

Die Reform und Restrukturierung der Polizei in Bosnien-Herzegowina stellt eine höchst komplexe und bisher nicht gemeisterte Herausforderung dar. Sämtliche Reformbemühungen wurden in der Vergangenheit durch überhöhte Erwartungen und eine Verknüpfung mit sachfremden, politischen Zielen belastet. Der Band zeigt die Ursprünge und Entwicklung der aktuellen strukturellen Probleme der Polizei. Darüber hinaus werden verschiedene, teilweise umgesetzte Reformansätze untersucht und zugleich die Rolle der an Reformen beteiligten internationalen und bosnisch-herzegowinischen Akteure beleuchtet.

*Tomislav Covic* wurde 1976 in Essen (NRW) geboren. Nach dem Abitur studierte er bis Oktober 2001 Rechtswissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum und legte im Juni 2004 die zweite juristische Staatsprüfung vor dem Landesjustizprüfungsamt des Landes Nordrhein-Westfalen ab. In der Zeit von Oktober 2006 bis Dezember 2009 verfasste er seine Dissertation am Lehrstuhl für Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft (Ruhr-Universität Bochum) bei Professor *Dr. Thomas Feltes*.

**Bochumer Schriften** T. Covic **Die Polizeireform in Bosnien und Herzegowina**

**Band 10**

**Bochumer Schriften  
zur Rechtsdogmatik  
und Kriminalpolitik**

**10**



**Tomislav Covic**

## **Die Polizeireform in Bosnien und Herzegowina**

**Rolle und Funktion der internationalen  
Gemeinschaft beim Aufbau von Innerer  
Sicherheit in einem Land im Umbruch**

TOMISLAV COVIC

Die Polizeireform in Bosnien und Herzegowina

**Bochumer Schriften**  
**zur Rechtsdogmatik und Kriminalpolitik**

Herausgegeben von

Thomas Feltes, Rolf Dietrich Herzberg und Holm Putzke

**Band 10**

# Die Polizeireform in Bosnien und Herzegowina

Tomislav Covic



2010

---

Felix-Verlag • Holzkirchen/Obb.

Covic, Tomislav: Die Polizeireform in Bosnien und Herzegowina – Rolle und Funktion der internationalen Gemeinschaft beim Aufbau von Innerer Sicherheit in einem Land im Umbruch / von Tomislav Covic. – Holzkirchen: Felix-Verlag, 2010 (Bochumer Schriften zur Rechtsdogmatik und Kriminalpolitik; Bd. X), Zugl.: Bochum, Univ., Diss., 2009

ISBN 978-3-927983-80-9

© 2010 Felix-Verlag GbR, Sufferloher Str. 7, D-83607 Holzkirchen/Obb.

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und sonstige Vervielfältigung, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des Verlags und Quellenangabe.

Druck: AZ Druck und Datentechnik GmbH, Kempten (Allgäu)

Printed in Germany

**ISBN 978-3-927983-80-9**

*Meinen Eltern Ruza und Vinko  
sowie meinem Bruder Kresimir*



## Vorwort

An dieser Stelle möchte ich die Gelegenheit nutzen, mich bei allen Personen zu bedanken, die mich sowohl fachlich als auch persönlich durch die herausfordernde Zeit der Anfertigung dieser Arbeit begleitet haben.

Zuallererst gilt mein besonders herzlicher Dank meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Thomas Feltes, der sich stets Zeit für die wissenschaftliche Betreuung der Arbeit nahm und mit menschlichem Engagement und konstruktiver Kritik den Verfasser stets zu motivieren wusste. Zugleich bedanke ich mich bei Herrn Professor Dr. Gereon Wolters für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Für die freundliche Unterstützung möchte ich mich nicht zuletzt bei den Mitarbeitern von EUPM, OHR, TeamConsult, der Polizeiakademie Sarajevo sowie bei meinen zahlreichen Ansprech- und Interviewpartnern in Deutschland und Bosnien-Herzegowina bedanken, die mit ihren Äußerungen und Hinweisen zahlreiche fruchtbare Denkanstöße lieferten.

Ebenso möchte ich mich bei den Mitarbeitern des Lehrstuhls für Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum für die freundliche Aufnahme und Unterstützung bedanken.

Essen, im Januar 2010

*Tomislav Covic*





## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>IX</b>
<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>XII</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>XIII</b>
<b>Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>A. Ausgangssituation.....</b>	<b>10</b>
I. Zeitraum vor Dayton .....	10
1. Der Föderale Sozialismus in Jugoslawien.....	10
2. Der Zerfall der Jugoslawischen Föderation .....	11
3. Der Einsatz der UN-Schutztruppe.....	17
4. Die Polizeimission der Westeuropäischen Union .....	19
II. Das Daytoner Abkommen – Bedeutung für die Polizei in Bosnien- Herzegowina.....	21
1. Das Allgemeine Rahmenabkommen für den Frieden .....	35
a. Die Verfassung im Friedensvertrag .....	36
b. Der Friedensvertrag.....	38
2. Der Sündenfall der internationalen Staatengemeinschaft .....	39
3. Der Hohe Repräsentant .....	42
a. Ausufernde Anwendung der Bonner Befugnisse – Fallbeispiele .....	45
aa. Bekämpfung der Korruption unter Verwendung der Bonner Befugnisse .....	45
bb. Entfernung eines Geheimdienstchefs.....	46
cc. Der Fall Mostar und der Rundumschlag .....	47
b. Auswirkungen auf den Friedensimplementierungsprozess.....	48
c. Das Für und Wider der Bonner Befugnisse und der <i>Granit-Case</i> .....	50
d. Die Bonner Befugnisse und die Polizeireformprinzipien der EU .....	52
e. Die Bonner Befugnisse als Sackgasse der Friedensimplementierung .....	55
4. Das Daytoner Patt.....	57
a. Die nationalistischen Fliehkräfte.....	57
b. Die europäische Lösung zur Überwindung der Daytoner Stagnation.....	60
c. Zukünftige Herausforderungen .....	61
5. Die internationale Polizei nach Dayton.....	63
a. Zivile und militärische Komponente der Friedensimplementierung.....	64
b. Die militärische Seite der Friedensimplementierung .....	68
c. Die zivile Seite der Friedensimplementierung .....	71
aa. IPTF und Community Policing in Bosnien-Herzegowina .....	72
bb. Weitere Problemfelder während der IPTF Mission .....	77

6.	Die Polizeirestrukturierungsvereinbarungen mit der Föderation und mit der Republika Srpska .....	83
a.	Die Polizeirestrukturierung in der Föderation .....	84
b.	Die Polizeirestrukturierung in der Republika Srpska .....	86
7.	Obstruktionen .....	91
a.	Behinderung der Flüchtlingsrückkehr/Checkpoints .....	91
b.	Organisierte Kriminalität und Korruption .....	97
c.	Zertifizierung/Dezertifizierung und Akkreditierung .....	101
d.	Downsizing .....	112
<b>B.</b>	<b>Die Polizeimission der Europäischen Union – EUPM .....</b>	<b>116</b>
I.	EUPM I .....	116
1.	Vorbereitungen zur Übernahme der Polizeimission .....	116
2.	Übergabe IPTF – EUPM I (Die Brüsseler Sicherheitslücke) .....	118
3.	Koordinierung der zivilen und militärischen Missionen .....	120
4.	Die Aufgaben der EUPM .....	124
II.	Das CARDS-Programm und der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess .....	130
III.	Die Machbarkeitsstudie .....	136
IV.	EUPM II .....	139
V.	EUPM III .....	147
VI.	Reform der gesamtstaatlichen Polizei .....	151
1.	Der Staatliche Grenzsicherungsdienst (SBS) .....	151
2.	Der Staatsermittlungs- und Staatsschutzdienst (SIPA) .....	155
<b>C.</b>	<b>Konzeption und Entwicklung der Großen Polizeireform .....</b>	<b>158</b>
I.	Der Final Assessment Report (Juli 2004) .....	160
1.	Organisation .....	161
a.	Management-Prozesse .....	161
b.	Informations- und Kommunikationsprozesse .....	162
c.	Logistik .....	162
d.	Allgemeine Organisation .....	162
2.	Personalstruktur .....	163
3.	Finanzen .....	165
4.	Produkte .....	166
a.	Das lokale Polizeiwesen .....	166
b.	Schnelle Intervention .....	168
c.	Kriminalitätsbekämpfung .....	168
d.	Kontrolle von Menschenmassen und Verkehrspolizei .....	169
II.	Die Polizeirestrukturierungskommission und der Abschlussbericht (Dezember 2004) .....	171
1.	Institutionale Empfehlungen der Polizeirestrukturierungskommission .....	172
2.	Territoriale Empfehlungen der Polizeirestrukturierungskommission .....	178
III.	Das Direktorat zur Implementierung der Polizei-Restrukturierung .....	185
1.	Decision on establishing the DIPR .....	186
a.	Das Leitungsgremium .....	187

b. Das Exekutivgremium.....	187
2. Entscheidungsfindung innerhalb des Leitungsgremiums.....	187
IV. Die koordinierte Community-Policing-Strategie .....	193
V. Die Mostar Declaration und Restrukturierungsvereinbarung .....	196
<b>D. Die aktuellen Reformgesetze und Transition der vollen</b>	
<b>Regierungsverantwortung auf die bosnisch-herzegowinischen Autoritäten .....</b>	<b>199</b>
I. Law on directorate for coordination of police bodies and on agencies for support to police structure of BiH (LoDA) .....	199
1. Agentur für forensische Untersuchungen und Begutachtung .....	199
2. Agentur für Ausbildung und fortgeschrittenes Personaltraining.....	200
3. Agentur zur Unterstützung der Polizei.....	201
4. Direktorat zur Koordinierung der Polizeikörperschaften.....	201
II. Law on Independent and Supervisory Bodies of Police Structure of BiH (LoISB).....	204
1. Das Unabhängige Gremium .....	204
2. Das Beschwerdegremium für Polizeibeamte .....	205
3. Das Öffentliche Beschwerdegremium .....	207
III. Die Exit-Strategie der Europäischen Union .....	214
<b>E. Zusammenfassung .....</b>	<b>217</b>
<b>F. Verbleibende Herausforderungen und abschließende Ausführungen .....</b>	<b>225</b>
 <b>Literaturverzeichnis .....</b>	 <b>233</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung I:	Der Vance-Owen-Plan.....	24
Abbildung II:	Die Föderation BiH .....	28
Abbildung III:	Bosnien und Herzegowina – Waffenstillstandslinien und Aufteilung nach Dayton.....	32
Abbildung A:	Bosniakisches Nummernschild.....	94
Abbildung B:	Bosnisch – Kroatisches Nummernschild.....	94
Abbildung C:	Bosnisch – Serbisches Nummernschild.....	94
Abbildung D:	Aktuell gebräuchliches Nummernschild in BiH.....	95
Abbildung IV:	UNMIBIH - Reform- und Restrukturierungsmatrix.....	102
Abbildung V:	Organisationsstruktur der Europäischen Polizeimission .....	128
Abbildung VI:	EUPM Befehlsstruktur .....	129
Abbildung VII:	EUPM Aufgabenfelder .....	142
Abbildung VIII:	Organigramm Polizeistruktur .....	192
Abbildung IX:	Darstellung der in den Polizeireformverhandlungen des Jahres 2008 konzipierten Einrichtungen und deren Aufgaben.....	210
Anhang I:	Vorläufiges Organigramm der geplanten Polizeistruktur, Stand Dezember 2006.....	230
Anhang II:	Community-Based-Policing Strategie 2007 .....	231

### Abkürzungsverzeichnis

BCPO	-	Beschwerdegremium für Polizeibeamte
BiH	-	Bosnien und Herzegowina (Bosna i Hercegovina)
CFSP	-	Common Foreign and Security Policy
CPCC	-	Civilian Planning and Conduct Capability
DFID	-	The United Kingdom Department for International Development
DPA	-	Dayton Peace Agreement
EU	-	Europäische Union
EUFOR	-	European Force/Europäische Streitkräfte
FBiH	-	Föderation Bosnien-Herzegowinas
GASP	-	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GFAP	-	General Framework Agreement for Peace
GSMPA	-	Greater Sarajevo Metropolitan Police Area
HB	-	High Representative for the Common Foreign and Security Policy
IPTF	-	International Police Task Force
JBC	-	Joint Boundary Commission
JCC	-	Joint Civilian Commission
KM	-	Konvertible Mark/Konvertibilna Marka
LoDA	-	Law on directorate for coordination of police bodies and on agencies for support to police structure of BiH
LoSB	-	Law on State Border Service
NCB	-	Non-Compliance-Berichte
OHR	-	Office of the High Representative
PCB	-	Öffentliches Beschwerdegremium
PIC	-	Friedensimplementierungsrat (Peace Implementation Council)
PSC	-	Political and Security Committee
RS	-	Republika Srpska
SAA	-	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SAP	-	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess
SBS	-	State Border Service
SDC	-	Swiss Agency for Development and Cooperation
SIPA	-	State Information and Protection Agency
SFOR	-	Stabilization Force
SFRJ	-	Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien
UNMIBIH	-	UN Mission für Bosnien und Herzegowina
UNPROFOR	-	UN Schutztruppe/United Nations Protection Force
WEU	-	West-Europäische Union



## Einleitung

Mit dem Abschluss des Daytoner Abkommens (DPA)<sup>1</sup> im Jahr 1995 wurde der Krieg auf dem Gebiet der ehemaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ) formell beendet. Die Kampfhandlungen zwischen Serben, Bosniaken<sup>2</sup> und Kroaten in Bosnien-Herzegowina kamen endgültig zum Erliegen.<sup>3</sup> Zugleich markierte das Abkommen den Startpunkt eines Befriedungs- und Demokratisierungsprozesses, der auch 13 Jahre nach Ende des Bosnienkrieges nicht zum Abschluss geführt werden konnte.<sup>4</sup> Internationale Bemühungen mit erheblichem finanziellen und personellen Aufwand haben bis dato kein freitragendes Gerüst eines vom demokratischen Leitbild geprägten Staates Bosnien und Herzegowina (BiH)<sup>5</sup> aufbauen können. Wesentliche Punkte des DPA waren selbst zu Beginn des Jahres 2010 nicht implementiert.<sup>6</sup> Hauptgrund hierfür ist die sog. nationale Frage, die bis heute nahezu sämtliche Punkte der Innenpolitik Bosnien-Herzegowinas überschattet und prägt.<sup>7</sup>

In der Rückschau scheint der institutionelle und gesellschaftliche Wiederaufbau Europas nach dem Zweiten Weltkrieg in einem vergleichbaren Zeitraum wesentlich erfolgreicher gewesen zu sein.<sup>8</sup> Dies mag verwundern, weil die Herausforderung im Hinblick auf die Anzahl der betroffenen Menschen und die geografische Ausdehnung der vom Krieg in Mitleidenschaft gezogenen Regionen seit Mai 1945 quantitativ größer war. Bereits jetzt übersteigt der finanzielle Aufwand des Wiederaufbaus Bosnien-

---

<sup>1</sup> Dayton Peace Agreement.

<sup>2</sup> Der Begriff „Bosniaken“ ersetzte während und nach dem Krieg zunehmend die Bezeichnung „bosnische Muslime“. Hiervon zu unterscheiden ist der Sammelbegriff „Bosnier“, mit dem die Bürger Bosnien-Herzegowinas unabhängig von Volkszugehörigkeit und Religion erfasst werden. Als Bosnier können demnach bosnische Kroaten, bosnische Serben und Bosniaken bezeichnet werden.

<sup>3</sup> Am 11. Oktober 1995 war im Vorlauf zu den Daytoner Verhandlungen ein vorläufiger Waffenstillstand zwischen den Parteien in Kraft getreten, siehe UNMIBH, Bosnia and Herzegovina, UNMIBIH Background.

<sup>4</sup> Das Allgemeine Rahmenabkommen für den Frieden wurde am 14. Dezember 1995 in Paris unterzeichnet, vgl. [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=375](http://www.ohr.int/print/?content_id=375), zuletzt besucht am 03.11.2008.

<sup>5</sup> Bosna i Hercegovina.

<sup>6</sup> Ein Punkt des DPA, der bis heute keiner abschließenden Lösung zugeführt werden konnte, ist die Brcko-Frage. Diese ist bis heute Gegenstand der Tagespolitik geblieben: vgl. OHR, Gregorian pozdravlja prijedlog Vijeca ministara za Brcko, 12.02.2009. Zwar wurde der Status der Stadt Brcko durch Verfassungszusatz I nunmehr verfassungsrechtlich fixiert. Damit wurde das provisorische Distriktskonstrukt zum Dauerzustand erklärt; vgl. OHR, Brcko District added to the BiH Constitution, 26.03.2009. Ein im ehemaligen Jugoslawien geläufiger Ausspruch hat sich somit wiederholt bewahrheitet: Jedes Provisorium ist von Dauer!

<sup>7</sup> So der ehemalige Hohe Repräsentant *Miroslav Lajcak* in EU-Integration of Bosnia and Herzegovina – A Mission Impossible?, Vortrag im Rahmen einer Diskussionsveranstaltung in der österreichischen Nationalbank, 21.04.2008, S. 4.

<sup>8</sup> Vgl. *Bayley*, The Contemporary Practices of Policing: A Comparative View, S. 6.



Herzegowinas bei einer pro-Kopf-Betrachtung die Marshallplan-Hilfen deutlich.<sup>9</sup> Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges gelang das Kunststück, das Misstrauen zwischen den bis dahin zutiefst verfeindeten Kriegsgegnern verhältnismäßig schnell zu überwinden und somit einen relativ fruchtbaren Annäherungs- und Wachstumsprozess in Europa in Gang zu setzen. Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, worin die besonderen Schwierigkeiten und Herausforderungen des Demokratisierungsprozesses in Bosnien-Herzegowina, einem Land mit nur 3,8 Mio. Einwohnern,<sup>10</sup> begründet liegen und aus welchem Grund die Stolpersteine auf dem Weg zu einer prosperierenden Demokratie bis heute nicht beseitigt werden konnten. Das internationale Leitungsgremium des Friedensimplementierungsrates<sup>11</sup> erkannte im November 2008 die Notwendigkeit, das Büro und die Position des Hohen Repräsentanten<sup>12</sup> (HR) in Bosnien-Herzegowina, der aufgrund seiner umfassenden Vollmachten als faktisches Staatsoberhaupt anzusehen ist, über das Jahr 2008 hinaus auf unbestimmte Zeit aufrecht zu erhalten.<sup>13</sup> Mit dieser Entscheidung sprach das Leitungsgremium den örtlichen Verantwortlichen de facto die Fähigkeit ab, Bosnien-Herzegowina eigenverantwortlich zu führen.

Die EU-Kommission erkannte im Jahr 1999, dass Bosnien-Herzegowina ein Sonderfall auf dem Balkan sei, weil es in dreierlei Hinsicht einen Übergangsprozess meistern müsse. Als erstes musste die Transformation von einer Teilrepublik des sozialistischen Gesamtstaates SFRJ zu einem selbständigen, funktionsfähigen Staat bewältigt werden.<sup>14</sup> Zweitens musste der Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft geschultert werden, der alle ehemaligen kommunistischen Länder vor nahezu unüberwindbare Probleme gestellt hatte.<sup>15</sup> Hinsichtlich dieser Punkte unterschied Bosnien-Herzegowina sich nicht von den anderen ehemaligen Teilrepubliken Jugoslawiens. Den maßgeblichen Unterschied bildete der dritte Punkt: der Übergang vom Krieg zu einem Frieden, in dem sich drei ehemalige Kriegsparteien in einem in zwei Entitäten aufgeteilten und zu großen Teilen zerstörten Land nachhaltig arrangieren mussten.

Als wesentlicher Indikator für den Erfolg beim Aufbau eines demokratischen Rechtsstaates wird regelmäßig der erfolgreiche Aufbau einer sog. effektiven und effizienten Polizei<sup>16</sup> im Rahmen demokratischer Strukturen ins Feld geführt.<sup>17</sup> Die Schaffung einer

<sup>9</sup> Flottau, Der Fluch von Dayton, in: Der Spiegel, Heft 45/ 2006, S. 135.

<sup>10</sup> Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland, Länderinformation Bosnien-Herzegowina.

<sup>11</sup> Peace Implementation Council – PIC.

<sup>12</sup> Office of the High Representative – OHR.

<sup>13</sup> OHR, Communiqué of the Steering Board of the Peace Implementation Council v. 20.11.2008.

<sup>14</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, 26.05.1999, Anhang 2, S. 15.

<sup>15</sup> Ebenda.

<sup>16</sup> Die Worthülsen „effektiv und effizient“ wurden im Zusammenhang mit Reformen in Bosnien-Herzegowina nahezu inflationär verwendet. Vgl. hierzu nur Police Restructuring Commission, Declaration, Brüssel, 28.10.2004, Police Restructuring Commission: Declaration, Brüssel, 28.10.2004. Durch eine stetige Neudefinition dessen, was eine effektive und effiziente Polizei in BiH ausmachen könnte, hat sich dieses Begriffspaar zunehmend zu einem gehaltsleeren Platzhalter entwickelt.

<sup>17</sup> Vgl. Shearing, Toward Democratic Policing: Rethinking Strategies of Transformation, S. 29;

unter rechtsstaatlichen Maßstäben funktionsfähigen Polizei war in Bosnien-Herzegowina vor dem Hintergrund der oben dargestellten Dreifachbelastung besonders herausfordernd und er bleibt es auch weiterhin. Bis heute ist es nicht gelungen, ein dauerhaftes, nachhaltiges demokratisches Polizeiwesen in Bosnien-Herzegowina zu installieren.

Das bisherige Scheitern einer grundlegenden Polizeireform kann nicht an einer Ursache festgemacht werden. Den immer noch vorhandenen Argwohn und das Misstrauen zwischen den Volksgruppen als alleinige Ursache ins Feld zu führen griffe jedenfalls zu kurz. Maßgeblich für das bisherige Misslingen der Reformbemühungen ist, dass Reformgespräche regelmäßig von allen drei Volksgruppen sowie von der internationalen Gemeinschaft durch die unterschwellige Verhandlung sachfremder Ziele pervertiert wurden. Die Daytoner Verhandlungen mit ihren offen gebliebenen Streitfragen und unaufgelösten Spannungen erfuhren in den Polizei-Reformgesprächen ihre inoffizielle Fortsetzung. Nachdem die Große Polizeireform im April 2008 verabschiedet wurde oder nach einer anderen möglichen Sichtweise scheiterte, werden die inoffiziellen Daytoner Verhandlungen in der aktuellen Verfassungsreformdiskussion weiter geführt, auch wenn das Büro des Hohen Repräsentanten gebetsmühlenartig betont, dass die Daytoner Ergebnisse nicht zur Disposition stünden.<sup>18</sup> Gegenstand der Verfassungsreformgespräche sind zugleich offen gebliebene strittige Punkte der Polizeireform, wie z.B. die Neuordnung der lokalen Polizeigebiete.<sup>19</sup> Der Ausgang dieser Gespräche wird maßgeblich über das Schicksal der Polizei in Bosnien-Herzegowina und nicht zuletzt aus diesem Grund über die weitere Existenz des bosnisch-herzegowinischen Gesamtstaates entscheiden.

Vertreter der EU haben auf der Konferenz von Thessaloniki im Jahr 2003 erklärt, dass die Länder des sog. Westlichen Balkans von der EU als wesentlicher Bestandteil Europas und einer zukünftigen EU betrachtet würden. Die Karte der EU werde daher erst nach dem Beitritt dieser Länder vollständig sein. Es wurde jedoch deutlich gemacht, dass die Annäherung und ein zukünftiger Beitritt nicht automatisch erfolgten, sondern dieser Prozess von den potentiellen Beitrittsländern Mitarbeit und unnachgiebigen politischen Willen erfordere.<sup>20</sup> Im Falle Bosnien-Herzegowinas wurde eine strukturelle Reform der Polizei zu einer grundlegenden Voraussetzung für den aktiven Annäherungsprozess an die EU und die Aufnahme von Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen<sup>21</sup> (SAA)<sup>22</sup> und dessen späteren Abschluss ge-

---

Aitchinson, Police Reform in Bosnia and Herzegovina: State, Democracy and International Assistance, in: Policing and Society, Ausgabe 17, Nr. 4, 01.12.2007, S. 323.

<sup>18</sup> Vgl. OHR, High Representative Miroslav Lajcak's statement at the press conference following Peace Implementation Council Steering Board meeting, 20.11.2008; vgl. auch Der SPIEGEL, Pfeile in die Seele, Interview mit Valentin Inzko, Heft 42/2009, S. 94.

<sup>19</sup> Vgl. die unten stehenden Ausführungen zu den Reformgesetzen des Jahres 2008 unter Punkt D.

<sup>20</sup> Rapid Press Release, Gipfeltreffen in Thessaloniki: ein Meilenstein der Beziehungen zwischen der EU und den Ländern des westlichen Balkans, 18.06.2003, IP/03/860\_DE.

<sup>21</sup> OHR, Bosnia and Herzegovina: Commission approves Feasibility Study, 18.11.2003.

macht.<sup>23</sup> Die EU hatte in den Verhandlungen zum SAA ein neues Druckmittel an der Hand, welches den widerspenstigen Akteuren zumindest in der Theorie die Möglichkeit bot, die Daytoner Stagnation zu überwinden.<sup>24</sup> Das SAA, welches die erste vertragliche Beziehung zwischen der EU und Bosnien-Herzegowina darstellte,<sup>25</sup> wurde am 16.06.2008 unterzeichnet,<sup>26</sup> obwohl die vom bosnischen Parlament im April 2008 verabschiedete Polizeireform,<sup>27</sup> bestehend aus zwei Gesetzen,<sup>28</sup> die Mindestanforderungen der EU nicht erfüllte.<sup>29</sup> Kritische Punkte der Reform, über die kein Konsens erzielt werden konnte, wurden ausgeklammert und die Lösung in die Zukunft verschoben. Verhandlungsmuster der lokalen Machthaber, die bereits aus den Daytoner Gesprächssitzungen bekannt waren,<sup>30</sup> traten erneut zu Tage und bescherten den nationalistischen Politikern scheinbare Erfolge: die Abgabe von Machtpositionen an den Gesamtstaat war minimal. Der erzielten Einigung auf die Reformgesetze ging ein zeitaufwendiger und oft zermürender Prozess voran, der geprägt war von anhaltenden Ressentiments zwischen den beteiligten Parteien<sup>31</sup> und unablässiger Einmischung von Seiten der Politik. Wie sich nicht zuletzt am Ergebnis der Verhandlungen zeigt, waren politische Motive prägend. Die tatsächlichen Erfordernisse zur Schaffung einer funktionierenden Polizei in Bosnien-Herzegowina traten dabei in den Hintergrund. Die von der EU aufgestellten Kriterien für die Polizeireform erwiesen sich im Nachhinein als zu ambitioniert, als dass sie in einem verhältnismäßig geringen Zeitraum umgesetzt werden konnten. Ob die trotz der Verfehlung der Zielvorstellungen erfolgte Unterzeichnung des SAA mit Bosnien-Herzegowina Folge eines fortschreitenden Erkenntnisprozesses auf Seiten der EU war oder nur aus Gründen außenpolitischer Berechnung erfolgte, lässt sich zum aktuellen Zeitpunkt nicht abschließend bewerten. Mit dem Abschluss

---

<sup>22</sup> EU-Außenkommissar Chris Patten unterstrich die Bedeutung Bosniens für Europa und machte deutlich, dass Verhandlungen mit BiH über den Abschluss eines SAA erst dann aufgenommen werden könnten, wenn die bosnische Seite eine Polizeireform auf den Weg brächte. *ICG, Bosnia's stalled Police Reform, No Progress, No EU*, S. 15.

<sup>23</sup> Vgl. hierzu die unten stehenden Ausführungen zu den drei Polizeireform-Prinzipien für Bosnien-Herzegowina unter Punkt A, III, 3, d.

<sup>24</sup> *Bickel, Konfliktanalyse Bosnien-Herzegowina*, S. 4f.

<sup>25</sup> *OHR, Speeches – Miroslav Lajcak: Address to the UN Security Council*, 05.12.2008.

<sup>26</sup> *Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland, Länderinformation Bosnien-Herzegowina*.

<sup>27</sup> *Rathfelder, Bosnien – Neuer Kitt für ein geteiltes Land*, in: *Die Presse.com*, 11.04.2008.

<sup>28</sup> Law on Directorate for Police Bodies and on Agencies for Support to Police Structures of BiH (Official Gazette 36/08) und Law on Independent and Supervisory Bodies of Police Structures of BiH (Official Gazette 36/08).

<sup>29</sup> Das Auswärtige Amt sieht in seiner Länderinformation zu BiH die Minimalanforderungen an die Polizeireform, wie später gezeigt werden wird, zu Unrecht als erfüllt an, *Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland, Länderinformation Bosnien-Herzegowina*.

<sup>30</sup> Die territoriale Frage bezüglich der Stadt Brcko im Posavina Korridor sollte ein Jahr nach Abschluss des Dayton-Abkommens abschließend und verbindlich von einer Schiedskommission entschieden werden. Eine Lösung dieser Frage ist bis heute noch nicht erfolgt.

<sup>31</sup> Im Folgenden wird der Begriff Parteien zur Bezeichnung der bosniakischen, serbischen und kroatischen Volksgruppen verwendet.

des SAA brachte die EU jedenfalls konkludent zum Ausdruck, dass sie weiterhin an die Kraft der EU-Beitrittsperspektive zur Lösung wesentlicher Probleme in Bosnien-Herzegowina glaubte. Ob das Wagnis des Abschlusses eines SAA mit Bosnien-Herzegowina den erforderlichen Willen und die notwendigen Kräfte entfalten wird, lässt sich kaum prognostizieren. Der erneute Zulauf zu radikalen Parteien in jüngster Zeit bietet für Optimismus nur wenig Raum. Angesichts der anhaltend schwierigen politischen Verhältnisse in Bosnien-Herzegowina und der ernüchternden Erfahrungen, die die internationalen Verhandlungsführer im vergangenen Jahrzehnt in Bosnien-Herzegowina machen mussten, lassen sich aber auch kleine Fortschritte, wie die beschlossenen Polizeireformgesetze, durchaus auch in einem positiven Licht sehen.

Jede Krisenregion ist einzigartig und birgt ihre eigenen Herausforderungen. Die Kumulation der Probleme, die Verschachtelung der verschiedenen Interessen und die Dauer des Konflikts machen die Polizeireformbemühungen in Bosnien-Herzegowina gleichwohl zu einer Herausforderung der besonderen Art. Zu nennen sind insbesondere die ethnischen, kulturellen, religiösen Differenzen, eine zerstörte Infrastruktur, der kontinuierliche wirtschaftliche Niedergang, ein latentes Misstrauen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen sowie Misstrauen sowohl gegenüber staatlichen als auch internationalen Institutionen. Nicht zu unterschlagen ist die Festigung krimineller Netzwerke nach Kriegsende in Bosnien-Herzegowina, die sich während des Krieges herausgebildet hatten und die bis dato einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Politik der einzelnen Volksgruppen in Bosnien-Herzegowina ausüben.

Praktisch jede Familie hatte während des Bosnien-Krieges Opfer zu beklagen.<sup>32</sup> Der Völkermord in Srebrenica ist durch den Karadzic-Prozess wieder ins Bewusstsein der europäischen Öffentlichkeit gerückt worden.<sup>33</sup> Das in Folge des Genozids in Srebrenica enttäuschte Vertrauen der bosnischen Bevölkerung ist ein anhaltendes Momentum für das Misstrauen der bosnisch-herzegowinischen Bevölkerung gegenüber der internationalen Gemeinschaft. Der weitere historische Hintergrund trägt ein Übriges zur schwierigen Ausgangssituation internationaler Akteure in Bosnien-Herzegowina bei: Dieses Land sah sich in seiner Geschichte immer wieder als Spielball internationaler Interessen ausgesetzt. So bildete sich im kollektiven Bewusstsein das Gefühl heraus, das „von außen“ wenig Gutes zu erwarten sei. Bei den internationalen Interessen ist zu differenzieren zwischen dem Verhältnis von Staaten außerhalb des westlichen Balkans<sup>34</sup> zu Bosnien-Herzegowina sowie dem Verhältnis von Westbalkanstaaten zu Bosnien-Herzegowina. Insbesondere das Verhältnis von Kroatien und Serbien zu Bosnien-

---

<sup>32</sup> Bayley, *Changing the Guard*, S. 5.

<sup>33</sup> Der Sonderstatus der Enklave Srebrenica bei den Kommunalwahlen 2008 ist ein Indikator für die ausbleibende Normalisierung des politisch-gesellschaftlichen Klimas. Vgl. hierzu *iFimes*, „Is Republika Srpska arming itself?“, 29.09.2008.

<sup>34</sup> Der u.a. von der EU verwendete Sammelbegriff „Western Balkans“ wird u.a. in Kroatien und Ungarn stark kritisiert, da der Begriff Balkan in diesen Ländern negativ belegt ist, vgl. *Weithmann*, *Krisenherd Balkan*, S 12. Vor diesem Hintergrund darf die Wahl dieses Sammelbegriffs zumindest als unglücklich bewertet werden.

Herzegowina birgt erhebliches Konfliktpotential. Zahlreiche Bürger Bosniens mit katholischem oder orthodoxem Glauben fühlen sich in erster Linie als Kroaten bzw. als Serben und nicht als Bosnier. Bei vielen dieser Menschen besteht ein größeres Zugehörigkeitsgefühl zu dem jeweiligen Nachbarstaat Kroatien bzw. Serbien als zu Bosnien-Herzegowina. Das Vorhandensein dieser „Reservestaaten“ wird von nationalistischen Gruppen konsequent für Zwecke genutzt, die der Schaffung eines funktionierenden Staates Bosnien-Herzegowina entgegenstehen. Die stete Betonung der Geschichte,<sup>35</sup> in der die ethnischen Gruppen jeweils auf das durch die andere Bevölkerungsgruppe begangene Unrecht hinweisen und zugleich den vormaligen Besitz eines bestimmten Territoriums betonen, sind Merkmale des Nationalismus im ehemaligen Jugoslawien. Die im ganzen ehemaligen Jugoslawien verbreitete Angst in einem Gebiet als Minderheit leben zu müssen<sup>36</sup> und autochthone Begründungsmuster nähren den destruktiven Nationalismus und haben von Anfang an zu einer Schwächung des bosnisch-herzegowinischen Staates insgesamt beigetragen. Zugleich wird die noch fehlende Identifizierung großer Teile der Bevölkerung mit dem Staat von verschiedenen Interessengruppen zur Destabilisierung Bosniens, sei es von außerbosnischen Gruppierungen auf staatlicher Ebene als auch von Extremisten innerhalb Bosniens ausgenutzt.

Die verantwortlichen Politiker der verschiedenen Volksgruppen haben erkannt, dass die Polizei ein wesentliches Instrument zur Durchsetzung und Sicherung politischer Interessen sein kann. Daher ist, nicht nur von Seiten der Republika Srpska, Widerstand bezüglich der Konzentrierung wesentlicher Befugnisse der Polizei auf staatlicher Ebene und die Neustrukturierung der lokalen Polizei zu verzeichnen. So zeigte sich während der zeitaufwendigen Verhandlungen zur Polizeireform, dass sämtliche Seiten die Defizite der Polizei erkannten, jedoch politischer Einfluss stets die grundlegende Neustrukturierung zu verhindern vermochte. Ob eine erfolgreiche Polizeireform dazu beitragen kann, das Fundament Bosniens zu stärken, ist schwierig zu beurteilen. Jedoch ist sicher, dass ohne eine grundsätzliche Akzeptanz des bosnisch-herzegowinischen Staates seitens der Bevölkerung, Reformbemühungen kein nachhaltiges Ergebnis bringen werden. Die vage Hoffnung, dass die Perspektive Bosnien-Herzegowinas auf den Beitritt zur EU zu einer Befriedung beitragen könnte, vermag konkrete und konzeptionierte Bemühungen zur Beseitigung der zahlreichen Konfliktfelder nicht zu ersetzen. Beispielhaft sei erwähnt, dass trotz EU-Mitgliedschaft weder der Konflikt zwischen Spaniern und Basken noch die Differenzen zwischen Flamen und Wallonen in Belgien gelöst worden sind. Ebenso fehlen Anhaltspunkte dafür, dass ein möglicher wirtschaftlicher Aufschwung Bosnien-Herzegowinas im Rahmen der europäischen Annäherung dazu beitragen kann, die ethno-politischen Spannungen dauerhaft abzubauen.

---

<sup>35</sup> „I am aware the country is overburdened with history and so on.“ *OHR*, Press Conference by the High Representative Miroslav Lajcak, following the PIC meeting, Sarajevo, 31.10.2007.

<sup>36</sup> So *Lajcak*, EU-Integration of Bosnia and Herzegovina – A Mission Impossible?, Vortrag im Rahmen einer Diskussionsveranstaltung in der österreichischen Nationalbank, 21.04.2008; vgl. auch *Silber/Little*, *The Death of Yugoslavia*, S. 292.

Die folgende Arbeit wird die Entwicklung Bosnien-Herzegowinas und die Rolle der internationalen Gemeinschaft beim Aufbau des Staates und insbesondere der Polizei als bedeutsame staatliche Institution nach Ende des Krieges darstellen und analysieren. Im Ergebnis wird gezeigt, dass zwei wesentliche, aufeinander aufbauende Faktoren zum Scheitern aller bisherigen grundlegenden Polizeireformbemühungen geführt haben.

Der in den Daytoner Verhandlungen konzipierte Staatsaufbau Bosnien-Herzegowinas, der de facto zu einer Zementierung der im Krieg herbeigeführten Kräfteverhältnisse und einer weitgehenden Dezentralisierung des Landes geführt hat, markiert den ersten Faktor. Die Dezentralisierung führte mittelbar in der nach-Dayton-Ära zu einer Lähmung der gesamtstaatlichen Institutionen und des Gesamtstaates, die nur durch politische Interventionen vom international besetzten Friedensimplementierungsrat und des Hohen Repräsentanten temporär überwunden werden konnte. Hintergrund der Funktionsunfähigkeit war ein zu keinem Zeitpunkt überwundener Dissens zwischen den drei großen Volksgruppen Bosnien-Herzegowinas über die Konzeption des bosnisch-herzegowinischen Staates.

Dem Versäumnis, eine für alle Seiten tatsächlich akzeptable, gesamtstaatliche Lösung in Dayton zu erzielen, folgte eine weit mehr als ein Jahrzehnt umspannende Kette unglücklicher politischer Interventionen der sich im Bosnien-Konflikt engagierenden außerbosnischen Staaten. Das Gros dieser Interventionen war geprägt von einer in einer erstaunlichen Konsequenz durchgehaltenen Verweigerungshaltung in Bezug auf die Wahrnehmung und Anerkennung des oben erwähnten bosnischen Grunddissenses.

Diese Verweigerungshaltung stellt den zweiten Faktor für das Scheitern von wichtigen Reformvorhaben in Bosnien-Herzegowina dar. Die wohl schwerwiegendste Folge dieser Haltung ist die verpasste Chance einer frühzeitigen Korrektur des in Dayton eingeschlagenen Kurses. Jeder offene Versuch, die Daytoner Ergebnisse umfassend zu korrigieren bzw. zu revidieren, schien die Gefahr zu bergen, den kriegerischen Konflikt wieder aufflammen zu lassen. Infolgedessen war das Engagement ausländischer Staaten in Bosnien-Herzegowina dadurch geprägt, dass man die rasch zu Tage getretenen Mängel der Daytoner Staatsformel zumindest dem Anschein nach innerhalb des von Dayton vorgegebenen starren Rahmens zu beheben versuchte. Die hierdurch zwangsläufig bedingten Misserfolge wurden oftmals als Erfolge oder verwirklichte Etappenziele umdeklariert. Dabei setzte der Friedensimplementierungsrat seine Hoffnungen vor allem auf den Faktor Zeit, was sich im Nachhinein als Irrweg herausstellte und dazu führte, dass Kredit in der bosnisch-herzegowinischen Bevölkerung dauerhaft verspielt wurde.

Die Polizeireform sollte entgegen anderslautender Beteuerungen primär nicht nur zur Schaffung einer funktionierenden, modernen, rechtsstaatlichen Polizei führen, sondern die Machtverhältnisse in Bosnien-Herzegowina neu verteilen und damit faktisch eine Korrektur Daytons bewirken. Eine weitgehende Zentralisierung von Einrichtungen der Polizei sollte den politischen Kräften der Volksgruppen unopportune Einflussmöglichkeiten auf die Arbeit der Polizei erschweren und zugleich die Integrität des

Gesamtstaates stärken. Die ausgeprägte Sensibilität der bosnischen Parteien in Bezug auf Fragen, welche vermeintlich die Souveränität der Teilstaaten oder eigene Machtpositionen betrafen, wurde von den internationalen Verhandlungsführern zwar wahrgenommen, jedoch erheblich unterschätzt, was die Erfolgsperspektive der Polizeireformverhandlungen von Beginn an minimierte. Vor allem die bosnischen Serben weigerten sich, die in Dayton erzielte starke Ausgangsposition bei nachträglichen Verhandlungen preiszugeben. Um sich jedoch nicht dem Vorwurf unkooperativen Verhaltens auszusetzen, erneuerten die bosnischen Serben sowie die beiden anderen bosnischen Parteien in Lippenbekenntnissen ihre Kompromissbereitschaft. Anstatt von den Parteien konkrete Zugeständnisse einzufordern, saßen die internationalen Verhandlungsführer der von den bosnischen Parteien halbherzig geäußerten Verhandlungsbereitschaft entgegen besseren Wissens wiederholt mit dem Ergebnis auf, dass eine Einigung über die Polizeireform in der begehrten Form nicht erzielt werden konnte.

Die Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf das Scheitern der Polizeireform war inkonsequent und lief in die falsche Richtung. Es wurden Schuldzuweisungen erteilt, kaum ernstzunehmende Drohkulissen aufgebaut und gleichwohl weitere Verhandlungen in der bisherigen Form angestrebt, anstatt den Mut aufzubringen, die grundsätzlichen Stolpersteine auf dem Weg zu einem funktionsfähigen Staat im Rahmen von grundlegenden Verhandlungen über die Neukonzeption des Staates Bosnien-Herzegowina zu beseitigen und so erst die unabdingbare Basis für fruchtbare Polizeireformverhandlungen zu schaffen.

Die diffizile politische Ausgangslage in Bosnien-Herzegowina erwies sich bei den Recherchen zu dieser Arbeit als besondere Herausforderung. War der ursprüngliche Konflikt in der ersten Hälfte der 90er Jahre noch begleitet von einem starken medialen und wissenschaftlichen Interesse und einem entsprechend dichten Informationsfluss, so ebte dieser nach dem Abschluss des Daytoner Abkommens spürbar ab. Der Informationstransfer durch die offiziellen Stellen der ehemaligen Kriegsparteien und über die ethnisch dominierten Medien Bosnien-Herzegowinas, aber auch durch internationale Stellen und Organisationen erfolgte selten ungefiltert, objektiv und frei von interessenorientierter oder propagandistischer Färbung. Anfragen des Verfassers blieben zudem nicht selten unbeantwortet.

Diese informationelle Ausgangssituation in Verbindung mit der Komplexität der verschiedenen Interessenkonstellationen erforderte eine relativ breite Basis zur Informationsgewinnung, die sich nicht auf eine methodisch homogene Vorgehensweise beschränken konnte.

Im Rahmen der Recherchen zu dieser Arbeit wurden offizielle Verhandlungs- und Sitzungsprotokolle ebenso wie (offizielle) Statements und Verlautbarungen ausgewertet. Zugleich wurden eigene Interviews mit an den Reformen beteiligten als auch von den Reformen betroffenen Personen geführt. Zu diesem Zweck wurden mehrere Reisen innerhalb Deutschlands und nach Bosnien-Herzegowina unternommen.

Darüber hinaus erfolgte eine Sichtung und Auswertung von wissenschaftlichen Abhandlungen, Statistiken, Zeitungs- und Zeitschriftenartikeln, klassischen und internetbasierten Texten sowie audiovisuellen Medien in kroatischer, bosnischer, serbischer,<sup>37</sup> englischer und deutscher Sprache. Die Bedeutungszunahme des Internets als Informationsmedium zeigte sich insofern, als viele offizielle Stellen das Internet als primäres Informations- und Kommunikationsmedium nutzten.

Zur besseren Verständlichkeit wird in der Arbeit nicht starr an einer chronologischen Darstellung bedeutender Vorgänge und Ereignisse festgehalten.

---

<sup>37</sup> Ob die serbische, kroatische und bosnische Sprache als eigene Sprachen im linguistischen Sinn zu kategorisieren sind, soll nicht Gegenstand dieser Arbeit sein. Jedenfalls ist zumindest die rein sprachliche Kommunikation zwischen den verschiedenen Volksgruppen ohne größere Probleme möglich. Zur Vereinfachung bürgerte sich -in Umschiffung einer möglichen Verletzung von Befindlichkeiten der Volksgruppen- auf Seiten der internationalen Organisationen die Sammelbezeichnung *local language* für die drei oben erwähnten Sprachen ein.



## A. Ausgangssituation

### I. Zeitraum vor Dayton

#### 1. Der Föderale Sozialismus in Jugoslawien

In der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ) waren Justiz und Polizei primär Instrumente des Staates, der Dienst am Staatsbürger stand nicht im Vordergrund. Das Ein-Parteien-System verwendete die Polizei in erster Linie zur Sicherung der politischen Konformität der multiethnischen Bevölkerung Jugoslawiens mit den Zielen der Staatspartei und zur Aufrechterhaltung einer bestimmten Form von Stabilität.<sup>38</sup> Die Polizeibehörden und die Justiz waren mithin fundamentale Instrumente der Staatskontrolle.<sup>39</sup> Nach dem Bruch mit dem Warschauer Pakt Mitte der 50er Jahre entwickelte sich in der SFRJ ein nationaler Kommunismus.<sup>40</sup> Die bis dahin existierende stalinistische Ausrichtung hatte zu einer Schwächung der Moral in der Bevölkerung geführt – in Abkehr von der bisherigen Doktrin, wurde die Wirtschaft dezentralisiert und die Macht der Geheimpolizei eingeschränkt.<sup>41</sup> Die Verfassung der SFRJ aus dem Jahre 1974 gestand den sechs Teilrepubliken zumindest in der Theorie umfassende Machtbefugnisse zu, was den Aufbau einer eigenen Polizei und Justiz mit einschloss.<sup>42</sup> Die Polizeibehörden der Teilrepubliken unterstanden fortan den jeweiligen Innenministerien dieser Republiken.<sup>43</sup> Gleichwohl war die Polizei weit vom rechtsstaatlichen Ansatz in westlichen Ländern entfernt. Der Gebrauch von Repressalien zur Aufrechterhaltung politischer Stabilität gehörte zum üblichen Repertoire der Polizei in der SFRJ.<sup>44</sup> Die Innenminister der einzelnen Teilrepubliken kontrollierten alle operativen und personellen Vorgänge in den ihnen untergeordneten Polizeibehörden – von einer Gewaltenteilung konnte folglich keine Rede sein.<sup>45</sup>

Auf Gesamtstaatsebene besaß die militärisch organisierte jugoslawische Milicija wesentliche Kompetenzen, die erst nach und nach beschränkt und auf die Polizeibehörden der Republiken verlagert wurden.<sup>46</sup> Die Milicija besaß den Ruf eines Schreckensinstruments der SFRJ, der sich auf die Erfassung von sog. Staatsfeinden, Unverlässlichkeit, Unprofessionalität und militärischer Attitüde begründete.<sup>47</sup>

---

<sup>38</sup> Vgl. *Celador*, Police Reform through ‚Democratic Policing‘?, S. 64.

<sup>39</sup> *Dziedzic/Bair*, Bosnia and the International Police Task Force, S. 262.

<sup>40</sup> *Davidov*, Titoism, in: Encyclopedia of Politics: The Left and The Right, Enzyklopädie.

<sup>41</sup> Ebenda.

<sup>42</sup> *Silber/Little*, The Death of Yugoslavia, S. 34.

<sup>43</sup> *Mayer Rieckh*, Vetting to Prevent Future Abuses – Reforming the Police, Courts and Prosecutor’s Offices in Bosnia and Herzegovina, S. 182f.

<sup>44</sup> *Celador*, Police Reform through ‚Democratic Policing‘?, S. 64.

<sup>45</sup> So *Mayer Rieckh*, Vetting to Prevent Future Abuses – Reforming the Police, Courts and Prosecutor’s Offices in Bosnia and Herzegovina, S. 183.

<sup>46</sup> *Kutnjak Ivkovic*, Distinct and Different: The Transformation of the Croatian Police, S. 4.

<sup>47</sup> *Kutnjak Ivkovic*, Distinct and Different: The Transformation of the Croatian Police, S. 5.

Das raue und überhebliche Auftreten der Milicija und das im Gegenzug geförderte Misstrauen in der Bevölkerung hielten sich bis zum Ende der SFRJ<sup>48</sup> und dürften mit zum Auseinanderfallen des ehemaligen Jugoslawiens beigetragen haben. Der vermeintlich leicht zu erzeugende Widerstand der Bevölkerung Bosnien-Herzegowinas in Bezug auf Polizeireformen und die Übertragung von Kompetenzen auf die gesamtstaatliche Ebene dürfte nicht zuletzt mit den negativen Erfahrungen mit der Polizei bzw. Milicija in der alten SFRJ zusammen hängen.

## 2. Der Zerfall der Jugoslawischen Föderation

Der kommunistische Zerfallsprozess Europas Ende der 80er Jahre erfasste auch die SFRJ und ihre Teilrepubliken. Der Zerfall in Folge einer andauernden Wirtschaftskrise ging mit der Zunahme von Spannungen zwischen den Nationen der multiethnischen SFRJ einher. Der Entwurf eines Papiers der serbischen Akademie der Wissenschaften und Künste fand am 24.09.1986 den Weg in die Tageszeitung *Vecerne Novosti*.<sup>49</sup> In diesem Papier wurde die vermeintliche Benachteiligung der serbischen Nation im Staatsgefüge der SFRJ herausgearbeitet.<sup>50</sup> Diese behauptete Benachteiligung wurde am 24. April 1987 einem breiten Fernsehpublikum vor Augen geführt, als in Kosovo Polje (Kosovo) Polizeibeamte der kosovarischen Polizei auf serbische Demonstranten einschlugen.<sup>51</sup> Die Nachrichten verschwiegen jedoch, dass die Angriffe der Polizei Folge einer gezielten Provokation von serbisch-nationalistischen Aktivisten waren, die eigens einen LKW mit Steinen organisiert hatten,<sup>52</sup> welche anschließend zu einem Angriff auf die kosovarischen Polizeibeamten verwendet worden waren.<sup>53</sup> Der anfängliche Konflikt zwischen Serben und Kosovo-Albanern im serbisch dominierten Kosovo führte zu einer Machtverschiebung zugunsten nationalistischer Politiker in Serbien.<sup>54</sup> Der jugoslawische Staatspräsident Ivan Stambolic versuchte vergeblich, den nationalistischen Geist wieder in die Flasche zu sperren, wurde jedoch noch im Jahr 1987 unter Federführung seines innerparteilichen Widersachers Milosevic gestürzt.<sup>55</sup>

Die Führer der anderen Teilrepubliken befürchteten in Folge der Nationalisierung Serbiens einen weiteren Ausbau der serbischen Dominanz in der SFRJ und im Gegenzug

---

<sup>48</sup> *Kutnjak Ivkovic*, a.a.O.

<sup>49</sup> *Vecerne Novosti* = Abendnachrichten (Übersetzung des Verfassers), *Silber/Little*, *The Death of Yugoslavia*, S. 31f.

<sup>50</sup> *Silber/Little*, a.a.O.

<sup>51</sup> *Silber/Little*, *The Death of Yugoslavia*, S. 37f.

<sup>52</sup> *Percy/Lapping/ Fraser/Loza*, *Smrt Jugoslavije*, Prva Episoda, 09:04 Min.

<sup>53</sup> *Silber/Little*, *The Death of Yugoslavia*, S. 37f.; Interview mit dem Nationalistenführer und Kosovo – Serben Miroslav Solevic in *Percy/Lapping/ Fraser/Loza*, *Smrt Jugoslavije*, Prva Episoda, 11:43 Min.

<sup>54</sup> Die Rede des serbischen Politikers Slobodan Milosevic am 28. Juni 1989 auf dem Amselfeld anlässlich des 600. Jahrestages der Schlacht auf dem Amselfeld im Kosovo steht für einen ersten Höhepunkt der nationalistischen Bewegungen und die Bedeutungszunahme selbiger in der SFRJ.

<sup>55</sup> *Süddeutsche Zeitung Online*, Milosevic in U-Haft, Ende eines Kriegstreibers, 29.06.2001.

die Schwächung der eigenen Teilrepubliken.<sup>56</sup> Nationalistische Propaganda konnte somit in diesen Teilrepubliken, insbesondere in Slowenien und Kroatien, auf fruchtbaren Boden fallen. In Kroatien herrschte die Befürchtung vor, dass die große serbische Minderheit, deren Anteil an der Bevölkerung Kroatiens zum damaligen Zeitpunkt 12% betrug,<sup>57</sup> in Folge des nationalistisch aufgeladenen Klimas die Unabhängigkeit von Gebieten, die einen großen Anteil an serbischen Einwohnern beherbergten,<sup>58</sup> fordern könnte. Das sorgfältig austarierte Kräfteverhältnis zwischen den jugoslawischen Teilrepubliken war endgültig aus dem Gleichgewicht geraten. Das scheinbare Kräftegleichgewicht in der Konzeption der SFRJ war Folge eines Schöpfungsprozesses, in dem Tito größtenteils willkürlich Teilrepubliken nach ethnischen Kriterien formte.<sup>59</sup> Das ethnische Ordnungsbild als Ansatz zur Überwindung des Zentralismus des untergegangenen Königreiches Jugoslawien<sup>60</sup> war als Ordnungsmodell jedoch ungeeignet, da es keine in der Größe vergleichbaren ethnischen Blöcke in Jugoslawien gab. Somit bestand die latente Gefahr der politischen Kontrollübernahme durch die serbische Bevölkerungsmehrheit. Dieser Gefahr wollte Tito durch eine gezielte Konstruktion der Teilrepubliken begegnen. Folge hiervon war einerseits die künstliche Aufspaltung von Volksgruppen, wie sie z.B. bei Serben und Montenegrinern erfolgte. Um andererseits ein Gegengewicht zur bevölkerungsreichen serbischen Teilrepublik zu schaffen wurden andere Teilrepubliken hinreichend groß konzipiert, um tatsächlich als Gegengewicht fungieren zu können. Dies geschah in Durchbrechung des ethnischen Ordnungsprinzips unter Inkaufnahme von großen ethnischen Minderheiten in diesen Teilrepubliken. Nebeneffekt dieser Ordnung war, dass nationalistisch motivierte Sezessionsbemühungen einzelner Teilstaaten scheinbar von vornherein die Grundlage entzogen wurde.<sup>61</sup> Die Grenzen dieser künstlichen, innerstaatlichen Konstrukte wurden nach dem offenen Ausbruch des Konflikts durch die sog. EG-Badinter-Schiedskommission im Dezember 1991 (vorbehaltlich einer anderweitigen Einigung der Parteien) als internationale Grenzen zwischen den Splitterländern der ehemaligen SFRJ empfohlen.<sup>62</sup>

---

<sup>56</sup> Vgl. Interview mit dem damaligen slowenischen Parteivorsitzenden Milan Kucan, der einen Auspruch von Milosevic zitiert: „Wir Serben, wir werden in unserem Interesse handeln – ob das die Verfassung verletzt, oder nicht.“, *Percy/Lapping/Fraser/Loza*, *Smrt Jugoslavije*, Prva Episoda, 27:16 Min.

<sup>57</sup> *Grotzky*, *Titos Traum zerbricht*, in: *Die Zeit*, Ausgabe 42, 12.10.1990, S. 7.

<sup>58</sup> wie z.B. die Krajina-Region.

<sup>59</sup> *Bjerregard*, *Ethnische Politik und Nationalismus in Ex-Jugoslawien – Ein Plädoyer für individuelle Kulturrechte*, Juni 2000, S. 2.

<sup>60</sup> Ebenda.

<sup>61</sup> Vgl. die Bewertung einer deutschen Zeitung kurz vor Ausbruch des Krieges in den 90er Jahren: *Grotzky*, *Titos Traum zerbricht*, in: *Die Zeit*, Ausgabe 42, 12.10.1990, S. 7.

<sup>62</sup> *Pellet*, *The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self – Determination of Peoples*, in: *European Journal of International Law*, Ausgabe 3, 1992, *Opinion 3 Badinter Commission 2.3*. S. 184f. Die Badinter-Schiedskommission sollte für die Teilstaaten des ehemaligen Jugoslawiens objektive Kriterien für eine Anerkennung durch die Staaten der Europäischen Gemeinschaft erarbeiten; die Ergebnisse der Schiedskommission entfalteten jedoch keine Bindungswirkung, vgl. *Woyke*, *Deutsch-französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung*,

Die zur Vermeidung einer serbischen Vormachtstellung geschaffenen autonomen Provinzen Vojvodina im Norden und Kosovo im Süden Serbiens büßten in der am 25.09.1990 verabschiedeten serbischen Verfassung ihre Autonomie ein.<sup>63</sup> Jene Personen und Personengruppen, die an der 1974er Verfassung festhielten, wurden aus der Einflussphäre Milosevics heraus als Konterrevolutionäre und Sezessionisten bezeichnet.<sup>64</sup> In Folge der hierdurch erfolgten Machtverschiebung zu Gunsten der serbischen Volksgruppe zog Slowenien seine Polizisten aus dem Kosovo ab.<sup>65</sup> Der Konflikt erreichte seinen ersten Höhepunkt, als die slowenischen Kommunisten den 14. außerordentlichen Parteitag der Kommunisten Jugoslawiens am 12.10.1991 verließen, nachdem die Gespräche über eine Neustrukturierung Jugoslawiens gescheitert waren<sup>66</sup> und sämtliche Anträge der slowenischen Kommunisten zuvor unter Ausnutzung der serbischen Dominanz auf dem Kongress abgelehnt worden waren.<sup>67</sup> Der Konflikt zwischen den Teilrepubliken eskalierte zunehmend und sollte schließlich mit dem Einsatz der jugoslawischen Volksarmee<sup>68</sup> im Inneren beendet werden. Der Beschluss zum Einsatz der JNA kam letztlich aufgrund der Weigerung des bosnisch-herzegowinischen Vertreters (einem bosnischen Serben) auf der Sitzung des jugoslawischen Staatspräsidiums am 10.05.1991 nicht zustande.<sup>69</sup> Der Beginn des Krieges ließ dennoch nicht mehr lange auf sich warten. Am 25.06.1991 erklärten die Republiken Kroatien und Slowenien einseitig ihre Unabhängigkeit und verließen die Föderation.<sup>70</sup> Die reguläre Armee der SFRJ besetzte am 27.06.1991 Teile Sloweniens<sup>71</sup> und beteiligte sich nach diesem nur wenige Tage dauernden Intermezzo ab dem 15.07.1991 auf serbischer Seite an den Kampfhandlungen zwischen Kroaten und Serben auf dem Gebiet der heutigen Republik Kroatien.<sup>72</sup>

---

S. 92f.; vgl. auch: *Varwick*, Frankreich auf dem Balkan, in: Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen der Hans Seidel Stiftung, August 2000.

<sup>63</sup> *Meder/Reimann*, Chronik des Bosnien Konfliktes, <http://www.uni-konstanz.de/FuF/wiwi/kempfdis-33-1.html>, zuletzt besucht am 03.11.2008.

<sup>64</sup> *Funke/Rhotert*, Unter unseren Augen – Ethnische Reinheit, Die Politik des Milosevic Regimes und die Politik des Westens, S. 22.

<sup>65</sup> *Rathfelder*, Weg vom Balkan, in: *taz.de*, 01.01.2008.

<sup>66</sup> Vgl. *Meder/Reimann*, Chronik des Bosnien Konfliktes, <http://www.uni-konstanz.de/FuF/wiwi/kempfdis-33-1.html>, zuletzt besucht am 03.11.2008.

<sup>67</sup> Vgl. *Meder/Reimann*, a.a.O.; Interview mit dem damaligen Parlamentspräsidenten Borisav Jovic in *Percy/ Lapping/Fraser/Loza*, Smrt Jugoslavije, Prva Episoda, 42:28 Min.

<sup>68</sup> Jugoslovenska Narodna Armija – JNA.

<sup>69</sup> *Meder/Reimann*, Chronik des Bosnien Konfliktes, <http://www.uni-konstanz.de/FuF/wiwi/kempfdis-33-1.html>, zuletzt besucht am 03.11.2008.

<sup>70</sup> *Funke/Rhotert*, Unter unseren Augen – Ethnische Reinheit, Die Politik des Milosevic Regimes und die Politik des Westens, S. 364.

<sup>71</sup> *Vetter*, 33. Chronik der Ereignisse 1986-2002, in: *Der Jugoslawienkrieg, Handbuch zur Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen*, S. 554.

<sup>72</sup> Vgl. *Vetter*, a.a.O.

Im Sog des Zerfalls der SFRJ und des zum Krieg zwischen Serben und Kroaten eskalierten Konfliktes, sah sich Bosnien-Herzegowina gezwungen, über die Unabhängigkeit von der SFRJ abzustimmen,<sup>73</sup> da die innerjugoslawische Dominanz Serbiens infolge der Abspaltung Sloweniens und Kroatiens nun nicht mehr zu brechen war. Das ab dem 29.01.1992 abgehaltene Referendum erbrachte ein klares Votum für die Unabhängigkeit Bosnien-Herzegowinas.<sup>74</sup>

Die (bosnischen) Serben nahmen den Angriff eines muslimischen Einzeltäters auf eine serbische Hochzeitsfeier in Sarajevo zum Anlass für die Errichtung von Straßensperren am 02.03.1992.<sup>75</sup> Die Spannungen entluden sich im weiteren Verlauf in einem Krieg auf dem Gebiet Bosnien-Herzegowinas, in dem sich zeitweise alle drei großen Volksgruppen gegenseitig bekämpften. Der Krieg konnte erst im Jahr 1995 im Rahmen der Daytoner Gespräche beendet werden.

Im Vergleich zu anderen kommunistischen Ländern Osteuropas wurde der Kommunismus nicht mit den Mitteln der Demokratie bekämpft und abgelöst, sondern mit den Mitteln des Nationalismus.<sup>76</sup> Die demokratische Reform der SFRJ wurde nicht zuletzt aufgrund der Erfahrung der vorangegangenen Jahrzehnte und der deutlichen serbischen Dominanz als nicht aussichtsreich erachtet.<sup>77</sup> In dieser Situation bot sich der Nationalismus als Ersatzideologie für den kommunistischen Föderalismus in der auseinanderbrechenden SFRJ an.<sup>78</sup> Der Nationalismus eröffnete den Bevölkerungsgruppen der SFRJ die trügerische Aussicht, eine Form politischer Selbstbestimmung verwirklichen zu können, die ihnen im föderativen Staatsaufbau Jugoslawiens verwehrt blieb. Die nun in der Theorie mögliche Demokratisierung der Splitterstaaten war ein Nebeneffekt, der jedoch vor allem zu Beginn der Aufspaltung der SFRJ nur eine untergeordnete Rolle spielte.

Der auf diese Weise stattfindende Umbruch hatte auch Auswirkungen auf die Tätigkeit der Polizei. Die Vertiefung der ethnischen Spannungen und der offene Ausbruch des Konflikts im Zuge des Zerfalls Jugoslawiens führte zunächst nicht zu einer grundsätzlichen Neuausrichtung der Polizei. Diese diente weiterhin ausschließlich dem Staat. Der sozialistische föderative Gesamtstaat wurde durch partikulär-nationalistisch geprägte Staaten ersetzt, in denen zwar erste demokratische Veränderungen zu verzeichnen waren, die Polizei jedoch weiterhin in ihrer alten Rolle wahrgenommen wurde. Die Polizei ließ sich von den neuen Autoritäten größtenteils bereitwillig zur Durchset-

---

<sup>73</sup> Statements von Alija Izetbegovic in: *Percy/Lapping/Fraser/Loza*, Smrt Jugoslavije, Cetrta Episoda, 1:30 Min.

