

Schließung des OHR in Bosnien-Herzegowina erneut verschoben

Am 18. und 19. November tagte der Lenkungsausschuss (Steering Board) des Friedensimplementierungsrats (PIC) in Sarajevo.

Bei dem Rat handelt es sich um das höchste internationale politische Gremium in Bosnien-Herzegowina. Ihm gehören 55 Mitglieder an. Dazu zählen unter anderem die USA, die EU und ihre Mitgliedsstaaten, die Türkei, Russland sowie zahlreiche Organisationen. Aufgabe des PIC ist es, die Einhaltung des Daytoner Friedensabkommens zu überwachen.¹ Dafür ernennt der Rat den Hohen Repräsentanten. Seit März 2009 hat dieses Amt der österreichische Diplomat, Dr. Valentin Inzko, inne, der in Doppelfunktion auch das Amt des Sonderrepräsentanten der Europäischen Union (EUSR) ausübt.

Das Treffen vom 18. und 19. November stand im Kontext der Frage, wann das Büro des Hohen Repräsentanten (*Office of the High Representative*; OHR) geschlossen werden kann. Damit ist das Ziel verbunden, die Stabilisierung des Landes allein in die Hände der Europäischen Union zu übergeben. Das Land muss dann ohne die Hilfe des OHR zurecht kommen. Im Falle der Transition will Brüssel zudem auf die sogenannten Bonner Vollmachten verzichten und Bosnien-Herzegowina nur unter Anwendung seiner üblichen Instrumente helfen. Noch verfügt der Hohe Repräsentant über diese weitreichenden Befugnisse. Bei Verstößen gegen das Daytoner-Abkommen kann er Entscheidungen oktroyieren und – falls erforderlich – sogar Personen ihrer Ämter entheben. Rechen-

schaftspflichtig ist er nur dem Friedensimplementierungsrat, nicht jedoch der Regierung von Bosnien-Herzegowina. Seit mehreren Jahren drängt die internationale Gemeinschaft, den OHR zu schließen und Bosnien-Herzegowina in die Souveränität zu entlassen. Vor allem die EU, aber auch Russland möchte den OHR lieber früher als später beenden. Seit 2006 kursiert diese Idee. Brüssel sieht im OHR ein Hindernis, um Bosnien-Herzegowina an die EU anzunähern, da nach europäischer Lesart nur souveräne Staaten sich um die EU-Mitgliedschaft bewerben dürfen. Demgegenüber gilt Russland als Unterstützer von Milorad Dodik, dem Premierminister der Republika Srpska, eine der beiden Entitäten des Landes. Dessen größter Wunsch ist die schnellstmögliche Schließung des OHR. Denn er betrachtet die Beschlüsse des Hohen Repräsentanten als unzulässige Einmischung in die innenpolitischen Angelegenheiten des Landes. Doch angesichts der instabilen politischen Lage hat der Rat diese Entscheidung mehrfach verschoben. Insbesondere seit dem Scheitern der Verfassungsreform im April 2006, des sogenannten April-Pakets, haben die Differenzen zwischen den bosnisch-herzegowinischen Parteien zugenommen. Das politische Klima hat sich dadurch verschärft. Die internationale Gemeinschaft nahm von ihrem ursprünglichen Plan Abstand, um eine weitere Destabilisierung zu verhindern. Im Februar 2008 verknüpfte der PIC die Beendigung der Tätigkeit des OHR deshalb an die Erfüllung von fünf Zielen und zwei Bedingungen.

Erstens müsse der Bestand des Staatseigentums ermittelt und auf Grundlage einer parlamentarischen Gesetzesvorlage neu verteilt werden. Dasselbe gilt zweitens für die Waffenbestände und das Militäreigentum. Hintergrund ist, dass Bosnien-Herzegowina nach dem Krieg von 1992-1995 mit dem Daytoner Friedensabkommens eine neue Struktur erhielt. Der staatliche Besitz sollte zwi-

¹ Das Abkommen wurde 1995 unter Leitung des damaligen US-Präsidenten Bill Clinton und mit Beteiligung der EU am 21. November 1995 in Dayton (Ohio) paraphiert und am 14. Dezember 1995 in Paris unterzeichnet. Die Unterzeichner waren der serbische Präsident Slobodan Milošević, der kroatische Präsident Franjo Tuđman und der bosnisch-herzegowinische Präsident Alija Izetbegović. Das Abkommen beendete den dreieinhalbjährigen Krieg in Bosnien-Herzegowina.

schen dem Gesamtstaat, den beiden Entitäten des Landes (Föderation von BuH und Republika Srpska) sowie dem Distrikt Brcko so verteilt werden, dass alle Ebenen ihre verfassungsrechtlichen Aufgaben erfüllen können. Drittens soll der Distrikt Brcko in die Staatsstruktur Bosnien-Herzegowinas vollständig integriert werden. Viertens müssen Fortschritte bei der wirtschaftlichen Stabilität und Rechtsstaatlichkeit erzielt sein. Fünftens soll die sogenannte Nationale Strategie zum Umgang mit Kriegsverbrechen in das bosnisch-herzegowinische Recht implementiert werden. Die beiden Bedingungen sind die Unterzeichnung des Stabilitäts- und Assoziationsabkommens (SAA)² und eine abschließende positive Beurteilung der politischen Lage durch den Friedensimplementierungsrat.

