

Bosnien-Herzegowina nimmt erste EU-Hürde – Wendepunkt im Staatsbildungsprozess?

Keine 13 Jahre nach Ende des Konfliktes in Bosnien-Herzegowina hat das Land den ersten offiziellen Schritt in der Annäherung an die Europäische Union vollzogen und das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen unterzeichnet. Die Erwartungen an die EU sind hoch. Von der EU erhoffen sich 85 Prozent der Bevölkerung Frieden, Stabilität, Freizügigkeit und Wohlstand. Doch weder Einheimische, noch Akteure der internationalen Gemeinschaft haben ein Rezept für die anhaltend starken Nationalismen im Land, das von drei konstitutiven Völkern (Bosniaken, Serben und Kroaten) gebildet wird, und dieses zu zerreißen drohen.

Als letzte der ursprünglichen fünf Teilrepubliken des ehemaligen Jugoslawien unterzeichnete Bosnien-Herzegowina am 16. Juni 2008 in Luxemburg das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU. Acht Jahre hatte man auf diesen Tag gewartet, doch überschattet vom negativen Votum in Irland und der Frage wie es nach der Unterzeichnung weiter geht, kam keine wahre Feierstimmung im Land auf.

Rückblick

1999 hatte der Prozess der Annäherung (neu) begonnen.¹ Damals hatte die EU den Ländern des Westlichen Balkan (neben den ex-jugoslawischen Teilrepubliken Kroatien, Serbien-Montenegro, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien auch Albanien) erstmals

eine Mitgliedschaft – nach erfolgreicher Erfüllung diverser Kriterien-Pakete – in Aussicht gestellt. Der Annäherungsprozess wurde von der EU durch Hilfsprogramme begleitet. Neben bilateralen Bindungen zur EU setzte man zudem mit der Gründung des Stabilitätspakts für Südosteuropa (ebenfalls 1999) auf die Förderung regionaler Kooperation.

In der ersten Etappe des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses galt es die im Jahr 2000 in der „Road Map“² enthaltenen 18 Vorbedingungen zu erfüllen – darunter die Verabschiedung des Wahlgesetzes und die Etablierung des staatlichen Grenzschutzes sowie die Umsetzung des Rechtsanspruches auf Eigentumsrückgabe. Im September 2002 waren diese ersten Voraussetzungen im Wesentlichen erfüllt und im Juni 2003 bestätigten die EU Staats- und Regierungschefs im Rahmen der EU-Ratssitzung in Thessaloniki die EU-Perspektive der Länder des Westlichen Balkans. Nach diesen technischen und politischen Weichenstellungen erfolgte die Ausarbeitung einer Machbarkeitsstudie für die Aushandlung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens. Mit 346 Fragen überprüfte die Europäische Kommission die politischen, wirtschaftlichen und administrativen Kapazitäten des Landes und kam im November 2003 zu dem Schluss, dass in 16 Bereichen substantielle Fortschritte notwendig wären, bevor die Verhandlungen eingeleitet werden könnten.

¹ Mit dem ehemaligen Jugoslawien hatte seit 1980 ein Kooperationsabkommen bestanden.

² Die „Road Map“ war in drei Kapitel eingeteilt, die politische, wirtschaftliche und demokratische Themen behandelten.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BOSNIEN-HERZEGOWINA

DR. CHRISTINA C. KRAUSE

20. Juni 2008

www.kas.de/sarajevo

Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, verabschiedete das Parlament bis Ende 2005 46 neue Gesetze und gründete 27 neue Institutionen – die Annäherungspolitik hat damit entscheidend zum Staatsbildungsprozess des Landes beigetragen (der noch nicht abgeschlossen ist). Zu den schwierigsten Bedingungen der EU zählten die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, die Reform der öffentlich-rechtlichen Sender und die Polizeireform. Um den Bemühungen Bosnien-Herzegowinas gerecht zu werden, gab der Europäische Rat im Oktober 2005 (zum zehnten Jahrestag der Unterzeichnung des Dayton Friedensabkommens) den Start der Gespräche für das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) bekannt.³ Die SAA-Verhandlungen wurden am 25. Januar 2006 aufgenommen und konnten innerhalb eines Jahres abgeschlossen werden.

Doch zur Unterzeichnung kam es nicht. Erneut mangelte es an der Umsetzung getroffener Vereinbarungen und verabschiedeter Gesetze – etwas was die EU auch schon in der Vergangenheit bemängelt hatte. Denn obwohl die Zustimmung zur EU-Annäherung in der Bevölkerung bei etwa 85% lag, schafften es die Politiker (deren Zustimmung gemessen an der letzten Wahlbeteiligung bei 50% lag) des Landes nicht, sich auf zuletzt noch offene Fragen in der Polizeireform zu einigen.

2004 hatte die EU auf Empfehlung des damaligen Hohen Repräsentanten Ashdown drei „EU-Prinzipien“⁴ für die Polizeireform formuliert. Die Prinzipien beabsichtigten eine Zentralisierung und Effizienzsteigerung der Polizeikräfte des Landes und wurden als zentraler Faktor im Staatsbildungsprozess angesehen. Fast vier Jahre versuchten die EU und diverse Hohe Repräsentant eine Einigung zu erwirken und damit die Entitäten

zugunsten des Gesamtstaates zu schwächen – dann zog die EU die Notbremse und rückte von den drei „EU-Prinzipien“ ab.

Tatsächlich war die Politik der EU fehlgeschlagen, weil es den sog. „EU-Prinzipien“ an Glaubwürdigkeit fehlte: So stellten einheimische Politiker bald fest, dass die drei Prinzipien keinesfalls auf EU-Standards beruhten da bspw. in Deutschland Polizei Ländersache ist. Mit dem Abrücken von den Prinzipien konnte die Reform am 16. April 2008 die nötige Zustimmung im Parlament Bosnien-Herzegowinas erhalten, womit die Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens möglich wurde.

