

A stylized map of Bosnia and Herzegovina composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific locations or regions.

## Fortschritt trotz Stillstand

Bosnien-Herzegowina rückt näher an die EU,  
ohne den Reformstau zu beenden

**JUDITH ILLERHUES**

Mai 2015

- Die Blockade des bosnisch-herzegowinischen Integrationsprozesses in die Europäische Union scheint überwunden – zumindest in formeller Hinsicht. Das Stabilisierungsabkommen, das bereits 2008 zwischen dem Land und dem Staatenbund geschlossen wurde, soll zum 1. Juni endlich in Kraft treten. Dies gilt als wichtiger Schritt für einen späteren Antrag auf Mitgliedschaft.
- Die neue Entwicklung erfolgte durch einen Strategiewechsel der Europäischen Union. Mit dem Compact for Growth and Jobs wurden bereits im letzten Jahr wirtschaftliche Reformen in den Mittelpunkt gestellt. Verfassungsreformen rückten in den Hintergrund. Aufwind erhielt dieser Ansatz durch die »deutsch-britische« und später europäische Initiative, vorangebracht von Außenminister Frank-Walter Steinmeier und seinem britischen Amtskollegen Philip Hammond. Sie forderten politischen Vertretern klare Reformversprechen ab.
- Ob die jüngst gebildete Regierung auf Staatsebene und in den Entitäten tatsächlich reformorientiert handelt, ist derzeit schwer abzusehen. Strukturelle Probleme bleiben bestehen und sorgten schon für einen reformpolitischen Stillstand in der letzten Regierungsperiode. Stärkste Macht im bosnischen-herzegowinischen System ist immer noch die Blockademacht. Wichtige Vetospieler müssen eingebunden werden, wenn Reformen umgesetzt und ein EU-Mitgliedschaftsantrag in die nähere Perspektive rücken soll.

## Strategiewechsel der EU: Wirtschaftswachstum vor Verfassungsreform

Bosnien und Herzegowinas Annäherungsprozess an die Europäische Union verzeichnet erstmals seit sechs Jahren einen wichtigen Fortschritt: Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SSA) tritt voraussichtlich zum 1. Juni 2015 in Kraft. Dies beschloss der Foreign Affairs Council Ende April, nachdem bereits im März grünes Licht signalisiert worden war. In Abstimmung mit der Europäischen Kommission kann damit in Kürze eine Reformagenda erarbeitet werden. Schwerpunkte liegen auf den Bereichen Wirtschaft, Rechtsstaatlichkeit und verantwortungsvolle Regierungsführung. Auch Fragen der Funktionsfähigkeit und die Einrichtung eines wirksamen Koordinationsmechanismus müssen adressiert werden. Das Inkrafttreten des Abkommens ist ein notwendiger Schritt für die spätere Einreichung eines glaubwürdigen Antrags auf Mitgliedschaft.

Den Weg für den jüngsten Durchbruch ebnete ein grundlegender Strategiewechsel der Europäischen Union. Denn die Umsetzung des Urteils *Sejdic/Finci*<sup>1</sup> gegen Bosnien und Herzegowina (BiH) ist nicht mehr zentrale Voraussetzung des Inkrafttretens des SAA. Die Blockade, die seit 2009 den EU-Integrationsprozess hemmt, wurde gelöst durch eine Akzentverschiebung auf Wirtschaftsreformen. Im Zeichen des breiten Compact for Growth and Jobs, der im Mai 2014 geschlossen wurde, wird ein umfassendes wirtschaftspolitisches Reformprogramm gefordert. Entscheidend an Aufwind gewann der neue Ansatz durch die sogenannte »Deutsch-Britische Initiative«. Außenminister Frank-Walter Steinmeier sowie sein britischer Amtskollege Philip Hammond forderten die bosnischen Entscheidungsträger im November 2014 auf, Flagge zu zeigen und sich für konkrete Reformen einzusetzen. Statt der Verfassungsreform wird die Ankurbelung der Wirtschaft als Priorität gesetzt.

