



Quelle: © Dado Ruvic, Reuters.

[Staatlichkeit – Zwischen Fragilität und Konsolidierung](#)

# Der blockierte Staat

Bosnien und Herzegowina zwischen  
EU-Perspektive und politisch verursachter Lähmung

[Pavel Usvatov / Mahir Muharemović](#)

Seine Verfassung wurde Bosnien und Herzegowina 1995 ganz wesentlich von außen gegeben: Als Bestandteil des Friedensabkommens von Dayton sollte sie durch eine an ethnischen Trennlinien orientierte Machtteilung in erster Linie den Frieden wahren – auf Kosten der Effizienz. Der Staat funktioniert, soweit seine politischen Eliten es wollen. Die vergangenen Jahre und Monate aber waren gekennzeichnet von Blockade und zunehmenden ethnonationalen Egoismen.

---

### **Ein fragiler Staat in Europa?**

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) definiert fragile („zerbrechliche“) Staaten als solche, „in denen die Regierung nicht willens oder in der Lage ist, staatliche Grundfunktionen im Bereich Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und soziale Grundversorgung zu erfüllen“. Staatliche Institutionen seien schwach oder vom Zerfall bedroht, die Bevölkerung leide unter großer Armut, Gewalt, Korruption und politischer Willkür. Fragil sind zudem oft Staaten, die von gewaltsamen Konflikten betroffen sind und deshalb ein regionales und internationales Sicherheitsrisiko darstellen.<sup>1</sup>

Bosnien und Herzegowina (Bosna i Hercegovina, BiH) ist ein Staat mit einer bewegten Vergangenheit und einer herausfordernden Gegenwart und Zukunft. Wie in einigen anderen Staaten der Region prägt politische und wirtschaftliche Instabilität den Alltag der Menschen, Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und Bekämpfung der Korruption und organisierter Kriminalität sind weiterhin mit Schwierigkeiten verbunden. Dennoch weist BiH nur in einigen bestimmten Teilbereichen Merkmale eines „fragilen Staats“ auf, als Ganzes fällt es nicht in diese Kategorie. Neben Korruption und rechtsstaatlichen Defiziten sind staatliche Institutionen zwar wenig effizient, es kann aber nicht von einer Erosion staatlicher Macht, ausufernder Unsicherheit, politischer Willkür oder übermäßiger Armut gesprochen werden. Bosnien und Herzegowina, das vor den Toren der NATO steht, ist auch von

keinem gewaltsamen Konflikt betroffen und stellt damit kein internationales Sicherheitsrisiko dar. Die Ursachen der Dysfunktionalität des bosnischen Staats, besonders auf der gesamtstaatlichen Ebene, liegen vor allem in dem politischen Unwillen der regierenden Eliten, einen voll funktionierenden (Rechts-)Staat aufzubauen.

### **Strukturelle Faktoren der Instabilität**

Bosnien und Herzegowina hat nach dem Abschluss des Daytoner Friedensabkommens im Jahr 1995 eine lange Periode der Stabilität und eines relativen Fortschritts erlebt. Mithilfe der internationalen Gemeinschaft wurden neue Institutionen geschaffen, bestehende reformiert und modernisiert. Das Land stellte schließlich 2016 offiziell einen Antrag auf die Aufnahme in die EU. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte sich gezeigt, dass BiH auch im Rahmen der bestehenden höchst komplexen verfassungsrechtlichen Konstruktion im Abkommen von Dayton von 1995 Fortschritte machen kann. Voraussetzung war dabei immer, dass ein Grundkonsens der lokalen politischen Akteure bestand. Dieser Grundkonsens zwischen den führenden politischen Kräften über den Weg der weiteren Entwicklung von BiH ist in den vergangenen Jahren zunehmend erodiert, was im Herbst 2021 zu der gravierendsten politischen Krise seit dem Vertragsschluss führte, die sich in diesem Jahr noch weiter verschärft hat.<sup>2</sup>

Die politische Krise hat auch Auswirkungen auf das Funktionieren der staatlichen Institutionen und des Rechtsstaats in BiH insgesamt, denn

strukturelle Schwächen des bosnischen Staats im rechtlichen und institutionellen Bereich stehen in einer Wechselwirkung mit dem politischen Faktor. Diese strukturellen Schwächen ermöglichen es den politischen Eliten oftmals legal und in der Regel ohne ernsthafte Konsequenzen, den Staat und seine Institutionen zu paralysieren. In diesem Beitrag gilt es, diese Schwächen aufzuzeigen, um das Erkennen von Lösungen zu fördern. Sie teilen sich primär in drei Bereiche auf: den verfassungsrechtlichen Unterbau, die ineffizienten staatlichen Institutionen und den zahmen oder gar dysfunktionalen Rechtsstaat.

## Die bosnische Verfassung ist zwar nicht ausschließlich extern beschlossen worden, jedoch auch nicht durch das Volk oder seine Vertreter.

---

*Eine Verfassung, die politische Blockaden begünstigt*

Annex IV zum Friedensvertrag, der im US-amerikanischen Dayton ausgearbeitet und am 14. Dezember 1995 in Paris von den Kriegsparteien unterzeichnet wurde (Dayton-Vertrag), enthält die „Verfassung“ von BiH – Verfassung in Anführungszeichen, weil sie nicht dem Idealtypus einer Verfassung im Sinne des „Verfassungsbegriff[s] der europäisch-amerikanischen Staatenwelt“<sup>3</sup> entspricht. Sie trägt zwar den Charakter einer den Staat konstituierenden Rahmenordnung und enthält Vorschriften zu Staatsorganisation oder Grundrechten, es fehlt ihr aber an einem wichtigen konstituierenden Merkmal: Die Verfassung von BiH ist nicht als Ergebnis eines verfassungsgebenden internen Prozesses entstanden, sondern als Resultat der Dayton-Verhandlungen als Teil des Friedensvertrags entworfen und in Kraft gesetzt worden. Zwar ist sie nicht in einem ausschließlich externen Verfahren beschlossen worden,<sup>4</sup> aber eben auch nicht direkt durch das bosnische Volk oder seine Vertreter.<sup>5</sup>

Das Regelwerk kann als ein klassischer realpolitischer Kompromiss zwischen den damals im Krieg befindlichen Akteuren charakterisiert werden, der unter starkem Druck der internationalen Gemeinschaft unter Führung der Vereinigten Staaten von Amerika entworfen und als ein Anhang dem innerhalb kurzer Zeit verhandelten und erarbeiteten Friedensvertrag beigegeben wurde. Immerhin stimmten die Vertreter des überwiegenden Teils der Bevölkerung in den Entitätsversammlungen (der Nationalversammlung der Republika Srpska und dem Parlament der Föderation von BiH) und der damals noch existierenden Republik-Versammlung dem Text nachträglich zu, weshalb die rechtliche Beurteilung vertretbar erscheint, dass formale Mängel der Geltung einer unter den Bedingungen eines „völkerrechtlichen Notstands“ auf diese Weise zustande gekommenen Verfassung „nicht schaden“ dürften.<sup>6</sup>