<sup>74</sup> Vgl. *Vetter*, 33. Chronik der Ereignisse 1986-2002, in: *Der Jugoslawienkrieg*, Handbuch zur Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen, S. 556.

<sup>75</sup> *Silber/Little*, *The Death of Yugoslavia*, S. 205.

<sup>76</sup> *So Holbrooke*, *Meine Mission*, S. 44f.

<sup>77</sup> Vgl. die oben stehenden Ausführungen unter Punkt A, II, 2.

<sup>78</sup> Vgl. *Bjerregard*, *Ethnische Politik und Nationalismus in Ex-Jugoslawien – Ein Plädoyer für individuelle Kulturrechte*, Juni 2000, S. 2

zung politischer Ziele instrumentalisieren.<sup>79</sup> Sie wurde zur Bedrohung, Einschüchterung und zu Übergriffen auf die sich jeweils in der Minderheit befindende Bevölkerungsgruppe missbraucht.<sup>80</sup> Die Polizei diente als verlängerter Arm der Politiker der jeweiligen Mehrheitsbevölkerung und erfüllte quasi-militärische Aufgaben. Polizeieinheiten der drei großen Bevölkerungsgruppen waren während des Krieges aktiv in Menschenrechtsverletzungen verstrickt.<sup>81</sup> Der Aufbau krimineller Netzwerke und des Waffenschmuggels wurden erst durch die Partizipation von Teilen der Polizei ermöglicht. Dies gilt insbesondere für Teile der Polizei in den Gebieten der heutigen Republika Srpska und in den kroatischen Mehrheitsgebieten.<sup>82</sup> Nach Angaben der UN erfolgten 70% aller Menschenrechtsverletzungen unter Beteiligung von verschiedenen Polizeieinheiten aller Volksgruppen.<sup>83</sup>

Im Rahmen der Strategie des sog. Ethnischen Terrors wurden Vergewaltigungen an muslimischen Frauen und Mädchen eingesetzt, um den Widerstand der Bosniaken zu brechen.<sup>84</sup> Es fanden systematische und routinemäßige Vergewaltigungen durch Militärangehörige und Polizeibeamte statt, die zur Demoralisierung von Minderheiten führen sollten.<sup>85</sup> Wie in allen Konfliktregionen, in denen sich die Polizei für kriegerische Handlungen und zur Durchführung von Kriegsverbrechen missbrauchen ließ, muss das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei wieder hergestellt oder überhaupt erst hergestellt werden. Der Untergang des Sozialismus und das Ende des Krieges hinterließen eine zersplitterte und reformierungsbedürftige Polizei Bosnien-Herzegowinas, die zuvor mehrere Jahrzehnte als Unterdrückungsinstrument fungiert hatte. Bedingt durch den eingeleiteten Demokratisierungsprozess bedurfte die Rolle der Polizei einer Neudefinition: Ihre primär dem Staat dienende Funktion musste sowohl organisatorisch als auch auf mentaler Ebene überwunden und durch Schutz- und Dienstleistungsfunktionen in Bezug auf die Bürger ersetzt werden.

---

<sup>79</sup> *Mayer Rieckh*, Vetting to Prevent Future Abuses – Reforming the Police, Courts and Prosecutor’s Offices in Bosnia and Herzegovina, S. 183.

<sup>80</sup> *Dziedzic/Bair*, Bosnia and the International Police Task Force, S. 262.

<sup>81</sup> Vgl. *Kutnjak Ivkovic/O’Connor Shelley*, The Bosnian Police and Police Integrity – A Continuing Story, in: *European Journal of Criminology*, 2005, Band 2, Nr. 4, S. 430.

<sup>82</sup> *Eralp*, The Police Reform in BiH, the way to move forward into the EU, 9. jährlicher Harvard Kokkalis Graduierten – Arbeitskreis, 02.02.2007, S. 7.

<sup>83</sup> *Kutnjak Ivkovic/O’Connor Shelley*, The Bosnian Police and Police Integrity – A Continuing Story, in: *European Journal of Criminology*, 2005, Band 2, Nr. 4, S. 430.

<sup>84</sup> *Champion*, Ethnic Cleansing, in: *Encyclopedia of Murder and Violent Crime*, Lexikon. In der nordostbosnischen Stadt Zvornik übernahmen serbisch kontrollierte Streitkräfte und Polizeieinheiten im April 1992 die Macht. Einkäufe des täglichen Lebens durften nur von Frauen getätigt werden. Hierzu mussten diese Frauen eine Brücke zu einem benachbarten Stadtteil passieren, die von serbischen Einheiten kontrolliert wurde. An dieser Brücke kam es zu gezielten Belästigungen und Vergewaltigungen. Vgl. zu vorstehenden Ausführungen: *Tretter/Müller/Schwanke/Angeli/Richter*, „Ethnische Säuberungen“ in der nordostbosnischen Stadt Zvornik von April bis Juni 1992, S. 14 und S. 29.

<sup>85</sup> *Champion*, Ethnic Cleansing, a.a.O.

Die Herstellung des Vertrauens in der Bevölkerung war zumindest in einem kurzfristigen Zeitraum eine kaum zu meisternde Herausforderung. Im Daytoner Abkommen wurde z.B. die diskriminierungsfreie Rückkehr von Flüchtlingen in ihre ursprünglichen Wohnorte garantiert. Zugleich stellte das Daytoner Abkommen die Polizei unter die Kontrolle der jeweiligen Entität. Dies konnte im Ergebnis dazu führen, dass ein beispielsweise nach Srebrenica zurückkehrender bosniakischer Flüchtling sich einer serbisch dominierten Polizei ausgesetzt sah, die wenige Jahre zuvor noch aktiv Verbrechen an der Minderheitsbevölkerung begangen hat. Neben der militärischen Präsenz der IFOR<sup>86</sup> (SFOR)<sup>87</sup> war die Schaffung von Vertrauen durch eindeutige Regelungen und Maßnahmen erforderlich, um zukünftige Diskriminierungen und staatliche Übergriffe auf Minderheiten von vornherein auszuschließen. Das GFAP<sup>88</sup> blieb in diesem Punkt jedoch sehr plakativ. Die Parteien erklärten, dass die Achtung der Menschenrechte und der Schutz von Flüchtlingen und Vertriebenen von vitalem Interesse für einen dauerhaften Frieden in Bosnien-Herzegowina seien (Artikel 7 GFAP).<sup>89</sup> In einem umfangreichen Katalog verpflichteten sich die Parteien zu einer umfassenden Gewährung und Achtung von Menschenrechten (Annex 6 GFAP) sowie zur Ermöglichung der diskriminierungsfreien Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen (Annex 7 GFAP). Sanktionen für den Fall der Missachtung dieser Vereinbarung wurden allerdings nicht festgeschrieben. Die Sicherheit der Rückkehrenden konnte mithin nur durch die internationalen Truppen abgesichert werden. Da die militärischen Friedensmissionen (IFOR, SFOR und schließlich EUFOR) von Anfang an nur auf einen begrenzten Zeitraum angelegt waren, konnte die Truppenpräsenz die Sicherheit der Minderheiten nur für diesen Zeitraum sicher stellen. Eineinhalb Jahre nach dem Abschluss des GFAP kamen die Teilnehmer der ministerialen Sitzung des Friedensimplementierungsrates in Sintra (1997)<sup>90</sup> zu dem Ergebnis, dass die Präsenz von IFOR und SFOR zwar ein gewisses Maß an Sicherheit in die Region gebracht habe. Die zukünftige Reduktion der internationalen Truppen musste aber nach Einschätzung der Sitzungsteilnehmer mit der Schwerpunktverlagerung auf bosnisch-herzegowinische Vereinbarungen bzw. Sicherheitsvereinbarungen in einem größeren Rahmen einhergehen.<sup>91</sup> Diese Aussage kann als erste Weichenstellung in Richtung eines zukünftigen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens angesehen werden. Ein konkretes Konzept für die effektive Herstellung des Minderheitenschutzes und der Wahrung der Menschenrechte

---

<sup>86</sup> Implementation Force in Bosnia and Hercegovina; die IFOR Mission lief vom 20. Dezember 1995 bis zum 20. Dezember 1996, *NATO*, Operation Joint Endeavour.

<sup>87</sup> Stabilization Force in Bosnia and Hercegovina – 20. Dezember 1996 bis 02. Dezember 2005, *NATO*, History of the NATO-led Stabilization Force (SFOR) in Bosnia and Herzegovina.

<sup>88</sup> Allgemeines Rahmenabkommen für den Frieden / General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina.

<sup>89</sup> The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (GFAP), unterzeichnet am 14. Dezember 1995, abrufbar unter [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=375](http://www.ohr.int/print/?content_id=375).

<sup>90</sup> *Ministerial Meeting of the Steering Board of the Peace Implementatin Council*, 30.05.1997.

<sup>91</sup> *OHR, PIC Sintra Declaration – Political Declaration from Ministerial Meeting of the Steering Board of the Peace Implementation Council*, 30.05.1997, Nr.9.

für die Zeit nach Beendigung der Friedensmission gab es jedoch nicht. Dies hatte zur Folge, dass die Rückkehr von Flüchtlingen in ihre angestammten Gebiete nur sehr zögerlich anlief. Von geschätzten 2,2 Millionen Flüchtlingen waren nach Schätzungen der UN im Jahr 2005 erst ca. 1 Million nach Bosnien-Herzegowina zurückgekehrt.<sup>92</sup> Diese Zahlen haben nur einen begrenzten Aussagegehalt, da sie keine innerbosnischen Bewegungen nach der Rückkehr erfassen. Schätzungsweise 80% der in ihre ursprüngliche Heimat zurückgekehrten Flüchtlinge haben die zurückgegebenen Wohnungen umgehend verkauft und sich anschließend in der Entität angesiedelt, in der die eigene ethnische Gruppe die Mehrheitsbevölkerung stellte.<sup>93</sup> Eine erfolgreiche Rückkehr der Flüchtlinge hat es somit nicht gegeben, die Rückgabe von Eigentum und Wohnungen wurde mitunter fälschlicherweise mit der Rückkehr von Flüchtlingen gleich gesetzt.<sup>94</sup>

### 3. Der Einsatz der UN-Schutztruppe

Die UN-Schutztruppe<sup>95</sup> wurde im März 1992 auf Antrag der Regierung der SFRJ<sup>96</sup> und mit Zustimmung der kroatischen Regierung ins Leben gerufen.<sup>97</sup> Die Schutztruppe sollte in der zunächst auf 12 Monate angelegten Mission die eingerichteten Schutzzonen Ost- und Westslawonien sowie die Krajina, allesamt in Kroatien gelegen, überwachen und den Zugang zu diesen Schutzzonen kontrollieren.<sup>98</sup> Bestandteil dieser Mission war die zivile Einheit UN-CIVPOL, die mit ihren zunächst 900 unbewaffneten zivilen Angehörigen die lokale Polizei im Hinblick auf die Einhaltung von Menschenrechten überwachen und die Rückkehr von Flüchtlingen unterstützen sollte.<sup>99</sup> Der Überwachung der örtlichen Polizei kam besondere Bedeutung zu, da sie während des gesamten „Balkan-Konflikts“ paramilitärisch zum Ersatz und zur Ergänzung regulärer Truppen eingesetzt wurde.<sup>100</sup> Die Erklärung der Unabhängigkeit Bosnien-Herzegowinas im Februar 1992<sup>101</sup> führte zur Ausweitung des Krieges auf diesen Teil der ehemaligen SFRJ und im Ergebnis zur Ausweitung des Mandates der UN-Schutztruppe einschließ-

<sup>92</sup> *UNHCR*, Update on conditions for return to Bosnia and Herzegovina, S. 2.

<sup>93</sup> *Flottau*, Der Fluch von Dayton, S. 135.

<sup>94</sup> *Martens*, Streitaxt für den täglichen Notfall, Die internationalen Vollmachten in Bosnien sollen verlängert werden, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (via esiweb.org), 26.02.2007.

<sup>95</sup> United Nations Protection Force – UNPROFOR.

<sup>96</sup> Antrag der SFRJ vom 26.11.1991, *UN Security Council*, S/RES/743 (1992) vom 21. Februar 1992.

<sup>97</sup> *UN Security Council*, S/RES/743 (1992) vom 21. Februar 1992.

<sup>98</sup> *Dziedzic/Bair*, Bosnia and the International Police Task Force, S. 254:

<sup>99</sup> *Dziedzic/Bair*, a.a.O.

<sup>100</sup> *Mayer Rieckh*, Vetting to Prevent Future Abuses – Reforming the Police, Courts and Prosecutor’s Offices in Bosnia and Herzegovina, S. 183f.

<sup>101</sup> Die Unabhängigkeitserklärung erfolgte am 29.02.1992 im Anschluss an ein Referendum. Die Anerkennung Bosnien-Herzegowinas durch die Europäische Gemeinschaft erfolgte am 06.04.1992, *Meder/Reimann*, TS2, <http://www.uni-konstanz.de/FuF/wiwi/kempf/dis-33-2.html#TS2.1>.



lich der UN-CIVPOL-Mission.<sup>102</sup> Das Mandat beinhaltete nunmehr zusätzlich die Sicherung humanitärer Hilfsleistungen.<sup>103</sup>

Der Einsatz der UN-CIVPOL in Bosnien-Herzegowina kann als erster Schritt auf dem langen Weg zu einer umfassenden Polizeireform gesehen werden, da diese Mission erstmals Anstrengungen beinhaltete, auf die Arbeit der örtlichen Polizeibehörden einzuwirken und die systematische Verletzung von Menschenrechten zu unterbinden. Die UN-Schutztruppe war mit einem schwachen Mandat ausgestattet, ihr Einfluss auf die örtlichen militärischen und paramilitärischen Einheiten war mithin gering.<sup>104</sup> Die sich verschlechternde Lage in Bosnien-Herzegowina zwang die Schutztruppe mehrfach dazu, Personal aus Gebieten mit erhöhtem Gefährdungspotential abzuziehen: am 30. April 1992 wurden beispielsweise 40 Militärbeobachter nach Mostar entsendet – nachdem es nicht gelungen war, einen Waffenstillstand zu vermitteln, mussten die Beobachter am 14. Mai 1992 aufgrund der nicht weiter vertretbaren Sicherheitslage abgezogen werden.<sup>105</sup> Ebenso musste 2/3 des UNPROFOR Personals am 16. und 17. Mai 1992 aus dem Hauptquartier in der bosnisch-herzegowinischen Hauptstadt Sarajevo abgezogen werden.<sup>106</sup> Ein effektiver Schutz des eigenen Personals war im Rahmen des konkreten Mandats nicht möglich, auch wenn die UN-Schutztruppe zeitlich nachfolgend im Rahmen des Srebrenica-Einsatzes ein erweitertes Mandat erhielt, welches nunmehr den Einsatz von Gewalt zur Selbstverteidigung gestattete.<sup>107</sup> Die UN-Schutztruppe musste vor einer Gewaltanwendung sowohl politische Autoritäten in der UN als auch in der NATO konsultieren.<sup>108</sup> Menschenrechtsverletzungen, die die bosnisch-herzegowinische Bevölkerung zu erleiden hatte, konnten durch die UN-Schutztruppe im alltäglichen Einsatz nicht verhindert werden. Obwohl Srebrenica zur Sicherheitszone deklariert worden war,<sup>109</sup> mussten UN-Einheiten tatenlos zusehen, wie paramilitärische Einheiten, die unter dem Kommando des bosnisch-serbischen Generals Mladic standen, systematisch Zivilisten töteten. Das Srebrenica-Massaker störte das Vertrauen der Bosniaken sowie anderer Bosnier in internationale Missionen grundlegend und belastete spätere Missionen nachhaltig.<sup>110</sup>

Bis zum Jahr 1994 wuchs die UNPROFOR-Mission auf 38.000 Soldaten an, die aus 37 Ländern stammten.<sup>111</sup> Als die Kriegshandlungen in Bosnien-Herzegowina am 11.10.1995 zum Erliegen kamen, wurde UNPROFOR, erneut auf einem schwachen

---

<sup>102</sup> UN, Former Yugoslavia – UNPROFOR.

<sup>103</sup> Stroh, Die nationale Zusammenarbeit mit den internationalen Straftribunalen für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda, S. 10.

<sup>104</sup> Dziedzic/Bair, Bosnia and the International Police Task Force, S. 254.

<sup>105</sup> UN, Former Yugoslavia – UNPROFOR-Background.

<sup>106</sup> UN, a.a.O.

<sup>107</sup> UN Security Council, S/RES/836 (1993) vom 16. April 1993, S. 3, Nr. 9.

<sup>108</sup> Dziedzic/Bair, The International Police Task Force, S. 139.

<sup>109</sup> UN Security Council, S/RES/819 (1993) vom 16. April 1993, S. 2, Nr. 1.

<sup>110</sup> Vgl. hierzu auch Mayr, Fünfte Kolonne des Propheten, in: Der SPIEGEL, Heft 9/2009, S. 116f.

<sup>111</sup> Wentz, Bosnia – Setting the Stage, S. 16.

Mandat fußend, zur Überwachung des Waffenstillstandes eingesetzt.<sup>112</sup> Die Missionseinheiten erhielten eine neutrale Ausgestaltung und verfügten über keine operativen Eingriffsbefugnisse.<sup>113</sup> In den Daytoner Verhandlungen kamen die Verhandlungsführer zu dem Ergebnis, dass die in der Resolution 743 des UN-Sicherheitsrates festgelegten Bedingungen für einen Rückzug der Einheiten der UN-Schutztruppe nunmehr vorlagen (GFAP, Annex 1A, Artikel 7). Dem Rahmenabkommen für den Frieden folgend wurde UNPROFOR einerseits von einer der NATO unterstehenden Militärmission, der IFOR, und andererseits von einer unter dem Dach der UN verbleibenden UN-CIVPOL Mission in Form der International Police Task Force (IPTF) nach einer Entscheidung des UN Sicherheitsrates vom 21. Dezember 1995 beerbt.<sup>114</sup>

#### 4. Die Polizeimission der Westeuropäischen Union

Die Westeuropäische Union (WEU) beschloss nach Aufforderung der EG-Staaten im Jahr 1993 die Beteiligung an einer geplanten EU-Administration in der Herzegowina und die Entsendung eines eigenen Polizeikontingents nach Mostar, welche im Juli 1994 erfolgte.<sup>115</sup> Die WEU ist ein kollektiver europäischer Beistandspakt in Form eines sicherheitspolitischen Konsultationsforums zwischen mehreren europäischen Staaten, sowie assoziierten Mitgliedern und assoziierten Partnern; sie akzeptiert das militärische Oberkommando der NATO, ohne jedoch selbst eine militärische Organisation zu sein.<sup>116</sup> Der WEU-Einsatz in Mostar stellte den zweiten WEU-Polizei-Auslandseinsatz dar, nachdem WEU-Polizeikontingente zuvor bereits zur Kontrolle des Waffenembargos entlang der Donau eingesetzt worden waren.<sup>117</sup> Die Stadt Mostar wurde, nachdem andere Konfliktlösungsansätze scheiterten, mit Zustimmung der Konfliktparteien im Lichte der kurz zuvor vereinbarten bosniakisch-kroatischen Föderation<sup>118</sup> unter internationale Verwaltung gestellt.<sup>119</sup> Diese Administration der WEU in Mostar markierte die erste europäische Mission, die ein koordiniertes, ziviles Krisenmanagement zum Gegenstand hatte,<sup>120</sup> wobei der polizeiliche Charakter der Mission im Vordergrund

<sup>112</sup> *UNMIBIH*, Background Bosnia and Herzegovina.

<sup>113</sup> Vgl. *Hendrickson*, Den Rubikon überschreiten.

<sup>114</sup> *UN Security Council*, S/RES/1035 (1995) vom 21. Dezember 1995.

<sup>115</sup> *Litges*, WEU-Administration in Mostar – 1994-1996, 03.03.2006.

<sup>116</sup> *So Bundeszentrale für politische Bildung*, Lexikon – Westeuropäische Union (WEU).

<sup>117</sup> *Preuss*, Friedenaufbau durch internationale Polizeieinsätze in ethnonationalen Konflikten Bosnien-Herzegowinas am Beispiel der WEU in Mostar, in: *Studien zu Konflikt und Kooperation im Osten*, S. 75; *Westeuropäische Union*, Nordwijk – Erklärung der Westeuropäischen Union – Tagung des Ministerrates der WEU am 14. November 1994 in Nordwijk/Niederlande – Kommuniké des Ministerrates der Westeuropäischen Union, Absatz 5, Nr. 214.

<sup>118</sup> Vgl. hierzu die unten stehenden Ausführungen zur Föderation und Abbildung II unter Punkt A, III.

<sup>119</sup> *Preuss*, Friedenaufbau durch internationale Polizeieinsätze in ethnonationalen Konflikten Bosnien-Herzegowinas am Beispiel der WEU in Mostar, in: *Studien zu Konflikt und Kooperation im Osten*, S. 62f.

<sup>120</sup> *Jakobsen*, The Emerging EU Civilian Crisis Management Capacity – A „real added value“ for the UN?, 10.06.2004, S. 2.

stand.<sup>121</sup> Die ehemaligen Kriegsparteien<sup>122</sup> verpflichteten sich, aktiv die Normalisierung der Stadt Mostar zu betreiben, im Gegenzug sicherte die EU umfangreiche Hilfen für den Aufbau der Stadt und der Erneuerung der Infrastruktur zu.<sup>123</sup> Diesen Hilfskonzepten lag offenbar die Annahme zu Grunde, dass die Offenheit für eine spätere Verhandlungslösung nur mittelbar über die Stabilisierung der Zivilgesellschaft erreicht werden konnte. Der Polizeieinsatz kam dabei eine wesentliche Rolle zu. Die mit einer maximalen Personalstärke von 182 internationalen Polizisten konzipierte Mission sollte im Juli 1996 offiziell enden, die faktische Übergabe der Verantwortung an die lokalen Behörden erfolgte jedoch erst Mitte Oktober 1996.<sup>124</sup> Die Kooperationsbereitschaft der örtlichen Polizei und der politischen Verantwortlichen wich in der Praxis stark von den in zahlreichen Annäherungs- und Vereinigungsvereinbarungen abgegebenen Verpflichtungs- und Willensbekundungen ab, so dass schnell deutlich wurde, dass eine reine Verhandlungslösung in der bisherigen Form mittelfristig nicht zur territorialen und administrativen Wiedervereinigung des Stadtgebietes führen konnte.<sup>125</sup>

Der WEU Einsatz unterschied sich von den nachfolgenden IPTF- und EUP-Missionen durch eine stark operative Ausrichtung.<sup>126</sup> Ziel der WEUPM war die Schaffung einer einheitlichen Polizei in Mostar, die die Bevölkerungsstruktur im europäischen Verwaltungsgebiet Mostar widerspiegeln sollte.<sup>127</sup> Ziel dieses Vorhabens war die Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung und des Vertrauens zwischen den beiden Seiten in Mostar.<sup>128</sup> Insofern ist die Aufgabe der WEU mit den Aufgabenstellungen der Nachfolgemissionen IPTF und EUPM vergleichbar, nur dass die Schaffung einer multiethnischen Polizei vor dem Hintergrund einer relativ neuen, labilen Friedensvereinbarung zwischen den Parteien erfolgen sollte und WEUPM sich noch unmittelbar dem aufgeheizten Kriegsklima gegenübergestellt sah. Angesichts der noch heute problematischen Lage in Mostar muss die Zielsetzung der 15 Jahre zurückliegenden Mission in der Rückschau als illusorisch erscheinen. Das Ergebnis ist bekannt: eine zwangsweise administrative Vereinigung Mostars erfolgte erst durch Entscheidung des Hohen Repräsentanten im Jahr 2004.<sup>129</sup> Doch Mostar blieb bis in die heutige Zeit ein potentieller Krisenherd, was zuletzt im Jahr 2009 durch das Versagen des Rates der Stadt Mostar

---

<sup>121</sup> Lorz, Interorganrespekt im Verfassungsrecht, S. 378.

<sup>122</sup> Im Fall der Stadt Mostar handelt es sich hierbei um die Bosniaken und die bosnischen Kroaten.

<sup>123</sup> Scotto, Friedensbildung in Mostar – Die Rolle der internationalen NRO, S. 112.

<sup>124</sup> So Litges, WEU-Administration in Mostar – 1994-1996, 03.03.2006.

<sup>125</sup> Scotto, Friedensbildung in Mostar – Die Rolle der internationalen NRO, S. 114 f.

<sup>126</sup> Vgl. *UN Security Council*, Press Release SC/6369, 3776th Meeting, 16.05.1997.

<sup>127</sup> Preuss, Friedensaufbau durch internationale Polizeieinsätze in ethnischen Konflikten Bosnien- Herzegowinas am Beispiel der WEU in Mostar, in: Studien zu Konflikt und Kooperation im Osten, S. 76.

<sup>128</sup> *Westeuropäische Union*, Nordwijk – Erklärung der Westeuropäischen Union – Tagung des Ministerrates der WEU am 14. November 1994 in Nordwijk/Niederlande – Communiqué des Ministerrates der Westeuropäischen Union, Absatz 5, Nr. 25.

<sup>129</sup> Alendar, Internationaler Bosnien-Beauftragter erlässt Dekret für Mostar, in: DW-World, 28.01.2004.

bei der Wahl eines neuen Bürgermeisters und des in diesem Zusammenhang stehenden Einschreitens des Hohen Repräsentanten dokumentiert wurde.<sup>130</sup>

Der WEU gelang es bis zum Missionsende nicht, die Polizeistruktur Mostars zu singularisieren. Zwar wurde eine vereinigte Polizeitruppe gebildet, deren Ausbildung und Aufsicht von der WEU übernommen worden war.<sup>131</sup> Es gelang jedoch nicht, die Widerstände hinsichtlich ethnisch gemischter Einsätze der Vereinigten Polizeitruppe zu überwinden.<sup>132</sup> Es wurde in zunehmendem Maße deutlich, dass Reformmaßnahmen erst durch eine abschließende Regelung des kriegerischen ethno-nationalen Konflikts erfolgreich in Gang gesetzt werden konnten. Ob die WEU-Polizeimission in der Nachschau als Fehlschlag gewertet werden muss, hängt von den Zielen ab, deren Erfüllung man von solch einer Mission unter den gegebenen Voraussetzungen erwartet. Neben dem äußerst schwierigen Szenario vor Ort, welches aufzulösen war, musste die WEU zugleich mit der neuen administrativen, organisatorischen und personellen Herausforderung des zivilen Krisenmanagements zurechtkommen. Entgegen offizieller Verlautbarungen, in denen die Zusammenarbeit zwischen der EU-Administration und der WEU als erfolgreich bezeichnet wurde,<sup>133</sup> kam es in der Praxis zu erheblichen Koordinationsschwierigkeiten zwischen der EU-Administration einerseits und der von der WEU geführten Polizeitruppe in Mostar andererseits.<sup>134</sup> Zugleich scheiterte die EU dabei, eine einheitliche politische Position zu formulieren, so dass die Hauptrolle des Friedensarrangeurs und Friedensverwalters zunächst den Vereinigten Staaten zukam.<sup>135</sup> Das Scheitern der WEU in Mostar kann folglich nicht den Verantwortlichen der Mission zugeschrieben werden, sondern muss vielmehr auf der Ebene der EU-Politik angesiedelt werden. Gleichwohl konnten in der WEU-Polizeimission wichtige Erfahrungen für die folgenden europäischen Polizeimissionen gesammelt werden – aus denen jedoch nur bedingt Lehren gezogen worden sind.

## II. Das Daytoner Abkommen – Bedeutung für die Polizei in Bosnien-Herzegowina

Am 01.11.1995 begannen die Friedensverhandlungen zwischen den Kriegsparteien, die im Abschluss des sog. Daytoner Friedensabkommens (DPA) münden sollten. Vertreter für die Bosniaken waren Präsident Alija Izetbegovic sowie Ministerpräsident

---

<sup>130</sup> OHR, OHR disappointed with failure to elect the Mayor of Mostar, 20.02.2009; OHR, Decision Enacting Amendment to the Statute of the City of Mostar, 14.12.2009.

<sup>131</sup> Koschnik, Bericht über die Sicherheitslage – Kanton 7 – Neretva, Mostar, Juni 1998.

<sup>132</sup> Koschnik, a.a.O.

<sup>133</sup> Westeuropäische Union, Nordwijk – Erklärung der Westeuroäischen Union – Tagung des Ministerrates der WEU am 14. November 1994 in Nordwijk/Niederlande – Communiqué des Ministerrates der Westeuropäischen Union, Absatz 3, Nr. 17 f., Absatz 5, Nr. 25.

<sup>134</sup> Saadhoff, GASP: Außenpolitik für ein geeintes Europa – Die zweite Säule der EU auf dem Prüfstand, S. 120.

<sup>135</sup> Ingielewicz, Common Foreign and Security Policy in light of the European Constitution: Transatlantic Relations, S. 11f.

Haris Silajdzic.<sup>136</sup> Obschon Silajdzic aktiv am Zustandekommen des DPA mitwirkte, wird ihm heute als Mitglied des bosnischen Staatspräsidiums<sup>137</sup> von Gegnern vorgeworfen, die Ergebnisse von Dayton revidieren zu wollen.<sup>138</sup> Er tritt mittlerweile u.a. für die Abschaffung der Entitäten und somit der Republika Srpska ein,<sup>139</sup> auf deren Existenzrecht sich die Parteien in Dayton geeinigt hatten. Verhandlungsführerschaft für die kroatische Seite übernahmen u.a. der damalige kroatische Präsident Franjo Tudman, Außenminister Mate Granic und Verteidigungsminister Gojko Susak.<sup>140</sup> Mit umfassenden Vollmachten ausgestattet, übernahm Slobodan Milosevic die Vertretung der bosnischen Serben.<sup>141</sup> Radovan Karadzic war als mutmaßlicher Kriegsverbrecher von den Verhandlungen ausgeschlossen worden.<sup>142</sup> Sprachrohr der bosnischen Serben in Dayton war Parlamentspräsident Momcilo Krajisnik,<sup>143</sup> der sich in späteren Jahren vor dem Kriegsverbrechertribunal in Den Haag verantworten musste.<sup>144</sup> Da Milosevic in persona ermächtigt war, den Friedensvertrag auszuhandeln und abzuschließen und da sich die bosnisch-serbischen Vertreter während der Verhandlungen zusehends ins Abseits manövrierten, darf er als Hauptfigur der Verhandlungen auf (bosnisch-) serbischer Seite angesehen werden.<sup>145</sup> Dieser Umstand sollte in den folgenden Jahren von zahlreichen bosnischen Serben gegen die Legitimität des Daytoner Abkommens ins Feld geführt werden.<sup>146</sup>

Nach mehreren Jahren des Krieges und zahlreichen Waffenstillständen, die hauptsächlich dazu gedient hatten, taktische Bewegungen und Nachschuboperationen auszuführen, waren die am Krieg beteiligten Parteien bereit, ein Friedensabkommen abzuschließen. Ein wesentlicher Grund hierfür war der Eingriff der NATO, die den zweiten

---

<sup>136</sup> Haris Silajdzic ist heute der bosniakische Vertreter im dreiköpfigen bosnischen Staatspräsidiums und Vorsitzender der Partei für BiH (SZBiH), *Latal*, Sparks Fly over Bosnia Police Reform Negotiations, 04.10.2007.

<sup>137</sup> *Predsjedništvo Bosne i Hercegovine*, Hronologija Predsjedništva BiH, 29.10.2002.

<sup>138</sup> *Winter*, Bosnien-Herzegowina in der Sackgasse, in: Neues Deutschland, 23.10.2008.

<sup>139</sup> *Wood*, A Balkan crisis that some see as overblown; *Ashdown/Holbrooke*, A Bosnian powder keg, *The Guardian*, 22.10.2008.

<sup>140</sup> *Chollet/Bennett*, The Secret History of Dayton – U.S. Diplomacy and the Bosnia Peace Process 1995, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 171, 21.11.2005, S. 182 und S. 188. Tudman und Susak entgingen wohl nur aufgrund ihres frühzeitigen Ablebens einer Anklage vor dem ICTY in Den Haag.

<sup>141</sup> *Holbrooke*, *Meine Mission*, S. 170f.

<sup>142</sup> *Mappes-Niediek*, Karadzic und Mladic noch nicht aus dem Rennen – Drei Varianten für ihr politisches Schicksal, in: Berliner Zeitung Online, 23.11.1995.

<sup>143</sup> *Süddeutsche Zeitung*, Kriegsverbrecher stand unter Schutz der USA, 03.08.2008.

<sup>144</sup> Krajisnik wurde am 27.09.2006 wegen zahlreicher Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von 27 Jahren vor dem Kriegsverbrechertribunal in Den Haag verurteilt, vgl. *ICTY*, Judgement – Prosecutor vs. Momcilo Krajisnik, S. 421.

<sup>145</sup> *Holbrooke*, *Meine Mission*, S. 170f.

<sup>146</sup> *Hennerbichler*, Karadzic verhaftet – Riesenschritt für Serbien Richtung EU, in: wieninternational.at, 23.07.2008.

großen Mörserangriff<sup>147</sup> von serbischen Stellungen aus auf den belebten Marktplatz von Sarajevo, der 37 Todesopfer zur Folge hatte, zum Anlass für einen koordinierten Schlag auf strategisch wichtige Stellungen der bosnischen Serben im Rahmen der Operation Deliberate Force nahm.<sup>148</sup> Unter anderem führten die Luftschläge der NATO zu einem fast vollständigen Erliegen der Kommunikationseinrichtungen der bosnischen Serben.<sup>149</sup> Die Schwächung der bosnischen Serben nahm die bosnisch-kroatische Föderation nunmehr im August und September 1995 zum Anlass für eine Offensive durch kroatischen Artillerie- und bosnische Infanterieeinheiten mit dem Segen Washingtons.<sup>150</sup> Diese Offensive führte zu schnellen Erfolgen und brachte erhebliche Gebietsgewinne mit sich.<sup>151</sup> Die bosnischen Serben mussten damit rechnen, weitere Gebietsverluste zu erleiden. Dieser Umstand motivierte sie schließlich dazu, den Friedensverhandlungen zuzustimmen. Auch der versiegende Strom finanzieller und politischer Unterstützung der Rest-SFRJ für die Republika Srpska und der Republik Kroatien für die bosnischen Kroaten zwang die Parteien an den Verhandlungstisch.<sup>152</sup> Motiv für die Verhandlungsbereitschaft war mithin weder eine klare militärische Ausgangssituation zu Gunsten einer Kriegspartei noch die freie Überzeugung, dass die Zeit für Frieden reif sei.<sup>153</sup> Dies spiegelte sich in den zähen Daytoner Verhandlungen wider.

---

<sup>147</sup> Der erste „große“ Angriff auf den Marktplatz von Sarajevo fand am 5. Februar 1994 statt und hatte 68 Todesopfer zur Folge. Die NATO setzte daraufhin den Serben ein zehntägiges Ultimatum, um die schweren Waffen von den Hügeln rund um Sarajevo abzuziehen. Dieses Ultimatum löste auf Seite Russlands, dem traditionellen Verbündeten Serbiens, Irritationen aus. Russland schaltete sich ein und sicherte die Entsendung russischer Truppen nach Sarajevo zu – dies führte einerseits dazu, dass NATO-Angriffe auf Sarajevo nun nicht mehr möglich waren, andererseits hielten die Serben das Ultimatum ein und zogen ihre schweren Waffen wie gefordert ab.

<sup>148</sup> *Wentz*, *Bosnia – Setting the Stage*, S. 23.

<sup>149</sup> *Gustenau*, *Die Rolle der NATO im südosteuropäischen Krisenraum. Möglichkeiten und Grenzen von Friedensoperationen*, in: *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1999*, S. 3.

<sup>150</sup> *Silber/Little*, *The Death of Yugoslavia*, S. 345f.

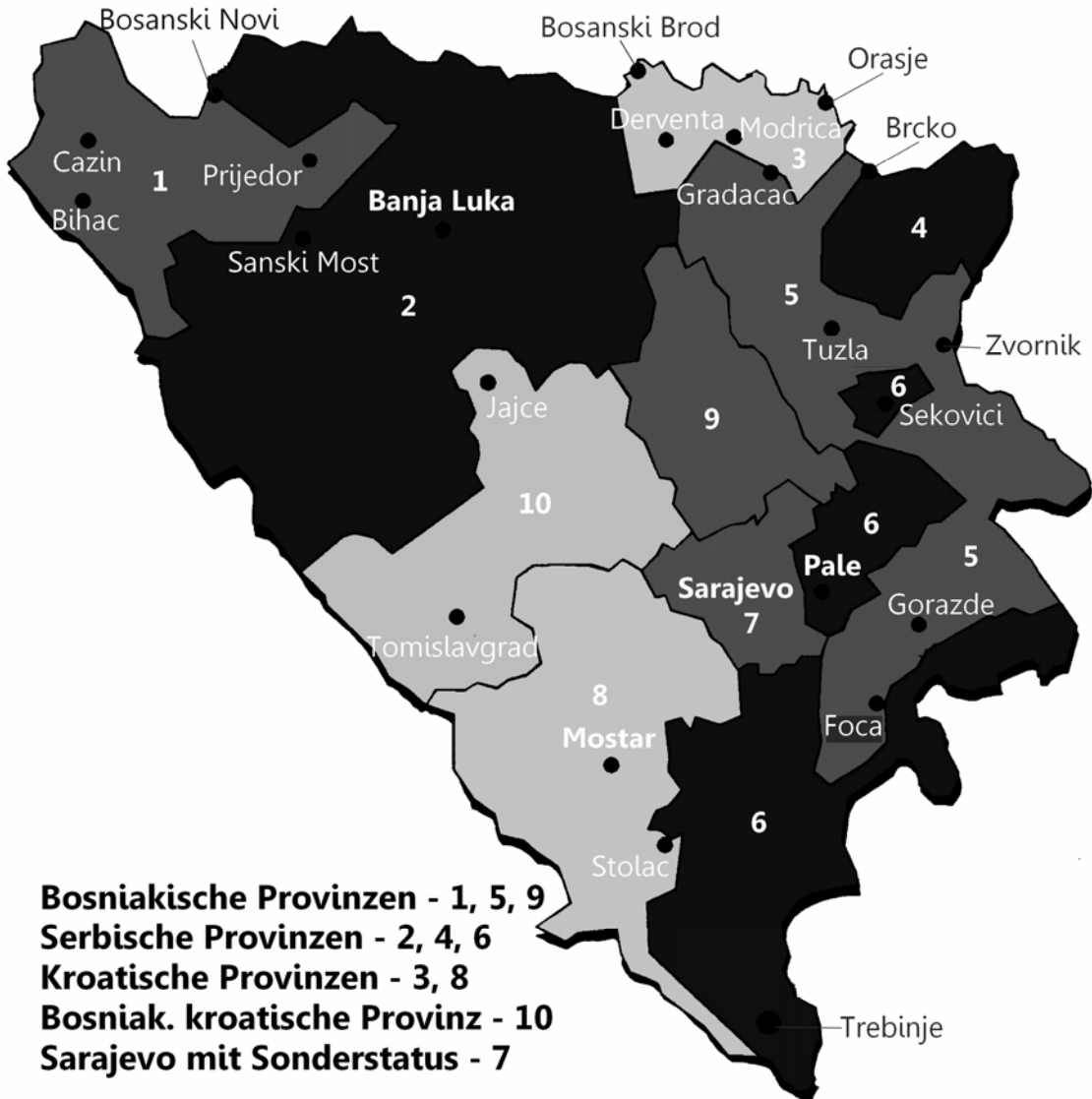
<sup>151</sup> *Silber/Little*, a.a.O.

<sup>152</sup> *Ehrke*, *Zur politischen Ökonomie erzwungenen Friedens*, S. 14f.

<sup>153</sup> *Mayer Rieckh*, *Vetting to Prevent Future Abuses – Reforming the Police, Courts and Prosecutor’s Offices in Bosnia and Herzegovina*, S. 181.

## Der Vance-Owen-Plan

(Abbildung I)<sup>154</sup>



Als Verhandlungsgrundlage wurde in Dayton ein gänzlich anderer Ansatz gewählt als beim im Jahr 1993 knapp gescheiterten Vance-Owen Plan.<sup>155</sup> Dieser sah keine Zwei- bzw. Dreiteilung des bosnisch-herzegowinischen Territoriums vor, sondern die Zuspache von verhältnismäßig kleinen Territorien zu der ethnischen Gruppe, die in dem jeweiligen Gebiet die Bevölkerungsmehrheit stellte. Dies hatte zur Folge, dass auf dem Gebiet des Staates Bosnien-Herzegowina mehrere bosniakische, kroatische und serbi-

<sup>154</sup> Die Vorlage für diese Abbildung entstammt aus: *Silber/Little, The Death of Yugoslavia*.

<sup>155</sup> Vgl. Abbildung I.

sche Territorien geschaffen werden sollten, die geografisch fragmentiert und in ihrer Gesamtheit nicht miteinander verbunden waren.<sup>156</sup>

Der neue Staat Bosnien-Herzegowina sollte aus zehn Provinzen bestehen, jeweils drei Provinzen für Bosniaken, Kroaten und Serben sowie einer Zentralprovinz Sarajevo, die über einen Sonderstatus verfügen sollte.<sup>157</sup> Die Provinzen waren autonom konzipiert und sollten u.a. über eine durch die jeweilige Provinz kontrollierte Polizei verfügen.<sup>158</sup> Dieser Lösungsvorschlag bot im Gegensatz zu der später in Dayton ausgehandelten „Landkarte“ den Vorteil, dass zukünftige Sezessionsbemühungen von serbischer Seite zum Scheitern verurteilt gewesen wären, da beispielsweise eine einheitliche Abspaltung der serbischen Gebiete aufgrund des Fehlens einer durchgängigen Verbindung zum Mutterland nicht möglich gewesen wäre. In politischer Hinsicht sah der Plan ein Vetorecht vor, das vor allem im Interesse der Serben lag.<sup>159</sup> Dieses Vetorecht sollte verhindern, dass eine Ethnie ein Mehrheitsverhältnis zum Nachteil einer anderen Ethnie ausspielen konnte. Elemente dieses Konsensprinzips wurden in der späteren Daytoner Nachkriegsordnung aufgegriffen und führten zu einer anhaltenden Stagnation im Entscheidungsfindungsprozess Bosnien-Herzegowinas. Der Vance-Owen Plan scheiterte bei der entscheidenden Sitzung der Volksversammlung der bosnischen Serben am 05. Mai 1993 in Pale, in welcher der zuvor von Karadzic unterzeichnete Plan ratifiziert werden sollte. Den Stimmungsumschwung im Quorum brachte eine Rede des damaligen Generals Mladic. Mladic stellte die durch die bosnisch-serbische Armee erreichten Gebietsgewinne<sup>160</sup> der Gebietsaufteilung im Vance-Owen Plan gegenüber.<sup>161</sup> Demnach hätten die bosnischen Serben 27% der eroberten Gebiete aufgeben müssen.<sup>162</sup> U.a. aufgrund der zu diesem Zeitpunkt noch starken militärischen Ausgangslage der bosnischen Serben wurde dieser Plan letztlich abgelehnt.<sup>163</sup> Die Ablehnung der Versammlung wurde in einem Referendum der bosnisch-serbischen Bevölkerung vom 15. und 16. Mai 1993 bestätigt.<sup>164</sup>

---

<sup>156</sup> Vgl. Abbildung I.

<sup>157</sup> In der Herrschaftsperiode des Osmanischen Reiches und der Österreich-Ungarischen Herrschaft bestand Bosnien-Herzegowina aus sechs Provinzen: Bihac, Banja Luka, Sarajevo, Tuzla [Zvornik], Zenica [Travnik], Mostar. Die siebente Region Doboje entstand zu Zeiten des ehemaligen Jugoslawiens, *iFimes*, „Is Republika Srpska arming itself?“, 29.09.2008.

<sup>158</sup> Vgl. *Silber/Little*, *The Death of Yugoslavia*, S. 278.

<sup>159</sup> Vgl. *Silber/Little*, a.a.O.

<sup>160</sup> Zum damaligen Zeitpunkt übten die bosnischen Serben die militärische Macht in 75% des bosnisch-herzegowinischen Territoriums aus: *Dziedzic/Bair*, *Bosnia and the International Police Task Force*, S. 255.

<sup>161</sup> Vgl. *Silber/Little*, *The Death of Yugoslavia*, S. 285.

<sup>162</sup> Vgl. *Percy/Lapping/Fraser/Loza*, *Smrt Jugoslavije*, Peta Episoda, 11:35 Min.

<sup>163</sup> *Post*, Mladic: The Serb Who Calls The Shots, in: *Newsweek Magazine*, 31.05.1993.

<sup>164</sup> *Goette*, Von Den Haag bis Dayton – Die internationale Staatengemeinschaft auf der Suche nach einer Lösung des 3. Balkankrieges (1991-1996), in: *Der Balkan: eine europäische Krisenregion in Geschichte und Gegenwart*, S. 238.



Die Ausgangslage vor dem Beginn der Daytoner Verhandlungen war aufgrund der militärischen Schwächung der Serben eine gänzlich andere. In Dayton wurde zudem seitens der Kontaktgruppe unter Federführung der U.S.-Amerikaner ein vermeintlich einfacherer Ansatz gewählt. Der Staat Bosnien-Herzegowina sollte als föderaler Staat, bestehend aus der Republika Srpska und der Bosnisch-Kroatischen Föderation, ausgestaltet werden. Dieser Plan hatte verglichen mit dem Vance-Owen Plan eine wesentlich klarere Aufteilung der Territorien vorgesehen. Abgesehen von der bosniakischen Enklave Gorazde waren nur zwei ethno-politische Landmassen vorgesehen.

Die „einfache“ Lösung stellte einen weit reichenden Kompromiss dar, der schmerzhaften Verzicht von allen Seiten einforderte. Grundvoraussetzung für den Erfolg des ambitionierten Dayton-Plans war die Sicherung der Unterstützung des Planes von kroatischer Seite. Um eine Fragmentierung und Schwächung des zukünftigen Staates Bosnien-Herzegowina von vornherein zu vermeiden und um zwei relativ gleich starke Pole zu schaffen, mussten die (bosnischen) Kroaten überzeugt werden, auf eine eigene dritte Entität<sup>165</sup> zu verzichten. Durch die Einbindung der Kroaten in eine bosnisch-kroatische Föderation sollte erreicht werden, dass die Sezessionsbewegung auf kroatischer Seite geschwächt und somit die Bündnisbereitschaft und Bündnisfähigkeit mit serbischen Sezessionisten vermieden wird.<sup>166</sup> Da nach dem Scheitern des Vance-Owen Plans Auseinandersetzungen zwischen Kroaten und Bosniaken offen zu Tage getreten waren, musste zunächst eine Einigung zwischen diesen Parteien erzielt werden. Die konkrete Aufteilung des Vance-Owen Planes weckte auf kroatischer Seite das Begehren, einen eigenen kroatischen Staat namens Herceg-Bosna auf dem Gebiet der geplanten Provinz Nr. 8<sup>167</sup> zu schaffen. Folge hiervon waren Vertreibungen und sog. ethnische Säuberungen durch Kroaten in diesem Gebiet.<sup>168</sup>

Die U.S.-Amerikaner drängten die Bosniaken und Kroaten Bosniens im Jahr 1994 im Kontext einer dauerhaften Friedensregelung zur Schaffung einer bosnisch-kroatischen Föderation, die als Gegengewicht zur politischen Landmasse der Serben in Bosnien-Herzegowina fungieren und so ein Kräftegleichgewicht etablieren sollte.<sup>169</sup> Der Ab-

---

<sup>165</sup> Die Forderung nach einer dritten Entität flammt in der heutigen Zeit in regelmäßigen Abständen wieder auf, zuletzt in den Verfassungsreformgesprächen des Jahres 2009; vgl. Statement des bosnisch-serbischen Premiers Milorad Dodik, der aus politischem Kalkül für eine dritte Entität zu Gunsten der bosnischen Kroaten eintritt, um auf diese Weise eine Schwächung der Position der bosnischen Muslime zu erreichen; Ivanij, Bosnien ist ein Zwang, das Resultat von Dayton, *Ivanij*, Bosnien ist ein Zwang, das Resultat von Dayton, Interview mit Milorad Dodik, in: *DerStandard.at*, 22.02.2009. – Nach vereinzelt Auffassungen stellt die Frage der dritten Entität heute die schwerwiegendste Frage in Bosnien-Herzegowina dar: „[...] eine bedeutende, nach wie vor unausgelebte zentrifugale Tendenz [...]“, *Korczynski*, Kriterien zur Evaluation von des Bundeswehr-Einsatzes in Bosnien-Herzegowina, S. 34.

<sup>166</sup> Vgl. *Percy/Lapping/Fraser/Loza*, *Smrt Jugoslavije*, Peta Episoda, 31:55 Min.

<sup>167</sup> Vgl. Abbildung I.

<sup>168</sup> *Drustvo za ugrozene narode*, Mostar, 2005.

<sup>169</sup> *Nadoll*, Probleme der Friedenskonsolidierung bei ethno-politischen Konflikten – Eine Untersuchung am Beispiel von Bosnien-Herzegowina (1995-1998), S. 137.

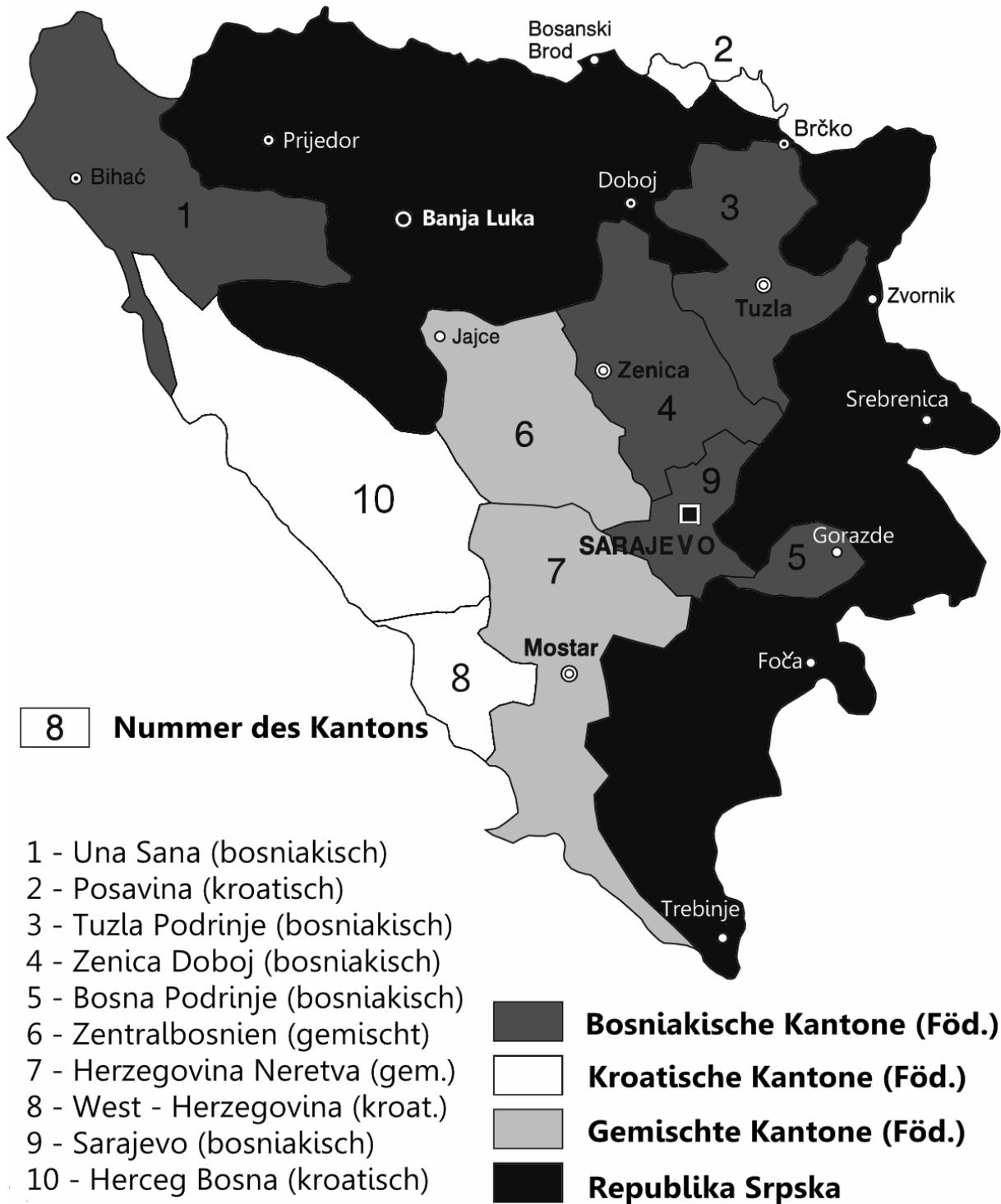
schluss des Washingtoner Abkommens von 1994<sup>170</sup> sollte zugleich das Verhältnis zwischen Kroaten und Bosniaken neu definieren. Im Washingtoner Abkommen verpflichteten sich die Parteien zur Gründung einer kantonal organisierten bosnisch-kroatischen Föderation:

---

<sup>170</sup> Siehe *United States Institute for Peace*, Peace Agreements Digital Collection, Washington Agreement, 01.03.1994.

## Die Föderation BiH

(Abbildung II - Quelle: OHR)<sup>171</sup>



<sup>171</sup> Die 10 Kantone der Bosnisch-Kroatischen Föderation mit ihren endgültigen Grenzen nach Dayton, <http://www.ohr.int/ohr-info/maps/images/federation-of-bih.gif>, zuletzt besucht am 02.11.2008.

Dieses Vorhaben stellte insofern eine Herausforderung dar, als sich während des Krieges zwischen Teilen der kroatischen und bosniakischen Bevölkerung latente Spannungen in kriegerische Auseinandersetzungen entladen hatten. Symbolhaft für den Konflikt zwischen Bosniaken und Kroaten steht die Stadt Mostar. Die einzelnen Bevölkerungsgruppen waren vor dem Krieg relativ gleichmäßig über das gesamte Stadtgebiet verteilt.<sup>172</sup> Die Kämpfe führten zur Teilung der Stadt entlang des Flusses Neretva in einen östlichen, muslimischen sowie in einen westlichen, katholisch geprägten Stadtteil.<sup>173</sup> Während des Krieges wurde das Wahrzeichen Mostars, der Stari Most (die Alte Brücke), durch eine militärisch sinnlose Attacke kroatischer Truppen zerstört. Des Weiteren haben beide Seiten in großem Umfang sakrale Gebäude der jeweils anderen Seite zerstört und zahlreiche weitere Kriegsverbrechen begangen.<sup>174</sup> So verwundert es nicht, dass das muslimisch-kroatische Staatsgebilde zunächst lediglich nur auf dem Papier existierte und vom bosnischen Premier Haris Silajdzic als „Haus mit einem Dach voller Löcher und ohne Wände“ bezeichnet wurde.<sup>175</sup> Trotz der gemeinsamen militärischen Aktion von Bosniaken und Kroaten im Westen Bosnien-Herzegowinas im Jahr 1995 entspannte sich die Situation zwischen Bosniaken und Kroaten nicht, was insbesondere für die Gegend in und um Mostar galt.<sup>176</sup> Die kroatischen Politiker konnten dennoch verhältnismäßig schnell für die Daytoner Lösung eingenommen werden. Zum einen wurde Druck auf die Republik Kroatien ausgeübt und Sanktionen angekündigt, falls die kriegerischen Auseinandersetzungen mit den bosnischen Moslems fortgeführt würden,<sup>177</sup> zum anderen hielt sich der Westen, insbesondere die amerikanische Seite, mit kritischen Stimmen stark zurück, was die bevorstehende militärische Operation der Kroaten in der serbisch besetzten Provinz Krajina in Kroatien betraf. Das Gebiet der Republik Kroatien war bis zum Sommer 1995 zu 27% von serbischen Kampfverbänden besetzt.<sup>178</sup> Diese Truppen waren überwiegend in Gebieten mit ursprünglich serbischer Mehrheitsbevölkerung stationiert. Die Kroaten konnten in mehreren konzentrierten Militäroperationen diese von serbischen Einheiten besetzten Gebiete zurückerobern.<sup>179</sup> Die U.S.-Amerikaner hatten bereits zuvor Kenntnis von dem bevorstehenden Angriff. Der damalige U.S.-Botschafter Peter Galbraith übergab Tud-

---

<sup>172</sup> Preuss, Friedensaufbau durch internationale Polizeieinsätze in ethnonationalen Konflikten Bosnien-Herzegowinas am Beispiel der WEU in Mostar, in: Studien zu Konflikt und Kooperation im Osten, Band 11, S. 43.

<sup>173</sup> Eine wesentliche Entspannung und Annäherung der Bevölkerungsgruppen hat bis heute in Mostar nicht stattgefunden; vgl. OHR, OHR disappointed with failure to elect the Mayor of Mostar, 20.02.2009.

<sup>174</sup> Siehe *Drustvo za ugrozene narode*, Mostar, 2005.

<sup>175</sup> Holbrooke, *Meine Mission*, S. 107 und S. 245.

<sup>176</sup> Holbrooke, *Meine Mission*, S. 245.

<sup>177</sup> Vetter, 33. Chronik der Ereignisse 1986-2002, in: Der Jugoslawienkrieg, Handbuch zur Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen, S. 561.

<sup>178</sup> Dziedzic/Bair, *Bosnia and the International Police Task Force*, S. 254.

<sup>179</sup> Danner, *Operation Storm*, 22.10.1998.

man lediglich eine schwache Protestnote.<sup>180</sup> Die zurückhaltende Rolle der Vereinigten Staaten lässt sich auch an einer Äußerung Holbrookes festmachen, in der er ausführt, dass der Krajina-Angriff gegen die „ausdrückliche Empfehlung“ der Vereinigten Staaten erfolgte,<sup>181</sup> mithin ohne scharfen diplomatischen Widerstand des Westens. Die Art der Durchführung der Militäraktion deutete auf eine indirekte Unterstützung der U.S.-Amerikaner hin, da sie taktische Elemente der amerikanischen Air-Land-Battle Doctrine beinhaltete.<sup>182</sup> Die genaue Rolle der Vereinigten Staaten beim Angriff auf die Krajina ist noch nicht abschließend geklärt und aktuell Gegenstand des Verfahrens gegen den ehemaligen kroatischen General Ante Gotovina vor dem ICTY in Den Haag. Im Gegenzug für die umfangreiche Hilfestellung bei der Rückeroberung gaben die Kroaten grünes Licht für die beabsichtigte faktische Aufteilung Bosniens.

Die Serben bestanden von Anfang an auf einen großen Teil des Staatsgebiets in Bosnien-Herzegowina. Während der Verhandlungen gab es einen Vorschlag, der zu einem territorialen Anteil von 55% für die bosnisch-kroatische Föderation und 45% für die Republika Srpska geführt hätte.<sup>183</sup> Dieser Vorschlag wurde von den Serben kategorisch abgelehnt. Die Serben bestanden auf einer 51% zu 49%-Lösung. Die bosniakische Delegation bestand auf die Behebung der Zweiteilung Sarajevos in einen bosnischen und einen serbischen Teil.<sup>184</sup> Des Weiteren hielten sie an der Installierung eines Landkorridors mit einer Breite von acht bis 15 km Breite<sup>185</sup> zur bosniakischen Enklave Gorazde fest.<sup>186</sup> Da die Einrichtung des Gorazde-Korridors zu einem deutlichen Landgewinn zu Ungunsten der Serben führte, einigten sich die Seiten auf die Aufgabe eines Großteils des Gebietes, welches zuvor von der Bosnisch-Kroatischen Föderation erobert worden war.<sup>187</sup> Dieser Umstand trug ebenfalls dazu bei, dass vor allem auf Seite der kroatischen Bevölkerung Bosniens der Dayton-Kompromiss im Nachhinein mit Argwohn betrachtet wurde. Letzter Streitpunkt in geografischer Hinsicht blieb die Stadt Brcko, die

---

<sup>180</sup> „We are concerned, that you are preparing for an offensive in sector south and north.“ Die Sektoren Süd und Nord bezeichnen die kroatischen UN-Schutzzonen Süd und Nord; *Danner*, Operation Storm; vgl. auch Interview mit Peter Galbraith in: *Percy/Lapping/Fraser/Loza*, Smrt Jugoslavije, Sesta Episoda, 11:45 Min.

<sup>181</sup> *Holbrooke*, Meine Mission, S. 124.

<sup>182</sup> Vgl. *Danner*, Operation Storm, 22.10.1998. – Bei der Air-Land-Battle Doctrine handelt es sich um eine militärische Einsatzstrategie, die einen Schwerpunkt auf eine koordinierte Zusammenarbeit von Luft- und Landstreitkräften im Rahmen von Kampfeinsätzen legt. Die Luftstreitkräfte nehmen dabei eine im Vergleich zu klassischen Kampfeinsätzen erweiterte Rolle bei der Unterstützung von Landtruppen in der Tiefe des Raumes ein; vgl. *Gill*, The Air Land Battle – The right doctrine for the next war?, 1990.

<sup>183</sup> *Holbrooke*, Meine Mission, S. 451.

<sup>184</sup> Vgl. *SPIEGEL Online*, Das Dayton-Abkommen – Ein geteilter und trotzdem multiethnischer Staat, 09.04.2001.

<sup>185</sup> *Österreichisches Bundesheer*, Geschichte Bosnien-Herzegowinas,(ohne Datumskennung).

<sup>186</sup> Vgl. *SPIEGEL Online*, Das Dayton-Abkommen – Ein geteilter und trotzdem multiethnischer Staat, 09.04.2001.

<sup>187</sup> *Percy/Lapping/Fraser/Loza*, Smrt Jugoslavije, Sesta Episoda, 9:59 Min. / 42:01 Min.; *Holbrooke*, Meine Mission, S. 457f. und S. 462.

sich am schmalsten Punkt des sog. Posavina-Korridors befindet, der zwei großflächige Abschnitte des Territoriums der Republika Srpska verbindet – oder teilt. Weder die Bosniaken noch die Serben wollten auf diese strategisch wichtige Stadt verzichten. Da hinsichtlich der Stadt keine Einigkeit erzielt werden konnte, verständigten sich die Parteien letztlich darauf, spätestens ein Jahr nach Abschluss des Dayton-Vertrages einen Schiedsspruch über den Status der Stadt Brcko zu akzeptieren.<sup>188</sup> Somit war der Weg für den Frieden von Dayton frei.<sup>189</sup>

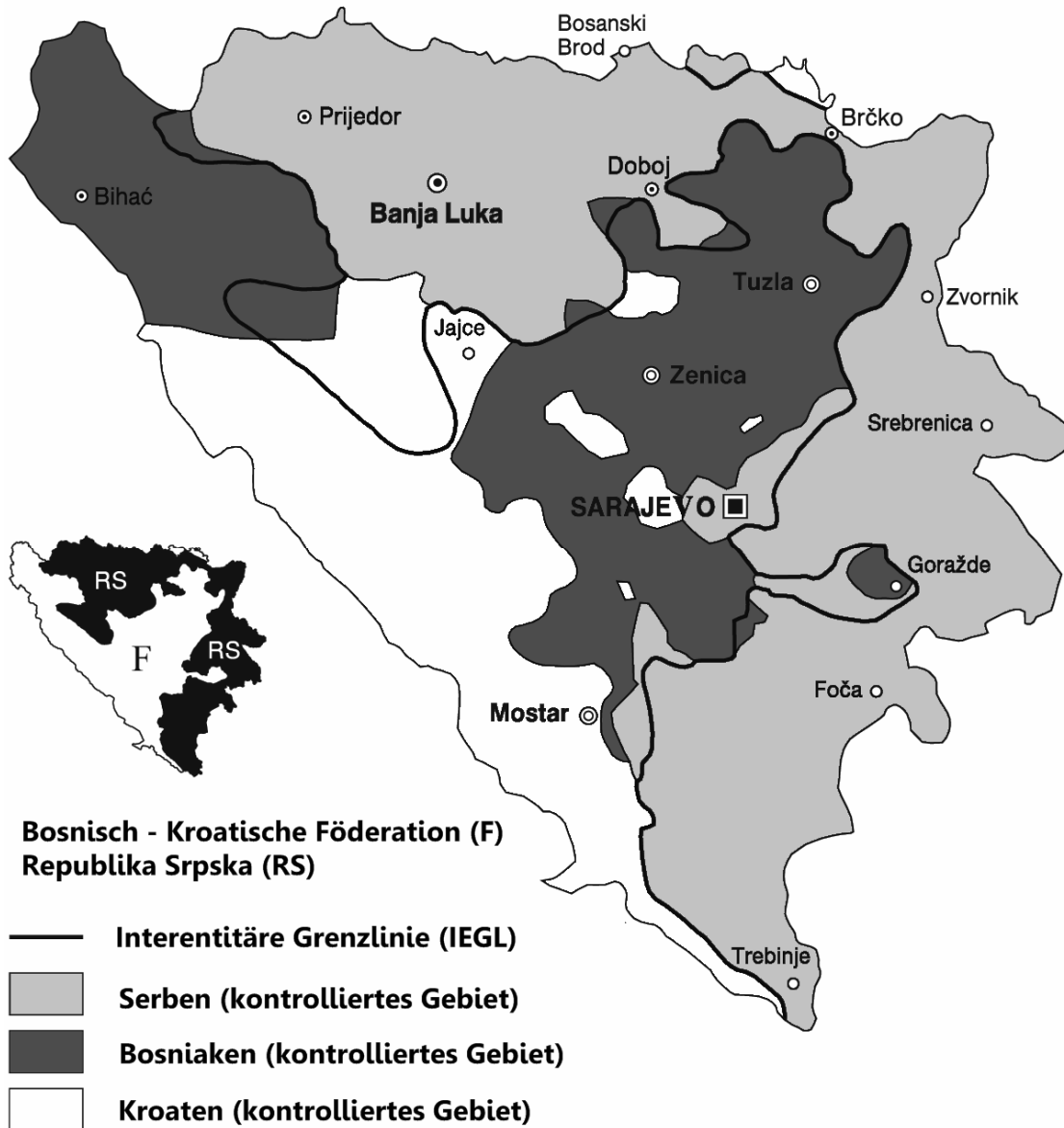
---

<sup>188</sup> Annex 2, Artikel 5 GFAP.