Die Unterzeichnung einer entsprechenden Erklärung durch die politischen Akteure in der sie sich zu Reformschritten verpflichten, wurde zur Bedingung für die Zu-

stimmung zum SAA. Tatsächlich wurde die Deklaration durch das Staatspräsidium verabschiedet, von den Vorsitzenden aller größeren Parteien des Landes absegnet und schließlich vom Parlament bestätigt.

Auf dem Papier ist der Stillstand der vergangenen Jahre beendet. Kurz zur Erinnerung: Das Inkrafttreten des Abkommens steht seit seiner Paraphierung im Jahr 2008 wegen fehlender Anpassungen im Wahlgesetz aus. Über zwei Legislaturperioden und verschiedene Regierungskoalitionen hinweg konnte kein politischer Kompromiss für eine Verfassungsänderung gefunden werden. Die ursprüngliche Frage nach dem Minderheitenschutz verkehrte sich zunehmend in den Interessenschutz der Mehrheit. Die Reform des Wahlrechts wurde zu einer Frage der Sicherung von Staatsressourcen.

## Schnelle Regierungsbildung: Neue Konstellationen, alte Blockaden

Dem Aufschub der Verfassungsreform liegt ein einfaches Kalkül zugrunde. Durch das Inkrafttreten des SAA soll an erster Stelle der formelle Status quo durchbrochen werden. Es bietet sich die Gelegenheit für einen Neustart. Der EU-Integrationsprozess ist wieder offen. Oder anders ausgedrückt: Das Inkrafttreten des Abkommens kann zu mittel- und langfristigen Fortschritten führen, wenn die Regierungen, insbesondere auf Staats- und Entitätsebene, systematisch die eingegangenen Reformverpflichtungen angehen und damit substantielle Änderungen auf den Weg bringen. Ob die immense reformpolitische Krise im Land aber tatsächlich durchbrochen werden kann, hängt davon ab, inwieweit die Regierung(en) ihren deklarativen Reformwillen tatsächlich umsetzen werden.

Im Kern geht es also um die Frage, ob die bisherigen Blockademächte, die mitverantwortlich für die Krise im letzten Regierungszeitraum sind, eingebunden werden können in das umfassende Reformprogramm. Die vorangegangene Legislaturperiode von 2010 bis 2014 war von permanenten Koalitionsumbildungen und parteipolitischen Disputen geprägt. Drängende wirtschafts- und sozialpolitische Reformen blieben aus. Kennzeichnend für die soziale und wirtschaftliche Schiefelage des Landes steht die Arbeitslosenrate, die aktuell je nach Erfassungsmethodologie zwischen 27 und 44 Prozent beträgt. Besonders problematisch ist die hohe Jugendarbeitslosigkeit von über 65 Prozent. Das staatliche Renten- und

1. Im Urteil *Sejdic/Finci* gegen Bosnien und Herzegowina verfügte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte 2009 eine Änderung des passiven Wahlrechts. Denn die gültige Regelung sah und sieht vor, dass nur Angehörige der drei konstitutiven Völker (Kroaten, Serben und Bosniaken) für hohe Staatsämter kandidieren können. Angehörigen der jüdischen Minderheit, der Roma-Gemeinde oder anderen nationalen Minderheiten bleibt der Zugang zu diesen Posten verwehrt, was laut dem Straßburger Urteil einen Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention darstellt.

Gesundheitssystem steht angesichts der Arbeitslosenzahlen vor gewaltigen Herausforderungen.

Positiv zu bewerten ist nun die – im Landeskontext – rasche Regierungsbildung, die sechs Monate nach den allgemeinen Wahlen vom 12. Oktober 2014 auf allen Ebenen abgeschlossen werden konnte. Dies ist mit Blick auf die Vorjahre ein überschaubarer Zeitraum. Denn nach den letzten allgemeinen Wahlen vom Oktober 2010 hatte es ganze 15 Monate gedauert, bis sich die Staatsregierung formierte.

