderung der Verfassung von Bosnien und Herzegowina gleichgesetzt mit der Veränderung des Friedensvertrages von Dayton. Dabei formulieren beide Entitätsregierungen sowie die drei Repräsentanten

der Volksgruppen stets Maximalforderungen, genuin nach ihrer Interessenslage, um aus ihrer Sicht das Abkommen nachzubessern und für die jeweilige Volksgruppe den größtmöglichen Nutzen im Land zu erzielen und den Einfluss der anderen Volksgruppen zu begrenzen oder zurückzudrängen. Häufig geht es dabei um Macht, Einfluss, Posten und Nepotismus. Gemeinwohl im Sinne des Staates Bosnien und Herzegowina bleibt ein Fremdwort. Im Einzelfall kann die – berechnete oder nicht berechnete – Forderung nach einem eigenen Fernsehsender für eine der drei Volksgruppen die Zusage für notwendige Reformen im Prozess der EU-Beitrittsverhandlungen über Monate blockieren. Die Bevölkerung schaut diesem Treiben seit zwei Jahrzehnten ohnmächtig zu. Vereinzelt Proteste wie zuletzt im Februar 2014 versanden rasch und zeigen keine Wirkung. Hinzu kommt eine über viele Generationen ererbte Mentalität bei den Bürgern, die gelernt haben, dass ethnische

(Partei-) Loyalität und Nepotismus und nicht Kreativität und Leistung belohnt werden. Massenerbeitslosigkeit (2014 offiziell über 50 Prozent), Firmenabwanderungen, grassierende Jugendarbeitslosigkeit (über 60 Prozent), Perspektivlosigkeit und der Exodus von Eliten in die Nachbarländer sind Folgen dieser Politik. Das Land scheint einen 20-jährigen Dornröschenschlaf inmitten Europas zu schlafen und niemand wird wach.

UNTERSCHIEDLICHE SICHTWEISEN

Das Friedensabkommen von Dayton entstand in der spezifischen Situation des Bürgerkrieges im zerfallenden Jugoslawien. Es wurde in relativ kurzer Zeit konzipiert und unterzeichnet. Die Sichtweisen auf dieses Abkommen sind denkbar unterschiedlich. Dayton als Stichwort ist im Lande sowohl in der Bevölkerung als auch bei Vertretern der Medien negativ konnotiert.

Lediglich Politiker aus der Republik Srpska berufen sich regelmäßig auf das Abkommen, weil es die Existenz der Republik garantiert.⁴


Politiker aus der Republik Srpska versuchen mit Dayton, deren Autonomie gegenüber dem Staat und der Föderation auszudehnen.

Sie versuchen mit Dayton, deren Autonomie gegenüber dem Staat und der Föderation auszudehnen. Für Kroaten gilt das Abkommen als Stein des Anstoßes, der ihnen in der Föderation von Bosnien und Herzegowina keine eigene Entität brachte. Sie fühlen sich gegenüber Bosniaken und Serben benachteiligt. So sind auf der einen Seite häufig Stimmen zu hören, dass Dayton vor allem dem Ziel diene, den Krieg zu beenden und den Gesamtstaat Bosnien und Herzegowina als Einheit zu bewahren. Dabei wird stets betont, dass dieses Abkommen Konstruktionsfehler habe, die den Staat bis in die Gegenwart hinein fundamental behindern. Schuld daran wird einseitig der internationalen Gemeinschaft gegeben. Andere Sichtweisen heben besonders die Existenz der ethnisch begründeten Entitäten hervor. Sie betonen das Recht auf ethnische Selbstbestimmung und heben dieses Recht über das Recht des Staatsbürgers in Bosnien und Herzegowina. Andere fokussieren sich auf die Nichtregierbarkeit des Staates und bezeichnen die Ordnung als unnatürliche Staatsordnung, die Bosnien und Herzegowina von außen aufgezwungen worden sei, mit einem viel zu großem Regierungs- und Verwaltungsapparat, der Korruption und Nepotismus geradezu fördere

4 | Der Präsident der RS fordert regelmäßig den Staat oder die Föderation dazu auf, „man müsse zu dem Vertrag von Dayton zurückkommen“. Vgl. „Bosnia will return to Dayton, or RS will move towards Independence: Dodik“, *Bosnia Daily*, 09.06.2015, S. 2. Er meint damit mehr Rechte und mehr Souveränität für die RS.