Trotz der Fortschritte in einigen Zielbereichen gelang es auch diesmal nicht, den Zeitpunkt der Schließung des OHR zu verkünden. Zwar lobte der Rat die hiesigen Behörden, dass wichtige Kriterien für die Visa-Liberalisierung erfüllt werden konnten.³ Doch gehören diese nicht zu den Voraussetzungen, um den OHR zu beenden. Gleichzeitig war der Rat mit den Entwicklungen in den anderen Bereichen mehr als besorgt. Grund ist die instabile politische Lage. Die politischen Akteure blockieren sich gegenseitig und sind nicht in der Lage, die Forderungen des PIC vollständig zu erfüllen. Der Streit über die Verteilung des staatlichen Eigentums ist dafür exemplarisch: Laut Communiqué des Steering Boards des Rates gelang es, eine nahezu vollständige Inventarliste über das Staatseigentum zu erstellen, allerdings erst, nachdem der OHR eingriffen hatte.⁴ Bis dahin hatte die Angelegenheit in den Händen der bosnisch-herzegowinischen Institutionen gelegen. Seit 2004 versuchte eine vom Ministerrat von BuH gebildete Kommission, den Bestand zu ermitteln. Bis zum 30. November 2005 sollte ein Abschlussbericht ausgearbeitet sein und ein Gesetzentwurf vorliegen. Doch es gelang nicht einmal, sich dar-

auf zu einigen, was unter den Begriff Staatseigentum fällt. Kern des Streits ist die Frage, nach welchen Kriterien das staatliche Eigentum von Bosnien-Herzegowina auf die verschiedenen Ebenen verteilt werden soll. Vor allem Milorad Dodik, Premierminister der Republika Srpska (RS), möchte möglichst wenig an den Gesamtstaat abgeben. Der überwiegende Teil des staatlichen Eigentums befindet sich in den Händen der Entitäten. Die Vermietung der staatlichen Liegenschaften sichert ihm erhebliche Einnahmen. Eine Übertragung dieses Besitzes auf den Gesamtstaat wäre mit starken finanziellen Einschnitten für die Republika Srpska verbunden. Gleichzeitig fürchtet Dodik, den Gesamtstaat dadurch zu stärken. Der Premierminister der RS gehört zu den lautesten Verfechtern eines konföderalen Modells in Bosnien-Herzegowina. Er plädiert für eine weitreichende Autonomie der Republika Srpska.⁵

Am 27. Februar 2008 entschied sich der Friedensimplementierungsrat, die Ermittlung und Verteilung des Staatsbesitzes zu einer Bedingung für die Schließung des OHR zu machen. Gleichzeitig startete der Ministerrat einen weiteren Anlauf und gründete im April 2009 eine neue Arbeitsgruppe. Bis zum 30. September 2009 sollte diesmal das Inventar erstellt werden. Doch wieder kam es zu keiner Einigung. Als das Scheitern der Bemühungen absehbar war, setzte der Hohe Repräsentant ein eigenes Team ein. Auch dieses musste einige Hindernisse aus dem Weg räumen. Aus der Republika Srpska kam Widerstand. Die staatlichen Behörden der Entität verweigerten den Mitgliedern der Arbeitsgruppe des OHR zunächst den Zugang zu den Katasterbüros. Doch die Einsichtnahme in die Grundbücher ist der Kern dieser Recherchen. Diese Verweigerungshaltung der Behörden war unzulässig, da der OHR über das Recht verfügt, sich Zugang zu solchen Daten zu verschaffen. Erst nach einiger Zeit gaben die Verantwortlichen in der Republika Srpska überraschenderweise nach. Experten vermuten, dass dies im Zusammenhang mit dem jüngsten Besuch des russischen Außenministers Lavrov in Bosnien-Herzegowina stehe.

² Das SAA-Abkommen konnte am 16. Juni 2008 unterzeichnet werden. Vgl. http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2008/06/17/feature-01

³ Vgl. Communiqué of the Steering Board of the Peace Implementation Council vom 19. November 2009, www.ohr.int

⁴ Ebd.

