

Sabine Riedel

Bosnien-Herzegowinas Powersharing-Modell in der Krise:

Wege in einen funktionierenden Bundesstaat ¹

1. Bosnien-Herzegowinas² Erfahrungen mit dem Föderalismus

Dieser Artikel über die derzeitige Lage des Bundesstaates Bosnien-Herzegowina versteht sich als Beitrag zu aktuellen Föderalismusdebatten in Europa. Diese findet man auf den politischen Agenden zwar nicht an oberster Stelle. Sie sind es aber Wert, von den verantwortlichen Entscheidungsträgern mehr beachtet zu werden. Denn gut 22 Jahre nach dem Friedensvertrag von Dayton (1995) ist das föderale Staatsmodell auf dem Balkan in Misskredit geraten, weil es die interethnischen Konflikte nicht lösen konnte. Unverändert verfolgen separatistische Kräfte in den beiden Entitäten Bosnien-Herzegowinas (BiH) die Auflösung des Gesamtstaats. In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) dagegen hat der Bundesstaat als Instrument zur Lösung innerstaatlicher Konflikte um die Verteilung von Entscheidungskompetenzen und Finanzmitteln kaum an Strahlkraft verloren. Im Gegenteil wird in einigen Mitgliedstaaten darüber diskutiert, ob föderale Strukturen geeignet sind, regionalen Forderungen nach staatlicher Unabhängigkeit entgegen zu kommen oder diese sogar einvernehmlich zu überwinden. Dies ist aktuell ein Thema im Vereinigten Königreich in Bezug auf Schottland und

Nordirland oder auch in Spanien gegenüber Katalonien.³ Wie die folgende Analyse zeigt, könnten die Erfahrungen aus Südosteuropa dabei äußerst hilfreich sein. So wird herausgearbeitet, dass die prekäre Staatlichkeit Bosnien-Herzegowinas nicht auf den Föderalismus an sich zurückzuführen ist. Vielmehr liegt deren Ursache in einem bestimmten bundestaatlichen Konzept, das einer ethnischen Teilung Vorschub leistet. Dieses unterminiert nicht nur den Zusammenhalt der Staatsbürger als Wertegemeinschaft, die sich auf eine gemeinsame Verfassung stützt, sondern ermöglicht auch solchen externen Kräften eine direkte Einflussnahme, durch die der schleichende Staatszerfall begünstigt wird.

Ein Blick auf die europäische Staatenwelt zeigt zudem, dass eine überwiegende Zahl immer noch zentralstaatlich ausgerichtet ist und es nur wenige tatsächliche Föderationen gibt, die ihren Regionen vollumfänglich den Status von Gliedstaaten und damit mehr als Autonomierechte zugestehen.⁴ Die Skepsis Südosteuropas gegenüber diesem Modell ist also keine Ausnahme. Zudem zeigen Beispiele wie Deutschland, Österreich oder die Schweiz, dass deren Staatlichkeit erst über einen längeren Zeitraum hinweg und nach vielen historischen Zäsuren entstanden ist. Ihre heutigen Verfassungen verdanken sie be-

¹ Dieser Aufsatz ist der Nachdruck eines Beitrags im *Jahrbuch des Föderalismus 2017 des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hg.), Baden-Baden 2017, S. 419-435. Alle angegebenen Internetquellen wurden am 30.6.2017 eingesehen und am 25.12.2019 geprüft. Sie waren noch zugänglich.

² Vgl. bosn., serb., kroat.: *Bosna i Hercegovina*. Neben der hier gewählten Schreibweise *Bosnien-Herzegowina*, die eine lange Tradition in der deutschsprachigen Fachliteratur hat, findet man noch andere Varianten, zum Beispiel die populäre Form *Bosnien-Herzegowina* oder als Übersetzung des slawischen Namens *Bosnien und Herzegowina*.

³ Vgl. Riedel, Sabine 2016: *Föderalismus statt Separatismus*. Politische Instrumente zur Lösung von Sezessionskonflikten in Europa, SWP-Studie, S 5, April 2016, Berlin.

⁴ Vgl. Krumm, Thomas 2015: *Föderale Staaten im Vergleich*. Eine Einführung, Wiesbaden.

stimmten historischen und internationalen Kontexten. Schließlich sollte dem Westbalkan zugegehalten werden, dass er seine eigenen historischen Erfahrungen gemacht hat und diese eigentlich in den aktuellen Diskurs einfließen müssten. So wurde bereits vor mehr als hundert Jahren in Österreich-Ungarn das Föderationsmodell diskutiert, weil sich die zahlreichen Sprachminderheiten benachteiligt fühlten. Dies betraf vor allem die slawischsprachige Bevölkerung, die nach der Okkupation des osmanischen Vilajets Bosna (1878) rund die Hälfte der Gesamtbevölkerung der Donaumonarchie ausmachte. Noch vor der endgültigen Annexion Bosnien-Herzegovinas (1908) arbeiteten österreichisch-ungarische Politiker und Verwaltungsbeamte an Reformplänen. Sie reichten von der Umgestaltung der Donaumonarchie in einen dreigliedrigen Staat bis hin zur Gründung der „Vereinigten Staaten von Groß-Österreich“ bestehend aus 15 Reichsgebieten (vgl. das Konzept von Aurel Popovici).⁵ Eine staatliche Neugliederung entlang ethnisch-sprachlichen Grenzen sollte den drohenden Zerfall der Monarchie aufhalten. Dieser Überlegung schlossen sich selbst Anhänger des Austromarxismus wie Karl Renner an, die ursprünglich die Nation als ein Herrschaftsinstrument des bürgerlichen Staates verstanden und verworfen hatten.⁶ Erst die Bolschewiki sollten diese Idee nach der russischen Oktoberrevolution aufgreifen und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts allmählich in die politische System Osteuropas einführen.⁷

Im Verlaufe des Ersten Weltkriegs (1914-18) verstärkten sich zunächst die separatistischen Kräfte und besiegelten die Auflösung der Donaumonarchie. Bosnien-Herzegovina schloss sich dem neu gegründeten Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen an, das anfangs dem Staatskonzept eines dreigliedrigen Königreichs folgte, jedoch bald einer jugoslawischen Königsdiktatur unter serbischer Vorherrschaft weichen musste. In dieser Zeit verstärkten sich insbesondere in Bosnien-Herzegovina die interethnischen Spannungen zwischen Serben und Kroaten. Diese Konfliktkonstellation wusste das unter dem Nationalsozialismus expandierende Deutsche Reich für eine territoriale Neuordnung Südosteuropas zu nutzen: Nach der Okkupation im Jahre

1941 löste es Jugoslawien auf und unterstellte Bosnien-Herzegovina dem neuen kroatischen Ustaša-Staat (1941-45). Zudem nahm es die bosnischen Muslime zur Vertreibung und Vernichtung von Serben und Juden in seinen Dienst.⁸ Dabei fasste erstmals ein Islamismus in Bosnien Fuß, der nicht etwa religiöse Rechtstraditionen aus der vergangenen osmanischen Zeit wieder aufleben ließ. Vielmehr orientierte er sich an der damals modernen salafistischen Doktrin der Muslimbrüder, die noch heute für die Dominanz islamischen Rechts eintreten.

Als nach Ende des Zweiten Weltkriegs der föderale Gedanke in Europa wiederauflebte, spielten in Österreich und Deutschland - in Abgrenzung zur nationalsozialistischen Ideologie - ethnische Kriterien zur territorialen Aufteilung der neuen Gliedstaaten keine Rolle mehr, nicht aber so in Osteuropa. In Anlehnung an das sowjetische Föderalismusmodell, das letztlich auf Konzepten des Austromarxismus basierte, erhielten in Tito-Jugoslawien die fünf (süd-)slawischen Sprachgemeinschaften, das heißt Slowenen, Kroaten, Serben, Montenegriner und Makedonier jeweils einen eigenen Nationsstatus und ihre eigenen Teilrepubliken.⁹ Bosnien-Herzegovina, das darüber hinaus ebenfalls über den Status einer Republik verfügte, war dagegen ethnisch so heterogen, dass keine Bevölkerungsgruppe in der Lage war, die Rolle einer ethnisch dominanten „Titular-Nation“ zu übernehmen. Erst mit der Reform der bosnischen Verfassung im Jahre 1963 entschied sich der sozialistische Staat trotz seiner laizistischen Ausrichtung, den bosnischen Muslimen einen Nationsstatus einzuräumen.¹⁰ Dies war der zweite und diesmal sogar erfolgreiche Versuch einer Rekonstruktion des bosnischen Islam. Seither teilten sich Serben, Kroaten und Muslime (heute Bosniaken) die öffentlichen Ämter nach einem politisch festgelegten Proporz.