Die Schwäche dieser Verfassung dürfte aber immer wieder kontrovers diskutiert werden, was für die Stabilität von BiH nicht förderlich ist. Unter anderem hat der Verfassungsgerichtshof von BiH in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1997 die im damals entschiedenen Fall zwar nicht tragende, aber für die juristische Einordnung der Annexe bedeutende Rechtsansicht (*obiter dictum*) geäußert, dass die bosnische Verfassung mit dem Dayton-Vertrag und seinen anderen Anhängen nicht kollidieren dürfe und auf derselben rechtlichen Hierarchiestufe stehe.<sup>7</sup> Das Gericht hat es wohl bewusst vermieden, zur Frage der rechtlichen Qualität der Verfassung und der formalen Rechtmäßigkeit ihres Zustandekommens Stellung zu beziehen. Die Entscheidung erlaubt aber die Lesart, dass das Gericht der bosnischen Verfassung indirekt dieselbe Rechtsqualität attestiert wie den anderen Anhängen des Dayton-Vertrags.<sup>8</sup> Dies für ein Gesetz wohlgemerkt, das per definitionem den höchsten Rang in einem Verfassungsstaat hat.<sup>9</sup> Ein auf den ersten Blick weniger wichtiger, für die Wahrnehmung und Wirkung des Dokuments aber kaum zu unterschätzender Faktor ist schließlich die Tatsache, dass die rechtsverbindliche Originalsprache des Verfassungstexts nicht Bosnisch/Serbisch/Kroatisch ist, sondern Englisch.<sup>10</sup>





Gedenken an die Opfer des blutigen Krieges: Mehr als 11.000 Menschen wurden nach Schätzungen allein bei der Belagerung Sarajewos 1992 bis 1995 getötet. Die bosnische Verfassung muss vor allem als Versuch betrachtet werden, in diesem multiethnischen Staat den Frieden zu gewährleisten. Quelle: © Dado Ruvic, Reuters.

Das primäre Ziel des Abkommens und damit auch Inhalt der bosnischen Verfassung war die Wiederherstellung des Friedens und die Erhaltung des Status quo, also mehr oder weniger die Legalisierung der durch Waffengewalt geschaffenen Fakten. Der Konflikt wurde dadurch allerdings nicht gelöst, sondern eingefroren in der Hoffnung, dass dieser neue Verfassungsrahmen eine stärkere Integration aller Landesteile und Ethnien in der Zukunft fördern würde. Dieser Rahmen basiert vor allem auf dem Konstrukt der „konstituierenden Völker“ (bosnische Serben, Kroaten und Bosniaken). Damit ist ein Verfassungssystem entstanden, das die ethnisch begründete Machtteilung in den Vordergrund

rückt und den drei konstitutiven Ethnien (zu viele Veto- und Blockademöglichkeiten einräumt. Bei der Erarbeitung des Verfassungstexts wurde nämlich (durchaus nachvollziehbar) besonders darauf geachtet, dass keine Ethnie die andere überstimmen kann.<sup>11</sup> Das gilt unmittelbar für die Legislative des Gesamtstaats und für die Exekutive auf fast allen Regierungsebenen, indirekt ist auch die Judikative betroffen. Bei Abstimmungen und Besetzungen von Ämtern gilt infolgedessen bevorzugt das Prinzip der Einstimmigkeit und Parität. Deshalb überrascht es nicht, dass es oftmals zum völligen Stillstand in Entscheidungsprozessen auf allen Ebenen kommt, soweit dieses Prinzip Anwendung findet.

Dem ethnisch begründeten Verfassungsrahmen entspringt auch die territoriale Organisation des Staats. BiH wurde zu einem hochkomplexen und überaus dezentralisierten Staat, der aus drei Einheiten besteht: der Föderation von Bosnien und Herzegowina, die mehrheitlich von Bosniaken und Kroaten bevölkert wird und wiederum in Kantone unterteilt ist (drei Kantone mit einer kroatischen Mehrheit, fünf mit einer bosniakischen und zwei ohne eindeutige Mehrheit); der Republika Srpska, die mehrheitlich von Serben bewohnt und zentralistisch organisiert ist; dem Brčko Distrikt, einer besonderen Selbstverwaltungskörperschaft mit einer weitreichenden Autonomie. Die beiden erstgenannten werden auch als „Entitäten“ bezeichnet.

### **Manche fordern eine eigene, dritte „Entität“ für die Kroaten, was eine weitere Zementierung des ethnisch-nationalen Prinzips bedeuten würde.**

---

In den 27 Jahren seit Abschluss des Dayton-Vertrags hat schließlich auch das Konstrukt der „konstituierenden Völker“ Risse bekommen. Sie sind infolge mehrerer Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg entstanden.<sup>12</sup> In diesen Entscheidungen stellte das Gericht seit 2009 wiederholt die Unzulässigkeit der Diskriminierung von Personen fest, die anderen Gruppen als den konstituierenden Völkern in Bosnien und Herzegowina angehören oder einem der konstituierenden Völker zwar angehören, aber auf dem Gebiet einer Entität wohnhaft sind, in der dieses keine Mehrheit bildet – hinsichtlich ihres passiven Wahlrechts für das „Haus der Völker“ (zweite Kammer des Parlaments von BiH) und für die Präsidentschaft des Gesamtstaats. Ungeachtet der für BiH verbindlichen Entscheidungen des EGMR haben die ethnisch-nationalen politischen Eliten es bis heute unterlassen, die Vorgaben des Gerichts durch eine entsprechende Verfassungs- und Wahlrechtsänderung

umzusetzen. Stattdessen wurden die Entscheidungen des EGMR als Anlass genommen, die verfassungsrechtlichen Grundlagen noch weiter zu untergraben. Die bosnischen Kroaten beispielsweise fordern nun weitergehende institutionelle und konstitutionelle Rechte, die über eine bloße Änderung des Wahlrechts hinausgehen, darunter die Bildung eines zusammenhängenden kroatisch dominierten Wahlkreises bei der Wahl zur Präsidentschaft des Gesamtstaats, wobei es auch Stimmen gibt, die eine eigene, dritte „Entität“ schaffen wollen.<sup>13</sup> Sollten sie damit Erfolg haben, würde es eine Spaltung des Staats und weitere Zementierung des ethnisch-nationalen Prinzips bedeuten.