und nicht unterbinde. Die Unwirtschaftlichkeit und Unrentabilität des Staates, der rund die Hälfte seines BIPs für Verwaltung ausgibt,⁵ gilt ihnen als Beweis dafür, dass Dayton gescheitert sei. Andererseits mehren sich aber auch Stimmen, die das Abkommen als Grundlage für den jetzigen Bestand von Bosnien und Herzegowina und die beiden Entitäten als Garant für den Frieden in der Region sehen. Fast alle Seiten eint die Meinung, dass Bosnien und Herzegowina dennoch nur begrenzt souverän sei und Dayton diesen Staat mit einer „Zwangsjacke“ ummantelt habe. Grund dafür ist die Existenz der Institution des Hohen Repräsentanten (OHR) und die Tatsache, dass eine Vielzahl internationaler Organisationen EUSR, VN, OSCE, Europarat, die USA sowie weitere westliche Länder über ihre Botschaften großen Einfluss auf die politische Institutionen und ihre Akteure im Land haben. Dabei wünschen sich nicht wenige Stimmen eine stärkere „Bonn power“ des OHR, um die vielfältigen Blockaden der regierenden Parteien in allen Parlamenten des Landes einzudämmen. Dies bedeutete aber weniger Souveränität und freiwillige Verantwortungsabgabe – frei nach dem Motto: Macht mit uns Entwicklung.



Baugerüst um eine EU-Repräsentanz in Sarajevo: Dass internationale Organisationen und ausländische Vertretungen auf die Politik Bosniens und Herzegowinas Einfluss nehmen, wird von einigen scharf kritisiert. | Quelle: Andreas Lehner, flickr ©.

5 | Vgl. unter anderem Nedžad Jamaković, „Opasnost od bankrota bh. političare bi trebala natjerati na reforme“, *Klix*, 05.04.2013, <http://klix.ba/vijesti/eu-integracije/130404042> [04.08.2015].

Kaum ein Politiker glaubt noch an ein „Dayton 2-Abkommen“, von dem während der ersten zehn Jahre nach dem Krieg häufig zu lesen war. Ein sachorientierter Pragmatismus ist (teilweise) in den Parlamenten eingezogen. Für eine Verfassungsänderung wäre ein großer Konsens notwendig. Dieser ist derzeit nicht in Sicht.⁶ Vielmehr wird versucht, die bestehenden Möglichkeiten im Rahmen des Abkommens und die Möglichkeiten des Verfassungsgerichtes voll auszuschöpfen. Die Rückkehr zur Republik Bosnien und Herzegowina mit zentralistischer Verfassungsordnung, wie sie seit 1992 bestand, wird als völlig unrealistisch ad acta gelegt.

20 JAHRE NACH DEM FRIEDENSABKOMMEN

20 Jahre sind seit der Unterzeichnung des Abkommens vergangen. Im Moment der Unterzeichnung befand sich Bosnien und Herzegowina in einer äußerst schwierigen Situation. Das Land war ethnisch geteilt; in seinen Regierungen saßen Kriegsverbrecher und Kriegsgewinnler, die von einem Tag auf den anderen das Friedensabkommen, die Verfassung mit ihren Garantien für die elementaren Menschenrechte umsetzen sollten. Dem Staat Bosnien und Herzegowina waren allerdings so gut wie keine Zuständigkeiten übertragen worden, um diese Einwirkung gegenüber den Entitäten durchzusetzen und voranzutreiben.

ERFOLGE VON DAYTON

Erfolge des Abkommens sind zunächst der sofortige Waffenstillstand an allen Fronten in Bosnien und Herzegowina und die Beendigung des Krieges. Damit kehrte in der Folgezeit ein relativer Normalzustand wieder ein. Nachdem etwa 50 Prozent der Gesamtbevölkerung Bosnien und Herzegowinas des Jahres 1992,⁷

6 | Seit Jahren droht die RS mit einem Referendum als Möglichkeit der Abspaltung von Bosnien und Herzegowina. Unmittelbar vor den Wahlen 2010 und 2014 war dies Dauerthema in den Medien. Am 25. April 2015 berichtete *Bosnia Today* darüber, dass ein derartiges Referendum vor den Wahlen 2018 abgehalten werden soll. Im Juni und Juli 2015 schaffte die Volkskammer der RS einen Teilerfolg auf dem Weg zu einem solchen Referendum, das laut gesamtstaatlicher Verfassung gar nicht möglich wäre. Vgl. „Republika Srpska to hold independence referendum in 2018“, *Bosnia Today*, 25.04.2015, <http://bosniatoday.ba/republika-srpska-to-hold-independence-referendum-in-2018> [04.08.2015].

7 | 1992 wurden bei der Staatsgündung der Republik Bosnien und Herzegowina 4,4 Millionen Bürger statistisch als Einwohner erfasst.

das heißt 2,2 Millionen Bürger,⁸ während des Krieges von ihren Dörfern und Städten nach ethnischen Kriterien in andere Gebiete als Binnenflüchtlinge vertrieben worden oder ins Ausland geflohen waren,⁹ blieben eine Millionen Bürger in Bosnien und Herzegowina oder kehrten in ihre alte Heimat zurück.¹⁰

Die Zahl von Rückkehrern unter den Kriegsflüchtlingen aus Bosnien und Herzegowina blieb stark unter den Erwartungen aller Beteiligten des Friedensvertrages.