Als Anfang 1992 die Unabhängigkeit Bosnien-Herzegovinas auf der politischen Agenda stand, hatten die Bosniaken als Initiatoren nicht die Gründung einer bosnischen Willensnation vor Augen. Vielmehr erhoben sie als Muslime den Anspruch auf eine Führungsrolle, infolgedessen diese Teilrepublik in einen Bürgerkrieg versank. Denn Serben und Kroaten befürchteten eine Isla-

⁵ Vgl. *Schwartz, Michael* 2013: Ethnische „Säuberungen“ in der Moderne: Globale Wechselwirkungen nationalistischer und rassistischer Gewaltpolitik im 19. und 20. Jahrhundert, München, S. 371 f.

⁶ Vgl. *Hartmann, Elke* 2017: Die Reichweite des Staates. Wehrpflicht und moderne Staatlichkeit im Osmanischen Reich 1869-1910, Paderborn, S. 51 f.

⁷ Ausführlicher in: *Riedel, Sabine* 2015: [Die kulturelle Zukunft Europas. Demokratien in Zeiten globaler](#)

[Umbrüche](#), Wiesbaden, S. 66 und 69 f.

⁸ Vgl. *Korb, Alexander* 2013: Im Schatten des Weltkriegs. Massengewalt der Ustaša gegen Serben, Juden und Roma in Kroatien, 1941-45, Hamburg.

⁹ Vgl. *Riedel* 2015 (Fn. 6), S. 66 und 69 f.

¹⁰ Vgl. *Wieland, Carsten* 2000: Nationalstaat wider Willen. Politisierung von Ethnien und Ethnisierung der Politik. Bosnien, Indien, Pakistan, Frankfurt/M., S. 227.

misierung des Landes und entzogen sich diesem Bedrohungsszenario, in dem sie ihre vermeintlichen Siedlungsgebiete abspalteten.¹¹ Erst eine Intervention von außen stoppte den weiteren Staatszerfall und gab mit dem Friedensschluss von Dayton im Jahre 1995 Hoffnungen auf einen Neuanfang.

2. Das Powersharing zwischen den Ethnien in der Legitimationskrise

Die internationale Staatengemeinschaft stand unter großem Druck, den Bürgerkrieg in Bosnien-Herzegowina zu beenden, in dessen Folge über zwei Millionen Menschen vertrieben und circa 100.000 getötet worden waren. Nur unter Zugeständnissen konnte sie offenbar die Gewaltakteure zur Unterzeichnung eines Friedensvertrags bewegen. Ein Kompromiss bestand darin, dass sie den Nationsstatus der Kroaten, Serben und Bosniaken aus dem alten jugoslawischen System übernahmen. Nach der neuen Verfassung gelten sie als „konstituierende Völker“ (engl. constituent peoples), die zum Beispiel allein über das aktive und passive Wahlrecht verfügen. Angehörigen anderer ethnischer Gruppen wird dieses Recht vorenthalten.¹² Somit wurde der Staat Bosnien-Herzegowina konstituiert, ohne ihn mit einer „bosnischen Nation“ als politische Willensgemeinschaft aller Bürger auszustatten. Dabei hatte bereits der Verfassungsrechtler Georg Jellinek das „Staatsvolk“ als ein konstitutives Element des modernen Staates bezeichnet: „Durch die einheitliche Staatsgewalt wird die Vielheit der Genossen [das heißt der Bürger, S.R.] zur Einheit des Volkes zusammengefasst.“¹³ Politikwissenschaftler wie Karl W. Deutsch fügten den drei klassischen Elementen „Staatsterritorium, Staatsvolk und Staatsgewalt“ noch ein viertes Element hinzu, nämlich das der sozialen Kommunikation. Erst durch sie entstehe die moderne Nation als Ausdruck der Zusammengehörigkeit als Wertegemeinschaft.¹⁴

Der kriegsbedingten Ausgangslage ist des Weiteren zuzuschreiben, dass die ehemalige jugoslawische Teilrepublik Bosnien-Herzegowina nun selbst zu einer Föderation wurde. Dies ge-

schah auf dem Wege einer Zusammenlegung der beiden territorialen Einheiten, die ursprünglich die Eigenstaatlichkeit anstrebten, nämlich der (bosniakisch-kroatischen) Föderation Bosnien-Herzegowina (FBiH) und der Serbischen Republik (SR). Die verantwortlichen Konstrukteure des Dayton-Vertrags hofften darauf, dass beide Entitäten ein System der „checks and balances“ bilden und letztlich den Gesamtstaat stabilisieren werden.¹⁵ Mit diesem pragmatischen Vorgehen nahmen sie eine Reihe von Widersprüchen in Kauf, zum Beispiel die äußerst asymmetrischen Verwaltungsstrukturen: Während der serbische Teilstaat seinen vormals zentralstaatlichen Aufbau beibehielt, setzt sich die bosniakisch-kroatische Entität ihrerseits aus zehn Kantonen zusammen. Inkonsistent geblieben ist zudem die Namensgebung: Während der Gesamtstaat die eigentliche Föderation ist, wurde diese Bezeichnung von der bosniakisch-kroatischen Entität vereinnahmt, obwohl diese im völkerrechtlichen Sinne gerade kein Staat darstellt. Schließlich ist auch die Bezeichnung Bosnien-Herzegowina irreführend, weil dieser Doppelname nichts mit dem föderalen Staatsaufbau zu tun hat. Das historische Gebiet der Herzegowina ist bereits in osmanischer Zeit in der Großprovinz Eyalet bzw. späteren Vilayet Bosna aufgegangen und hat seitdem nie wieder eine eigene Verwaltungseinheit bildete, selbst nicht während der österreich-ungarischen Okkupation. Heute erstreckt sich die geographische Region Herzegowina über drei südwestlich gelegene Kantone der Föderation BiH und den südöstlichen Teil der SR.

Diese konzeptionellen Mängel in der föderalen Struktur des Gesamtstaates sind bis heute Ausgangspunkt für diverse Forderungen nach einer Staatsreform. Daran beteiligen sich prominente Politiker aller drei anerkannten Nationen, allerdings mit völlig unterschiedlichen Zielen: So hält zum Beispiel der Präsident der Serbischen Republik (SR) Milorad Dodik die Abspaltung seiner Entität als Drohkulisse aufrecht, um bestimmte Positionen und Interessen seiner Partei durchzusetzen. Am 15.4.2015 verabschiedete die Allianz der Unabhängigen Sozialdemokraten (SNSD) auf

¹¹ Vgl. Riedel, Sabine 2005: Der serbisch-kroatisch-muslimisch/bosniakische Identitätskonflikt, in: *dies.*: Die Erfindung der Balkanvölker. Identitätspolitik zwischen Konflikt und Integration, Wiesbaden, S. 51–68, S. 55.

¹² Vgl. Dayton Peace Agreement 1995: Office of the High Representative (OHR), The General Framework Agreement: Annex 4: Constitution of Bosnia and Herzegovina, 14.12.1995.

¹³ Jellinek, Georg 1914: *Allgemeine Staatslehre*, 3. Auflage, Berlin, S. 426.

¹⁴ Vgl. Deutsch, Karl W. 1972: *Nationenbildung, Nationalstaat, Integration*, Düsseldorf.

¹⁵ Vgl. Stahn, Carsten 2002: *Föderalismus im Dienste der Friedenssicherung – Bosnien-Herzegowina unter dem Friedensabkommen von Dayton*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2002. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 388–403, insb. 390 f. und 394.

ihrem fünften Parteikongress die Deklaration „Die Serbische Republik – freie und unabhängige Zukunft und Verantwortung“.¹⁶ Darin kündigt sie für das Jahr 2018 ein Referendum über die Unabhängigkeit der SR an, sollte aus ihrer Sicht der Friedensprozess von Dayton bis dahin ergebnislos bleiben.¹⁷ Im Übrigen halten die bosnischen Serben die Forderung nach Unabhängigkeit ihrer Entität mit einer EU-Mitgliedschaft des Gesamtstaats Bosnien-Herzegovina für vereinbar.