<sup>189</sup> Das Daytoner Abkommen ist ein trilateraler Vertrag, der unter Aufsicht der UN zwischen Kroatien, Serbien und BiH geschlossen wurde; so Schwarz/Zeh, *Autorität durch Auslegung*, S. 225.

## Bosnien und Herzegowina Waffenstillstandslinien und Aufteilung nach Dayton

(Abbildung III – Quelle: OHR)<sup>190</sup>



Die Art und Weise, in der die Daytoner Verhandlungen vonstattengingen, sollte die Gesprächskultur zwischen den Parteien und Vertretern der internationalen Gemeinschaft auf Jahre hin prägen. So lässt sich z.B. eine Parallele zu den immer noch aktuel-

<sup>190</sup> OHR, BiH under the DPA and the front lines at the end of 1995, <http://www.ohr.int/ohr-info/maps/images/bih-under-dpa-and-front-lines-1995.gif>, zuletzt besucht am 10.11.2008.

len Verhandlungen über eine Polizeireform in Bosnien-Herzegowina ziehen. Über die Brcko-Frage konnte bei den Verhandlungen in Dayton keine Einigkeit erzielt werden. Die westlichen Verhandlungsführer ließen zu, dass diese Frage ausgeklammert und in die Zukunft verlagert wurde – in der vagen Hoffnung, dass der Friedensprozess eine eigene Kraft entfalten könne, die Bevölkerung die Vorteile des Friedens erkennen würde<sup>191</sup> und somit die das Problem in naher Zukunft gelöst werden könnte. Gleichwohl ist die Brcko-Frage bis ins Jahr 2009 aktuell geblieben.<sup>192</sup> Ähnliche Lösungsansätze wurden in den folgenden Jahren bei anderen Problempunkten wiederholt bemüht, zuletzt bei den im April 2008 beschlossenen Polizeireformgesetzen. Nachdem sich die Parteien auf keine Neustrukturierung der lokalen Polizeigebiete einigen konnten, wurde diese Frage zurückgestellt und deren Lösung auf die anstehenden Verfassungsreformgespräche verschoben.<sup>193</sup> Es liegen, ähnlich wie in der Brcko-Frage, keine Anhaltspunkte vor, die darauf schließen lassen könnten, dass sich die Frage der Neustrukturierung der Lokalen Polizeigebiete im Rahmen der künftigen Verfassungsgespräche leichter lösen lassen wird, da die Ursachen für den Dissens zwischen den Parteien unverändert fortbestehen.<sup>194</sup>

Die vermeintliche Einfachheit des Daytoner Konzepts barg sowohl im Hinblick auf die Verhandlungen auf der Wright-Patterson-Airbase als auch im Hinblick auf die spätere Umsetzung und Einleitung des Friedensprozesses erhebliches Konfliktpotential. In der Rückschau lässt sich feststellen, dass der Beendigung des Krieges eindeutig Vorrang vor einer abschließenden Lösung der Konflikte in Bosnien-Herzegowina eingeräumt wurde. Da der Krieg hat nach vorläufigen Erkenntnissen mindestens 97.000 Todesopfer gefordert hatte,<sup>195</sup> ist die Priorität, die bei den Verhandlungen gesetzt wurde, nämlich eine unmittelbare Beendigung des Krieges, nicht zu kritisieren. Der in Dayton relativ schnell ausgehandelte Friedensvertrag war letztlich ein hervorragendes Abkommen, um den Krieg zu beenden, aber im Ergebnis ein sehr schlechtes Abkommen um einen Staat aufzubauen.<sup>196</sup> Die Art und Weise des Einsatzes der damals vorhandenen Druckmittel von Seiten der Kontaktgruppe ist in der Rückschau als bedenklich zu bewerten. Viele der heute in Bosnien-Herzegowina bestehenden substantiellen Probleme,

---

<sup>191</sup> U.S. Außenminister Warren Christopher auf einer Pressekonferenz vom 21.11.1995 auf der Wright-Patterson Air-Force-Base bei Dayton, Ohio, anlässlich der Friedenseinigung von Dayton, siehe: *Christopher*, The General Framework Agreement – Press Conference, 21.11.1995.

<sup>192</sup> *Ifimes*, Is Republika Srpska arming itself?, 29.09.2008.

<sup>193</sup> Vgl. die unten stehenden Ausführungen zur Polizeireform unter Punkt C, V.

<sup>194</sup> Vgl. hierzu ebenfalls die unten stehenden Ausführungen zur Polizeireform unter Punkt C, V.

<sup>195</sup> Iztrazivacko dokumentacioni centar, Dokumentovanje Cinjenica o Zrtvama Sukoba, 04.07.2008; vgl. auch *Skrbic*, Counting the Death, 04.04.2006. Die Bosnischen Muslime hatten 64.000 Todesopfer zu beklagen, auf kroatischer Seite kamen 7.800 Menschen um, auf serbischer Seite 25.000, Hamburger Abendblatt, Neue Opferzahlen – 100.000 Tote im Bosnien-Krieg, 22.06.2007.

<sup>196</sup> So Paddy Ashdown: „It was a superb agreement to end a war, but a very bad agreement to make a state“, *The Guardian*, Interview mit Paddy Ashdown, 02.11.2005.



nicht zuletzt die Herausforderung einer grundlegenden Polizeireform in Bosnien-Herzegowina, haben ihre Ursache in dem Scheinfrieden von Dayton.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Bosnien-Herzegowina als Ergebnis der Daytoner Gespräche nach außen als einheitlicher Staat erhalten wurde, jedoch in einer sehr dezentralen Ausgestaltung. Die Republika Srpska einerseits und die Bosnisch-Kroatische Föderation andererseits erhielten für ihre jeweiligen Entitäten umfangreiche Machtbefugnisse. Dieser Umstand wiederum destabilisierte die Zentralregierung und destabilisiert den Gesamtstaat Bosnien-Herzegowina bis in die heutige Zeit. Durch das Daytoner Abkommen wurde die kriegsbedingte Polarisierung faktisch konserviert. Die in der Daytoner Verfassung festgeschriebenen Positionen in territorialer und machtpolitischer Hinsicht verhindern ein tatsächliches Zusammenwachsen des Landes. Das durch Dayton eingefrorene Machtbild der 90er Jahre erschwert es den örtlichen Politikern in der heutigen Zeit, die erreichten Positionen im Rahmen eines Kompromisses aufzugeben und somit den Gesamtstaat effektiv zu fördern. Jeder Versuch einer Aufweichung von in Dayton erreichten Positionen wird umgehend durch radikale Scharfmacher negativ gewürdigt. Die traumatisierte Bevölkerung Bosnien-Herzegowinas ist bis dato sehr aufnahmefähig für entsprechende Parolen.

Der Begriff *Republika Srpska*, auf den sich die Parteien in den Daytoner Verhandlungen für die Bezeichnung der bosnisch-serbischen Entität einigten, steht symbolisch für die Probleme bei der versuchten Überwindung der Daytoner Stagnation. Die Verhandlungsführer der bosnischen Serben machten die Entitätsbezeichnung Republika Srpska zur *conditio sine qua non* für einen Friedensvertrag.<sup>197</sup> Gezwungenermaßen akzeptierten die anderen Seiten diese Bedingung.<sup>198</sup> Durch diese Bezeichnung wurde in der serbischen Bevölkerung, aber auch nach außen hin der Eindruck erweckt, dass es sich bei der Republika Srpska um einen souveränen Staat handele und nicht um eine Gebietskörperschaft innerhalb eines föderalen Staates.<sup>199</sup> Jede versuchte Änderung dieses Status quo zur Stärkung des Gesamtstaates Bosnien-Herzegowina wird als Angriff auf einen vermeintlich souveränen Staat Republika Srpska begriffen oder der Bevölkerung dieser Entität als solcher verkauft.<sup>200</sup> Das Selbstverständnis der Republika Srpska als souveräner Staat mit einer durch die Daytoner Verfassung zugesicherten *eigenen* Polizei lässt den Verlust, die eine Aufgabe einer solchen Polizei aus der Sicht der bosnischen Serben mit sich brächte, zumindest erahnen.

Grundsätzlich war eine nachträgliche Änderung von Punkten der Daytoner Einigung oder der Entitätsgrenzen nach dem DPA in gegenseitigem Einvernehmen möglich, Änderungsvorhaben wurden jedoch unter den Vorbehalt einer Zustimmung des IFOR-Kommandeurs gestellt.<sup>201</sup> Dadurch sollte sichergestellt werden, dass eine neue Verein-

<sup>197</sup> Vgl. *Holbrooke*, *Meine Mission*, S. 208 und S. 216.

<sup>198</sup> Vgl. *Holbrooke*, a.a.O.

<sup>199</sup> Vgl. *OHR*, Statement by the High Representative, 10.10.2008.

<sup>200</sup> Vgl. *OHR*, Communiqué of the Steering Board of the Peace Implementation Council, 20.11.2008.

<sup>201</sup> GFAP, Annex 2, Artikel 2, Satz 1.

barung das labile Kräfteverhältnis im Rahmen des brüchigen Friedens nicht gänzlich aus dem Gleichgewicht bringen konnte.

Diese Vorsicht ist auch bei beabsichtigten Verfassungsänderungen in der heutigen Zeit angebracht, da sich jede Seite letztlich als Verlierer Dayton betrachtet. Die Aufgabe von erreichten Positionen könnte die Nachteile des nachverhandelten DPA überwiegen lassen und somit Zündstoff für zukünftige Konflikte liefern.

## 1. Das Allgemeine Rahmenabkommen für den Frieden

Wesentlicher Bestandteil der Verhandlungen auf der Wright Patterson Airbase bei Dayton, Ohio war die Akzeptanz des Existenzrechts Bosnien-Herzegowinas als Gesamtstaat (Artikel 1, Satz 2 GFAP).<sup>202</sup> Zugleich wurde die Existenz eines einheitlichen, zusammenhängenden serbischen Territoriums, der Republika Srpska und somit die Spaltung der Ethnien festgeschrieben.<sup>203</sup> Die nachträgliche Legitimierung der ethnischen Säuberungen in Form des Zerfalls Bosnien-Herzegowinas wurde abgewendet, die innere Trennung der einzelnen Ethnien dafür in Kauf genommen, ohne dass jedoch eine wirkliche Lösung für die Beilegung des ethno-politischen Konfliktes in Bosnien-Herzegowina gefunden wurde.<sup>204</sup>

Die konkrete geografische Ausformung der Republika Srpska führte zur Schwächung des Gesamtstaates, weil zum einen, im Gegensatz zur geografischen Aufteilung im Vance-Owen Plan, ein zusammenhängendes serbisches Territorium geschaffen wurde und dieses zum anderen direkt an die Belgrader Republika Srbija<sup>205</sup> angrenzte. Eine Sezession der Republika Srpska war somit ohne zusätzliche territoriale Modifikationen zumindest theoretisch möglich. Diese im System angelegte Schwächung der Zentralregierung Bosnien-Herzegowinas erforderte klare gesetzliche und administrative Maßnahmen, um den stets vorhandenen Sezessions- und Destabilisierungsbemühungen entgegen wirken zu können. Die Akzeptanz des Existenzrechts Bosnien-Herzegowinas im Daytoner Abkommen war zum damaligen Zeitpunkt nicht mehr als ein Lippenbekenntnis, was die in den folgenden Jahren von der internationalen Gemeinschaft regelmäßig eingeforderte Erneuerung dieser Erklärung zeigte.<sup>206</sup> Das Rahmenabkommen nimmt eine Art Zwitterstellung ein, indem es zum einen die Funktion eines Waffen-

---

<sup>202</sup> The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (GFAP), unterzeichnet am 14. Dezember 1995 in Paris.

<sup>203</sup> GFAP, Annex 4, Artikel I, Nr. 3.

<sup>204</sup> *Ehrke*, Von der Raubökonomie zur Rentenökonomie Mafia, Bürokratie und internationales Mandat in Bosnien, S. 123f.

<sup>205</sup> Republika Srbija bezeichnet das serbische „Mutterland“ mit der Hauptstadt Belgrad, wohingegen Republika Srpska (RS) für die bosnisch-herzegowinische Teilrepublik unter bosnisch-serbischer Kontrolle steht.

<sup>206</sup> *OHR*, Statement by the High Representative, 10.10.2008.

stillstands- und Friedensvertrages<sup>207</sup> erfüllt und zum anderen bereits die vollständige Verfassung für das künftige Bosnien-Herzegowina enthielt.<sup>208</sup>

### a. Die Verfassung im Friedensvertrag

Die Verfassung Bosnien-Herzegowinas unterscheidet sich somit fundamental von der kontinentaleuropäischen, jugoslawischen und bosnischen Tradition, da sie integraler Bestandteil einer international verhandelten und auf internationalen Druck basierenden Friedensvereinbarung war:<sup>209</sup> Die maßgebliche Triebfeder für den ausgehandelten Verfassungskompromiss waren außerjugoslawische Akteure der internationalen Gemeinschaft, die einen relativ scharf umrissenen Rahmen für das Konstrukt des zukünftigen Staates festlegten.<sup>210</sup> Die Verfassung als Fundament des zukünftigen Staates wurde somit von den Vertretern der Volksgruppen Bosnien-Herzegowinas nur gezwungenermaßen getragen. Die Bevölkerung Bosnien-Herzegowinas partizipierte an dem Verfassungstext überhaupt nicht.

Die Legitimität der Verfassung wurde nicht nur aus diesem Grund angezweifelt, sondern weil den für die bosnischen Parteien agierenden Unterzeichnern des Rahmenabkommens auch die Kompetenz für den Abschluss einer Verfassung abgesprochen wurde. Izetbegovic war zum damaligen Zeitpunkt Präsident Bosnien-Herzegowinas, trat aber als Vertreter der Bosnier muslimischen Glaubens auf und somit im Widerspruch zu seinem präsidialen Amt.<sup>211</sup> Das Gleiche galt für die bosnisch-kroatischen Vertreter, die formell als Teil der Föderationsdelegation auftraten, faktisch jedoch im Interesse und in Absprache mit dem kroatischen Präsidenten Tudman agierten.<sup>212</sup> Der mit umfassenden Verhandlungsvollmachten ausgestattete serbische Präsident Milosevic vertrat an Stelle der bosnischen-serbischen Politiker offiziell die Interessen der bosnischen Serben. Es entstand die kuriose Situation, dass die Staaten Kroatien und Serbien maßgeblich die Verfassung eines fremden Staates mitbestimmten, dessen militärischen Angriff beide Länder zuvor zumindest zeitweise unterstützt hatten. Die Frage, ob die Vertreter fremder, gar verfeindeter Staaten eine Verfassung inhaltlich im Interesse der gesamten Bevölkerung Bosnien-Herzegowinas ausarbeiten konnten, wird durch den Verfassungstext selbst beantwortet.

Annex 4 des Rahmenabkommens enthielt den Verfassungsentwurf Bosnien-Herzegowinas.<sup>213</sup> Der Bedeutung entsprechend wurde die Akzeptanz des Existenzrechts Bos-

<sup>207</sup> Vgl. Annex 1A, 1B und 2 des Rahmenabkommens.

<sup>208</sup> *Kaldor*, Security Structures in Bosnia and Herzegovina, in: *Governing Insecurity – Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, S. 207; vgl. Annex 4 des Rahmenabkommens.

<sup>209</sup> So *Sarcevic*, Dejtonski Ustav, Karakteristike i Problemi, 20.02.2009, in: iFimes.org, S. 2.

<sup>210</sup> Siehe hierzu die obige Darstellung der Daytoner Friedensgespräche.

<sup>211</sup> So *Sarcevic*, Dejtonski Ustav, Karakteristike i Problemi, 20.02.2009, in: iFimes.org, S. 3f.

<sup>212</sup> *Sarcevic*, a.a.O.

<sup>213</sup> GFAP, Annex 4 – Constitution of Bosnia and Herzegovina.

nien-Herzegowinas im ersten Artikel der Verfassung geregelt.<sup>214</sup> Die internationale Gemeinschaft sollte sich in den kommenden Jahren jedoch mehrmals genötigt sehen, die Wiederholung dieses konstitutiven Bekenntnisses von den Parteien einzufordern.<sup>215</sup> Kernpunkt der Verfassung und Keimzelle für die künftigen Probleme Bosnien-Herzegowinas bildete die in Artikel 1, Absatz 3 festgelegte Teilung des Landes in zwei Entitäten. Sofern durch die Verfassung nicht anderweitig bestimmt, lagen die Gesetzgebungskompetenz, Regierungskompetenz und Regierungsfunktionen auf der Ebene der Entitäten.<sup>216</sup> Diese Regelungen formten den schwachen Gesamtstaat Bosnien-Herzegowina.<sup>217</sup>

Die in der Verfassung festgelegten Abstimmungsprozeduren förderten zusätzlich die Schwäche des Gesamtstaates, weil sie ohne weiteres zur Blockade missbraucht werden konnten. Die Volkskammer konnte nur ein Quorum bilden, wenn mindestens drei Mitglieder jeder Volksgruppe anwesend waren. Eine Volksgruppe konnte folglich das gesamte Beschlussverfahren der Volkskammer zum Erliegen bringen. Das Repräsentantenhaus war hingegen beschlussfähig, wenn eine einfache Mehrheit der gewählten Mitglieder, unabhängig von der ethnischen Herkunft, anwesend war. Gesetzgebungsvorhaben mussten allerdings beide Kammern passieren und konnten spätestens in der Volkskammer durch eine einzelne Volksgruppe blockiert werden.<sup>218</sup>

Präsidiale Entscheidungen sollten durch das dreiköpfige Präsidium<sup>219</sup> in einem konsensualen Verfahren getroffen werden. Im Falle eines Dissenses konnte eine Entscheidung durch ein Mitglied des Staatspräsidiums als verletzend für das vitale Interesse der Entität erklärt werden, aus der das Mitglied in das Staatspräsidium gewählt wurde.<sup>220</sup> Daraufhin wurde die Entscheidung an die Nationale Versammlung der Republika Srpska, sofern das betreffende Präsidialmitglied aus der Republika Srpska stammte, oder an die bosniakischen bzw. kroatischen Vertreter der Volkskammer der Föderation weitergeleitet, sofern das betreffende Präsidialmitglied Vertreter der Bosniaken bzw. Kroaten aus dem Gebiet der Föderation war. Sofern die präsidiale Erklärung durch eine 2/3-Entscheidung der serbischen, bosniakischen oder kroatischen Volksvertreter in den genannten Parlamenten bestätigt wurde, konnte die strittige Entscheidung des Staatspräsidiums nicht in Kraft treten.

<sup>214</sup> GFAP, Annex 4, Artikel 1.

<sup>215</sup> Siehe unten stehende Ausführungen unter Punkt A, III, 3, d.

<sup>216</sup> GFAP, Annex 4, Artikel 3, Law and Responsibilities of the Entities and the Institutions, Absatz 1.

<sup>217</sup> Außenpolitik, Außenhandelspolitik, Zoll- und Geldpolitik, Flüchtlings- sowie Luftverkehrspolitik gehörten zu den wenigen Bereichen die unter die Kompetenz des Gesamtstaates fielen. GFAP, Annex 4, Artikel 3, Responsibilities of the Institutions of Bosnia and Herzegovina; vgl. auch *Er-alp*, The Police Reform in BiH, the way to move forward into the EU, 9. jährlicher Harvard Kokkalis Graduierten-Arbeitskreis, 02.02.2007, S. 6.

<sup>218</sup> Vgl. GFAP, Annex 4, Artikel 4.

<sup>219</sup> Jede konstitutive Volksgruppe wählte jeweils einen Vertreter ins Staatspräsidium, GFAP, Annex 4, Artikel 5.

<sup>220</sup> GFAP, Annex 4, Artikel 4, Procedures, d.

Der Verfolgung ethnisch motivierter Ziele durch eine bewusste Blockadepolitik wurde mit Hilfe dieser Regelungen Tür und Tor geöffnet. Der durch die Verfassung begründete Funktionsmangel ließ in den folgenden Jahren den außerhalb der Verfassung stehenden Hohen Repräsentanten als Vertreter der Internationalen Gemeinschaft in zunehmendem Maße Regierungsverantwortung übernehmen.<sup>221</sup>

## b. Der Friedensvertrag

Zur kurz- und mittelfristigen Stabilisierung Bosnien-Herzegowinas verpflichteten sich die Parteien im Rahmenabkommen abstrakt zur Kooperation mit internationalen Organisationen und zur sofortigen Beendigung sämtlicher Feindseligkeiten. Sie stimmten der Entsendung von Truppen durch die internationale Gemeinschaft zu, welche die Implementierung der territorialen und militärischen Regelungen des GFAP gewährleisten sollten. Der Einsatz der internationalen Militäreinheiten sollte auf einer Resolution des UN Sicherheitsrates fußen, in der die Einrichtung einer multinationalen, militärischen Implementierungsstreitkraft (IFOR) beschlossen werden sollte. Der Aufbau einer militärischen Streitkraft unter NATO-Kommando wurde der NATO übertragen. IFOR wurde ermächtigt, zum eigenen Schutz sowie zur Gewährleistung der Einhaltung der Bestimmungen in Annex 1A die erforderlichen Maßnahmen zu treffen.<sup>222</sup> Der Begriff *erforderliche Maßnahmen* legte eine umfassende operative Funktion der NATO-Einheiten nahe, war aber im Ergebnis zu unbestimmt gefasst. Zu Beginn der IFOR-Mission führte die unklare Zuständigkeits- und Kompetenzverteilung zu einem erheblichen Sicherheitsdefizit, welches von den örtlichen Machthabern gnadenlos zu ihrem Vorteil ausgenutzt wurde.<sup>223</sup>

Die Parteien verpflichteten sich, keine militärische Gewalt gegen die jeweils andere Entität auszuüben oder auf dem Gebiet der fremden Entität militärische Kräfte zu belassen, ohne dass dies zuvor durch die zentrale Regierung Bosnien-Herzegowinas beschlossen worden ist. Sämtliche Streitkräfte in Bosnien-Herzegowina sollten ausschließlich unter der Achtung der territorialen Integrität Bosnien-Herzegowinas operieren.<sup>224</sup>

Die Beendigung der Feindseligkeiten und die Schaffung eines sicheren Umfeldes für alle Personen in dem jeweiligen Machtbereich<sup>225</sup> sollten die Parteien u.a. dadurch sicherstellen, dass Organisationen mit militärischer Kapazität sich an die getroffenen Vereinbarungen hielten.<sup>226</sup> Dies betraf unter anderem zivile Gruppen sowie Polizei-

---

<sup>221</sup> Vgl. die unten stehenden Ausführungen zum Hohen Repräsentanten unter Punkt A, III, 3.

<sup>222</sup> Die vorstehenden Ausführungen beziehen sich auf die Bestimmungen in GFAP, Annex 1A, Artikel 1.

<sup>223</sup> Vgl. die unten stehenden Ausführungen zur Übergabe von Grbavica an die Föderation BiH, Punkt A, III, 2.

<sup>224</sup> GFAP, Annex 1A, Artikel 2, Nr. 2a.

<sup>225</sup> The Parties shall provide a safe and secure environment for all persons in their respective jurisdictions, GFAP, Annex 1A, Artikel 2, Nr. 3.

<sup>226</sup> GFAP, Annex 1A, Artikel 2, Nr. 1.

spezialeinheiten der Innenministerien (MUP).<sup>227</sup> Offenbar war mit diesem Regelungspunkt die Aufhebung der quasi-militärischen Funktion der Polizei beabsichtigt. In Ergänzung hierzu sollten zivile Sicherheitsbehörden geschaffen werden, die im Einklang mit international anerkannten Standards und unter Beachtung international anerkannter Menschenrechte und Grundfreiheiten operieren sollten.<sup>228</sup> Der Gewährung und Sicherung der Menschenrechte und Grundfreiheiten wird im Rahmenabkommen eine besondere Bedeutung beigemessen. Umfangreiche Regelungen hierzu finden sich in Annex 6 sowie im Daytoner Verfassungsentwurf (Annex 4). In Bosnien-Herzegowina und in den Entitäten sollten Menschenrechtsstandards auf höchstem Niveau gewährleistet werden.<sup>229</sup> Im Hinblick auf die Vertreibungen und Verbrechen des Krieges wurden u.a. folgende Rechte hervorgehoben: das Recht auf Leben, das Recht nicht Folter oder inhumaner oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung ausgesetzt zu werden, das Recht auf Freiheit und Sicherheit, die Religionsfreiheit und das Recht auf Eigentum. Sämtliche Rechte sollten diskriminierungsfrei gewährleistet werden.<sup>230</sup>

Insbesondere die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen in deren angestammte Gebiete sollte auf diese Weise ermöglicht werden.<sup>231</sup> Flüchtlinge und Vertriebene sollten das Recht erhalten, in ihre angestammte Heimat zurückzukehren und dort ihr Eigentum, sofern es ihnen in feindseligen Handlungen geraubt wurde, zurückzuerlangen. Im Falle, dass das Eigentum zerstört und nicht wieder herstellbar war, sollten diese Personengruppen entschädigt werden.<sup>232</sup> Die Parteien verpflichteten sich, die Rahmenbedingungen für die freiwillige Rückkehr zu schaffen,<sup>233</sup> diese Personen in jeder Hinsicht zu schützen und zu achten und insbesondere Unterdrückung oder Racheakte durch militärische bzw. paramilitärische Einheiten oder durch die Polizei zu unterbinden.

## 2. Der Sündenfall der internationalen Staatengemeinschaft

Diese Regelungen verhinderten nicht, dass es bereits im März 1996 bei der Rückgabe von Gebieten in Vollzug der territorialen Verpflichtungen des Allgemeinen Rahmen-

---

<sup>227</sup> Ministarstvo unutarnjih poslova.

<sup>228</sup> GFAP, Annex 1A, Artikel 2, Nr. 3.

<sup>229</sup> GFAP, Annex 6, Artikel 1; Annex 4, Artikel 2, Nr. 1.

<sup>230</sup> Bezeichnend ist, dass die Verfassung Bosnien-Herzegowinas, die nach Ende der Kriegsgräuere unter besonderer Betonung von Menschenrechten und Minderheitenrechten ausgearbeitet wurde, in einem Gutachten des Europäischen Rates in Teilen als nicht mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar erachtet wurde, so Richter, Ende einer Odyssee in Bosnien-Herzegowina – Die Polizeireform ebnet den Weg zum Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU, ist aber kein Ausweg aus der Stagnation, in: SWP Aktuell, Ausgabe 41, 14.05.2008, S. 4.

<sup>231</sup> GFAP, Annex 4, Artikel 2, Nr. 5.

<sup>232</sup> GFAP, Annex 7, Artikel 1, Nr. 1.

<sup>233</sup> GFAP, Annex 7, Artikel 2, Nr. 1.

abkommens für den Frieden zu Menschenrechtsverstößen und Verstößen gegen das Rahmenabkommen im Allgemeinen kam.

Grbavica und andere zuvor von den Serben gehaltene Teile Sarajevos<sup>234</sup> sollten der bosnisch-kroatischen Föderation übergeben werden. Die Rückgabe sollte in einer von OHR, IPTF und IFOR koordinierten Aktion erfolgen.<sup>235</sup> Die Leitung dieser Aktion wurde von IPTF übernommen.<sup>236</sup>

Weder IFOR, IPTF noch die serbischen Autoritäten in Grbavica verhinderten, dass vor der Rückgabe zahlreiche serbische, aber auch ursprünglich bosniakische Gebäude in Brand gesetzt oder auf andere Weise zerstört wurden.<sup>237</sup> Diese Politik der verbrannten Erde<sup>238</sup> wurde gezielt von Pale<sup>239</sup> aus gesteuert. Zum Anlass für den massenhaften Auszug der serbischen Bevölkerung aus Grbavica wurde u.a. die gewaltsame Vertreibung des bosnisch-serbischen Bürgermeisters des Stadtteils Vogosca durch die bosniakische Polizei genommen.<sup>240</sup> Wohnhäuser wurden von den Serben ebenso wie die wirtschaftliche Infrastruktur in Form der Demontage und Unbrauchbarmachung von Industrieanlagen zerstört.<sup>241</sup> Insbesondere die alt eingesessenen serbischen Bürger Sarajevos wollten in Grbavica und den anderen zuvor serbisch gehaltenen Stadtteilen verbleiben.<sup>242</sup> Diese Bürger wurden zum Teil mit Waffengewalt gezwungen, diese Stadtteile zu verlassen.<sup>243</sup> Die serbischen Machthaber wollten durch diese Politik zum einen verhindern, dass wie vor dem Krieg ein multiethnisches, kosmopolitisches Sarajevo entsteht, zum anderen sollte die aus Sarajevo abgezogene serbische Bevölkerung in Gebiete der Republika Srpska angesiedelt werden, die zuvor von Bosniaken und Kroaten bewohnt worden waren.<sup>244</sup> Pale wollte durch diese Politik verhindern, dass bosniakische und kroatische Flüchtlinge in ihre angestammten Gebiete, die sich nun auf dem Territorium der Republika Srpska befanden, zurückkehrten.<sup>245</sup> Es zeichnete sich zunehmend ab, dass eine Verhinderung der Manifestierung der ethnischen Säuberungen durch das Rahmenabkommen nicht erreicht werden konnte.

---

<sup>234</sup> Vogosca, Centar Novi Grad, Ilijas, Ilidza, Hadzici, *McCarroll/Zoufal*, Transition of the Sarajevo Suburbs, in: Joint Force Quarterly, Sommer 1997, S. 50.

<sup>235</sup> *McCarroll/Zoufal*, a.a.O.

<sup>236</sup> *McCarroll/Zoufal*, a.a.O.

<sup>237</sup> *Koelbl*, Wann fahren wir?, in: Der Spiegel, Ausgabe 12/1996, 18.03.1996, S. 168.

<sup>238</sup> *Rathfelder*, Schnittpunkt Sarajevo, S. 30.

<sup>239</sup> Pale war der damalige Hauptsitz der bosnisch-serbischen Machthaber.

<sup>240</sup> *Rüstau*, Die Entwicklung des Friedensprozesses in Bosnien und Herzegowina nach dem Abkommen von Dayton, S. 71.

<sup>241</sup> *Rüstau*, a.a.O.

<sup>242</sup> *Holbrooke*, Meine Mission, S. 514.

<sup>243</sup> *Rathfelder*, Schnittpunkt Sarajevo, S. 29f.

<sup>244</sup> *Baumann*, IFOR, SFOR and Civil Implementation, in: Armed Peacekeepers in Bosnia, S. 171.

<sup>245</sup> *Baumann*, a.a.O.

Nach Einschätzung des U.S.-Außenpolitikers Holbrooke hätten die Zerstörungen und der Exodus von 60.000 Serben aus Sarajevo durch IFOR ohne größere Anstrengungen verhindert werden können.<sup>246</sup> Die Notwendigkeit eines schnellen Tätigwerdens in Sarajevo war zeitig in der Londoner Friedensimplementierungskonferenz im Dezember 1995 erkannt worden.<sup>247</sup> Die Vereinigung Sarajevos sollte in enger Abstimmung mit dem Hohen Repräsentanten, IFOR, IPTF und den lokalen Autoritäten erfolgen. Die Schaffung eines sicheren Umfeldes in dieser Form sollte Vertrauen erzeugen und die Aussöhnung der Parteien fördern.<sup>248</sup> Der tatsächliche Einsatz erfüllte diese Zielsetzung nicht. Ein Sprecher von IFOR rechtfertigte sich im Zusammenhang mit den Gewalttätigkeiten, dass die IFOR keine Polizeikraft gehabt habe und keine Polizeiaufgaben übernehmen konnte.<sup>249</sup> Zuvor hatten IFOR und IPTF allerdings noch versucht, den Eindruck zu erwecken, dass sie die Lage „im Griff“ hätten. Anlässlich einer IFOR Pressekonferenz<sup>250</sup> wurde der Öffentlichkeit mitgeteilt, dass IPTF den Stadtteil Vogosca seit dem 25.01.1996 „kontrolliere“. Die Polizei der Föderation und die IPTF hätten die Lage insgesamt unter Kontrolle. Obschon die bosnisch-serbische Bevölkerung Sarajevos offenbar ausführlich über den Einsatz von IFOR und IPTF informiert worden war, fehlte bereits zu diesem Zeitpunkt das Vertrauen in die internationalen Einheiten, so dass die Einschüchterungsversuche der bosnisch-serbischen Machthaber letztendlich zum Erfolg führen konnten. Das fehlende Vertrauen in IFOR und IPTF war im Ergebnis gerechtfertigt, da die Zerstörungen und der Auszug der serbischen Stadtbürger unter den Augen von IFOR und IPTF erfolgten. Letztlich half IFOR sogar bei der Evakuierung aktiv mit. Entgegen der Londoner Erklärungen wurde Vertrauen nicht geschaffen, sondern nachhaltig verspielt.

Diese Ereignisse zu Beginn des Jahres 1996 bildeten den Ausgangspunkt für die Art und Weise des künftigen Umgangs der Parteien mit den Vertretern der internationalen Gemeinschaft in „Friedenszeiten“ und stellten den Einsatz der internationalen Gemeinschaft von Beginn an unter einen schlechten Stern. Die fehlende Bereitschaft, nach Beendigung des Krieges in dem Machtbereich der jeweils anderen Ethnie zu leben, trat offen zu Tage. Die in Dayton angelegte geografische Aufteilung in ethnisch dominierte Machtbereiche führte zu einer Sogwirkung in Richtung der jeweils eigenen Mehrheitsentität. Diese Sogwirkung wurde durch gezielte Einschüchterung und Destabilisierung verstärkt. Die Bereitschaft, in einem Gebiet der Minderheitsethnie anzugehören, nahm infolgedessen zusehends ab. Die Feststellung der Badinter-Kommission aus dem Jahr 1991, dass z.B. die bosnischen und kroatischen Serben ein Selbstbe-

---

<sup>246</sup> Holbrooke, *Meine Mission*, S. 515.

<sup>247</sup> PIC, *Conclusions of The Peace Implementation Conference held at Lancaster House London*, 08.12.1995, Punkt 14.

<sup>248</sup> PIC, *Conclusions of The Peace Implementation Conference held at Lancaster House London*, 08.12.1995, Punkt 13.

<sup>249</sup> Holbrooke, *Meine Mission*, S. 515.

<sup>250</sup> IFOR, *Press Briefing vom 26.01.1996*, dort auch zum folgenden Text.



stimmungsrecht hätten, dieses Recht jedoch nicht ein Sezessionsrecht umfasse,<sup>251</sup> verdeutlicht die Komplexität der kommenden Herausforderungen. Der Badinter-Kommission zur Folge fand das Selbstbestimmungsrecht seine Grenzen in dem Anspruch auf Anerkennung des Rechts auf die eigene kulturelle Identität und in einem international anerkannten rechtlichen Minderheitenschutz.<sup>252</sup> Diese Rechte konnten in Bosnien-Herzegowina nicht vollständig etabliert werden. Zumindest wurde nicht erreicht, dass die jeweiligen Minderheiten in Bosnien-Herzegowina glaubten, dass diese Rechte tatsächlich dauerhaft gesichert seien. Die subjektive Existenzgefährdung bescherte radikalen Meinungsmachern eine stabile Machtbasis.

Die örtlichen Machthaber erkannten in Folge der Vorfälle in Grbavica, dass sie offen gegen Daytoner Verpflichtungen verstoßen konnten, ohne Sanktionen und den Gebrauch der internationalen Machtinstrumente befürchten zu müssen. Die Bevölkerung Bosniens erkannte, dass IPTF und insbesondere IFOR, die sich nach dem Allgemeinen Rahmenabkommen auf ein deutlich stärkeres Mandat als die UN-Schutztruppe zu Zeiten des Srebrenica-Massakers stützen konnten, nur eingeschränkt zum Schutz vor radikalen Machthabern beitragen würden – die Ereignisse von Srebrenica waren zu diesem Zeitpunkt noch sehr präsent im gesamtbosnischen Bewusstsein. Radikale Kräfte behielten somit einen starken Zugang zur eigenen Bevölkerungsgruppe.

### 3. Der Hohe Repräsentant

Der Schutz der in Dayton umfassend gewährten Menschenrechte erforderte kurzfristig die Schaffung der entsprechenden Machthebel. Wie sich schnell zeigte, konnte die militärische Präsenz unter massivem Einsatz von Mensch und Material verhindern, dass der Konflikt zwischen den Parteien erneut offen auf breiter Linie ausbrach. Sie vermochte es aber nicht, radikale politische Kräfte an der kontinuierlichen Destabilisierung Bosnien-Herzegowinas zu hindern. Diese Kräfte sollten durch den Wiederaufbau der gesamten Infrastruktur und der Schaffung von politischen und verfassungsrechtlichen Institutionen neutralisiert werden und im Gegenzug eine umfassende Rückkehr der bosnischen Flüchtlinge ermöglichen. Die vielfältigen Aufgaben erforderten die unterstützende Tätigkeit zahlreicher internationaler Organisationen.<sup>253</sup> In Voraussicht der umfangreichen Herausforderungen<sup>254</sup> und in Anbetracht der Tatsache, dass zahlreiche Fragen in den Daytoner Verhandlungen ausgeklammert worden waren und somit erhebliches Konfliktpotential geschaffen wurde, einigten sich die Gesprächspartner in Dayton darauf, dass die zivile Friedensimplementierung durch die Schaffung der Position des Hohen Repräsentanten<sup>255</sup> gesteuert und koordiniert werden sollte. Die Imple-

---

<sup>251</sup> *Nolte*, Eingreifen auf Einladung, S. 252.

<sup>252</sup> *Nolte*, a.a.O.

<sup>253</sup> GFAP, Annex 10, Artikel 1, Nr. 1.

<sup>254</sup> *PIC*, Conclusions of The Peace Implementation Conference held at Lancaster House London, 08.12.1995, Punkt 13.

<sup>255</sup> *Winter*, Der Hohe Beauftragte für Bosnien und Herzegowina, S. 28.

mentierung der Position des Hohen Repräsentanten erfolgte mittels Resolution des UN-Sicherheitsrates.<sup>256</sup> Der Hohe Repräsentant nahm seine Tätigkeit am 21. Dezember 1995 auf.<sup>257</sup> Er sollte seine Aufgaben in enger Kooperation mit den Parteien ausführen, um die Zusammenarbeit der Parteien mit den entsprechenden Organisationen und somit die zivile Friedensimplementierung zu gewährleisten. Die Parteien verpflichteten sich zur vollen Unterstützung und Kooperation mit dem Hohen Repräsentanten und seinen Mitarbeitern. Art und Umfang des Mandats des Hohen Repräsentanten wurden in Annex 10, Artikel 2 des Allgemeinen Rahmenabkommens festgelegt. Die wesentliche Rolle des Hohen Repräsentanten bestand zunächst in der Überwachung und Koordinierung des Implementierungsprozesses. Zugleich nahm er die Position des Vorsitzenden des Leitungsgremiums ein,<sup>258</sup> welches als ausführender Arm des Friedensimplementierungsrates<sup>259</sup> fungierte.<sup>260</sup> Der Friedensimplementierungsrat wurde am 05.12.1995 und 06.12.1995 im Rahmen der sog. Friedensimplementierungskonferenz in London ins Leben gerufen.<sup>261</sup> Er bestand aus 55 Ländern, die den Friedensprozess u.a. finanziell und militärisch unterstützten.<sup>262</sup> Zugleich gab der Friedensimplementierungsrat dem Hohen Repräsentanten die politischen Leitlinien vor.<sup>263</sup>

Dieser wiederum bestimmte die Einsatzrichtlinien für IPTF, die ihm im Gegenzug Berichte über ihre Tätigkeit zu erstatten hatte.<sup>264</sup> Er erhielt die für die Erfüllung grundlegender Aufgaben erforderliche Geschäftsfähigkeit im Einklang mit den Gesetzen Bosnien-Herzegowinas. Er durfte mithin nach bosnischem Recht gültige Verträge abschließen und (geistiges) Eigentum erwerben.<sup>265</sup>

Die ursprünglichen Machtbefugnisse des Hohen Repräsentanten waren in der Daytoner Form sehr abstrakt ausgestaltet. In einer Art Generalklausel erhielt er die Befugnis, vorläufige Maßnahmen<sup>266</sup> nach seinem Ermessen zu treffen, um Schwierigkeiten bei der zivilen Implementierung zu beseitigen.<sup>267</sup> Des Weiteren wurde hervorgehoben, dass der Hohe Repräsentant die letzte Instanz - „the final authority in theatre“ bei der Auslegung der Bestimmungen des Rahmenabkommens, die zivile Implementierung betref-

<sup>256</sup> GFAP, Annex 10, Artikel 1, Nr. 1 und Nr. 2.

<sup>257</sup> OHR, Chronology 1995, (ohne Datumskennung).

<sup>258</sup> Steering Board (SB); Dem SB gehören Canada, Frankreich, Deutschland, Italien, Japan, Russland, das Vereinigte Königreich, die USA, die Präsidentschaft der EU, die Europäische Kommission, und die Organisation der Islamischen Konferenz (OIC), repräsentiert durch die Türkei, an, OHR, The Peace Implementation Council and its Steering Board.

<sup>259</sup> Peace Implementation Council – PIC.

<sup>260</sup> Winter, Der Hohe Beauftragte für Bosnien und Herzegowina, S. 28.

<sup>261</sup> OHR, The Peace Implementation Council and its Steering Board.

<sup>262</sup> OHR, a.a.O.

<sup>263</sup> Winter, Der Hohe Beauftragte für Bosnien und Herzegowina, S. 28.

<sup>264</sup> GFAP, Annex 10, Artikel 2, Nr. 1g.

<sup>265</sup> GFAP, Annex 10, Artikel 3, Nr. 3.

<sup>266</sup> Chandler, Bosnia, S. 54.

<sup>267</sup> GFAP, Annex 10, Artikel 2, Nr. 1d.

fend, war.<sup>268</sup> Er konnte mithin, jedenfalls dem Wortlaut des Allgemeinen Rahmenabkommens folgend, seinen Machtumfang durch freie Auslegung des Selbigen selbst festlegen.<sup>269</sup>

Es zeigte sich schnell, dass die Befugnisse zu ungenau ausgestaltet waren, als dass der Hohe Repräsentant den Friedensprozess in der gewünschten Weise beeinflussen konnte. Diese wurden daher in nachfolgenden Treffen des Friedensimplementierungsrates präzisiert.<sup>270</sup> Anlässlich des Treffens im Jahr 1997 in Sintra erhielt der Hohe Repräsentant die Vollmacht, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um nationalistische Agitationen, die vom bosnisch-serbischen Sender SRT aus Pale verbreitet wurden, zu beenden. Infolgedessen ordnete er die vorläufige Stilllegung des Senders und die Entlassung des Managements an.<sup>271</sup> In der folgenden Bonner Konferenz im Dezember 1997 wurden dem Hohen Repräsentanten über einen Einzelfall hinausgehende, umfangreichere Machtbefugnisse verliehen, die im Nachhinein als Bonner Befugnisse, Petersberger Befugnisse bzw. Petersberg Powers bezeichnet wurden. Der Hohe Repräsentant wurde ermächtigt, öffentliche Vertreter aus dem Amt zu entfernen, die sich der Verletzung gesetzlicher Bestimmungen oder der Verletzung des Daytoner Abkommens schuldig gemacht haben.<sup>272</sup> Des Weiteren war er in Fällen, in denen der bosnisch-herzegowinische Gesetzgeber hierzu aus unterschiedlichen Gründen nicht in der Lage sein sollte, ermächtigt, Gesetze zu erzwingen oder mittels Entscheidung in Kraft zu setzen.<sup>273</sup> Das österreichische Außenministerium definiert die Bonner Befugnisse als Ermächtigung, rechtsverbindliche Entscheidungen zur Verwirklichung von Reformen zu treffen, die sonst möglicherweise aufgeschoben oder nie durchgeführt würden.<sup>274</sup> Diese Definition erfuhr in der Praxis eine sehr weite und freie Auslegung. Die Bonner Befugnisse und die Institution des Hohen Repräsentanten wurden und werden folglich kontrovers diskutiert.

Nach einer Auffassung wird die völkerrechtliche Legitimation des Hohen Repräsentanten insgesamt angezweifelt.<sup>275</sup> Die „Bonn Conclusions“ seien lediglich das Abschlussdokument einer Staatenkonferenz und kein völkerrechtlicher Vertrag, sie besäßen somit allenfalls den Charakter eines „soft law“.<sup>276</sup> Das Auswärtige Amt der Bun-

---

<sup>268</sup> GFAP, Annex 10, Artikel 5; bestätigt durch Resolution des UN Sicherheitsrates: *UN Security Council*, S/RES/ 1031 (1995), 15.12.1995, S. 5, Punkt 27.

<sup>269</sup> *Chandler*, Introduction, in: *Peace Without Politics? Ten Years of International Statebuilding in Bosnia*, S. 7.

<sup>270</sup> *OHR*, General Information.

<sup>271</sup> Zu beiden Sätzen siehe: *Schwarz/Zeh*, *Autorität durch Auslegung*, in: *Recht und Politik 2004*, S. 226.

<sup>272</sup> *OHR*, *The Mandate of the OHR*, (ohne Datumskennung).

<sup>273</sup> *PIC*, *Bonn Conclusions*, 10.12.1997, Punkt 11, Nr. 2; *OHR*, *The Mandate of the OHR*, a.a.O.

<sup>274</sup> *Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten*, *Außenpolitischer Bericht 2006*, in: *Jahrbuch der Österreichischen Außenpolitik*, S. 37.

<sup>275</sup> *Schwarz/Zeh*, S. 226f.; Winter, *Der Hohe Beauftragte für Bosnien und Herzegowina*, S. 30.

<sup>276</sup> So *Schwarz/Zeh*, *Autorität durch Auslegung*, in: *Recht und Politik 2004*, S. 226f. Schwarz und

desrepublik Deutschland widerspricht dieser Kritik. Die Institution des Hohen Repräsentanten sei durch eine Resolution des UN Sicherheitsrates (S/RES/1031/1995) bestätigt worden.<sup>277</sup> Der Rat habe zudem die Ausweitung der Machtbefugnisse im Rahmen der Bonner Konferenz explizit unterstützt und zuletzt mit Resolution vom 21.11.2006 ausdrücklich bestätigt.<sup>278</sup>

Unabhängig von der Frage der völkerrechtlichen Legitimität der Position des Hohen Repräsentanten, hinsichtlich derer es zwischen den ehemaligen Kriegsparteien und den übrigen Ländern des Friedensimplementierungsrates keinen Disput gab, ist der Gebrauch der Petersberger Befugnisse zu betrachten.

Die Verwendung der Bonner Befugnisse wird von der deutschen Bundesregierung insgesamt als erfolgreich bewertet.<sup>279</sup> Dieses Urteil hat in seiner Absolutheit keinen Bestand. Richtig ist, dass dem Hohen Repräsentanten mit den Bonner Machtbefugnissen ein wirkungsvolles Instrument verliehen worden ist, um den erneuten offenen Ausbruch des Konflikts in Bosnien-Herzegowina zu verhindern und die Parteien in Schach zu halten. Hiervon zu unterscheiden ist die Frage, ob die Ausübung der Befugnisse in der konkreten Ausgestaltung auch die nachhaltige Befriedung und Demokratisierung unterstützen konnte.

### **a. Ausufernde Anwendung der Bonner Befugnisse – Fallbeispiele**

Die vermehrte Verwendung der Streitaxt für den täglichen Notfall<sup>280</sup> in der Praxis ließ die Nachteile der extremen Machtfülle des HR für den Friedensprozess als Ganzes offen zu Tage treten.

#### **aa. Bekämpfung der Korruption unter Verwendung der Bonner Befugnisse**

Obwohl es bereits seit dem Jahr 2000 ein durch das Büro des Hohen Repräsentanten<sup>281</sup> initiiertes Gesetz gab, auf dessen Basis korrupte Richter und Staatsanwälte entlassen werden konnten, suspendierte der damalige Hohe Repräsentant am 22.05.2002, außerhalb des eigentlich hierfür vorgesehenen Verfahrens nach bosnisch-herzegowinischem Recht, zehn Richter, einen stellvertretenden Justizminister und einen Staatsanwalt mit

---

Zeh zweifeln zudem die Kompetenz des Friedensimplementierungsrates an, innerstaatliche Zuständigkeiten auf die internationale Verwaltungsebene zu übertragen. Dieses Recht stehe nur dem betroffenen Völkerrechtssubjekt zu.

<sup>277</sup> *Deutscher Bundestag*, Drucksache 16/ 4801 vom 22.03.2007, S. 2; *Security Council*, S/RES/1031 (1995), Punkt 26-28, 15.12.1995, S. 5f.

<sup>278</sup> *Deutscher Bundestag*, Drucksache 16/ 4801 vom 22.03.2007, S. 2; *Security Council*, S/RES/1722 (2006), Punkt 4, 21.11.2006, S. 3.

<sup>279</sup> *Deutscher Bundestag*, Drucksache 16/ 4801 vom 22.03.2007, S. 3.

<sup>280</sup> *Martens*, Streitaxt für den täglichen Notfall - Die internationalen Vollmachten in Bosnien sollen verlängert werden, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (via esiweb.org), 26.02.2007.

<sup>281</sup> Office of the High Representative – OHR.

sofortiger Wirkung.<sup>282</sup> Das Büro des Hohen Repräsentanten setzte sich mithin bewusst über ein grundsätzlich funktionsfähiges Verfahren hinweg und verstieß damit gegen den Sinn und Zweck der Bonner Befugnisse: der Stärkung und Förderung demokratischer Institutionen und Verfahren. Der Hohe Repräsentant handelte damit entgegen einer Ankündigung in seiner Antrittsrede vor dem bosnisch-herzegowinischem Parlament, wonach niemand über dem Gesetz stehen dürfe und es nirgendwo in Bosnien-Herzegowina einen rechtsfreien Raum geben dürfe.<sup>283</sup> Auch wenn die vorhandenen Korruptionsregelungen im Ergebnis wohl zu längeren Verfahren geführt hätten, bedeutete dies nicht zwangsläufig, dass die Friedensimplementierung durch die Anwendung dieser Regelungen als Ganzes verzögert worden wäre. Für ein Fehlschlagen der örtlichen Verfahren bestanden keine Anhaltspunkte. Der erfolgreiche Abschluss der Korruptionsverfahren hätte im Gegenteil zur Stärkung des Justizsektors beigetragen. Verschlimmert wurde die ganze Situation durch den Umstand, dass die Maßnahmen des Hohen Repräsentanten nicht primär die Entfernung von unerwünschtem Personal bezweckten. Sie dienten vielmehr dazu, den Widerstand gegen die vom OHR betriebene Justizreform zu brechen und selbige dadurch zu beschleunigen. Die durch Maßnahmen des Hohen Repräsentanten eingeschüchterten Juristen Bosnien-Herzegowinas hielten sich in Folge der Entlassungswelle mit Kritik an der Reform zurück.<sup>284</sup> Eine verfassungsrechtliche Überprüfung von Gesetzen, die durch den HR erlassen oder durch ihn angestoßen worden sind, konnte nach der massiven Einschüchterung der Richterschaft nun nicht mehr unabhängig und frei erfolgen. Die Gewaltenteilung, Merkmal einer jeden demokratischen Gesellschaft, war somit größtenteils außer Kraft gesetzt. Die Europäische Polizeimission (EUPM) scheint in den späteren Jahren des internationalen Einsatzes die Lehren aus der anfänglichen Strategie der Hohen Repräsentanten gezogen zu haben, und führte z.B. in EUPM 3 vor Aktionen und Inspektionen eine Analyse und Bewertung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Landes durch.<sup>285</sup> Ein Vergleich zwischen EUPM und HR ist jedoch nur eingeschränkt möglich, da das OHR mit einer ungleich größeren Machtfülle ausgestattet war.

## **bb. Entfernung eines Geheimdienstchefs**

Von dieser Machtfülle machte der Hohe Repräsentant bis zum Ende der EUPM I Mission am 31.12.2005 umfassend Gebrauch.<sup>286</sup> Am 21.10.2002 beschloss der Hohe Repräsentant die Entfernung des Geheimdienstchefs der Föderation, Munir Alibabic, an-

<sup>282</sup> *Knaus/Martin*, Wohlwollende Despoten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (via esiweb.org), 25.07.2003.

<sup>283</sup> *Ashdown*, Antrittsrede des neuen Hohen Repräsentanten in Bosnien-Herzegowina, Paddy Ashdown, am 27. Mai 2002 vor dem Parlament in Sarajevo (Auszüge), in: Internationale Politik, Ausgabe 5, 2003, Dokumente zur Entwicklung auf dem Balkan, S. 114.

<sup>284</sup> *Knaus/Martin*, Wohlwollende Despoten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (via esiweb.org), 25.07.2003.

<sup>285</sup> *Rus*, Interview in: EUPM Mission Mag, Ausgabe 51, 16.10.2008, S. 2.

<sup>286</sup> Die EUPM I Missionsdauer erstreckte sich vom 01.01.2003 bis zum 31.12.2005; vgl hierzu die unten stehenden Ausführungen zur EUPM I.

gehöriger der bosniakischen Volksgruppe, aus seinem Amt.<sup>287</sup> Als Begründung wurde angeführt, dass Geheimdienst Dokumente an die Medien weitergeleitet worden seien und dass das Amt für politische Zielsetzungen missbraucht worden sei.<sup>288</sup> Konkrete Angaben hierzu wurden jedoch nicht publik gemacht. Die fehlende Transparenz der Entscheidung führte im Nachhinein zu umfangreichen Spekulationen, die mitunter sogar von internationalen Stellen geschürt wurden: die damalige Chefanklägerin des ICTY<sup>289</sup> Carla del Ponte erklärte, dass Alibabic eng mit dem ICTY kooperiert habe und dass seine Entfernung aus dem Amt ein großer Verlust für das ICTY sei.<sup>290</sup> In Folge der Entfernung Alibabics war das Verhältnis zwischen dem Hohen Repräsentanten und der Sarajevoer Presse nachhaltig gestört. Die massive Kritik der Presse führte im Ergebnis zu einer Abnahme der Akzeptanz des Hohen Repräsentanten in der Bevölkerung.<sup>291</sup> Wie andere größere Fehler der internationalen Gemeinschaft, prägte sich diese überstürzte Maßnahme dauerhaft im kollektiven Bewusstsein der bosnisch-herzegowinischen Bevölkerung ein. Andere, aus Sicht der bosnischen Bevölkerung, schwer nachvollziehbare Maßnahmen trugen dazu bei, dass sich das negative Bild des HR weiter verfestigte:

### **cc. Der Fall Mostar und der Rundumschlag**

Per Dekret erklärte der Hohe Repräsentant Patrick „Paddy“ Ashdown, der vom 27.05.2002<sup>292</sup> bis zum 31.01.2006<sup>293</sup> dieses Amt bekleidete, am 28.01.2004 die Stadt Mostar zu einer einheitlichen Stadt mit einem einheitlichen Wahlsystem und einer gemeinsamen Stadtverwaltung,<sup>294</sup> ohne dass die Bewohner Mostars diesen Beschluss mehrheitlich mitgetragen hatten. Fast ein Jahrzehnt nach Ende des Krieges wurde die fehlende Kompromissbereitschaft weiterhin mit Dekreten umgangen, die ursprünglich nur für die unmittelbare Nachkriegszeit konzipiert gewesen waren. Die Zwangsvereinigung Mostars symbolisierte zum einen den Fehlschlag der Kommunikation zwischen den Parteien, offenbarte zum anderen auch das Fehlgehen von Ashdowns Politik der harten Hand in den vorangehenden Jahren. Denn diese hatte es nicht vermocht, die Parteien zu ernsthaften Gesprächen zu bewegen, so dass trotz allem die

---

<sup>287</sup> OHR, Decision removing Mr. Munir Alibabic from his position of Director of the Federacija Bosne i Hercegovine Obavještajno-Signumosna Služba, 21.10.2002.

<sup>288</sup> ICG, Bosnia's Nationalist Governments: Paddy Ashdown and the paradoxes of state building, 22.07.2003, S. 33.

<sup>289</sup> International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, <http://www.un.org/icty/>.

<sup>290</sup> ICG, Bosnia's Nationalist Governments: Paddy Ashdown and the paradoxes of state building, ICG Balkans Report No. 146, 22.07.2003, S. 33.

<sup>291</sup> ICG, Bosnia's Nationalist Governments: Paddy Ashdown and the paradoxes of state building, ICG Balkans Report No. 146, 22.07.2003, S. 34.

<sup>292</sup> OHR, Curriculum Vitae – Paddy Ashdown, 27.05.2002.

<sup>293</sup> ICG, Paddy Ashdown Vita, (ohne Datumsbezeichnung).

<sup>294</sup> Alendar, Internationaler Bosnien-Beauftragter erlässt Dekret für Mostar, in: DW-World, 28.01.2004.

maßgeblichen Entscheidungen letztlich wieder durch das OHR getroffen werden mussten. Es hatte sich ein Teufelskreis etabliert, der von Maßnahmen des Hohen Repräsentanten und dem in Folge dieser Maßnahmen wachsenden Widerstand genährt wurde.

Im Juni 2005 wurden u.a. 59 bosnisch-serbische Amtsträger und Funktionäre von Ashdown ihres Postens enthoben.<sup>295</sup> Diese Maßnahmen trugen nicht zum Nachrücken von weniger radikalen Amtsträgern bei, sondern bewirkten vielmehr zu einer zunehmenden Ablehnung Ashdowns auf bosnisch-serbischer Seite.

## **b. Auswirkungen auf den Friedensimplementierungsprozess**

Ein Hauptanliegen von Ashdowns zweiter Amtsperiode war die Zusammenführung der getrennt operierenden serbischen und föderalen Polizeieinheiten.<sup>296</sup> Trotz des strengen Führungsstils und des massiven Einsatzes seiner Vollmachten -Ashdown machte in seiner Amtszeit insgesamt 447 mal Gebrauch von den Petersberger Befugnissen<sup>297</sup> konnten auch zum Zeitpunkt seines Ausscheidens im Jahr 2006 keine wesentlichen Fortschritte im Polizeireformprozess verzeichnet werden.<sup>298</sup> Die Akzeptanz der Person und der Position des Hohen Repräsentanten erodierte kontinuierlich und führte zu scharfer Kritik in der Presse bis hin zu ausfallenden Bemerkungen.<sup>299</sup> In der Ablehnung des Hohen Repräsentanten gab es eine seltene Einigkeit zwischen den Parteien.<sup>300</sup> Diese Ablehnung wurde von Dritten geteilt, die in der durch Dekret erfolgenden Entlassung von gewählten Politikern, Richtern und Staatsanwälten eine Schwächung der Institutionen Bosnien-Herzegowinas sahen.<sup>301</sup> Die fehlende rechtliche Verantwortlichkeit und Haftung der internationalen Gemeinschaft und ein fehlendes kohärentes Konzept<sup>302</sup> führten zu ad hoc Maßnahmen des OHR,<sup>303</sup> deren Nebenwirkungen den erwünschten Demokratisierungsprozess konterkarierten. Eine gefährliche Nebenwirkung des extensiven Gebrauchs der Bonner Befugnisse bestand darin, dass die örtlichen Politiker zum Schluss kamen, dass die Entscheidungsfindung im Rahmen demokratischer Verfahren nicht zum Erfolg führen könne, da insbesondere kontrovers diskutierte Fragen, wie

---

<sup>295</sup> Bickel, Konfliktanalyse Bosnien-Herzegowina, S. 4.

<sup>296</sup> Bickel, Konfliktanalyse Bosnien-Herzegowina, S. 10.

<sup>297</sup> Bolzen, Scharfe Kritik an Arbeit von Schwarz-Schilling in Bosnien-Herzegowina, in: welt.de, 16.02.2007.

<sup>298</sup> Vgl. die unten stehenden Ausführungen zu den Polizeireformgesetzen unter Punkt C.

<sup>299</sup> „Entweder es sitzt im Amt des Hohen Repräsentanten ein Idiot, oder er hält die Bürger Bosnien-Herzegowinas für Idioten.“ Oshlies, Schwarz-Schilling soll es richten, in: Eurasisches Magazin, 31.01.2006.

<sup>300</sup> Bickel, Alle rufen: Paddy, go home, in: Stuttgarter Zeitung, 24.10.2005.

<sup>301</sup> So Gerald Knaus, Direktor der Europäischen Initiative für Stabilität (ESI) im Rahmen eines Interviews mit der kroatischen Slobodna Dalmacija, 14.04.2004.

<sup>302</sup> Ashdown/Holbrooke, A Bosnian powder keg, in: The Guardian, 22.10.2008.

<sup>303</sup> Office of the High Representative; Chandler, Introduction, in: Peace Without Politics? Ten Years of International Statebuilding in Bosnia, S. 4.

z.B. die Mostar-Frage, letztlich durch das Büro des Hohen Repräsentanten entschieden würden. Das Demokratieverständnis wurde nicht dadurch gefördert, dass demokratisch gewählte Vertreter der Volksgruppen durch Maßnahmen des Hohen Repräsentanten entmachtet wurden, sofern diese Vertreter nach Auffassung internationaler Institutionen oder sogar nach Auffassung einer einzelnen Person, auf dem Weg zur Demokratie hinderlich waren.<sup>304</sup> Eine weitere absehbare Folge und Gefahr der Entlassung von gewählten Politikern und Offiziellen aus ihrem Amt war, dass diese nach der Entfernung aus dem Amt den Demokratisierungsprozess bekämpften, anstatt politische Verantwortung zu übernehmen. Gewählte lokale Politiker konnten sich ihrer Verantwortung dadurch entziehen, dass sie unpopuläre Entscheidungen durch den Hohen Repräsentanten treffen oder herbeiführen lassen konnten.<sup>305</sup> Dies konnte entweder durch eine gezielte Blockadepolitik geschehen oder dadurch, dass die eigene Entlassung bewusst provoziert wurde.