Angesichts der Komplexität des Verfassungssystems überrascht es nicht, dass mit dem Dayton-Vertrag (Annex X) das Amt des Hohen Repräsentanten (OHR) geschaffen wurde. Diese Institution soll die zivile Implementierung des Friedensvertrags gewährleisten und, ausgestattet mit den „Bonner Befugnissen“<sup>14</sup>, durch Erhaltung und Stärkung der Funktionalität der Institutionen von BiH effektiv den Frieden sichern. Der Hohe Repräsentant kann sowohl abstrakte als auch konkrete und spezifische Rechtsfragen verbindlich regeln, indem er Gesetze und Verordnungen erlässt, bis hin zu Änderungen der Verfassungen der Entitäten. Zur Wahrung von Frieden und Stabilität kann er überdies Einzelfallentscheidungen treffen, unter anderem Staatsbedienstete einschließlich der Staatspräsidenten entlassen und gewählte Abgeordnete abberufen. Von diesen Befugnissen machte der Hohe Repräsentant in den ersten Jahren nach Kriegsende mehrmals Gebrauch, doch insbesondere die hohe Intensität des Einsatzes der „Bonner Befugnisse“ unter Paddy Ashdown als Amtsinhaber (2002 bis 2006) sorgte für viel Kritik. Die Venedig-Kommission des Europarats hat infolgedessen festgestellt, dass die „Bonner Befugnisse“ „grundsätzlich unvereinbar mit dem demokratischen Charakter des Staats und der Souveränität von BiH“ seien.<sup>15</sup> Sie qualifizierte die Befugnisse des Hohen Repräsentanten als Notstandsbefugnisse (*emergency powers*) und erklärte, Notstandsbefugnisse müssten „zusammen mit dem Notstand enden, der ihre Anwendung ursprünglich rechtfertigte“<sup>16</sup>.

Der wohl überwiegende Teil der Juristen charakterisiert die Befugnisse des OHR indessen anders: Die Mehrheit ist der Auffassung, dass die Befugnisse aus der Stellung des OHR als eine Art internationaler Gebietsverwalter oder Treuhänder folgen,<sup>17</sup> andere sprechen sogar von einem Protektorat oder Quasiprotektorat<sup>18</sup>. Damit würden die Befugnisse des OHR nicht mit dem Ende des Notstands erlöschen, wobei ein solcher Fall nur schwer zu definieren und festzustellen sein dürfte, sondern erst mit der formalen Auflösung des OHR, was mit Außerkraftsetzung oder Kündigung des Annexes X zum Dayton-Vertrag einhergehen müsste.

## **Die Verfassung schützt nicht die Rechte und Interessen der einzelnen Volksgruppen, sondern die herrschende Elite vor der Rechenschaftspflicht.**

---

Eine beinahe unbeschränkte Zustimmung erfährt hingegen die Feststellung der Venedig-Kommission des Europarats aus dem Jahre 2005, dass „die kombinierte Wirkung dieser [Verfassungs-]Bestimmungen eine effektive Regierung extrem schwierig macht, wenn nicht sogar unmöglich. Bisher hat das System mehr oder weniger aufgrund der herausragenden Rolle des Hohen Repräsentanten funktioniert. Diese Rolle ist jedoch nicht nachhaltig“. Die Kommission empfahl schließlich, dass die Anwendung der „Bonner Befugnisse“ „schrittweise aufgegeben werden sollte, vorzugsweise parallel zu einer Verfassungsreform, die das Gesetzgebungsverfahren in Bosnien und Herzegowina effizienter macht“<sup>19</sup>. In den vergangenen 15 Jahren wurden die „Bonner Befugnisse“ von den Amtsinhabern Schwarz-Schilling (2006 bis 2007), Lajčák (2007 bis 2009) und Inzko (2009 bis 2021) auch kaum genutzt, um die lokale *ownership* zu stärken.<sup>20</sup> Während die damit einhergehende relative Passivität des OHR<sup>21</sup> die Institution „zahnlos“<sup>22</sup> hinterließ, wurde eine von der Venedig-Kommission, dem Europarat<sup>23</sup> und von der internationalen Gemeinschaft

nachdrücklich empfohlene Verfassungsreform bis heute nicht durchgeführt. Es kam vielmehr zu einer langsamen Erosion der Verfassungsordnung, die das OHR bisher nicht aufzuhalten vermochte.

### *Institutionen im bestehenden politisch-gesellschaftlichen Rahmen*

Es ist offensichtlich, dass die bestehende verfassungsrechtliche Konstruktion die Schaffung und Erhaltung von ethnonationalen politischen Eliten nicht nur begünstigt, sondern geradezu fördert. Die Verteilung der politischen Macht verläuft damit entlang der ethnischen Linien, und der Kitt der „politischen“ Parteien ist in erster Linie die ethnisch-nationalen Komponente und nicht, oder erst weit nachgeordnet, eine politische Idee. Die politischen Akteure und ihre Parteien (meist in dieser Reihenfolge) haben damit auch nicht das Wohl der Gesamtbevölkerung im Fokus, sondern verfolgen vorrangig das Partikularinteresse der eigenen Volks- und Interessengruppe oder, wie es leider oft vorkommt, schlicht persönliche Anliegen. Die bestehende Verfassung schützt de facto nicht wie angedacht die Rechte und Interessen der einzelnen Volksgruppen, sondern die herrschende Elite vor der Rechenschaftspflicht.<sup>24</sup>

Die auf diese Weise organisierten Parteien, die im demokratischen Verfassungssystem von BiH eine ganz entscheidende Rolle spielen, und die entsprechend besetzten Regierungen prägen damit die gesamte Staatsorganisation. Die staatlichen Institutionen werden in der Folge nicht als Instrumente zur Sicherung und Förderung des Gemeinwohls eingesetzt, sondern dienen der Durchsetzung und Verteidigung der oben genannten Interessen und Anliegen. Manchmal werden die Institutionen deshalb als „Beute“ der Führungseliten bezeichnet.<sup>25</sup> Diese Unterwandlung und starke Kontrolle der demokratischen Institutionen durch die politischen Parteien und Regierungen führt unter anderem dazu, dass BiH auch als ein „hybrides Regime“<sup>26</sup>, eine Art dreiteilige Ethnokratie, charakterisiert wird.

Das Vertrauen der Bevölkerung in die Institutionen ist dementsprechend sehr gering,<sup>27</sup> was sich wiederum negativ auf die Entwicklung der

Rechtsstaatlichkeit auswirkt.<sup>28</sup> Um diese Prozesse besser zu verstehen, muss der soziopsychologische Hintergrund einbezogen werden: Die bosnische Gesellschaft ist eine noch immer vom Krieg und seinen Folgen gekennzeichnete (Angst-)Gesellschaft. Derartige Gesellschaften leben mit einem kollektiven sozialen Trauma, das mit einem niedrigen gesellschaftlichen Vertrauen einhergeht. Ein solches Trauma überträgt sich auch auf die nächste Generation.<sup>29</sup> Erschwerend hinzu kommt die

Abwanderung der jungen und (auch demokratisch) gebildeten Menschen ins Ausland,<sup>30</sup> was das ethnonationale und bisweilen nationalistische Machtgefüge kurz- und mittelfristig stärkt. Besonders im Hinblick auf die Annahme, dass gerade der Teil der Bevölkerung mit einem niedrigen Bildungsstand zu autoritären politischen Ansichten neigt,<sup>31</sup> vergrößert sich durch die Abwanderung Gebildeter der relative Anteil der weniger demokratisch und illiberal eingestellten Bevölkerung.