Durch eine derartig unversöhnliche Position wie die der Serben kommen Hardliner der anderen beiden Nationen in die Vorderhand, wie zum Beispiel Bakir Izetbegović. Als Vorsitzender der bosniakischen Partei der Demokratischen Aktion (SDA) und Vertreter der Bosniaken im dreiköpfigen Staatspräsidium steht er zwar für den Erhalt des Gesamtstaats, doch nicht ohne für seine Nation eine Führungsrolle zu beanspruchen. Dabei kann er sich unter anderem auf die demographische Entwicklung stützen, wonach der bosniakische Bevölkerungsanteil laut letztem Zensus von circa 44 (1991) auf 50,1 Prozent (2013) bzw. auf 1,77 Millionen angestiegen ist.¹⁸ In der Föderation BiH liegt ihr Anteil erwartungsgemäß noch höher, nämlich bei 70,3 Prozent. Nach Lesart der SDA ist die ethnisch-nationale Identität der Bosniaken aufs engste mit dem Islam verbunden, so dass sie den Staat in der Pflicht sieht, dieses kulturelle Erbe zu pflegen. Darunter fällt auch die finanzielle Förderung ihrer Religionsgemeinschaft, die sie in ihrem Parteiprogramm aus dem Jahre 2015 in aller Deutlichkeit fordert.¹⁹ Des Weiteren plädiert sie für eine Mitgliedschaft des Gesamtstaats in der Organisation für Islamische Zusam-

menarbeit (OIC), der zur Zeit 56 Staaten der muslimischen Welt angehören.²⁰ Ähnlich wie die bosnischen Serben der SNSD, erkennen auch die Anhänger der SDA in ihren speziellen Forderungen keinen Widerspruch zum Beitritt ihres Landes zur EU.

Einer Übertragung der islamisch-bosniakischen Identität auf den Gesamtstaat Bosnien-Herzegovina stellen sich nicht nur die bosnischen Serben in den Weg, auch viele der bosnischen Kroaten wollen sich für einen solchen Fall gewappnet sehen. So haben Hardliner aus den Reihen der Kroatischen Demokratischen Union (HDZ) in Bosnien-Herzegovina Zulauf. Sie schlagen eine Verfassungsreform vor, in deren Rahmen sie einen eigenen kroatischen Teilstaat nach Vorbild der SR fordern. Ihrem Vorsitzenden Dragan Čović zufolge soll der Gesamtstaat zukünftig aus vier Entitäten bestehen; jeweils aus einem Teilstaat für Kroaten, Bosniaken und Serben und der gemeinsamen Hauptstadt Sarajevo als vierter Entität.²¹ Damit sind Forderungen auf die aktuelle politische Agenda gerückt, die schon während des Bürgerkriegs erhoben worden waren.²² Doch im Unterschied zur damaligen Situation stehen heute viele Bürger dem ethnischen Proporzsystem kritisch gegenüber. Viele teilen die Erfahrung, dass diese „ethnischen Trennlinien“ der Entwicklung des Landes in den letzten 20 Jahren geschadet habe: „Vor jeder Wahl werden alte Ängste aufgepumpt, damit die Leute doch wieder für die nationalen Parteien stimmen. [...] Denn die haben nur ein Ziel: dass die Lage so bleibt, wie sie ist,“²³ so eine Stimme aus der Bevölkerung.

¹⁶ Vgl. [Dodikov SNSD usvojio Deklaraciju o samostalnoj RS](#) [Die SNSD Dodiks hat die Deklaration über eine unabhängige Serbische Republik angenommen] in: TV-N1 vom 25.04.2015.

¹⁷ Vgl. [Dodik, Milorad 2015: Deklaracija – Republika Srpska – Slobodna i samostalna budućnost i odgovornost](#) [Deklaration – Die Serbische Republik – freie und unabhängige Zukunft und Verantwortung], Sarajevo, 25.04.2015.

¹⁸ Vgl. [Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina 2016: Census of Population, Households and Dwellings in Bosnia and Herzegovina, 2013, Final Results](#), Sarajevo, Juni 2016, S. 54.

¹⁹ Dort heisst es: „Odnosi između države i vjerskih zajednica i njihovo mjesto u društvu treba da budu regulirani kao u zemljama demokratskog svijeta i prilagođeni bh. prilikama, podrazumijevajući pravo na zdravstveno i penziono osiguranje svih vjerskih službenika [Die Beziehungen zwischen dem Staat und den Religionsgemeinschaften und deren Platz in der Gesellschaft sollten wie in den Ländern der demokratischen Welt geregelt und den bosnischen Gegebenheiten angepasst werden, was das Recht auf eine Kranken- und Rentenversicherungen aller religiösen Beamten einschließt.]“ Vgl. [SDA 2015:](#)

[Programska deklaracija šestog kongresa SDA](#), Sarajevo, 26.05.2015, S. 6. Anm.: Die Forderung nach einer Bezahlung „religiöser Beamter“ würde eine Privilegierung der Muslime bedeuten, weil Religion und Staat getrennt sind. Sie ist einer der strittigen Punkte im Grundvertrag zwischen der Muslimischen Gemeinschaft und dem bosnischen Staat, der Ende 2015 publiziert wurde, jedoch noch nicht in Kraft getreten ist. Vgl. das Originaldokument: [Osnovni ugovor između Bosne i Hercegovine i Islamske zajednice u Bosni i Hercegovini](#) [Die Grundvertrag zwischen Bosnien-Herzegovina und der Islamischen Gemeinschaft in Bosnien-Herzegovina] in: Klix vom 08.11.2015.

²⁰ Vgl. [SDA 2009: Programska deklaracija](#), Sarajevo, 26.05.2009, S. 5.

²¹ Vgl. [HDZ Bosne i Hercegovine: Program. Ustavne promjene – samo one koje rješavaju hrvatsko nacionalno pitanje u BiH](#) [Programm. Verfassungsänderung – nur eine solche, die die kroatische nationale Frage in Bosnien-Herzegovina beantwortet], 22.11.2015.

²² Vgl. [Herzegovina: Kampf um alte Kriegsziele geht weiter](#), in: Der Standard vom 02.05.2017.

²³ Zitiert aus: [Roser, Thomas 2017: Bosniens unendliche Nachkriegszeit](#), in: Die Presse vom 04.04.2017.

3. Konkurrenz zwischen föderaler und zentralstaatlicher Ebene

Das ethnische Proporzsystem ist nicht der einzige Konstruktionsfehler des Dayton-Vertrags. Ein weiterer Faktor schwächt das föderale Gefüge Bosnien-Herzegowinas bis heute, nämlich seine mangelnde innere Souveränität. So wurde mit dem Friedensvertrag zwar die Staatlichkeit Bosnien-Herzegowinas formell wiederhergestellt, nicht aber seine innere Souveränität; das heißt das Recht, seine inneren Angelegenheiten vollumfänglich selbst zu regeln. Denn die höchsten politischen Entscheidungsbefugnisse liegen in der Hand des Friedensimplementierungsrats (en. Peace Implementation Council, PIC) unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen (VN): Im Jahre 1995 hatten sich insgesamt 55 Länder und Agenturen zu diesem Gremium zusammengefunden, um sich am Wiederaufbau Bosniens zu beteiligen.²⁴ Sie bestellten als ausführendes Organ einen Lenkungsausschuss mit elf internationalen Vertretern: Diese wurden aus Japan, Russland, Kanada, USA, Frankreich, Deutschland, Italien, dem Vereinigten Königreich, vom EU-Ratspräsidenten, der EU-Kommission und der Türkei, die sich als offizielle Vertreterin der Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIC) engagierte, entsandt. Aus diesem Kreis bestimmt seither der PIC einen Hohen Repräsentanten (OHR) in Bosnien-Herzegowina, der über eine legislative und exekutive Hoheitsgewalt verfügt und nur noch vom PIC kontrolliert werden kann.

Diese Machtfülle des OHR war ursprünglich nur für eine Übergangszeit gedacht,²⁵ um die zentrifugalen Kräfte der beiden nach Unabhängigkeit strebenden Entitäten zu bannen und eine gesamtstaatliche Entwicklung auf den Weg zu bringen. Kaum zwei Jahre später beschloss der PIC auf seiner Tagung in Bonn (10.12.1997), den OHR mit zusätzlichen Befugnissen auszustatten, um etwa Politiker oder Verwaltungsbeamte ihrer Ämter entheben zu können oder neue Gesetze

ohne Gesetzgebungsverfahren zu erlassen.²⁶ Damit vergrößerten sich allerdings die konzeptionellen Widersprüche der Nachkriegsordnung: Während das föderale Modell einer effektiven Machtteilung dienen sollte, kam es zu einer Machtkonzentration in den Händen des OHR, die immer deutlicher die Form einer Protektoratsverwaltung annahm.²⁷ Umso mehr interessiert die Frage, ob damit tatsächlich Korrekturen am politischen System im Interesse einer Konsolidierung des Friedensprozesses erreicht werden konnten.