Der Gebrauch der Petersberger Befugnisse, gegen die es kein Rechtsmittel gab,<sup>306</sup> stand im Widerspruch zum erstrebten Ziel: der Schaffung einer vitalen, stabilen und dauerhaften Demokratie. Der personalisierte, nicht auf dem Gesetz fußende, Gebrauch der Befugnisse spiegelte in den Augen vieler Menschen in Bosnien-Herzegowina die Art und Weise des Regierens in der ehemaligen SFRJ wider.<sup>307</sup> Die Machtfülle hat zuweilen sogar Amtsinhaber erschreckt.<sup>308</sup> Der häufige Gebrauch der Petersberger Befugnisse brachte Ashdown u.a. den Ruf ein, wie ein indischer Raj zu regieren.<sup>309</sup> Die Position des Hohen Repräsentanten und die Befugnisse haben ihren Ursprung nicht in der bosnisch-herzegowinischen Verfassung. Wenn es aber eine Institution in diesem Land gibt, die außerhalb der Verfassung ohne demokratische Kontrollmechanismen agiert, bleibt fraglich, wie die örtlichen Machthaber demokratisches Verhalten und Konfliktlösung im Rahmen demokratischer Prozeduren erlernen sollen.<sup>310</sup>

Auch Ashdowns Credo: „first justice, then jobs, through reform“<sup>311</sup> lässt sich in der Rückschau zumindest kritisch hinterfragen. Einerseits legte Ashdown, wie gezeigt, wenig Geduld an den Tag, wenn es um die Durchführung rechtsstaatlicher Verfahren im Rahmen der bosnisch-herzegowinischen Rechtsordnung ging. Andererseits brachten sowohl EUPM-Beamte als auch bosnisch-herzegowinische Polizeibeamte den Ein-

---

<sup>304</sup> *Chandler*, Bosnia, S. 2 und S. 65.

<sup>305</sup> *Martens*, Streitaxt für den täglichen Notfall, Die internationalen Vollmachten in Bosnien sollen verlängert werden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.02.2007; *Gromes/Moltmann/Schoch*, Demokratie-Experimente in Nachbürgerkriegsgesellschaften, S. 11.

<sup>306</sup> „binding decisions“, *PIC*, Bonn Conclusions, 10.12.1997, Punkt 11, Nr. 2.

<sup>307</sup> *Cox/Knaus*, Open Letter to Lord Ashdown – After the Bonn Powers, 16.07.2003, S. 2.

<sup>308</sup> *The Guardian*, Interview mit Paddy Ashdown, 02.11.2005.

<sup>309</sup> *Knaus/Martin*, Wohlwollende Despoten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (via esiweb.org), 25.07.2003.

<sup>310</sup> *Cox/Knaus*, Open Letter to Lord Ashdown – After the Bonn Powers, 16.07.2003, S. 2.

<sup>311</sup> Patrick Ashdown, zit. in: *OHR: Report to the European Parliament by the OHR and EU Special Representative for BiH, July-December 2002*, 23.12.2002.



wand vor, dass die wirtschaftliche Stabilisierung, eine angemessene Entlohnung der Polizeibeamten und anderer Angestellter die Offenheit und Akzeptanz von Reformmaßnahmen deutlich erhöhen könnte.<sup>312</sup> Ashdowns scheinbare Erfolge wie z.B. die Einführung einer einheitlichen Zollbehörde, die Einführung von vereinheitlichten Streitkräften und die Etablierung eines einheitlichen Geheimdienstes<sup>313</sup> lassen keinen Schluss auf die Dauerhaftigkeit dieser Errungenschaften zu. Entgegen einer Auffassung<sup>314</sup> war man in der Ägide Ashdowns nicht bloß einen Schritt von der erfolgreichen Umsetzung der Polizeireform entfernt. Im Gegensatz zu den anderen „erfolgreichen“ Reformen berührte die Polizeireform potentiell die Machtgrundlage verschiedener politischer Interessengruppierungen. Infolgedessen musste die internationale Gemeinschaft einen Widerstand bekämpfen, dem sie zuvor in diesem Ausmaß nicht ausgesetzt war. Als vorläufiger Sieger aus diesem Kräfterennen gingen die Gegner der Polizeireform hervor. Hierauf wird später im Einzelnen eingegangen werden.

### c. Das Für und Wider der Bonner Befugnisse und der *Granit-Case*

Auch wenn die deutsche Bundesregierung nach außen keine Bedenken gegen den Gebrauch der Petersberger Befugnisse kundtat, erkannte sie, dass dieser auf lange Sicht kontraproduktiv wirkte und der Stabilisierung der staatlichen Institutionen in Bosnien-Herzegowina entgegenlief.<sup>315</sup> Sie kündigte in diesem Zusammenhang an, dass der Gebrauch der Befugnisse nach Berufung Christian Schwarz-Schillings auf den Posten des Hohen Repräsentanten deutlich restriktiver erfolgen sollte.<sup>316</sup> Schwarz-Schilling erklärte seinerseits, dass eines der Hauptanliegen seiner Amtszeit eine schrittweise Abschaffung der Petersberger Befugnisse sei.<sup>317</sup> Im Gegenzug sollten die örtlichen Machthaber in zunehmendem Maß Selbstverantwortung übernehmen.<sup>318</sup>

Dies führte vor allem seitens der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und lokaler Medien zu Kritik, nachdem nationalistische Politiker bei den Wahlen 2006 vermehrt Zulauf erhielten, die Abspaltung der Republika Srpska erneut die Tagespolitik bestimmte und eine Verfassungsreform, die den Zentralstaat stärken sollte, im April 2006 an dem Widerstand bosniakischer Politiker scheiterte, denen diese Reform nicht weit genug

<sup>312</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiHOffizier, Köln, Dezember 2008; Äußerung des Leiters der Polizeiakademie der Republika Srpska im Rahmen einer Weiterbildungsveranstaltung im September 2006; Allgemeines Stimmungsbild bei einer Weiterbildungsveranstaltung in der Polizeiakademie Sarajevo im September 2006.

<sup>313</sup> Vgl. *Rondic/Grünther-Decevic*, Flucht des Hohen Repräsentanten aus Bosnien – Herzegowina?, 28.01.2009.

<sup>314</sup> *Rondic/Grünther-Decevic*, a.a.O.

<sup>315</sup> *Deutscher Bundestag*, Drucksache 16/ 4801 vom 22.03.2007, S. 2f.

<sup>316</sup> *Deutscher Bundestag*, Drucksache 16/4801 vom 22.03.2007, S. 3.

<sup>317</sup> *Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten*, Außenpolitischer Bericht 2006, in: Jahrbuch der Österreichischen Außenpolitik.

<sup>318</sup> *Heckmann*, EU muss Bosnien eine Perspektive bieten, Interview mit Christian Schwarz-Schilling, in: Deutschlandfunk dradio.de, 29.06.2007.

ging.<sup>319</sup> Der restriktivere Einsatz der Vollmachten vermochte es, ebenso wie deren ausufernder Gebrauch, nicht, wichtige Reformprozesse voranzutreiben. Mit Hinweis auf erfolgreiche Reformprojekte, wie z.B. die Einführung der Mehrwertsteuer, wurden Forderungen laut, die Polizeireform ebenfalls durch stärkeren Gebrauch der Machtbefugnisse des Hohen Repräsentanten voranzutreiben. Diese kritischen Stimmen übersahen jedoch, dass die harte Politik Ashdowns zuvor nicht dazu beigetragen hatte, die Polizeireform entscheidend voranzubringen.

Kritik an der subtileren Verfahrensweise des OHR unter Schwarz-Schilling wurde auch aus Reihen der EUPM laut. Die Aufhebung von Entscheidungen des Vorgängers und die bewusste Zurückhaltung in Einzelfällen wurde von einem EUPM-Offiziellen als fatal bezeichnet.<sup>320</sup> Im sog. Granit-Case erhielt die Föderationspolizei konkrete Hinweise, dass es Unregelmäßigkeiten innerhalb der Polizei des Kantons 7 (Herzegovina-Neretva)<sup>321</sup> gab. Im Rahmen des eröffneten Untersuchungsverfahrens wurden Diensträumlichkeiten eines beschuldigten Polizeikommissars durchsucht. Bei der Durchsuchung wurden Waffen gefunden, die nicht aus dem offiziellen Waffenarsenal der Polizeibehörde stammten.<sup>322</sup> Es wurden Belege über Gehaltszahlungen an Beamte gefunden, die in keinem offiziellen Dienstverhältnis standen oder die als Personen überhaupt nicht existierten. Die örtliche Polizei war darüber hinaus an der illegalen Verschiebung von Kraftfahrzeugen aktiv beteiligt. Schließlich wurde im Rahmen der Untersuchungen aufgedeckt, dass mehrere Strafverfahren ohne Einstellungsbeschluss oder sonstige offizielle Beendigung buchstäblich in der Schublade verschwunden waren. Im Rahmen des folgenden Verfahrens wurden 11 hochrangige Mitglieder des Innenministeriums des Kantons 7 angeklagt, die Gesamtschadenssumme wurde auf ca. 4 Millionen € geschätzt.<sup>323</sup> EUPM begehrte vom Hohen Repräsentanten die Entlassung des zu diesem Zeitpunkt verantwortlichen Polizeipräsidenten, der offenbar tief in die Straftaten und Unregelmäßigkeiten verstrickt war.<sup>324</sup> Der Hohe Repräsentant lehnte eine Entlassung des Polizeipräsidenten gemäß der neuen Doktrin des OHR ab. Auch ein eindringlicher Brief des Leiters der EUPM den Polizeipräsidenten, der ihm ein Ruhen des Amtes bis zur abschließenden Klärung der Vorwürfe nahe legte, führte zu keinem Sinneswandel. Im Ergebnis war der Leiter der EUPM machtlos, da Schwarz-Schilling, der entsprechenden Druck hätte ausüben können, eine Zusammenarbeit in diesem Fall verweigerte.

---

<sup>319</sup> Rathfelder, Schwarz-Schilling geht in die Offensive, in: taz.de, 23.02.2007.

<sup>320</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008, der nun folgende Text bezieht sich auf das Interview.

<sup>321</sup> Bei Kanton 7 handelt es sich um ein gemischt bosniakisch-kroatisches Kanton, vgl. Abb. II.

<sup>322</sup> Mindestens eine Kalaschnikov wurde gefunden, persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH Offizier, Köln, Dezember 2008.

<sup>323</sup> Tietz, EUPM 3 – Die Erfolgsgeschichte geht weiter, 15.09.2008.

<sup>324</sup> Vgl. Abb. IV.

Nachdem die Position des Hohen Repräsentanten ursprünglich im Sommer 2007 gänzlich durch einen Europäischen Spezialgesandten<sup>325</sup> ersetzt werden sollte, der eine deutlich geringere Machtfülle inne haben sollte, entschlossen sich die Beteiligten Länder zur Neubesetzung der Position auch nach dem Rückzug Schwarz-Schillings am 30.06.2007.<sup>326</sup> Dessen Nachfolger Miroslav Lajcak kündigte für seine Amtszeit an, den Blick vermehrt auf die Polizeireform zu richten, die eine der bedeutendsten Voraussetzungen für den Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens sei.<sup>327</sup> Lajcak konnte sich nicht auf den guten Willen der Parteien verlassen und somit auf den Einsatz seiner Vollmachten oder entsprechender Androhungen nicht gänzlich verzichten.

#### **d. Die Bonner Befugnisse und die Polizeireformprinzipien der EU**

In letzter Zeit sind vermehrt Stimmen zu verzeichnen, die wieder einen stärkeren Gebrauch der Petersberger Befugnisse fordern. Den Vertretern der Bosniaken und insbesondere den Vertretern der bosnischen Serben wird vorgeworfen, den Demokratisierungs- und Stabilisierungsprozess durch die Verfolgung nationalistischer Ziele zu behindern. Einige bosniakische und kroatische Politiker fordern den vermehrten Einsatz der Petersberger Befugnisse im Zusammenhang mit Obstruktionen, die von der bosnisch-serbischen Seite ausgehen.<sup>328</sup> Nach deren Auffassung betreibe der einflussreiche Ministerpräsident der Republika Srpska Dodik die gleiche Politik wie Milosevic.<sup>329</sup> Dodik stelle das Existenzrecht Bosnien-Herzegowinas in Frage und müsse daher durch das OHR seines Amtes enthoben werden.<sup>330</sup> Dies erfolgte bis dato nicht. Jedoch sah sich der Hohe Repräsentant gezwungen, selbst im Zusammenhang mit den jüngsten Polizeireformgesprächen Gebrauch von seinen Vollmachten zu machen. Der erfolgreiche Abschluss der Polizeireform, die als wesentliche Voraussetzung für die Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit der EU galt, wurde von Dodik, aber auch Silajdzic durch taktische Manöver behindert. Das OHR übermittelte den Parteien im Jahr 2007 das sog. „Protocol on Police Force Reform in BiH“. Dieses enthielt Leitlinien für einen aus Sicht des OHR für alle Parteien tragfähigen Kompromiss. Kernpunkt des Protokolls war die Gewährleistung der Erfüllung der drei von der EU aufgestellten Polizeireformprinzipien für Bosnien-Herzegowina:

1. Polizeigesetzgebung und Budgetierung auf Staatsebene;<sup>331</sup>
2. keine Einmischung der Politik in operative Aspekte der Polizeiarbeit;

<sup>325</sup> European Special Representative – EUSR.

<sup>326</sup> Rathfelder, Schwarz-Schilling kündigt Rückzug an, in: taz.de, 25.01.2007.

<sup>327</sup> Jelusic, Bosnia-Herzegovina, in: Nations in Transit 2008 – Democratization from Central Europe to Eurasia, S. 143.

<sup>328</sup> Rathfelder, Schwarz-Schilling kündigt Rückzug an, in: taz.de, 25.01.2007.

<sup>329</sup> Latal, Sparks Fly over Bosnia Police Reform Negotiations, 04.10.2007.

<sup>330</sup> Ihlau, Kroatiens Präsident warnt vor neuem Balkan-Konflikt, in: Spiegel Online, 28.10.2008.

<sup>331</sup> Latal, Sparks Fly over Bosnia Police Reform Negotiations, 04.10.2007.

### 3. Errichtung von territorialen Polizeigebieten nach professionellen, technischen Kriterien – unabhängig von Entitätsgrenzen.<sup>332</sup>

Die EU Kommission und das Büro des Hohen Repräsentanten betonten, dass die grundsätzliche Erfüllung der Prinzipien nicht zur Diskussion stünde und dass deren Auslegung alleinige Angelegenheit der EU-Kommission sei.<sup>333</sup> Die Auffassung, dass technische Kriterien unter Beschränkung politischer Einflussnahme die Reform bestimmen mussten, wurde von Fachleuten in Bosnien-Herzegowina geteilt.<sup>334</sup> Erweiterungskommissar Olli Rehn stellte klar, dass sich die EU ohne eine Einigung über eine Polizeireform, die in Einklang mit den drei Prinzipien stehe, außerstande sehe, ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen abzuschließen.<sup>335</sup> Vor dem Hintergrund drohender Sanktionen<sup>336</sup> einigten sich die Bosniaken und die bosnischen Serben zwei Tage vor Ablauf der von der EU-Kommission gesetzten Frist<sup>337</sup> auf das sog. Dodik-Silajdzic-Protokoll, nachdem der sog. Lajcak-Entwurf zuvor abgelehnt worden war.<sup>338</sup>

Das Dodik-Silajdzic-Papier erfuhr Ablehnung von verschiedenen Seiten; insbesondere Lajcak zeigte sich enttäuscht, da das Protokoll seiner Auffassung nach die drei EU Reformprinzipien nicht umsetzte, geschweige denn berücksichtigte.<sup>339</sup> Westliche Diplomaten warfen Dodik und Silajdzic vor, einen Scheinentwurf vorgelegt zu haben, der einen Durchbruch und eine entsprechende Reformbereitschaft lediglich vorspiegelte, um die Aussetzung des EU-Annäherungsprozesses zu verhindern.<sup>340</sup> In Folge dieser taktischen Manöver drohte der britische Botschafter in Sarajevo, Matthew Rycroft, mit der Absetzung von bosnischen Politikern, die dem Lajcak-Entwurf nicht zustimmten.<sup>341</sup> Nachdem die Zustimmung zum Lajcak-Entwurf von serbischer Seite endgültig mit dem Argument verworfen wurde, dass die Auflösung der Polizei der Republika Srpska auch die Auflösung der Republika Srpska selbst bedeute, sah sich Lajcak am 19.10.2007 gezwungen, abermals von seinen Befugnissen Gebrauch zu machen, und eine Reihe von Maßnahmen zu beschließen, die die Funktionsfähigkeit des Staates

---

<sup>332</sup> *EUSR*, Mostar Declaration on Police Reform, 29.10.2007.

<sup>333</sup> *OHR/EUSR*, European Commission interprets principles, 18.09.2007.

<sup>334</sup> Persönliches Gespräch mit dem Leiter einer Polizeiakademie in Bosnien-Herzegowina im September 2006.

<sup>335</sup> *Rapid Press Release*, Erweiterungskommissar Olli Rehn bedauert die jüngsten Entwicklungen im Bereich der Polizeireform in Bosnien und Herzegowina, 31.08.2007, IP/07/1277.

<sup>336</sup> *Latal*, Sparks Fly over Bosnia Police Reform Negotiations, 04.10.2007.

<sup>337</sup> *International Herald Tribune*, Bosnia's political rivals agree on police reform 2 days before EU deadline set to expire, 28.09.2007.

<sup>338</sup> Haris Silajdzic und Sulejman Tihic lehnten den Lajcak Entwurf zunächst am 31. August 2007 ohne jedwede Diskussion ab, *Rapid Press Release*, Erweiterungskommissar Olli Rehn bedauert die jüngsten Entwicklungen im Bereich der Polizeireform in Bosnien und Herzegowina, 31.08.2007, IP/07/1277.

<sup>339</sup> *EUPM*, PPID Media Summary, 05.10.2007.

<sup>340</sup> *Latal*, Sparks Fly over Bosnia Police Reform Negotiations, 04.10.2007.

<sup>341</sup> *Hennerbichler*, Bosnien: Anhaltender Poker um Polizeireform, in: wieninternational.at, 09.10.2007.

stärken bezweckten.<sup>342</sup> Durch die erfolgten Änderungen am Ministerratsgesetz (Law on the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina) sollten zukünftige Blockaden bei Abstimmungen verhindert und die Effektivität des Ministerrats erhöht werden.<sup>343</sup> Es wurde ein Passus in das entsprechende Gesetz eingefügt, wonach stellvertretende Minister nunmehr unter bestimmten, im Gesetz festgelegten Voraussetzungen an Stelle des Ministers, den sie vertraten, abstimmen durften. Des Weiteren wurden die Regeln zur Beschlussfähigkeit des Ministerrates gelockert. Nach den geänderten Regeln war für eine Mehrheit nicht mehr die gesamte Zahl der Mitglieder des Ministerrates maßgeblich, Bezugsgröße war nunmehr die Zahl der Mitglieder, die bei der Abstimmung anwesend waren und auch tatsächlich an der Abstimmung teilnahmen.<sup>344</sup> Diese Maßnahmen führten zu den üblichen Reaktionen. In der Republika Srpska wurden sie sowohl von der Öffentlichkeit als auch von einem Großteil der Politiker entschieden abgelehnt. In der Föderation wurden die Maßnahmen überwiegend begrüßt, weil durch sie eine Wiederherstellung der Autorität des Hohen Repräsentanten erwartet wurde und in ihnen die lang ersehnte und geforderte Optimierung der Entscheidungsprozesse in Bosnien-Herzegowina gesehen wurde.<sup>345</sup>

Nachdem Ende 2007 die Polizeireform nicht entscheidend vorangebracht worden war, nahmen Forderungen zu, Dodik und Silajdzic mittels der Petersberger Befugnisse abzusetzen.<sup>346</sup> Diese Forderungen gingen Lajcak jedoch nunmehr zu weit. Er hielt den Forderungen entgegen, dass es sich bei Dodik und Silajdzic um demokratisch gewählte Politiker handele.<sup>347</sup> Lajcak hegte zwar offiziell keine Absicht, seine Vollmachten zu nutzen, schloss dies aber für die Zukunft nicht aus.<sup>348</sup> Es sei grundsätzlich die Aufgabe gewählter Politiker, Lösungen und Kompromisse auszuhandeln – dies sei die Art und Weise wie in Europa Politik betrieben werde.<sup>349</sup> Der Vorbehalt einer zukünftigen Anwendung der PP hatte auf die Parteien jedoch keine nennenswerte Wirkung mehr.

---

<sup>342</sup> Jelusic, Bosnia-Herzegovina, in: Nations in Transit 2008 – Democratization from Central Europe to Eurasia, S. 149.

<sup>343</sup> OHR, Press Conference by the High Representative Miroslav Lajcak, following the PIC meeting, Sarajevo, 31.10.2007.

<sup>344</sup> OHR, Decision Enacting the Law on Changes and Amendments to the Law on the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, 19.10.2007, Artikel 5.

<sup>345</sup> Jelusic, Bosnia- Herzegovina, in: Nations in Transit 2008 – Democratization from Central Europe to Eurasia, S. 149.

<sup>346</sup> Siehe *Ifimes*, Postponed Decision to Remove Dodik and Silajdzic?, 09.04.2008.

<sup>347</sup> *Der Spiegel*, „Nichts zu tolerieren“ – Interview mit Miroslav Lajcak, in: *Der SPIEGEL*, Heft 43/2007, S. 154.

<sup>348</sup> *Der Spiegel*, a.a.O.

<sup>349</sup> *Latal*, Sparks Fly over Bosnia Police Reform Negotiations, 04.10.2007.

### e. Die Bonner Befugnisse als Sackgasse der Friedensimplementierung

Die bloße Existenz des Büros des Hohen Repräsentanten, 14 Jahre nach Beendigung des Krieges, ist ein Indikator dafür, dass ein selbsttragender Demokratisierungsprozess nicht in Gang gesetzt worden ist und dass die internationale Gemeinschaft in Form des Friedensimplementierungsrates und des Hohen Repräsentanten den örtlichen Machthabern die Übernahme umfassender Verantwortung nicht zutraut. Ein sog. *local ownership* von Reformbemühungen ist auf diese Weise bisher nicht erreicht worden.<sup>350</sup> Die bloße Möglichkeit der Ausübung der Petersberger Befugnisse führt den Demokratisierungsprozess ad absurdum. Die lokalen Akteure können nicht den Eindruck bekommen, dass sie aktiv am Prozess partizipieren können und somit die Reformen nicht als eigen empfinden.<sup>351</sup> Zwar können durch die Ausübung der Vollmachten Reformen angestoßen und durchgeführt werden, deren Nachhaltigkeit wird auf diese Weise nicht bewerkstelligt. Wie die bisherigen Ergebnisse zeigen, kann ein tatsächlicher Konsens durch den Gebrauch der Petersberger Befugnisse nicht ersetzt werden. Gleichwohl wurde selbst im Jahr 2008 noch gefordert, den Europäischen Spezialgesandten mit Vollmachten auszustatten, die sogar über jene hinaus gehen, die der Hohe Repräsentant bisher inne hatte.<sup>352</sup> Eine Auflösung des Widerspruchs zwischen Förderung der Demokratisierung einerseits und den Einsatz undemokratischer Mittel andererseits gibt es nicht. Es handelt sich dabei keineswegs um eine theoretische Frage, sondern, wie zuvor geschildert, um ein praktisches Problem, welches zu einem Autoritäts- und Akzeptanzverlust des Hohen Repräsentanten und anderer Vertreter der internationalen Gemeinschaft geführt hat. Ein fehlender tatsächlicher Konsens der Parteien birgt die Gefahr, dass nach Abzug des Hohen Repräsentanten bzw. des Europäischen Spezialgesandten, der Auflösung des Friedensimplementierungsrates sowie dem Rückzug der militärischen Verbände der internationalen Gemeinschaft jene Reformen, die allein auf den Petersberger Befugnissen basieren, rückgängig gemacht werden. Da dieser Umstand offensichtlich ist und sich aus dem täglichen Agieren der Beteiligten folgern lässt, war der Friedensimplementierungsrat gezwungen, die Präsenz in Bosnien-Herzegowina aufrecht zu erhalten. Am 27. Februar 2008 wurde die OHR-Mission auf unbestimmte Zeit verlängert.<sup>353</sup>

Weder eine umfangreiche noch eine zurückhaltende Ausübung von der Petersberger Befugnisse sind zielführend, da beide Strategien in der Vergangenheit nicht zu einer endgültigen Umsetzung des Daytoner Rahmenabkommens auf Basis einer Übereinkunft der Parteien geführt haben. Die Sackgasse, in der sich Friedensimplementierungsrat und Hoher Repräsentant befinden, unterstreicht eine Erklärung Miro-

<sup>350</sup> Bolzen, Scharfe Kritik an Arbeit von Schwarz-Schilling in Bosnien- Herzegowina, in: welt.de, 16.02.2007.

<sup>351</sup> Vgl. Osland, The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina, S. 546.

<sup>352</sup> Joseph/Hitchner, Making Bosnia Work, Why EU Accession is Not Enough, United States Institute of Peace Briefing, Juni 2008, S. 2.

<sup>353</sup> Vgl. OHR, Communiqué of the Steering Board of the Peace Implementation Council, 20.11.2008.

lav Lajcaks, die er im Rahmen einer Pressekonferenz im Zusammenhang mit der sog. Mostar-Declaration abgegeben hat.

Im Hinblick auf den stockenden Polizeireformprozess sprächen die Parteien nach Lajcak dem Hohen Repräsentanten die Autorität ab, Entscheidungen hinsichtlich der Polizeireform zu erzwingen – er dürfe nur beratend tätig werden.<sup>354</sup> Andererseits forderten die Parteien zugleich, dass der HR dafür sorgen müsse, dass das Daytoner Rahmenabkommen umgesetzt werde.<sup>355</sup> Diese Aussage verdeutlicht, dass die Politiker in Bosnien-Herzegowina sowohl in positiver als auch negativer Hinsicht auf den Hohen Repräsentanten fixiert sind. Er dient sowohl als Angriffs- als auch Umschlagpunkt für politische Manöver. Die Rede Lajcaks und die anschließende Pressekonferenz sind insofern interessant, als sie die Machtlosigkeit der internationalen Gemeinschaft eindrucksvoll dokumentieren. Das zunehmend aggressive Auftreten Lajcaks und seine schärfer werdende Rhetorik offenbaren die tatsächlich geringe Möglichkeit der Einflussnahme auf den Reformprozess und die zunehmende Resignation aller Beteiligten. Ebenso offenbart die Pressekonferenz wiederholt die Nachteile der auf eine Person konzentrierten Machtfülle, und zwar dann, wenn diese Person Schwächen an den Tag legt. Dies kann sich unmittelbar negativ auf sämtliche von dieser Person verantworteten Projekte auswirken. Lajcak antwortete ausweichend auf Fragen nach der Rolle Russlands und widersprach sich selbst indem er einerseits unmissverständlich klar stellte, dass er sowie der Friedensimplementierungsrat alleine zuständig für die Interpretation des Daytoner Abkommens seien, aber zugleich für einen Dialog zur Verfügung stünden.

Die Paraphierung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens, die de facto europafeindliche Politik der nationalistisch orientierten Akteure in Bosnien-Herzegowina und die Existenz des OHR werfen in der Bevölkerung die Frage auf, wie die konkrete Annäherung an die EU unter diesen Voraussetzungen eigenverantwortlich erfolgen soll. Stimmen in der Bevölkerung äußern Zweifel, dass die Transition der Machtbefugnisse vom Büro des Hohen Repräsentanten auf die bosnischen Machtorgane erfolgreich erfolgen kann.<sup>356</sup> Nach dieser Meinung werden die lokalen Politiker die Verantwortung, so lange es ihnen möglich ist, auf das OHR abwälzen.<sup>357</sup> Vor den geschilderten Hintergründen ist die Existenz der Position des Hohen Repräsentanten und seines

---

<sup>354</sup> OHR, Press Conference by the High Representative Miroslav Lajcak, following the PIC meeting, Sarajevo, 31.10.2007.

<sup>355</sup> OHR, a.a.O.

<sup>356</sup> Solaja, Video glas, Meinungsäußerung von Milos Solaja, Direktor des Zentrums für internationale Beziehungen in Banja Luka auf reci.ba, 17.06.2008. – www.rec.ba ist eine vom OHR/OEUSR betriebene Diskussions- und Informationsplattform im Internet. Auf dieser Plattform können die Einwohner Bosnien-Herzegowinas Meinungen äußern, an Befragungen teilnehmen und konkrete Fragen an den Hohen Beauftragten stellen. Rec ba ist ein umgangssprachlicher Ausspruch in Bosnien, der mit „sag mal“ übersetzt werden kann.

<sup>357</sup> Solaja, a.a.O.

Büros im Hinblick auf das Gelingen der Polizeireform und im Hinblick auf eine erfolgreiche europäische Annäherung als äußerst bedenkenswert zu bewerten.<sup>358</sup>

#### 4. Das Daytoner Patt

Bereits zum Zeitpunkt des Abschlusses des GFAP waren sich die Beteiligten bewusst, dass die umfangreichen Selbstverpflichtungen der Parteien im Daytoner Abkommen, wie z.B. Schutz der Menschenrechte, Wahrung der territorialen Integrität Bosniens und die Akzeptanz des Existenzrechts Bosniens, ohne die Festschreibung von Sanktionen für den Fall des Scheiterns nicht wirksam sein würden. Das Allgemeine Rahmenabkommen für den Frieden lässt klare Regelungen für die Schaffung eines funktionierenden Bosnien-Herzegowinas vermissen. Die institutionalisierte Schwächung des Gesamtstaates in der Daytoner Verfassung lud die Parteien förmlich dazu ein, ihre Konflikte in Zukunft auf dem Rücken des schwachen Gesamtstaates auszutragen.

##### a. Die nationalistischen Fliehkräfte

Die Zentralregierung ist schwach ausgestaltet, was im Gegenzug Sezessionsbemühungen auf serbischer und kroatischer Seite in den Jahren nach Dayton bis in die heutige Zeit Seite Tür und Tor geöffnet hat. Die Sezessionsbewegung der Republika Srpska ließ auf Seiten der Bosniaken die Auffassung reifen, dass die Existenz der serbischen Entität selbst das Problem sei. Das Existenzrecht der Republika Srpska wurde daher in den Jahren nach Dayton von bosniakischer Seite zunehmend in Zweifel gezogen.<sup>359</sup> Die Konfusion wird komplettiert durch den Umstand, dass der bosniakische Vertreter Haris Silajdzic eine Verfassungsreform blockierte, die der Zentralregierung zusätzliche Kompetenzen verliehen hätte<sup>360</sup> und somit eigentlich im Interesse der Bosniaken gestanden hätte, da im Gegenzug die serbische Entität politisch geschwächt worden wäre.

In den Daytoner Verhandlungen wurde es versäumt, die Angehörigen der jeweiligen Bevölkerungsgruppen hinreichend bei der Findung der Friedensformel mit einzubinden, um somit dem ausgehandelten Frieden eine breitere Legitimationsbasis zu verschaffen. So konnten sich in der Folgezeit insbesondere auf serbischer und kroatischer Seite Legenden über die Daytoner Verhandlungen bilden, die eine Akzeptanz der getroffenen Lösung seitens der Bevölkerung Bosnien-Herzegowinas von Anfang an erschwerten. Die Vertreter der bosnischen Serben und bosnischen Kroaten wurden nur sehr eingeschränkt in die Verhandlungen einbezogen und damit nur unzureichend in die Verantwortung genommen. Dies führte auf beiden Seiten zur Ausbildung von

---

<sup>358</sup> Lajcak selbst fasste das Dilemma in folgendem Ausspruch zusammen: „EU can´t sit on both sides of the table“, *Lajcak*, EU-Integration of Bosnia and Herzegowina – A Mission Impossible?, Vortrag im Rahmen einer Diskussionsveranstaltung in der österreichischen Nationalbank, 21.04.2008.

<sup>359</sup> *OHR*, Speeches – Miroslav Lajcak: Address to the UN Security Council, 05.12.2008.

<sup>360</sup> *Rathfelder*, Schwarz-Schilling geht in die Offensive, in: *taz.de*, 23.02.2007.



*Dolchstoßlügen.* Auf kroatischer Seite mehren sich in diesem Zusammenhang die Stimmen, die die Einrichtung einer sog. dritten Entität fordern.<sup>361</sup>

Vor dem gleichen Hintergrund ist die heute wieder erstarkende Abspaltungsbewegung der Republika Srpska zu betrachten. Die bosnisch-serbische Bevölkerung hatte von Anfang an Probleme mit der Akzeptanz der Daytoner Regelungen. Slobodan Milosevic war zwar mit umfassenden Vollmachten für den Abschluss eines Friedensabkommens ausgestattet gewesen; das Fehlen des bosnisch-serbischen Anführers Radovan Karadzic wurde und wird bis heute von radikalen Kräften ins Feld geführt, um die Legitimität des Daytoner Abkommens und somit des bosnischen Staates in seiner Daytoner Ausgestaltung anzuzweifeln.<sup>362</sup> Die in Dayton getroffene territoriale und politische Regelung war für keine der drei Parteien befriedigend und belastet bis in die heutige Zeit Verhandlungen zwischen den Parteien auf allen Ebenen. Angesichts dieses Umstandes musste von vornherein damit gerechnet werden, dass radikale Gruppierungen in der Republika Srpska die Sezession von Bosnien-Herzegowina anstrebten. Dziedzic und Bair stellten bereits 1998 fest, dass das Fehlen einer für alle Seiten akzeptablen Lösung die fundamentale Ursache für die Dysfunktionalität des bosnischen Staates darstelle. Ohne eine Lösung dieses grundlegenden Problems werde die internationale Großzügigkeit, die Wiederherstellung der Infrastruktur oder spezialisiertes Training nicht dazu führen, Bosnien wieder zusammenwachsen zu lassen.<sup>363</sup> Angesichts des Sieges der radikalen Kräfte bei den Lokalwahlen im Jahr 2008<sup>364</sup> scheint sich diese These zu bewahrheiten. Die Betonung des Nationalismus verfehlte auch im Jahr 2008 seine Wirkung nicht<sup>365</sup> und hat den radikalen Parteien erhebliche Stimmengewinne gebracht.<sup>366</sup> Die Zündkraft des Nationalismus offenbarte auch ein Fußballspiel zwischen der Türkei und Kroatien bei der EM 2008 in Wien. In Folge dieses Spiels kam es in Mostar zu Ausschreitungen zwischen Bosniaken und bosnischen Kroaten, bei denen mehrere Polizeibeamte und zahlreiche Einwohner Mostars verletzt wurden.<sup>367</sup> 15 Personen mussten in Mostar kurzfristig in Gewahrsam genommen werden.<sup>368</sup> In ande-

<sup>361</sup> Vgl. *OHR*, 34th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations, 21.11.2008; *Rondic/Grünther-Decevic*, Flucht des Hohen Repräsentanten aus Bosnien-Herzegowina?, 28.01.2009.

<sup>362</sup> Vgl. *Koschink*, Eine Grenzveränderung in Bosnien-Herzegowina würde zu einem Krieg in ganz Südosteuropa führen, Interview in: *Eurasisches Magazin*, 30.06.2004.

<sup>363</sup> *Dziedzic/Bair*, Bosnia and the International Police Task Force, S. 258.

<sup>364</sup> *The Centre for Peace in the Balkans*, Nationalists cement hold in Bosnia local elections, 06.10.2008.

<sup>365</sup> Vgl. *Lajcak*, EU-Integration of Bosnia and Herzegovina – A Mission Impossible?, Vortrag im Rahmen einer Diskussionsveranstaltung in der österreichischen Nationalbank, 21.04.2008.

<sup>366</sup> Vgl. *OHR*, 34th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations, 21.11.2008.

<sup>367</sup> *Euronews*, Ausschreitungen nach Fußballspiel Türkei – Kroatien in Mostar, in: *euronews.net*, 21.06.2008.

<sup>368</sup> *EUPM*, Riots break out in Mostar upon football match Turkey – Croatia, 23.06.2008.

ren Städten Bosnien-Herzegowinas wie z.B. Capljina, Citluk und Stolac kam es ebenfalls zu Zusammenstößen.<sup>369</sup>

Die umfangreichen Unterstützungsleistungen der internationalen Gemeinschaft werden nicht dazu führen, die grundlegende gesellschaftliche und politische Spaltung dauerhaft zu überwinden. Denn die Hauptursache für die fehlende Funktionalität des Staates wird nicht bekämpft: Man sucht nicht ernsthaft nach einer für alle Seiten akzeptablen Ausformung des bosnisch-herzegowinischen Staates.<sup>370</sup> Eine Ursache hierfür mag die Angst davor sein, das ohnehin instabile Kräfteverhältnis in Bosnien-Herzegowina völlig aus dem Gleichgewicht zu bringen und somit den Ausbruch eines neuen Krieges zu riskieren.

Das Fehlen dieser Lösung offenbart sich in der abnehmenden Kompromissbereitschaft bei Fragen, welche die Machtpositionen der jeweiligen Ethnie betreffen. Die Europäische Union sieht die durch Dayton und die bosnisch-herzegowinische Verfassung zementierte Spaltung trotzdem als überwindbar an. Die in der Verfassung vorgesehene Ergänzungsmöglichkeit und erfolgreich durchgeführte Reformen, wie z.B. die Mehrwertsteuerreform und die Militärreform seien positive Beispiele für die Reformfähigkeit des Landes.<sup>371</sup> Aus diesen Gründen sei die Verfassung kein grundsätzliches Hindernis auf dem Weg zur europäischen Annäherung.<sup>372</sup> Die genannten Beispiele taugen jedoch nicht als Beleg für die Reformbereitschaft der Parteien im Hinblick auf Reformprojekte, welche die Machtbasis der ethnischen Führer tatsächlich erschüttern. Die politischen Führer der Entitäten gefährdeten durch ihre Verzögerungstaktik bewusst die Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens und bekundeten hierdurch die tatsächliche Reihenfolge der Prioritäten: Erhaltung der eigenen ethno-nationalen Machtbasis vor Stärkung des Gesamtstaates durch europäische Annäherung.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Wahlergebnisse lässt sich auch der europäische Ansatz einer Stabilisierung Bosnien-Herzegowinas durch die Eröffnung einer Beitrittsperspektive in Frage stellen. Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen wurde am 16. Juni 2008 und damit zeitlich vor den Lokalwahlen unterzeichnet. Dieser Umstand konnte den Zulauf zu den radikalen Parteien jedoch nicht wesentlich beeinflussen bzw. abschwächen.<sup>373</sup> Der Abschluss des Abkommens und die NATO-Beitrittsgespräche haben mithin zu keinem verbesserten Reformantrieb in Bosnien-Herzegowina geführt.<sup>374</sup>

---

<sup>369</sup> EUPM, a.a.O.

<sup>370</sup> So zutreffend Wentz, *Bosnia – Setting the Stage*, in: *Lessons from Bosnia: The IFOR Experience*, S. 12.

<sup>371</sup> *Commission of the European Communities*, Feasibility Study, 18.11.2003, S. 6.

<sup>372</sup> *Commission of the European Communities*, a.a.O.

<sup>373</sup> Vgl. OHR, 34th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations, 21.11.2008.

<sup>374</sup> OHR, *Speeches – Miroslav Lajcak: Address to the UN Security Council*, 05.12.2008.

Die Einschätzung der EU aus dem Jahr 2003, dass sich in Bosnien-Herzegowina eine funktionierende Demokratie entwickelt habe<sup>375</sup> steht klar im Widerspruch zu der Aufrechterhaltung des OHR und der EUPM-Mission. Auch der anhaltende Zulauf zu radikalen Parteien spricht gegen eine gesellschaftlich verankerte Stabilisierung der Demokratie.

## **b. Die europäische Lösung zur Überwindung der Daytoner Stagnation**

Dieser Umstand zeigt, dass die Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens nicht die Bedeutung erlangt hat, welche ihr zugeordnet worden war. Die Fliehkräfte in Bosnien-Herzegowina können durch dieses Abkommen und den fortschreitenden Annäherungsprozess allein nicht gedämpft werden.<sup>376</sup> Der europäische Ansatz geht davon aus, dass die Beitrittsperspektive für alle maßgeblichen Interessengruppierungen von gleichem Interesse ist und setzt dementsprechend eine mögliche Verlangsamung oder Aussetzung des Annäherungsprozesses gezielt als Druckmittel ein, um die Parteien zur Kooperation zu bewegen. Dieser Ansatz übersieht jedoch, dass ein Bosnien-Herzegowina auf Basis eines realen Grundkonsenses und als einheitliche Interessengemeinschaft immer noch nicht existiert und dass es innerhalb und außerhalb des Landes verschiedene, starke Interessengruppierungen gibt, denen ein Scheitern der Beitrittsanstrengungen in die Karten spielte. Ein Beitritt Bosnien-Herzegowinas zur EU liefere den secessionistischen Kräften sowohl in Serbien als auch in Kroatien zuwider, da der von diesen Kräften begehrte Anschluss der entsprechenden Gebiete Bosnien-Herzegowinas an die Nachbarländer hierdurch wohl endgültig ausgeschlossen wäre. Die ethnisch-nationalistischen Bewegungen entfalten bis dato in weiten Teilen Bosnien-Herzegowinas eine größere Anziehungskraft als die Euro-Atlantische Perspektive.<sup>377</sup> Die Unterstützer der Abspaltungsbewegung versuchen Projekte, wie z.B. die Polizeireform, zum Scheitern zu bringen, die von der EU als Grundlage für ein Fortschreiten des Assoziierungsprozesses gemacht werden. Diese Kräfte setzen auf den Zeitfaktor und hoffen, dass der Wille der EU, ein einheitliches Bosnien-Herzegowina zu erhalten in Folge der Zermürbungsstrategie nachlässt.<sup>378</sup> Der Premierminister der Republika Srpska Milorad Dodik, der einst als gemäßigter Reformler auf die politische Bühne getreten war, machte in der Vergangenheit aus seinen Prioritäten kein Geheimnis. Er erklärte Anfang 2006, dass die Republika Srpska im Fall, dass sie sich zwischen einem EU- Beitritt Bosnien- Herzegowinas und einer eigenen Polizei der entscheiden müsste, die letztere Option wählte.<sup>379</sup> Das Büro des Hohen Rep-

<sup>375</sup> *Commission of the European Communities, Feasibility Study, 18.11.2003, S. 6.*

<sup>376</sup> Vgl. *Richter, Ende einer Odyssee in Bosnien- Herzegowina – Die Polizeireform ebnet den Weg zum Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU, ist aber kein Ausweg aus der Stagnation, in: SWP Aktuell, Ausgabe 41, 14.05.2008, S. 1.*

<sup>377</sup> *OHR, Speeches – Miroslav Lajcak: Address to the UN Security Council, 05.12.2008.*

<sup>378</sup> *Jutarnji List, Stjepan Mesic – Pozivamo SAD i EU da zaustavi ambicije Dodika da unisti BiH, 09.12.2008.*

<sup>379</sup> *Associated Press, Dodik 'No' to Police Reform, 01.11.2006; vgl. Eralp, The Police Reform in*

räsentanten, welches die Gefahr teilweise erkannt hat, die von einem nachlassenden Engagement der EU in Bosnien-Herzegowina ausgeht, versuchte in eindringlichen Appellen, die Aufmerksamkeit der europäischen Institutionen unter dem Hinweis, dass die alten, fundamentalen Herausforderungen in diesem Land auch im Jahr 2008 noch nicht bewältigt worden seien,<sup>380</sup> wieder auf Bosnien-Herzegowina zu lenken. Diese Warnung scheint jedoch ins Leere zu laufen.<sup>381</sup>

### c. Zukünftige Herausforderungen

Inwieweit die verschiedenen Obstruktionen in Zukunft unterbunden bzw. eingegrenzt werden können, hängt von zahlreichen Faktoren ab, insbesondere von der sich ändernden weltpolitischen Lage. Die zunehmende Ressourcenbindung durch Friedenseinsätze im Nahen Osten, die Banken- und Weltwirtschaftskrise sowie eine veränderte weltpolitische Rolle Russlands könnten die in Dayton gefundene instabile Konstruktion gänzlich zum Einsturz bringen.<sup>382</sup> In den 90er Jahren befand sich Russland in einer innen- und außenpolitischen Schwächephase. Daher hielt sich der Einfluss Russlands bei den Daytoner Verhandlungen in Grenzen. Die traditionell engen Verbindungen zwischen Russland und Serbien machten sich bei den Daytoner Verhandlungen dennoch bemerkbar. Russland war Mitglied der Kontaktgruppe, die daneben von den Vereinigten Staaten, dem Vereinigten Königreich, Frankreich, Deutschland und später Italien gebildet wurde.<sup>383</sup> In den Verhandlungen zum Abschluss des Allgemeinen Rahmenabkommens für den Frieden nahm Russland regelmäßig pro-serbische Positionen ein und setzte sich kontinuierlich für die Aufhebung von Sanktionen gegen Serbien ein.<sup>384</sup> Zudem hegte die Russische Föderation Bedenken gegen den zunehmenden Einfluss der NATO auf die Region und die Stationierung von NATO-Truppen in Bosnien-Herzegowina.<sup>385</sup>

Im Zuge der heute zunehmenden Spannungen zwischen der NATO und der Russischen Föderation stellt sich die Frage, wie ein mögliches Referendum der Republika Srpska zur Abspaltung von den Machtblöcken, insbesondere von Russland, aufgenommen werden könnte. Zum einen ist festzustellen, dass im ersten Jahrzehnt des 21.

---

BiH, the way to move forward into the EU, 9. jährlicher Harvard Kokkalis Graduierten-Arbeitskreis, 02.02.2007, S. 9.

<sup>380</sup> OHR, Speeches – Miroslav Lajcak: Address to the UN Security Council, 05.12.2008.

<sup>381</sup> Obschon EU-Außenkommissarin Ashton Anfang 2010 ankündigte, den Westbalkan wieder in den Fokus europäischer Anstrengungen zu rücken, Brüggmann/Rinke, Berlin macht Hoffnung auf Eu und Nato, in: handelsblatt.de, 13.01.2010.

<sup>382</sup> Matern, „Die Deutschen trauen sich nicht so recht“, Interview mit Richard Holbrooke in: Süddeutsche Zeitung.de, 20.11.2007.

<sup>383</sup> Ifimes, Does Bosnia and Herzegovina need the Institution of the High Representative (OHR)?, S. 1; ICG, Reshaping the international machinery, 29.11.2001, S. 1.

<sup>384</sup> Statement des damaligen VizeAußenministers der Russischen Föderation Igor Ivanov, Nato, The General Framework Agreement, Pressekonferenz vom 21.11.1995, zuletzt besucht am 04.11.2008.

<sup>385</sup> Statement des damaligen Vize-Außenministers der Russischen Föderation Igor Ivanov, a.a.O.

Jahrhunderts eine wirtschaftliche und politische Stabilisierung Russlands erfolgt ist. Damit einher geht die Steigerung der außenpolitischen Ambitionen und der Versuch der Ausweitung der Einflussosphäre Russlands, die sich zuletzt im Georgien-Konflikt offenbarte. Die Neufindung der außenpolitischen Rolle macht sich nicht zuletzt in Südosteuropa bemerkbar.<sup>386</sup> Das zunehmende Engagement Russlands auf dem Balkan wurde von radikalen Kräften auf serbischer Seite erkannt. Die engen Bindungen Russlands zu Serbien<sup>387</sup> und zur Republika Srpska offenbarten sich in der offenen Förderung der Sezessionsbestrebungen.<sup>388</sup>

Das Bestreben, den föderalen Staat Bosnien-Herzegowina in einen nicht föderalen Staat umzubauen, die zunehmende Konfliktfreudigkeit der NATO und Russlands sowie das nachlassende Interesse der internationalen Gemeinschaft an Bosnien-Herzegowina könnten die Bereitschaft auf Seiten extremistischer Kräfte in der Republika Srpska schüren, ein Referendum bzgl. der Frage der Abspaltung von Bosnien-Herzegowina durchzuführen. Die Bestrebungen des bosnisch-serbischen Vertreters Milorad Dodik zielen bereits jetzt eindeutig in die Richtung einer Sezession der Republika Srpska, sobald sich eine entsprechende Möglichkeit ergibt.<sup>389</sup> Radikale Kräfte setzen auf eine dauerhafte Strategie, Ressourcenbindung der EU und ein im wirtschafts- und weltpolitischen Kontext nachlassendes Interesse an Bosnien-Herzegowina.

Seit der im Westen anerkannten Abspaltung des Kosovo wird von bosnisch-serbischer Seite zunehmend das Argument ins Feld geführt, dass der serbischen Bevölkerung Bosnien-Herzegowinas ebenso das Wahlrecht über die Frage der Abspaltung zustehen müsse.<sup>390</sup> Nach dem Ausbleiben des befürchteten Krieges zwischen Serbien und dem unabhängigen Kosovo verlagerte sich der Fokus der Weltpolitik zunehmend in andere Krisenregionen. Dieser Umstand wurde umgehend von der bosnisch-serbischen Seite genutzt. Sie ließ sich auch nicht von der Unterzeichnung des Stabilisierungsabkommens beeindrucken, die den Gesamtstaat mittelbar stärken sollte.

In jüngster Vergangenheit wurde der Ministerpräsident der Republika Srpska Milorad Dodik in Abwesenheit des Botschafters Bosnien-Herzegowinas entgegen den Bestimmungen der Daytoner Vereinbarung am 16.06.2008 offiziell vom slowenischen Regierungschef und damaligen EU-Ratsvorsitzenden Janez Jansa empfangen.<sup>391</sup> Nach den Regelungen des Daytoner Abkommens durften die Entitäten parallele Beziehungen

---

<sup>386</sup> Rathfelder, „Der Westen hat zu viel versäumt“, Interview mit Christian Schwarz-Schilling, in: taz.de, 27.08.2008.

<sup>387</sup> Kissinger, Limits to what the U.S. can do in Bosnia, in: Washington Post, 22.09.1997.

<sup>388</sup> Ashdown/Holbrooke, A Bosnian powder keg, in: The Guardian, 22.10.2008; vgl. auch OHR, Press Conference by the High Representative Miroslav Lajcak, following the PIC meeting, Sarajevo, 31.10.2007.

<sup>389</sup> Ashdown/Holbrooke, a.a.O.

<sup>390</sup> Wood, A Balkan crisis that some see as overblown, 19.11.2007.

<sup>391</sup> Ifimes, Da li je Janes Janza priznao drzavnost Republike Srpske?, 26.06.2008.

nur mit Nachbarstaaten aufnehmen, und dies auch nur insoweit, als die konkreten Beziehungen in Einklang mit der Souveränität und territorialen Integrität Bosnien-Herzegowinas standen.<sup>392</sup> Dieser Regelung des Allgemeinen Rahmenabkommens für den Frieden wurde auf dem Sintra-Treffen des Friedensimplementierungsrates Nachdruck verliehen. Demnach würde die internationale Gemeinschaft keine Aufnahme von Beziehungen mit anderen Staaten tolerieren, die nicht im Einklang mit der Souveränität und territorialen Integrität Bosnien-Herzegowinas stünden.<sup>393</sup> In diesem Zusammenhang wiederholte das Büro des Hohen Repräsentanten in Erklärungen die Position der internationalen Gemeinschaft, dass die territoriale Integrität Bosnien-Herzegowinas in keinem Fall zur Disposition stünde.<sup>394</sup> Der Empfang von Vertretern der Republika Srpska durch den damaligen EU-Ratsvorsitzenden Jansa vermittelte ein den gängigen Statements der EU widersprechendes Bild.

Die zu verzeichnende Zunahme der ethnischen Spaltung sowie Signale von höchster Stelle der EU dahingehend, dass diese Spaltung toleriert werde, lässt die Bereitschaft schwinden, im Rahmen von Reformen Kompetenzen und politischen Einfluss auf die Polizei abzugeben. Diese Schritte sind aber für eine Polizeireform in der Art, wie sie von der Europäischen Union gefordert wird, zwingend notwendig. Die zunehmende Tendenz auf bosniakischer Seite, das Existenzrecht der Republika Srpska entgegen den Daytoner Vereinbarungen und entgegen den Regelungen der Verfassung zu negieren<sup>395</sup> trägt zusätzlich zu einer nachlassenden Bereitschaft auf Seiten der Republika Srpska bei, die Kontrolle über potentielle Machtinstrumente auf den zentralen Staat zu übertragen. Die internationale Gemeinschaft, insbesondere Russland und die EU können nur mit einer eindeutigen Positionierung zur Integrität Bosnien-Herzegowinas und zum Existenzrechts der Republika Srpska, negative Kräfte in den Entitäten schwächen.

## 5. Die internationale Polizei nach Dayton

Das GFAP misst der Wahrung der Menschenrechte sowie dem Schutz von Vertriebenen und Flüchtlingen grundlegende Bedeutung bei und unterstreicht die Bedeutung dieser Personengruppen für einen dauerhaften Frieden in Bosnien-Herzegowina.<sup>396</sup> Die Schaffung von sicheren Lebensbedingungen für alle Bürger des Landes sollte durch zivile Behörden gewährleistet werden, die nach international anerkannten Standards operieren sollten. Dabei sollten international anerkannte Menschenrechte sowie fundamentale Freiheiten mittels geeigneter Maßnahmen geschützt werden.<sup>397</sup> Die Schaf-

---

<sup>392</sup> GFAP, Annex 4, Artikel 2a.

<sup>393</sup> OHR, PIC Sintra Declaration – Political Declaration from Ministerial Meeting of the Steering Board of the Peace Implementation Council, 30.05.1997, Nr. 17.

<sup>394</sup> OHR, Izjava visokog predstavnika, 10.10.2008.

<sup>395</sup> OHR, Speeches – Miroslav Lajcak: Address to the UN Security Council, 05.12.2008.

<sup>396</sup> GFAP, Artikel 7 iVm. Annex 7.

<sup>397</sup> Die folgenden Ausführungen nehmen Bezug auf die Regelungen des 11. Anhanges des Allgemeinen Rahmenabkommens für den Frieden.

fung der IPTF,<sup>398</sup> die ebenso nach international anerkannten Standards operieren sollte, und die Schaffung des IPTF Assistenzprogramms sollte letztlich zum Aufbau eines sicheren Umfeldes für die oben beschriebenen Personengruppen führen. Die Zusammenarbeit von lokaler Polizei, IPTF und IFOR vermochte es nicht, den Auszug der serbischen Bevölkerung bei der Rückgabe Sarajevos zu verhindern und erhebliche Zerstörungen zu vermeiden.<sup>399</sup>

Die Ursachen hierfür sind in den unscharfen Regelungen des Allgemeinen Rahmenabkommens für den Frieden in Verbindung mit der Konzeption und Ausführung des Einsatzes der IPTF zu suchen. Im Gegensatz zu international anerkannten Menschenrechtsstandards fehlte es an internationalen Standards für die Organisation und die Tätigkeit von Polizeibehörden und internationalen Polizeieinsätzen.<sup>400</sup>

In Folge der zahlreichen UN-Hilfsmissionen in den 90er Jahren wurden UN-Richtlinien für Friedensmissionen erarbeitet<sup>401</sup> wie z.B. die „Guidance for Democratic Policing in the Federation of Bosnia Herzegovina“,<sup>402</sup> die eine Fortsetzung im „Guidebook on Democratic Policing“ der OSZE<sup>403</sup> fand.

Die Richtlinien für ein Demokratisches Polizeiwesen konnten in Bosnien-Herzegowina zu keinem Zeitpunkt vollständig umgesetzt werden, da die in Dayton geschaffenen Entitäten kontinuierlichen Widerstand gegen die Umsetzung leisteten.<sup>404</sup> Einer Umsetzung stand schlicht und ergreifend auch die Unkenntnis dieser Standards auf Seiten des IPTF Personals entgegen; selbst im Jahr 2000 hatten nur wenige Angehörige der IPTF Kenntnis vom *Guidebook*, von dem überdies offenbar nur wenige Kopien im Umlauf waren.<sup>405</sup>

### **a. Zivile und militärische Komponente der Friedensimplementierung**

Ziel des Allgemeinen Rahmenabkommens für den Frieden (GFAP) war die Etablierung eines sicheren Umfeldes für die Einwohner Bosnien-Herzegowinas nach Beendigung des Krieges.<sup>406</sup> Zu diesem Zweck wurde u.a. die IPTF ins Leben gerufen. Der 11. Anhang des Allgemeinen Rahmenabkommens enthielt einen umfangreichen Katalog von Verpflichtungen, denen die Parteien nachzukommen hatten. Die Parteien hatten

<sup>398</sup> Internationale Polizei-Eingreiftruppe – International Police Task Force.

<sup>399</sup> Vgl die Ausführungen unter Punkt A, III, 2.

<sup>400</sup> Vgl. *Perito*, Managing U.S. Participation in International Police Operations, S. 9; *Bayley*, Changing the Guard, S. 131; *Dziedzic/Bair*, Bosnia and the International Police Task Force, S. 270.

<sup>401</sup> Siehe *UN*, Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations, Dezember 2003.

<sup>402</sup> Mai 1996.

<sup>403</sup> Mai 2008.

<sup>404</sup> *Bayley*, Changing the Guard, S. 51f.

<sup>405</sup> Vgl. *Bayley*, Changing the Guard, S. 52 und S. 89.

<sup>406</sup> GFAP, Annex 4, Artikel 3, Nr. 2c.

dafür Sorge zu tragen, dass ihre Exekutivbehörden entsprechend instruiert werden.<sup>407</sup> Die Parteien mussten der IPTF binnen 30 Tagen nach in Kraft treten des GFAP einen vollständigen Bericht über die Exekutivorgane, insbesondere in Bezug auf Größe, Standorte und Struktur übermitteln. Dem IPTF Personal wurde absolute Bewegungsfreiheit ohne jedwede Behinderung oder Verzögerung in Bezug auf seinen Einsatz zugesichert. Auf Anforderung musste der IPTF unmittelbarer und vollständiger Zugang zu jeder Örtlichkeit oder Person, zu jedem Einsatz oder Verfahren sowie zu jeder Aufzeichnung oder sonstigen für die Tätigkeit der IPTF wichtigen Punkten gewährt werden. Dies galt insbesondere im Hinblick auf die Beaufsichtigung, Inspektion oder Überwachung von Einrichtungen, die nach Ansicht der IPTF der Erfüllung exekutiver oder judikativer Aufgaben der ehemaligen Kriegsparteien dienten. Auf Anfrage der IPTF musste qualifiziertes Personal für Trainingsmaßnahmen abgestellt werden, dessen Tätigkeitsbereich mit dem jeweiligen Trainingsprogramm korrespondierte. Die Parteien hatten eine umfassende Unterstützung der IPTF sicher zu stellen und in diesem Zusammenhang Unterkünfte für das IPTF Personal sowie Kommunikationseinrichtungen bereit zu halten.

Für den Fall des Fehlschlagens der Kooperation zwischen den Verantwortlichen Bosnien-Herzegowinas und der IPTF enthielt das Allgemeine Rahmenabkommen ebenfalls Regelungen.<sup>408</sup> Ein Fehlschlagen der Kooperation iSd. Abkommens lag vor, wenn eine Behinderung von oder Einmischung in IPTF Aktivitäten erfolgte oder wenn die Parteien einer Aufforderung der IPTF oder einer anderen Verpflichtung oder Obliegenheit aus dem Rahmenabkommen nicht nachkamen.<sup>409</sup> In solch einem Fall sollte der IPTF-Kommissar den Hohen Repräsentanten und den IFOR Kommandeur über die Kooperationshindernisse informieren. Der IPTF-Kommissar konnte des Weiteren vom Hohen Repräsentanten die Ergreifung angemessener Maßnahmen verlangen. Solche waren die Besprechung dieser Fehlschläge mit den Parteien, Einberufung der Vereinigten Zivilkommission,<sup>410</sup> Konsultation der UN, Konsultation von relevanten Staaten oder internationalen Organisationen zur Ergreifung weitergehender Maßnahmen.<sup>411</sup> Die IPTF-Führung hatte dem GFAP zur Folge keine Möglichkeit, im Falle von Behinderungen direkten Druck auf die Parteien auszuüben. Sie konnte lediglich die Angelegenheit an das Büro des Hohen Repräsentanten weiter leiten. Diesem stand wiederum, wie bereits dargestellt, vor den Zeiten der Petersburger Befugnisse nur ein sehr begrenztes Maßnahmenpektrum zur Verfügung. Dies offenbart auch das Verfahren im Falle des Fehlgehens der Kooperation der örtlichen Vertreter mit der IPTF. Der Hohe Repräsentant konnte in diesem Fall lediglich die Angelegenheit seinerseits in Gremien

---

<sup>407</sup> GFAP, Annex 11, Artikel 4, dort auch zum folgenden Text.

<sup>408</sup> Siehe GFAP, Annex 11, Artikel 5.

<sup>409</sup> GFAP, Annex 11, Artikel 5, Nr. 1.

<sup>410</sup> Joint Civilian Commission – JCC, Die JCC hatte ihre erste Sitzung am 10. Januar 1996, *OHR*, Chronology 1996.

<sup>411</sup> GFAP, Annex 11, Artikel 5, Nr. 2.



zur Sprache bringen oder an übergeordnete Organisationen oder Stellen weiter leiten. Direkte Eingriffsbefugnisse standen ihm nicht zur Verfügung. Zwar war eine enge Kooperation zwischen IPTF, IFOR und dem Hohen Repräsentanten vorgesehen,<sup>412</sup> dieser hatte jedoch keine unmittelbare Handhabe, IFOR in die gewünschte Richtung zu dirigieren, da ihm keinerlei Kommandobefugnis über diese Friedensimplementierungseinheit zustand.<sup>413</sup> In der Praxis zeigte sich schnell, dass dieser Mechanismus erhebliche Schwachstellen aufwies und die Parteien nur sehr eingeschränkt zur Kooperation bewegen konnte.

Die Friedensschaffung und Friedenserhaltung durch militärische und zivile Kräfte (IFOR und IPTF)<sup>414</sup> ist ein zentraler Punkt des Daytoner Abkommens. Die Ausformung der IPTF im Detail war umstritten. Diskutiert wurden insbesondere die Machtbefugnisse, mit denen IPTF ausgestattet werden sollte. Einerseits stand ein Modell zur Debatte, nach welchem IPTF Vollzugsgewalt erhalten sollte, andererseits wurde ein Modell skizziert, wonach die IPTF lediglich kontrollieren und beraten sollte.<sup>415</sup> Die Bedenken gegen eine mächtige IPTF wurden in erster Linie nicht von den bosnischen Kriegsparteien vorgebracht, sondern vielmehr sowohl von der NATO als auch von Stimmen innerhalb der EU. Die britische Delegation begründete die ablehnende Haltung mit negativen Erfahrungen in Nordirland. Die NATO lehnte eine mächtige IPTF mit dem Argument ab, dass diese, sollte sie mit Vollzugsgewalt ausgestattet werden, in Schwierigkeiten geraten könnte und dies möglicherweise eine militärische Intervention erforderlich machte.

Des Weiteren gab es vor dem Hintergrund der zu diesem Zeitpunkt noch sehr präsenten Ereignisse in Srebrenica, bei denen vor den Augen der UN, in einer UN-Sicherheitszone der größte Massenmord in Europa nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs stattfand, Vorbehalte, einer UN Mission weitreichende Machtbefugnisse zu verleihen.<sup>416</sup> Die U.S.-Amerikanische Haushaltskrise in der Mitte der neunziger Jahre verhinderte die einseitige Finanzierung einer, wie von Holbrooke gefordert, mit Vollzugsgewalt ausgestatteten IPTF durch die Vereinigten Staaten.<sup>417</sup>

Dem Argument, dass IPTF aufgrund weiter Machtbefugnisse in Schwierigkeiten gelangen könnte, kann nicht gefolgt werden. Wie sich später in der praktischen Umsetzung zeigte, erforderte gerade jene gewollte Schwäche der IPTF oftmals die Unterstützung durch die mit höheren Machtbefugnissen ausgestattete IFOR.<sup>418</sup> Diese Kooperati-

---

<sup>412</sup> *Wentz*, *Bosnia – Setting the Stage*, S. 30.

<sup>413</sup> Vgl. *Wisler*, *The Police Reform in Bosnia and Herzegovina*, S. 146; GFAP, Annex 10, Artikel 2, Nr. 9.

<sup>414</sup> IFOR: Truppe zur Friedensimplementierung, IPTF: International Police Task Force.

<sup>415</sup> *Holbrooke*, *Meine Mission*, S. 387, dort auch zum folgenden Text.

<sup>416</sup> *ICG*, *Policing the Police in Bosnia – A further Reform Agenda*, S. 5.

<sup>417</sup> *Holbrooke*, *Meine Mission*, S. 387.