Dies war durch den Annex VII des Vertrages möglich, der versuchte, die Ergebnisse der systematischen Vertreibung (teilweise) wieder rückgängig zu machen.¹¹ Die Zahl von

Rückkehrern blieben allerdings stark unter den Erwartungen aller Beteiligten des Friedensvertrages. Als Gründe hierfür sind immer wieder zu hören die schleppende Verwaltung, Amtsmissbrauch, Korruption und Mobbing gegen Rückkehrer.

Ein weiterer Erfolg des Abkommens war die Bewegungsfreiheit der Bürger im Land, die nach vier Jahren „Stadtarrest“¹² wieder über ethnische Landesgrenzen hinweg reisen konnten. Über den Annex VII des Abkommens wurde bei den Hinterbliebenen so genannter ethnischer Säuberungen ebenfalls versucht, eine Art der Wiedergutmachung über Renten, Ausgleichszahlungen oder Hilfsprogramme (für Häuser) zu schaffen. Unmittelbar damit verbunden sind die Verfolgung und Bestrafung von Kriegsverbrechern, die entweder in Den Haag angeklagt und verurteilt oder in den Kantonen von Bosnien und Herzegowina vor Gericht gestellt wurden. Dass dies ein schwieriger und langsamer Prozess ist, der bis in die Gegenwart hinein nicht abgeschlossen ist und bei dem

8 | Die Zahlen stammen aus der Statistik des gesamtstaatlichen Ministeriums für Menschenrechte und Flüchtlinge aus dem Jahr 2010. Zum 20. Juni 2015, Welttag der Flüchtlinge, erklärte das Ministerium für Menschenrechte und Flüchtlinge in Bosnien und Herzegowina: „Während des Krieges haben etwa 2,2 Millionen Menschen aus BuH Zuflucht in der Region oder Westeuropa gefunden oder sind eben innerhalb von BuH zu Binnenflüchtlingen geworden. 20 Jahre nach der Unterzeichnung des Friedensvertrages lebt die Hälfte der geschätzten Flüchtlinge und Binnenvertriebenen immer noch außerhalb ihrer Vorkriegsheimatorte.“ Vgl. Ministerium für Menschenrechte und Flüchtlinge Bosnien und Herzegowina, „Ministarstvo za ljudska prava i Izbjeglice BiH obilježit će 20. juni – Svjetski dan izbjeglica“, Presseerklärung, *Novo Vrijeme*, 20.06.2015, <http://novovrijeme.ba/ministarstvo-za-ljudska-prava-i-izbjeglice-bih-obiljeziti-ce-20-juni-svjetski-dan-izbjeglica> [04.08.2015].

9 | Ebd. 1,2 Millionen BuH-Bürger blieben im Ausland und integrierten sich dort in die Gesellschaft. Dabei nahmen insgesamt mehr als 100 Länder Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina auf.

10 | Ebd.

11 | Im Jahr 2010 lebten noch 7.500 Bürger in Bosnien und Herzegowina in Flüchtlingslagern. Ebd.

12 | Unter anderem die fast 400.000 Bürger der Stadt Sarajevo, die vier Jahre belagert war.

von den jeweiligen Kriegsparteien verschleiert, verschleppt und gelogen wird, muss hier nicht ausdrücklich erwähnt werden. Zur Aussöhnung in der Gesellschaft hat dieser Absatz des Vertrages auf Grund der wechselseitigen Blockaden leider nur bedingt geführt. Die Hinterbliebenen und die Opfer resignieren oftmals verzweifelt und fühlen sich gedemütigt, wenn in Sarajevo, Mostar oder Banja Luka verurteilte Kriegsverbrecher nach Zweidritteln ihrer Haftstrafe entlassen und als Volkshelden öffentlich empfangen und gefeiert werden¹³ oder seit Jahren unbehelligt in unmittelbarer Reichweite in der anderen Entität als freie Bürger leben können.



20 Jahre danach: Die ethnischen Säuberungen und der Krieg prägen die Gesellschaft Bosniens und Herzegowinas bis heute. | Quelle: © Talha Ozturk, picture alliance/Anadolu Agency.