Wie zahlreiche Analysen zeigen, nutzte der OHR seine neuen Vollmachten nicht dazu, die entstandene „Ethnokratie“ aufzuweichen und etwa als Gegenmodell eine bosnische Willensgemeinschaft zu stärken, die ethnisch neutral wäre und im politischen Sinne tatsächlich als Souverän des bosnischen Gesamtstaates gelten könnte. Im Gegenteil bestanden die ersten Korrekturversuche darin, „Gerechtigkeitslücken“ im ethnischen Proporzsystem zu schließen. Dabei orientierte er sich an den Gutachten der Venedig-Kommission des Europarats (engl. European Commission for Democracy through Law), in der Experten des Verfassungs- und Völkerrechts aus 58 Ländern mitarbeiten. Zwei richtungsweisende Stellungnahmen gab diese Kommission im Jahre 2001 ab: Zunächst ermahnte sie die beiden Entitäten, insbesondere die Serbische Republik, den Grundsatz der drei „konstituierenden Völker“ in die Verfassungen ihrer jeweiligen Entität zu übernehmen.²⁸ Aus dieser privilegierten Stellung der drei Ethnien ergab sich schließlich der notwendige Schritt, jene Bürger vor Diskriminierungen zu schützen, die sich in einer Minderheitenposition befinden oder einer anderen ethnischen Gruppe angehören.²⁹ Mit diesen Reformvorschlägen setzte die Venedig-Kommission der Desintegration und Instabilität des Gesamtstaates infolge seiner ethnisch definierten Verteilungsrechte konzeptionell nichts entgegen. Es blieb vielmehr bei Appellen für eine Verfassungsreform, mit de-

²⁴ Vgl. *Office of the High Representative (OHR): The Peace Implementation Council and its Steering Board.*

²⁵ Vgl. *Zeh, Juli 2011: Das Übergangsrecht. Zur Rechtsetzungstätigkeit von Übergangsverwaltungen am Beispiel von UNMIK im Kosovo und dem OHR in Bosnien-Herzegowina, Baden-Baden.*

²⁶ Vgl. *Woelk, Jens 2009: Stagnation oder Integration: die Verfassung Bosniens und Herzegowinas, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 353-366, S. 356 f.*

²⁷ Vgl. *Rehs, Alexander M. 2006: Von Dayton nach Brüssel – Bosnien und Herzegowina auf dem Wege*

staatlicher und europäischer Integration, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2006. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 430-444, S. 441 f.*

²⁸ Vgl. *Venice Commission 2001: Opinion on the implications of Partial Decision III of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina in Case U 5/98 on the Issue of the "Constituent Peoples", Strasbourg, 12.03.2001.*

²⁹ Vgl. *Venice Commission 2001: Opinion on the Draft Law on the Rights of ethnic and national Communities and Minorities in Bosnia and Herzegovina, Strasbourg, 12.07.2001.*

ren Hilfe Kompetenzen der Entitäten auf den Gesamtstaat übertragen werden sollten.³⁰

Diese und andere grundsätzliche Vorbehalte gegenüber dem ethnischen Proporz drangen erstmals durch eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) an eine breite Öffentlichkeit. In ihrem Urteil vom 22.12.2009 stellten die Richter fest, dass die Privilegierung der Kroaten, Serben und Bosniaken als „konstituierende Völker“ unter anderem gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verstoße. Als Mitglied des Europarats hat Bosnien-Herzegovina die EMRK unterzeichnet und sich damit der Gerichtsbarkeit des EGMR unterstellt. Zudem ist es bereits mit seiner Aufnahme in die UNO im Jahre 1993 sieben Menschenrechtsdokumenten der VN beigetreten.³¹ Das europäische Gericht sah es nun als erwiesen an, dass verschiedene Bestimmungen der Dayton Verfassung diesen Menschenrechtsstandards widersprechen. Insbesondere diskriminiere das aktive und passive Wahlrecht all jene Bürger, die sich keinem der drei ethnischen Gruppen zuordnen wollen.³² Dazu gehören zum Beispiel Kinder von Eltern unterschiedlicher Ethnien mit einer multiplen ethnischen Identität oder Angehörige einer ethnischen Minderheit wie die Roma oder Bürger jüdischen Glaubens. Für die genannte Klage musste sich allein die bosnische Regierung verantworten und die Prozesskosten, einschließlich der Entschädigungen in Höhe von mehr als 100.000 Euro übernehmen. Dabei trägt die Internationale Gemeinschaft eine Mitverantwortung, wenn nicht die entscheidende Verantwortung für den derzeit geltenden Rechtsrahmen. Nicht zuletzt beruhen auch die Machtbefugnisse des OHR als ihr direkter Vertreter auf dem Dayton-Vertrag. Damit ist er gleichermaßen dem Völkerrecht unterworfen und in der Pflicht, das Urteil des EGMR zu respektieren und umzusetzen.³³

4. Mangelnde innere Souveränität begünstigt externe Einflussnahme

Der Hohe Repräsentant der UN in Bosnien-Herzegovina ist also seit Ende 2009 aufgerufen, die Verstöße einzelner Bestimmungen des Dayton-Vertrags gegen die internationalen Menschenrechtsstandards durch eine Verfassungsreform zu korrigieren. Trotz verschiedener Anläufe ist ihm das bislang nicht gelungen. Dabei hat eigentlich der Lenkungsausschuss des Friedensimplementierungsrats (PIC) großes Interesse daran, diese verfassungsrechtlichen Defizite zu beseitigen. Dies gilt besonders für die sechs Vertreter aus den (noch) 28 EU-Mitgliedstaaten; und zwar aus mehreren Gründen: Erstens stellten diese alle bisherigen sieben OHR, beginnend mit Carl Bildt (Schweden) und Carlos Westendorp (Spanien), über Christian Schwarz-Schilling (Deutschland) bis hin zu Valentin Inzko (Österreich), der seit 2009 dieses Amt bekleidet. Zweitens hat die EU mit ihrer Grundrechtecharta (2000) eigene Standards neben der EMRK und den 18 UN-Menschenrechtsdokumenten geschaffen, die beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) einklagbar sind.³⁴ Schließlich hat die EU mit einem Assoziierungsabkommen Bosnien-Herzegovina die EU-Mitgliedschaft in Aussicht gestellt. Voraussetzung dafür ist allerdings die Erfüllung der sogenannten Kopenhagener Kriterien, unter anderem die politischen Kriterien: „Institutionelle Stabilität, demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten“.³⁵

Man kann davon ausgehen, dass die EU die assoziierte Mitgliedschaft anfangs als ein Instrument einsetzte, um den Reformdruck auf die bosnischen Eliten zu verstärken. So konnte zehn Jahre nach Dayton eine erste Verfassungsrevision auf den Weg gebracht werden. Doch scheiterte sie letztlich an der notwendigen Zweidrittelmehrheit im Parlament des bosnischen Gesamtstaates.³⁶ In dieser Situation hätte die EU die rote

³⁰ Vgl. *United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (OHCHR): Status of 18 International Human Rights Treaties*.

³¹ Vgl. *Venice Commission 2006: Preliminary Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina*, Strasbourg, 07.04.2006.

³² Vgl. *European Court of Human Rights 2009: Case of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, European Court of Human Rights, Grand Chamber, Judgement, Strasbourg, 22.12.2009, vgl. in der *Suchmaske des EUGH*.

³³ Vgl. *Badzio, Markus 2007: Die Entwicklung des OHR seit dem Abkommen von Dayton*, in: *Heintze, Hans-Joachim/Epping, Volker (Hrsg.) 2007: Wiederherstellung staatlicher Strukturen in Nach-Kon-*

flikt-Situationen. Theoretische Fragen und Fallstudien, Bochumer Schriften zur Friedenssicherheit und zum Humanitären Völkerrecht, Berlin, S. 46-63, insb. S. 61.

³⁴ *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, in: EUR-Lex, Access to European Union law.