⁵ Im Rahmen der Verfassungsgespräche von Butmir schlug Dodik vor, das Recht zu verankern, ein Referendum über den Verbleib der RS im Gesamtstaat abzuhalten. Diese Forderung stieß auf großen Widerstand des bosniakischen Lagers. Dazu: Sabina Wölkner, Butmir 2 bringt keine Besserung, KAS-Länderbericht vom 28. Oktober 2009, www.kas.de

Dieser habe Milorad Dodik klargemacht, dass er mit seiner Blockadehaltung die Anwesenheit des OHR nur verlängere und damit gegen seine eigenen Interessen agiere.⁶

Trotz dieses Teilerfolgs ist das Problem damit nicht gelöst. Die vom OHR angefertigten Inventarliste stellt nur den ersten Schritt dar. Es handelt sich um eine sogenannte technische Hilfe. Die Liste soll an den Ministerrat von BuH gehen, der auf dieser Grundlage erneut die eigene Kommission damit beauftragt, eine Gesetzesvorlage über die Verteilung des Eigentums vorzubereiten. Anschließend muss der Vorschlag vom Parlament bestätigt werden. Damit sind weitere Konflikte vorprogrammiert.

Eine ähnliche Entwicklung lässt sich auch in der Frage nach der vollständigen Integration des Distrikts Brcko in den Gesamtstaat feststellen: Auch hier brachte erst eine Intervention des OHR Bewegung in die festgefahrene Lage. So traf Inzko am 18. September eine Reihe von Entscheidungen, um die noch offen stehenden Verpflichtungen zur Regelung des endgültigen Status des Distrikts zu erfüllen. Als Bedingung für die Integration sollte u.a. den Bewohnern dieser Einheit die Möglichkeit eingeräumt werden, auf Wunsch die Entitätzugehörigkeit ändern zu können. Diese Frage ist dort relevant, weil der Distrikt Brcko an der Schnittstelle zwischen dem westlichen und östlichen Teil der Republika Srpska sowie an der Grenze zur Föderation von BuH liegt.⁷ Die Lösung dieser Frage wäre eigentlich die Aufgabe der einheimischen Akteure gewesen. Allerdings gelang es diesen nicht, in neun Jahren auch nur eine Übereinkunft zu erzielen.

⁶ Russlands Einfluss macht sich auch an anderer Stelle bemerkbar. Jüngst wurde der langwierige Streit über das Elektrizitätsunternehmen Elektroprijenos gelöst. An dem Unternehmen sind Vertreter beider Entitäten beteiligt. Allerdings boykottierten die serbischen Mitglieder seit geraumer Zeit die Vorstandssitzungen und machten ihn so handlungsunfähig. Mitte September ergriff Inzko Maßnahmen, um die Pattsituation zu überwinden. Die Antwort aus der Republika Srpska kam postwendend: Am 1. Oktober gab das Parlament bekannt, sich aus den gesamtstaatlichen Institutionen zurückzuziehen, falls der Hohe Repräsentant seine Entscheidungen nicht widerrufe. Anfang November kehrte die serbische Seite freiwillig in den Vorstand zurück. Allerdings weigert sie sich weiterhin, Inzkos Erlasse zu akzeptieren. Vgl. „Elektroprenos“ – Dodik: Inckove odluke ne vase, 17.11.2009, in: Sve Vijesti, www.svevijesti.ba

⁷ Weiteren Entscheidungen: High Representative Creates Conditions for Ending Supervision in Brcko, 18.9.2009, www.ohr.int

Beide Fälle zeigen das Dilemma, in dem sich die internationale Gemeinschaft und Bosnien-Herzegowina heute befinden: Während der OHR sich bemüht, die politischen Eliten dafür zu erwärmen, die Dinge in die eigenen Hände zu nehmen, scheitern diese regelmäßig daran, eine gemeinsame Haltung zu entwickeln. Das Ergebnis ist eine politische Blockade, die erst dann endet, wenn der OHR eine Entscheidung oktroyiert.⁸ Doch stellt diese Praxis keine tragfähige Strategie zur Stabilisierung des Landes dar. Denn sie trägt nicht dazu bei, die vielbeschworene „Local Ownership“ zu stärken. Im Gegenteil: In vielen Bereichen haben sich die politischen Akteure daran gewöhnt, den OHR entscheiden zu lassen. Es ist ihnen sogar recht, weil es ihnen erspart, sich auf unpopuläre Kompromisse einzulassen. Jüngster Beleg ist der vergebliche Versuch, in Mostar einen Bürgermeister zu wählen. Elf Monate nach den Wahlen gelang es dem Stadtparlament auch im 17. Wahlgang nicht, sich auf einen Kandidaten zu einigen. Nun soll der OHR die Sache richten. Dies wird zwar kurzfristig die Krise lösen, ob dadurch jedoch die Kompromissfähigkeit bei den Beteiligten wächst, darf bezweifelt werden.⁹