<sup>418</sup> Siehe oben: Punkt A, III, 1, b.

on führte wiederum dazu, dass sowohl IFOR als auch IPTF in schwierige Situationen gerieten.<sup>419</sup>

Die Einwände der NATO, der britischen sowie der amerikanischen Vertreter gegen eine starke IPTF scheinen nicht sachliche sondern politische Ursachen gehabt zu haben. U.S.-amerikanische Politiker machten im Jahr 1998 den Vorschlag, die internationale Polizeitruppe unter das Oberkommando der NATO zu stellen, diese anschließend mit Vollzugsbefugnissen auszustatten und mit der Einführung einer internationalen Gendarmerie zugleich die Militärpräsenz zu verringern.<sup>420</sup> Die Einwände gegen eine internationale Polizei mit Exekutivvollmachten bestanden allem Anschein nur hinsichtlich einer internationalen Polizei unter UN-Kommando. Die amerikanischen Vorschläge erfuhren keine Umsetzung, so dass die UN-Polizeitruppe bis zur Ablösung durch die Europäische Polizeimission in Bosnien-Herzegowina tätig blieb.

Angesichts des anhaltenden Widerstands der Parteien gegen aktuelle Reformbemühungen stellt sich die Frage, ob die Parteien zu Daytoner Zeiten einer mächtigen IPTF tatsächlich zugestimmt hätten. Dieser Umstand hätte zu einer -nach dem Verständnis der Kriegsparteien- wesentlichen Machteinbuße geführt.<sup>421</sup>

Die Schwäche der IPTF sollte in enger Zusammenarbeit mit IFOR im Rahmen einer Schlüsselstrategie,<sup>422</sup> der sog. zivil-militärischen Zusammenarbeit (Civil Military Cooperation – CIMIC) überwunden werden.<sup>423</sup> Die militärische Sicherung des Friedens wurde mithin durch IFOR (später SFOR/EUFOR) gewährleistet. Hauptsächlich zuständige Organisation für die zivile Friedensimplementierung war IPTF, die wie die Polizeimissionen zu Kriegszeiten als CIVPOL Programm unter UN-Führung ausgestaltet war, welches die zuständigen Stellen in Bosnien-Herzegowina bei dem Aufbau von zivilen Exekutivorganen bzw. Rechtsdurchsetzungsagenturen (law enforcement agencies – LEA) unterstützen sollte.<sup>424</sup> IPTF wurde durch Resolution 1035 (1995)<sup>425</sup> des UN-Sicherheitsrates ins Leben gerufen. Weitere wesentliche Komponenten für die zivile Implementierung waren die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, verantwortlich für die Durchführung von Wahlen, das UN-Flüchtlingshilfswerk, zuständig für Aspekte der Flüchtlingsrückkehr,<sup>426</sup> der Friedens-

---

<sup>419</sup> Vgl. die Darstellung der Ereignisse im Zusammenhang mit den Razzien in der Hercegovacka Banka, Punkt A, III, 5, b.

<sup>420</sup> Vgl. *Levin/Reed*, Bericht der amerikanischen Senatoren Carl Levin (Demokrat) und Jack Reed (Demokrat) vom 8. Januar 1998 nach ihrem Besuch in Bosnien-Herzegowina (Auszug), in: *Internationale Politik*, Ausgabe April 1998.

<sup>421</sup> Vgl. Punkt A, III, 5, c, bb.

<sup>422</sup> *McCarroll/Zoufal*, Transition of the Sarajevo Suburbs, in: *Joint Force Quarterly*, Sommer 1997, S. 50.

<sup>423</sup> *Landon*, Civil-Military Cooperation, S. 123.

<sup>424</sup> GFAP, Annex 11, Artikel 1, Nr. 1.

<sup>425</sup> *UN Security Council*, S/RES/1035 (1995) vom 21. Dezember 1995.

<sup>426</sup> *McCarroll/Zoufal*, Transition of the Sarajevo Suburbs, in: *Joint Force Quarterly*, Sommer 1997, S. 50.

implementierungsrat und NGOs in enger Abstimmung mit und Koordinierung durch das Büro des Hohen Repräsentanten.<sup>427</sup> Für die zivile Friedensimplementierung waren die genannten Organisationen von zentraler Bedeutung.<sup>428</sup>

## **b. Die militärische Seite der Friedensimplementierung**

Aber auch IFOR sowie die nachfolgenden SFOR und EUFOR Missionen beinhalteten umfangreiche Aufgaben zur zivilen Friedensimplementierung, wodurch sie sich deutlich von klassischen militärischen Einsätzen zur Friedenssicherung unterschieden. Die traditionelle Aufgabe militärischer Friedenssicherung ist die Sicherung des Status quo und die Verhinderung eines erneuten Ausbruchs von Kampfhandlungen, der sich gewöhnlich durch eine Separation der Kriegsparteien auszeichnet.<sup>429</sup>

Die Bedingungen in Bosnien-Herzegowina erforderten eine starke integrative Ausrichtung der Operation, die nach herkömmlichem Verständnis Aufgabe der zivilen Friedensimplementierung war. Die von IFOR<sup>430</sup> übernommenen Aufgaben der zivilen Implementierung bestanden z.B. in der Unterstützung ziviler Organisationen bei der Verfolgung von Kriegsverbrechern, in der Beschlagnahme von Vermögen sowie Unterstützung der Flüchtlingsrückkehr, was in scheinbarem Widerspruch zum klassischen Aufgabenfeld der militärischen Friedensimplementierung stand.<sup>431</sup> Das neu definierte Aufgabenfeld führte insbesondere zu Beginn der Mission zu Problemen<sup>432</sup> und zeigte, dass das Mandat der IFOR den zahlreichen und komplexen Herausforderungen der politischen und zivilen Aspekte der Friedensimplementierung anfänglich nicht gerecht wurde.<sup>433</sup> IFOR war weder im Umgang mit Menschenmassen noch explizit für zivile Implementierungsaufgaben trainiert.<sup>434</sup> Das Gleiche gilt für die Nachfolgemission SFOR:

Am 06.04.2001 und 18.04.2001 erstürmten SFOR-Einheiten gemeinsam mit Polizeieinheiten auf Ersuchen des Hohen Repräsentanten Filialen der Hercegovacka Banka in Mostar und Grude.<sup>435</sup> Des Weiteren wurden Filialen in Siroki Brijeg, Orasje, Tomis-

---

<sup>427</sup> Wentz, *Bosnia – Setting the Stage*, S. 30.

<sup>428</sup> *McCarroll/Zoufal*, *Transition of the Sarajevo Suburbs*, in: *Joint Force Quarterly*, Sommer 1997, S. 50.

<sup>429</sup> *Kaldor*, *Security Structures in Bosnia and Herzegovina*, in: *Governing Insecurity – Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, S. 209.

<sup>430</sup> Das Gleiche gilt für die nachfolgenden Missionen SFOR und EUFOR.

<sup>431</sup> Vgl. *Kaldor*, *Security Structures in Bosnia and Herzegovina*, in: *Governing Insecurity – Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, S. 224.

<sup>432</sup> Vgl. obige Darstellung der Rolle von IPTF und IFOR im Zusammenhang mit der Rückgabe ehemals serbisch besetzter Stadtteile Sarajevos unter Punkt A, III, 2.

<sup>433</sup> *Kampschorr*, *SFOR raids Croat bank – take two*, in: *Central Europe Review*, 20.04.2001; siehe auch *UN Security Council*, *Report of the Secretary-General pursuant to Resolution 1035 (1995)* vom 18.06.1996, Absatz 7, Nr. 32.

<sup>434</sup> *Dziedzic/Bair*, *The International Police Task Force*, S. 140.

<sup>435</sup> *Cerkez-Robinson*, *Police Seize Control of Croatia Bank*, Associated Press (via [balkanpeace.org](http://balkanpeace.org)), 06.04.2001.

lavgrad, Posusje durchsucht.<sup>436</sup> Die Hercegovacka Banka stand im Verdacht, wesentlich illegale Gelder verwaltet und parallele sowie para-konstitutionelle Strukturen unterstützt zu haben.<sup>437</sup> Bei den Einsätzen kam es zur Beschlagnahme von Geldern und Dokumenten.<sup>438</sup> Die Entscheidung des Hohen Repräsentanten vom 05.04.2001 fußte auf Beschlüssen der Bonner und Madrider Treffen des Friedensimplementierungsrates der Jahre 1997 und 1998, in denen festgelegt wurde, dass Bankkonten, die zur Unterstützung paralleler Strukturen dienten, aufgelöst werden müssten.<sup>439</sup> Insbesondere sollte die Aufrechterhaltung paralleler Budgets zur Finanzierung von Polizeidiensten unterbunden werden, wodurch eine Entpolitisierung der Zivilschutzdienste in Bosnien-Herzegowina bezweckt wurde.<sup>440</sup> Am 06.04.2001 wurde die Hercegovacka Banka auf Basis der Entscheidung des Hohen Repräsentanten unter Zwangsverwaltung gestellt. Zur provisorischen Verwalterin wurde Toby Robinson ernannt.<sup>441</sup> Der Hohe Repräsentant verlieh ihr die Befugnis, bei Behinderungen Hilfe der SFOR zu beantragen.<sup>442</sup> Sie erhielt mithin die Befugnis, SFOR für die Erledigung ziviler Aufgaben in Anspruch zu nehmen. Die SFOR-Aktion vom 06.04.2001 wurde von heftigen Widerständen begleitet.<sup>443</sup> In Grude wurden Bankermittler als Geisel genommen; einem U.S.-Amerikaner wurde mit Exekution gedroht.<sup>444</sup> Im Nachhinein wurde festgestellt, dass die Anzahl und Ausrüstung der SFOR-Soldaten für die Aktion nicht ausreichend war. Dieser Fehler wurde nach Angaben der SFOR beseitigt, so dass die am 18.04.2001 mit einer erhöhten Anzahl von SFOR-Soldaten durchgeführte Aktion ruhiger ablaufen konnte.<sup>445</sup>

Der provisorischen Verwalterin Robinson sowie den Offiziellen, Beamten und Polizisten, die Robinson bei der Zwangsverwaltung unterstützen sollten, wurde von vornherein umfassende Immunität und Schutz vor gerichtlicher Verfolgung gewährt.<sup>446</sup> Dies geschah in Erwartung von erheblichen Widerständen auf bosnisch-kroatischer Seite

---

<sup>436</sup> *Cerkez-Robinson*, a.a.O.

<sup>437</sup> *OHR*, Decision appointing a Provisional Administrator for the Hercegovacka Banka, 05.04.2001; *Cerkez-Robinson*, Police Seize Control of Croatia Bank, 06.04.2001; *Melcic*, Der Jugoslawienkrieg, Handbuch zur Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen, S. 575.

<sup>438</sup> *Melcic*, Der Jugoslawienkrieg, Handbuch zur Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen, S. 575.

<sup>439</sup> *OHR*, Decision appointing a Provisional Administrator for the Hercegovacka Banka, 05.04.2001.

<sup>440</sup> *OHR*, PIC Madrid Declaration, 16.12.1998, Nr. 12.2; *OHR*, Decision appointing a Provisional Administrator for the Hercegovacka Banka, 05.04.2001.

<sup>441</sup> *OHR*, Decision appointing a Provisional Administrator for the Hercegovacka Banka, 05.04.2001, Nr. 1.

<sup>442</sup> *OHR*, Decision appointing a Provisional Administrator for the Hercegovacka Banka, 05.04.2001, Nr. 6.

<sup>443</sup> *Hardy*, Officials discuss Hercegovacka Banka operation, in: *SFOR Informer*, Ausgabe Nr. 112 vom 03.05.2001.

<sup>444</sup> *Kampschorr*, SFOR raids Croat bank – take two, in: *Central Europe Review*, 20.04.2001.

<sup>445</sup> *Hardy*, Officials discuss Hercegovacka Banka operation, in: *SFOR Informer*, Ausgabe Nr. 112 vom 03.05.2001.

<sup>446</sup> *OHR*, Decision appointing a Provisional Administrator for the Hercegovacka Banka, 05.04.2001, Nr. 7 und Nr. 13.

und in der Befürchtung, dass die die Zwangsverwaltung unterstützenden Personen mit juristischen Repressalien zu rechnen hatten. Die Befürchtung einer starken Reaktion auf bosnisch-kroatischer Seite war berechtigt, denn kurz nach Einsatz der SFOR Einheiten und der Einfrierung der Bankguthaben kam es zu heftigen Gegenbewegungen seitens der kroatischen Bevölkerung in der Herzegowina. In Orasje protestierten über 500 Kroaten vor der örtlichen Filiale der Hercegovacka Banka gegen die Razzien.<sup>447</sup> 1000 erregte Protestierende in Mostar stifteten Chaos und Verwirrung.<sup>448</sup> 22 SFOR Soldaten erlitten leichtere Verletzungen, 10 SFOR Soldaten und zivile Angestellte wurden als Geiseln genommen.<sup>449</sup> Der damalige Sprecher der Bank Milan Sutalo erklärte, dass die Razzien nicht berechtigt gewesen seien, weil es sich bei der Hercegovacka Bank um eine private Institution handele. Es gebe keine Rechtfertigung für das Eindringen bewaffneter Leute in die Bank.<sup>450</sup>

Der Einsatz der militärischen SFOR Einheiten wurde durch offizielle Stellen der NATO mit dem erzielten Ergebnis, der umfangreichen Sicherung von Dokumenten und sonstigen Beweismitteln gerechtfertigt und als erfolgreich bewertet.<sup>451</sup> Nationalisten auf kroatischer Seite forderten bosnische Kroaten auf, föderale Institutionen wie z.B. die Armee, den Zoll und die Polizei zu verlassen. Hunderte leisteten dieser Aufforderung Folge.<sup>452</sup> Die Aktion bescherte dem Hohen Repräsentanten, SFOR und IPTF nur einen Scheinerfolg. Zwar konnten Finanzströme kurzfristig zum Erliegen gebracht werden, die für die Förderung separatistischer Tendenzen gedacht waren. Letztlich trugen die Aktionen gegen die Hercegovacka Banka ihrerseits zur mittelbaren Förderung des Separatismus bei. Die während der Zwangsverwaltung ausgesprochene Einfrierung aller Konten betraf auch Konten privater Kunden, die vorläufig keinen Zugriff auf ihre Ersparnisse hatten. Die als hart empfundene SFOR-Aktion<sup>453</sup> wurde von Nationalisten ausgenutzt, um über die Medien Stimmung gegen die internationalen Institutionen, die Föderation und gegen einen einheitlichen Staat Bosnien-Herzegowina zu verbreiten.<sup>454</sup> Mehrere Jahre nach Einrichtung der Zwangsverwaltung der Hercegovacka Banka eignete sich dieser Umstand immer noch zur Polarisierung. Anlässlich von Festnahmen im Jahr 2004, die im Zusammenhang mit den Vorgängen in der Hercego-

---

<sup>447</sup> *Cerkez-Robinson*, Police Seize Control of Croatia Bank, Associated Press (via balkanpeace.org), 06.04.2001.

<sup>448</sup> *Hardy*, COMSFOR, High representative address Mostar, Grude unrest, in: SFOR Informer, Ausgabe Nr. 111 vom 18.04.2001.

<sup>449</sup> *Hardy*, a.a.O.

<sup>450</sup> *Cerkez-Robinson*, Police Seize Control of Croatia Bank, Associated Press (via balkanpeace.org), 06.04.2001.

<sup>451</sup> Siehe *Hardy*, Officials discuss Hercegovacka Banka operation, in: SFOR Informer, Ausgabe Nr. 112 vom 03.05.2001.

<sup>452</sup> *Cerkez-Robinson*, Police Seize Control of Croatia Bank, Associated Press (via balkanpeace.org), 06.04.2001.

<sup>453</sup> *Hardy*, COMSFOR, High representative address Mostar, Grude unrest, in: SFOR Informer, Ausgabe Nr. 111 vom 18.04.2001.

<sup>454</sup> *Kampschror*, SFOR raids Croat bank – take two, in: Central Europe Review, 20.04.2001.

vacka Banka standen, erklärten bosnisch-kroatische Vertreter, dass angesichts der Umstände dieser Festnahmen kein Vertrauen in die Unabhängigkeit der Justiz sowie in der Professionalität der Polizei bestehen könne.<sup>455</sup>

Zwei Punkte sind im Zusammenhang mit der oben dargestellten Operation hervorzuheben. Zum einen hat sich gezeigt, dass die Durchführung ziviler Operationen durch die Stabilisierungstruppen auch fast sechs Jahre nach Ende des Krieges keinesfalls routiniert vonstattenliefen. Die Reaktionen auf den zivilen Einsatz der SFOR-Einheiten offenbarten, dass selbiger in der Bevölkerung nicht hinreichend kommuniziert worden war. Der Einsatz von militärischen Einheiten in einem kriegstraumatisierten Land hinterließ einen anhaltend negativen Eindruck. Die koordinierten Aktionen der SFOR brachten kurzfristige Erfolge, wurden jedoch langfristig ins Gegenteil verkehrt und zeigten eine wesentliche Schwäche militärischer Einsätze ohne eine ausgleichende Komponente auf. Die erhoffte Verbesserung des Images des militärischen Teils der Mission durch die Übernahme ziviler Aufgaben<sup>456</sup> schlug tatsächlich negativ auf den zivilen Teil der Friedensmission durch.

Zum anderen offenbarte das Erfordernis eines SFOR Einsatzes im Gegenzug die Schwäche der IPTF-Mission und vor allem der örtlichen Polizei, die auch ein halbes Jahrzehnt nach Ende des Krieges nicht imstande war, eigenständig und eigenverantwortlich zu ermitteln. Vor diesem Hintergrund lässt sich die Frage stellen, ob der gewählte Ansatz, IFOR und die nachfolgenden Missionen mit einer umfangreichen Zivilkomponente auszustatten, zielführend sein konnte oder ob eine klare Trennung des militärischen und zivilen Teils der Mission einschließlich Übertragung umfangreicherer Kompetenzen für die zivile Polizeimission nicht den effektiveren Weg darstellen konnten.

### **c. Die zivile Seite der Friedensimplementierung**

IPTF war von Beginn an als Assistenzprogramm für das gesamte Staatsgebiet Bosnien-Herzegowinas konzipiert.<sup>457</sup> Für IPTF waren bis zu 2027 zivile Beamte tätig, die der UN Mission für Bosnien und Herzegowina unterstanden (UNMIBIH) – sie waren nicht bewaffnet, weshalb der Schutz der eingesetzten Einheiten von lokalen Behörden oder wie im Fall Bosnien-Herzegowinas durch die IFOR bzw. SFOR Mission übernommen wurde.<sup>458</sup> IPTF sollte die in Artikel 8 iVm. Annex 11 des GFAP beschriebe-

---

<sup>455</sup> Alic, Influential Bosnian Croat Trio Arrested, 26.01.2004, in: Transitions Online 2004, 26.01.2004.

<sup>456</sup> Vgl. *Debiel/Sticht*, (Ohn-)Mächtige Samariter – Humanitäre NGOs zwischen Intervention, Kommerz und Barmherzigkeit, S. 170f.

<sup>457</sup> GFAP, Annex 11, Artikel 1, Nr. 2.

<sup>458</sup> *Eisele*, Friedenssicherung, in: Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen, S. 147f.

nen Aufgaben übernehmen<sup>459</sup> und dabei die Akzeptanz und Unterstützung aller Parteien erfahren.<sup>460</sup> Das IPTF Assistenzprogramm beinhaltete folgende Elemente:

- Beobachtung, Überwachung und Inspektion von Rechtsdurchsetzungsaktivitäten und der entsprechenden Einrichtungen, einschließlich dazugehöriger juristischer Organisationen, Strukturen und Verfahren;
- Beratung von Exekutivpersonal und Ordnungskräften;
- Ausbildung von Exekutivpersonal;
- Unterstützung der Exekutivorgane der ehemaligen Kriegsparteien im Rahmen der IPTF Mission;
- Beurteilung von Bedrohungen für die öffentliche Ordnung und Förderung der Fähigkeiten der örtlichen Exekutivorgane, mit diesen Bedrohungen umzugehen;
- Beratung von Regierungsstellen hinsichtlich der Organisation von effektiven zivilen Rechtsdurchsetzungsagenturen;
- Unterstützung durch Begleitung von Exekutivpersonal in Ausübung seiner Pflicht, soweit dies von IPTF für zweckmäßig erachtet wird.

Die Ausrichtung des Programms als reines Assistenzprogramm ohne Übertragung von Eingriffsbefugnissen sowie die Formulierung der einzelnen Aufgabenfelder zeigt, dass die Kontaktgruppe von den ehemaligen Kriegsparteien kooperatives Verhalten erwartete. Dies sollte sich im Nachhinein als durchaus vermeidbarer Fehler erweisen.

### **aa. IPTF und Community Policing in Bosnien-Herzegowina**

Das folgende Beispiel soll zeigen, dass Elemente des Community Policing (CP) in das ambitionierte IPTF-Programm eingearbeitet wurden, ohne dass IPTF Kenntnisse der Vorkriegsstrategie der Polizei zur Kriminalitätsbekämpfung hatte,<sup>461</sup> was wiederum negative Auswirkungen auf den Erfolg der Implementierung von Bestandteilen des Community Policing hatte.

Die Vorkriegsstrategie der Polizei im gesamten Ex-Jugoslawien zeichnete sich dadurch aus, dass sie rein staatsgerichtet operierte.<sup>462</sup> In diesem Punkt unterschied sich die Polizei im ehemaligen Jugoslawien vom Polizeiwesen in westlichen Ländern. Die Funktion als Instrument zur Durchsetzung staatlicher Interessen behielt die Polizei während des Krieges in einer nationalistischen Einfärbung bei. Das traditionell negative Bild von der Polizei überdauerte somit den politischen Wechsel, nur mit dem Unterschied, dass der ideologische Rahmen gewechselt wurde. Die Polizei behielt ihre Rolle als Unterdrückungsinstrument bei.

<sup>459</sup> *UN Security Council, S/RES/1035 (1995), Nr. 2.*

<sup>460</sup> *The General Framework Agreement, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=379](http://www.ohr.int/print/?content_id=379), Artikel 8.*

<sup>461</sup> *So Bayley, Changing the Guard, S. 93.*

<sup>462</sup> *Vgl. obige Ausführungen zur Polizei im ehemaligen Jugoslawien unter Punkt A, II, 1.*

Die Überwindung der staatsbürokratischen Struktur, die von einem kommunal ausgerichteten, dezentralen und in der Gemeinschaft verwurzelten Polizeiwesen abgelöst werden sollte, stellte und stellt in Bosnien-Herzegowina eine ungleich höhere Herausforderung dar, als es die Einführung von Elementen des Community Policing in den etablierten westlichen Demokratien in Europa tat. Diese Länder verfügten bereits seit vielen Jahrzehnten über eine verfassungsrechtlich institutionalisierte Demokratie und formell rechtsstaatlich durchdrungene Strukturen. Die aktuelle Bürgergeneration in den westlichen Staaten hat die Erfahrung gemacht, dass das Individuum trotz aller Unzulänglichkeiten der Systeme, verfassungsrechtlich garantierte Freiheiten hat, die sich notfalls gegen den Staat durchsetzen lassen, ohne eine staatliche Sanktionierung befürchten zu müssen. Diese Grunderfahrung war in sämtlichen Ländern des sog. Westlichen Balkans zu Beginn der Nachkriegsmissionen noch nicht Bestandteil des gesellschaftlichen „Erlebens“ geworden. Im Unterschied zu anderen osteuropäischen Ländern hatte Bosnien-Herzegowina neben den herausfordernden Aufgaben bei der Einführung eines dauerhaft funktionierenden rechtsstaatlichen Systems die Folgen eines unmittelbar vorangegangenen Krieges und die Folgen nicht gelöster ethnischer Konflikte zu überwinden.

All diese Punkte wurden von IPTF bei der versuchten Etablierung von Elementen des Community Policing nicht hinreichend analysiert und berücksichtigt, so dass die entsprechenden Reformansätze von Anfang an zum Scheitern verurteilt gewesen waren.<sup>463</sup>

Darüber hinaus fehlte es an einer koordinierten Strategie. Die Schaffung eines rechtsstaatlichen Fundaments und einer rechtsstaatlich geprägten Mentalität wäre die Basis für und vor der Einführung vieler Community-Policing-Elemente gewesen.<sup>464</sup> Dies betrifft sowohl die Polizei als auch den Bürger bzw. die Gesellschaft. Die Überwindung des ursprünglich sowohl vom sozialistischen als auch von den nachfolgenden nationalistischen Splitterregimen gewünschten, traditionell autoritären Habitus der Polizei hätte ebenso wie die Verbesserung der entsprechenden subjektiven Wahrnehmung der Polizei in der Bevölkerung die Basis für künftige Community-Policing-Ansätze bilden müssen. Die herkömmliche, auf Einschüchterung ausgerichtete Arbeitsweise der Polizei wurde jedoch über Generationen geprägt. Entsprechend wuchsen ein auf die Polizei bezogener Argwohn und Angstgefühle über Generationen. Die Neujustierung des Verhältnisses zwischen Polizei und Bürger hätte vor diesem Hintergrund zwingend als langfristige, wenn nicht gar Generationen übergreifende Aufgabe<sup>465</sup> verstanden werden

---

<sup>463</sup> „There are no one-size-fits-all prescriptions“, Äußerung von Kevin Carty im Rahmen eines Interviews. Carty betonte, dass es fertige Community-Policing-Konzepte nicht geben könne. Community-Policing-Strategien müssten jeweils unter Berücksichtigung des kulturellen und ethnischen Hintergrundes konzipiert werden, vgl. *Carty, Pursuing the principality of community-based policing*, Interview in: OSCE-Magazine, April 2007, S. 21.

<sup>464</sup> Zugleich fehlte es an der für den Erfolg von Community-Policing-Strategien unverzichtbaren gesetzlichen Stütze, vgl. *Carty, Pursuing the principality of community-based policing*, Interview in: OSCE-Magazine, April 2007, S. 21.

<sup>465</sup> Einschätzung eines EUPM-Beamten im Rahmen eines Interviews im Dezember 2008 in Köln.



müssen. An Stelle eines schrittweisen und kontrollierten Aufbaus der Polizei, standen jedoch schnelle Erfolge auf der IPTF Prioritätenliste.

Die Herausforderung wurde mit Ende des Krieges nicht kleiner, da große Teile der Polizei auch nach Ende des Krieges bei „Umsiedlungen“ und in Korruptionsaffären unter den Augen der internationalen Gemeinschaft weiterhin eine unrühmliche Rolle spielten.<sup>466</sup> Dies machte es für die Bürger von vornherein unmöglich, die Polizei als rechtsstaatlichen Akteur, geschweige denn als Partner bei der Schaffung eines sicheren Lebensumfeldes wahrzunehmen. Die anhaltende politische Instabilität, die den Bürgern durch die kontinuierlich zu Tage tretende Unbeholfenheit internationaler Akteure vermittelt wurde, trug zu einer dauerhaft reservierten Haltung gegenüber Vertretern des Staates bei. Die zeitweise gehäufte Zahl von gefällten Entscheidungen des Hohen Repräsentanten offenbarten den geringen tatsächlichen Einfluss der internationalen Gemeinschaft auf die Pokerspieler des sog. Westlichen Balkans. Angesichts dieses Umstandes erschien die Prognose für die Zeit nach dem Abzug der internationalen Kräfte umso düsterer. Es schien jedenfalls aus damaliger Perspektive nicht unwahrscheinlich, dass sich die alten lokalen, ethnisch geteilten Kräfte, die sich bereits während des Einsatzes der internationalen Gemeinschaft nur schwer unter Kontrolle haben bringen lassen, ihre hergebrachte, auf Teilung und ethnische Separierung ausgerichtete Politik ohne Behinderungen wieder betreiben würden können. Vor diesem Hintergrund der nicht aufgelösten ethnischen Spannungen konnte eine verlässliche Basis für den Aufbau einer rechtsstaatlichen, mit modernen Strategien und Elementen des Community Policing arbeitenden Polizei nicht geschaffen werden.

Selbst wenn man die politische Instabilität, die ethnischen Spannungen und den geschichtlichen Ballast außer Acht lässt, zeigt sich, dass die Vorarbeit für die Umsetzung von Community-Policing-Strategien insbesondere in der Anfangszeit der internationalen Einsätze nur unzulänglich erfolgte. Die Überbesetzung der Polizei und die damit in Zusammenhang stehende Unterbezahlung der Polizeibeamten musste fast zwangsläufig, neben der erhöhten Anfälligkeit für Korruption,<sup>467</sup> zu Motivationsproblemen führen, was durch den Umstand verstärkt wurde, dass die Gehaltsunterschiede innerhalb Bosnien-Herzegowinas zum Teil eklatant ausfielen.<sup>468</sup> Dieses motivatorische Defizit stand einer Zusammenarbeit mit Mitgliedern der Gemeinde auf partnerschaftliche Ebene entgegen, da selbige grundsätzlich ein hohes Maß an Engagement erfordert.<sup>469</sup>

---

<sup>466</sup> Vgl. die Darstellung der Ereignisse im Rahmen der „Umsiedlung“ der serbischen Bevölkerung in Grbavica unter Punkt A, III, 2.

<sup>467</sup> Vgl. Coppola, Interview in: NATO Review Balkans 2008, Dokumentation, Juli 2008.

<sup>468</sup> Vgl. zum Gehaltsgefälle unten stehende, zusammenfassende Ausführungen zum Final Assessment Report. Der Leiter der Polizeiakademie der Republika Srpska äußerte in einer Ausbildungsveranstaltung im September 2006 Unverständnis darüber, dass die Gehaltsunterschiede bei vergleichbarer Arbeit über das Land verteilt derart groß ausfielen.

<sup>469</sup> Vgl. Feltes, Community Oriented Policing in Germany, S. 5ff.; – Zu dem Erfordernis eines hohen Maßes an Eigeninitiative der beteiligten Personen vergleiche auch: *Ministarstvo Sigurnosti*, Strategy for Community Based Policing in Bosnia and Herzegovina, März 2007, S. 8f.

Vereinzelt gingen Mitarbeiter der internationalen Polizeimissionen mit schlechtem Beispiel voran und legten, trotz ungleich besserer Bezahlung, ebenfalls nur eine schwache Motivation an den Tag.<sup>470</sup> Die herausfordernden Strategien des Community Policing erforderten ein hohes Maß an Eigeninitiative, Know-how und an sozialen Fertigkeiten.<sup>471</sup> Demgegenüber stand eine (lokale) Polizei, die sich bereits bei der Vermittlung von Basiswissen für den Polizeidienst in großen Teilen nur wenig aufnahmebereit zeigte,<sup>472</sup> wenngleich in späteren Jahren bemerkenswerte Fortschritte bei der Vermittlung von Basiswissen zu verzeichnen waren.<sup>473</sup> Selbst bei Beamten in gehobenen Diensträngen, die zum Teil als Ausbilder tätig waren, waren die Ansätze des Community Policing kaum oder nur unzureichend bekannt.<sup>474</sup> Es wurde vereinzelt die Befürchtung geäußert, dass der Aufwand, den das Community Policing erfordere, zu Lasten der repressiven Arbeit der Polizei gehen könnte. Offenbar bestanden Schwierigkeiten in der Vermittlung der Vorteile, welches Community Policing für die Polizeiarbeit als Ganzes bieten konnten. Jedenfalls begegneten Polizeibeamte aus allen Teilen des Landes den Ansätzen eines modernen Polizeiwesens aus bestimmten Gründen sehr reserviert. Dieses Unverständnis bezog sich nicht auf eine grundsätzliche Ablehnung des Community Policing. Das bürgerorientierte, in der Gemeinschaft verwurzelte Polizeiwesen wurde im Prinzip als Modell für die Zukunft anerkannt, allerdings nicht als Modell für die Gegenwart, da es in den Augen bosnisch-herzegowinischer Polizisten schlicht und ergreifend an den entsprechenden Vorbedingungen fehlte. Es bestanden selbst im Jahr 2006 noch erhebliche Bedenken an der Umsetzbarkeit der Community-Policing-Strategien, da die Polizeibeamten zum großen Teil mit eigenen Existenzsorgen und Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes zu kämpfen hatten. Es bestand wenig Anreiz, mehr als Dienst nach Vorschrift zu verrichten. Zugleich wurde die Kooperationsfähigkeit der Bevölkerung und Gemeinden in Zweifel gezogen. Es wurde berichtet, dass der Wunsch nach intensivierter Zusammenarbeit der Bevölkerung mit der Polizei zum Teil als Aufforderung zur Erbringung von Spitzeldiensten für staatliche Organe missverstanden wurde. Teile der Bevölkerung setzten das Konzept mit entsprechenden Aufforderungen zur „Zusammenarbeit“ mit dem Staat während der Zeit der untergegangenen SFRJ gleich. Aufforderungen zur Kooperation zwischen der Polizei und der Bevölkerung wurden nicht selten als Forderung zur Zahlung von Schmiergeld missverstanden. Die Polizei entwickelte ein reduziertes Verständnis des Community Policing, welches sich auf ein freundlicheres Auftreten der Polizeibeamten ggü. den Bürgern beschränkte.<sup>475</sup>

---

<sup>470</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008.

<sup>471</sup> Vgl. *Ministarstvo Sigurnosti*, Strategy for Community Based Policing in Bosnia and Herzegovina, März 2007, S. 8f.

<sup>472</sup> Schriftliche Befragung eines EUPM-Teilnehmers der Deutschen Bundespolizei, Januar 2009.

<sup>473</sup> Vgl. Final Assessment Report, S. 6.

<sup>474</sup> Äußerung verschiedener Polizeibeamter anlässlich einer Weiterbildungsveranstaltung im September 2006 in der Polizeiakademie Sarajevo.

<sup>475</sup> So *Ministarstvo Sigurnosti*, Strategy for Community Based Policing in Bosnia and Herzegovina,

Die allgegenwärtige Vetternwirtschaft erschwerte es, den Begriff „Zusammenarbeit“ mit den staatlichen Institutionen in einem neuen Licht zu sehen. Insofern wurde ein Kommunikationsdefizit zwischen der internationalen Gemeinschaft, der Polizei in Bosnien-Herzegowina und der Bevölkerung offenbar, welches sich über die gesamte Laufzeit der internationalen Missionen zog. Die Berichtigung des negativ belegten Kooperationsbegriffs und der insgesamt erforderliche Mentalitätswechsel hätten durch eine intensive Informationskampagne im Zusammenspiel mit damit korrespondierenden, langfristig angelegten Maßnahmen bewerkstelligt werden müssen. Tatsächlich erhielten sowohl Polizeibeamte als auch die Bevölkerung nur spärliche Informationen über den Inhalt und die Funktion geplanter Reformprojekte.<sup>476</sup> Im Jahr 2006 war in einem Lehrgang von über zehn leitenden Polizeibeamten nur einer über die Existenz des Reports der Polizeirestrukturierungskommission informiert – über die Existenz einer Polizeirestrukturierungskommission selbst kursierten ebenfalls nur spärliche Informationen.<sup>477</sup>

Vor diesem Hintergrund ist die Einführung von Elementen des Community Policing zu Beginn der Mission als zu ambitioniert zu bewerten. Community Policing erfordert ein bestimmtes Mindestmaß an Vertrauen und Stabilität in politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Hinsicht. Die negative Erfahrung des Scheiterns zu ambitionierter und auf kurzfristige Erfolge zielende Reformbemühungen musste auch die IPTF-Nachfolgekommission EUPM machen.<sup>478</sup> Im Gegensatz zu IPTF zogen die Verantwortlichen der EUP-Mission ihre Lehren aus diesem Fehlschlag und wechselten zu einer kleinschrittigeren und koordinierten Community-Policing-Strategie.<sup>479</sup>

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass neue Policing-Strategien in Bosnien-Herzegowina nicht kurzfristig umzusetzen sind. Der langfristige Ansatz ist entsprechend zu kommunizieren, um die Frustration über einen etwaigen langsamen Fortschritt von Reformmaßnahmen in Grenzen zu halten. Nicht alle Elemente des Community Policing sind gleichermaßen und zur gleichen Zeit geeignet, das Polizeiwesen in einem Klima der Instabilität zu ergänzen. Die internationalen Akteure müssen akzeptieren, dass die Partnerschaft zwischen Bevölkerung und Polizei im Gegensatz zu den Erfahrungen in westlichen Ländern oder anderen Transitionsländern in Bosnien-Herzegowina zu einer Generationenaufgabe werden könnte. Die Herstellung akzeptabler zukünftiger gesellschaftlich-politischer Rahmenbedingungen wird der Schlüssel für die erfolgreiche E-

---

März 2007, S. 10.

<sup>476</sup> Äußerung eines Polizeibeamten im Rahmen einer Gruppendiskussion im September 2006 in Sarajevo.

<sup>477</sup> Befragung von Polizeibeamten im Rahmen einer Schulungsmaßnahme in der Polizeiakademie Sarajevo im September 2006.

<sup>478</sup> Vgl. *Coppola*, Interview in NATO Review Balkans 2008, Dokumentation, Juli 2008. Nach Kevin Cartys Einschätzung können Auswirkungen und Erfolge des Community Policing erst nach mehreren Jahren erwartet und gemessen werden. Insofern bedürfe Community Policing eine nachhaltige Unterstützung von Seiten der Politik, vgl. *Carty*, Pursuing the principality of community-based policing, Interview in: OSCE-Magazine, April 2007, S. 21.

<sup>479</sup> Vgl. *Coppola*, Interview in Nato Review Balkans 2008, Dokumentation, Juli 2008; Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008.

tablierung eines rechtsstaatlichen, bürgerorientierten Polizeiwesens in Bosnien-Herzegowina sein, in dem das Misstrauen gegenüber dem Staat und gegenüber anderen ethnischen Gruppen minimiert worden sein wird.

### **bb. Weitere Problemfelder während der IPTF Mission**

IPTF sah sich zu Beginn der Mission unmittelbar nach Kriegsende einem Polizeiapparat mit einer Stärke von über 44.000 Polizisten gegenübergestellt, was ungefähr der dreifachen Größe verglichen mit der Einsatzstärke in Vorkriegszeiten entsprach.<sup>480</sup> Die Polizei setzte sich hauptsächlich aus monoethnischen, paramilitärisch organisierten Einheiten, aufgeteilt in drei parallele Strukturen, zusammen und war als Folge des Krieges nicht auf die Aufgaben der zivilen Friedenssicherung ausgerichtet.<sup>481</sup> Die parallelen Strukturen die sich entlang der ethnischen Trennungslinien orientierten, führten zu einer Perpetuierung der ethnischen Spaltung in der Polizei und Bevölkerung. Eine freie Bewegung über Entitätsgrenzen hinweg war aufgrund von eingerichteten Kontrollpunkten entlang der Entitätsgrenzen und systematischer Diskriminierung von Minderheiten nur eingeschränkt möglich.<sup>482</sup> Insbesondere in bosnisch-serbisch und bosnisch-kroatisch kontrollierten Gebieten wurden Übergriffe gegen bosniakische Rückkehrer oder Besucher regelmäßig von der Polizei nicht verfolgt.<sup>483</sup> Die Herausforderungen für IPTF waren damit vorgegeben. IPTF musste die bosnisch-herzegowinischen Autoritäten beim Abbau der Überbesetzung der Polizei unterstützen. Zugleich musste die kommunistische bzw. kriegsbezogene Ausrichtung der Polizei auf dem Weg zu einer rechtsstaatlich agierenden Polizei überwunden werden. Weitere Herausforderungen waren die allgegenwärtige Korruption sowie die versuchte Einflussnahme der Politik auf die Arbeit der Polizei,<sup>484</sup> die nicht nur die Polizei der Republika Srpska betraf, sondern gleichermaßen die Polizei der kroatischen Kantone<sup>485</sup> sowie die bosniakische Polizei.<sup>486</sup>

<sup>480</sup> *UN Security Council*, Report of the Secretary-General S/2002/1314, 02.12.2002, Abs. 3, Nr. 7.

<sup>481</sup> *UN Security Council*, Report of the Secretary-General S/2002/1314, 02.12.2002, Abs. 2, Nr. 5.

<sup>482</sup> Die häufige Verwendung von Kontrollpunkten bzw. Checkpoints entsprach den Einsatzmustern im Krieg und allgemein der Einsatzstrategie in kommunistischen Ländern, *UN Security Council*, Report of the Secretary-General S/2002/1314, 02.12.2002, Abs. 2, Nr. 5; vgl. auch: *Rahimpour*, Im Hass vereint, in: Focus (via Focus Online), Ausgabe 5/1996, 29.01.1996.

<sup>483</sup> *Mayer Rieckh*, Vetting to Prevent Future Abuses – Reforming the Police, Courts and Prosecutor’s Offices in Bosnia and Herzegovina, S. 187

<sup>484</sup> *UN Security Council*, Report of the Secretary-General S/2002/1314, 02.12.2002, Abs. 3, Nr. 7.

<sup>485</sup> Vgl. oben stehende Ausführungen zum Granit-Case unter Punkt A, III, 3, a, cc.

<sup>486</sup> Der Innenminister der Föderation Bosnien-Herzegowinas Mevludin Halilovic (Bosniake) wurde beispielsweise vom OHR in den Jahren 2003 und 2004 mehrmals ermahnt, die Föderationspolizei nicht länger bei der Bekämpfung der Kriminalität zu behindern. Einer Quelle zur Folge habe Halilovic mehr Interesse daran besessen, Kontrolle über die Polizei zu gewinnen, als diese bei der Kriminalitätsbekämpfung tatsächlich zu unterstützen; vgl. *SFOR*, Main News Summary, 18.02.2004.

Das Monitoring- und Assistenzprogramm der IPTF wurde schrittweise ausgeweitet. Die ursprüngliche Personaldecke der IPTF von 1721 zivilen Polizeibeamten sowie fünf militärischen Verbindungsoffizieren wurde schrittweise im Zusammenhang mit der Erweiterung der Tätigkeitsbereiche ausgebaut. Sie wuchs letztlich auf eine Zahl von 2057 Polizeibeamten an.<sup>487</sup> Annex 11 des Allgemeinen Rahmenabkommens für den Frieden hatte keine effektiven Prozeduren für den Fall geschaffen, dass die Assistenzbemühungen von einer oder mehreren Parteien nicht angenommen wurden. Es wurden lediglich Verpflichtungen formuliert, ohne dass effektive Sanktionen für den Fall der Nichterfüllung der Verpflichtungen vorgesehen waren. Dem Allgemeinen Rahmenabkommen lag mithin die Hoffnung zu Grunde, dass im Falle eines Konflikts oder Behinderungen seitens einer Partei andere Mechanismen greifen könnten. Nicht sanktionsbewehrte Selbstverpflichtungen in Verbindung mit einer unscharfen Formulierung der Aufgabenfelder der einzelnen Organisationen<sup>488</sup> sollten sich im Ergebnis als Fehler erweisen und führten zur bis dato zeitlich längsten Friedensmission in der Geschichte der EU. Letztlich hing der Erfolg der Arbeit der IPTF und der nachfolgenden Polizeimissionen nach der Konzeption des Rahmenabkommens vom guten Willen der beteiligten Parteien ab.<sup>489</sup> Die bereits eingesetzten UN-Einheiten in Bosnien-Herzegowina aber auch die westlichen Vermittler mussten bereits im Zusammenhang mit Waffenstillstandsvereinbarungen und bei der Einrichtung von Sicherheits- und Schutzzonen<sup>490</sup> während des Krieges die Erfahrung machen, dass entsprechende Selbstverpflichtungen ohne Sanktionen durch die Parteien vor Ort regelmäßig nicht respektiert wurden. Die sich in Bosnien engagierenden internationalen Staaten zogen keine Lehren aus diesem Umstand und den Erfahrungsberichten der Verhandlungsführer von Dayton.<sup>491</sup> Da die grundsätzliche Friedensbereitschaft der Parteien nicht auf

---

<sup>487</sup> *Tigrat*, The United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina, 05.02.1997; UN Security Council S/RES/ 1168 (1998) vom 21.05.1998, Nr. 1.

<sup>488</sup> *Hicks*, The Human Rights Role of the Office of the High Representative and other Implementing Organisations, in: Human Rights in Bosnia and Herzegovina after Dayton – From Theory to Practice, S. 133.

<sup>489</sup> *Dziedzic/Bair*, Bosnia and the International Police Task Force, S. 270.

<sup>490</sup> So geschehen beim Völkermord in Srebrenica.

<sup>491</sup> Richard Holbrooke schilderte in einem Erfahrungsbericht seine negativen Erfahrungen bei Verhandlungen mit den bosnisch-herzegowinischen Parteien bis 1995. Den Bosniaken sagte er nach, dass es im Nachgang von Verhandlungen oft Probleme gegeben habe, (*Holbrooke*, Meine Mission, S. 472). Er schätzte die serbischen Politiker derart ein, dass ihr Auftreten oft gezielt aggressiv und „großspurig“ sei. Wenn man aber punktiert Druck aufbaue und unmissverständliche Ansagen mache, seien die serbischen Verhandlungsführer zu kooperativem Verhalten zu bewegen; *Holbrooke*, Meine Mission, S. 242. Für alle Parteien in Bosnien-Herzegowina gilt, dass sie trotz dieser Erfahrung ihr „Spiel“ nach Dayton in unveränderter Form weiterbetreiben konnten. Sie nutzten gezielt Freiräume, die Ihnen die internationale Gemeinschaft ließ und sie agierten zunehmend unbeeindruckt von Drohungen und Entscheidungen der internationalen Gemeinschaft; vgl. *Korczynski*, Kriterien zur Evaluation des Bundeswehr-Einsatzes in Bosnien-Herzegowina, S. 34. – Als Beispiel sei nur der Empfang des serbischen Ministerpräsidenten Dodik durch den damaligen slowenischen EU-Ratsvorsitzenden Janes Jansa genannt, der unter Missachtung des Allgemeinen Rahmenabkommens für den Frieden und des kurz zuvor abgeschlossenen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens erfolgte.

einer Überwindung der nationalen Egoismen fußte, sondern die Folge militärischer und finanzieller Schwächung war, ist die Unterwerfung wesentlicher Instrumente der Friedensschaffung und der Friedenssicherung unter den guten Willen der Parteien in der Nachschau als fatal zu bewerten. Die Polizei wurde im Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens traditionell als Mittel der Machtausübung der Politik eingesetzt. Während des Übergangs vom Sozialismus zum Nationalismus wechselte der politische Hintergrund. Die Macht wurde jedoch von Politikern und politischen Gruppierungen übernommen, die bereits im ehemaligen Jugoslawien Machtpositionen inne hatten. Das Verständnis der Machtausübung und der zur Machtausübung zur Verfügung stehenden Mittel hat den Systemwechsel überlebt. Die Polizei wurde mithin in allen neu gebildeten Staaten zur Ausübung staatlicher Macht und Kontrolle missbraucht. Die Bedeutung der Polizei als Hebel des Staates nahm in Friedenszeiten aufgrund der in den Hintergrund tretenden Rolle des Militärs zu.

Daher musste es nicht überraschen, dass die ehemaligen Kriegsparteien im Befriedigungsprozess regelmäßig den oben angesprochenen guten Willen vermissen ließen. Denn in ihren Augen bedeutete die Abgabe der Kontrolle über die Polizei bzw. die Schaffung einer mit umfassenden Kompetenzen ausgestatteten IPTF die Abgabe eines wesentlichen Macht- und Einflussfaktors auf die Bevölkerung. Bezeichnend hierfür kann eine dem ehemaligen bosnischen Präsidenten Alija Izetbegovic zugeschriebene Bemerkung gesehen werden, die in der Form auch von den Führern der anderen ethnischen Gruppen hätte stammen können. Demnach werde die Macht so lange in den Händen gehalten, so lange Kontrolle über die Polizei, den Geheimdienst und die Justiz ausgeübt werde.<sup>492</sup> Die gesamte Bevölkerung Bosnien-Herzegowinas war vor und während des Krieges in allen Entitäten Ziel und Opfer einer staatlich kontrollierten Polizei.<sup>493</sup> Es wurde früh erkannt, dass Assistenzbemühungen nur Erfolg haben konnten, wenn Vertrauen auf Seiten der Bevölkerung und in den Reihen der Polizei aufgebaut würde.<sup>494</sup> Dieses Vertrauen konnte nach einem Bericht des Generalsekretärs der UN aus dem Jahr 1996 unter dem zum damaligen Zeitpunkt bestehenden, schwachen Mandat nur geschaffen werden, wenn die Polizei sich ihrerseits offen und rezeptiv für die Hilfsbemühungen zeigte – dies sollte zugleich den Einfluss der Politik auf den Polizeiapparat schwinden lassen.<sup>495</sup>

Diese Aussage hat bis ins Jahr 2010 nichts von ihrer Gültigkeit eingebüßt. Auch die IPTF Nachfolgemitmission EUPM muss sich aufgrund der fehlenden Exekutivbefugnisse auf den guten Willen der Parteien verlassen.<sup>496</sup>

---

<sup>492</sup> ICG, *Policing the Police in Bosnia – A further Reform Agenda*, S. 22.

<sup>493</sup> *UN Security Council*, Report of the Secretary-General pursuant to Resolution 1035 (1995) vom 18.06.1996, Absatz 7, Nr. 33.

<sup>494</sup> *UN Security Council*, a.a.O.

<sup>495</sup> *UN Security Council*, a.a.O.

<sup>496</sup> Vgl. *Vainio*, *Policing Missions: the case of EUPM*, in *European Security Review*, Ausgabe 41/2008, 07.11.2008, S. 2.

Zur Erfüllung der ihr nach Annex 11 übertragenen Aufgaben entwarf IPTF im Laufe der Mission im Jahr 1999 den sog. Drei-Punkte-Plan. Der Einsatz wurde in drei Aufgabenfelder unterteilt:<sup>497</sup>

1. Restrukturierung der post-kommunistischen und des post-paramilitärischen Polizeiapparats;
2. Reform der Polizei durch ein Trainings-, Selektion-, Zertifizierungs- und Dezertifizierungs-Projekt;
3. Demokratisierung des Polizeiapparates durch Aufbau einer entpolitisierten, unabhängigen, verantwortungsvollen, multi-ethnischen Polizei, die nach den Prinzipien des Community Policing verfährt.

Der Ansatz des Allgemeinen Rahmenabkommens für den Frieden, IPTF nicht mit operationalen Befugnissen auszustatten wurde durch den Drei-Punkte-Plan unterstrichen. Die chaotischen Zustände und Vorkommnisse bei der Übergabe von Grbavica und anderen Stadtteilen Sarajevos wurden zum Teil als punktuelles Ereignis abgetan und mit der noch fehlenden Abstimmung der internationalen Organisationen gerechtfertigt. Der weitere Verlauf des Implementierungsprozesses offenbarte, dass die Ereignisse in Sarajevo nicht lediglich ein einmaliges Ereignis gewesen waren, sondern einen ersten Testlauf Dayton darstellten, der grundlegende Schwächen des Abkommens offenbart hatte – Die Ereignisse in Sarajevo waren mithin nicht allein auf die zu diesem Zeitpunkt noch nicht vollständig hergestellte Operationsfähigkeit von IPTF und IFOR sowie mangelhafte Logistik, Kommunikation und anfängliche Unterbesetzung<sup>498</sup> zurückzuführen.

Nachdem IPTF im April 1996 ihre volle Operationsfähigkeit<sup>499</sup> erreicht hatte, lenkte die UN Mission für Bosnien und Herzegowina ihre Anstrengungen auf die für den 14. September 1996 angesetzten ersten landesweiten Wahlen Bosnien-Herzegowinas, deren Überwachung durch IPTF erfolgen sollte.<sup>500</sup> Die Wahlen verliefen insgesamt friedlich, was als Erfolg für die IPTF gewertet wurde.<sup>501</sup> Die Situation vor den Wahlen stellte sich derart dar, dass Prognosen einen klaren Sieg nationalistischer Parteien erwarteten. Dieser Sieg konnte diesen Parteien die begehrte Legitimation verschaffen, so dass es in diesem Fall nicht in deren Interesse lag, den Ablauf der Wahlen zu stören.<sup>502</sup> Das

---

<sup>497</sup> Doyle, *Too Little, Too Late? Justice and Security Reform in Bosnia and Herzegovina*, S. 239; Das/Palmiotto, *World Police Encyclopedia*, Volume 1, A-K, S. 115.

<sup>498</sup> Vgl. McCarroll/Zoufal, *Transition of the Sarajevo Suburbs*, in: *Joint Force Quarterly*, Sommer 1997, S. 50f.

<sup>499</sup> *UN Security Council*, Report of the Secretary-General pursuant to Resolution 1035 (1995) vom 18.06.1996, Absatz 2, Nr. 2.

<sup>500</sup> OHR, *Chronology 1996*, (ohne Datumskennung).

<sup>501</sup> *UN Security Council*, S/RES/1088 (1996) vom 12. Dezember 1996, S. 2.

<sup>502</sup> Nelles, *Das Konzept des Local Ownership bei der Polizeireform in Bosnien und Herzegowina*, S. 21.

Bestreben, die Wahlen störungsfrei durchzuführen, bestand in diesem Fall auf allen Seiten, wenn auch auf Basis einer grundsätzlich differierenden Motivationslage.<sup>503</sup>

Nach Beurteilung des ersten Hohen Repräsentanten Carl Bildt sollte die Wahl einen wesentlichen Schritt zur Demokratisierung und ein wichtiger Schritt zur vollständigen Autonomie Bosniens darstellen.<sup>504</sup> Er erwartete nach erfolgreichem Abschluss der Wahlen, dass die Position des Hohen Repräsentanten nach Ablauf des Jahres nicht erneut besetzt werden müsste.<sup>505</sup> Die erfolgreiche Wahldurchführung war im konkreten Fall jedoch kein Indiz für eine beginnende Demokratisierung und für eine großflächige Akzeptanz des Existenzrechts Bosniens. Sie diente nationalistischen Kräften lediglich zur Neupositionierung und zur Sicherung von Machtstellungen.<sup>506</sup> Eine Auffassung, wonach die Wahlen einen ersten Schritt in Richtung Demokratisierung Bosnien-Herzegowinas darstellten, erwies sich im Nachhinein als Trugschluss.<sup>507</sup>

Mit Resolution des UN Sicherheitsrates vom 21.12.1996<sup>508</sup> wurde der Einsatz der IPTF um ein weiteres Jahr verlängert. Es sollten Schwachstellen behoben werden, die sich im alltäglichen Einsatz der IPTF offenbart hatten.

Anfängliche Probleme des Einsatzes wurden zum Teil darauf zurückgeführt, dass von den teilnehmenden Staaten mitunter nicht geeignetes Personal für den Einsatz in der IPTF abgestellt worden war.<sup>509</sup> Das Anforderungsprofil für den Einsatz in Bosnien-Herzegowina war sehr abstrakt. Das in Bosnien-Herzegowina einzusetzende IPTF Personal sollte mindestens acht Jahre Berufserfahrung in Polizeitätigkeiten haben, wobei dieser Begriff sehr allgemein gehalten wurde; des Weiteren wurde die Befähigung zur Führung eines Kraftfahrzeuges sowie die Fähigkeit, fließendes Englisch zu sprechen verlangt.<sup>510</sup> Insbesondere zu Beginn war es keine Seltenheit gewesen, dass nach Bosnien entsendetes Personal dem Anforderungsprofil in einem oder in mehreren Punkten nicht entsprach.<sup>511</sup> Die Herausforderung bestand darin, Mitarbeiter aus unzähligen Ländern auf eine einheitliche Arbeitsbasis zu stellen,<sup>512</sup> die das Demokratische Polizeiwesen als Leitbild beinhaltete. So offenbarten sich beim Einführungsstraining (Induction Training) nicht selten das abweichende Grundverständnis der Teilnehmer in Bezug auf

---

<sup>503</sup> Nelles, a.a.O.

<sup>504</sup> Vgl. Whitney, In Bosnia, Securing a Peaceful Future Now Depends on Roads, Refugees and Elections, in: The New York Times (online), 26.03.1996.

<sup>505</sup> Vgl. Whitney, a.a.O.

<sup>506</sup> Vgl. Nelles, Das Konzept des Local Ownership bei der Polizeireform in Bosnien und Herzegowina, S. 21.

<sup>507</sup> Siehe: OHR, Bulletin No. 17, 03.09.1996; vgl. Chandler, Introduction, in: Peace Without Politics? Ten Years of International Statebuilding in Bosnia, S. 7

<sup>508</sup> UN Security Council, S/RES/1088 (1996) vom 12. Dezember 1996, Nr. 27.

<sup>509</sup> Vgl. Buwitt, Internationale Polizeieinsätze bei UNO-Friedensmissionen, S. 10f.

<sup>510</sup> So Dziedzic/Bair, The International Police Task Force, S. 143.

<sup>511</sup> Dziedzic/Bair, a.a.O.

<sup>512</sup> Vgl. Buwitt, Internationale Polizeieinsätze bei UNO-Friedensmissionen, S. 10f.



die geforderte Arbeitsweise im Rahmen des Einsatzes. Bezeichnend für dieses Problem ist der überlieferte Ausspruch eines Trainingsteilnehmers im Rahmen einer Menschenrechtsschulung: „Can´t we torture just a little bit?“.<sup>513</sup>

Robert Wassermann, im Jahr 1997 stellvertretender Kommissar der IPTF, machte deutlich, dass die Kernaufgabe des demokratischen Polizeiwesens der Schutz der Bevölkerung und die Wahrung der Menschenrechte sei.<sup>514</sup> Dieser Kernaufgabe wurden die IPTF und die bosnischen Polizeibehörden im weiteren Verlauf der Friedensmission nur unzureichend gerecht. Zahlreiche Zwischenfälle während des Missionszeitraums offenbarten die tatsächliche, konzeptionelle Schwäche der IPTF. Selbst zu Zeiten der späteren EUPM-Missionen hatten leitende Polizeibeamte Probleme, den in ihren Augen abstrakten Begriff der Menschenrechte mit Inhalt zu füllen.<sup>515</sup> Wenn aber kein Grundverständnis des Begriffs der Menschenrechte existiert, kann die Polizei auch nicht hinreichend zur Wahrung dieser Rechte beitragen.

Abgesehen von den Personalproblemen konnte IPTF sich darüber hinaus nicht auf eine vorhandene Infrastruktur stützen, sondern musste von Grund auf neu aufgebaut werden.<sup>516</sup> So mangelte es im ersten Nachkriegswinter an entsprechender Grundausrüstung wie z.B. eine ausreichende Zahl von winterfesten Fahrzeugen.<sup>517</sup>

Die anfänglich mangelhafte Auswahl des Personals und die unzureichende Anleitung trug zum schlechten Image der IPTF in der Bevölkerung und in den Reihen der lokalen Polizeibeamten bei, die an Assistenz- und Trainingsprogrammen teilnahmen. Es wurden teilweise junge, unerfahrene Beamte nach BiH geschickt, die über nominell geringere Qualifikationen und Erfahrung verfügten, als die auszubildenden Beamten, die teilweise in der untergegangenen SFRJ eine universitäre Ausbildung genossen hatten.<sup>518</sup> Diesen Beamten war schwer zu vermitteln, was sie von 20 bis 30 Jahre jüngeren Ausbildern lernen sollten.<sup>519</sup> Die Entsenderstaaten wurden daher aufgefordert, zukünftig besonders auf die Qualifikation des entsendeten Personals zu achten.<sup>520</sup> Bereits zuvor wurde dieses Problem gemindert, indem AuswahlAssistenzteams in Länder entsendet worden waren, die eine große Anzahl von Missionsteilnehmern stellten. Hierdurch sollte die Einhaltung von Standards erreicht werden, ehe die Beobachter nach Bosnien geschickt wurden.<sup>521</sup> Die Frage der Entsendung von grundsätzlich für den Ein-

---

<sup>513</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008.

<sup>514</sup> *Tigrat*, The United Nations Mission in Bosnia and Hercegovina, in: SFOR Inormer Nr. 3, 05.02.1997.

<sup>515</sup> „Was sind Menschenrechte?“ – Äußerung eines Polizeibeamten (VI) im Rahmen einer Gruppendiskussion im September 2006 in Sarajevo.

<sup>516</sup> Vgl. *Buwitt*, Internationale Polizeieinsätze bei UNO-Friedensmissionen, S. 10f.

<sup>517</sup> *Dziedzic/Bair*, The International Police Task Force, S. 146.

<sup>518</sup> Vgl. *Bayley*, Changing the Guard, S. 100.

<sup>519</sup> *Bayley*, a.a.O.

<sup>520</sup> *UN Security Council*, S/RES/1088 (1996) vom 12. Dezember 1996, Nr. 29.

<sup>521</sup> *UN Security Council*, Report of the Secretary-General pursuant to Resolution 1035 (1995) vom 18.06.1996, Absatz 3, Nr. 7.

satz ungeeignetem Personal stellte sich in den Nachfolgemissionen nicht mehr in diesem Maße, auch wenn sich nicht alle entsendenden Nationen strikt an die Vorgaben der EU für zu entsendendes Personal hielten.<sup>522</sup> Vielmehr hatten die nachfolgenden EU Polizeimissionen mit anderen Formen menschlichen Fehlverhaltens wie z.B. nachlassender Motivation bei längeren Einsätzen zu kämpfen.<sup>523</sup> Die hohe Fluktuation des eingesetzten Personals stellte eine weitere Schwäche der Polizeimissionen dar. Eine einheitliche Linie konnte aufgrund dieser Personalfuktuation weder markiert noch gehalten werden.<sup>524</sup> Dies hatte zur Folge, dass die erzielten Fortschritte allenfalls als verhalten bezeichnet werden können. Die Einsatzdauer von idR. einem Jahr muss vor diesem Hintergrund als zu kurz bewertet werden. Angesichts der langen Missionsdauer wurde beobachtet, dass die lokalen Polizeibeamten vor Ort nur noch eingeschränkt offen für die Ratschläge seitens der EUPM-Beamten waren. Nicht zuletzt die Auseinandersetzung mit ständig wechselndem Personal der EUPM führte zu einer zunehmenden Abwehrhaltung auf Seiten der bosnisch-herzegowinischen Beamten.<sup>525</sup>

## **6. Die Polizeirestrukturierungsvereinbarungen mit der Föderation und mit der Republika Srpska**

Bereits zu einem frühen Zeitpunkt der IPTF-Mission wurde den Akteuren bewusst, dass koordinierte Reformmaßnahmen unablässig für einen Erfolg der Mission waren. Zwei grundlegende Restrukturierungsvereinbarungen mit der Föderation im Jahr 1996<sup>526</sup> und mit der Republika Srpska im Jahr 1998,<sup>527</sup> sollten die Reformbemühungen konzentrieren und dadurch insgesamt voranbringen.<sup>528</sup>

---

<sup>522</sup> Schriftliche Befragung eines EUPM-Teilnehmers der Deutschen Bundespolizei, Januar 2009.

<sup>523</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008.

<sup>524</sup> Hinzu kam, dass auf die Erfahrungen von EUPM-Beamten nach Beendigung des Dienstes in Bosnien-Herzegowina nicht oder nur noch eingeschränkt zurückgegriffen wurde, Schriftliche Befragung eines EUPM-Teilnehmers der Deutschen Bundespolizei, Januar 2009 – hierauf basieren die nun folgenden Ausführungen.

<sup>525</sup> Persönliches Gespräch mit einem bosnisch-herzegowinischen Polizeibeamten in Mostar, November 2007.

<sup>526</sup> OHR, Petersberg Declaration, Agreement on Restructuring the Police Federation of Bosnia and Herzegovina, 25.04.1996.

<sup>527</sup> UNMIBIH, Framework Agreement on Police Restructuring, Reform and Democratisation in the Republika Srpska.

<sup>528</sup> UN Security Council, Report of the Secretary - General S/2002/1314, 02.12.2002, Absatz 3, Nr. 8.