In diesem politisch-gesellschaftlichen Zusammenhang sind auch die Rolle und das Ausmaß der organisierten Kriminalität zu betrachten: BiH weist eine der höchsten Raten in Europa auf.<sup>32</sup> Neben der Korruption im politischen und wirtschaftlichen Bereich<sup>33</sup> hat sich zuletzt auch das Korruptionsniveau der öffentlichen Verwaltung erhöht.<sup>34</sup> Die Verflechtung zwischen Politik und organisierter Kriminalität ist besorgniserregend,<sup>35</sup> besonders weil dadurch die staatlichen

Institutionen nicht mehr im Dienst der Öffentlichkeit stehen, sondern neben den Interessen der Parteien auch die der kriminellen Gruppen bedienen.

## Für die Probleme der bosnischen Justiz ist auch die Grundhaltung der im Apparat Beschäftigten von entscheidender Bedeutung.

---



### *Rechtsstaatlichkeit: Justiz ohne nennenswerte Resultate*

Eine funktionierende und unabhängige Justiz ist stets eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Rechtsstaatlichkeit. In den vergangenen Jahren gab es in BiH in diesem Bereich eine Regression, was quantitative<sup>36</sup> und qualitative<sup>37</sup> Analysen zeigen.<sup>38</sup> Die EU bescheinigte der Justiz von BiH 2021, dass „die anhaltenden und offensichtlichen Anzeichen einer Verschlechterung weiterhin dringende Maßnahmen zur Stärkung der Integrität der Justiz und zur Wiederherstellung des Vertrauens der Bürger in die Justiz erfordern. Das mangelnde Engagement der politischen Akteure für die Justizreform und das schlechte Funktionieren des Justizsystems untergraben weiterhin die Ausübung der Rechte der Bürger und die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität“.<sup>39</sup> Der ehemalige EU-Sonderberater des bosnischen Justizrats Kees van der Weide weist darauf hin, dass in die Reform der bosnischen Justiz in den vergangenen 15 Jahren etwa 75 Millionen Euro geflossen seien, ohne dass spürbare Ergebnisse erzielt worden wären.<sup>40</sup>

Protest gegen Korruption und politische Blockade: Die Eliten in Bosnien und Herzegowina haben den Staat und seine Bürger zuletzt immer mehr zu Geiseln ihrer Partikularinteressen gemacht. Quelle: © Dado Ruvić, Reuters.

Die Gründe für diese Lage sind vielschichtig. Meistens werden politischer Einfluss auf die Arbeit der Justiz<sup>41</sup> sowie das komplexe und fragmentierte Rechtssystem als Gründe genannt.<sup>42</sup> Diese Faktoren spielen sicher eine große Rolle, jedoch ist auch die Mentalität und die Grundhaltung der in der Justiz Beschäftigten von entscheidender Bedeutung. Die informellen Strukturen in der Verwaltung und der Justiz in BiH funktionieren teilweise noch nach den alten sozialistischen Mustern der Vorkriegszeit. Politiker und Träger öffentlicher Ämter unterwerfen sich einer Disziplin wie in Zeiten der Nomenklatura. Diese Haltung ist in der Justiz tief verankert und hat ihren Ursprung in der sozialistischen Rechtstradition, in der Richter und Staatsanwälte sich nicht als Organe der Rechtspflege und Diener der Bevölkerung, sondern als loyale Walter und Vollzieher der Staatsmacht verstehen. Zahlreiche Gesetzesänderungen und von der internationalen Gemeinschaft initiierte Reformen haben bisher nicht zu einem Umdenken im Umgang der Amtsträger mit dem Recht und dem Bürger geführt: Es bleibt beim positivistischen<sup>43</sup> und unflexiblen Festhalten an Verfahrensformalitäten, einer rigiden und dogmatisch-formalistischen Interpretation und Anwendung der Gesetze und Flucht vor der substanzialen Entscheidung durch bloß kurSORische Prüfung von Rechtsfragen, so wie dies in der als überholt geglauften sozialistischen Rechtspraxis üblich war.<sup>44</sup>

#### Treiber der Dysfunktionalität: Die ethnonationalen politischen Eliten

---

Die Schwächung der durch die Dayton-Verfassung geschaffenen Ordnung und ihrer Institutionen begann schon im Jahr 2006, als zwei der drei staatstragenden Parteien – die Kroatische Demokratische Union in BiH (HDZ BiH, angeführt von Dragan Čović und mehrheitlich von bosnischen Kroaten gewählt) und der Bund der Unabhängigen Sozialdemokraten (SNSD, angeführt von Milorad Dodik und mehrheitlich von bosnischen Serben gewählt) – ihre Forderungen nach Rücknahme einiger staatsbildender Reformen und nach mehr Autonomie bis hin zu einer Sezession artikulierten. Ein wichtiger Aspekt

ihrer Politik bestand darin, internationale Richter und Staatsanwälte von den obersten Gerichten und aus der Staatsanwaltschaft von BiH (also des Gesamtstaats) zu entfernen. Mit Erfolg: Nur noch am Verfassungsgericht von BiH werden drei von neun Richtern von der internationalen Gemeinschaft bestimmt („Hybrides Gericht“<sup>45</sup>). Die Entfernung internationaler Akteure aus der Justiz korreliert mit der allmählichen Regression des bosnischen Rechtsstaats.

Die jährlich dem UN-Sicherheitsrat vorgelegten Berichte des OHR<sup>46</sup> veranschaulichen, dass Dodik seit 2006 seine Drohung der Sezession mit der Behauptung unterlegt, die Zentralregierung habe die Kompetenzen der Republika Srpska gegen den Willen der bosnischen Serben „gestohlen“. Seit Ende 2021 wurde seine Rhetorik immer aggressiver und er sowie seine Partei unternahmen konkrete legislative Schritte im lokalen Parlament der Republika Srpska, die die Kompetenzen des Zentralstaats von BiH verfassungswidrig beschnitten. Unter anderem musste der Hohe Repräsentant ein neues Gesetz hinsichtlich des Staatseigentums der Republika Srpska aufheben, welches klar gegen die Verfassung verstieß, was auch vom Verfassungsgericht von BiH festgestellt worden war.

