

Verschoben und ungelöst: Polizeireform in Bosnien und Herzegowina

11. September 2007

www.kas.de/sarajevo

Die Einigung auf eine Reform der territorial und ethnisch zergliederten Polizei Bosniens-Herzegowinas war eine der Bedingungen der EU für die Aufnahme der Verhandlungen eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) im Herbst 2005, dem ersten und entscheidenden Schritt des Landes auf dem Weg in die EU. Obwohl das SAA seit Frühjahr 2007 für die Unterzeichnung bereit liegt, ist es wieder einmal die Polizeireform, die einer Unterschrift der EU im Wege steht. Der Kompromiss vom 5. Oktober 2005 hat sich als wertlos herausgestellt, hat er doch primär die Schaffung eines Gremiums für die Aushandlung der Detailfragen und Umsetzung der Vorschriften innerhalb von fünf Jahren vorgesehen und damit die Lösung verschoben. Mittlerweile versucht sich ein dritter Hoher Repräsentant an der Vereinheitlichung der Polizei. Doch Miroslav Lajčak, der am 1. Juli das Amt von Christian Schwarz-Schilling übernommen hat, ist durch die nach wie vor akute Schließungs-Diskussion des OHR innenpolitisch geschwächt. Die doppelte Krise Bosniens-Herzegowinas, gekennzeichnet durch die innenpolitische Stagnation und feindliche Rhetorik seit April 2006 und die Uneinigkeit der Internationalen Gemeinschaft, scheint sich zu verschärfen.

Heute, wie vor zwei Jahren geht es um drei Grundsätze, die bei der Reform zu berücksichtigen sind: 1. die Übertragung aller legislativen und budgetären Zuständigkeiten auf die gesamtstaatliche Ebene; 2. keine politische Einmischung in die tägliche Polizeiarbeit; 3. die Festlegung funktionaler Polizeibezirke anhand technischer Kriterien der Polizeiarbeit. Diese so genannten „EU-Kriterien“ folgen einem klaren politischen Ziel, nämlich der Stärkung des Gesamtstaates, auch wenn Fragen der Effizienz

und Effektivität in den Vordergrund gestellt werden. So rüttelt die Reform an der bestehenden Staatsstruktur und ihr wiederholtes Scheitern offenbart das Dilemma des Staates Bosnien-Herzegowinas (BuH).

Das Haupthindernis für Fortschritte liegt nach wie vor in der Separation und fehlenden einheitlichen Vision des Staates. In der Polizeistruktur drückt sich diese Trennung folgenderweise aus: In BuH gibt es etwa 19.000 Polizisten, die in 13 unterschiedlichen Einheiten aufgeteilt sind. So gibt es eine Polizei der Republika Srpska (RS), eine Polizei der Föderation Bosnien-Herzegowinas (FBuH), eine Polizei des Distrikt Brcko und in jedem der zehn Kantone der FBuH zudem eine eigene Polizei. Auf gesamtstaatlicher Ebene gibt es den staatlichen Nachrichten- und Sicherheitsdienst (SIPA) und den staatlichen Grenzschutz (SBS). Diese komplexe Struktur verschlingt im Jahr zehn Prozent der öffentlichen Haushaltsmittel, ohne dass der Bevölkerung eine ausreichende Polizeiarbeit zugute kommt. So gilt die Polizei als Machtinstrument in Händen der jeweiligen Mehrheitsbevölkerung (Bosniaken, bosnischen Serben oder bosnischen Kroaten), die oftmals weder fähig noch gewillt scheint, Kriminalität zu bekämpfen. Einsatzmöglichkeiten dieser weitgehenden ethnischen Polizeieinheiten machen an der innerstaatlichen Entitätsgrenze halt. Diese Grenze zwischen der Föderation Bosnien-Herzegowinas und der Republika Srpska ist die entscheidende Grenze. Hierbei geht es nicht um eine „normale“ Grenze zwischen föderalen Einheiten sondern einerseits um die Frage der Existenz des Staates Bosnien-Herzegowina und andererseits um die Frage der Existenz der RS und ihres vor bald 13 Jahren in Dayton zugebilligten (hohen) Maßes an Souveränität.

11. September 2007

www.kas.de/sarajevo

Diametral entgegengesetzt sind so auch die Interessen von bosnischen Serben und Bosniaken. Die bosnischen Serben sehen die RS-Polizei als eine Garantie für den Bestand der RS. Nachdem sie 2006 – unter großem internationalen Druck – einer Übertragung der Verteidigungskompetenz auf BuH-Niveau zugestimmt hatten, ist die Polizei das letzte Bollwerk des Gewaltmonopols. Gegen eine schleichende Verfassungsreform, drohen sie nun mit einer Rücknahme der Kompetenz-Übertragungen und einem RS-Unabhängigkeitsreferendum. Die Bosniaken hingegen wollen keine Schwächung des Staates mehr hinnehmen und fordern eine einheitliche Polizei multi-ethnischen Charakters.