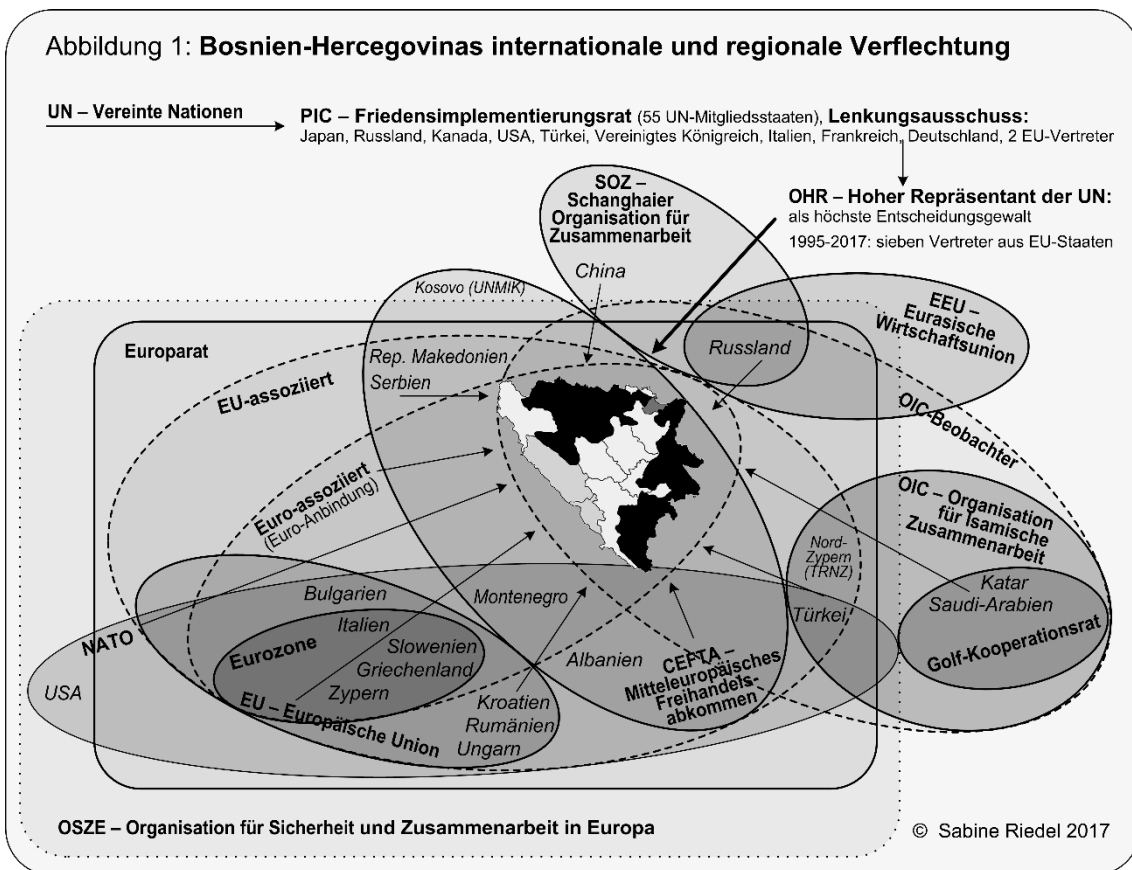
³⁵ *Bundesregierung: Kopenhagener Kriterien*, [ohne Ort und Datum]. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Lexikon/EUGlossar/K/2005-11-22-kopenhagener-kriterien.html> (30.06.2017)

³⁶ Vgl. *Krause, Christina Catherine 2005: Politischer Kurzbericht. Verfassungsreform in Bosnien und Herzegowina*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sarajevo, 23.05.2005.

Karte zeigen und die Verhandlungen über den Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) aussetzen können. Stattdessen entschied sich die EU-Kommission, an ihrer Heranführungsstrategie festzuhalten, so dass der EU-Assoziierungsvertrag bereits im Jahre 2008 unterzeichnet wurde. Dieses inkonsequente Verhalten wiederholte sich im Jahre 2015. Zunächst hatten Jakob Finci und Dervo Sejdić mit ihrer oben erwähnten Klage vor dem EGMR (2009) auch die EU-Kommission in Zugzwang gebracht. Sie sah sich gezwungen, das SAA noch nicht in Kraft zu setzen, solange das diskriminierende bosnische Wahlrecht nicht reformiert wird.³⁷ Als dasselbe Gericht im Jahre 2014 ein weiteres Urteil zugunsten der Bosnierin Azra

Zornić fällte und das Powersharing-Modell auf ethnischer Grundlage erneut für völkerrechtswidrig erklärte,³⁸ hätte die EU Konsequenzen ziehen und den Druck auf die verantwortlichen bosnischen Eliten erhöhen müssen. Dies wäre in ihrem eigenen Interesse gewesen, um den Vorwurf zu entkräften, Mitverantwortung für die Verletzung geltenden Völkerrecht in Bosnien-Herzegovina zu tragen. In dieser Situation entschied sich die EU-Kommission jedoch, das 2008 ausgehandelte SAA auch ohne Verfassungsreform in Kraft zu setzen. Sie gab sich mit einer Absichtserklärung des bosnischen Parlaments zufrieden, die aufgrund einer deutsch-britischen Initiative zustande gekommen war.³⁹

Abbildung 1



Quelle: Eigene Zusammenstellung

³⁷ Vgl. Wölkner, Sabina 2013: *Bosnien und Herzegowina, die EU und das Urteil „Sejdic-Finci“*. Countdown für Verfassungsreform läuft, in: Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung vom 04.04.2013.

³⁸ Vgl. *European Court of Human Rights* 2014: *Case of Zornić v. Bosnia and Herzegovina*, European

Court of Human Rights, Grand Chamber, Judgment, Strasbourg, 15.07.2014.

³⁹ Vgl. Fuster, Thomas 2015: *Unverdienter Erfolg für Bosnien*, in: Neue Zürcher Zeitung vom 29.05.2015.

Nach offizieller Lesart wollten die EU-Vertreter damit verhindern, dass die ethnisch-nationalen Eliten mit ihrer Blockadehaltung den eingeschlagenen Reformprozess verzögern. So beteuerte zum Beispiel der EU-Kommissar für Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen, Johannes Hahn: „Die Kommission wird nichts unversucht lassen, um die Behörden des Landes bei der Durchführung der notwendigen Reformen zu unterstützen.“⁴⁰ Der Öffentlichkeit wurde damit suggeriert, als unterstütze die EU mit ihren Verhandlungen einen souveränen und funktionierenden Staat. Tatsächlich aber regiert sie auf Grundlage der Dayton-Verfassung in Bosnien-Herzegowina an entscheidenden Positionen mit. Denn die EU-Mitgliedstaaten bestellen nicht nur den OHR, sondern sind über ihre Präsenz im Lenkungsausschuss des PIC befugt, dessen legislativen und exekutiven Vollmachten in die eine oder andere politische Richtung zu lenken. Schließlich dominieren sie dieses Gremium, weil dort auch die EU-Kommission und der Europäische Rat vertreten und stimmberechtigt sind. Vor diesem Hintergrund erscheint die plötzliche Inkraftsetzung des SAA in einem anderen Licht. Die EU hat offenbar einen Strategiewechsel vollzogen und völkerrechtliche Aspekte zugunsten ökonomischer und sicherheitspolitischer Interessen in den Hintergrund gestellt.

Aus analytischer Sicht wird die Marginalisierung geltenden Völkerrechts zugunsten geopolitischer Strategien nicht zu einer Konsolidierung des bosnischen Gesamtstaates beitragen. Vielmehr dürfte die Priorisierung ökonomischer und sicherheitspolitischer Fragen die Konkurrenz externer Akteure um Einflussphären weiter anheizen, von der letztlich die ethnisch-nationalen Netzwerke am meisten profitieren. Doch sind die Motive der EU für ihren Strategiewechsel ganz unterschiedlich gelagert. Zunächst soll ein kurzer Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung Bosnien-Herzegowinas geworfen werden, weil sie die entscheidende Basis für die soziale Kohäsion einer politischen Wertegemeinschaft darstellt. Sie ist zugleich die Hauptantriebsfeder für eine assoziierte EU-Mitgliedschaft, insbesondere in der aktuellen Krise: Trotz Hunderter Milliarden US-Dollar an Wiederaufbauhilfen steht das Land heute nicht besser da als vor Ausbruch des Bürgerkrieges:

Die Exporte stagnieren auf niedrigem Niveau, während die Staatsverschuldung allmählich ansteigt. Die durchschnittliche Arbeitslosenrate liegt zwar bereits seit Jahren bei rund 25 Prozent, doch ist sie unter den Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren auf 70,6 Prozent (2015) angestiegen.⁴¹ Deshalb hofft die junge Bevölkerung auf Arbeitschancen im Ausland, während die ältere Generation auf deren Rücküberweisungen angewiesen ist.