#### Im Parlament blockieren manche Parteien Gesetze, die für einen EU-Beitritt wichtig wären.

---

Neben Dodik benennt das OHR in seinen Berichten auch den HDZ-BiH-Führer Čović, der auf eine eigenständige kroatische Entität in Bosnien drängt. Die HDZ BiH verfolgt seit Jahren die Strategie, bestimmte Gesetze auf gesamtstaatlicher Ebene anzugreifen. So focht sie unter anderem mehrere gesetzliche Bestimmungen aus der Strafprozessordnung vor dem bosnischen Verfassungsgericht an, die einen effektiven Ansatz zur Verfolgung der organisierten Kriminalität enthielten. Das Verfassungsgericht erklärte anschließend einige von ihnen (wohl zu Recht) für verfassungswidrig. Auch wenn

Klagen vor dem Verfassungsgericht grundsätzlich legitim und in bestimmten Fällen geboten sind, gibt es Anzeichen dafür, dass sie von der HDZ BiH als taktisches Mittel zur Delegitimierung der Legislative verwendet werden.<sup>47</sup> Eine an der Regierung beteiligte Partei, die zudem an der Gesetzgebung selbst beteiligt war, sollte konstruktiv Gesetzesänderungen im Parlament verfolgen und nur als Ultima Ratio das Verfassungsgericht anrufen.

Im Parlament von BiH blockieren HDZ BiH und SNSD zudem die für einen EU-Beitritt und eine weitere Annäherung wichtigen Gesetzesreformen, etwa die Reformen des Wahlgesetzes und des Richterrats.<sup>48</sup> Schließlich ist auch die Partei der demokratischen Aktion (SDA, größte bosniakische Partei unter Führung von Bakir

Izetbegović) nicht unschuldig an der Schwäche der Institutionen von BiH. Sie ist fast ununterbrochen seit der Unabhängigkeit BiHs als Regierungspartei auf allen Ebenen des Staats vertreten und ähnlich wie die anderen erwähnten Parteien in nepotistische und klientelistische Machenschaften verwickelt,<sup>49</sup> was den Rechtsstaat zusätzlich schwächt.

Wegen destruktiver Aktivitäten und Korruption haben die USA hochrangige Funktionäre der HDZ BiH, SNSD und SDA auf ihre Sanktionsliste gesetzt.<sup>50</sup> Unter anderen befindet sich Dodik auf dieser Liste, der auch als „Putins Mann“ in Bosnien und Herzegowina gilt. Ihm wird vorgeworfen, auf Veranlassung des Kremls BiH dauerhaft zu destabilisieren.<sup>51</sup> Bislang hat er durch seine Minister und Parlamentarier und



Putins Mann in Bosnien: Der bosnische Serbenführer Milorad Dodik darf unter Anleitung des Kremls den heterogenen Westbalkanstaat von innen destabilisieren. Quelle: © Mikhail Klimentyev, Sputnik, Kremlin via Reuters.

mit Unterstützung der HDZ BiH erfolgreich verhindert, dass BiH Sanktionen gegen Russland einführt. Auch einen möglichen NATO-Beitritt des Landes, den die bosniakischen und kroatischen Politiker und auch die entsprechenden Teile der Bevölkerung befürworten, lehnt Dodik entschieden ab.

### Die externen Treiber der Instabilität

Die Instabilität in BiH ist nicht nur hausgemacht. Zu den dargestellten strukturellen Herausforderungen kommen die Bemühungen Russlands hinzu, BiH weiter zu destabilisieren. Der Einfluss Russlands ruht auf zwei Säulen: Die erste Säule bilden Investitionen. So war Russland in den Jahren 2018 und 2019 auf Platz eins der direkten ausländischen Investitionen in BiH.<sup>52</sup> Russland ist weiterhin einer der größten Investoren, wobei die Investitionen größtenteils im Energiesektor getätigten wurden. So entfiel eine Großinvestition auf eine Ölraffinerie in Brod, einer Stadt in der Republika Srpska. Durch solche Investitionen vergrößert Russland seinen politischen Einfluss, aber sie sind auch eine Einnahmequelle für Tycoons in Putins Gefolgschaft, die oft als Geldgeber in Bosnien und Herzegowina auftreten.<sup>53</sup> Darüber hinaus ist BiH in erheblichem Umfang von Gasimporten aus Russland abhängig. Schließlich bestehen wirtschaftliche Verflechtungen einzelner einflussreicher Personen aus BiH mit Oligarchen und staatlichen Akteuren in Russland, vor allem werden Dodik solche Beziehungen nach Moskau nachgesagt.<sup>54</sup>

Die zweite Säule stellt die politische Einflussnahme auf Politiker in der Republika Srpska und auf lokale prorussische Akteure in BiH dar. Russische Propaganda wird beispielsweise auch von der serbischen orthodoxen Kirche nach BiH getragen und durch dubiose Organisationen wie die Biker-Vereinigung Night Wolves und sogenannte humanitäre Vereine verbreitet.<sup>55</sup> Russland kann folglich als der größte externe Störfaktor in BiH gesehen werden.

Neben dem Einfluss Russlands sollte auch die destabilisierende Wirkung bestimmter Handlungen der unmittelbaren Nachbarländer nicht

unterschätzt werden. Serben und Kroaten, die sich als Fürsprecher und Beschützer der bosniischen Serben beziehungsweise bosniischen Kroaten sehen, mischen sich immer mehr in die inneren Angelegenheiten des Landes ein. Serbien, dessen Politik von Russland unterstützt wird, fördert relativ offen die ethnonationale Politik Dodiks und auch ihn persönlich.<sup>56</sup> Kroatien indessen unterstützt die ethnonationale Politik von Čović und der bosniischen HDZ in BiH, die die Einrichtung einer eigenen autonomen Region (Entität) unter Trennung der Föderation von Bosnien und Herzegowina anstreben.<sup>57</sup>

**Es hat sich zuletzt gezeigt, dass die ethnonationalen politischen Eliten keinen funktionsfähigen bosnischen Staat wollen.**

---

### Ausblick

BiH ist ein komplex organisierter Staat mit vielen Regierungsebenen und langen Entscheidungswegen, doch hat dieser Staat formell alle notwendigen Institutionen, um eine rechtsstaatliche Ordnung gewährleisten zu können. Es scheitert bisher eher am politischen Willen dazu. In den vergangenen Jahren, besonders in den vergangenen Monaten, hat sich gezeigt, dass die ethnonationalen politischen Eliten keinen funktionsfähigen bosnischen (Rechts-)Staat wollen. Es ist offensichtlich, dass es keinen Konsens der dominierenden Parteien darüber gibt, welchen Weg der gemeinsame Staat BiH beschreiten soll. Vielmehr fechten sie auch den Minimalkonsens in Form der Dayton Verfassung an. Diesem Abbau des bosnischen (Rechts-)Staats kann die schwache und teilweise politisch beeinflusste Justiz nichts entgegensetzen.

