



**HEINRICH BÖLL STIFTUNG**

**POLICY BRIEF:**

**25 Jahre Friedensabkommen von Dayton:  
Wie sieht der Weg aus zu einer  
zukunftsfähigen Vereinbarung?**

**WB6-Strategiegruppe  
für eine effektive EU-Erweiterungspolitik**

**Januar 2021**

# INHALT

Einleitung und Empfehlungen .....	1
25 Jahre nach dem Abkommen von Dayton: Dysfunktionaler Staat und ungewisser Frieden .....	2
Den Ansatz ändern heißt in der Region starten .....	3
Zeit für eine (pro)aktive Rolle der internationalen Gemeinschaft .....	5



## 25 Jahre Friedensabkommen von Dayton: Wie sieht der Weg aus zu einer zukunftsfähigen Vereinbarung?

Das Allgemeine Rahmenabkommen für Frieden in Bosnien und Herzegowina, auch bekannt als Friedensabkommen von Dayton (Dayton Peace Agreement, DPA), wurde am 14. Dezember 1995 in Paris formell unterzeichnet. Es beendete den bewaffneten Konflikt in Bosnien und Herzegowina. Die gegenwärtige Verfassung des Landes ist identisch mit dem Annex 4 des Friedensabkommens. Die Republik Bosnien und Herzegowina, die Republik Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien einigten sich als Vertragsparteien auf Frieden und einen einzigen souveränen Staat, der in zwei Gebiete aufgeteilt wurde: die überwiegend serbisch bewohnte Republika Srpska und die Föderation Bosnien und Herzegowina, in der vorwiegend die kroatisch-bosniakische Bevölkerung lebt.

Der Dayton-Vertrag beendete zwar den bewaffneten Konflikt in Bosnien und Herzegowina (BuH), etablierte aber zugleich einen Staat mit einer extrem komplexen und vielschichtigen Struktur aus Mechanismen zur Gewaltenteilung zwischen drei sogenannten „Konstituenten“, wodurch der Friedensprozess genauso eingefroren wie der ihm vorausgehende bewaffnete Konflikt der 1990er Jahre. Die Einbindung internationaler Akteurinnen und Akteure, die das Friedensabkommen vorsah, führte zu einem bis heute starken internationalen Einfluss, insbesondere durch das Büro des Hohen Repräsentanten für Bosnien und Herzegowina, dessen Mandat die Umsetzung sämtlicher ziviler Aspekte des Abkommens umfasst. Die Europäische Union und die Vereinigten Staaten spielten sowohl während der Verhandlungen als auch in der Umsetzung des Friedensvertrags ebenfalls eine wichtige Rolle, die sie bis heute im politischen Prozess zur Bewältigung des Konflikts und seiner weiteren Entwicklung innehaben. Dennoch ringt BuH, gefangen in den Bestimmungen des Dayton-Abkommens, weiterhin mit inneren Problemen, insbesondere mit ethnisch begründeter verfassungsmäßiger Diskriminierung und separatistischen Strömungen. Dazu kommen Einflüsse aus dem Ausland und Druck aus der Region. Dies hat zusammen mit dem politischen Versagen der Akteure im eigenen Land erheblich dazu beigetragen, dass BuH sich inzwischen zu den Außenseitern des EU-Assoziationsprozesses zählen lassen muss. Im Jahr 2020 rückten eine Vielzahl internationaler Konferenzen und Gespräche anlässlich des 25-jährigen Bestehens des DPA das Land wieder in das Licht der internationalen Aufmerksamkeit. Stabilität und Fortschritt auf dem Balkan erscheinen ohne eine Lösung des Themas BuH zweifelhaft. Denn es geht nicht nur um ein regionales, sondern um ein gesamteuropäisches Problem.

### Empfehlungen:

-  Die internationale Gemeinschaft sollte BuH im europäischen Integrationsprozess unterstützen, indem sie das Ende der Angriffe auf die staatliche Integrität des Landes und die vollständige Umsetzung der Bedingungen für die EU-Beitrittsverhandlungen fordert.
-  Es ist sehr wichtig, dass die internationale Gemeinschaft die Gefahr einer Sezession und Destabilisierung von BuH erkennt und alle diesbezüglichen Handlungen verurteilt. Sie sollte die Unverletzlichkeit der international anerkannten Grenzlinien auf dem Westbalkan betonen und die Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Landes durch Serbien und Kroatien als Problem thematisieren.
-  Die Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, insbesondere die Abschaffung jeglicher Diskriminierung im Wahlverfahren, sollte getrennt von allen weiteren politischen Themen rund um die Verfassungsreform behandelt werden. Die internationale Gemeinschaft sollte darauf bestehen, dass dieser Prozess entpolitisiert wird. Zu diesem Zweck muss das Risiko ausgeschlossen werden, dass die Verfassung weiterhin diskriminierende Artikel enthält und die politischen Parteien sich weiterhin auf ihre (ethnisch motivierten) eigenen Interessen konzentrieren.