Lajčak hatte bereits kurz nach seinem Amtsantritt erklärt, die Polizeireform besitze für ihn höchste Priorität (alle anderen Reformen, wie die überaus wichtige Verfassungsreform, könnten erst nach einer Einigung in der Polizeireform zur Verhandlung stehen). Bis Ende September müsse eine Einigung erzielt werden. Nur so könnte Bosnien-Herzegowina am Annäherungstempo festzuhalten und vermeiden, im nächsten EU-Fortschrittsbericht zurückzufallen. Nun schlug Lajčak neben der Beibehaltung der bestehenden Polizeistruktur die Bildung mehrerer Polizeibereiche in der RS vor. Damit würde die Trennungslinie zwischen den Entitäten zwar unangetastet bleiben, doch würden die RS-Einheiten unter dem Dach einer BuH-Polizei zusammengefasst werden. Das Budget der Polizeikräfte sollte auf Vorschlag des Sicherheitsministeriums BuHs vom Staatsparlament verabschiedet werden. Ein Leiter der Polizei BuHs würde eingesetzt werden, und gemeinsam mit den Leitern des Sicherheitsdienstes, SIPA und des Grenzschutzes, SBS in einem Rat sitzen. Diese drei Personen sollten Vertreter der drei Völker BuHs sein. Für die Koordinierung der Arbeit ist zudem ein Ausschuss der Polizeikommissare vorgesehen.

Doch dieser Vorschlag stößt auf wenig Gegenliebe und verspricht zudem nicht den notwendigen Abbau an Verwaltung. Den Bosniaken gehen die Zugeständnisse an

die bosnischen Serben zu weit. Sie befürchten die Aufgabe des dritten Prinzips, das de-facto eine Aufhebung der Entitätsgrenze bei polizeilichen Ermittlungen vorsah. Auch die bosnischen Serben sind von dem Plan nicht überzeugt. Um von der ernsthaften Suche nach Lösungen abzulenken hat RS-Ministerpräsident Dodik kürzlich die Diskussion um eine dritte Entität erneut ins Spiel gebracht. Dodik gibt sich nun als Verfechter der kroatischen Sache, schließt jedoch kategorisch aus, dass ein kroatischer Landesteil RS-Territorium schneiden könnte. Es scheint, als wären alle Argumente ausgetauscht und keine Kompromissfindung möglich.

Konnte der Bericht der Europäischen Kommission vom 9. November 2005 tatsächlich als Fortschrittsbericht bewerten werden – wurde doch von großen Reformschritten in allen Bereichen der EU-Normen berichtet, darunter der Durchbruch in den Gesprächen um die Polizeireform – so wird der nächste Bericht wenig vorteilhaftes anführen können. Doch wäre es falsch, die Schuld nur bei den Politikern des Landes zu suchen. Schließlich ist BuH ein Resultat diplomatischer Verhandlungen an denen die Internationale Gemeinschaft maßgeblich mitgewirkt hat und für die sie Mitverantwortung trägt. Neben dem Kosovo ist und bleibt daher auch die Frage der staatlichen Struktur und Identität Bosnien-Herzegowina ungelöst. Die Zukunft des Kosovos als auch Bosnien-Herzegowinas stellen sich zunehmend als Interdependent heraus. Die Europäische Union sollte diese Verbindung verstehen und eine klare Balkanpolitik verfolgen. Dazu würde zum jetzigen Zeitpunkt u.a. die Vermeidung der lähmenden Diskussionen um eine Schließung des OHR gehören.

Während sich die Politiker BuHs durch ihre Kompromisslosigkeit öffentlich als nationale Helden feiern lassen und im Ringen gegen die „Bevormundung“ der Internationalen Gemeinschaft glänzen, verlieren Staat und Bevölkerung wertvolle Zeit. Gerade jetzt ist es daher nötig, aus der doppelten Krise herauszufinden. Die Europäische Union könnte damit beginnen, ihr eigenes En-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

gagement zu überprüfen und auf eine stabile Grundlage zu stellen.

AUSLANDSBÜRO

BOSNIEN-HERZEGOWINA

CHRISTINA C. KRAUSE

11. September 2007

www.kas.de/sarajevo