Eine primär auf die Fragen der Rechtsstaatlichkeit fokussierte Analyse kann nur die entsprechenden

Probleme benennen und ihre Gründe aufzeigen, an den Lösungen muss die Politik arbeiten. In jedem souveränen Staat sind Regierung und Parlament dafür verantwortlich. BiH befindet sich allerdings in einer Sondersituation: Die internationale Gemeinschaft, insbesondere die USA und die EU, aber auch andere Staaten, haben seit Abschluss des Friedensvertrags einen so großen Einfluss auf die Entwicklung des Landes genommen, dass eine rein interne Lösung kaum noch möglich erscheint. Das Land ist nicht nur wirtschaftlich in hohem Maße von anderen Staaten und externen Geldgebern abhängig, sondern auch politisch. Es ist fraglich, ob die politischen Eliten unter diesen Bedingungen einen Anlass sehen, den Rechtsstaat weiterzuentwickeln. Eine intrinsische Motivation dazu kann jedenfalls nicht aus der Rechtstradition des ehemals sozialistischen Landes kommen. Das Fehlen der Motivation kann auch am Mangel äußerer Anreize oder eines externen Drucks durch die westlichen Partner liegen, während die aus Russland oder China kommenden Anreize und deren Druck offenbar eine gewisse Wirksamkeit haben.

## **Wenn bosnische Entscheidungsträger ihre Blockadehaltung nicht aufgeben, wird der Hohe Repräsentant wieder öfter zu den „Bonner Befugnissen“ greifen müssen.**

---

Eine große Herausforderung ist das auch für die Menschen in BiH offensichtliche Fehlen einer gemeinsamen Strategie und gemeinsamer Ziele der externen Akteure. Dabei sind nicht nur die EU und die USA auf der einen sowie Russland und China auf der anderen Seite gemeint: Auch zwischen den westlichen Partnern ist ein Konsens über die einzuschlagenden Entwicklungspfade BiHs nicht klar erkennbar und die EU scheint selbst nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine bisher kein klares Konzept für ihre Politik gegenüber BiH entwickelt zu haben. Beispielhaft seien hier die rechtlichen Reformen

in BiH genannt: Während die EU bei der Entwicklung des bosnischen Rechtssystems stark das kontinentaleuropäische Civil Law förderte, das vor allem auf dem römisch-germanischen Rechtskreis beruht, „exportierten“ die USA und Großbritannien erfolgreich ihre im Common Law etablierten Rechtsinstitute nach BiH. Damit gaben in BiH in vielen Bereichen zwei unterschiedliche Rechtssysteme.

In dieser Lage hat die internationale Gemeinschaft, verkörpert vor allem in der Institution des OHR, mehr als nur die aus dem Dayton-Vertrag und der selbstaufgerlegten Verantwortung folgende Pflicht, den Frieden zu sichern und die Stabilität und Funktionalität der verfassungsmäßigen Institutionen zu gewährleisten. Dass BiH die Präsenz der internationalen Gemeinschaft weiterhin benötigt, wurde zuletzt im Juni 2022 klar, als Čović und Dodik die Finanzierung der für Oktober 2022 geplanten Wahlen blockierten. Der Hohe Repräsentant Christian Schmidt musste unter Anwendung der „Bonner Befugnisse“ die ausreichende Finanzierung anordnen.<sup>58</sup>

Wenn die bosnischen Entscheidungsträger und das Parlament ihre Blockadehaltung nicht aufgeben, was zurzeit nicht absehbar ist, wird der Hohe Repräsentant wieder öfter zu den „Bonner Befugnissen“ greifen müssen, um das Land zu stabilisieren und die Durchführung ordnungsgemäßer Wahlen zu sichern. Nur so kann die ethnationale Rhetorik beruhigt werden und nur so werden gemäßigte politische Kräfte eine andere Agenda (insbesondere Wirtschaft, Rechtsstaat, Soziales) durchsetzen können. Im nächsten Schritt müssen Institutionen wie insbesondere die Justiz entpolitisirt werden.

Schmidt hatte indessen einen schwierigen Start in BiH: Schon bei seinem Amtseintritt hatte er einen Konflikt von seinem Vorgänger Valentin Inzko geerbt, der als letzte Amtshandlung eine Strafvorschrift zur Kriminalisierung der Leugnung des Genozids erlassen hatte. Dodik nutzte die vermeintlich gegen die bosnischen Serben gerichtete Entscheidung des OHR als Vorlage für die Verstärkung seiner secessionistischen

Rhetorik, und das Parlament der Republika Srpska erklärte die Absicht, sich aus dem Justizsystem des Gesamtstaats zurückzuziehen. Russland und mit ihm Dodik haben Schmidts Ernennung nicht anerkannt und betrachten seine Entscheidungen als nicht legitim.<sup>59</sup> Schmidts Versuch, einen konstruktiven Dialog zu beginnen, wurde in der Republika Srpska bisher mit separatistischer Rhetorik beantwortet.

Um Handlungsmöglichkeiten in BiH zu erhalten und einen echten demokratischen und rechtsstaatlichen Fortschritt zu erzielen, bedarf es weniger neuer Reformen und Gesetzesänderungen im Land als vielmehr eines Mentalitätswandels und Strategiewechsels. Dieser Mentalitätswandel ist auf beiden Seiten erforderlich, denn zu oft entsteht in BiH der Eindruck, dass externe Akteure, die einen erheblichen Einfluss auf die bosnische Politik haben, die bosnische Gesellschaft und Politik nicht ausreichend verständigen, dass ihre Herangehensweise an BiH eine oberflächliche und überaus bürokratische sei, bis hin zu dem Empfinden, dass es international kein politisches Interesse an einer Weiterentwicklung in BiH und der Lösung der Konflikte gebe. Die Hoffnung des durchschnittlichen bosnischen Bürgers, dass die westlichen Demokratien Bosnien überhaupt „in Europa“ haben wollen, ist ins Wanken geraten. Das ist keine gute Voraussetzung, um einen Staat langfristig an die EU heranzuführen und zu binden. Die EU muss – im Zusammenspiel mit internationalen Partnern – eine Strategie entwickeln, die der neuen geopolitischen Situation und insbesondere den Bedürfnissen und der Mentalität von BiH und seinen Menschen entspricht.