- Debatten über das Wahlrecht mit nationalen und internationalen Experten sollten angestoßen und von einem transparenten Dialog mit einer breiteren Öffentlichkeit flankiert werden. Das Wahlrecht muss im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens diskutiert werden. Ein Ausschluss von Stimmrechten oder die weitere ethnische Zersplitterung Bosniens und Herzegowinas darf nicht zugelassen werden.
- Die internationale Gemeinschaft sollte konsequent Reformen fördern und jegliche Leugnung, Banalisierung, Rechtfertigung oder Duldung der in den 1990er Jahren und im Zweiten Weltkrieg begangenen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verhindern.
- Die internationalen Akteurinnen und Akteure sollten den Weg für eine Verfassungsreform in BuH gemeinsam ebnen, um einen funktionsfähigen Staat und die Gleichheit aller Bürger\*innen zu gewährleisten.
- Die sechs Staaten des Westbalkans (WB6-Länder) sollten durch verbesserte Beziehungen der verschiedenen Volksgruppen, durch einen konstruktiven Umgang mit dem Erbe des Kriegs bzw. der Kriege sowie durch die Unterstützung der für einen EU-Beitritt erforderlichen Reformen (bzw. des Friedensabkommens von Dayton) die Stabilität in der Region fördern.
- Die serbische und kroatische Außenpolitik in BuH sollte die eigene Verantwortung im Rahmen des Friedensvertrags widerspiegeln, die staatliche Souveränität und territoriale Integrität Bosniens und Herzegowinas achten und auf die gemeinschaftliche Umsetzung demokratischer Lösungen abzielen.

### 25 Jahre nach dem Abkommen von Dayton: Dysfunktionaler Staat und ungewisser Frieden

Das Friedensabkommen von Dayton sollte BuH den Weg von der frühen Phase direkt nach dem bewaffneten Konflikt über den Wiederaufbau und die Konsolidierung hin zu einem Ansatz der geteilten Macht zwischen den Bevölkerungsgruppen ermöglichen. Allerdings zeigte die führende, nationalistisch ausgerichtete politische Elite kaum politischen Willen, Reife oder Engagement für die Staatenbildung. Bei allen wichtigen Themen ist die Zentralregierung seit Jahren festgefahren. Die Parteien beharren auf ihren unvereinbaren Prioritäten und begründen diese eher aus ethnischen Erwägungen denn aus gemeinschaftlichen Interessen heraus. Diese Praxis der Konditionierung und Blockade der staatlichen Institutionen hat im Lauf der letzten 25 Jahre die politische Krise zementiert und insgesamt die Demokratisierung und Hinwendung des Landes zu den Werten der Europäischen Union begrenzt.

Ein deutliches Beispiel hierfür ist die fortgesetzte offizielle Nichtbeachtung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Sejdić-Finci, Zornić, Pilav, Šlaku, Pudarić) bezüglich der Streichung diskriminierender Paragraphen zum Wahlverfahren aus der Verfassung. Gemäß der Verfassung Bosniens und Herzegowinas stimmen die bosnischen Staatsbürger\*innen im Gebiet der Föderation über die kroatischen und bosniakischen Mitglieder des Staatspräsidiums ab, wohingegen die im vorwiegend serbisch bevölkerten Gebiet

Die aktuellen Entwicklungen weisen darauf hin, dass die (De-)Konstruktion Bosniens und Herzegowinas voranschreitet. Anstatt den Staat zu stärken, schränken rückwärtsgerichtete politische Ansätze die elementaren staatlichen Funktionen ein, indem Trennlinien auf Grund der ethnischen Abstammung institutionell verankert werden.

der Republika Srpska lebenden Bosnier\*innen die serbischen Mitglieder wählen. Auch bei der Nominierung für die Präsidentschaftskandidaturen verhält es sich so: Die in der Föderation BuH lebenden Serb\*innen können nicht als serbische Präsidentschaftskandidat\*in aufgestellt werden. Dasselbe gilt umgekehrt für in der Republika Srpska lebende bosniakische und kroatische Bevölkerung.