### a. Die Polizeirestrukturierung in der Föderation

Die Vereinbarung über die Restrukturierung der Polizei in der Föderation, enthalten in der sog. Petersberger Erklärung,<sup>529</sup> enthielt zahlreiche Vorhaben zur Umsetzung von Reformen. Die Maßnahmen sollten nicht in allen Kantonen der Föderation zeitgleich eingeleitet werden, sondern zeitlich nachfolgend in den verschiedenen Kantonen umgesetzt werden.<sup>530</sup> Hierdurch erhoffte man sich einen gezielteren Einsatz von Ressourcen und die Möglichkeit einer Übertragung von Erfahrungen bei der Implementierung in einzelnen Kantonen auf andere Kantone. Des Weiteren konnten zu erwartende Probleme, insbesondere in den gemischt bosniakisch-kroatischen Kantonen (Kanton 6 und 7) sowie in den kroatischen Mehrheitskantonen (Kanton 8 und 10) zurückgestellt werden, ohne dass diese Probleme die Reform innerhalb der Föderation insgesamt behindern konnten. Die Vereinbarungen in der Petersberger Erklärung sahen u.a. die Einführung neuer, einheitlicher Uniformen für die gesamte Föderation vor.<sup>531</sup> Hierdurch sollte die formell unter der Kontrolle der Kantone stehende Polizei nach außen ein einheitliches Erscheinungsbild bekommen und so das Zusammenwachsen der Föderation und die Verantwortung der Polizei gegenüber den Bürgern symbolisieren. Die tatsächliche Nutzung der neuen Uniformen nach Umsetzung des entsprechenden Reformpunktes sollte dadurch sichergestellt werden, dass das Tragen anderer Polizeiuniformen, auch durch offizielle Polizeibeamte, fortan von UN, IPTF und IFOR als illegale Amtsanmaßung angesehen werden sollte, die eine Verhaftung nach sich ziehen konnte.<sup>532</sup> Die Umsetzung dieser Maßnahmen zog sich jedoch hin, so dass im Januar 1997 lediglich Polizisten im Kanton Sarajevo (Kanton Nr. 9) eine einheitliche Uniform mit eindeutigem Namensschild trugen.<sup>533</sup>

Die vorgesehene Dezertifizierung von Polizeibeamten sollte möglichst schonend erfolgen. Vom Dienst ausgeschlossenen Beamten sollte es untersagt werden, weiterhin rechtsverfolgende Aktivitäten wahrzunehmen und Waffen zu tragen.<sup>534</sup> Das unbefugte Tragen von Waffen durch ehemalige Beamte sollte die Entwaffnung und Beschlagnahme der Waffen nach sich ziehen.<sup>535</sup>

---

<sup>529</sup> OHR, Petersberg Declaration, Agreement on Restructuring the Police Federation of Bosnia and Herzegovina, 25.04.1996.

<sup>530</sup> OHR, Petersberg Declaration, Agreement on Restructuring the Police Federation of Bosnia and Herzegovina, 25.04.1996, Concrete Steps, 1 E.

<sup>531</sup> OHR, Petersberg Declaration, Agreement on Restructuring the Police Federation of Bosnia and Herzegovina, 25.04.1996, Concrete Steps, 2.

<sup>532</sup> OHR, Petersberg Declaration, Agreement on Restructuring the Police Federation of Bosnia and Herzegovina, a.a.O.

<sup>533</sup> Coliver, Establishing Accountability in Human Rights Violations, S. 91, Fn. 14.

<sup>534</sup> OHR, Petersberg Declaration, Agreement on Restructuring the Police Federation of Bosnia and Herzegovina, 25.04.1996, Concrete Steps, 3 und 4.

<sup>535</sup> OHR, Petersberg Declaration, Agreement on Restructuring the Police Federation of Bosnia and Herzegovina, a.a.O.

Die ethnische Struktur in den kantonalen Polizeiorganisationen sollte die ethnische Verteilung in dem entsprechenden Kanton gemäß der Volkszählung von 1991 reflektieren.<sup>536</sup> Diese Forderung wurde zunächst im Kanton 9 umgesetzt. Der Leiter der Polizei des Kantons 9 erklärte sich einverstanden, dass 15% der Beamten in diesem Kanton von der kroatischen Bevölkerungsminderheit gestellt werden sollten, was dem Anteil der kroatischen Bevölkerung in diesem Kanton im Jahr 1991 widerspiegeln sollte.<sup>537</sup> Nach Zahlen des Föderalen Amtes für Statistik betrug der Anteil der kroatischen Bevölkerung im Kanton 9 zu diesem Zeitpunkt allerdings lediglich 7%.<sup>538</sup>

Die Umsetzung der Restrukturierungsvereinbarung in der Föderation verlief insgesamt nur in den muslimischen Mehrheitskantonen, insbesondere Kanton 9, relativ problemlos. In anderen Kantonen war der Widerstand gegen diese Maßnahmen deutlich spürbar. Dies war vor allem auf den befürchteten Verlust des (politischen) Einflusses der örtlichen Machthaber auf die Polizei in Folge dieser Maßnahmen zurückzuführen. Dahinter stand die Befürchtung, dass ein einheitliches Erscheinungsbild die Bevölkerung dazu bringen konnte, die Polizei insgesamt als Autorität zu akzeptieren und sich nicht lediglich den Polizeibeamten, die zur eigenen ethnischen Gruppe angehörten, zu unterwerfen. Der Einfluss auf Beamte durch finanzielle Zuwendungen, separate Budgets und Ausübung von Druck sollte durch den Hebel der Dezertifizierung gemindert werden. Schließlich sollte die ethnische Mischung der Polizei zum potentiellen Verlust des Einflusses politischer Interessengruppierungen auf die heterogene Polizei führen.

Auch fast ein Jahr nach der Unterzeichnung der Restrukturierungsvereinbarung war der politische Einfluss und die ethnische Spaltung der Polizei vor allem in der Herzegowina deutlich spürbar. Am 10. Februar 1997 kam es in Mostar zu gewaltsamen Zusammenstößen zwischen 500 Bosniaken, die anlässlich eines Feiertages Gräber auf der „kroatischen Seite“ Mostars besuchen wollten, und 700 Kroaten mit einem Toten und 22 Verletzten.<sup>539</sup> In einem Treffen auf hoher Ebene wurde ein Maßnahmenkatalog beschlossen, der eine Ausgangssperre, Durchführung gemeinsamer Patrouillen von IPTF und IFOR, Vereinbarung einer Untersuchung des Vorfalles durch die IPTF und die Entfernung der verantwortlichen Beamten aus dem Dienst sowie gerichtliche Verfahren gegen alle an dem Vorfall Beteiligten vorsah.<sup>540</sup> Ein nachhaltiger Effekt und vor allem eine intensive Zusammenarbeit mit den Behörden wurde nicht erreicht, wie die im Jahr 2001 für notwendig erachteten Razzien in der Hercegovacka Banka und die nachfolgenden Zusammenstöße zwischen der Bevölkerung und staatlichen Sicherheitskräften

<sup>536</sup> OHR, Petersberg Declaration, Agreement on Restructuring the Police Federation of Bosnia and Herzegovina, 25.04.1996, Concrete Steps, 5.

<sup>537</sup> Coliver, Establishing Accountability in Human Rights Violations, S. 91, Fn. 14.

<sup>538</sup> Federalni Zavod za Statistiku, Stanovništvo Federacije Bosne i Hercegovine 1996-2006 – Statistički Bilten Br. 110.

<sup>539</sup> OHR, Chronology 1997, (ohne Datumskennung); Europäisches Parlament, Pressebericht 2, 20.02.1997, Aktuelle und dringliche Fragen – Lage in Mostar und Brcko.

<sup>540</sup> OHR, Chronology 1997, (ohne Datumskennung).

und IPTF zeigten. Die Einbindung der lokalen Machthaber in die Maßnahmen misslang. Demokratische Reformen verlangen aktive Unterstützung auf sämtlichen Ebenen, nicht zuletzt durch lokale Politiker und durch die Öffentlichkeit.<sup>541</sup> Erfahrungen in anderen Friedensmissionen haben gezeigt, dass Erfolge ohne Unterstützung oder sogar gegen den Willen der maßgeblichen Interessengruppen nicht erzielt werden können.<sup>542</sup>

Im Juni 1997 waren die Reformmaßnahmen erst in zwei Kantonen umgesetzt worden.<sup>543</sup> Nach umfangreichen Verhandlungen einigten sich die Beteiligten auf einen Abschluss der Reformmaßnahmen in den restlichen acht Kantonen bis September 1997.<sup>544</sup> Dieses Ziel wurde nicht erreicht. Im Mai 1998 waren die Maßnahmen in den zwei kroatischen Mehrheitskantonen noch nicht umgesetzt worden.<sup>545</sup> Grund hierfür waren nicht technische, sondern hauptsächlich politische Ursachen.<sup>546</sup> In der Luxemburger Erklärung wurde als neue zeitliche Zielsetzung für die Implementierung der Restrukturierungsmaßnahmen in allen Kantonen der 31. Dezember 1998 festgelegt.<sup>547</sup>

## **b. Die Polizeirestrukturierung in der Republika Srpska**

IPTF erhielt auf Grundlage der Resolution des Weltsicherheitsrates (S/RES/1088) die Befugnis, Menschenrechtsverletzungen eigenverantwortlich zu untersuchen und falls erforderlich, die Absetzung von Beamten in die Wege zu leiten, die nicht hinreichend mit der IPTF kooperierten oder nicht im Einklang mit demokratischen Prinzipien handelten.<sup>548</sup> Die Bestimmungen der Resolution wurden in die Restrukturierungsvereinbarung mit der Republika Srpska eingearbeitet, wobei die erweiterten Befugnisse der IPTF hervorgehoben wurden.

Die Republika Srpska widerstand lange Zeit den Reformbemühungen der IPTF.<sup>549</sup> Bis zum September 1997 erhielt die Polizei in der Republika Srpska nur ein sehr punktuelles Training, welches die grundsätzlichen Zielsetzungen der Friedensmission unterstützen sollte, wie z.B. ein Training für den Polizeieinsatz zur Gewährleistung eines reibungslosen Ablaufs von Wahlen sowie Training für den Schutz „wichtiger“ Persönlichkeiten.<sup>550</sup> Eine besondere politische Konstellation und diverse Lagerkämpfe in der Republika Srpska, in der das von Karadzic kontrollierte Pale-Lager an Einfluss verlor

<sup>541</sup> Bayley, *Changing the Guard*, S. 96.

<sup>542</sup> Bayley, a.a.O.

<sup>543</sup> *UN Security Council*, Report of the Secretary – General on the United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina, S/1997/468, 16.06.1997, Nr. 9.

<sup>544</sup> *UN Security Council*, a.a.O.

<sup>545</sup> *UN Security Council*, Press Release SC/6519 -5-, 3883rd Meeting (PM), 21.05.1998.

<sup>546</sup> *UN Security Council*, a.a.O.

<sup>547</sup> *OHR*, PIC Luxembourg Declaration, Declaration of the Ministerial Meeting of the Steering Board of the Peace Implementation Council, 09.06.1998, Nr. 33.

<sup>548</sup> *UN Security Council*, S/RES/1088 (1996) vom 12. Dezember 1996, Nr. 28.

<sup>549</sup> *Dziedzic/Bair*, *The International Police Task Force*, S 152.

<sup>550</sup> *Dziedzic/Bair*, *The International Police Task Force*, S. 155.

und die Banja-Luka Fraktion unter Biljana Plavsic,<sup>551</sup> die sich vermeintlich aufgeschlossener gegenüber Polizeireformen und Reformen im Allgemeinen zeigte, im Gegenzug mächtiger wurde,<sup>552</sup> ermöglichte letztlich die Unterzeichnung der Rahmenvereinbarung zur Polizeirestrukturierung, Reform und Demokratisierung in der Republika Srpska (Framework Agreement on Police Restructuring, Reform and Democratisation in the Republika Srpska) am 09. Dezember 1998.<sup>553</sup> Das politische Klima hatte sich verbessert und eine pluralistischere Regierung an die Macht gebracht, wodurch auch die Zusammenarbeit mit dem ICTY profitierte – im Jahr 1998 war die Hälfte der gesuchten mutmaßlichen Kriegsverbrecher bereits festgenommen worden.<sup>554</sup> Bereits zuvor wurden in der Republika Srpska diverse Reformmaßnahmen umgesetzt wie z.B. die Einführung neuer Polizeiuniformen, wodurch erreicht werden sollte, dass offizielle Polizeieinheiten von irregulären Verbänden in Bijelina unterschieden werden konnten, die noch unter dem Einfluss von Karadzic standen.<sup>555</sup>

Gleichwohl stellte der Sicherheitsrat der UN fest, dass die Reform der Polizei trotz der verbesserten Kooperation der Republika Srpska mit IPTF, sich noch auf einer niederen Stufe befand.<sup>556</sup> Zu diesem Zeitpunkt ging die UN-Mission Bosnien-Herzegowina von einer kooperativen Einstellung der Verantwortlichen in der Republika Srpska aus, so dass man die Reform in eine neue Phase überführen wollte.<sup>557</sup> IPTF-Aufgaben, wie z.B. die Checkpoint-Überwachung, Waffeninspektionen, Ermittlungen hinsichtlich Menschenrechtsverletzungen, Sicherung von Wahlen und die Ermöglichung der Flüchtlingsrückkehr, sollten aufgrund der offeneren Haltung der Republika Srpska intensiviert werden.<sup>558</sup> Ein neuer Abschnitt der Reformanstrengung wurde mithin durch den Abschluss der Restrukturierungsvereinbarung eingeleitet, die folgende Punkte regelte.

- Eine gesetzliche Regelung<sup>559</sup> soll sicher stellen, dass Polizeigewalt auf dem Gebiet der Republika Srpska nur durch solche Personen ausgeübt wird, die in die Strukturen des Innenministeriums der Republika Srpska integriert sind und unter seiner Aufsicht stehen.<sup>560</sup>

<sup>551</sup> Biljana Plavsic stellte sich im Jahr 2001 und wurde vom ICTY wegen diverser Verbrechen im Zusammenhang mit dem Bosnienkrieg zu einer Haftstrafe von 11 Jahren verurteilt, *ICTY*, Plavsic IT-00-39 & 40/1 Case Information Sheet; *ICTY*, Press Release CC/P.I.S./734e, 27.03.2003.

<sup>552</sup> Vgl. *OHR*, SRT News Summary, 15. Oktober 1997.

<sup>553</sup> *UNMIBIH*, Framework Agreement on Police Restructuring, Reform and Democratisation in the Republika Srpska.

<sup>554</sup> Vgl. Bericht des Friedensimplementierungsrates: *OHR*, PIC Luxembourg Declaration, Declaration of the Ministerial Meeting of the Steering Board of the Peace Implementation Council, 09.06.1998, Nr. 3.

<sup>555</sup> *OHR*, SRT News Summary, 15. Oktober 1997.

<sup>556</sup> *UN Security Council*, Press Release SC/6519 -5-, 3883rd Meeting (PM), 21.05.1998.

<sup>557</sup> *UN Security Council*, a.a.O.

<sup>558</sup> *UN Security Council*, a.a.O.

<sup>559</sup> Republika Srpska Law on Internal Affairs.

<sup>560</sup> *UNMIBIH*, Framework Agreement on Police Restructuring, Reform and Democratisation in the Republika Srpska.

- Gesetze und Anordnungen, die im Widerspruch zu den Regelungen des Allgemeinen Rahmenabkommens stehen, sind zurückzunehmen.

Die Regelungen bzgl. des Abbaus und der Zertifizierung von Polizeipersonal nehmen den Hauptteil der Rahmenvereinbarung ein.<sup>561</sup>

- Die Republika Srpska verpflichtet sich, dass die Gesamtzahl der Personen, welche Aufgaben des Polizeidienstes wahrnehmen, eine Obergrenze von maximal 8.500 Personen nicht überschreiten darf. Zukünftige Anpassungen der Obergrenze sollen regelmäßig evaluiert werden und unter Beachtung von Annex 11 des Allgemeinen Rahmenabkommens für den Frieden erfolgen. Eine Liste der Beamten ist dem Kommissar der IPTF in vierteljährlichem Turnus, beginnend ab dem 01.01.1999 zu übermitteln.
- Ab diesem Zeitpunkt ist nur noch das Tragen der offiziellen Polizeiuniform der Republika Srpska zugelassen. Das Tragen von nicht offiziell zugelassenen Uniformen stellt eine Amtsanmaßung dar und führt zur Entwaffnung und/oder Festnahme. Das Recht solche Personen zu entwaffnen oder festzunehmen steht der SFOR neben den örtlichen Autoritäten zu.
- Die Entscheidung, ob Personen geeignet für die Ausübung des Polizeidienstes und für den Gebrauch der Polizeibefugnisse sind, wird vom IPTF Kommissar in Konsultation mit dem Innenminister der Republika Srpska getroffen. Der IPTF Kommissar entscheidet in diesem Zusammenhang über die Entlohnung der Beamten und darüber, ob Personen Polizeiabzeichen oder andere Zeichen der staatlichen Autorität tragen dürfen, dies gilt insbesondere für das Tragen von Uniformen, Identifikationszeichen. Sämtliche uniformierten Polizeibeamten haben deutlich sichtbar eine Identifikationskarte an der Uniform zu tragen. Personen, die, obwohl sie nicht im Besitz einer Identifikationskarte sind, Polizeigewalt ausüben und/oder sich als Polizisten gerieren, begehen eine Amtsanmaßung und können entsprechend den Regelungen des Allgemeinen Rahmenabkommens oder der Gesetze der Republika Srpska festgenommen werden.
- Die Personalstruktur der Polizei der Republika Srpska muss die ethnischen Minderheiten angemessen repräsentieren. Die ethnische Zusammensetzung der Polizei hat sich an den Ergebnissen der kommunalen Wahlen des Jahres 1997 zu richten. 400 Polizeibeamte sind unmittelbar aus den Reihen der Bevölkerungsminderheiten zu rekrutieren. Die angemessene Repräsentierung der Minderheiten im Polizeiapparat soll schrittweise erreicht werden. 25% der Minderheitsbeamten sind bis zum 30. Juni 1999, weitere 15% bis zum 31. Dezember, 30% bis zum 30. Juni 2000 und die verbleibenden 30% bis zum 31. Dezember 2000 zu rekrutieren.

---

<sup>561</sup>

UNMIBIH, a.a.O., dort auch zu den folgenden Ausführungen.

- Zur Erleichterung der Rekrutierung von Minderheiten für den Polizeidienst, hat die Republika Srpska diesen Beamten schnellstmöglich deren Eigentum gem. Annex 7, Artikel 1, Nr. 1 des Allgemeinen Rahmenabkommens für den Frieden zurückzugeben.
- Die Republika Srpska hat dafür Sorge zu tragen, dass Polizeipersonal ohne Beachtung der Religion, der politischen Ausrichtung, der ethnischen Zugehörigkeit eingestellt und vollständig integriert wird, und dass Positionen innerhalb des Polizeiapparats diskriminierungsfrei, allein aufgrund der fachlichen Qualifikation des Bewerbers vergeben werden.
- Nach Maßgabe der IPTF sind standardisierte Prozeduren für die Auswahl, das Training und die Zertifizierung von bereits angestellten Polizeibeamten und neu einzustellenden Polizeibeamten gemäß den von der IPTF eingeführten Standards und Prozeduren zu entwickeln. Die Zertifizierung ist Voraussetzung für die Einstellung von neuen bzw. für die Wiedereinstellung von bereits tätigen Polizeibeamten. Die Standards für die Zertifizierung werden von der IPTF festgelegt, die hierdurch gewährleistet, dass nur Personen den Dienst in der Polizei der Republika Srpska ausüben, die hinreichend qualifiziert sind, einen akzeptablen Hintergrund haben und die erforderliche Hingabe für rechtsdurchsetzende Tätigkeiten und den Schutz der Menschenrechte, wie von der Verfassung der Republika Srpska sowie vom Allgemeinen Rahmenabkommen für den Frieden gefordert, aufzuweisen haben.
- Neu eingestellte und bereits tätige Polizeibeamte haben Trainingsmaßnahmen der IPTF zu durchlaufen. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass diese Beamten über die nötigen Fertigkeiten und das erforderliche Wissen für die Tätigkeit in einem demokratischen Polizeiapparat erlangen. Beamte, die diese Anforderungen nicht erfüllen, gelten als nicht geeignet für die Auswahl oder Zertifizierung für den Polizeidienst der Republika Srpska.
- Polizeibeamte, die dezertifiziert werden, verlieren das Recht, im Polizeidienst der Republika Srpska tätig zu sein, Polizeigewalt auszuüben und Waffen zu tragen.
- Jede Beschwerde gegen einen Polizeibeamten, die die Verletzung eines Gesetzes der Republika Srpska betrifft, ist vom Innenministerium der Republika Srpska zeitnah in einer speziell zu diesem Zweck eingerichteten Abteilung zu untersuchen gegebenenfalls mit disziplinarrechtlichen oder strafrechtlichen Maßnahmen zu ahnden. Zur Unterstützung der Republika Srpska und zur Gewährleistung der effektiven Bearbeitung von Beschwerden hat der IPTF-Kommissar Prozeduren entwickelt. Im Rahmen dieser Prozeduren kann die IPTF die Bearbeitung und Verfolgung von Fehlverhalten von Polizeioffizieren fordern.
- Im Rahmen der von IPTF entworfenen Dezertifizierungsverfahren und auf Basis von Aufzeichnungen und Erkenntnissen der IPTF, kann diese dem



Innenministerium der Republika Srpska Anweisungen hinsichtlich der Untersuchung, Suspendierung und Entlassung von Polizeibeamten erteilen. Die Verfahren und Anweisungen der IPTF dienen der Durchsetzung demokratischer Verfahrensweisen innerhalb der Polizei und der Steigerung des Vertrauens auf Seiten der Bevölkerung. Das Innenministerium der Republika Srpska hat die IPTF bei den Verfahren und Anweisungen zu unterstützen. Des Weiteren sind die örtlichen Polizeistationen und Sicherheitsbehörden vom Innenministerium zur Zusammenarbeit zu bewegen. Diesen gegenüber sind die entsprechenden Maßnahmen und Verfahren der IPTF durch das Innenministerium ausführlich zu erläutern und zu begründen.

- Das Innenministerium der Republika Srpska hat dafür zu sorgen, dass die Polizei vor politischem Einfluss geschützt wird.
- Die Republika Srpska akzeptiert die Grundsätze, dass die Polizei der Öffentlichkeit dient und dass die Polizei verantwortlich für ihre Handlungen ist. In diesem Zusammenhang erkennt die Republika Srpska die Prinzipien des sog. Community Policing an. Der Fokus der Polizei wird demnach auf die Kommune gelegt, der sie dient. Die Polizeibeamten sind entsprechend auszubilden und die Öffentlichkeit ist ausführlich über den Ansatz des Community Policing und die entsprechenden Praktiken der Polizei der Republika Srpska zu informieren.
- Die Republika Srpska hat sich bezüglich Trainingsmaßnahmen und Materialbeschaffung an die UN Mission Bosnien-Herzegowina zu wenden. IPTF wird hinsichtlich der Zuteilung von Material insbesondere jene Abteilungen berücksichtigen, die grundlegende Fortschritte bei der Restrukturierung, Reform und Demokratisierung sowie der Umsetzung von IPTF-Standards vorzuweisen haben.

Von den später aufgestellten drei Prinzipien zur Polizeirestrukturierung tauchte das Prinzip der Minimierung des politischen Einflusses hinsichtlich der operativen Tätigkeit der Polizeibehörden bereits in dieser Restrukturierungsvereinbarung auf. Die Verhinderung politischer Einflussnahme sollte durch das Innenministerium der Republika Srpska sichergestellt werden.<sup>562</sup> Weitere gesetzliche Mechanismen oder Institutionen zum Schutz vor politischer Einflussnahme wurden nicht installiert. Dies erwies sich als Fehler, da der politische Einfluss auf die Polizei in den folgenden Jahren nicht spürbar abnahm.<sup>563</sup>

Ein Schwerpunkt in beiden Restrukturierungsvereinbarungen stellte die Neuaufstellung der Polizei in personeller Hinsicht dar. Die Polizei sollte von belastetem und

---

<sup>562</sup> Vgl. die oben stehende Darstellung der Restrukturierungsvereinbarung mit der RS unter Punkt A, III, 6.

<sup>563</sup> Vgl. *Pirolic/Smoljanovic*, Polizeireform in Bosnien-Herzegowina gescheitert, in: Deutsche Welle Radio/Bosnisch, 17.05.2005.

ungeeignetem Personal „befreit“ werden. Neben der Zertifizierung bzw. der Dezertifizierung von Beamten konnte IPTF sog. „Non-Compliance“-Berichte verfassen.<sup>564</sup> Nach Eisele haben sich diese Instrumentarien bei der Umwandlung einer totalitären oder sonst undemokratisch geprägten Polizei in eine an den Interessen des Bürgers orientierte Ordnungsmacht als sehr wirkungsvoll erwiesen.<sup>565</sup> Dieser Auffassung kann nur bedingt gefolgt werden.

Non-Compliance Berichte (NCB) wurden im Rahmen der IPTF-Mission verfasst, wenn durch IPTF-Personal erbetener Zugang oder Anfragen durch die örtliche Polizei nicht nachgekommen worden oder auf sonstige Weise behindert worden war. In dem Fall, dass mehrere NCB einen bestimmten Polizeibeamten betreffend verfasst wurden, konnte die IPTF den Ausspruch einer Dezertifizierungswarnung oder die Dezertifizierung selbst beantragen.<sup>566</sup> Die Dezertifizierung, die während der IPTF-Mission nahezu gegen 500 Polizeibeamte ausgesprochen wurde,<sup>567</sup> hatte zur Folge, dass die betreffenden Beamten die Befugnis verloren, Polizeigewalt auszuüben.<sup>568</sup> Die oben genannten Instrumente und Einsatzstrategien konnten nicht verhindern, dass die Animositäten zwischen den Bevölkerungsgruppen immer wieder aufbrachen und dass die Bemühungen der IPTF nur sehr eingeschränkt auf fruchtbaren Boden fielen.

## 7. Obstruktionen

### a. Behinderung der Flüchtlingsrückkehr/Checkpoints

Die unrühmliche Rolle der Polizei während des Krieges ist nicht in Vergessenheit geraten. Das Kriegsende führte nur zu einer allmählichen Änderung der hergebrachten, in kommunistischen Zeiten und im Krieg verwendeten Einsatzstrategien. Die Polizei wurde weiterhin als Mittel politischen Handelns instrumentalisiert.<sup>569</sup> Ein klassisches Einsatzmuster, welches sich seit kommunistischen Zeiten aufrecht erhalten konnte, war der stetige Gebrauch von Kontrollstellen bzw. Checkpoints. Bereits zu Beginn des Bosnienkrieges zeichnete sich die neue alte Rolle der Polizei ab. Als Anlass für die folgenden Kämpfe in Bosnien-Herzegowina wurde der Angriff eines bosniakischen Einzeltäters auf eine bosnisch-serbische Hochzeitsfeier in Sarajevo im März 1992 genommen, bei der mehrere Personen zu Tode kamen. Radikale Serben nutzten diesen Vorfall umgehend, um mehrheitlich von Serben bewohnte Stadtteile unter ihre Kontrolle zu bringen.<sup>570</sup> Die von den bosnischen Serben und im Gegenzug ebenfalls von

<sup>564</sup> Siehe auch *UN, Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, S. 89.

<sup>565</sup> *Eisele, Friedenssicherung*, in: *Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen*, S. 148.

<sup>566</sup> *UN, Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, S. 89.

<sup>567</sup> *UN, Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, a.a.O.

<sup>568</sup> Vgl. die Darstellung der Restrukturierungsvereinbarung mit der RS unter Punkt A, III, 6, b.

<sup>569</sup> Vgl. obige Ausführungen unter Punkt A, I und A, II, 1.

<sup>570</sup> *Silber/Little, The Death of Yugoslavia*, S. 205f.

Bosniaken aufgebauten *Roadblocks* verwandelten Sarajevo binnen kürzester Zeit zu einem nahezu undurchdringlichen Labyrinth.<sup>571</sup>

Verkehrskontrollstellen und Straßenblockaden wurden während des Krieges massiv zur Einschüchterung der Bevölkerung verwendet.<sup>572</sup> Die Kontrollstellen ermöglichten der staatlichen Obrigkeit, eine relativ lückenfreie Bewegungsbeobachtung und Bewegungskontrolle durchzuführen. Die drei großen ethnischen Gruppen benutzten die Checkpoints zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit und zur Einschüchterung von ethnischen Minderheiten.<sup>573</sup> Die engmaschigen Kontrollpunkte durch paramilitärisch ausgerüstete Polizeieinheiten trugen erheblich zum Exodus, speziell von Minderheiten, bei.<sup>574</sup> Als willkommener Nebeneffekt dieser operativen Standardprozedur im Krieg erwies sich die Verbesserung der Einnahmen der Checkpoint-Betreiber und der Soldaten oder Polizeibeamten, die am Kontrollpunkt eingesetzt wurden.<sup>575</sup> Die in den Daytoner Verhandlungen geäußerte Befürchtung, dass Kontrollpunkte nach Beendigung des Krieges in anderer Richtung zur Verhinderung der Flüchtlingsrückkehr benutzt werden könnten, bewahrheitete sich.<sup>576</sup> Nach ihrer Ankunft in Bosnien-Herzegowina Anfang 1996 musste IFOR von den in Dayton gewährten Vollmachten Gebrauch machen, und zerstörte und schloss Kontrollpunkte.<sup>577</sup> Diese Maßnahmen hatten nur eine kurzfristige Wirkung auf die Einsatzstrategie der örtlichen Polizei. Im April 1996 verzeichneten die internationalen Friedensimplementierungskräfte immer noch hunderte von illegalen Kontrollpunkten auf den Straßen Bosnien-Herzegowinas.<sup>578</sup> IFOR stellte klar, dass nur die Internationale Polizeitruppe offizielle Kontrollpunkte einrichten und genehmigen durfte.<sup>579</sup> Jede unangemessene Einschränkung der Bewegungsfreiheit sollte die Schließung der Kontrollpunkte nach sich ziehen.<sup>580</sup> Diese Warnung verpuffte jedoch

---

<sup>571</sup> *Silver/Little*, a.a.O.

<sup>572</sup> Vgl. nur *Funke/Rhotert*, Unter unseren Augen – Ethnische Reinheit, Die Politik des Milosevic Regimes und die Politik des Westens, S. 109.

<sup>573</sup> *Dziedzic/Bair*, Bosnia and the International Police Task Force, S. 264.

<sup>574</sup> Ab April 1992 fanden gezielte „ethnische Säuberungen“ durch Verbände der JNA, Paramilitärs und Milizen der SDS statt; vgl. *Tretter/Müller/Schwanke/Angeli/Richter*, „Ethnische Säuberungen“ in der nordostbosnischen Stadt Zvornik von April bis Juni 1992, S. 11ff.; Straßenblockaden wurden dabei wiederum von beiden Seiten genutzt; aao. S. 23. Die Taktik des Aufbaus eines engmaschigen Netzes von Kontrollpunkten wurde von serbischen Einheiten im wieder aufflammenden Kosovo-Konflikt im Jahr 1998 extensiv verwendet, vgl. *Society for Threatened People*, Kosovo, War, Mass Expulsion, Massacres, August 1998.

<sup>575</sup> Vgl. *Shrader*, The Muslim-Croat Civil War – A Military History, 1992-1994, S. 59.

<sup>576</sup> Vgl. *European Stability Initiative*, On Mount Olympus – How the UN violated Human Rights in Bosnia and Herzegovina, and why nothing has been done to correct it, S. 4.; vgl.. *U.S. Department of Defense*, American Forces Press Service News Articles, Police, Checkpoints Pose Problems in Bosnia, 12.04.1996.

<sup>577</sup> *Wentz*, Intelligence Operations, in: Lessons from Bosnia: The IFOR Experience, S. 57.

<sup>578</sup> *U.S. Department of Defense*, American Forces Press Service News Articles, Police, Checkpoints Pose Problems in Bosnia, 12.04.1996.

<sup>579</sup> *U.S. Department of Defense*, a.a.O.

<sup>580</sup> *U.S. Department of Defense*, a.a.O.

weitgehend, so dass sich die Schließung von illegalen Kontrollpunkten in der Praxis als deutlich schwieriger erwies, als zuvor angenommen. Eine spürbare Änderung brachte erst eine intensivierete Zusammenarbeit zwischen SFOR und IPTF im Jahr 1997, so dass die Anfragen der Entitäten hinsichtlich illegal errichteter Straßensperren von 1.000 Anfragen pro Woche auf 100 reduziert werden konnten.<sup>581</sup> Drei Faktoren sind in diesem Zusammenhang besonders hervorzuheben. Fehlender politischer Wille auf höchster Ebene und die fehlende Schaffung von Richtlinien und Anordnungen zum Abbau von illegalen Kontrollpunkten führten zu einem schleppenden Abbau. Sofern Anordnungen von höherer politischer Ebene zum Abbau von Kontrollpunkten erfolgten, wurden diese zum Teil auf unterer Ebene bewusst nicht umgesetzt. Das diffuse Machtgefüge wurde schließlich durch fehlende Professionalität der Polizei komplettiert, die die Kontrollpunkte aufbaute und unterhielt.<sup>582</sup> Der fehlende politische Wille, die Lücken in der Kommandokette gepaart mit Inkompetenz bereiteten der internationalen Gemeinschaft insofern Schwierigkeiten, als kein richtiger Angriffspunkt gefunden werden konnte, um das Problem zu bekämpfen. Die Taktiererei zeigte, dass die Kontrollpunkte nicht ausschließlich von oben herab befohlen wurden, sondern dass deren Einrichtung auch bei Beamten und in der Bevölkerung nicht ausschließlich auf Ablehnung stieß.

Dayton hatte in den meisten Landesteilen, der politischen Aufteilung der Landmassen folgend, zu überwiegend ethnisch homogenen Polizeibehörden geführt.<sup>583</sup> Einer Evaluation der EU des Jahres 2004 zur Folge galt dies insbesondere für die Region Ljubuski<sup>584</sup> sowie grundsätzlich für die gesamte Polizei auf dem Gebiet der Republika Srpska.<sup>585</sup> In ethnischer Hinsicht gemischte Polizeieinheiten existierten in Mostar und im Brcko Distrikt.<sup>586</sup> Politische Einflussnahme und Einschüchterungsversuche wurden durch die faktisch vorhandene ethnische Unterteilung der Polizeistruktur erleichtert. Nationalistische Kräfte fanden somit nach Dayton eine hervorragende Infrastruktur vor, die sie zur Propagierung separatistischer Tendenzen nutzen konnten.

Die Taktik der Einschüchterung und Behinderung der Bewegungsfreiheit wurde auch in anderen Bereichen, teilweise mit Unterstützung der Bevölkerung, weiterbetrieben. Ein einheitliches KfZ-Nummernschild für das gesamte Bosnien-Herzegowina wurde bindend erst im Jahr 1998 für alle Entitäten und Kantone eingeführt. Zuvor konnte klar ausgemacht werden, in welcher Entität, in welchem Mehrheitsgebiet und sogar in welcher Stadt Bosnien-Herzegowinas ein KfZ zugelassen war. Dadurch stellten die

---

<sup>581</sup> Clark, Building a lasting Peace in Bosnia and Herzegovina, in: NATO Review Web Edition, Jahrgang 46, Ausgabe 1, 1998.

<sup>582</sup> U.S. Department of Defense, American Forces Press Service News Articles, Police, Checkpoints Pose Problems in Bosnia, 12.04.1996.

<sup>583</sup> Vgl. Final Assessment Report, S. 63.

<sup>584</sup> Ljubuski liegt im kroatischen Mehrheitskanton Nr. 8, West-Herzegowina, vgl. Abb. II.

<sup>585</sup> Final Assessment Report, S. 63.

<sup>586</sup> Final Assessment Report, a.a.O.

Nummernschilder einerseits ein Identifikationshindernis gegenüber dem Gesamtstaat, andererseits eine Projektionsfläche für Aggressionen gegen andere Bevölkerungsgruppen dar:



(Bosniakisches Nummernschild - Abb. A)



(Bosnisch – Kroatisches KfZ – Kennzeichen - Abb. B)



(Bosnisch – Serbisches Nummernschild - Abb. C)<sup>587</sup>

Die Nummernschilder der einzelnen ethnischen Gruppierungen enthielten allesamt ein Wappen der jeweiligen Volksgruppe. Abbildung A zeigt ein bosniakisches Nummernschild, welches das offizielle Staatswappen Bosnien-Herzegowinas mit Liliensymbolen enthielt. Auf Bild B ist das bosnisch-kroatische Schachbrettwappen, welches sich nur leicht von dem Wappen der Republik Kroatien unterscheidet, abgebildet. Auch der übrige Teil des Nummernschildes wie z.B. das Schriftbild, die Typologie sowie die Tricolore, die in dünnen Streifen am oberen und unteren Rand des Nummernschildes abgebildet war, entsprach der Ausgestaltung des Nummernschildes der Republik Kroatien. Separatistische Tendenzen fanden somit ihren Ausdruck in den offiziellen KfZ-Kennzeichen der kroatischen Kantone Bosnien-Herzegowinas. Das serbische Nummernschild in Abbildung C war in kyrillischer Schrift ausgeführt und enthielt das serbische „AS“ - Wappen.

In dem Fall, dass ein Kraftfahrzeug außerhalb des eigenen Kantons oder außerhalb der eigenen Entität bewegt wurde, machte es sich durch die klare Bestimmbarkeit der Herkunft zur Zielscheibe von Repressalien. Dies galt auch für den Fall, dass Angehörige einer Minderheitsethnie in die Entität oder in ein Kanton fahren wollten, in welchem die eigene ethnische Gruppierung die Mehrheit bildete. Denn von außen war nur zu erkennen, aus welchem Gebiet das KfZ stammte. Folglich konnte theoretisch der

<sup>587</sup>

Quelle der Abbildungen A-C: [http://www.worldlicenseplates.com/world/EU\\_BOSN.html](http://www.worldlicenseplates.com/world/EU_BOSN.html), zuletzt besucht am 05.12.2008. Die abgebildeten Nummernschilder wurden ungefähr in der Mitte der 90er Jahre vor Einführung des einheitlichen Kennzeichens für Bosnien-Herzegowina vergeben.

Umstand eintreten, dass Bürger Bosnien-Herzegowinas in einem Teil des Landes Unterdrückung als Angehörige einer Minderheitsethnie erfahren konnten und zugleich Ziel solcher Maßnahmen in anderen Landesteilen sein konnten, weil sie für Angehörige der dortigen Minderheitsgruppierung gehalten wurden. Überdies konnte die Pflicht, ein KfZ-Kennzeichen benutzen zu müssen, welches das Wappen einer anderen ethnischen Gruppe enthielt, insbesondere dann als entwürdigend empfunden werden, wenn der eigenen Ethnie während des Krieges unter Verwendung dieses Wappens Leid zugefügt worden war. Anfang 1996 wurden von der Polizei in Ilidza, einem zu diesem Zeitpunkt serbisch kontrollierten Teil Sarajevos, KfZ-Kennzeichen des Staates Bosnien-Herzegowina überhaupt nicht anerkannt, so dass Personen mit einem entsprechenden Kennzeichen diesen Teil Sarajevos mit ihrem Auto nicht aufsuchen konnten.<sup>588</sup> Auch die massive Warnung von Nato-Vertretern, dass diese Praktiken in Zukunft nicht mehr toleriert würden,<sup>589</sup> führte zu keiner Verbesserung der Situation. Diese Politik stellte einen klaren Widerspruch zum Allgemeinen Rahmenabkommen für den Frieden dar, in welchem die Parteien das Existenzrecht Bosnien-Herzegowinas ausdrücklich anerkannten.

Das Nummernschildsystem bildete somit eines der größten Hindernisse für die Flüchtlingsrückkehr und das Recht auf freie Bewegung innerhalb Bosnien-Herzegowinas.<sup>590</sup> Aus diesen Gründen favorisierte die Mehrheit der Bevölkerung in den beiden Entitäten eine neutrale Ausgestaltung der Nummernschilder.<sup>591</sup>



(Abb. D – Aktuell gebräuchliches Nummernschild in BiH)<sup>592</sup>

Das neue Nummernschild ermöglichte keine Identifizierung der Herkunft mehr, da es keine Wappen oder sonstigen Merkmale enthielt, die auf den Herkunftsort hinwiesen. Die Ziffern- und Buchstabenfolge wurde im Zufallsverfahren landesweit vergeben und zentral in einem Computersystem abgespeichert.<sup>593</sup> Die Akzeptanz des neuen Kennzeichens sollte dadurch gefördert werden, dass es nur Ziffern und Buchstaben enthielt, welche in sämtlichen Landesteilen gebräuchlich waren. Es bestand mithin aus einer Folge von drei Ziffern, einem Buchstaben sowie drei weiteren Ziffern. Als Buchstaben

<sup>588</sup> *IFOR*, Transcript of Press Briefing held on 29 January 1996.

<sup>589</sup> *IFOR*, a.a.O.

<sup>590</sup> *OHR*, Bulletin No. 65, 06.02.1998.

<sup>591</sup> *OHR*, Bulletin a.a.O.

<sup>592</sup> Quelle der Abbildung: [http://www.worldlicenseplates.com/world/EU\\_BOSN.html](http://www.worldlicenseplates.com/world/EU_BOSN.html), zuletzt besucht am 05.12.2008.

<sup>593</sup> *OHR*, BiH TV News Summary, 01.02.1998.

durften nur die Lettern A, E, J, K, M und T verwendet werden, weil diese sowohl in der von Bosniaken und Kroaten bevorzugten lateinischen als auch in der von Serben verwendeten kyrillischen Schrift identisch sind.<sup>594</sup> Ab 01. Juni 1998 war die Überschreitung internationaler Grenzen, sowohl im privaten als auch im kommerziellen Verkehr, nur noch mit den neuen, einheitlichen Nummernschildern zulässig.<sup>595</sup> Seit 31. August 1998 mussten alle in Bosnien-Herzegowina registrierten Fahrzeuge die neuen Kennzeichen verwenden<sup>596</sup> – der Gebrauch sonstiger Nummernschilder war folglich ab diesem Zeitpunkt illegal.<sup>597</sup> Gleichwohl weigerten sich die kroatisch dominierten Teile Bosnien-Herzegowinas beharrlich, die neuen Kennzeichen einzuführen. Dies führte mittelbar zu wirtschaftlichen Problemen, da bosnisch-kroatische LKW-Fahrer mit den alten Kennzeichen und Fahrzeugdokumenten internationale Grenzen nicht mehr überqueren und somit entsprechenden Aufträgen nicht nachkommen konnten.<sup>598</sup> Die Zustimmung zum Nummernschildseparatismus in der Bevölkerung nahm zusehends ab, so dass sich die bosnisch-kroatischen Politiker gezwungen sahen, ihren Widerstand gegen die Einführung der neuen Nummernschilder aufzugeben.<sup>599</sup>

Dieser Vorgang zeigte vermutlich zum ersten Mal, dass die Bevölkerung Bosnien-Herzegowinas direkt auf ihre jeweiligen Vertreter einwirken und somit eine unmittelbare Änderung der separatistischen Politik bewirken konnte. Nachdem die anfänglichen Schwierigkeiten bei der Einführung der neuen Nummernschilder überwunden worden waren, führte diese Maßnahme zu einer spürbaren Verbesserung der Bewegungsfreiheit sowohl innerhalb des Staatsgebietes Bosnien-Herzegowinas als auch bei der Überschreitung der Grenzen in die Nachbarländer Serbien, Montenegro und Kroatien.<sup>600</sup>

Dieser Umstand steigerte die Chancen für eine Verbesserung der Flüchtlingsrückkehr jedoch nicht. Die Möglichkeit, sich innerhalb Bosnien-Herzegowinas relativ frei zu bewegen, konnte nicht mit einer Verbesserung der Aussichten für potentielle Rückkehrer gleichgesetzt werden. Die Vereinheitlichung beschränkte sich im Wesentlichen auf offizielle Dokumente und KfZ-Kennzeichen. Nach Überschreiten der Entitätsgrenzen beispielsweise in Richtung der Republika Srpska sahen sich die Besucher mit einem gänzlich anderen System von Orts-, Verkehrs- und Willkommensschildern in kyrillischer Schrift gegenübergestellt, die die faktische Trennung zwischen den Ethnien symbolisierten.<sup>601</sup> Bei Fahrten durch kroatische Kantone und serbische Gebiete wurden

---

<sup>594</sup> *BBC News*, Bosnian Licence for Silence, 02.02.1998.

<sup>595</sup> *OHR*, Decision on the deadlines for the implementation of the new uniform license plate system, 20.05.1998.

<sup>596</sup> *OHR*, a.a.O.

<sup>597</sup> *OHR*, Bulletin No. 65, 06.02.1998.

<sup>598</sup> *HR-Net – Hellenic Resources Network*, RFE/RL Newline, Vol. 2, No. 108, 08.06.1998, Nr. 19.

<sup>599</sup> *OHR*, Bulletin No. 75, 25.09.1998.

<sup>600</sup> *OHR*, Bulletin No. 76, 05.11.1998.

<sup>601</sup> *Hadzic*, As Dayton Undergoes Proposals for Reform, the Status of Freedom of Movement, Refugee Returns, and War Crimes in Bosnia And Herzegovina, in: *Human Rights Review*, Nr. 9, 31.10.2007, S. 143.

Besucher bis weit in die 2000er Jahre durch eine massive Beflaggung neben und oberhalb von Straßen daran erinnert, in welchem Herrschaftsbereich sie sich befanden.<sup>602</sup> Die psychische Einschüchterung schlug teilweise in physische Aggression um, so dass bis zum Jahr 2002 organisierte Besuche von ehemaligen Bewohnern in bestimmten Gebieten Bosnien-Herzegowinas vom UN-Flüchtlingshilfswerk eskortiert werden mussten.<sup>603</sup>

## **b. Organisierte Kriminalität und Korruption<sup>604</sup>**

Der Hohe Repräsentant Patrick Ashdown hatte in seiner Antrittsrede im Jahr 2002 dem Kampf gegen die Organisierte Kriminalität höchste Priorität eingeräumt und angekündigt, „das Krebsgeschwür im Herzen der bosnischen Gesellschaft auszumerzen“.<sup>605</sup> Ashdown machte zwei miteinander verflochtene Ebenen der Organisierten Kriminalität aus. Auf der einen Ebene betätigten sich die Kriegsgewinnler und agierten in neuen Betätigungsfeldern wie z.B. dem Schmuggel von Waffen, Treibstoff, Drogen und Menschen. Auf der anderen Ebene saßen deren Partner in politischen Machtpositionen und agierten entgegen den Interessen des Staates. Dem Phänomen Organisierte Kriminalität sollte durch eine umfassende Stärkung der staatlichen Institutionen, einem veränderten gesetzlichen Rahmen, der Stärkung der Systeme zur Regierungskontrolle und Verhinderung des Machtmissbrauchs im öffentlichen Sektor begegnet werden. Ashdowns Erkenntnis war die Folge eines schmerzhaften Lernprozesses. Die Aufmerksamkeit und Ressourcen der internationalen Gemeinschaft waren in den ersten Jahren der nach-Dayton-Ära darauf ausgerichtet gewesen, den schwelenden Konflikt zwischen den Volksgruppen unter Kontrolle zu halten und einen erneuten Ausbruch des Krieges zu verhindern, so dass kriminelle Netzwerke nahezu unmerklich konsolidiert und weiter ausgebaut werden konnten.<sup>606</sup> Erst nach und nach reifte die Erkenntnis, dass die Instabilität des Staates auch eine Folge der Organisierten Kriminalität war, die von den schwachen Staatsinstitutionen und der instabilen Gesamtlage maßgeblich profitierte.<sup>607</sup> Zugleich erkannte die EU, dass die Bedrohung, die von der Organisierten Krimi-

---

<sup>602</sup> Eigene Beobachtung bei Reisen durch BiH im September und Dezember 2006.

<sup>603</sup> *Hadzic*, As Dayton Undergoes Proposals for Reform, the Status of Freedom of Movement, Refugee Returns, and War Crimes in Bosnia And Herzegovina, in: Human Rights Review, Nr. 9, 31.10.2007, S. 143.

<sup>604</sup> *Aitchinson*, Police Reform in Bosnia and Herzegovina: State, Democracy and International Assistance, in: Policing and Society, Ausgabe 17, Nr. 4, 01.12.2007, S. 329.

<sup>605</sup> So *Ashdown*, Antrittsrede des neuen Hohen Repräsentanten in Bosnien-Herzegowina, Paddy Ashdown, am 27. Mai 2002 vor dem Parlament in Sarajevo (Auszüge), in: Internationale Politik, Ausgabe 5, 2003, Dokumente zur Entwicklung auf dem Balkan, S. 114, dort auch zum folgenden Text.

<sup>606</sup> Vgl. *Osland*, The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina, S. 553f.

<sup>607</sup> Vgl. *Solana*, A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy, S. 4f.



nalität ausging, nicht lokal begrenzt war, sondern die Länder Westeuropas direkt betraf.<sup>608</sup> Damit lag die Stabilisierung Bosnien-Herzegowinas im Eigeninteresse der EU.

Trotz der erkannten Ausgangslage und der von Ashdown definierten Ziele konnte die Verstrickung von Politik und Organisierter Kriminalität nicht wirksam aufgelöst werden.<sup>609</sup> Die hierzu notwendige Änderung der Mentalität auf allen Ebenen im bosnisch-herzegowinischen Staat und in der Gesellschaft hat bisher nicht stattgefunden – es fehlt an einem gesellschaftlichen Grundkonsens, dass Gesetze das tägliche Leben sowie sämtliche Aspekte des wirtschaftlichen und politischen Lebens bestimmen.<sup>610</sup> Bis in die heutige Zeit ist die Korruption Teil des „way of life“ in Bosnien-Herzegowina.<sup>611</sup> Es ist üblich und wird es wird erwartet, für grundlegende Dienste wie z.B. medizinische Leistungen Bestechungsgelder zu zahlen.<sup>612</sup> Mit Fokus auf die Polizei hat diese Aussage zumindest im Hinblick auf geringe Verkehrsverstöße trotz der umfangreichen internationalen Bemühungen ebenfalls bis heute Geltung behalten.<sup>613</sup>

Dieser Umstand führt dazu, dass bestimmte Formen der Kriminalität wie Korruption und Organisierte Kriminalität, die sich gegenseitig befruchten, nicht nur schlecht bekämpft werden können, sondern gesellschaftlich in einem gewissen Rahmen akzeptiert und gefördert werden, da großen Teilen der Gesellschaft die schädlichen Auswirkungen der Korruption im Gesamtkontext nicht bewusst sind. Die Politik wiederum versucht unablässig, Einfluss auf die Polizei auszuüben, womit der Kreislauf zwischen Politik, Organisierter Kriminalität, Korruption und Polizei geschlossen wird. Insbesondere auf lokaler Ebene ist die Verbindung zwischen Organisierter Kriminalität und Politik, Behörden sowie Amtsträgern zu finden, die, auch wenn sie nicht zwingend direkt an kriminellen Machenschaften beteiligt ist, doch mittelbar von Zuwendungen seitens krimineller Netzwerke profitieren.<sup>614</sup> Die Verstrickung zwischen organisierter Kriminalität und Politik nahm in den vom Krieg betroffenen Ländern zu Kriegsbeginn ihren Anfang. Zu diesem Zeitpunkt konnten weder Kroaten<sup>615</sup> noch Bosnier die zur

<sup>608</sup> 90% des in die EU eingeführten Heroins stammte zum damaligen Zeitpunkt aus Afghanistan; ein Großteil dieser Drogen wurde von kriminellen Netzwerken auf dem Balkan in die EU eingeführt, vgl. *Solana*, A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy, S. 5; vgl. auch *Oslan*, The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina, S. 559.

<sup>609</sup> *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Bericht der Kommission – Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für Südosteuropa – Erster Jahresbericht, KOM (2002) 163, 03.04.2002, S. 10.

<sup>610</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Bericht der Kommission – Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für Südosteuropa – Erster Jahresbericht, KOM (2002) 163, 03.04.2002, S. 3.

<sup>611</sup> Vgl. *Fearon/Muzur*, Freedomhouse – Country Report – Bosnia and Herzegovina (2006).

<sup>612</sup> *Fearon/Muzur*, a.a.O.

<sup>613</sup> Vgl. *Fearon/Muzur*, a.a.O.

<sup>614</sup> *Schwettmann*, Wegweiser zur Geschichte Bosnien-Herzegowinas, 20.06.2007, S. 98.

<sup>615</sup> Die Waffenbeschaffung der Kroaten zu Beginn des Konflikts zwischen Kroatien und der serbisch dominierten JNA führte in jüngster Vergangenheit in Kroatien zu erheblichen gesellschaftlichen Erschütterungen und zu einer emotional geführten Diskussion über die Verbindungen von Politik und Waffenhändlernetzwerken während des Krieges, vgl. *Butkovic*, Hrvatska nece postati Bejrt,

Verteidigung erforderlichen Waffen auf legalem Weg erwerben.<sup>616</sup> Die Waffen der regulären Armee der SFRJ standen überwiegend unter Kontrolle der serbischen Teilrepublik.<sup>617</sup> Aus diesem Grund versuchten Kroatien und Bosnien-Herzegowina vermehrt, Waffen über dunkle Kanäle zu erwerben. Bedingt durch das Embargo konnte die Geheimpolizei gemeinsam mit kriminellen Elementen mehrere das Embargo unterwandernde Nachschubwege einrichten.<sup>618</sup> Diese Kanäle weiteten sich rasch zu einem weit verzweigten Netzwerk aus, welches über zahlreiche Verbindungen zur öffentlichen Hand verfügte.<sup>619</sup> Die Qualität und der Umfang der heutigen Verstrickung zwischen Politik und organisierter Kriminalität, deren Ursprung in den Kriegszeiten liegt, kann nicht abschließend beurteilt werden.<sup>620</sup> Ein Vorfall im Jahr 2008 scheint jedoch für sich zu sprechen. Transparency International<sup>621</sup> Deutschland forderte von der deutschen Regierung Sicherheitsgarantien für ihre bosnische Schwesterorganisation ein. Transparency International Bosnien-Herzegowina musste zuvor dass in Banja Luka (Republika Srpska) gelegene Büro nach massiven Drohungen von höchster Ebene schließen.<sup>622</sup> Der Premierminister der Republika Srpska Milorad Dodik unterstellte Transparency International, die sich der Bekämpfung von Korruption widmet, in einer Kampagne Gangstertum und der Beteiligung an Organisierter Kriminalität. Nach Angaben von Transparency International musste aufgrund der zunehmenden Feindseligkeiten zum ersten Mal überhaupt ein Büro auf dem europäischen Kontinent wegen Sicherheitsbedenken geschlossen werden.<sup>623</sup> Auch internationale Offizielle einschließlich des Vertreters des Hohen Repräsentanten wurden im Jahr 2008 zunehmend Ziel krimineller Aktivitäten in der Republika Srpska.<sup>624</sup>

Die Polizei als sichtbare Schnittstelle zwischen Staat und Bevölkerung ist ein potentiell attraktiver Adressat von Korruptionshandlungen und ermöglichte zumindest während und unmittelbar nach Ende des Krieges die Ausbreitung der organisierten Krimi-

---

ali se vec pretvorila u Kolumbiju, in: Jutarnji List Online, 25.10.2008.

<sup>616</sup> Vgl. Rathfelder, Gegen die Tradition der Toleranz, in: taz.de, 05.10.2002; vgl. Klein, Die Vereinten Nationen und die Entwicklung des Völkerrechts, S. 46.

<sup>617</sup> Drashtak, Die militärischen Handlungsschemata der Konfliktparteien im ehemaligen Jugoslawien 1995 bis zum Friedensvertrag von Dayton, S. 9.

<sup>618</sup> Costa, in: United Nations Office on Drugs and Crime: Crime and its impact on the Balkans and affected countries, Preface, März 2008, S. 5.

<sup>619</sup> Vgl. Curic, BiH trziste za sverc droge, oruzja, goriva, cigara..., in: Nezavisne Novine Online, 04.03.2007.

<sup>620</sup> European Stability Initiative, On Mount Olympus – How the UN violated Human Rights in Bosnia and Herzegovina, and why nothing has been done to correct it, S. 3f.

<sup>621</sup> Transparency International ist eine gemeinnützige Organisation, die ihre Aufgabe in der Erhöhung der Transparenz staatlichen Handelns und in der Bekämpfung und Vermeidung von Korruption sieht, vgl. Transparency International, Über Transparency Deutschland, (ohne Datumskenntung).

<sup>622</sup> Transparency International, Pressemitteilung – Transparency Deutschland fordert Sicherheitsgarantien für die bosnische Schwesterorganisation, 21.07.2008.

<sup>623</sup> Transparency International, a.a.O.

<sup>624</sup> OHR, Speeches – Miroslav Lajcak: Address to the UN Security Council, 05.12.2008.

nalität.<sup>625</sup> Die grundsätzliche Empfänglichkeit der Polizei für solche Handlungen wird durch mehrere Faktoren begünstigt. Erst die Eliminierung dieser Faktoren kann zu einer nachhaltigen Schaffung von Rechtsstaatlichkeit, Vertrauen und Verlässlichkeit führen. Die sozialistische Vergangenheit und das in dieser Zeit geförderte System der Obrigkeitshörigkeit führen bis heute zu einer mittelbaren Anfälligkeit der Polizisten für ungesetzliche Handlungen, sofern diese von Vorgesetzten befohlen werden. Wenn aber die höheren Stellen eine gewisse Offenheit für Korruption an den Tag legten, so legitimierte dies praktisch entsprechende Verhaltensweisen auf unteren Ebenen. Das Gesetz und ein System von *checks and balances* bestimmen bis heute nicht das tägliche Handeln. Die systematisch-organisatorische Schwäche in Bosnien-Herzegowina offenbart sich nach einer Studie der Weltbank auch in der Insuffizienz der öffentlichen Verwaltung, die sich durch eine weit verbreitete Empfänglichkeit für Schmiergeldzahlungen in öffentlichen Dienststellen auszeichnet.<sup>626</sup> Im Gegenzug sahen sich viele Unternehmensgründer in Bosnien-Herzegowina förmlich genötigt, Schmiergelder zu zahlen, da eine Unternehmensgründung im Rahmen des gesetzlichen Verfahrens in Bosnien-Herzegowina im Jahr 2007 noch durchschnittlich 500 Tage und um die 20 zu durchlaufende Verfahren erforderte.<sup>627</sup>

Die geringe Entlohnung der Polizeibeamten sowie die allgemeine Armut und Perspektivlosigkeit in der Bevölkerung<sup>628</sup> können als weitere Ursache für die Korruptionsanfälligkeit in Bosnien-Herzegowina ausgemacht werden. Das Land befindet sich seit Beginn des Krieges in einer dauerhaften Übergangsphase.<sup>629</sup> Junge Erwachsene mussten diese Übergangsphase als normalen Dauerzustand erleben. Die ständige Ungewissheit in Verbindung mit der fehlenden Funktionsfähigkeit des „Rule of Law“ bilden einen idealen Nährboden für Korruption.<sup>630</sup> Die Perspektivlosigkeit kann in einen engen Zusammenhang mit dem Versagen der Politik gesetzt werden, wodurch eine allgemeine Politikverdrossenheit erzeugt wurde, die wiederum zu einer Negierung des Staates in seiner jetzigen Form geführt hat und der Offenheit für vermeintlich einfache Lösungen in Form von nationalistischen Parolen Vorschub leistete.<sup>631</sup> Dieser Umstand führte wiederum zu regelmäßigen Siegen nationalistischer Parteien bei nationalen und kommunalen Wahlen.

<sup>625</sup> Vgl. den Fall des ehemaligen bosnisch-herzegowinischen Polizeiministers Bakir Alispahic: *Vjesnik*, Bivsi Direktor AID-a umijesan u zlocin u Grabovici?, in: *Vjesnik Online*, 14.10.1999; *Omeragic*, Avdic Talks About legal Suits Against Him – Alispahic and Mehmetovic are Experts in Getting Rid of "Paper Trail", in: *Oslobodenje Online*, Sarajevo 01.07.1999.

<sup>626</sup> *Maljevic/Datzer/Muratbegovic/Budimlic*, Overtly about Police Corruption, Sarajevo, 29.09.2006, S. 9; *World Bank*, Bosnia and Herzegovina – Diagnostic Surveys of Corruption, S. 4.

<sup>627</sup> Vgl. *Nohn*, Voller Hoffnung in Richtung EU – Die Korruption blüht, die Arbeitslosigkeit ist hoch – doch Bosnien-Herzegowina setzt auf die Integrationskraft Europas, *Süddeutsche Zeitung*, 27. November 2007, Ausgabe Bayern, Seite 22.

<sup>628</sup> *Schwettmann*, Wegweiser zur Geschichte Bosnien-Herzegowinas, 20.06.2007, S. 94.

<sup>629</sup> *Kutnjak Ivkovic/O'Connor Shelley*, The Bosnian Police and Police Integrity, S. 444.

<sup>630</sup> Vgl. *Kutnjak Ivkovic/O'Connor Shelley*, a.a.O.

<sup>631</sup> *Schwettmann*, Wegweiser zur Geschichte Bosnien-Herzegowinas, 20.06.2007, S. 94 und 98.

Das Korruptionsproblem in Bosnien-Herzegowina muss als traditionell bezeichnet werden.<sup>632</sup> Die Dezertifizierung von Beamten und andere Maßnahmen konnten das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei auch in jüngerer Zeit nicht maßgeblich steigern. In einer repräsentativen Befragung im Jahr 2001 glaubten nur 16,7 Prozent der Befragten,<sup>633</sup> dass es kein Korruptionsproblem in der Polizei Bosnien-Herzegowinas gäbe. Trotz aller Bemühungen, eine politisch unabhängige, verlässliche und an rechtsstaatlichen Grundsätzen ausgerichtete Polizei zu schaffen, rangiert Bosnien-Herzegowina als europäisches Land auf dem Corruption Perceptions Index des Jahres 2008 gemeinsam mit Algerien, Sri Lanka und Lesotho, nur an 92. Stelle.<sup>634</sup> Das Korruptionsproblem ist kein Problem der Vergangenheit. Erst im September 2008 wurden mehrere Polizeibeamte der Republika Srpska, die im Verdacht standen, in einen Betrugsskandal verwickelt zu sein, festgenommen.<sup>635</sup> Im Vergleich mit den anderen Stabilitätspakt-Ländern nimmt Bosnien-Herzegowina auf dem Korruptionsindex den letzten Platz ein.<sup>636</sup> Die immer noch allgegenwärtige Korruption bewirkt, dass destabilisierende Kräfte ihre Machtgrundlage behalten. Der Wirkungskreis aus Politik, Polizei und Organisierter Kriminalität konnte im Ergebnis bisher nicht nachhaltig durchtrennt werden. Der tatsächliche Stabilisierungsprozess in Bosnien-Herzegowina konnte nicht zuletzt als Folge dieser Feststellungen bis dato keine stabile Eigendynamik entfalten. Selbst wenn die Bekämpfung von Korruption und Organisierter Kriminalität durch die Politik oder andere Stellen nicht behindert wird, so macht den ermittelnden Beamten die Strafprozessordnung bis heute oftmals einen Strich durch die Rechnung. Als Beispiel sei nur die Regelung der Telefonüberwachung genannt, die nur für maximal sechs Monate durchgeführt werden darf, was nach Ansicht eines Experten der EUPM für die Verfolgung professioneller Formen Organisierter Kriminalität erfahrungsgemäß zu wenig ist.<sup>637</sup>

### c. Zertifizierung/Dezertifizierung und Akkreditierung

Die Zertifizierung/Dezertifizierung von Personen sowie die Akkreditierung von Institutionen und Behörden war der Hauptpfeiler der frühen IPTF/UNMIBIH-Mission. UNMIBIH beauftragte sein Menschenrechtsbüro mit der Implementierung des Zertifi-

---

<sup>632</sup> Vgl. *Solioz*, Bosnien und Herzegowina – Endliche und unendliche Analyse – Endliche und unendliche Intervention?, Vortrag auf dem Kreisky Forum, Juni 2004.

<sup>633</sup> *ICG*, Policing the Police in Bosnia – A further Reform Agenda, 10.05.2002, S. 30.

<sup>634</sup> *Transparency International*, Corruption Perceptions Index 2008, 23.09.2008, S. 5ff.

<sup>635</sup> *UN Security Council*, Letter dated 25. November 2008 from the Secretary – General addressed to the President of the Security Council, Absatz 7.


<sup>636</sup> Bosnien-Herzegowina wird von *Transparency International* auf Rang 92 des Korruptionsindex hinter Kroatien (62), Mazedonien (72), Serbien/Montenegro (85) und Albanien (85) geführt. Die ehemalige jugoslawische Teilrepublik und heutiges EU-Mitglied Slowenien nimmt Platz 26 ein, *Transparency International*, Corruption Perceptions Index 2008, 23.09.2008, S. 5ff.