Als Hauptursache hierfür wird immer wieder die Korruption genannt, die vom alten jugoslawischen Staat ererbt wurde. Wie das überkommene ethnische Proporzsystem konnte auch sie den bisherigen Systemwandel überstehen. Die seit 1995 entstandene Hilfsökonomie hat allerdings dazu beigetragen, dass diese beide Faktoren zusammenwirken und sich strukturell festigen konnten: Bis heute versickern ausländische Gelder zum Großteil in den Taschen ethnisch-nationaler Netzwerke, statt in gesamtstaatliche Aufbauprogramme zu fließen.⁴² Deshalb sind Zweifel daran angebracht, dass Bosnien-Herzegowina durch das EU-Assoziierungsabkommen die erhoffte Wirtschaftsentwicklung anstoßen kann, ohne zuvor seinen Gesamtstaat zu konsolidieren. Diese Problematik soll am Beispiel der Verhandlungen mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) aufgezeigt werden, bei dem es um einen Kredit in Höhe von 550 Millionen Euro ging. Nachdem Mitte 2016 bereits ein Vertrag ausgehandelt worden war, konnte er zunächst nicht in Kraft treten, weil Unterschriften maßgeblicher Entscheidungsträger fehlten; in diesem Fall die des Premierministers der bosniakisch-kroatischen Föderation, Fadil Novalić. Zudem wollte der IWF Druck auf die Serbische Republik ausüben, die sich dem SAA mit der EU noch widersetzte, um Kompensationen für den EU-Beitritt Kroatiens durchzusetzen.⁴³ Erst durch die Zusage von deutschen Hilfgeldern in Höhe von 100 Millionen konnte diese verfahrenere Situation aufgelöst werden.⁴⁴

Dieses Beispiel veranschaulicht zugleich den wachsenden Einfluss weiterer externer Akteure auf die Entwicklung des bosnischen Gesamtstaates: So hat der IWF die Macht, politisch relevante Konditionalitäten zu formulieren und über die Auszahlung von Kredittranchen einzufordern. Anfang 2017 stoppte er zum Beispiel seine Gelder,

⁴⁰ Beide Zitate aus: *Europäische Kommission* 2015: *Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Bosnien und Herzegowina tritt heute in Kraft*, Pressemitteilung vom 01.06.2015.

⁴¹ Vgl. *Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ)* 2017: *Länderprofil Bosnien und Herzegowina*, April 2017.

⁴² Vgl. *Grabovac, Alem* 2015: „Dayton hat ein Franken-

stein-System erschaffen“, Heinrich Böll Stiftung, November 2015.

⁴³ Vgl. *IWF legt neuen Kreditvertrag mit Bosnien auf Eis*, in: *Wiener Zeitung* vom 07.07.2016.

⁴⁴ Vgl. *Rathfelder, Erich* 2016: *EU und Bosnien-Herzegowina. Durchbruch dank Merkel*, in: *taz Online* vom 19.07.2016.

weil seiner Ansicht nach Zusagen der bosnischen Seite noch nicht erfüllt worden waren.⁴⁵ Auch wenn die Gestaltungsspielräume der EU-Mitgliedstaaten an dieser Stelle begrenzt sind, so hätten sie auf währungspolitischer Ebene mehr Einflussmöglichkeiten: Mitte 1998 ergriffen sie zum Beispiel über ihren OHR die Initiative, für den Gesamtstaat eine einheitliche bosnische Währung einzuführen. Dieser sinnvollen Maßnahme folgte schon bald die Fixierung der neuen Konvertiblen Mark an die DM bzw. nachfolgend an den Euro. Dadurch geriet die bosnische Regierung wiederum in eine Statistenrolle, in der ihr die Hände gebunden sind. Diese Entscheidung entwickelte sich spätestens seit Ausbruch der Griechenlandkrise zu dem immer größer werdenden Problem eines schwindenden Vertrauens in die EU-Institutionen. Unter der bosnischen Bevölkerung wächst die Sorge, dass sich die wachsende wirtschaftliche Abhängigkeit von der EU bald als Nachteil erweisen könnte. Viele befürchten, dass der Anpassungsprozess ihrem Land einen zu hohen Preis abverlangt. Zudem wachsen die Zweifel daran, dass die EU an ihrer Erweiterungsstrategie festhält, insbesondere nach dem positiven Ausgang des Brexit-Referendums.

5. Bosnien-Herzegowina rückt ins Zentrum geostrategischer Interessen

Um diese Zweifel zu zerstreuen, beteuerte der EU-Erweiterungskommissar Johannes Hahn auf dem EU-Gipfeltreffen am 10.3.2017 in Brüssel, dass die „EU ohne die Balkanstaaten nicht komplett ist“.⁴⁶ Die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini unterstützte ihn darin und rief die Staats- und Regierungschefs auf, sich offen zur EU-Perspektive der Westbalkanstaaten zu bekennen.⁴⁷ Dabei kam ein Motiv der EU-Erweiterungsstrategie zum Vorschein, das heute wohl als das entscheidende angesehen werden muss; nämlich die sicherheitspolitischen Interessen Brüssels an Südosteuropa. Mogherini warnte davor, dass die Region zu einem „Schachbrett“ für „Spiele der Großmächte“ werden könne. Damit sind neben Russland, auch die Türkei, China und

die Golfstaaten angesprochen. Sie alle „ködern [...] die angeschlagenen EU-Anwärter mit bereitwillig gewährten Krediten für Großprojekte“.⁴⁸ An dieser Stelle soll nicht diskutiert werden, wie diese Bedrohungsperzeption im Einzelnen zu beurteilen ist. Hier interessiert vor allem die Frage, inwiefern diese Interessenskonstellation die Entwicklung des Gesamtstaats beeinflusst. Vorab sei erwähnt, dass Jugoslawien als Gründungsmitglied seit 1961 der Bewegung der Blockfreien Staaten (NAM) angehörte, so dass mit dessen Zerfall auf dem Balkan ein zusätzliches Machtvakuum entstanden war.

Mit dem Beitritt Montenegros zur NATO im Juni 2017 sind heute drei der sechs ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken Mitglieder des westlichen Militärbündnisses. Der nächste Kandidat ist Bosnien-Herzegowina, das seit 2006 der NATO-Partnerschaft für den Frieden angehört. Angesichts dieser Dynamiken in der Sicherheitspolitik sucht auch Russland nach Wegen, seinen Einfluss auf die Staaten des Westbalkans geltend zu machen. Bisher reagierte Moskau auf diese Machtverschiebung zugunsten der NATO mit vereinzelt Protestmaßnahmen wie der Ausweisung montenegrinischer Politiker oder einer Blockadehaltung im Lenkungsausschuss des PIC zur Bestellung eines neuen OHR.⁴⁹ Der EU-Erweiterungskommissar Johannes Hahn deutet diese Reaktionen eher als Zeichen der Schwäche: „Die Russen ärgern uns, aber das ist es auch schon“.⁵⁰ Das könnte sich jedoch ändern, sollte sich der Präsident der Serbischen Republik, Milošević Dodik im Verlauf des Jahres 2018 mit seinem Unabhängigkeitsreferendum durchsetzen. Dann wird es darauf ankommen, ob Moskau diesen Separatismus unterstützt und ihn in eine größere geostrategische Strategie einbaut. Davon sind viele Beobachter überzeugt und äußern die Meinung, Vladimir Putin stehe vorbehaltlos hinter den bosnischen Serben, aus sicherheitspolitischem Interesse wie auch auf Grund ihrer historischen, religiösen und kulturellen Verbundenheit.⁵¹ Denkbar ist allerdings auch, dass Russland langfristige Ziele verfolgt und weniger auf eine gewaltsame

⁴⁵ Vgl. *Germany Trade & Invest* [GTAI] 2017: *Wirtschaftsausblick Winter 2016/17. Bosnien und Herzegowina*, 14.02.2017.

⁴⁶ *Balkanstaaten wenden sich von EU ab*, in: *Die Presse* vom 16.03.2017.

⁴⁷ *Situation in Western Balkan countries in the perspective of Federica Mogherini*, in: *ibna* vom 07.03.2017.

⁴⁸ Beide Zitate aus: *Roser, Thomas* 2017: *Skurrile Retter und Großmachtspiele im EU-Wartesaal*, in: *Die Presse* vom 01.04.2017.