---

**Dr. Pavel Usvatov** ist Leiter des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Bukarest.

**Dr. Mahir Muharemović** ist Senior Projektkoordinator und Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2022: Fragile Staatlichkeit – eine Herausforderung für die Entwicklungspolitik, in: <https://bmz.de/fragile-staatlichkeit> [19.07.2022].
- 2 Brezar, Aleksandar 2021: Bosnia's biggest political crisis for 26 years fuels anguish and discontent, Euronews, 17.12.2021, in: <https://bit.ly/3zkFzFU> [20.07.2022].
- 3 Eine universelle und abschließende Definition des Phänomens „Verfassung“ ist kaum möglich, weshalb für die vorliegende Analyse auf die Kategorien und Begriffe der deutschen Staatsrechtslehre zurückgegriffen wird. Stern, Klaus 1984: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, S. 74 f.
- 4 Gaeta, Paola 1996: The Dayton Agreements and International Law, in: European Journal of International Law 7: 2, S. 147–163, hier: S. 161, in: <https://bit.ly/3cKWJni> [28.07.2022].
- 5 Steiner, Christian / Ademović, Nedim 2010: Verfassung von Bosnien und Herzegowina – Kommentar, Konrad-Adenauer-Stiftung, Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa, S. XXXI, 18.05.2010, in: <https://bit.ly/3PoytWm> [20.07.2022].
- 6 Ebd., S. 27 ff., hier: S. 32–33.
- 7 Verfassungsgerichtshof Bosniens und Herzegowinas, U-7/97, 22.12.1997, S. 2–3; gleiche Argumentation auch in der Entscheidung U-1/03, 25.07.2003.
- 8 Vehabović, Faris 2006: Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Das Verhältnis zwischen der Verfassung von Bosnien und Herzegowina und der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten), Alumni Association of the Centre for Interdisciplinary Postgraduate Studies (ACIPS), Sarajevo, S. 24.
- 9 Selbst das EU-Recht genießt in der Union nur Anwendungsvorrang gegenüber den nationalen Verfassungen, steht aber nicht über ihnen.
- 10 Oellers-Frahm, Karin 2005: Restructuring Bosnia-Herzegovina: A Model with Pit-Falls, Max Planck Yearbook of United Nations Law 9, S. 191, in: <https://bit.ly/3B4MUL5> [20.07.2022].
- 11 Europarat, Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) 2005: Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative, 11.03.2005, S. 8–9, in: <https://bit.ly/3PKeDoC> [20.07.2022].
- 12 Seđić and Finci v. Bosnia and Herzegovina (EGMR, 22.12.2009 – 27996/06, 34836/06), Zornić v. Bosnia and Herzegovina (EGMR, 15.07.2014 – 3681/06), Pilav v. Bosnia and Herzegovina (EGMR, 09.06.2016 – 41939/07), Pudarić v. Bosnia and Herzegovina (EGMR, 08.12.2020 – 55799/18).
- 13 France24 2022: In fractured Bosnia, Croats call for change, 09.03.2022, in: <https://f24.my/8S2P> [25.07.2022].

- <sup>14</sup> Amt des Hohen Repräsentanten für Bosnien und Herzegowina (OHR) 1997: PIC Bonn Conclusions, Sec. XI, Abs. 2, 10.12.1997, in: <https://bit.ly/3Or0Ulb> [20.07.2022]. Kritik dazu: Banning, Tim 2014: The „Bonn Powers“ of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figurement, Goettingen Journal of International Law 6: 2, S. 259–302, in: <https://bit.ly/3zj3VQd> [20.07.2022].
- <sup>15</sup> Europarat 2005, N.11, S.22.
- <sup>16</sup> Ebd., S.21.
- <sup>17</sup> Steiner /Ademović 2010, N.5, S.620 f. m.w.N.
- <sup>18</sup> Karpen in: Steiner /Ademović 2010, N.5, S.691.
- <sup>19</sup> Europarat 2005, N.11, S.9 und S.22.
- <sup>20</sup> Steiner /Ademović 2010, N.5, S.614 f.
- <sup>21</sup> Erst unmittelbar vor dem Ende seiner Amtszeit hat Valentin Inzko am 23. Juli 2021 eine signifikante Entscheidung getroffen und eine Gesetzesänderung erlassen, mit der das Leugnen des Völkermords und eine Verherrlichung der Täter unter Strafe gestellt wurde. Details in Kuloglija, Nermina 2021: Bosnia's High Representative Imposes Genocide Denial Ban, Balkan Transitional Justice, 23.07.2021, in: <https://bit.ly/3yWsK34> [20.07.2022].
- <sup>22</sup> Steiner /Ademović 2010, N.5, S.615.
- <sup>23</sup> Europarat, Parlamentarische Versammlung 2006: Constitutional reform in Bosnia and Herzegovina, Resolution 1513, 29.06.2006, in: <https://bit.ly/3PpbzhR> [20.07.2022].
- <sup>24</sup> Ruge, Majda 2020: Hostage state: How to free Bosnia from Dayton's paralysing grip, Policy Brief 349, European Council on Foreign Relations (ECFR), 18.11.2020, S.8, in: <https://bit.ly/3oeveoP> [20.07.2022].
- <sup>25</sup> Blagovčanin, Srđan 2020: The Rule of the Cartel, Transparency International Bosna i Hercegovina, 05/2020, S.37, in: <https://bit.ly/3v1wWh2> [20.07.2022].
- <sup>26</sup> Brezar, Aleksandar 2020: Nations in Transit 2020. Bosnia and Herzegovina. Executive Summary, Freedom House, in: <https://bit.ly/3S0xu0D> [20.07.2022].
- <sup>27</sup> World Values Survey Association 2020: WVS Wave 7: 2017–2022, in: <https://bit.ly/3OgxUNf> [20.07.2022].
- <sup>28</sup> Muharemović, Mahir 2021: Social (Dis-)Trust and The Plague of Corruption in the Western Balkans: The Rule of Law as the Victim, Analysis, Konrad-Adenauer-Stiftung, 06/2021, in: <https://bit.ly/3IVDzaf> [20.07.2022].
- <sup>29</sup> Morin, Amy 2020: How Collective Trauma Impacts Your Health, Verywell Mind, 25.08.2020, in: <https://bit.ly/3v1Huge> [20.07.2022].
- <sup>30</sup> Westminster Foundation for Democracy 2020: Cost of Youth Emigration from Bosnia and Herzegovina, 12.06.2020, in: <https://bit.ly/3zwH0kT> [25.07.2022].
- <sup>31</sup> Tuschman, Avi 2013: Our political Nature: The Evolutionary Origins of what divides us, New York, S.90–92.
- <sup>32</sup> Global Organized Crime Index 2021: Bosnia and Herzegovina, in: <https://bit.ly/3oRg8HL> [20.07.2022].
- <sup>33</sup> Divjak, Boris / Pugh, Michael 2008: The Political Economy of Corruption in Bosnia and Herzegovina, International Peacekeeping 15: 3, S.373–386, Zusammenfassung in: Governance and Social Development Resource Centre, in: <https://bit.ly/3ct49LZ> [20.07.2022].
- <sup>34</sup> Transparency International 2021: BiH is among the countries where the state of corruption is deteriorating the most, life-threatening citizens, Pressemitteilung, 28.01.2021, in: <https://bit.ly/3IS5CaA> [20.07.2022].
- <sup>35</sup> Kržalić, Armin 2014: Study of Organised Crime in Bosnia and Herzegovina, Centre for Security Studies – BH, S.8, in: <https://bit.ly/3PD9Gha> [20.07.2022].
- <sup>36</sup> N1 Sarajevo 2021: Bosnia slips to 72nd position in 2021 WJP Rule of Law Index, 25.10.2021, in: <https://bit.ly/3ziaySW> [20.07.2022].
- <sup>37</sup> Priebe, Reinhard 2019: Expert Report on Rule of Law issues in Bosnia and Herzegovina, Brüssel, 05.12.2019, in: <https://bit.ly/3OACiXD> [25.07.2022].
- <sup>38</sup> Prcanović, Emir / Đurasović, Pedja 2021: Kontrolna lista vladavine prava za Bosnu i Hercegovinu (Checkliste zur Rechtsstaatlichkeit für Bosnien und Herzegowina), Vaša prava BiH / Konrad-Adenauer-Stiftung, Rechtstaatsprogramm Südosteuropa, 08/2021, S.116, in: <https://bit.ly/3b6poCS> [25.07.2022].
- <sup>39</sup> Europäische Kommission 2021: Bosnia and Herzegovina Report 2021, 19.10.2021, S.16, in: <https://bit.ly/3aYDYfv> [20.07.2022].
- <sup>40</sup> Javor-Ibrahimbegović, Helena 2022: Biiviči savjetnik VSTV-a Kis van der Vajde: Dodikova strategija je „podijeli pa vladaj“ (Der ehemalige Berater des Obersten Justizrats Kees van der Weide: Dodiks Strategie ist „Teile und herrsche“), Interview, Dnevni avaz, 25.03.2022, in: <https://bit.ly/3ohOOAk> [20.07.2022].
- <sup>41</sup> Im Jahr 2006 hatte die Justiz in Bosnien begonnen, Fälle von Korruption und organisierter Kriminalität von hochrangigen Funktionären zu bearbeiten, was teilweise durch die Präsenz internationaler Staatsanwälte und Richter am Gericht und in der Staatsanwaltschaft von BiH möglich wurde. Einige wichtige politische Führer wurden vor Gericht gestellt. So verurteilte 2006 ein Gericht in BiH unter Beteiligung internationaler Richter Čović, den Vorsitzenden der HDZ BiH, wegen Amtsmissbrauchs während seiner Amtszeit als Finanzminister zu einer Freiheitsstrafe von fünf Jahren. Zwei Jahre später wurde der Richterspruch allerdings von einem kantonalen Gericht aufgehoben, nachdem das Berufungsgremium unter dem Vorsitz eines lokalen Richters den Fall an die kantonale Zuständigkeit überwiesen hatte. Dodik wiederum stand schon 2005 vor einem Gericht der Republika Srpska wegen Korruption und wurde in einem Urteil eines örtlichen Richters mit einer zweifelhaften Begründung freigesprochen.
- <sup>42</sup> Priebe 2019, N.37.