<sup>637</sup> *Frauenkron*, Case study – end to end results, European Serious Organised Crime Conference, Liverpool, März 2008, Podcast, ab 21:37 Min.

zierungsprozesses.<sup>638</sup> Ziel des Zertifizierungs- und Akkreditierungsprojekts war auf individueller Ebene die Zertifizierung von Personal und auf organisatorischem Niveau die Akkreditierung von Institutionen. Diese Maßnahmen sollten das Angebot von Polizeiprodukten auf einem rechtsstaatlichen Mindestniveau in Bosnien-Herzegowina bewirken und die Polizeibeamten oder Institutionen einerseits auf die sachliche Qualifikation sowie andererseits auf ihre Integrität hin bewerten:

### UNMIBIH – Reform- und Restrukturierungsmatrix

(Abbildung IV)<sup>639</sup>

	Personal	Organisation
Kompetenz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermittlung grundlegender Fähigkeiten</li> <li>• Menschenrechtstraining</li> <li>• Öffentliche Sicherheit – Training</li> <li>• Neue Kriminalitäts – Herausforderungen Training</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adäquate Ressourcen</li> <li>• Effektives Management und Personalwesen (z.B. Rangesystem)</li> <li>• Interoperabilität zw. Polizeiorganisationen</li> </ul>
Integrität	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registrierung des in der Rechtsdurchsetzung tätigen Personals</li> <li>• Grundlegende Überprüfung (Wohnsitz, Kriminalakte, akademische Zeugnisse, Verhalten während des Krieges)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Multiethnische Komposition; Geschlechter</li> <li>• Depolitisierung, Polizeikommissar/ Polizeidirektor – Projekt</li> <li>• Transparenz und öffentliche Verlässlichkeit</li> </ul>
Ziel 	Zertifizierung von Personal	Akkreditierung von Institutionen

IPTF legte als Endziel den Aufbau von selbsttragenden Polizei-Strukturen und die effektive Kooperation der verschiedenen Polizeibehörden untereinander fest.<sup>640</sup> Zur Erreichung dieser Ziele wurden folgende sechs Kernprogramme ins Leben gerufen: Polizeireform, Polizeirestrukturierung, Reform des Polizei/Kriminal-Justizsystems, Aufbau von Institutionen/Behörden, Schaffung von öffentlichem Bewusstsein sowie die Teilnahme an UN-Einsätzen zur Friedenswahrung.<sup>641</sup>

<sup>638</sup> So Mayer Rieckh, *Vetting to Prevent Future Abuses – Reforming the Police, Courts and Prosecutor’s Offices in Bosnia and Herzegovina*, S. 188.

<sup>639</sup> Die Abbildung basiert auf einer schematischen Darstellung aus dem Anhang des Berichts des Generalsekretärs der Vereinten Nationen vom 02. Dezember 2002: *UN Security Council, Report of the Secretary-General S/2002/1314, 02.12.2002, Annex, S. 10.*

<sup>640</sup> *UN Security Council, Press Release SC/7595, 4661st Meeting (AM), 12.12.2002; Canada History, UN Balkans, (ohne Datumskennung).*

<sup>641</sup> *UN Security Council, Press Release SC/7595, 4661st Meeting (AM), 12.12.2002.*

Die Zertifizierung und Dezertifizierung von Polizeipersonal stellt bis heute einen äußerst sensiblen Bereich der Reformbemühungen dar, was nicht zuletzt daran ersichtlich ist, dass auch im Jahr 2008 die Dezertifizierung noch nicht aus der Tagespresse Bosnien-Herzegowinas verschwunden ist.

Am 20 Juni 2008 beendeten 45 ehemalige Polizeibeamte einen Hungerstreik, den sie neun Tage zuvor vor dem Gebäude des OHR begonnen hatten.<sup>642</sup> Sie wurden in Folge eines Zertifizierungsprozesses der UN in den Jahren 1999 bis 2002 auf Lebenszeit vom Dienst ausgeschlossen.<sup>643</sup> Die Zertifizierung war eines der Hauptvorhaben der UN Mission Bosnien-Herzegowina und Bestandteil des drei-Punkte-Plans der IPTF.<sup>644</sup> Ziel dieses groß angelegten Unterfangens war es, aus verschiedenen Gründen ungeeignetes Personal aus dem Polizeidienst „zu entfernen“.<sup>645</sup> Ende 2002 fand das Letzte groß angelegte Untersuchungsverfahren der IPTF statt. Am Ende dieses Verfahrens wurden 260 Polizeibeamte dezertifiziert.<sup>646</sup> Insgesamt wurden in den Jahren 1996 bis 2002 von der UN Mission Bosnien-Herzegowina 1017 von ca. 16.800 Beamten, die eine vorläufige Zulassung erhielten, zum Abschluss des persönlichen Zertifizierungsverfahrens abschließend als nicht geeignet zur Ausübung des Polizeidienstes bewertet und auf Lebenszeit vom Dienst ausgeschlossen.<sup>647</sup> 6.948 von 23.751 Beamten schafften den Sprung von der Registrierung zur vorläufigen Zulassung nicht.<sup>648</sup> Die Art und Weise, in der das Zertifizierungsverfahren durchgeführt worden war, ließ die Frage aufkommen, ob hierdurch die UN/IPTF fundamentale Rechte der Beamten verletzte.

Ausgangspunkt für die Zertifizierung war der Umstand, dass die Polizeidienste in Bosnien-Herzegowina, gemessen an der Gesamtbevölkerung, eine unverhältnismäßig hohe Zahl an Polizisten beschäftigten, die zu einem großen Teil keine an dem Bedarf in Friedenszeiten ausgerichtete Ausbildung genossen haben. Die oben angegebenen Zahlen ergeben ein Verhältnis von einem Beamten auf 211 Einwohner in einer Gesamtbetrachtung Bosnien-Herzegowinas. Die hohe Beamtenzahl hing einerseits mit der fragmentarischen Struktur des Landes zusammen und zum anderen mit kriegsbe-

---

<sup>642</sup> *European Stability Initiative*, One year on: the injustice continues, S. 1.

<sup>643</sup> *European Stability Initiative*, a.a.O.

<sup>644</sup> *UN Security Council*, S/RES/1088 (1996) vom 12. Dezember 1996, Nr. 28.

<sup>645</sup> *European Stability Initiative*, On Mount Olympus – How the UN violated Human Rights in Bosnia and Herzegovina, and why nothing has been done to correct it, S. 2.

<sup>646</sup> *Hammarberg*, Council of Europe – Commissioner for Human Rights: Issue of Decertified Police Officers in Bosnia and Herzegovina, 17.01.2007, S. 2.

<sup>647</sup> *UN Security Council*, Report of the Secretary-General S/2002/1314, 02.12.2002, Abs. 4, Nr. 11; *European Stability Initiative*, On Mount Olympus – How the UN violated Human Rights in Bosnia and Herzegovina, and why nothing has been done to correct it, S. 2. Die Gesamtzahl der zertifizierten Beamten variiert zwischen Schätzungsweise 18.000 und 16.762 gemäß den Angaben der UNMIBH: *Venice Commission*, European Commission for Democracy through Law, Opinion on a possible solution to the issue of decertification of police officers in Bosnia and Herzegovina, Opinion No. 326/2004, 24.10.2005, S. 4, Nr. 18.

<sup>648</sup> *UN Security Council*, Report of the Secretary-General S/2002/1314, 02.12.2002, Abs. 4, Nr. 11.

dingtem Personalüberschuss. Die Personaldecke der Polizei wuchs in allen ethnisch geteilten Territorien während des Krieges deutlich an, was mit der Übernahme paramilitärischer Aufgaben durch die Polizei erklärt werden kann.<sup>649</sup> Der Zuwachs setzte sich auch nach Kriegsende fort und führte zur Aufnahme von Personal, welches nicht ausreichend qualifiziert war für den Polizeidienst in Friedenszeiten und welches zuvor niemals eine entsprechende Tätigkeit versehen hatte.<sup>650</sup> Viele dieser Polizisten oder paramilitärischen Einheiten begingen während des Krieges systematisch Menschenrechtsverletzungen und waren für einen regulären Polizeidienst nicht geeignet.<sup>651</sup>

Die internationale Gemeinschaft und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, zu deren Mitgliedern auch Bosnien-Herzegowina zählt, gaben als Leitbild das demokratische Polizeiwesen vor.<sup>652</sup> Aufgabe des demokratischen Polizeiwesens ist unter anderem der Schutz und die Wahrung der Menschenrechte. Diese Grundaufgabe steht in fundamentalem Widerspruch zur militarisierten Funktionsweise der Polizei in Bosnien-Herzegowina<sup>653</sup> während des Krieges. Das Leitbild des demokratischen Polizeiwesens gab der UN und der UN Mission Bosnien-Herzegowina damit die Richtschnur für die Tätigkeit in diesem Land vor. IPTF musste dafür Sorge tragen, dass Personal, welches aus unterschiedlichen Gründen nicht in der Lage war, im Rahmen dieses Leitbildes zu operieren, in der zukünftigen Polizei nicht mehr die Möglichkeit bekommen konnte, dienstliche Tätigkeiten zu verrichten. Zu diesem Zweck wurde ein abgestuftes Zertifizierungskonzept entwickelt in dessen Rahmen geeignetes Personal für den demokratischen Polizeidienst Bosnien-Herzegowinas ermittelt werden sollte. Der Zertifizierungsprozess kann an in drei aufeinander aufbauende Phasen unterteilt werden:

1. Registrierung der Beamten,
2. Befragung der Beamten mittels Fragebögen und
3. ausführliche Überprüfung der Beamten<sup>654</sup>

<sup>649</sup> Vgl. *Silver/Little*, S. 294 bezüglich des Einsatzes kroatischer Polizeieinheiten zur Errichtung von Straßensperren um Mostar zu Anfang des bosniakisch-kroatischen Konflikts im Jahr 1992. Polizeieinheiten wurden auch im benachbarten Kroatien bei konzentrierten Militäraktionen eingesetzt, vgl. *Drashtak*, Die militärischen Handlungsschemata der Konfliktparteien im ehemaligen Jugoslawien 1995 bis zum Friedensvertrag von Dayton, S. 309f., S. 338. Im April 1992 fand eine Separierung der bis dahin „gemischten“ Polizeieinheiten in der nordostbosnischen Stadt Zvornik statt. Die bosnisch-serbischen Polizeieinheiten übernahmen kurz nach der Trennung Aufgaben, die gezielt gegen die bosnisch-muslimische Bevölkerung gerichtet waren, wie z.B. Ausstellung von Passierscheinen, Überwachung von Straßensperren und Deportationen, *Tretter/Müller/Schwanke/Angeli/Richter*, „Ethnische Säuberungen“ in der nordostbosnischen Stadt Zvornik von April bis Juni 1992, S. 24 und S. 28f.

<sup>650</sup> *Celador*, Police Reform through ‚Democratic Policing‘?, S. 64.

<sup>651</sup> Vgl. *Amnesty International*, Länderkurzinfo Bosnien-Herzegowina, (ohne Datumskenntung).

<sup>652</sup> Vgl. unten stehende Ausführungen zum demokratischen Polizeiwesen unter Punkt C.

<sup>653</sup> Vgl. *Drustvo za ugrozene narode*, Runder Tisch „Suche nach Gerechtigkeit – Unterstützung der Entwicklung des demokratischen Prozesses als Basis für Versöhnung und Wiederherstellung einer multiethnischen Gemeinschaft in der Herzegowina“, (ohne Datumskenntung).

<sup>654</sup> *Aitchinson*, Police Reform in Bosnia and Herzegovina: State, Democracy and International Assis-

Die Registrierung der Polizeibeamten stand am Anfang des Zertifizierungsprozesses. Zur Registrierung mussten die Beamten ein entsprechendes Formular ausfüllen.<sup>655</sup> Es wurden persönliche Daten, der Ausbildungsstand, und der aktuelle dienstliche Status erfasst und in ein zentrales Polizeiregister unter Zuteilung einer einmaligen, permanenten Registrierungsnummer eingetragen.<sup>656</sup> Um sich registrieren zu lassen, mussten sowohl bereits früher tätige Polizeibeamte als auch Neubewerber eine Bewerbung zur Einstellung in den Polizeidienst abgeben.<sup>657</sup> Es war mithin ohne Belang, dass ein Beamter u.U. bereits jahrelang seine Tätigkeit bei der Polizei versehen hatte.<sup>658</sup> Damit war bereits der Registrierungsprozess geeignet, Unmut und Groll zu erzeugen. Hunderte von Kriminalisten und Juristen mit Universitätsabschluss wurden als unausgebildetes Personal registriert.<sup>659</sup> Nach der Bewerbung wurde eine erste Überprüfung vorgenommen, auf der eine vorläufige Zulassung zum Polizeidienst folgen konnte.<sup>660</sup> Die Zulassung erfolgte durch den IPTF-Kommissar und galt ausschließlich für die Ausübung des Dienstes innerhalb eines bestimmten Innenministeriums – Der Wechsel zu einem Dienort in einem anderen Kanton oder einer anderen Entität erforderte folglich eine erneute Zulassung. Die vorläufige Zulassung wurde erteilt, wenn bestimmte positive Kriterien durch den Bewerber erfüllt wurden und bestimmte Ausschlusskriterien nicht vorlagen. Die positiven Kriterien wurden in einem umfangreichen Katalog festgelegt. Die Bewerber für den Polizeidienst Bosnien-Hezregowinas mussten volljährig sein und die Staatsbürgerschaft dieses Landes besitzen.

Dieses Erfordernis sollte von vornherein ausschließen, dass Ausländer, die in paramilitärischen Einheiten gedient hatten, die Möglichkeit bekommen konnten, Polizeitätigkeiten in Bosnien-Herzegowina und entsprechend unerwünschten Einfluss auszuüben. Diese Maßnahme zielte auf paramilitärische Kämpfer aus dem benachbarten Serbien und Kroatien sowie auf andere ehemalige ausländische Kampfverbände, wie z.B. den Mudschaheddin ab.<sup>661</sup> Diese paramilitärischen Kampfverbände hatten dem Allgemeinen Rahmenabkommen für den Frieden folgend, Bosnien-Hezregowina zu verlassen.<sup>662</sup> Hierdurch sollte die Vertretung sachfremder Interessen und die Destabilisierung Bosnien-

---

tance, in: *Policing and Society*, Vol. 17, No. 4, S. 332.

<sup>655</sup> *UNMIBH*, The IPTF Commissioner: Registration, Provisional Authorisation and Certification, IPTF-P02/2000, 15.05.2000, S. 1.

<sup>656</sup> *UNMIBH*, a.a.O.

<sup>657</sup> *Kutnjak Ivkovic/O'Connor*, The Bosnian Police and Police Integrity – A Continuing Story, in: *European Journal of Criminology*, 2005, Band 2, Nr. 4, S. 431 f.

<sup>658</sup> *Kutnjak Ivkovic/O'Connor*, a.a.O.

<sup>659</sup> *Muratbegovic*, Police Reform in Bosnia and Herzegovina – From the Idealism to the Reality, Präsentation, S. 18.

<sup>660</sup> *UNMIBH*, The IPTF Commissioner: Registration, Provisional Authorisation and Certification, IPTF-P02/2000, 15.05.2000, S. 1, dort auch zu den folgenden Ausführungen in diesem Absatz.

<sup>661</sup> Vgl. *Flottau*, Weisse Qaida in Bosnien, in: Spiegel Online, 03.12.2006.

<sup>662</sup> „Foreign forces“; diese Bezeichnung wurde im GFAP verwendet: GFAP, Annex 1A, Artikel 3; *Holbrooke*, *Meine Mission*, S. 487.



Herzegowinas ausgeschlossen werden. Es wurden nur Bewerber vorläufig zugelassen, deren Name sich auf von den Entitäten im April 1999 (Föderation Bosnien-Herzegowina) oder September 1999 (Republika Srpska) übermittelten Registerlisten befand.<sup>663</sup> Hierdurch sollte vermieden werden, dass nach Abschluss des Registrierungs- bzw. Zertifizierungsprozess eine nachträgliche Aufnahme von ungeeignetem Personal in die Polizeidienste erfolgen konnte. Bewerber mussten einen IPTF-Standardtest sowie einen psychologischen Test bestehen. Schließlich mussten Bewerber bereits im Polizeidienst tätig sein, um eine provisorische Zulassung zu erlangen, sowie den Registrierungsprozess komplett abgeschlossen haben.<sup>664</sup>

Sofern eines der folgenden Negativkriterien vorlag, wurde eine vorläufige Zulassung zum Polizeidienst zwingend versagt. Dies war z.B. der Fall, wenn gegen den Bewerber eine öffentliche Anklage vor dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) erhoben worden war.<sup>665</sup> Das Gleiche galt für Strafverfahren vor Gerichten Bosnien-Herzegowinas, sofern diese Verfahren schwere Straftaten oder Kriegsverbrechen zum Gegenstand hatten.<sup>666</sup> Offen blieb, was IPTF unter schweren Straftaten verstand. Sofern sich die Vorwürfe im Nachhinein als haltlos erwiesen, hatte dies auf die Versagung der vorläufigen Zulassung keine Auswirkung. Die möglicherweise lange Verfahrensdauer vor den Gerichten Bosnien-Herzegowinas oder vor dem ICTY fand offenbar keine Berücksichtigung bei den entsprechenden Zertifizierungsentscheidungen. Insofern mangelte es dem Zertifizierungsprozess an der propagierten<sup>667</sup> Transparenz und Rechtsstaatlichkeit. IPTF verlangte die Vorlage eines Auszuges aus dem Strafregister. Das Register durfte für die vorläufige Zulassung, mit Ausnahme von kleineren Übertretungen, keine strafrechtlich relevanten Eintragungen aufweisen.<sup>668</sup> Auch hier blieb unklar, was konkret mit kleineren Übertretungen gemeint war und ob das gehäufte Vorliegen „von kleineren Übertretungen“ ebenfalls zur Versagung der vorläufigen Zulassung führen konnte. Der Bewerber durfte nicht ausdrücklich vom IPTF-Kommissar deautorisiert oder disqualifiziert worden sein. Schließlich durfte der Name des Bewerbers nicht auf einer Liste von ehemaligen Angehörigen von Anti-Terrorismus-Einheiten geführt werden, da diese Polizisten ein spezielles Auswahlprozedere durchlaufen mussten.

---

<sup>663</sup> *UNMIBH*, The IPTF Commissioner: Registration, Provisional Authorisation and Certification, IPTF-P02/2000, 15.05.2000, S. 2.

<sup>664</sup> *UNMIBH*, a.a.O.

<sup>665</sup> *UNMIBH*, a.a.O.; Zwei Verbindungsoffiziere des Menschenrechtsbüros wurden beim ICTY in Den Haag stationiert, vgl. Mayer Rieckh, Vetting to Prevent Future Abuses – Reforming the Police, Courts and Prosecutor’s Offices in Bosnia and Herzegovina, S. 188.

<sup>666</sup> *UNMIBH*, The IPTF Commissioner: Registration, Provisional Authorisation and Certification, IPTF-P02/2000, 15.05.2000, S. 2.

<sup>667</sup> *UN Security Council*, Report of the Secretary-General S/2002/1314, 02.12.2002, Abs. 4, Nr. 9.

<sup>668</sup> *UNMIBH*, The IPTF Commissioner: Registration, Provisional Authorisation and Certification, IPTF-P02/2000, 15.05.2000, S. 2, dort auch zu den folgenden Ausführungen.

Die vorläufige Zulassung konnte Bewerbern unter bestimmten Voraussetzungen versagt werden. Sofern der Zugelassene ein Haus illegal besetzt hielt, welches nach dem Allgemeinen Rahmenabkommen für den Frieden den ursprünglichen Eigentümern zurückgegeben werden musste und selbiger das Haus nicht binnen eines Monats zurückgab, wurde die provisorische Zulassung wieder entzogen.<sup>669</sup> Die illegale Hausbesetzung durch Polizeibeamte stellte zum damaligen Zeitpunkt ein Massenphänomen dar. Die Überprüfung der Eigentumsverhältnisse von 8.300 Polizeibeamten während des Zertifizierungszeitraums von 1999-2002 mit jüngst geänderter Anschrift ergab, dass 7.998 dieser Beamten Grundstücke illegal besetzt hielten.<sup>670</sup> Ca. 80% der illegalen Besetzer verließen noch während des andauernden Zertifizierungsverfahrens die Grundstücke, ca. 20% schlossen Mietverträge mit den rechtmäßigen Eigentümern ab.<sup>671</sup> Lediglich drei Polizeibeamte wurden dezertifiziert, nachdem sie sich geweigert hatten, besetzte Grundstücke zu räumen oder in ein reguläres Mietverhältnis zu treten.<sup>672</sup> Disziplinarverstöße konnten ebenfalls den Entzug der Zulassung zur Folge haben.<sup>673</sup> Vorläufig zugelassene Polizisten standen weiterhin unter Kontrolle und Aufsicht von IPTF. Verstöße gegen IPTF-Vorgaben konnten zu jedem Zeitpunkt bis zum endgültigen Abschluss des Zertifizierungsverfahrens den endgültigen Ausschluss aus dem Polizeidienst nach sich ziehen.<sup>674</sup> Sowohl die Angabe unrichtiger Daten bei der Registrierung als auch das Versäumnis, geänderte Daten nachträglich zu übermitteln, konnten ebenso wie die Weigerung, eine Identifikationskarte bei sich zu führen, den Ausschluss aus dem Dienst nach sich ziehen.<sup>675</sup>

Für den Zeitraum zwischen der Erteilung der vorläufigen Zulassung zum Polizeidienst und der endgültigen Zertifizierung bzw. Dezertifizierung legte die IPTF einen Katalog von Fallgruppen fest, die vorab zur Dezertifizierung führen konnten. Die Verurteilung wegen eines ernsthaften Gesetzesverstößes konnte zur Dezertifizierung führen, sofern die Einheit, in der der Beamte eingesetzt wurde, nicht willens oder in der Lage war, entsprechende Sanktionen nach den heimischen Verfahren zu verhängen.<sup>676</sup> IPTF betonte die Eigenverantwortung der örtlichen Rechtsdurchsetzungsagenturen und unter-

---

<sup>669</sup> *UNMIBH*, The IPTF Commissioner: Registration, Provisional Authorisation and Certification, IPTF-P02/2000, 15.05.2000, S. 2f.

<sup>670</sup> *Mayer Rieckh*, Vetting to Prevent Future Abuses – Reforming the Police, Courts and Prosecutor's Offices in Bosnia and Herzegovina, S. 189.

<sup>671</sup> So *Mayer Rieckh*, a.a.O.

<sup>672</sup> So *Mayer Rieckh*, a.a.O.

<sup>673</sup> *UNMIBH*, The IPTF Commissioner: Registration, Provisional Authorisation and Certification, IPTF-P02/2000, 15.05.2000, S. 2f.

<sup>674</sup> *UNMIBH*, The IPTF Commissioner: Registration, Provisional Authorisation and Certification, IPTF-P02/2000, 15.05.2000, S. 3.

<sup>675</sup> *UNMIBH*, a.a.O.

<sup>676</sup> *Venice Commission*, European Commission for Democracy through Law, Opinion on a possible solution to the issue of decertification of police officers in Bosnia and Herzegovina, Opinion No. 326/2004, 24.10.2005, S. 3.

strich, dass das laufende Zertifizierungsverfahren entsprechende Handlungen der lokalen Rechtsdurchsetzungsagenturen, wie z.B. Entlassungen, Suspendierungen, Disziplinarmaßnahmen oder strafrechtliche Untersuchungen gegen Beamte nicht ausschloss.<sup>677</sup> Sofern der betreffende Beamte wegen eines Verstoßes im Dienst disziplinar- oder strafrechtlich sanktioniert wurde, die Sanktion aber nicht der Schwere des Verstoßes entsprach, konnte IPTF eingreifen und den Beamten dezertifizieren. Sofern unabhängige Beweise gegen einen Beamten vorgebracht wurden oder sonstige Anhaltspunkte vorlagen, aus denen geschlossen werden konnte, dass dieser seine Tätigkeit nicht vorschriftsgemäß erfüllte, konnte ebenfalls eine Dezertifizierung durch IPTF ausgesprochen werden. Handlungen oder Funktionen eines Beamten im Zeitraum zwischen April 1992 und Dezember 1995, die demonstrierten, dass selbiger unfähig oder unwillig war, entsprechend internationaler Menschenrechtsstandards zu operieren, konnten ebenso zur Dezertifizierung führen wie zwei gegen den Beamten ergangene, substantielle *Non-Compliance-Reports*.

Die Regularien der IPTF während der Laufzeit des Zertifizierungsverfahrens boten IPTF nur die Handhabe, auf Verstöße von Beamten überhaupt nicht oder mit der Dezertifizierung zu reagieren. Abgestufte Instrumentarien zum Eingreifen wurden nicht geschaffen. Wie die langwierigen Proteste gegen die Dezertifizierungen zeigen, hätte eine rechtsstaatliche Herangehensweise bei der Beurteilung von Beamten zumindest dafür sorgen können, dass die nachträglichen Proteste sich in Grenzen hielten. Dem Zertifizierungsverfahren mangelte es an Transparenz und Bestimmbarkeit. Die zur Dezertifizierung verwendeten Fallgruppen boten durch die Verwendung zahlreicher unbestimmter Rechtsbegriffe wie z.B.: „ernsthafter Verstoß“ oder „substantiell“ viel Raum für Unsicherheiten. Weshalb unabhängig von einer Einzelfallbetrachtung zwei „substantielle“ Nichtbefolgungsberichte zwingend eine Dezertifizierung nach sich zogen, erschließt sich nicht. Die immense Zahl von über 23.751 registrierten Beamten, von denen über 16.000 eine vorläufige Zulassung erhielten und somit das Zertifizierungsverfahren bis zu einer abschließenden Entscheidung durchlaufen haben, erforderte eine gute Organisation und eine Straffung des Verfahrens seitens UNMIBH, um einen zeitnahen Abschluss herbeiführen zu können. Nach Beendigung der unmittelbaren Friedenssicherungsphase stand der zügige Aufbau von funktionierenden staatlichen Institutionen auf der Agenda. Schnelle Fortschritte bargen die Aussicht, das kostenintensive Engagement der UN Mission Bosnien-Herzegowina abzukürzen. Nachdem das Ende der UN-Mission abzusehen war und die Übernahme der Mission durch die EU anstand, sollte ein erfolgreich abgeschlossenes Zertifizierungsverfahren den Abschluss der Mission krönen. Folglich bewertete die UN zum Ende der Mission das Zertifizierungsverfahren und die gesamte Mission als Erfolg. Es sei eine erfolgreiche Basis für ein modernes und demokratisches Polizeiwesen in Bosnien-Herzegowina

---

<sup>677</sup> UNMIBH, The IPTF Commissioner: Removal of Provisional Authorisation and Disqualification of Law Enforcement Agency Personnell in BiH, IPTF-P10/2002, 24.05.2002, dort auch zu den folgenden Ausführungen.

geschaffen worden. Die Polizeistandards und die Kapazitäten der Polizei sowie das Vertrauen der Bevölkerung in die Sicherheit hätten zugenommen.

Langwierige Rechtsschutzverfahren und vermeintlich komplizierte Bewertungskriterien hätten diesem „Erfolg“ im Weg gestanden. Die Personalreform diene allein dem Zweck des Aufbaus von sog. Rechtsdurchsetzungsagenturen und dem Staatsaufbau. Der scheinbare erfolgreiche Aufbau einer Grundlage für ein demokratisches Polizeiwesen fand unter Missachtung demokratischer Grundsätze statt und band die Beamten, die die rechtsstaatliche Polizei als demokratische Institution stützen sollten, nicht ein. Das Registrierungs-, Zulassungs- und Zertifizierungsverfahren stellte nach Ende des Kommunismus und des Krieges den ersten Kontakt vieler Beamter mit der Demokratie oder genauer mit demokratischen Reformmaßnahmen dar. Im Rahmen dieser Reformmaßnahmen erlebten die Beamten Ungerechtigkeit und ein Ohnmachtsgefühl, welches ihnen schon aus kommunistischen Zeiten bekannt war. Es stellt sich daher die Frage, wie die Beamten, die auf diese Weise Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erlebten, ihrerseits rechtsstaatlich handeln sollten. Dieser Umstand öffnete unoppor- tunem politischen Einfluss Tür und Tor. Entgegen der Beurteilung der UN wurde zu- mindest bis zum Ende des Jahres 2002 kein nachhaltiges Ergebnis erzielt und keine dauerhafte Basis für ein demokratisches Polizeiwesen geschaffen, sondern lediglich ein Gerüst ohne Inhalt.<sup>678</sup> Den internationalen Polizeibeamten der Nachfolgemissionen eröffnete sich der von IPTF propagierte Erfolg jedenfalls nicht.<sup>679</sup>

Zum Abschluss des Zertifizierungsprozesses konnten die betreffenden Polizisten eine dauerhafte Zulassung zum Polizeidienst in Bosnien-Herzegowina erhalten. Die Quali- fikation für eine dauerhafte Zulassung wurde wie bei dem Prozedere zur vorläufigen Zulassung anhand von Positiv- und Negativlisten ermittelt. Die Punkte dieser Listen entsprachen in großen Teilen den Anforderungen für die vorläufige Zulassung. Die im Dienst nachgewiesene Fähigkeit, Polizeitätigkeiten auszuüben wurde ebenso wie ein abgeschlossener Übergangs- und Menschenrechtskurs in die Positivliste aufgenom- men.<sup>680</sup> Die Anforderungen der Positivliste mussten gänzlich erfüllt werden. Sofern ein Punkt der Negativliste erfüllt wurde, führte dies zu einer Nichterteilung der Zertifizie- rung.<sup>681</sup> Die mangelnde Fähigkeit, im Dienst die Menschenrechte zu wahren oder Ge- setzesverstöße zu Verfolgen führten zu einer Dezertifizierung gem. der Negativliste.<sup>682</sup> Absolutes Ausschlusskriterium war überdies ein laufendes Gerichtsverfahren wegen

---

<sup>678</sup> Persönliches Gespräch mit einem EUPM-Mitglied, u.a. zu der Frage der Ausgangssituation bei der Übergabe von IPTF zu EUPM. Köln, Dezember 2008.

<sup>679</sup> Persönliches Gespräch mit einem ehemaligen EUPM-Beamten im Dezember 2008 in Köln.

<sup>680</sup> *Venice Commission*, European Commission for Democracy through Law, Opinion on a possible solution to the issue of decertification of police officers in Bosnia and Herzegovina, Opinion No. 326/2004, 24.10.2005.

<sup>681</sup> *UNMIBH*, The IPTF Commissioner: Certification of Law Enforcement Agencies Personell, IPTF-P11/2002, 15.08.2002, S. 2.

<sup>682</sup> *UNMIBH*, a.a.O.

der Begehung von Kriegsverbrechen vor einem nationalen Gericht.<sup>683</sup> Ebenso wie zuvor bei der vorläufigen Zulassung geschildert, war es ohne Belang, mit welchem Urteil das Gerichtsverfahren endete. Ein nach der endgültigen Versagung der Zertifizierung ergangener Freispruch im strafrechtlichen Verfahren konnte nicht zu einer Wiedereinstellung in den Polizeidienst führen, da die Dezertifizierungsentscheidungen endgültig waren. Ein möglicherweise zu unrecht entlassener Polizist wurde somit einerseits seiner Lebensgrundlage beraubt und musste andererseits mit einem Makel leben, ohne eine im Rahmen von Rechtsstaaten übliche Rechtsschutzgarantie in Anspruch nehmen zu können. Den dezertifizierten Beamten wurde keine Möglichkeit eingeräumt, die gegen sie vorgebrachten Beweise zu entkräften; einigen ehemaligen Beamten wurden zudem die Gründe für die Entlassung nicht mitgeteilt.<sup>684</sup> Es bestand lediglich die Möglichkeit, ein eingeschränktes Beschwerdeverfahren in die Wege zu leiten. Binnen acht Tagen nach der Dezertifizierung konnte eine Beschwerde bei einer Kommission eingereicht werden, die sich aus UNMIBH-Mitgliedern rekrutierte.<sup>685</sup> Der Beschwerdeantrag musste auf Basis der Begründung der nicht erteilten Zertifizierung gestützt werden – ohne jedoch Akteneinsicht oder Zugang zu möglichen Beweismitteln beantragen zu können. Eine mündliche Anhörung des Beschwerdeführers oder seines Vertreters vor der Kommission fand nicht statt. Der IPTF-Kommissar traf seine abschließende und bindende Entscheidung auf Grundlage der Kommissionsempfehlung.

Die dauerhafte Zulassung stand auch nach Ende der umfassenden Zertifizierungsaktion unter dem Vorbehalt einer grundsätzlich möglichen anderweitigen Entscheidung durch das Büro des Hohen Repräsentanten. Weitere Entlassungen waren aufgrund von Einzelfallentscheidungen möglich.<sup>686</sup> Der Dezertifizierungsprozess basierte folglich sowohl auf einem landesweiten Screening-Prozess, als auch auf anlassbezogene ad-hoc-Maßnahmen,<sup>687</sup> die auch nachträglich zur Entlassung von Polizisten führen konnten. Die Angehörigen der Polizeidienste konnten sich demnach nicht auf das gleiche Maß an Verlässlichkeit berufen, welches von Ihnen im Rahmen der Dienstausbung verlangt wurde. Dieser Widerspruch wirkt bis in die heutige Zeit fort, da das OHR als Unsicherheitsfaktor immer noch existent ist und weil die internationale Gemeinschaft bis heute beharrlich an den Ergebnissen der nicht überprüfbaren Dezertifizierungsverfahren und ad-hoc Entscheidungen festhält.<sup>688</sup> Zwar versuchte EUPM I, sich

---

<sup>683</sup> UNMIBH, a.a.O.

<sup>684</sup> *European Stability Initiative*, On Mount Olympus – How the UN violated Human Rights in Bosnia and Herzegovina, and why nothing has been done to correct it, S. 2.

<sup>685</sup> *Venice Commission*, European Commission for Democracy through Law, Opinion on a possible solution to the issue of decertification of police officers in Bosnia and Herzegovina, Opinion No. 326/2004, 24.10.2005, S. 4, Nr. 17, dort auch zu den folgenden Ausführungen.

<sup>686</sup> *Aitchinson*, Police Reform in Bosnia and Herzegovina: State, Democracy and International Assistance, in: *Policing and Society*, Vol. 17, No. 4, S. 332 f.

<sup>687</sup> *ICG*, Policing the Police in Bosnia – A further Reform Agenda, 10.05.2002, S. 51.

<sup>688</sup> Vgl. *Hammarberg*, Council of Europe – Commissioner for Human Rights: Issue of Decertified Police Officers in Bosnia and Herzegovina, 17.01.2007; vgl. *OHR*, Report to the European Parliament by the OHR and EU Special Representative for BiH, July 2006-April 2007, 31.03.2007, Nr. 73.

von den Dezertifizierungen zu distanzieren, was sich daran zeigte, dass es 198 nicht abgeschlossene IPTF-Zertifizierungsverfahren, entgegen der Bitte von IPTF-Verantwortlichen im Rahmen der Missionsübergabegespräche, nicht zu Ende führen wollte.<sup>689</sup> Es gelang der EU jedoch nicht, ihre Hände in Unschuld zu waschen und einen „clear break“<sup>690</sup> zur Vorängermission durchzuführen, da sie bezüglich der Aufhebung der möglicherweise zu Unrecht ergangenen Dezertifizierungsentscheidungen kein Interesse zeigte. Das Unsicherheitsgefühl, mit welchem Polizeibeamte aufgrund der Möglichkeit von ad-hoc Entscheidungen durch das Büro des Hohen Repräsentanten (OHR) leben müssen, ist neben einer geringen Entlohnung Ursache für die Korruptionsanfälligkeit sowie für eine verringerte Motivation. Leitende Polizeibeamte brachten bei einem Fortbildungsseminar in Sarajevo im Jahr 2006 in diesem Zusammenhang ihr Ohnmachtsgefühl zum Ausdruck.<sup>691</sup> Es sei an der Zeit, dass das OHR mit den entsprechenden Machtbefugnissen aufgelöst werde und man nicht mehr Spielball nationaler und internationaler Interessen sei.<sup>692</sup>

Die Zertifizierungsmaßnahmen sollten, wie oben beschrieben, primär dazu dienen, grundsätzlich geeignetes Personal für den demokratischen Polizeidienst zu identifizieren. Die Art und Weise, in der die Zertifizierungsverfahren durchgeführt wurden, konnten den Verdacht aufkommen lassen, dass unter dem Vorwand von Entfernung von für den Dienst ungeeignetem Personal eine Art „Downsizing“ durch die Hintertür betrieben wurde. Ende 2008 versuchte das OHR in einer Pressemitteilung den anhaltenden Disput über die Dezertifizierungsverfahren zu entschärfen. Das OHR verwies auf einen Brief des UN Sicherheitsrates vom 30. April 2007,<sup>693</sup> durch den die grundsätzliche Möglichkeit zur Aufhebung des permanenten Ausschlusses aus dem Polizeidienst auf Lebenszeit eröffnet wurde.<sup>694</sup> Unter Berufung auf die erzielten Fortschritte in Bosnien-Herzegowina und das in der Föderation eingeführte Polizeibeamtengesetz (Law on Police Officials of Bosnia and Herzegovina) konnten sich dezertifizierte ehemalige Beamte nunmehr neu bewerben.<sup>695</sup> Die Vertreter des Sicherheitsrates betonten, dass die Möglichkeit einer Neubewerbung keinen Einfluss auf die ursprüngliche Dezertifizierungsentscheidung haben konnte.<sup>696</sup> Dies bedeutete im Ergebnis, dass die ehemaligen Beamten keine Aussicht hatten, bei einer Einstellung ihren ehemaligen Rang einzunehmen oder ein dem ehemaligen Rang entsprechendes Gehalt zu beziehen. Die ursprünglich versagte Zertifizierung hatte dazu geführt, dass ehemalige Polizeibeamte

---

<sup>689</sup> *European Stability Initiative*, On Mount Olympus – How the UN violated Human Rights in Bosnia and Herzegovina, and why nothing has been done to correct it, S. 9f.

<sup>690</sup> *European Stability Initiative*, a.a.O.

<sup>691</sup> Diskussion von leitenden Polizeibeamten in der Polizeiakademie Sarajevo, September 2006

<sup>692</sup> Diskussion von leitenden Polizeibeamten in der Polizeiakademie Sarajevo, September 2006

<sup>693</sup> OHR, Protest in Front of a Wrong Address, 10.12.2008.

<sup>694</sup> OHR, Press Releases – UNSC Offered Lifting Lifetime Ban In 2007, 09.06.2008.

<sup>695</sup> Parry, Brief an den Ständigen Repräsentanten Bosnien-Herzegowinas bei der UN, 30. April 2007.

<sup>696</sup> Parry, a.a.O.

aufgrund des Makels der Dezertifizierung anderweitig keine Anstellung erhielten.<sup>697</sup> Ebenso eröffnete die Stellungnahme des UN-Sicherheitsrates nicht die Möglichkeit einer formellen Rehabilitierung oder die Möglichkeit, Ersatz für möglicherweise zu Unrecht erlittene Gehaltsverluste beanspruchen zu können,<sup>698</sup> da der Sicherheitsrat weiterhin auf der Richtigkeit der getroffenen Dezertifizierungsentscheidungen beharrte. Letztlich mussten ehemalige Beamte, unabhängig vom ehemaligen Rang, ebenso wie Neubewerber für den Polizeidienst die entsprechenden Einstellungstests durchlaufen, eine komplette Polizeiausbildung absolvieren, um anschließend als Anfänger in den Polizeidienst mit entsprechendem Gehalt eintreten zu können.<sup>699</sup>

Zum Abschluss der Zertifizierung erhielten 15.786 Beamte eine „endgültige“ Zertifizierung.<sup>700</sup> Im folgenden Zeitraum pendelte sich die Gesamtbeamtenzahl auf 17.000 ein, was in einem Land mit zu diesem Zeitpunkt ca. 3,8 Mio. Einwohnern,<sup>701</sup> Kosten in Höhe von 180 Mio. Euro im Jahr nach sich zog.<sup>702</sup> Dies entspricht ungefähr einem Verhältnis von einem Beamten auf 224 Einwohner im gesamten Bosnien-Herzegowina.

Die Akkreditierung von *law enforcement agencies* bzw. Vollzugsbehörden durch IPTF erfolgte zum Abschluss der IPTF Mission.<sup>703</sup> Im Rahmen des Akkreditierungsprozesses wurde die Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit der 14 Vollzugsbehörden auf organisatorischer und fiskaler Ebene überprüft.<sup>704</sup> Zugleich wurden operative Standardprozeduren für die betreffenden Vollzugsbehörden entwickelt.<sup>705</sup> Die zum Ende des Jahres 2002 abgeschlossene Akkreditierung sollte die rechtsstaatliche Arbeitsweise der akkreditierten Polizeien ausweisen.<sup>706</sup>

#### d. Downsizing

Wie zuvor angesprochen, stehen die Zertifizierungsmaßnahmen in engem Zusammenhang mit dem Abbau der Überbesetzung der Polizeibehörden. Im Rahmen der Petersberger Erklärung aus dem Jahr 1996 wurde die Föderation verpflichtet, die Anzahl der Polizeibeamten deutlich zu reduzieren.<sup>707</sup> Die Föderation verpflichtete sich zu einer Reduzierung der Gesamtbeamtenzahl auf 11.500 bei einer Ausgangszahl von 32.750

<sup>697</sup> Vgl. Mayer Rieckh, Vetting to Prevent Future Abuses – Reforming the Police, Courts and Prosecutor's Offices in Bosnia and Herzegovina, S. 192.

<sup>698</sup> *European Stability Initiative*, One year on: the injustice continues, 26.06.2008, S. 1f.

<sup>699</sup> *European Stability Initiative*, a.a.O.

<sup>700</sup> *Canada History*, UN Balkans, (ohne Datumskennung).

<sup>701</sup> *UNESCO*, Länderinformation Bosnien-Herzegowina, 30.04.2005.

<sup>702</sup> *Commission of the European Communities*, Feasibility Study, 18.11.2003, S. 25f.

<sup>703</sup> Wisler, The Police Reform in Bosnia and Herzegovina, S. 151f.

<sup>704</sup> Wisler, The Police Reform in Bosnia and Herzegovina, S. 152.

<sup>705</sup> *UN*, Yearbook of the United Nations, Ausgabe 56 für das Jahr 2002, S. 360.

<sup>706</sup> Wisler, The Police Reform in Bosnia and Herzegovina, S. 152.

<sup>707</sup> So Das/Palmiotto, World Police Encyclopedia, Volume 1, A-K, S. 115.

Beamten zu Kriegsende.<sup>708</sup> Dies entspricht einer Reduktion um ungefähr 2/3 des Gesamtpersonals. Der im Jahr 1991 durchgeführte Volkszählung zur Folge hatte das Gebiet der heutigen Föderation Bosnien-Herzegowinas (FBiH) eine Einwohnerzahl von 2.720.074 Menschen.<sup>709</sup> Auf Basis dieser Zahlen ergibt sich bei Kriegsende ein Verhältnis von einem Polizeibeamten auf 83 Einwohner. Die nach Petersberg vorgesehene Reduktion der Gesamtzahl der Polizeibeamten ergibt im Ergebnis ein Verhältnis von 237 Föderationseinwohnern auf einen Polizeibeamten. Trotz der massiven Reduktion ist dieses Verhältnis immer noch doppelt so hoch wie im europäischen Durchschnitt.<sup>710</sup> In vergleichbaren Ländern wie der Schweiz oder den Niederlanden entspricht das Verhältnis im ländlich geprägten Bereich lediglich 1 zu 400-500.<sup>711</sup>

In der Republika Srpska, die entsprechend der Volkszählung von 1991 eine Einwohnerzahl von 1.569.332 Einwohnern hatte,<sup>712</sup> regte sich Widerstand gegen die geforderte Reduktion der Beamtenzahl. IPTF forderte ein Limit von maximal 6.000 Polizeibeamten auf dem Gebiet der Republika Srpska, wohingegen die Republika Srpska auf eine Parität der Beamtenzahl mit der Föderation bestand.<sup>713</sup> Die von IPTF geforderte Reduktion hätte zu einem Verhältnis von einem Polizeibeamten auf 262 Einwohner in der Republika Srpska geführt. Die absolute Parität hätte auf Grundlage einer Beamtenzahl von 11.500 pro Entität<sup>714</sup> zu einem Beamten-Einwohner-Verhältnis von 1/136 geführt. Diese nahezu doppelte Besetzung in Relation zur Einwohnerzahl lässt sich mit technischen Anforderungen nicht begründen. Das Beharren auf die Parität legt nahe, dass die Republika Srpska immer noch Wert auf die paramilitärische Funktion der Polizei legte. Hiermit korrespondiert der Umstand, dass im November 1996 bei durch die Armee der Vereinigten Staaten durchgeführten Razzien in Polizeihauptquartieren Waffenarsenale entdeckt wurden, die eher auf kleine Armeen zugeschnitten schienen als auf Polizeieinheiten.<sup>715</sup> Des Weiteren konnte eine hohe Zahl von Beamten auch ohne konkrete Aktionen der Polizisten auf potentielle Rückkehrer einschüchternd wirken.

---

<sup>708</sup> Davon 29.750 Polizeibeamte in bosniakischen Gebieten, 3000 in bosnisch-kroatischen Gebieten, *Das/Palmiotto*, World Police Encyclopedia, Volume 1, A-K, S. 115; andere Schätzungen gehen von einer Gesamtzahl von 44.000 beschäftigten Polizisten unmittelbar nach dem Krieg aus: *UN Security Council*, Report of the Secretary-General S/2002/1314, 02.12.2002, Abs. 3, Nr. 7.

<sup>709</sup> *Federalni Zavod za Statistiku*, Stanovništvo Federacije Bosne i Hercegovine 1996-2006 – Statistički Bilten Br. 110, S. 20.

<sup>710</sup> *Das/Palmiotto*, World Police Encyclopedia, Volume 1, A-K, S. 115.

<sup>711</sup> *Muehlmann*, Police Restructuring in Bosnia – Herzegovina, Problems of Internationally-led Security Sector Reform, in: *Journal of Intervention and Statebuilding*, 01.03.2008, S. 2 und S. 21.

<sup>712</sup> *Federalni Zavod za Statistiku*, Stanovništvo Federacije Bosne i Hercegovine 1996-2006 – Statistički Bilten Br. 110, S. 20.

<sup>713</sup> *Das/Palmiotto*, World Police Encyclopedia, Volume 1, A-K, S. 115.

<sup>714</sup> Ausgenommen von diesen Betrachtungen ist der Brcko-Distrikt.

<sup>715</sup> *Sismanidis*, Police Functions in Peace Operations – Report from a workshop organized by the United States Institute of Peace, S. V.



Die erzielten Erfolge im Hinblick auf die Entwicklung der Polizei beschränkten sich zum Ende der IPTF-Mission auf eine Verbesserung der Ausrüstung<sup>716</sup> sowie auf die erfolgreiche Vermittlung von grundlegenden Fertigkeiten für den Polizeidienst, die strukturellen Probleme hingegen wurden nicht gelöst.<sup>717</sup> Eine interentitäre Zusammenarbeit der Polizeibehörden fand kaum statt und der politische Einfluss auf die Tätigkeit der Polizei blieb ungebrochen. Die siebenjährige IPTF Mission war eine der umfassendsten Polizei-Reform- und Restrukturierungsprojekte, welches die UN jemals in Angriff genommen hatte.<sup>718</sup> Trotz der ungelösten Probleme bestand die Tendenz ehemaliger Beteiligter, IPTF ohne Einschränkungen als Erfolg zu bezeichnen. Nicht zuletzt die ohne größere Probleme durchgeführten landesweiten Generalwahlen im Oktober des Jahres 2002 wurden als Argument für den Erfolg von IPTF ins Feld geführt. Bei den Wahlen wurden sowohl die Vertreter für das dreiköpfige Präsidentengremium, Mitglieder des Repräsentantenhauses sowie die Mitglieder der kantonalen Versammlungen gewählt.<sup>719</sup> Die Sicherung der Wahlen erfolgte durch eine umfassende Mobilmachung des IPTF Personals.<sup>720</sup> Durch die gesteigerte optische Präsenz sollte unbedingte Eingriffsbereitschaft demonstriert werden.<sup>721</sup> Letztlich dürfte der ruhige Ablauf der Wahlen, ähnlich wie bei den Wahlen im Jahr 1996,<sup>722</sup> mit den von vornherein positiven Aussichten für die nationalkonservativen Parteien im Zusammenhang gestanden haben. Im Ergebnis dominierten die nationalistischen Parteien SDA, SDS und HDZ die Wahlen des Jahres 2002.<sup>723</sup> Auch wenn diese Parteien in der Programmatik und im Auftreten nicht mit der radikalen Ausformung in den frühen 90er Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts gleichzusetzen waren, so drückte das Wahlergebnis zugunsten dieser Parteien eine erhebliche Unzufriedenheit mit der Ist-Situation in der Bevölkerung aus.<sup>724</sup> Vielmehr stellte das Votum der Bevölkerung nach Einschätzung des damaligen Spezialrepräsentanten der UN Jacques Paul Klein einen allgemeinen Ausdruck der Unzufriedenheit mit der Situation im Land und mit der unkoordinierten Arbeit der in-

---

<sup>716</sup> Bis zuletzt nahmen die meisten Polizeibehörden materielle Hilfsleistungen zur Verbesserung der Ausstattung dankend an – die Vermittlung von Know-how für die Arbeit der Polizei wurde mit den Jahren hingegen zunehmend Schwieriger, da sich ansteigender Widerstand in Reihen der Polizei aufbaute, Schriftliche Befragung eines EUPM-Beamten im Dezember 2008.

<sup>717</sup> *Muehlmann*, Police Restructuring in Bosnia-Herzegovina, Problems of Internationally-led Security Sector Reform, in: *Journal of Intervention and Statebuilding*, 01.03.2008, S. 3.

<sup>718</sup> *Kutnjak Ivkovic/O'Connor*, The Bosnian Police and Police Integrity – A Continuing Story, in: *European Journal of Criminology*, 2005, Band 2, Nr. 4, S. 429.

<sup>719</sup> *Inter-Parliamentary Union*, Bosnia and Herzegovina – Parliamentary Chamber: Elections held in 2002, 05.02.2002.

<sup>720</sup> *Inter-Parliamentary Union*, a.a.O.

<sup>721</sup> *Dietz*, Kurzbericht über die Friedensmission der UN der ersten europäischen Polizeimission in BosnienHerzegowina, S. 3.

<sup>722</sup> Vgl. Ausführungen unter Punkt A, III, 5, c, aa.

<sup>723</sup> SDA – Muslimische Partei für Demokratische Aktion, SDS – Serbisch – Demokratische Partei und HDZ – Kroatische Demokratische Vereinigung, *Inter-Parliamentary Union*, Bosnia and Herzegovina – Parliamentary Chamber: Elections held in 2002, 05.02.2002.

<sup>724</sup> *Klein*, Bosnia and Herzegovina needs support not partition, 28.10.2002.

ternationalen Gemeinschaft dar.<sup>725</sup> Zudem war die zu diesem Zeitpunkt vorhandene latente Kriegsgefahr nicht zu unterschätzen, die aufgrund der Existenz von drei ethnisch separierten Armeen theoretisch binnen weniger Tage zur Realität werden konnte.<sup>726</sup>

Eine Rolle für die nachträglich positive Bewertung von IPTF dürfte nicht zuletzt die Tatsache gespielt haben, dass der ehemalige Leiter der IPTF zum ersten Leiter der nachfolgenden europäischen Polizeimission (EUPM) bestellt wurde.<sup>727</sup> Diese Maßnahme sollte die Kontinuität und einen sanften Übergang zwischen IPTF und EUPM sicherstellen,<sup>728</sup> führte aber in erster Linie dazu, dass EUPM von den betroffenen Beamten mit IPTF gleichgesetzt wurde, deren Dezertifizierungsrausch zum Ende der Mission noch in lebhafter Erinnerung war.<sup>729</sup> Die UN trug mit ihrer Bewertung zum Abschluss der Mission, die gänzlich von den tatsächlichen Errungenschaften abwich, zur Konfusion bei. Die UN habe den ihr vom Allgemeinen Rahmenabkommen für den Frieden umrissenen Auftrag gänzlich und somit erfolgreich erfüllt, lautete die abschließende Bewertung des damaligen Spezialgesandten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen.<sup>730</sup> Das intensive Training der Polizeibeamten habe zu einer lokalen Übernahme des Reformprozesses (local ownership) geführt.<sup>731</sup> Die Kooperation zwischen den Polizeibehörden habe zu einer Steigerung des Vertrauens in der Bevölkerung geführt.<sup>732</sup> Diese Einschätzung wich zum Teil erheblich von den Eindrücken ab, die die EUPM Beamten von der Situation in Bosnien-Herzegowina erlangten. Angesichts der ernüchternden Ausgangssituation zum Zeitpunkt der Übernahme der Mission durch EUPM wurde zum Teil in Reihen der EUPM die Frage aufgeworfen, was IPTF in den vorangehenden Jahren überhaupt geleistet habe.<sup>733</sup> Die Tendenz, das Erreichte entgegen der Ist-Situation als Erfolg zu bewerten, führte zu einer nachhaltigen Belastung der EUP-Missionen, zumal sich die EU-Kommission bei der Planung der Nachfolgemission mit Kritik an IPTF deutlich zurück hielt.<sup>734</sup>

---

<sup>725</sup> Klein, a.a.O.

<sup>726</sup> Klein, a.a.O.

<sup>727</sup> So *Penska*, Policing Bosnia and Herzegovina 2003-2005 – Issues of Mandates and Management in ESDP Missions, 22. Dezember 2006, S. 6.

<sup>728</sup> *UN Security Council*, Report of the Secretary-General S/2002/1314, 02.12.2002, Abs. 2, Nr. 5; *Osland*, The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina, S. 553.

<sup>729</sup> Vgl. *Penska*, Policing Bosnia and Herzegovina 2003-2005 – Issues of Mandates and Management in ESDP Missions, 22. Dezember 2006, S. 6

<sup>730</sup> Jacques Paul Klein, zit. in: *UN Security Council*, Press Release SC/7595, 4661st Meeting (AM), 12.12.2002.

<sup>731</sup> Jacques Paul Klein, a.a.O.

<sup>732</sup> Jacques Paul Klein, a.a.O.

<sup>733</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008.

<sup>734</sup> Rapid Press Release, 2406. Tagung des Rates – Allgemeine Angelegenheiten, 28.01.2002, C/02/16 – 5636/02 (Presse 16), S. 22f.

## B. Die Polizeimission der Europäischen Union – EUPM

### I. EUPM I

#### 1. Vorbereitungen zur Übernahme der Polizeimission

Die EU erhöhte bereits vor Übernahme der Polizeimission im Jahre 2003 schrittweise ihr Engagement in Bosnien-Herzegowina. Mit der Einführung der EU/BiH Taskforce auf konsultativer Ebene<sup>735</sup> im Jahr 1998 sollte die Zusammenarbeit zwischen der EU und Bosnien-Herzegowina intensiviert werden.<sup>736</sup> Dies galt für die politische Zusammenarbeit, die Justizreform, Bildung, Medien, und die Reform der Wirtschaft.<sup>737</sup> Im März 2000 wurde eine *Road Map* festgelegt, die 18 Punkte beinhaltete und die zu einer weiteren Annäherung Bosnien-Herzegowinas an die EU führen sollte.<sup>738</sup> Die Perspektive einer stärkeren Assoziierung zur EU und die langfristige Aussicht eines EU-Beitritts wurden vermehrt ins Feld geführt, um die Verantwortlichen des Landes zu einer verbesserten Zusammenarbeit zu bewegen.<sup>739</sup> Die Lösung der Bosnien-Frage wurde zunehmend in einer Bindung des Vielvölkerstaates an Europa gesehen.<sup>740</sup> Die geplante EU-Polizeimission sollte demzufolge zwei Aufgaben erfüllen. Zum einen sollte sie Teil einer gesamten Friedensimplementierungsstrategie für Bosnien-Herzegowina sein, zum anderen sollte sie einen Beitrag zur EU-Politik der Assoziierung und Stabilisierung leisten.<sup>741</sup> Aus diesem Grund sollte der kommende Hohe Repräsentant Patrick „Paddy“ Ashdown zugleich zum Europäischen Spezialgesandten ernannt werden.<sup>742</sup> Am 28. Januar 2002 erklärte die EU offiziell ihre Bereitschaft, die Polizeimission in Bosnien-Herzegowina zu Beginn des Jahres 2003 zu übernehmen.<sup>743</sup> Das Angebot der EU wurde auf einer Sitzung des Friedensimplementierungsrates vom 28. Februar 2002 begrüßt und angenommen.<sup>744</sup>

<sup>735</sup> *Commission of the European Communities*, Feasibility Study, 18.11.2003, S. 5.

<sup>736</sup> OHR, PIC Madrid Declaration, 16.12.1998, Absatz 6, Nr. 6 und 7; Chandler, Introduction, in: *Peace Without Politics? Ten Years of International Statebuilding in Bosnia*, S. 10.

<sup>737</sup> Chandler, Introduction, in: *Peace Without Politics? Ten Years of International Statebuilding in Bosnia*, S. 10.

<sup>738</sup> Hodzic, Challenges for BiH in the EU, (ohne Datumsangabe), S. 1ff., *Commission of the European Communities*, Feasibility Study, 18.11.2003, S. 5.

<sup>739</sup> Vgl. OHR, PIC Declaration Annex, 24.05.2000.

<sup>740</sup> Chandler, Introduction, in: *Peace Without Politics? Ten Years of International Statebuilding in Bosnia*, S. 11.

<sup>741</sup> *European Council*, 2409th Council meeting, General Affairs, 6247/ 02 (Presse 30), 18. und 19. Februar 2002, S. 16, Nr. 1.

<sup>742</sup> *European Council*, 2409th Council meeting, General Affairs, 6247/ 02 (Presse 30), 18. und 19. Februar 2002, S. 16, Nr. 3.

<sup>743</sup> *European Council*, 2409th Council meeting, General Affairs, 6247/ 02 (Presse 30), 18. und 19. Februar 2002, S. 16.

<sup>744</sup> *UN Security Council Resolution*, S/RES/1396 (2002) vom 05.03.2002.

Erste Aufgabe der EUPM sollte die Konsolidierung der durch die Arbeit der IPTF erzielten Erfolge sein. Dies sollte durch die Aufstellung eines Polizeiaufgebotes gewährleistet werden, welches nach bewährten internationalen und europäischen Praktiken operieren sollte.<sup>745</sup> Die Planungen sahen nicht vor, EUPM unmittelbar mit operativen Befugnissen auszustatten. Die allgemeinen Aufgaben von EUPM sollten in der

1. Überwachung,
2. Beratung und Kontrollen auf geeigneter Ebene und
3. Ausbildung sowie Erbringung technischer Unterstützung

bestehen.<sup>746</sup>

Im Unterschied zur IPTF sollte die Tätigkeit der EUPM auf einem zur Herstellung von Rechtsstaatlichkeit dienenden, umfassenderen Konzept fußen. Zudem sollte die bereits initiierte Rationalisierung der Tätigkeit der internationalen Gemeinschaft fortgeführt werden.<sup>747</sup>

Das UNMIBH/IPTF Mandat wurde der Resolution des UN Sicherheitsrates S/RES/1423 (2002)<sup>748</sup> folgend zum 31.12.2002 beendet. Im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) nahm die Europäische Polizeimission (EUPM), später als EUPM I bezeichnet, am 01.01.2003 ihre Tätigkeit auf.<sup>749</sup> Die Europäische Sicherheitsstrategie war Folge des stetigen Wachstums der EU und der Erkenntnis, dass keine Region der Welt am Ende des 20. Jahrhunderts von kriegerischen Auseinandersetzungen verschont geblieben war.<sup>750</sup> Die Größe der Europäischen Union mit über 450 Millionen Einwohnern und die zunehmende Konvergenz von Interessen der Staaten der EU machte selbige zwangsläufig zu einem globalen Akteur mit entsprechend hoher Verantwortung.<sup>751</sup> Eine einheitliche Sicherheitsstrategie wurde nicht zuletzt durch die zunehmende Sensibilisierung in Bezug auf internationale terroristische Bedrohungen<sup>752</sup> und die mangelnde Fähigkeit der EU, den Balkan-Konflikt der 90er Jahre ohne die Hilfe der NATO und der USA in den Griff zu bekommen, gefördert. Die Hauptbedrohungen, die die EU mit der einheitlichen Sicherheitsstrategie bekämpfen wollte, waren neben dem Terrorismus:

- die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen,

<sup>745</sup> *Rapid Press Release*, 2406. Tagung des Rates – Allgemeine Angelegenheiten, 28.01.2002, C/02/16 – 5636/02 (Presse 16), S. 22.

<sup>746</sup> *Rapid Press Release*, a.a.O.

<sup>747</sup> *Rapid Press Release*, a.a.O.

<sup>748</sup> *UN Security Council*, S/RES/1423 (2002), 12. Juli 2002, Absatz 3.

<sup>749</sup> *Penska*, Policing Bosnia and Herzegovina 2003-2005 – Issues of Mandates and Management in ESDP Missions, 22. Dezember 2006, S. 3.

<sup>750</sup> *Rat der Europäischen Union*, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt – Europäische Sicherheitsstrategie, 12.12.2003, S. 1.

<sup>751</sup> *Rat der Europäischen Union*, a.a.O.

<sup>752</sup> *Rat der Europäischen Union*, a.a.O.

- die organisierte Kriminalität,
- regionale Konflikte und
- das Scheitern von Staaten, die ihrerseits zu einer Zunahme von Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen führen konnten.<sup>753</sup>

Im Hinblick auf Bosnien-Herzegowina hätte das Scheitern des Staatsaufbaus die Gefahr einer Zunahme dieser Bedrohungen bewirken können. Eine mangelhaft arbeitende Polizei in Bosnien-Herzegowina konnte sich in Verbindung mit der für den Menschen- und Drogenhandel strategisch wichtigen Lage des Landes zu einer Gefahr für die Sicherheit in der EU ausweiten. EUPM I war die erste im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik konzipierte Mission.<sup>754</sup>

## 2. Übergabe IPTF – EUPM I (Die Brüsseler Sicherheitslücke)

Die EU-Polizeimission sollte zur vollständigen Umsetzung des Friedens unter Leitung des Hohen Repräsentanten und des Friedensimplementierungsrates und zur Verwirklichung der allgemeinen Politikziele der EU in der Region, insbesondere in Bezug auf den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, beitragen.<sup>755</sup> Die Erhöhung der Polizeistandards sollte zur Friedensimplementierung beitragen. Bosnien-Herzegowina sollte dabei nicht lediglich Empfänger von Hilfs- und Assistenzmaßnahmen sein, sondern zur treibenden Kraft des Reformprozesses werden (*BiH ownership*).<sup>756</sup>

Der Übergang von IPTF zu EUPM I sollte reibungslos verlaufen.<sup>757</sup> Hierzu war bereits Anfang 2002 eine enge Abstimmung mit den Vereinten Nationen vorgesehen.<sup>758</sup> Die konkreten Planungen sahen eine Übernahme von 119 IPTF Beamten vor, die in ihren bisherigen, zum Teil sensiblen Bereichen, tätig bleiben sollten.<sup>759</sup> EUPM war demzufolge entgegen der Missionsbezeichnung nicht als reines EU-Programm ausgestaltet, sondern bezog auch Staaten mit ein, die nicht Mitglied der EU waren.<sup>760</sup> Die EU ent-

<sup>753</sup> *Rat der Europäischen Union*, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt – Europäische Sicherheitsstrategie, 12.12.2003, S. 3ff.

<sup>754</sup> *Penska*, Policing Bosnia and Herzegovina 2003-2005 – Issues of Mandates and Management in ESDP Missions, 22. Dezember 2006, S. 2.

<sup>755</sup> *So Rapid Press Release*, 2406. Tagung des Rates – Allgemeine Angelegenheiten, 28.01.2002, C/02/16 – 5636/02 (Presse 16), S. 22.

<sup>756</sup> *European Council*, 2409th Council meeting, General Affairs, 6247/ 02 (Presse 30), 18. und 19. Februar 2002, S. 16, Nr. 2.

<sup>757</sup> Vgl. *Council of the European Union*, Council Joint Action of 11 March 2002 on the European Union Police Mission, (2002/210/CFSP), S. 1, Absatz 3.