Inhalt und Reaktionen

Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen bildet die Grundlage einer umfassenden vertraglichen Beziehung zwischen der Europäischen Union und Bosnien-Herzegowina und gilt als erster Schritt zur EU-Mitgliedschaft. Das Vertragswerk regelt die Beziehungen unter den drei Säulen der EU: der Europäischen Gemeinschaft (dazu gehörend Wirtschaftspolitik und Binnenmarkt), der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik als auch der Justiz- und Innenpolitik. In zehn Kapiteln bindet es das Land an Reformen in wirtschaftlichen, rechtlichen und politischen Bereichen und verpflichtet es zu regionaler Kooperation. Mit dem Abschluss gehen Handels erleichterungen und Finanzhilfen einher. Doch die Annahme und Umsetzung von etwa 1200 EU-Vorschriften (auf 80 000 Seiten) in die nationale Gesetzgebung stehen im Gegenzug an. Die wahren Reformen stehen demnach erst noch bevor!

Dieses ehrgeizige Programm wird das Land bestehend aus einer schwachen gesamtstaatlichen Regierung, zwei weitgehend eigenständigen und asymmetrisch strukturierten Entitäten und einem unabhängigen Distrikt schnell an seine Grenzen führen. Doch diese Herausforderung für den jungen Staat mit den großen strukturellen Dysfunktionalitäten wurde am Tag der Unterzeichnung kaum erwähnt. Vielmehr prägte der Wunsch, ein neues Kapitel aufzuschlagen, die Aussagen der Politiker. EU Erweite-

³ Gleichzeitig warnte sie jedoch Bosnien-Herzegowina müsse verstärkte Anstrengungen unternehmen, um eine wirksame Anwendung und Umsetzung der erlassenen Rechtsvorschriften zu gewährleisten.

⁴ s. KAS-Länderbericht: „Verschoben und ungelöst - Polizeireform in Bosnien und Herzegowina“, 11.09.2007

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BOSNIEN-HERZEGOWINA

DR. CHRISTINA C. KRAUSE

20. Juni 2008

www.kas.de/sarajevo

rungskommissar Rehn nannte das Abkommen einen „Wendepunkt“, mahnte jedoch weitere Reformen und die Stärkung der staatlichen Institutionen an. Die Regierung müsse einen echten Konsens für die notwendigen Reformen finden. Der slowenische Außenminister und amtierende EU-Ratspräsident Rupel hob hervor, dass das Abkommen mehr Stabilität und Verbundenheit zwischen der EU und Bosnien-Herzegowina schaffe. Rupel sprach von einem „Höhepunkt“ der slowenischen Ratspräidentschaft.

Der Vorsitzende des Ministerrates Bosnien-Herzegowinas, Nikola Spiric nannte das Abkommen eine „Tür in eine blühende Zukunft“ ... Politiker des Landes sollten „die Vergangenheit hinter sich lassen“. Der Vorsitzende der Präsidentschaft Bosnien-Herzegowinas Haris Silajdzic hatte eine ähnliche Botschaft: „Mit der Unterzeichnung zeigt Bosnien-Herzegowina, dass es alles das hinter sich gelassen hat, was in den 90er Jahren geschehen ist“.

Doch die Wunden der Vergangenheit sind tief und die Vergangenheitsbewältigung steht noch am Anfang. Auch kennzeichnet die Region insgesamt eine große Anzahl an ungelösten Konflikten.

Ausblick

Das Schlüsselwort des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens lautet Harmonisierung. Ob die Harmonisierung mit der EU gleichzeitig zu einer inneren Harmonisierung, und damit zu einem Ausbau und einer Konsolidierung des Staates führen wird, bleibt zu wünschen offen. Fest steht jedoch, dass bereits am Tage nach der Unterzeichnung vom Premierminister der Republika Srpska zu vernehmen war, dass er keine weitere Zentralisierung zulassen werde – auch nicht, wenn diese zur Erfüllung von EU-Vorgaben notwendig sei. Ein Großteil der Bevölkerung empfindet die Unterzeichnung daher als Schritt ins Ungewisse und befürchtet die Fortsetzung des Reformstillstandes der vergangenen zwei Jahre.

Die vergangenen zwei Jahre waren von Regierungskrisen, einer langsamen Gesetzge-

bung und einer zunehmenden Schwächung des Amtes und der Person des Hohen Repräsentanten geprägt. Die nationalistische Rhetorik hat seit dem Wahlkampf 2006 nicht abgenommen und Angst hat wieder zugenommen. Während die serbischen Bosnier vehement die baldige Schließung des Amtes des Hohen Repräsentanten fordern, sind sich Bosniaken und kroatische Bosnier einig, dass die Beendigung des Mandates des Hohen Repräsentanten abhängig von einer Verfassungsreform sein muss. Das Thema der Schließung des Amtes des Hohen Repräsentanten (OHR) wird am 24. und 25. Juni im Rahmen des Treffens des Friedensimplementierungsrates in Sarajevo erneut auf der Agenda stehen.

Die Internationale Gemeinschaft hat bereits viele Fehler in ihrer Bosnien-Politik gemacht. Weitere Fehler kann sie sich nicht leisten. Sie sollte daher die Reform der Dayton-Verfassung an erste Stelle setzen und gemeinsam für die Absicherung des Staatsbildungsprozesses eintreten. Rückschläge im Staatsbildungsprozess darf sie nicht zu lassen.