Werden die amtierenden Regierungen grundlegend anders handeln als ihre Vorgänger? Zur Beantwortung dieser Frage dient die Analyse der neuen Koalitionen.

#### Die Staatsebene

Die Regierungsbildung auf Staatsebene wurde – zeitgleich zu der in der Föderation – am 31. März abgeschlossen. Die Sechsparteienkoalition auf Staatsebene besteht aus den drei Parteien der Föderationsregierung und aus drei vorwiegend in der Republika Srpska (RS) vertretenen Parteien. Im Einzelnen sind dies aus der Föderation die mehrheitlich bosniakische Partei SDA (Partei der Demokratischen Aktion), die aus den Wahlen im Oktober 2014 als deutlicher Sieger hervorgegangen war, die bosnisch-kroatische Partei HDZ BiH (Kroatische Demokratische Gemeinschaft) und die relativ junge, sich als multiethnisch definierende Demokratische Front (DF). In der Regierung vertreten sind aus dem bosnisch-serbischen Spektrum: die Serbische Demokratische Partei (SDS), die Partei des Demokratischen Fortschritts (PDP) und die Neue Demokratische Bewegung (NDP), die zu den Wahlen auf Staatsebene als Wahlbündnis, der »Allianz für den Wandel« (*Savez za promjenu*), angetreten waren.

Die SNSD, der Bund der unabhängigen Sozialdemokraten, büßte die Regierungsbeteiligung auf der Staatsebene ein. Die Partei führt zwar weiterhin die Regierungskoalition im serbischen Landesteil an, an der Staatsebene ist sie aber nicht mehr beteiligt.

#### Die Föderation Bosnien und Herzegowina

Die Koalition in der Föderation BiH setzt sich zusammen aus der bosniakischen SDA, der bosnisch-kroatischen

Partei HDZ BiH und der Demokratischen Front. Von insgesamt 17 Ministerposten hatte die HDZ bei Regierungsbildung fünf Posten erhalten, die DF vier Ministerposten, während die SDA sechs Ministerposten und den Premierministerposten aushandeln konnte. Es war die Postenverteilung in der Föderationsregierung, die den gesamten Koalitionsbildungsprozess auf beiden Ebenen verlangsamte. Am Ende konnte die HDZ ihre Interessen durchsetzen. Eines ihrer Hauptanliegen war die Besetzung des Finanzressorts – auf Föderations- und Staatsebene, was ihr gelang.

Damit erinnert zumindest die Koalitionsbildung auf Föderationsebene an die Erfahrungen aus den Vorjahren. Im Fokus des jüngsten Verhandlungsmarathons stand die Verteilung von Posten und entsprechenden Ressourcen, konkrete Themen und Programme wurden vermieden. Wie im bosnisch-herzegowinischen Kontext üblich, folgte die Regierungsbildung einem rechnerischen Kalkül, bei dem es um die Bildung mathematischer Koalitionen bzw. der Erreichung parlamentarischer Mehrheiten ging.

#### Die Republika Srpska

Die Regierungsbildung im mehrheitlich serbischen Landesteil wurde schon im Dezember des Vorjahres vollzogen. Die Regierungskoalition unter Führung der SNSD und mit Beteiligung der DNS (Demokratischer Volksbund) und der Sozialistischen Partei geht in ein weiteres Mandat. Damit stellen jene drei Parteien die Regierung, die bereits die letzten acht Jahre die Entität regierten. Angesichts des Fortbestands dieser Koalition ist davon auszugehen, dass der bisherige politische Kurs von Präsident Dodik beibehalten wird. Dieser fordert die Stärkung von Kompetenzen der Republika Srpska auf Kosten des Gesamtstaates. Die stark aufgeheizte, separatistische Rhetorik der SNSD kann aber nur noch teilweise darüber hinwegtäuschen, dass sich die Wirtschaftssituation in der RS empfindlich verschlechtert. Auch hier sieht sich die Regierung mit gewaltigen Reformherausforderungen konfrontiert, ohne dass sie konkrete Reformvorschläge hätte.