⁴⁹ Vgl. *Wölf, Adelheid* 2014: *Bosnische Gruppentherapie für die Großmächte*, in: *Der Standard* vom 20.02.2014.

⁵⁰ *Wölf, Adelheid* 2017: *EU-Kommissar Hahn: "Die Russen ärgern uns, aber das ist es auch schon"*, *Interview mit Johannes Hahn*, in: *Der Standard* vom 20.03.2017.

⁵¹ Vgl. *Dümmel, Karsten/Maric, Ivana* 2016: *Das umstrittene Nationalfeiertagsreferendum in der Republika Srpska. Ein Referendum vor den Wahlen*, in: *Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung*, 22.09.2016.

Eskalation als auf Kooperation setzt, zumal dessen sicherheitspolitischen Prioritäten derzeit sicher nicht in Südosteuropa liegen.

Die Rolle der Türkei in Bosnien-Herzegovina wurde aufgrund ihrer Mitgliedschaft im NATO-Bündnis von westlicher Seite bislang kaum kritisch hinterfragt. Seit dem Zerfall Jugoslawiens konnte sich Ankara als eine neue Regionalmacht auf dem Balkan entfalten, deren Legitimation sich auf die turksprachigen und muslimischen Minderheiten stützt. Seit Ende des Bürgerkriegs versucht die Türkei, die alten historisch-kulturellen Verbindungen zu Bosnien-Herzegovina wieder aufleben zu lassen, besonders zu den bosnischen Muslimen, die als Bosniaken über das Privileg eines Nationsstatus verfügen, das für das Verhältnis von Religion und Politik relevant ist. Politiker der SDA wie ihr Vorsitzender Bakir Izetbegović profitieren von dieser Unterstützung, nehmen dafür aber billigend in Kauf, dass der türkische Staatsislam an Einfluss gewinnt.⁵² Dieser ist gekennzeichnet durch eine staatliche Kontrolle religiöser Institutionen vermittelt eines Religionsministeriums. Deshalb stehen viele Muslime diesem Modell des Laizismus und dem Einfluss der türkischen Religionsbehörde DIYANET kritisch gegenüber.⁵³ Denn seit ihrer Loslösung vom Osmanischen Reich vor rund 100 Jahren bilden sie eine selbstverwaltete Glaubensgemeinschaft mit einem eigenen Religionsoberhaupt.

Manche Muslime wenden sich anderen Vorbildern aus der islamischen Staatenwelt zu, wie zum Beispiel Saudi-Arabien und den Golfstaaten. Dies geschieht teils aus der religiös-ideologischen Überzeugung heraus, dass die islamische Scharia Grundlage auch des bosnischen weltlichen Rechts werden sollte, aber auch aus materiellen Interessen. Investoren aus den reichen Ölstaaten bringen Milliarden nach Bosnien-Herzegovina, um Stadtviertel zu errichten, in denen ihre wahhabitische Doktrin oder auch anderer salafistische Varianten Fuß fassen.⁵⁴ Diese zunehmende Konkurrenz zwischen unterschiedlichen islamischen Glaubensrichtungen beschleunigt die Politisierung des bosnischen Islam. Sie ist der Nährboden für einen islamistischen Terrorismus, dessen Wurzeln bis in den bosnischen Bürgerkrieg zurückreichen. Bis heute können salafisti-

sche Netzwerke ihre Anhänger in Nordbosnien rekrutieren und schulen,⁵⁵ nicht zuletzt als Folge fehlender gesamtstaatlicher Ordnungskräfte. Vor allem aber fördert die wachsende Präsenz islamistischer Akteure den Prozess der Segregation innerhalb der muslimischen Gemeinschaft ebenso wie deren Desintegration in Bezug auf die Gesamtgesellschaft.

Für diese Prozesse sind nicht nur importierte islamistische Glaubensrichtungen oder Doktrinen verantwortlich. Auch der serbische und kroatische Nationalismus wirkt bis heute fort, zum Beispiel in Form ethnisch-national getrennter Bildungseinrichtungen. Dies geht wiederum auf den Friedensvertrag von 1995 zurück, weil er den beiden Nachbarstaaten Kroatien und Serbien gestattet, in Bosnien-Herzegovina als Schutzmächte der beiden kroatischen und serbischen „Staatsvölker“ aufzutreten. Sie sind Signatarstaaten des Dayton-Vertrags und dürfen Sonderbeziehungen zu den Gliedstaaten bzw. den Nationen des bosnischen Gesamtstaats pflegen, zum Beispiel in Form doppelter Staatsbürgerschaften.⁵⁶ In der Folge kann jeder bosnische Bürger bis zu drei Pässe besitzen: den seiner Entität, jenen des Gesamtstaats und einen der Nachbarrepubliken.⁵⁷ Dieses Problem hätte die EU im Interesse einer Stabilisierung des bosnischen Gesamtstaates korrigieren können, als sie Kroatien am 1.7.2013 als 28. Mitglied aufnahm. Sie hat Zagreb jedoch nicht das Zugeständnis abverlangt, auf die Schutzmachrolle für circa 550.000 bosnische Kroaten zu verzichten. Deshalb erhalten sie mit Erwerb des kroatischen Passes auch die Unionsbürgerschaft. Dieser Rechtsrahmen dürfte sich in den nächsten Jahren als ein schwerer Stolperstein im Bemühen um den Erhalt des bosnischen Staates erweisen.

6. Voraussetzungen für einen funktionierenden Bundesstaat

Die vorliegende Analyse konnte bestätigen, dass die inneren Zentrifugalkräfte des bosnischen Föderalismus in Form islamistischer und nationalistischer Ideologien bis heute ungebrochen aktiv sind. Doch dies ist nur die eine Seite der Erkenntnis. Die andere Seite weist auf externe Akteure, die in unterschiedlichen Kontexten mit den jewei-

⁵² Vgl. Rathfelder, Erich 2016: *Die Türkei und der Balkan. Erdoğan ringt um Einfluss*, in: taz Online vom 01.08.2016.

⁵³ Vgl. Riedel, Sabine 2017: *Pluralismus im Islam – ein Schlüssel zum Frieden. Erfahrungen aus dem Irak, Syrien, Türkei, Ägypten und Tunesien*, SWP-Studie, Juli 2017, Berlin.

⁵⁴ Vgl. Rathfelder, Erich 2016: *Wie sich Araber in Bosnien einkaufen*, in: Die Presse vom 16.02.2016.

⁵⁵ *Balkan-Salafisten nach Razzia schwer angeschlagen*, in: *Der Standard* vom 09.03.2017.

⁵⁶ Vgl. *Office of the High Representative (OHR): The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Annex 2: Agreement on Inter-Entity Boundary Line and Related Issues*.

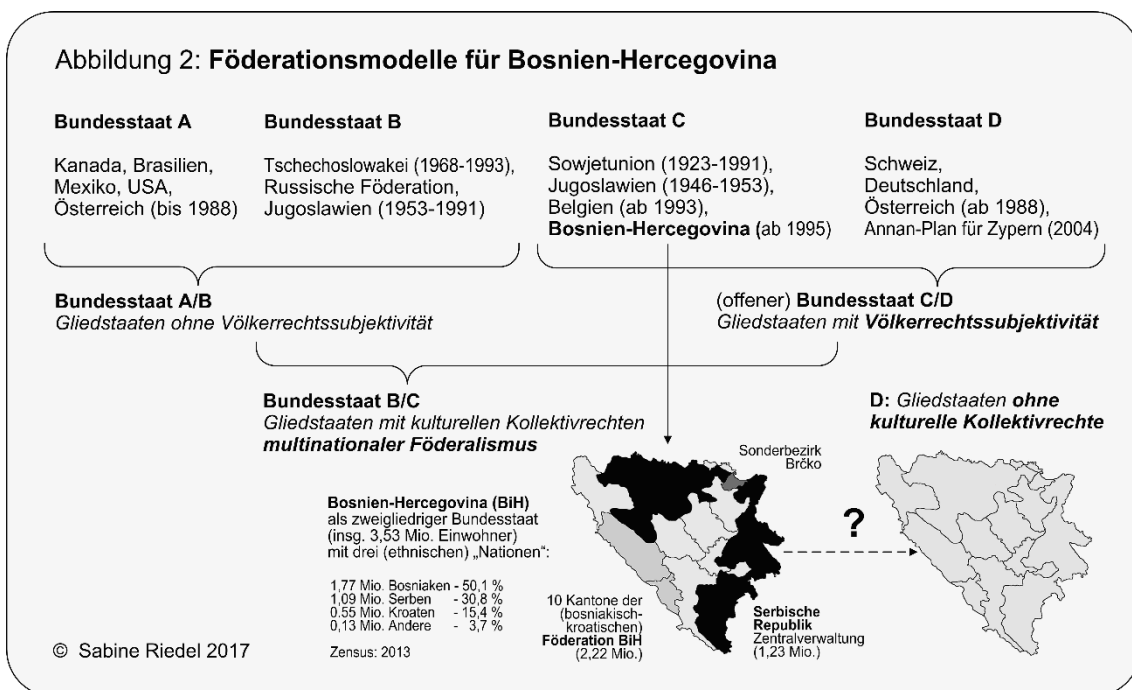
⁵⁷ Vgl. Art. I.7.d in der Verfassung vom 14.12.1995; *Dayton Peace Agreement 1995* (Fn. 12).