- 43** Der „praktische Rechtspositivismus“ oder „Gesetzespositivismus“ ist eine Rechtslehre, laut der für die Geltung einer Norm grundsätzlich ausreicht, dass sie staatlich gesetzt ist (i.d.R. kodifiziert). Eine Verbindung zwischen der Rechtswelt und der Außenwelt, zwischen Recht und Gerechtigkeit oder gar Moral wird negiert (siehe z. B. Hans Kelsen). Die Ermittlung von Inhalt und Sinn einer Norm wird aus ihrem bloßen Wortlaut abgeleitet, außergesetzliche Argumente (etwa Sinn und Zweck der Norm, gesellschaftliche Wertvorstellungen) werden nicht in die Auslegung einbezogen. Dies führt dazu, dass die Legitimität einer Norm nicht hinterfragt und sie zwingend angewendet wird.
- 44** Uzelac, Alan 2010: Survival of the Third Legal Tradition?, Supreme Court Law Review 49, SSRN, 22.09.2014, S. 377–396, in: <https://bit.ly/3POhpck> [25.07.2022].
- 45** Schwartz, Alex 2019: International Judges on Constitutional Courts: Cautionary Evidence from Post-Conflict Bosnia, in: Law & Social Inquiry, 44: 1, 02/2019, S.1-30, in: <https://bit.ly/3PlHD6g> [20.07.2022].
- 46** Auch der jüngste Bericht des OHR identifiziert dasselbe Problem. OHR 2022: 61<sup>st</sup> Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations, 11.05.2022, in: <https://bit.ly/3b4gHJf> [25.07.2022].
- 47** Ruge 2020, N. 24, S.12.
- 48** N1 Sarajevo 2022: Bosnian MP urges EU to sanction Dodik, Covic following EU Spec Rep's statements, 24.06.2022, in: <https://bit.ly/3B4xo1S> [20.07.2022].
- 49** Dnevni 2022: Po američkim kriterijima SDA je promicatelj korupcije (Nach amerikanischen Kriterien ist die SDA ein Förderer der Korruption), 09.01.2022, in: <https://bit.ly/3PjnWoq> [20.07.2022].
- 50** Aljazeera 2022: US slaps new sanctions on Bosnia and Herzegovina officials, 06.06.2022, in: <https://bit.ly/3ctZzNt> [20.07.2022].
- 51** Wölfl, Adelheid 2022: Militärexperte: „Dodik destabilisiert Bosnien auf Anweisung des Kreml“, Interview, Der Standard, 04.05.2022, in: <https://bit.ly/3yYeIyd> [20.07.2022].
- 52** Đorđević, Nikola 2021: Just how much influence does Russia have in Bosnia and Herzegovina?, Emerging Europe, 26.01.2021, in: <https://bit.ly/3B04DTX> [20.07.2022].
- 53** Ebd.
- 54** Gutić, Amarildo 2022: Kako Rusija kontroliše Milorada Dodika: Poslovi sa ruskim tajkunima i strah od Putinove osvete (Wie Russland Milorad Dodik kontrolliert: Geschäfte mit russischen Magnaten und Angst vor Putins Rache), Zurnal, 25.04.2022, in: <https://bit.ly/3IVJRa6> [20.07.2022].
- 55** Gutić, Amarildo 2022: Russian Strategy for the Balkans: Putin's supporters in BiH did not disappear, they are just changing the tactics, Zurnal, 15.03.2022, in: <https://bit.ly/3OrcFrP> [20.07.2022].
- 56** Dümmel, Karsten 2018: Bosnia and Herzegovina, in: The influence of external actors in the Western Balkans. A map of geopolitical players, Konrad-Adenauer-Stiftung, S.15, in: <https://bit.ly/3AYMFkK> [20.07.2022].
- 57** Wölfl, Adelheid 2022: Kroatische Nationalisten drohen mit eigenem Landesteil in Bosnien, Der Standard, 05.05.2022, in: <https://bit.ly/3zmNmDj> [20.07.2022]; Kraske, Marion 2021: Mein Europa: Was hat Kroatiens Präsident gegen Bosnien?, Deutsche Welle, 31.12.2021, in: <https://p.dw.com/p/450CJ> [20.07.2022].
- 58** OHR 2022: Decision Enacting the Decision on Approving the Allocation of Funds for the Purpose of Covering Expenditures Related to the 2022 General Elections in Bosnia and Herzegovina, 07.06.2022, in: <https://bit.ly/3PGel1f> [20.07.2022].
- 59** Sarajevo Times 2022: Russian Embassy in BiH: Schmidt's Decisions are not binding, 08.06.2022, in: <https://bit.ly/3zwgJD6> [20.07.2022].