Die Schaffung von mehreren Institutionen, die über Gesetze den Schutz der Menschenrechte garantieren, ist ein weiterer Erfolg des Abkommens. Weder in Jugoslawien noch in der Republik Bosnien und Herzegowina gab es derartige Institutionen. Ebenso verhält es sich mit den Gesetzen zum Schutz des Privateigentums. Letztlich sind auch die gelungenen Reformen in den Bereichen Gerichtswesen, Bildung, Militär und Polizei als Resultate von Dayton zu

13 | Zuletzt mit den Feiern für den Kriegsverbrecher Dario Kordić im Juni 2014 in Mostar. Vgl. Siniša Puktalović, „Jubel für den Kriegsverbrecher“, *da Standard.at*, 08.06.2014, <http://dastandard.at/2000001868816> [04.08.2015]. Ebenso im September 2014 durch die Feiern bei der Installation des zehn Meter hohen Metallkreuzes für die bosnisch-serbischen Belagerungssoldaten Sarajevos in Ost-Sarajevo. Vgl. „It is a taunt for the siege victims: Major“, *Bosnia Daily*, 22.09.2014, S. 1.

Dayton steht auch für die Sensibilisierung der Bevölkerung im Prozess der Vergangenheitsaufarbeitung und der Erinnerungskultur sowie der Notwendigkeit einer Verfassungsreform.

verbuchen. Rechtsstaatlichkeit und nicht Willkür sind auf vielen Ebenen des Staates heute weitestgehend garantiert. Die Gerichte sind unabhängig und ihre Mitarbeiter gut geschult, auch wenn ihre Beschlüsse durch unterschiedliche Auslegungen und Interpretationen auf Ebene der Entitäten mitunter ignoriert werden. Dayton steht auch für die Sensibilisierung der Bevölkerung im Prozess der Vergangenheitsaufarbeitung und Erinnerungskultur sowie die Notwendigkeit einer Verfassungsreform. In Bosnien und Herzegowina gibt es heute mehr als 12.000 registrierte NGOs, von denen allerdings nur ein Bruchteil wirklich aktiv ist. Regelmäßige Schulungen und Begegnungen in den Bereichen Versöhnung, Dialog und Erinnerungskultur bieten nicht wenige der aktiven NGOs an.

SCHWACHSTELLEN VON DAYTON

Zu den Misserfolgen von Dayton ist an erster Stelle der ineffektive Staat zu nennen, der den Herausforderungen der europäischen Integration nicht adäquat begegnen kann. Bedingt hierdurch ist wiederum auch die ungenügende Effektivität des Staates in allen Reformprozessen zu konstatieren. Der Vertrag hat dieses ebenso begünstigt wie die Verfassungsdiskriminierung von Bürgern, die nicht Angehörige der konstitutiven Völker bestehend aus Serben, Kroaten oder Bosniaken sind.¹⁴ In der Realität kann nach dem Abkommen kein Staatsbürger einer anderen Ethnie Mitglied der Präsidentschaft von Bosnien und Herzegowina werden. Die Diskriminierung ethnischer Minderheiten in breiten Teilen des Landes und das nur begrenzte aktive und passive Wahlrecht sind weitere Schwachstellen. Auch die fehlende Rechtsstaatlichkeit und die mangelnde Rechtssicherheit in einigen Bereichen des Staates (Bsp. Wirtschaft und Investitionsentwicklung) haben mit der komplexen Verwaltungsstruktur, die Dayton geschaffen hat, zu tun. Letztlich das durch Dayton verursachte extrem teure und viel zu große Verwaltungssystem des Staates mit seinen zwei Entitäten, zehn Kantonen, Distrikten und Gemeinden klebt wie Blei am Fuß des Staates, der seit Jahren versucht, sich frei zu schwimmen.

14 | Sejdić-Finci-Urteil des Europäischen Gerichtshofs von 2010, das die Verfassungsdiskriminierung von Juden und Roma bestätigte und Bosnien und Herzegowina zur Verfassungsreform aufforderte. Bis heute ist dies nicht geschehen.

20 Jahre nach Dayton befindet sich Bosnien und Herzegowina noch immer in der Phase des Übergangs von einer Postkonfliktgesellschaft zu einer sich allmählich stabilisierenden Gesellschaft, die ihre Krisen selbst zu managen versucht.

Im Zuge des Integrationsprozesses erwartet die EU von Bosnien und Herzegowina, dass es endlich mit „einer Stimme“ spricht. Das bedeutet, dass der Prozess der Verfassungsänderung voran gebracht werden muss und dass gleichsam eine Vielzahl von politischen Beschlüssen, die auf einem breiten Konsens beider Entitäten fußen und die Kriterien des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) als EU-Anwärter respektieren, zu den dringend notwendigen Reformen im Land führen, damit sich der Lebensstandard der Bürger im 20. Jahr nach Kriegsende deutlich verbessert und das Land seinen Weg in die Gemeinschaft Europas findet.