„Sonstige Personen“ können überhaupt nicht kandidieren – weder für das Staatspräsidium noch für das Abgeordnetenhaus des bosnisch-herzegowinischen Parlaments. Auch die kroatische Partei Kroatische Demokratische Gemeinschaft (HDZ) übt von außen starken Druck auf die Wahl des kroatischen Präsidiumsmitglieds in BuH aus, um zu erreichen, dass diese nach ethnischen Gesichtspunkten erfolgt. Kroatien setzt sich zudem bei EU und NATO immer wieder dafür ein, BuH zu einer Reform seines Wahlrechts und seiner Verfassung zu zwingen, um die „Gleichheit der drei konstituierenden Völker“ zu gewährleisten. Der Begriff „Föderalisierung“ bezeichnet im Jargon der HDZ einen beschönigenden Ausdruck für die Schaffung einer dritten Gebietseinheit und die weitere innere Aufspaltung Bosniens und Herzegowinas in ethnische Enklaven.

Die Leugnung und Verherrlichung von  
Kriegsverbrechen und der daran  
Schuldigen sind in Bosnien und  
Herzegowina allgegenwärtig.

Durch die Manipulation von Narra-  
tiven und historischen Revisionismus  
befindet sich Bosnien und Herzegow-  
ina in einem „erstarrten Konflikt“.

Die jahrelangen Debatten über das Wahlrecht und der starke Druck der nationalistischen Parteien haben das Land in ein dysfunktionales System der Regierungsführung manövriert. Staat und Bevölkerung sind zwischen der Realität ihrer jeweiligen Gebietseinheit und der Vorstellung eines fiktiven ethnischen Raums gefangen. Die permanente Einmischung Serbiens und Kroatiens befeuert die Spannungen weiter – in einem Konflikt, den keine Seite gewinnen kann.

Im Staat, den das Friedensabkommen von Dayton vor 25 Jahren schuf, sind starke separatistische Tendenzen zu beobachten. Diese bedrohen immer wieder den Frieden und das Vertrauensverhältnis der Volksgruppen untereinander sowie zu den Nachbarländern (Serbien und Kroatien).

Es liegt auf der Hand, dass das Dayton-Abkommen BuH keine Struktur gegeben hat, die die Menschen als Staatsbürger\*innen anerkennt. Stattdessen folgt das Abkommen weiterhin der Logik des Krieges, die die ethnische Zugehörigkeit als übergeordnetes Prinzip zugrunde legt. So ist auch der Friedensprozess zwischen den Fronten der ethnischen Spaltung und der kriegstreiberischen Rhetorik der politischen Eliten stecken geblieben. Entsprechend bleiben die Ideologien und Einstellungen der 1990er Jahre maßgeblich, wodurch BuH den Prozess der Vergangenheitsbewältigung noch nicht einmal in Gang setzen kann. Die Leugnung der gerichtlich verurteilten Kriegsverbrechen und die Verherrlichung der Täter\*innen ist allgegenwärtig, und die zuständigen Institutionen zeigen nach wie vor nicht den politischen Willen, diese Praxis durch entsprechende Verordnungen zu unterbinden oder sonstige behördliche Schritte dagegen einzuleiten. Die Gesellschaft Bosniens und Herzegowinas erlebt die offene Leugnung, Banalisierung, Rechtfertigung und Duldung von Verbrechen und Tatsachen, die durch Gerichte belegt und verurteilt wurden. Nicht nur die Verantwortung der Täter\*innen, sondern auch die Verbrechen an sich werden bestritten. Dies führt zu einer fortgesetzten Spaltung des Landes und macht den Aufbau einer auf demokratischen Grundwerten basierenden Gesellschaft praktisch unmöglich.



## Den Ansatz ändern heißt in der Region starten

Die Bedeutung des Dayton-Vertrags wird im Westbalkan vorwiegend in Bezug auf die Unterzeichnerstaaten verstanden (BuH, Serbien und Kroatien), obwohl ethnische Konflikte und staatliches Versagen weder den Nachbarländern noch der Region insgesamt fremd sind. Obwohl Serbien und Kroatien daran gebunden sind, die Souveränität und territoriale Integrität Bosniens und Herzegowinas zu achten und zu stärken, haben beide Staaten, gemeinsam mit den ethnisch-politischen Eliten in BuH, die staatlichen Institutionen des Landes und ihre Funktionsfähigkeit eher geschwächt.