#### Postensicherung vor Reformarbeit

Die grobe Skizzierung der Regierungsformationen deutet bereits an, dass der formelle Bruch mit der reformpolitischen Krise durch reale Vetomächte konterkariert wird.

Diese zeigen sich in erster Linie in den beiden Entitätsregierungen: In der Regierung auf Föderationsebene scheint nur die DF an wirklichen Reformen interessiert – gleichzeitig stellt sie aber die kleinste Partei in der Dreierkoalition. Als jüngste Regierungspartei, die als eine Abspaltung der sozialdemokratischen SDP BiH, erst 2013 gegründet wurde, muss sie sich in ihrer neuen Rolle behaupten. Als Vetomacht in den Regierungsreihen positioniert sich dagegen vor allem die mehrheitlich kroatische HDZ BiH. Jüngst sorgte sie durch ihre Forderungen nach einer territorialen Neuordnung, und damit nach einer dritten, kroatisch dominierten Entität, für Aufsehen. Die Verteilung von Schlüsselpositionen in den Regierungen auf Staats- und Föderationsebene war eine ihrer Konditionen für den Koalitionsbeitritt. Dagegen waren inhaltliche Forderungen sowie konkrete Reformvorschläge von der größten kroatischen Partei bisher nicht zu vernehmen.

Ein Trend, der sich in ähnlicher Form, in der Republika Srpska widerspiegelt: Hier erregte die regierende SNSD kürzlich Aufregung durch die Ergebnisse ihres Ende April abgehaltenen Parteitages. Dieser schloss mit der Verabschiedung einer Deklaration, die die weitere Kompetenzstärkung der serbischen Entität fordert. Bei Nicht-Umsetzung drohte die Regierungspartei für das Jahr 2018 mit einem Referendum über die Abspaltung des mehrheitlich serbischen Landesteils von Bosnien und Herzegowina. Auch die Parteispitze der SNSD vermeidet die Thematisierung weitreichender Reformen im Wirtschafts- und Sozialbereich und ist im staatlichen Gesamtkontext ein Vetospieler.

## Staatsregierung mit Bereitschaft zum Fortschritt

Was aber die Staatsregierung angeht, darf ein vorsichtiger Optimismus geäußert werden. Naturgemäß lassen sich nur einen Monat nach Regierungsbildung keine konkreten Resultate ablesen. Doch in der medialen Öffentlichkeit und der allgemeinen Wahrnehmung zeigt sich der Ministerrat auf Staatsebene funktionsfähiger als die Vorgängerregierungen.

Erstaunlich ist dies insofern, als das mit der SDA, der HDZ und der DF die drei Parteien der Föderationsregierung auch an der Koalition auf Staatsebene beteiligt sind. Doch die Dispute der Föderationsebene spiegeln sich hier bisher

kaum wieder. Zu sehr belasten die Streitigkeiten um die Verteilung von Aufsichtsratsposten in den öffentlichen Unternehmen die Regierungsgeschäfte in den Entitäten. Die Staatsebene betreffen diese Konfliktpunkte kaum.

Doch auch die Regierungszusammensetzung auf Staatsebene erscheint im Vergleich zu den Vorjahren deutlich reformorientierter. Vor allem die PDP als serbische Oppositionspartei, die in der Staatsregierung den Außenminister stellt, zeigt sich konstruktiv. Die Partei stellt zudem mit Mladen Ivanic, dem serbischen Mitglied der dreiköpfigen Präsidentschaft des Landes, einen Politiker, der sich für den Gesamtstaat ausspricht. Zugleich nutzt er seine Position aber auch für eine strategische Positionierung in der Republika Srpska. Indem er sich deutlich reformbereiter zeigt als der dortige Präsident Milorad Dodik, kann er gleichzeitig innenpolitisch punkten.