ligen innenpolitischen Kooperationspartnern in Wechselwirkung stehen und die zentralstaatliche Ebene schwächen. Hieraus lässt sich folgende Schlussfolgerung ziehen: Will die internationale Staatengemeinschaft auch weiterhin den bosnischen Staat in seiner föderalen Struktur erhalten, muss sie auf ein Föderationsmodell zurückgreifen, in dem diese internen wie externen Faktoren berücksichtigt werden. Hierzu möchte dieser Artikel abschließend einige Gedanken vorstellen, die sich aus einem internationalen Ländervergleich ergeben. Die berechnete politologische Fragestellung, wie ein solches Konzept implementiert werden könnte, muss an dieser Stelle zurückgestellt werden. Hier soll der Hinweis auf die beiden Grundsatzurteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) aus den Jahren 2009 und 2014 genügen, die einige Bestimmungen des Daytoner Friedensvertrags von 1995 für völkerrechtswidrig erklären und eine Reform der bosnischen Verfassung anmahnen.

Wie wichtig für politische Entscheidungsträger konzeptionelles Denken ist, um die Wirkung ihres Handelns abschätzen zu können, soll folgendes Zi-

tat veranschaulichen: Bis heute hält sich unter Historikern die Meinung: „Jugoslawien war eine ‚geniale Lösung‘, weil es die Anerkennung aller Formen von Ethnizität gewährleistet hat. Damit wurde eine Art von Gleichberechtigung geschaffen.“⁵⁸ Dieser Erkenntnisstand referiert den konzeptionellen Hintergrund der Dayton-Verfassung, die sich dieses jugoslawischen Prinzips der politischen Anerkennung ethnischer Differenz bedient hat, um aus der ehemaligen Teilrepublik Bosnien-Herzegovina eine Föderation im Kleinen zu machen. Allerdings sind dabei die historischen Erfahrungen mit den Verfassungsreformen Jugoslawiens kaum berücksichtigt worden: Bei der Gründung Jugoslawiens (1946) wurde nämlich das sowjetische Modell übernommen, demzufolge die Teilrepubliken eine eingeschränkte Völkerrechtssubjektivität besaßen (vgl. Bundestaat C in Abb 2).⁵⁹ Stalin hatte dies noch während des Zweiten Weltkriegs eingeführt, um auf diplomatischem Parkett mit den Sowjetrepubliken als eigenständige Staaten aufzutreten. Aus diesem Grund sind zum Beispiel die Ukraine und Weißrussland UN-Mitglieder der ersten Stunde.

Abbildung 2



Quelle: Eigene Zusammenstellung

⁵⁸ Vogel, Sonja 2017: „Grenzkontrollen sind vielen sehr recht“. Interview mit Nenad Stefanov von der Humboldt-Universität zu Berlin, in: *Die Tageszeitung* vom 22.03.2017.

⁵⁹ Vgl. ausführlicher: Vgl. Riedel, Sabine 2016: *Föderalismus statt Separatismus*. Politische Instrumente zur Lösung von Sezessionskonflikten in Europa, SWP-Studie, S 5, April 2016, Berlin, S. 10 f.

Da dieses Recht in der internationalen Politik auf wenig Akzeptanz stieß und den sechs jugoslawischen Teilrepubliken nach dem Dafürhalten ihres Staatsgründers Josip Tito zu viele außenpolitische Mitspracherechte zubilligte, wurde ihnen dieses Recht mit der Verfassungsreform von 1953 wieder entzogen (vgl. Bundesstaat B in Abb. 2). Erst nach dem Kroatischen Frühling konnten die sechs jugoslawischen Nationen verlorenes Terrain zurückgewinnen. Allerdings beschränkte sich die Wiedereinführung des Souveränitätsbegriffs in der Verfassung von 1971 auf die innerstaatlichen Verhältnisse. Sie betraf die „Beschränkung der Hoheitsgewalt des Bundes im Verhältnis zu den Gliedstaaten. [...] Die Gliedstaaten wurden nunmehr auch de jure zum alleinigen Träger der Souveränität erhoben.“⁶⁰ Genauer gesagt wurden nun die Völker und Volksgruppen, das heißt die ethnisch bzw. sprachlich und religiös differierende Gemeinschaften Jugoslawiens, zum alleinigen Träger der inneren Souveränität, während die jugoslawische Nation als politische Wertegemeinschaft nur noch als außenpolitische Kategorie existierte. Obwohl diese Reformen den Weg zur späteren Auflösung (Dismembration) des jugoslawischen Bundesstaates geebnet hatten, machte sich der Dayton-Vertrag dieses Modell zu Eigen. Darüber hinaus stattete er die beiden Teilrepubliken des neuen Staats Bosnien-Herzegovina mit einer eingeschränkten Völkerrechtssubjektivität aus, wie sie in Jugoslawien zwischen 1946-1953 praktiziert wurde (vgl. Bundesstaat C in Abb. 2).

Es liegt auf der Hand, dass in der heutigen Krisensituation eigentlich nur ein Bundesstaatenmodell für Bosnien-Herzegovina in Frage kommen kann: ein Modell, in dem die Ethnizität in Form muttersprachlicher oder religiöser Zugehörigkeiten für den föderalen Aufbau keine Relevanz mehr hat. Vorbilder wären zum einen Föderationen auf dem amerikanischen Kontinent, wie zum Beispiel die USA, Mexiko oder Brasilien (vgl. Bundesstaat A). Selbst Kanada, das seinen Ureinwohnern einen Nationsstatus gewährt, hat sein föderales System nicht nach der ethnischen Orientierung seiner Einwohner ausgerichtet. Gleiches gilt für Deutschland, Österreich und die Schweiz. Sie bilden allerdings ein eigenes Modell, weil ihre Teilstaaten über eine eingeschränkte Völkerrechtssubjektivität verfügen. Danach können diese in außenpolitischen Angelegenheiten mitentscheiden oder gar selbst Verträge mit Nachbarstaaten zu schließen (vgl. Bun-

desstaat D). Dieses Modell könnte daher für Bosnien-Herzegovina interessant sein, weil es dem ethnischen Faktor keine politische Relevanz zugesteht, den Teilstaaten aber genügend Spielraum für Mitsprache und Eigeninitiative in außenpolitischen Fragen lässt.

Unabhängig von der Wahl eines neuen Föderationsmodells setzt die Stabilisierung Bosnien-Herzegovinas voraus, dass die regionalen und internationalen Akteure in den Prozess der überfälligen Verfassungsreform einbezogen werden. Sie müssen dazu verpflichtet werden, sich nicht mehr in die inneren Angelegenheiten des bosnischen Gesamtstaates einzumischen. Dabei gehört die Schutzmachtrolle Kroatiens und Serbiens ebenso auf den Prüfstand wie die umfangreichen Machtbefugnisse des OHR. Ein solcher Reformprozess müsste durch wirtschaftspolitische Maßnahmen flankiert werden, die weniger der EU als vielmehr den Balkanstaaten selbst zugutekommt. Die jüngste Initiative von Serbien, Montenegro, Albanien, Bosnien-Herzegovina, Mazedonien und Kosovo zur Entwicklung eines eigenen Binnenmarkts nach EU-Vorbild zeigt bereits in diese Richtung.

Abbildung 3:



Jahrbuch des Föderalismus 2017,

Hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) 2017, 582 S., ISBN 978-3-8487-4574-6

und Nationalitätenrecht in der Sowjetunion, Berlin, S. 289–304, S. 293.

⁶⁰ Schütz, Eberhard 1974: Der Föderalismus in Jugoslawien und der Sowjetunion, in: Schroeder, Friedrich-Christian/Meissner, Boris (Hrsg.): Bundesstaat