Unterstützt durch Russland, nahm insbesondere Serbien in den vergangenen 25 Jahren eine Schlüsselrolle bei der Destabilisierung des Westbalkans ein. Durch Ausbau seiner Beziehungen mit der bosnisch-herzegowinischen Gebietseinheit Republika Srpska macht Serbien unverhohlen seine territorialen Ansprüche in BuH geltend, ohne das Land oder das Gemeinwohl seiner Bürger\*innen insgesamt zu achten.

Diese Bestrebungen sind in vielen offiziellen Verlautbarungen

und Regierungsdokumenten niedergelegt, unter anderem in der Nationalen Sicherheitsstrategie der Republik Serbien. Der Erhalt der Republika Srpska gehört zu den Prioritäten der serbischen Außenpolitik. Der serbische Interventionismus infiltriert auch die Wirtschaftspolitik: Das Konjunkturprogramm der Regierung „Serbien 2025“ sieht ein zusätzliches Investitionsvolumen von 100 Millionen Euro für die Republika Srpska vor. Serbien hat die „weichen“ Mechanismen der Machtausübung und die informellen Kanäle systematisch gestärkt, um seine Nachbarländer zu destabilisieren.

Kroatien hingegen unterstützt und stärkt mit seiner kontinuierlichen Einmischung in die bosnisch-herzegowinische Innenpolitik die separatistischen Tendenzen im Land (etwa die Ausrufung "kroatischer Gebiete" auf bosnisch-herzegowinischem Staatsgebiet, die Rehabilitierung von Herceg-Bosna sowie geschichtsrevisionistische Ansätze im allgemeinen). Kroatien missbraucht zudem immer wieder seine EU-Mitgliedschaft und die Kommunikationskanäle der EU zur Verfolgung seiner nationalistischen Interessen in BuH.

Die Westbalkanstaaten sollten sich für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und die Überwindung des gegenwärtigen Schwebezustands in Bosnien und Herzegowina einsetzen. Sowohl die Region als auch Europa insgesamt sollten mehr Engagement und Solidarität gegen ethnisch-politische Manipulation, Korruption und Autoritarismus zeigen.

Die Länder Südosteuropas (Regierungsbehörden und Nichtregierungsorganisationen) sollten stärker in die regionale Debatte und Initiativen zur Überwindung der gegenwärtigen Situation eingebunden und aktiv werden.

Auch mit dem neu gewählten Staatspräsidenten zeichnet sich kein politischer Wechsel ab; ganz im Gegenteil: Die politische Haltung Kroatiens gegenüber BuH ist identisch geblieben. Dieser Kurs erweist sich als besonders gefährlich für die Region insgesamt und unterwandert den Weg hin zu Verfassungsreformen und Staatenbildung in BuH.

Viele Länder in der Region und in ganz Europa (auch Slowenien und Nordmazedonien) sind von ethnischen Konflikten und dysfunktionalen staatlichen Institutionen betroffen. Im regionalen Kontext der WB6-Staaten wird diesen Problemen allerdings eine eher nachgeordnete Relevanz zugesprochen. Vielmehr findet hier wenig bzw. überhaupt

keine öffentliche Debatte über den Krieg in BuH und sein Vermächtnis statt – trotz der eigenen indirekten Beteiligung dieser Länder am Konflikt und trotz der Tatsache, dass auch ihre Bevölkerung sich aus verschiedenen ethnischen Gruppen zusammensetzt. Die Notwendigkeit, Frieden und Stabilität in der Region zu schaffen, ist an die Bereitschaft gebunden, etwas über die eigene Vergangenheit zu lernen, auch über das Friedensabkommen von Dayton. Dies gilt für alle Länder Ex-Jugoslawiens, unabhängig von ihren einzelstaatlichen Kriegserfahrungen. Folgendes Beispiel verdeutlicht, wie sehr es am Verständnis für das Prinzip von Sicherheitsgarantien und Versprechen der Nicht-Wiederholung mangelt: Das Gedenken an den Völkermord von Srebrenica beispielsweise wird lediglich als Problem zwischen Bosniak\*innen und Serb\*innen gesehen, nicht als Frage der Menschenrechte, der Überwindung nationalistisch-chauvinistischer Interessen oder der ethnischen Spaltungen in der Region und in Europa. Solidarität und Vergangenheitsbewältigung sind grundlegend für den Aufbau demokratischer Strukturen, nicht nur in BuH, sondern auch auf dem Westbalkan insgesamt. Sie sind fundamentaler Bestandteil der Reformen, die sowohl für die bosnisch-herzegowinische Verfassungsreform als auch für die Umsetzung des Friedensabkommens von Dayton erforderlich sind, einschließlich der darin enthaltenen Verpflichtungen.