In der Republika Srpska stößt dieser entitätsübergreifende Schulterchluss beim Bund der unabhängigen Sozialdemokraten auf Kritik. Die SNSD nutzt denn auch weiter alle Mechanismen, die Handlungsfähigkeit des Staates zu blockieren. Die Parlamentarier kommen nicht zu Sitzungen der parlamentarischen Versammlung, was bisher zwar zu nur geringer Einschränkung in der Arbeit des Repräsentantenhauses führte. Sollte es aber auch zu einem Boykott der Sitzungen der zweiten Kammer, des Hauses der Völker, kommen, könnten Reformprozesse deutlich erschwert werden. Delegierte aus den Reihen der SNSD stellen die Mehrheit in einem von drei Ausschüssen, dem sogenannten »serbischen Klub«, und können wichtige Reformvorhaben blockieren.

## Ausblick

Politik in BiH wird weiterhin im Gravitationsfeld der EU-Integration betrieben. Der strategische Wechsel von der Verfassungsreform hin zur Wirtschaftsreform ist von beträchtlichem Gewicht, geschieht er in der Zeit eines von innen immer schwerer zu erhaltenden Status quo.

Symbolisch dafür stehen die gewaltsamen, wochenlangen Straßenproteste von Anfang 2014, an deren Ursachen sich bis heute nichts geändert hatte. Die soziale Schiefelage, vor allem die hohe Arbeitslosigkeit, gefährdet die Stabilität im Land und kann weitere Proteste begünstigen. Auch die separatistische Eskalationslogik, von der SNSD betrieben, ist riskant.



Dem formalen Fortschritt der EU-Integration wohnt daher eine besondere Dialektik inne. Durch ihn werden Reformakteure gestärkt. Blockademächte werden in Bedrängnis gebracht, aber gleichfalls angefacht, denn nach wie vor geht es in der bosnisch-herzegowinischen Politik um Ressourcensicherung und Machterhalt hinter der Fassade des Nationalismus.

Für die Einreichung eines glaubwürdigen Antrags auf Mitgliedschaft sind weitere Fortschritte vorzuweisen, die die Zustimmung verschiedener Regierungsebenen und damit die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren notwendig machen.

Als eine konkrete, nächste Herausforderung steht die Einrichtung eines Koordinierungsmechanismus zwischen den verschiedenen Regierungsebenen an. Ursprünglich galt dieser bereits als Bedingung für das Inkrafttreten des Abkommens, wurde aber noch nicht umgesetzt. Ein

wirksamer Koordinierungsmechanismus bzw. Abstimmungsmechanismus soll garantieren, dass das Land gegenüber der Kommission mit »einer Stimme« sprechen, die Verhandlungen von Reformen und später auch die Anpassung an den *Acquis Communautaire* bestreiten kann. Bisher standen Partikularinteressen der verschiedenen Parteien und die Kompetenzstreitigkeiten der unterschiedlichen Regierungen – vor allem auf Staats- und Entitätsebene – der Errichtung eines entsprechenden Mechanismus offen im Wege.

Die Regierungskonstellationen haben sich geändert, formell kann man von einem Durchbruch sprechen. Aber der Neustart, den die deutsch-britische Initiative mit auf den Weg gebracht hat, wird nur von Erfolg gekennzeichnet sein, wenn die Vetomächte einlenken. Der Druck hat sich erhöht. Der Widerstand der Vetomächte auch. Ob dieser gebrochen werden kann, wird davon abhängen, ob die EU ihr gestärktes Engagement weiter aufrechterhält.



## Über die Autorin

**Judith Illerhues** ist Landesvertreterin der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bosnien und Herzegowina.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Mittel- und Osteuropa  
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Dr. Reinhard Krumm, Leiter, Referat Mittel- und Osteuropa

Tel.: ++49-30-269-35-7726 | Fax: ++49-30-269-35-9250  
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen/Kontakt:  
[info.moe@fes.de](mailto:info.moe@fes.de)

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN  
978-3-95861-160-3