Eines ist klar: Der OHR kann seine stabilisierende Aufgaben nur unter hohen Reibungsverlusten erfüllen. Mehr noch: In vielen Fällen ist er bereits Teil der innenpolitischen Querelen. Dies gilt vor allem für die Auseinandersetzungen mit Milorad Dodik. Sie haben an Schärfe gewonnen. Gleichzeitig weigert sich Dodik, die Entscheidungen des Hohen Repräsentanten zu akzeptieren und blockiert wichtige Reformen. Dodik begründet seine Haltung damit, dass er den OHR lediglich als ein Sprachrohr der Interessen der bosniakischen Politiker sehe. Diese wollten den Gesamtstaat auf Kosten der Republika Srpska stärken, einige gar die Republik abschaffen.¹⁰ Dies ist für ihn verständlicherweise inakzeptabel, würde er damit die

⁸ Dies gilt auch für die übrigen Ziele: Auch hier sind nicht genügend Fortschritte sichtbar. Vgl. Communiqué of the Steering Board of the Peace Implementation Council vom 19. November 2009, www.ohr.int

⁹ Vgl. OHR Press Release. Inzko: I will take the initiative in Mostar, 12.11.2009, www.ohr.int

¹⁰ So beispielsweise Haris Silajdzic, bosniakisches Mitglied der Präsidentschaft von BuH und Vorsitzender der Partei für Bosnien-Herzegowina. Vgl. Ivana Maric und Dr. Christina Catherine Krause: **Parteien vor den Oktoberwahlen 2006, KAS-Länderbericht**, 28. September 2006, http://www.kas.de/wf/doc/kas_9251-544-1-30.pdf

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BOSNIEN UND HERZEGOWINA

SABINA WÖLKNER UND
IVANA MARIĆ

November 2009

WWW.KAS.DE/SARAJEVO

Existenz der Republika Srpska und gleichzeitig seine Position als Premierminister zur Disposition stellen. Dennoch ist seine Sichtweise verkürzt. Zwar ist nicht abzustreiten, dass der Streit über die Ausgestaltung des Machtgefüges die politischen Akteure polarisiert. Doch ist die internationale Gemeinschaft nicht daran interessiert, eine bestimmte Partei zu bevorzugen, sondern den Gesamtstaat zu stabilisieren. Und dagegen sträuben sich vor allem die politischen Repräsentanten der Republika Srpska. Dies gilt vor allem für die Verfassungsreform. Dodik ist der größte Gegner substantieller Reformen.¹¹ Dabei wären diese Reformen von zentraler Bedeutung, um den Staat funktionsfähig zu machen. Nur ein funktionsfähiges Land hat die Chance, sich eine euroatlantische Perspektive zu eröffnen. Darauf weist auch die EU-Kommission in ihrem aktuellen Fortschrittsbericht hin.¹² Da hilft es nicht, dass Dodik und andere Vertreter in der Republika Srpska von der Unabhängigkeit reden. Denn eine internationale Akzeptanz eines solchen staatlichen Gebildes ist ausgeschlossen. Doch geht es ihm weniger darum, die Sezession der Republika Srpska in die Tat umzusetzen. Vielmehr versucht er auf diese Weise, bewusst die Konflikte mit dem OHR zu verschärfen, um sich so in den Augen seiner Wähler als „wahrer Kämpfer für serbische Interessen“ zu profilieren. Der OHR bietet eine ideale Projektionsfläche. Gut, dass im kommenden Jahr Wahlen stattfinden.

Die internationale Gemeinschaft ist sich des Dilemmas bewusst. Allerdings fehlt ein Konsens darüber, wie das Problem zu lösen ist. Während Russland und einige EU-Mitgliedsstaaten mit Schweden an der Spitze sich dafür stark machen, den OHR möglichst schnell zu schließen, neigen die USA angesichts der politischen Lage eher dazu, am Amt des Hohen Repräsentanten festzuhalten. Diese Uneinigkeit schwächt den Friedensimplementierungsrat. Sie stellt einen wichtigen Grund dar, warum der Zeitpunkt der Schließung erneut

verschoben wurde. Diese Haltung ist paradox. Die internationale Gemeinschaft weiß, dass je länger ihre Unentschlossenheit andauert, umso stärker das Risiko wächst, die heutige Instabilität in Bosnien-Herzegowina zu einem Dauerzustand zu verwandeln – mit oder ohne internationale politische Intervention.

¹¹ Vgl. Sabina Wölkner: Butmir 2 bringt keine Besserung, KAS-Länderbericht 28. Oktober 2009, http://www.kas.de/proj/home/pub/41/1/year-2009/dokument_id-17923/index.html

¹² Vgl. Bosnia and Herzegovina 2009 Progress Report, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010, {COM(2009) 533}, <http://europa.ba/docs/ProgressReport20092.pdf>