### **Zeit für eine (pro)aktive Rolle der internationalen Gemeinschaft**

Das Friedensabkommen von Dayton erteilte einer Vielzahl internationaler Organisationen das Mandat zur Beobachtung, Überprüfung und Umsetzung seiner Bestandteile. Nach Kriegsende spielten die internationalen Akteurinnen und Akteure bei der Gestaltung der politischen Agenda in BuH eine bedeutende Rolle – unter anderem wurden Sanktionen gegen einige lokale politische Kräfte verhängt. Der Dayton-Vertrag hat durchaus Erfolge vorzuweisen, wie etwa die Gründung der Zentralbank, die Einführung einer gemeinsamen Währung, eines eigenen Kfz-Nummernschilds und verschiedener staatlicher Symbole – alles Maßnahmen, die von der internationalen Gemeinschaft durchgesetzt wurden. Hinzu kommt, dass die genannten Ergebnisse unmittelbar nach Abschluss des Friedensvertrags erreicht wurden. Anschließend wurde das Prinzip der „Local Ownership“ verkündet, während sich die internationalen Beobachter schrittweise zurückzogen und hofften, die bosnisch-herzegowinischen Institutionen würden die Lücke füllen und sich engagiert für das Wohl ihrer Bürger einsetzen. Hierbei übersahen sie den eklatanten Mangel an institutioneller Kapazität und Nachhaltigkeit im Land. Mittlerweile ist offensichtlich, dass der verfolgte „Ownership-Ansatz“ nicht die gewünschten Ergebnisse erbracht hatte. Darum sollte sich die internationale Gemeinschaft nun konstruktiver einbringen, um eine Lösung zu finden bzw. auf den Weg zu bringen, mit der BuH über den Status Quo hinaus, den das Abkommen von Dayton vorsah, Fortschritte erzielen kann.

Viele Themen hätten bereits in den vergangenen 25 Jahren geregelt werden sollen, einschließlich einer Verfassungsreform. Da BuH eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union anstrebt, muss den Verantwortlichen sehr deutlich gemacht werden, dass die Missachtung rechtsstaatlicher Prinzipien, die politische Beeinflussung der Rechtsprechung, die Leugnung von Kriegsverbrechen und die Verherrlichung von Kriegsverbrechern ein Ende haben müssen. Die internationale Gemeinschaft sollte zudem darauf bestehen, dass jegliche Angriffe auf den Staat BuH eingestellt werden. Damit die Aussicht auf einen EU-Beitritt für BuH erhalten bleibt und ein neues Momentum für Reformen entwickelt kann, muss die EU das Land viel aktiver begleiten und darin unterstützen, den inneren und äußeren Kräften, die das Land destabilisieren, Einhalt zu gebieten.

## Autor\*innen:

### Lejla Gačanica

Juristin, unabhängige Forscherin Sarajevo,  
**Bosnien und Herzegowina**

### Izabela Kisić

Geschäftsführerin, Helsinki-Komitee für  
Menschenrechte Belgrad, **Serbien**

### Petar Todorov

Institut für Nationalgeschichte - Skopje,  
**Nord-Mazedonien**

### Dr. Fisnik Korenica

Jurist, Gruppe für rechtliche und politische  
Studien Pristina, **Kosovo**

### Daliborka Uljarević

Geschäftsführerin, Zentrum für staatsbürger-  
liche Bildung Podgorica, **Montenegro**

Die "Strategiegruppe für eine politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche europäische Integration der Westbalkan-6" ist ein Zusammenschluss von Rechts-, Geschichts und Politikwissenschaftlern\*innen aus allen WB6-Ländern, organisiert von den Büros der Heinrich-Böll-Stiftung in Belgrad, Sarajevo und Berlin.

Ihr Ziel ist es, in den europäischen wie auch in den balkanischen Hauptstädten glaubwürdig für eine effektivere europäische Integration des Balkans einzutreten.