<sup>758</sup> *UN Security Council*, Report of the Secretary-General S/2002/1314, 02.12.2002, Abs. 2, Nr. 5, zuletzt besucht am 23.11.2008; *Rapid Press Release*, 2406. Tagung des Rates – Allgemeine Angelegenheiten, 28.01.2002, C/02/16 – 5636/02 (Presse 16), S. 23; *UN Security Council Resolution*, S/RES/1396 (2002) vom 05.03.2002, Nr. 4.

<sup>759</sup> *UN Security Council*, Report of the Secretary-General S/2002/1314, 02.12.2002, Abs. 2, Nr. 5.

<sup>760</sup> *UN Security Council Resolution*, S/RES/1396 (2002) vom 05.03.2002, Nr. 3.

sendete zwischen August und Dezember 2002 ein Planungsteam zur Vorbereitung der Mission nach Sarajevo.<sup>761</sup> Ein UN Verbindungsbüro wurde bis zur Sicherstellung der Transition in Sarajevo bis zum Juni 2003 besetzt gehalten.<sup>762</sup>

Die erste EU-Polizeimission startete trotz der zeitlichen Überlappung der beiden Missionen mit zahlreichen Belastungen. Die gestiegenen europäischen Ambitionen in der Weltpolitik führten zu Streitigkeiten über die Konzeption der IPTF-Nachfolgemission. Der Übergang von IPTF zu EUPM I verlief zudem in der Praxis äußerst chaotisch. Zwar wurde die Übergabe von IPTF-Verantwortlichen im Nachhinein als äußerst erfolgreich und flüssig bezeichnet.<sup>763</sup> Tatsächlich erfolgte der Übergang alles andere als reibungslos, was eine Folge von Versäumnissen auf beiden Seiten war. Beispielsweise wurden wichtige Unterlagen, die von EUPM zur Aufnahme ihrer Arbeit benötigt wurden, von IPTF-Verantwortlichen nicht rechtzeitig übermittelt.<sup>764</sup> Die personelle Reduktion im Zuge des Übergangs erzeugte ein erhöhtes Arbeits- und Belastungspensum für die neuen EUPM-Beamten.<sup>765</sup> Zugleich ging der Übergang mit einer erheblichen Reduktion des Budgets von 145 Mio. US-Dollar jährlich auf geplante 38 Mio. Euro einher.<sup>766</sup> Die EUPM-Missionsverantwortlichen waren von der Anzahl und der Komplexität der Aufgaben der Leitung einer Polizeimission anfänglich überfordert.<sup>767</sup> Hierzu beigetragen hat der Umstand, dass EUPM keine Möglichkeit hatte, die stattgefundenen Zertifizierungsverfahren im Einzelfall zu überprüfen.<sup>768</sup> Ebenso wurde seitens der UN Mission Bosnien-Herzegowina versäumt, einen effektiven Mechanismus zu installieren, um die unrechtmäßige Wiedereinstellung von dezertifiziertem Personal zu verhindern.<sup>769</sup> Als Folge wurde die EUPM mit einem Aufgabenfeld belastet, welches man schon als abgeschlossen gewährt hatte.

Die Vereinigten Staaten zeigten sich reserviert gegenüber einer von der EU geleiteten Polizeimission,<sup>770</sup> ähnlich wie sie es zuvor schon hinsichtlich einer der UN unterstehenden IPTF-Mission getan hatten, und präferierten eine Mission unter der Leitung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.<sup>771</sup> Die Vereinigten Staaten

---

<sup>761</sup> *Schroeder*, Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform, S. 210.

<sup>762</sup> *UN Security Council*, Report of the Secretary-General S/2002/1314, 02.12.2002, Abs. 2, Nr. 5.

<sup>763</sup> Vgl. *Gouy*, From Dayton to Brussels, in: *SFOR Informer*, Ausgabe 154, 19.12.2002.

<sup>764</sup> Vgl. *Penska*, Policing Bosnia and Herzegovina 2003-2005 – Issues of Mandates and Management in ESDP Missions, 22. Dezember 2006, S. 5.

<sup>765</sup> *Poucher Harbin*, Bosnia: UN handover causes concern, Institute for War and Peace Reporting, in: *BCR*, Ausgabe 393, 23.12.2002.

<sup>766</sup> *Poucher Harbin*, a.a.O.

<sup>767</sup> Vgl. *Penska*, Policing Bosnia and Herzegovina 2003-2005 – Issues of Mandates and Management in ESDP Missions, 22. Dezember 2006, S. 5.

<sup>768</sup> *Mayer Rieckh*, Vetting to Prevent Future Abuses – Reforming the Police, Courts and Prosecutor's Offices in Bosnia and Herzegovina, S. 211.

<sup>769</sup> *Mayer Rieckh*, a.a.O.

<sup>770</sup> *Williams*, Bosnia and Herzegovina, Statement in UN Security Council, 23.10.2002.

<sup>771</sup> *Penska*, Policing Bosnia and Herzegovina 2003-2005 – Issues of Mandates and Management in

bevorzugten überdies eine mächtigere Polizeimission – EUPM I war im Gegensatz zu IPTF mit geringeren Befugnissen ausgestattet: eine Dezertifizierung und die Initiierung von Kriminaluntersuchungen waren nicht mehr vorgesehen.<sup>772</sup> Die Entfernung von Polizisten aus dem Dienst konnte jedoch im Einzelfall nach Antrag bzw. Anregung durch den EU Polizeikommissar vom Hohen Repräsentanten weiterhin vorgenommen werden.<sup>773</sup> Die oft kritisierte Reduzierung der Befugnisse der neuen Polizeimission erfolgte vor dem Hintergrund, dass die Post-Konflikt-Stabilisierung als abgeschlossen betrachtet wurde und dass nunmehr der gezielte Aufbau von Institutionen und breitere Reformbemühungen ins Auge gefasst wurden.<sup>774</sup> Zeichnete sich IPTF durch eine Zusammenarbeit mit Polizisten auf unteren Ebenen der Befehlskette aus, so sollten die EUPM I Reformanstrengungen in höheren Dienstebenen ansetzen sowie Reformen auf ministerialer Ebene voranbringen.<sup>775</sup>

Die administrativen Probleme bei der Missionsübergabe wirkten sich direkt auf die Sicherheitslage in Bosnien-Herzegowina aus. Die Schwächung von EUPM gegenüber IPTF wurde von kriminellen Elementen registriert. Kriminelle Organisationen, die sich im Bereich Menschenhandel betätigten, stellten sich frühzeitig auf die zu erwarteten verbesserten Rahmenbedingungen für ihr Betätigungsfeld ein.<sup>776</sup>

### 3. Koordinierung der zivilen und militärischen Missionen

Im Vergleich zur IPTF-Mission mit einer Einsatzstärke von 1800 Polizisten, verfügte EUPM I nur über ca. 500 Polizeibeamte,<sup>777</sup> von denen die Bundesrepublik Deutschland ca. 90 Beamte stellte.<sup>778</sup> Die Missionsteilnehmer wurden neben Deutschland von 32 weiteren Ländern gestellt, wovon 80% aus EU-Ländern und 20% aus Drittstaaten stammten.<sup>779</sup> Durch die Teilnahme von nicht-EU-Ländern an EUPM sollte die Verfol-

ESDP Missions, 22. Dezember 2006, S. 5.

<sup>772</sup> *Penska*, Policing Bosnia and Herzegovina 2003-2005 – Issues of Mandates and Management in ESDP Missions, 22. Dezember 2006, S. 5.

<sup>773</sup> *European Council*, 2409th Council meeting, General Affairs, 6247/02 (Presse 30), 18. und 19. Februar 2002, Annex 1, Absatz 3, Nr. 6.

<sup>774</sup> *Aitchinson*, Police Reform in Bosnia and Herzegovina: State, Democracy and International Assistance, in: *Policing and Society*, Vol. 17, No. 4, S. 334.

<sup>775</sup> *Foreign and Commonwealth Office*, International Policing in Bosnia and Herzegovina, 21.11.2002.

<sup>776</sup> Vgl. *Poucher Harbin*, Bosnia: UN handover causes concern, Institute for War and Peace Reporting, in: *BCR*, Ausgabe 393, 23.12.2002.

<sup>777</sup> *Caparini*, Security Sector Reform and Post – Conflict Stabilization: The Case of the Western Balkans, in: *SIPRI Yearbook 2004, Armaments, Disarmaments and International Security*, Kapitel 7, Oxford 2004, S. 12.

<sup>778</sup> *Deutscher Bundestag*, Unterrichtung durch die Bundesregierung – Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse ihrer Bemühungen um die Weiterentwicklung der politischen und ökonomischen Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und ganz Südosteuropa für das Jahr 2004, Drucksache 15/4813, 08.02.2005, S. 4.

<sup>779</sup> *Matthiesen*, Check Against Delivery – Aspects of European Security: The current Police-Mission in Bosnia-Herzegowina, Rede auf dem 6. Europäischen Polizeikongress Bonn, 18.02.2003, S. 5.

gung einer einheitlichen Krisenmanagementstrategie unter Beweis gestellt werden.<sup>780</sup> Dies hatte eine Änderung der Einsatzstrategie zur Folge und erforderte eine noch engere Kooperation mit dem Hohen Repräsentanten als dies ohnehin schon bei IPTF der Fall war.<sup>781</sup> Die Doppelstrategie der zivil-militärischen Zusammenarbeit bzw. zivil-militärischen Koordination<sup>782</sup> sollte beibehalten werden. EUPM sollte mit SFOR in Belangen der Öffentlichen Sicherheit eng kooperieren und in Extremsituationen Unterstützung durch SFOR erfahren.<sup>783</sup> Als unabdingbare Grundlage für die Arbeit der EUPM wurde die Stabilität und Sicherheit Bosnien-Herzegowinas erachtet, die durch den dauerhaften Einsatz der SFOR gesichert werden sollte.<sup>784</sup>

Das Gleiche galt für die Nachfolgemission EUFOR, welche SFOR am 02. Dezember 2004 ablöste.<sup>785</sup> Die EUFOR-Mission mit der Missionsbezeichnung Althea<sup>786</sup> wurde am 12. Juli 2004 vom Rat der Europäischen Union beschlossen.<sup>787</sup> Zugleich wurde die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur mit Sitz in Brüssel beschlossen, die neben der stärkeren Zusammenarbeit im Rüstungsbereich innerhalb Europas, den Ausbau von gemeinsamen Verteidigungskapazitäten im Bereich Krisenbewältigung zur Aufgabe hatte.<sup>788</sup> Die Notwendigkeit eines solchen Schritts war nicht zuletzt die Folge von gezogenen Lehren aus den sog. Balkankriegen, in denen sich die europäischen Staaten regelmäßig nicht auf ein koordiniertes Vorgehen einigen konnten. Ein WEU-Militäreinsatz nach Ende des Bosnienkrieges scheiterte an einem Disput zwischen dem Vereinigten Königreich und Frankreich hinsichtlich des WEU-Kommandos,<sup>789</sup> welches

---

<sup>780</sup> *Rat der Europäischen Union*, Polizeimission der Europäischen Union in BosnienHerzegowina (EUPM), Schlussfolgerungen des Rates (Dok 15099/02), in: *Internationale Politik*, Ausgabe 5, 2003, Dokumente zur Entwicklung auf dem Balkan, S. 124.

<sup>781</sup> *Caparini*, Security Sector Reform and Post-Conflict Stabilization: The Case of the Western Balkans, in: *SIPRI Yearbook 2004, Armaments, Disarmaments and International Security*, Kapitel 7, Oxford 2004, S. 12.

<sup>782</sup> Der Begriff „zivil-militärische Koordination“ wurde im EU-Sprachgebrauch bevorzugt verwendet, so *Reinhardt*, *Zivil-militärische Beziehungen im Rahmen der ESVP-Begriffe, Sachstände, Herausforderungen*, Diskussionspapier der Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin, FG3-DP05, August 2006, S. 4.

<sup>783</sup> Vgl. Abb IV; *European Council*, 2409th Council meeting, General Affairs, 6247/02 (Presse 30), 18. und 19. Februar 2002, Annex 1, Absatz 3, Nr. 6.

<sup>784</sup> *Rapid Press Release*, 2406. Tagung des Rates – Allgemeine Angelegenheiten, 28.01.2002, C/02/16 – 5636/ 02 (Presse 16), S. 22.

<sup>785</sup> *Europäische Kommission*, Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2004, S. 74.

<sup>786</sup> Althea war die griechische Gottheit der Heilung, *EUFOR*, *EUFOR History – Operation Althea*, (ohne Datumskennung); *Rat der Europäischen Union*, *EU Military Operation in Bosnia and Herzegovina (EUFOR-Althea)*, (ohne Datumskennung).

<sup>787</sup> *The Council of the European Union*, Council Joint Action, 2004/570/CFSP, *European Union military operation in Bosnia and Herzegovina*, 12.07.2004, S. 1.

<sup>788</sup> *Europäische Kommission*, Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2004, 21.01.2005, S. 75.

<sup>789</sup> *Saadhoff*, *GASP: Außenpolitik für ein geeintes Europa – Die zweite Säule der EU auf dem Prüfstand*, S. 120.



im Ergebnis zur Notwendigkeit eines IFOR- bzw. SFOR-Einsatzes geführt hatte. Dieser Umstand führte wiederum zur Ausformulierung erster Entwürfe für eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU.<sup>790</sup> Nicht zuletzt die Abstimmungsprobleme der europäischen Länder und der europäischen Institutionen hinsichtlich vorangegangener Missionen, wie z.B. im Fall der EU- Administration in Mostar,<sup>791</sup> ließen die Idee einer Zusammenarbeit der Institutionen im Rahmen einer gesamteuropäischen Sicherheitspolitik reifen.<sup>792</sup> Anlässlich des Lissaboner Treffens erklärten die WEU-Verteidigungsminister, dass eine vollständige Einigung Europas ohne eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht möglich sei.<sup>793</sup>

Althea verfügte über eine Einsatzstärke von 7.000 Soldaten, von denen 1.100 von der BRD gestellt wurden.<sup>794</sup> Die Übertragung der militärischen Komponente des Einsatzes auf die EU sollte die mittelfristige Perspektive Bosnien-Herzegowinas zum Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens fördern.<sup>795</sup> EUFOR übernahm die im Allgemeinen Rahmenabkommen für den Frieden spezifizierten Aufgaben der Friedensimplementierung<sup>796</sup> und wurde durch eine UN-Resolution als Nachfolgerin von SFOR legitimiert.<sup>797</sup> Die NATO unterhielt auch nach Abgabe der Missionsleitung ein Hauptquartier in Bosnien-Herzegowina, die Europäische Union übernahm jedoch die Hauptverantwortung hinsichtlich der militärischen Aspekte der Friedensstabilisierung.<sup>798</sup> Das NATO-Hauptquartier übernahm eine beratende Funktion bei der bosnisch-herzegowinischen Verteidigungsreform und sollte die angestrebte Partnerschaft Bosnien-Herzegowinas im NATO-Programm Partnerschaft für Frieden vorbereiten.<sup>799</sup> Das Aufgabenspektrum für die verbleibende NATO-Präsenz in Bosnien-Herzegowina umfasste darüber hinaus Hilfeleistung bei der Verfolgung von gesuchten

---

<sup>790</sup> *Westeuropäische Union*, Nordwijk – Erklärung der Westeuroäischen Union – Tagung des Ministerrates der WEU am 14. November 1994 in Nordwijk/Niederlande – Kommuniké des Ministerates der Westeuropäischen Union, Absatz 4, Nr. 21.

<sup>791</sup> Siehe oben: Punkt A, II, 4.

<sup>792</sup> *Westeuropäische Union*, Lisbon Declaration – WEU Council of Ministers, 15.05.1995, Absatz 24.

<sup>793</sup> *Westeuropäische Union*, a.a.O.

<sup>794</sup> *Deutscher Bundestag*, Unterrichtung durch die Bundesregierung – Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse ihrer Bemühungen um die Weiterentwicklung der politischen und ökonomischen Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und ganz Südosteuropa für das Jahr 2004, Drucksache 15/4813, 08.02.2005, S. 4.

<sup>795</sup> *The Council of the European Union*, Council Joint Action, 2004/570/CFSP, European Union military operation in Bosnia and Herzegovina, 12.07.2004, Artikel 10.

<sup>796</sup> *The Council of the European Union*, Council Joint Action, 2004/570/CFSP, European Union military operation in Bosnia and Herzegovina, 12.07.2004, Artikel 11.

<sup>797</sup> *UN Security Council Resolution*, S/RES/1575 (2004) vom 22.11.2004, Abs. 2, Nr. 10.

<sup>798</sup> *UN Security Council Resolution*, S/RES/1575 (2004) vom 22.11.2004, Abs. 2, Nr. 10 und 11.

<sup>799</sup> *Deutscher Bundestag*, Unterrichtung durch die Bundesregierung – Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse ihrer Bemühungen um die Weiterentwicklung der politischen und ökonomischen Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und ganz Südosteuropa für das Jahr 2004, Drucksache 15/4813, 08.02.2005, S. 4.

mutmaßlichen Kriegsverbrechern und Hilfestellung bei der Terrorismusbekämpfung.<sup>800</sup> Die politische Kontrolle über und strategische Leitung der Althea-Mission wurde unter Verantwortung des Rates durch das Komitee für Politik und Sicherheit<sup>801</sup> ausgeübt.<sup>802</sup> Die Kohärenz von EUFOR und EUPM sollte durch den Europäischen Spezialrepräsentanten (EUSR) und einer Koordinationsgruppe unter seinem Vorsitz gewährleistet werden, die unter Teilnahme aller EU- Akteure im Einsatzgebiet, einschließlich des EUFOR-Kommandeurs, gebildet werden sollte.<sup>803</sup> Die Stellung des EUSR<sup>804</sup> im Verhältnis zur militärischen Mission wurde im Vergleich zur Stellung des Hohen Repräsentanten während der UN-Missionslaufzeit gestärkt. Wenngleich auch in der Nachfolgemission keine direkte Weisungsbefugnis des EUSR gegenüber EUFOR bestand, wurde dem Spezialrepräsentanten in diesem Verhältnis eine weitreichende politische Richtlinienkompetenz zuerkannt.<sup>805</sup> Darüber hinaus wurde konzeptionell ein enges Abstimmungserfordernis zwischen EUFOR und EUPM angelegt.<sup>806</sup> Das Abstimmungserfordernis erfuhr jedoch erst in den *Common Operational Guidelines between EUFOR and EUPM*, die im Mai 2006, mithin während des Missionszeitraums von EUPM II, erlassen wurden und die Zuständigkeiten und Arbeitsabläufe genau festlegten, eine konkrete Ausgestaltung.<sup>807</sup> Die Neukalibrierung der zivil-militärischen Beziehungen führte zu einem verbesserten „Mentoring“ der lokalen Behörden u.a. im Kampf gegen die organisierte Kriminalität.<sup>808</sup>

Hiervon war EUPM I jedoch noch weit entfernt. Die Sicherheitslücke, die aufgrund einer fehlenden Abstimmung zwischen militärischen und zivilen Missionsteilen entstanden war, und die charakteristisch für das Verhältnis der vorangegangenen Missionen untereinander in Bosnien-Herzegowina war,<sup>809</sup> konnte weiterhin nicht geschlossen werden. Die Herausforderung von EUPM I bestand in der Findung einer Arbeitsweise

---

<sup>800</sup> *Deutscher Bundestag*, a.a.O.

<sup>801</sup> Das Komitee für Politik und Sicherheit befasst sich mit allen Aspekten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und nimmt eine zentrale Rolle bei der Bestimmung der Reaktion und die Umsetzung in der Praxis ein; so *Pillmeier*, ... aus Brüssel: Das Krisenbewältigungsverfahren der Europäischen Union, in: Truppendienst des Österreichischen Bundesheers, Folge 301, Ausgabe 1/2008.

<sup>802</sup> *The Council of the European Union*, Council Joint Action, 2004/570/CFSP, European Union military operation in Bosnia and Herzegovina, 12.07.2004, Artikel 6.

<sup>803</sup> *The Council of the European Union*, Council Joint Action, 2004/570/CFSP, European Union military operation in Bosnia and Herzegovina, 12.07.2004, Artikel 7.

<sup>804</sup> In Personalunion mit dem Hohen Repräsentanten.

<sup>805</sup> *The Council of the European Union*, Council Joint Action, 2004/570/CFSP, European Union military operation in Bosnia and Herzegovina, 12.07.2004, Artikel 7.

<sup>806</sup> *The Council of the European Union*, a.a.O.

<sup>807</sup> *Tietz*, European Union Police Mission 2 – Eine Erfolgsstory aus Sicht des ehemaligen deutschen Kontingentleiters, 07.09.2007.

<sup>808</sup> *Penska*, A New Era for Transatlantic Cooperation, Interview in EUPM: Mission Mag, Ausgabe Nr. 45, 02.07.2008, S. 7.

<sup>809</sup> *Ministero Della Difesa*, Arma Dei Carabinieri – Auslandsmissionen, 2008.

und Methodik zur besten Umsetzung des Mandats und zur Optimierung der Koordination und Kooperation zwischen EUPM und den nationalen und internationalen Institutionen.<sup>810</sup>

Unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Methodik zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität führten im Ergebnis zu einem eingeschränkten Erfolg von EUPM I.<sup>811</sup> Die Politik der EUFOR war durch einen direkten, repressiven Ansatz gekennzeichnet. Erkannte EUFOR eine konkrete Gefahr oder einen Verstoß, beispielsweise in Form der Existenz einer Marihuanaplantage, so neigte sie zu einer unmittelbaren Beseitigung dieser Gefahr, im gewählten Beispiel in Form der Planierung der Plantage.<sup>812</sup> Der bedenkliche Ansatz der militärischen Verbrechensbekämpfung zeigt sich in ähnlicher Form auch in anderen internationalen Peacekeeping-Missionen, wie z.B. der ISAF-Mission in Afghanistan. Der NATO Befehlshaber Bantz John Craddock ordnete in einem äußerst umstrittenen Befehl an, die *capture or kill*-Missionen, die ursprünglich nur gegen ranghohe Taliban-Kommandeure oder Al Qaida-Terroristen eingeleitet wurden, gegen alle an Drogengeschäften beteiligten Personen auszuweiten.<sup>813</sup> ISAF wollte Teile der Verbrechensbekämpfung an sich ziehen, indem sie die Bekämpfung der Drogenkriminalität schlicht und ergreifend zu einer militärischen Angelegenheit erklärte.<sup>814</sup>

In Bosnien-Herzegowina kam es in Fällen des besonders repressiven Auftretens des Militärs zu Unstimmigkeiten zwischen EUFOR und EUPM, weil die Politik der EUPM darauf angelegt war, die örtlichen Behörden bei Ermittlungen zu unterstützen, so dass diese gerichtlich verwertbare Beweise sammeln konnten und auf diese Weise die Hintermänner zur Verantwortung ziehen konnten.<sup>815</sup>

#### 4. Die Aufgaben der EUPM

Die Spitze der Befehlskette von EUPM wurde mit einem Polizeichef besetzt, der wiederum dem Generalsekretär des Rates der Europäischen Union/Hohen Beauftragten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik unterstand.<sup>816</sup> Die politische Leitung und Kontrolle erfolgte durch das Komitee für Politik und Sicherheit.<sup>817</sup> Durch die oben dargestellten Aufgaben der EUPM sollten folgende Ziele verwirklicht werden:

<sup>810</sup> Penska, A New Era for Transatlantic Cooperation, Interview in EUPM: Mission Mag, Ausgabe Nr. 45, 02.07.2008, S. 6.

<sup>811</sup> Penska, A New Era for Transatlantic Cooperation, Interview in EUPM: Mission Mag, Ausgabe Nr. 45, 02.07.2008, S. 6.

<sup>812</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008.

<sup>813</sup> Gebauer/Koelbl, Drogenbekämpfung in Afghanistan – Tötungsbefehl entsetzt deutsche Politiker, in: Spiegel Online, 29.01.2009.

<sup>814</sup> Vgl. Gebauer/Koelbl, a.a.O.

<sup>815</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008.

<sup>816</sup> Rapid Press Release, 2406. Tagung des Rates – Allgemeine Angelegenheiten, 28.01.2002, C/02/16 – 5636/ 02 (Presse 16), S. 23.

<sup>817</sup> Rapid Press Release, a.a.O.

1. Verbesserungen der Polizei auf Ebene des Managements und in operativer Hinsicht;
2. Steigerung der Professionalität auf ministerialer Ebene;
3. Erhöhung der Professionalität von ranghöheren Polizeibeamten;
4. Gewährleistung von adäquater politischer Kontrolle über die Polizei.<sup>818</sup>

Bis Ende 2005 sollte im Einzelnen sichergestellt werden, dass:

1. die Polizei in Bosnien und Herzegowina ihre Tätigkeit in professioneller Art und Weise auf Grundlage des geltenden Rechts ausübt;
2. die Polizei frei von politischer Einflussnahme arbeiten kann und von und politischem, qualifiziertem und verlässlichem Personal geleitet wird;
3. die Polizei die Kenntnis, Integrität und die Mittel erhält, den Dienst in einer transparenten und objektiven Art und Weise auszuüben;
4. auf ministerialer Ebene und Führungsebene der Polizei ein professionelles, faires, transparentes und verlässliches Verwaltungssystem mit Kontroll- und Disziplinarmechanismen auf höchstem Niveau geschaffen wird;
5. eine neutrale Personalpolitik bezüglich Rekrutierung, Training, Weiterbildung, Beförderung und Disziplin installiert wird;
6. transparente Strukturen geschaffen werden, welche die Berücksichtigung der multiethnischen Struktur der Gesellschaft gewährleisten;
7. die Standardisierung von Datenaufzeichnungs- und Datenanalyssystemen erfolgt, um so Interoperabilität zu gewährleisten und den Datenaustausch hinsichtlich operativer Einsätze und Untersuchungen zu fördern. Ziel ist ein landesweites kriminalstatistisches System;
8. eine Kooperation der Polizeibehörden auf interentitätärer und interkantonomaler Ebene durch den Aufbau von Koordinationsstrukturen, Datenaustausch und vertrauensbildenden Maßnahmen entwickelt wird;
9. Korruptionsermittlungen ohne Rücksicht auf politische Befindlichkeiten durchgeführt werden;
10. die Fähigkeit zur Untersuchung und Bekämpfung von sämtlichen kriminellen Aktivitäten hergestellt wird. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Schaffung einer organisatorischen Einheit auf Staatsebene, die der Verfolgung von organisierter Kriminalität und von terroristischen Aktivi-

---

<sup>818</sup> *European Council*, 2409th Council meeting, General Affairs, 6247/ 02 (Presse 30), 18. und 19. Februar 2002, Annex 1, Absatz 1, Nr. 2, S. 18.

täten dient. Diese Einheit soll eng mit der Staatsanwaltschaft kooperieren und innerhalb eines reformierten Justizsystems kooperieren;

11. EUPM gemeinsam mit SFOR ein Datenaustauschverfahren entwickelt, welches der neuen Behörde auf Staatsebene und sonstigen adäquaten Stellen zugute kommen soll;
12. dass Kapazitäten entwickelt werden, um die öffentliche Ordnung auf Basis professioneller Polizeistandards und ohne ethnische und politische Befangenheit sicherzustellen;
13. eine konstruktive Kooperation mit Nachbarstaaten (SAP<sup>819</sup>-Staaten) und der EU entwickelt wird.<sup>820</sup>

Nach den ernüchternden Erfahrungen zu Beginn der IPTF-Mission sollten entsprechende Fehler hinsichtlich der Auswahl und Entsendung von unqualifiziertem Personal bei EUPM vermieden werden. Der Europäische Rat unterstrich den Zusammenhang zwischen der Qualität des Personals und dem Erfolg der Mission; Qualifizierte Polizisten sollten für einen Zeitraum von jeweils mindestens einem Jahr nach Bosnien-Herzegowina entsendet werden.<sup>821</sup> In der Praxis entwickelte sich die Mindesteinsatzdauer zur Regeldauer, so dass die örtlichen Polizeibeamten oftmals im jährlichen Turnus mit neuen Gesichtern und Mentoren konfrontiert wurden.<sup>822</sup> Dieser Zeitraum wurde von vor Ort eingesetzten EUPM-Beamten als zu kurz empfunden.<sup>823</sup> Die bosnisch-herzegowinischen Mitarbeiter fassten regelmäßig erst nach einem verhältnismäßig langen Zeitraum Vertrauen zu den ausländischen Polizeibeamten und sprachen oftmals erst dann die wahren Probleme an.<sup>824</sup> Die für einen kurzfristigen Zeitraum eingesetzten EUPM-Beamten erhielten folglich überhaupt keine Chance, den Hebel an der richtigen Stelle anzusetzen.

Zentrale Stellen im Aufbau der Mission waren das Büro des Hohen Repräsentanten, EUPM und SFOR und später EUFOR.<sup>825</sup> Enger Kontakt zwischen EUPM und den betreffenden Stellen Bosnien-Herzegowinas sollte dadurch hergestellt werden, dass Kommandeuren auf mittlerer und höherer Ebene Polizisten der internationalen Polizei beigeordnet wurden.<sup>826</sup> Dies betraf die Öffentlichen Sicherheitszentren,<sup>827</sup> die Entitäten,

---

<sup>819</sup> Stabilisierungs- und Assoziierungspakt.

<sup>820</sup> *European Council*, 2409th Council meeting, General Affairs, 6247/ 02 (Presse 30), 18. und 19. Februar 2002, Annex 1, Absatz 2, Nr. 4.

<sup>821</sup> *European Council*, 2409th Council meeting, General Affairs, 6247/ 02 (Presse 30), 18. und 19. Februar 2002, Annex 1, Absatz 3, Nr. 5.

<sup>822</sup> Schriftliche Befragung eines EUPM-Teilnehmers der Deutschen Bundespolizei, Januar 2009.

<sup>823</sup> Schriftliche Befragung eines EUPM-Teilnehmers der Deutschen Bundespolizei, Januar 2009.

<sup>824</sup> *Rathfelder*, Schnittpunkt Sarajevo, S. 230.

<sup>825</sup> Vgl. Abb. V.

<sup>826</sup> *European Council*, 2409th Council meeting, General Affairs, 6247/02 (Presse 30), 18. und 19. Februar 2002, Annex 1, Absatz 3, Nr. 6.

<sup>827</sup> In der Republika Srpska gibt es fünf Polizeidistrikte mit den Öffentlichen Sicherheitszentren Ban-

Brcko Distrikt, die kantonalen Polizeibehörden, sowie den Staatsgrenzdienst (SBS) und die Staatsermittlungs- und Staatsschutzbehörde (SIPA).<sup>828</sup> Da die Polizei in der Republika Srpska im Gegensatz zur Föderation mit ihrer kantonalen Aufteilung zentral organisiert war, wurde der lokale Bezug durch fünf regionale sog. Öffentliche Sicherheitszentren in der Republika Srpska hergestellt.<sup>829</sup> Die Öffentlichen Sicherheitszentren unterstanden direkt dem Ministerium für innere Angelegenheiten der Republika Srpska.<sup>830</sup> Das Verhältnis zwischen den Sicherheitszentren und dem Innenministerien war subordinativer Natur<sup>831</sup> und ermöglichte den zentralen Organen der Republika Srpska die Leitung und umfassende Kontrolle über die lokalen Aspekte des Polizeiwesens. EUPM und das Büro des Hohen Repräsentanten sollten in enger Abstimmung die Ziele für die Herstellung von Rechtsstaatlichkeit in Bosnien-Herzegowina koordinieren und festlegen.<sup>832</sup>

---

ja Luka, Doboj, Bijelina, Trebinje und Serbisch Sarajevo, *Frauenkron*, Case study – end to end results, Präsentation, in: EUPM.org, (ohne Datumskenning).

<sup>828</sup> Vgl. Abb. V; European Council, 2409th Council meeting, General Affairs, 6247/ 02 (Presse 30), 18. und 19. Februar 2002, Annex 1, Absatz 3, Nr. 6.

<sup>829</sup> Vgl. *Muratbegovic*, Police Reform in Bosnia and Herzegovina – From the Idealism to the Reality, Präsentation, (ohne Datumskenning).

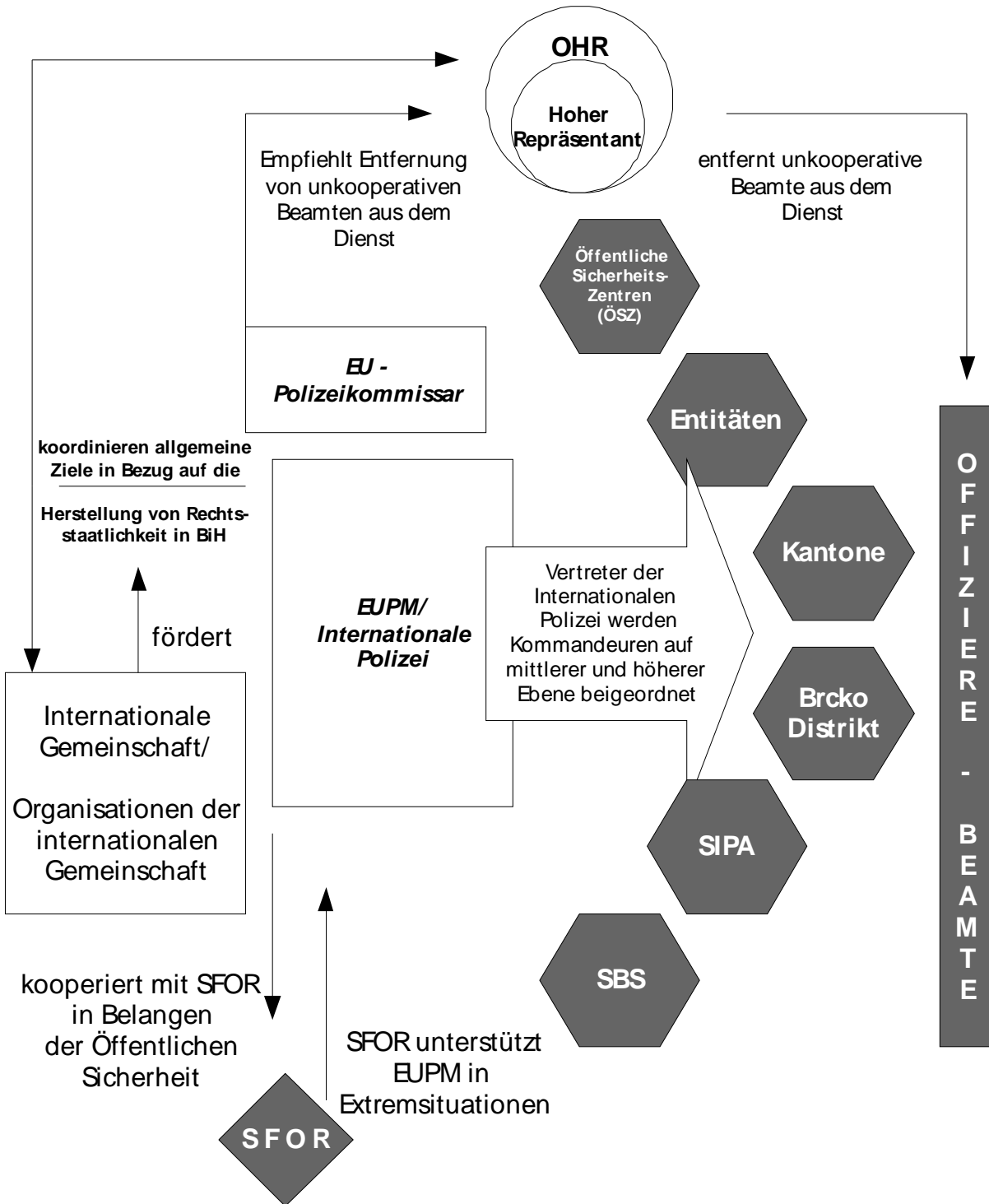
<sup>830</sup> *Maljevic/Datzer/Muratbegovic/Budimlic*, Overtly about Police Corruption – Otvoreno o policiji i korupciji, Sarajevo, 29.09.2006, S. 79.

<sup>831</sup> *Maljevic/Datzer/Muratbegovic/Budimlic*, a.a.O.

<sup>832</sup> Vgl. Abb V; *European Council*, 2409th Council meeting, General Affairs, 6247/ 02 (Presse 30), 18. und 19. Februar 2002, Annex 1, Absatz 3, Nr. 6.

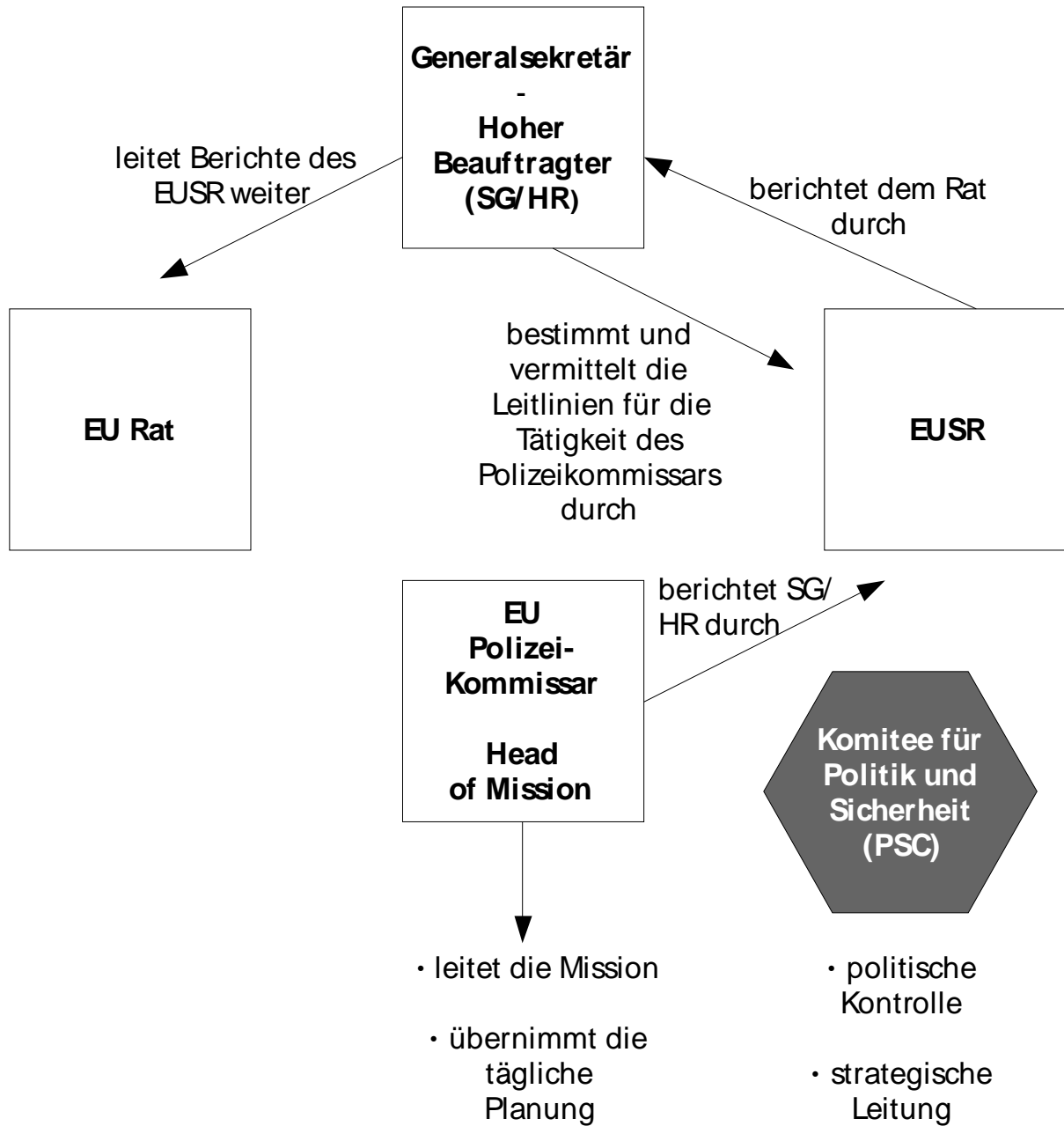
## Organisationsstruktur der Europäischen Polizeimission

(Abbildung V)



## EUPM Befehlsstruktur

(Abbildung VI)





Eine einheitliche EU-Befehlskette sollte das Krisenmanagement in Bosnien-Herzegowina optimieren. Im Rahmen dieser Befehlskette berichtete der Spezialrepräsentant der EU (EUSR) dem Hohen Beauftragten für Auslands- und Sicherheitspolitik/ Generalsekretäres Rates der Europäischen Union, der wiederum die Berichte an den Europäischen Rat weiterleitete.<sup>833</sup> Der EU-Polizeikommissar (*Head of Mission*) übernahm die Leitung der Polizeimission sowie die tägliche Planung und berichtete dem Generalsekretär mittels des Europäischen Spezialrepräsentanten.<sup>834</sup> Der Generalsekretär bestimmte die Leitlinien für die Tätigkeit des EU-Polizeikommissars; der EUSR diente in dieser Konstellation als Vermittler.<sup>835</sup> Das Komitee für Politik und Sicherheit übte politische Kontrolle über die Mission aus und übernahm die strategische Leitung der EUPM.<sup>836</sup> Im Gegensatz zu IPTF, bei der eine Betreuung von bosnisch-herzegowinischen Einrichtungen und Bediensteten auf allen Hierarchieebenen erfolgte, setzte EUPM auf der Führungs- und Ministerialebene an.<sup>837</sup>

## II. Das CARDS-Programm und der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess

Eine vereinigte Koordinationsgruppe<sup>838</sup> mit Sitz in Sarajevo sollte einen stetigen Informationsfluss zwischen der EUPM und dem CARDS<sup>839</sup>-Programm fördern. Zu diesem Zweck sollten sich Vertreter der EUPM und Vertreter der Kommissionsdelegation, die im CARDS-Programm tätig waren, regelmäßig zum Informationsaustausch treffen.<sup>840</sup> Dieser Informationsaustausch sollte u.a. dazu dienen, EU Positionen in Bezug auf die Tätigkeit des Büros des Hohen Repräsentanten festzulegen.<sup>841</sup>

Das CARDS-Programm wurde vom Europäischen Rat am 05. Dezember 2000 ins Leben gerufen. Es diente in erster Linie der wirtschaftlichen und finanziellen Unterstützung der CARDS-Partnerländer, kanalisierte die EU-Hilfe für die Länder Südosteuropas und sollte die Länder des sog. Westlichen Balkans bei ihrer Teilnahme am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess unterstützen.<sup>842</sup> Das CARDS-Programm löste in den Teilnehmerstaaten des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses die PHARE-

---

<sup>833</sup> High Representative for the Common Foreign and Security Policy.

<sup>834</sup> *European Council*, 2409th Council meeting, General Affairs, 6247/02 (Presse 30), 18. und 19. Februar 2002, Annex 2.

<sup>835</sup> Vgl. Abb. 5; *European Council*, 2409th Council meeting, a.a.O.

<sup>836</sup> *Woodbridge*, Putting EDSP to the test – The EU's Police Mission to Bosnia Herzegovina, in: *European Security Review*, Ausgabe 11, März 2002, S. 2.

<sup>837</sup> So *Dietz*, Kurzbericht über die Friedensmission der UN der ersten europäischen Polizeimission in Bosnien-Herzegowina, S. 4.

<sup>838</sup> Joint Coordination Group – JCG.

<sup>839</sup> Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation.

<sup>840</sup> *European Council*, 2409th Council meeting, General Affairs, 6247/02 (Presse 30), 18. und 19. Februar 2002, Annex 3, Nr. 3.

<sup>841</sup> *European Council*, a.a.O.

<sup>842</sup> *European Commission Enlargement*, About Cards, (ohne Datumskennung).

und OBNOVA-Programme ab,<sup>843</sup> durch welche in den Jahren 1996 bis 1999 Hilfsleistungen für Bosnien-Herzegowina in einem Gegenwert iHv. 769 Mio. Euro erbracht worden waren.<sup>844</sup> Das PHARE-Programm förderte in erster Linie Projekte, die der Umsetzung der Friedensvereinbarungen dienten, wohingegen das OBNOVA-Programm ökonomische und soziale Projekte förderte, die als Grundlage für die künftige Entwicklung Bosnien-Herzegowinas dienen sollten.<sup>845</sup>

Anlässlich einer Tagung am 19. und 20. Juni 2000 in Santa Maria de Feira erklärte der Europäische Rat, dass die am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess teilnehmenden Länder zugleich potentielle Beitrittskandidaten für die EU darstellten.<sup>846</sup> Die für einen Zeitraum von 2000-2006 geplanten Investitionen für das CARDS-Programm beliefen sich auf 4,6 Mrd. Euro.<sup>847</sup> Neben der Stützung der Wirtschaft sollte CARDS zur demokratischen Stabilisierung und zur Flüchtlingsrückkehr beitragen.<sup>848</sup> Des Weiteren sollte der Aufbau und die Entwicklung von demokratischen Institutionen und des Justizwesens im Rahmen des Aufbaus eines rechtsstaatlichen Systems gefördert werden.<sup>849</sup>

Schnittstelle für die Koordinierung der Hilfsleistungen des CARDS-Programms und anderer (außereuropäischer Hilfsprogramme) in Bosnien-Herzegowina war der Hohe Repräsentant.<sup>850</sup>

Nach mehreren Jahren eines holprigen Befriedigungsprozesses mit geringen Fortschritten reifte in der EU die Erkenntnis, dass gleichwohl erzielte Fortschritte in den Ländern des sog. Westlichen Balkans längst nicht gesichert seien und dass ein neues Konzept für die gesamte Region entwickelt werden müsse.<sup>851</sup> Bis dahin hatte die EU einen regionalen Ansatz zur Stabilisierung der Länder Südosteuropas bzw. der West-Balkan-Länder verfolgt. Dieser Ansatz sah den Schlüssel der Stabilisierung Südosteuropas in einer Länderübergreifenden Initiative, jedoch ohne diesen Ländern einen konkreten

---

<sup>843</sup> *Direcote for European Integration BiH*, EU-B&H Relations Chronology, (ohne Datumskennung), ID16.

<sup>844</sup> *European Commission/World Bank*, Economic Reconstruction and Economic Development in South East Europe – 1999 PHARE and OBNOVA indicative country programme for Bosnia and Herzegovina, Kapitel 3.1 und Kapitel 7.2.1.

<sup>845</sup> *European Commission/World Bank*, Economic Reconstruction and Economic Development in South East Europe – 1999 PHARE and OBNOVA indicative country programme for Bosnia and Herzegovina, Kapitel 7.2.2 und Kapitel 7.2.3.

<sup>846</sup> *European Council*, Council Regulation (EC) No. 2666/ 2000, 05.12.2000, Absatz 4.

<sup>847</sup> *European Commission Enlargement*, About Cards, (ohne Datumskennung).

<sup>848</sup> *European Commission Enlargement*, a.a.O.

<sup>849</sup> *European Commission Enlargement*, a.a.O.

<sup>850</sup> *European Council*, 2409th Council meeting, General Affairs, 6247/02 (Presse 30), 18. und 19. Februar 2002, Annex 3, Nr. 5.

<sup>851</sup> *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, 26.05.1999, Nr. 1.

Beitritt oder eine konkrete Annäherung an die EU anzubieten.<sup>852</sup> Die Stabilisierung sollte nach dem regionalen Ansatz durch die Stärkung und Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, den Schutz von Menschen- und Minderheitsrechten und die Ankurbelung der Wirtschaft in der Region erreicht werden und dadurch die Umsetzung des Daytoner Abkommens in den vom Krieg betroffenen Ländern Südosteuropas fördern.<sup>853</sup>

Nachdem das Konzept der Zusammenarbeit auf bilateraler, multilateraler und regionaler Ebene und der immense Einsatz von Mitteln der Europäischen Union in Höhe von insgesamt 2575,7 Mio. €<sup>854</sup> im Zeitraum von 1991-1999 keine befriedigenden Erfolge hervorgebracht hatte,<sup>855</sup> sollte es nunmehr zu einem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP)<sup>856</sup> für die „Balkanländer“ ausgebaut werden. Zugleich sollten hierdurch die Hilfsbemühungen einzelner Länder in einer gemeinsamen EU-Strategie für diese Region gebündelt werden.<sup>857</sup> Für jedes Land der Region sollte ein maßgeschneidertes, abgestuftes Konzept zur Förderung sich selbsttragender Reformen<sup>858</sup> entwickelt werden.<sup>859</sup> Auf dem Zagreber Gipfel am 24. November 2000 wurde der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für die Länder Südosteuropas<sup>860</sup> formell eingeleitet.<sup>861</sup> Der Ansatz des Prozesses bestand darin, den West-Balkan-Ländern eine realistische Perspektive für die begehrte Annäherung an und einen späteren Beitritt in die EU zu eröffnen. Dabei wurde der Assoziierungsprozess eng an die lokale Kooperation und die Stabilisierungsbemühungen der betroffenen West-Balkan-Länder gekoppelt.<sup>862</sup> Die von der Europäischen Union im Rahmen des Stabilisierungsprozesses verfolgten Ziele umfassen drei wesentliche Punkte: die Stabilisierung des sog. Westlichen Balkans durch

---

<sup>852</sup> *European Commission Enlargement*, Conclusion of the General Affairs Council of 26. February 1996.

<sup>853</sup> *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, 26.05.1999, Nr. 2 a und b.

<sup>854</sup> Von diesem Betrag entfiel fast die Hälfte, nämlich 1032,1 Mio. € auf die Gewährung humanitärer Hilfe, *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, 26.05.1999, Anhang 1.

<sup>855</sup> *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, 26.05.1999, Nr. 3.

<sup>856</sup> Bosniens Zukunft liegt im SAP, *European Council*, 2409th Council meeting, General Affairs, 6247/02 (Presse 30), 18. und 19. Februar 2002, Annex 3, Nr. 1.

<sup>857</sup> *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, 26.05.1999, Nr. 1.

<sup>858</sup> *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Bericht der Kommission – Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für Südosteuropa – Erster Jahresbericht, KOM (2002) 163, 03.04.2002, S. 3.

<sup>859</sup> *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, 26.05.1999, Nr. 1.

<sup>860</sup> Zu diesen Ländern zählten Albanien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Bosnien und Herzegowina, die Föderale Republik Jugoslawien und Kroatien.

<sup>861</sup> *European Commission Enlargement*, The Stabilisation and Association Process, (ohne Datumskennung).

<sup>862</sup> *European Commission Enlargement*, Zagreb Summit, Final Declaration, 24.11.2000, Absatz 3.

langfristige Integration in die EU und Eröffnung einer entsprechenden Beitrittsperspektive; Unterstützung bei den notwendigen politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und administrativen Reformen sowie die Einforderung einer konsequenten Reformpolitik.<sup>863</sup>

Der Stabilitätspakt diene der regionalen Förderung der Zusammenarbeit in Ergänzung zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess und sollte zusätzlich zu einer Stabilisierung der gesamten Region führen.<sup>864</sup> Der Stabilitätspakt wurde noch vor der formalen Initiierung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses in Folge der Kosovo-Krise im Jahr 1999 auf Initiative der deutschen Bundesregierung ins Leben gerufen.<sup>865</sup> Die Ziele des Stabilitätspaktes wurden von den teilnehmenden und unterstützenden Staaten am 30. Juli 1999 in Sarajevo festgelegt.<sup>866</sup>

Zur Erfüllung dieser Aufgaben wurden sechs Aufgabenfelder definiert. Lokale Demokratie und grenzüberschreitende Zusammenarbeit sollten den politischen Dialog zwischen den Teilnehmerländern und damit deren politische Stabilisierung fördern.<sup>867</sup> Eine örtliche Freihandelszone sollte das wirtschaftliche Zusammenwachsen der Region und somit die Rahmenbedingungen für Handel und Investitionen verbessern.<sup>868</sup> Infrastrukturmaßnahmen, Medienförderung<sup>869</sup> und die Unterstützung der Flüchtlingsrückkehr und Integration sollten überdies zur Stabilisierung beitragen.<sup>870</sup> Eine enge Kooperation im Justizwesen sowie bei der Verbrechensverfolgung und Verbrechensbekämpfung bildete einen weiteren zentralen Punkt des Stabilitätspaktes.<sup>871</sup> Durch die überregionale Zusammenarbeit sollte die Unabhängigkeit der Judikative in den Teilnehmerländern gestärkt und Fortschritte bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität, Korruption,

---

<sup>863</sup> *Deutscher Bundestag*, Unterrichtung durch die Bundesregierung – Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse ihrer Bemühungen um die Weiterentwicklung der politischen und ökonomischen Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und ganz Südosteuropa für das Jahr 2004, Drucksache 15/4813, 08.02.2005, S. 3.

<sup>864</sup> *Deutscher Bundestag*, a.a.O.

<sup>865</sup> *Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland*, Stabilitätspakt für Südosteuropa und Regionaler Kooperationsrat, Stand: 10.12.2008.

<sup>866</sup> *Teilnehmer- und Unterstützerstaaten des Stabilitätspaktes für Südosteuropa*, Erklärung des Gipfels von Sarajevo, 30.07.1999, Nr. 1.

<sup>867</sup> *Deutscher Bundestag*, Unterrichtung durch die Bundesregierung – Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse ihrer Bemühungen um die Weiterentwicklung der politischen und ökonomischen Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und ganz Südosteuropa für das Jahr 2004, Drucksache 15/4813, 08.02.2005, S. 4.

<sup>868</sup> Ebenda.

<sup>869</sup> Die sog. Kernaufgabe Medienförderung wurde später durch die Förderung der parlamentarischen Zusammenarbeit ersetzt, *Deutscher Bundestag*, Unterrichtung durch die Bundesregierung – Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse ihrer Bemühungen um die Weiterentwicklung der politischen und ökonomischen Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und ganz Südosteuropa für das Jahr 2004, Drucksache 15/4813, 08.02.2005, S. 4.

<sup>870</sup> Ebenda.

<sup>871</sup> Ebenda.

Geldwäsche, illegaler Immigration und Menschenhandel erzielt werden.<sup>872</sup> Diesen typischerweise grenzüberschreitend auftretenden Kriminalitätsformen wollte man u.a. durch eine verbesserte Polizeiausbildung, technische Unterstützung der örtlichen Polizei<sup>873</sup> und die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Grenzüberwachung begegnen.<sup>874</sup>

Die konkrete Konzeption des SAP fußte auf der Befürchtung, dass die dauerhafte Instabilität der Länder des Westlichen Balkans nachteilige Wirkungen für die Länder der EU nach sich ziehen könnten. Die abstrakte Gefahr erhielt nach den Ereignissen des 11. September 2001 eine deutlicher umrissene Form. Dem Aktionskatalog der Teilnehmerstaaten des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses zur Kriminalitätsbekämpfung wurde die Bekämpfung des Terrorismus hinzugefügt. Die Gefahr von terroristischen Aktivitäten, die theoretisch vom Gebiet Bosnien-Herzegowinas ausgehen konnten, nahm ihren Anfang bereits zu Kriegszeiten. Die Vereinigten Staaten hatten während des Krieges Kenntnis von der Tatsache erlangt, dass die Bosniaken während des Krieges u.a. militärische Hilfe der afghanischen Mudschaheddin und des Irans annahmen.<sup>875</sup> Darüber hinaus erhielt Bosnien-Herzegowina nach Aussagen von saudi-arabischen Stellen ca. 300 Millionen Dollar an Geldmitteln für den Waffeneinkauf für die Armee Bosnien-Herzegowinas.<sup>876</sup> Die Vereinigten Staaten sahen jedoch von Gegenmaßnahmen ab, da sie diese Hilfe als lebensnotwendige Unterstützung der zum damaligen Zeitpunkt relativ isolierten Bosnier erachteten.<sup>877</sup> Nach Eintritt des Waffenstillstandes im Jahr 1995 und dem zu erwartenden Einsatz von NATO Einheiten im befriedeten Bosnien-Herzegowina zeichnete sich die Problematik eines Zusammenstehens der NATO Einheiten mit Mudschaheddin-Kämpfern zunehmend ab. Diese Kämpfer waren nicht nur auf dem Schlachtfeld sondern in der späteren Kriegsphase vermehrt agitativ in der Verbreitung einer konservativen, im Westen als problematisch angesehenen Glaubensrichtung des Islam tätig, wobei insbesondere auf Personen abgezielt wurde, die nicht Mitglied der regulären Armee Bosnien-Herzegowinas waren und die über einen hinreichenden Grad an Frustration verfügten.<sup>878</sup> Insbesondere die anhaltende Wirtschaftskrise Bosnien-Herzegowinas in diesen Jahren ließ die Agitationsmaßnahmen auf fruchtbaren Boden fallen und führte später zum Phänomen, wel-

---

<sup>872</sup> *European Commission Enlargement, Zagreb Summit, Final Declaration, 24.11.2000, Absatz 3.*

<sup>873</sup> *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, 26.05.1999, S. 7, Nr. 3.*

<sup>874</sup> *European Commission Enlargement, Zagreb Summit, Final Declaration, 24.11.2000, Absatz 3.*

<sup>875</sup> Vgl. *Mayr, Fünfte Kolonne des Propheten*, in: *Der SPIEGEL*, Heft 9/2009, S. 116ff., vgl. *Drasch-tak, Die militärischen Handlungsschemata der Konfliktparteien im ehemaligen Jugoslawien 1995 bis zum Friedensvertrag von Dayton*, S. 109.

<sup>876</sup> *Becirevic, The Bosnian Approach to the Fight Against Terrorism*, in: *The Fight Against the Terrorism and Crisis Management in the Western Balkans*, S. 84.

<sup>877</sup> *Holbrooke, Meine Mission*, S. 488.

<sup>878</sup> *Becirevic, The Bosnian Approach to the Fight Against Terrorism*, in: *The Fight Against the Terrorism and Crisis Management in the Western Balkans*, S. 84.

ches als sog. Weiße Qaida bezeichnet wurde, der vermutlich bis zu 800 potentielle Terroristen angehören.<sup>879</sup>

Die „fremden Elemente und Truppen“<sup>880</sup> befanden sich noch nach Beendigung des Krieges auf bosnisch-herzegowinischem Territorium.<sup>881</sup> In Dayton wurde daher der Abzug fremder Streitkräfte bindend festgeschrieben.<sup>882</sup> Gleichwohl wurde nach dem Abzug die versuchte Einflussnahme des Irans u.a. durch Geldzahlungen an bosnische Parteien verzeichnet.<sup>883</sup> Der Geldfluss aus Saudi-Arabien versiegte ebenfalls nicht.<sup>884</sup> Zwischen den Jahren 1992 bis 2002 wurden, neben den oben geschilderten Geldern zur Waffenbeschaffung, weitere 600 Millionen Dollar an Bosnien-Herzegowina gezahlt. Damit einher gingen zunehmende Versuche politischer aber auch religiöser Einflussnahme in Form der Verbreitung der konservativen wahhabistischen Religionsrichtung, die im Gegensatz zur traditionell liberal ausgeprägten islamischen Glaubensausübung in Bosnien-Herzegowina stand.<sup>885</sup>

Bosnien-Herzegowina war als Bindeglied zwischen Orient und Okzident und aufgrund der anhaltenden Instabilität nach amerikanischer Einschätzung ein potentieller Einfallstor für terroristische Vorhaben. Die Clinton-Administration versuchte daher, den Einfluss Irans auf Bosnien-Herzegowina zu begrenzen.<sup>886</sup> Die veränderte weltpolitische Ausgangslage nach 9/11 führte zu einer Erhöhung des U.S.-amerikanischen Engagements in Bosnien-Herzegowina sowie zu vermehrten Anstrengungen, den Einstrom terroristischer Elemente nach Westeuropa zu verhindern.<sup>887</sup> Diese Anstrengungen mündeten nicht zuletzt im Aufbau eines verhältnismäßig effektiven Grenzsicherungsdienstes.<sup>888</sup>

Der im April 2002 veröffentlichte erste Jahresbericht der Kommission über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess hob hervor, dass der Prozess einen langfristigen

---

<sup>879</sup> Flottau, Weisse Qaida in Bosnien, in: SPIEGEL Online, 03.12.2006.

<sup>880</sup> „Foreign forces“; diese Bezeichnung wurde im Allgemeinen Rahmenabkommen für den Frieden verwendet: GFAP, Annex 1A, Artikel 3; Holbrooke, *Meine Mission*, S. 487.

<sup>881</sup> Flottau, Weisse Qaida in Bosnien, in: SPIEGEL Online, 03.12.2006.

<sup>882</sup> GFAP, Annex 1A, Artikel 3.

<sup>883</sup> *The New York Times (Online)*, *Bosnian Party Confirms It Got Iran Money*, 04. Januar 1997.

<sup>884</sup> Vgl. Walter, *Fünfte Kolonne des Propheten*, in: *Der SPIEGEL*, Heft 9/2009, S. 116ff.

<sup>885</sup> *Becirevic*, *The Bosnian Approach to the Fight Against Terrorism*, in: *The Fight Against the Terrorism and Crisis Management in the Western Balkans*, S. 84.

<sup>886</sup> *The New York Times (Online)*, *Bosnian Party Confirms It Got Iran Money*, 04. Januar 1997.

<sup>887</sup> „The choice for us in this case is very clear: either we export stability to the Balkans, or the Balkans export instability to us“, Ausspruch des EU-Außenkommissars Chris Patten in einer Rede vor dem Demokratieforum Westlicher Balkan am 11.04.2002.

<sup>888</sup> Die European Security Initiative erkannte einen deutlichen Aufwärtstrend in Bezug auf die Grenzsicherungsdienste in Bosnien-Herzegowina. Im Jahr 1999 habe die Grenzüberwachung in dem Land noch zu den schlechtesten Grenzsicherungsdiensten in Europa gehört, im Jahr 2006 sei die Leistung des SBS auf einer Stufe mit Japan, Slowenien und Griechenland einzustufen gewesen; *European Stability Initiative*, *On Mount Olympus – How the UN violated Human Rights in Bosnia and Herzegovina, and why nothing has been done to correct it*, 10.02.2007.

Ansatz darstellte und daher ein dauerhaftes Engagement seitens der Länder der EU und der Länder der Region erfordere.<sup>889</sup> Nationalismen, Armut und soziale Ausgrenzung wurden als erhebliche Gefahren für die Stabilisierung der SAP-Länder ausgemacht.<sup>890</sup> Die Überwindung dieser Gefahren sollten gleichwohl nur durch unterstützende Maßnahmen gefördert werden. Die SAP-Länder sollten folglich weiterhin selbst für die Reformen im eigenen Machtbereich zuständig und verantwortlich sein und die Reformen sollten in einer den örtlichen Gegebenheiten entsprechenden Geschwindigkeit erfolgen.<sup>891</sup>

Das Konzept einer flankierenden Politik zur Stützung der Eigeninitiative, welche die vielfältigen Abhängigkeitsverhältnisse der Balkanländer brechen sollte,<sup>892</sup> stand in krassem Widerspruch zu den tatsächlichen Vorgängen und Entwicklungen in Bosnien-Herzegowina. Eine flankierende Unterstützung war kaum möglich, weil die maßgeblichen Kräfte in Bosnien-Herzegowina nicht in die gleiche Richtung zielten. Die im Oktober 2008 wieder auf den Plan gerufene Absicht der Republika Srpska, ein Referendum über die Sezession durchzuführen und die anhaltend mangelhafte Kooperation administrativer Stellen der Republika Srpska mit der Justiz und Polizei auf Staatsebene<sup>893</sup> zeigen, dass die Basis für eine Eigeninitiative, nämlich die vollständige Kooperation der Entitäten bzw. ethnischen Gruppen sowie die unbedingte Akzeptanz des multiethnischen Gesamtstaates zu diesem Zeitpunkt fehlte. Das Büro des Hohen Repräsentanten und die EU versuchten, fehlende Eigeninitiative durch eine permanente Druckkulisse zu ersetzen, innerhalb derer mit der Aussetzung des Annäherungsprozesses gedroht wurde.<sup>894</sup> Die flankierende Politik stellte sich in der Praxis somit als treibende Druckpolitik dar.

### III. Die Machbarkeitsstudie

In einer späteren Stufe des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses sollte die Bereitschaft Bosnien-Herzegowinas zur Aufnahme von Verhandlungen zum Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit der Europäischen Union in einer Machbarkeitsstudie geprüft werden.<sup>895</sup> Voraussetzung für die Erstellung der Machbarkeitsstudie wiederum war die Erfüllung von 18 Bedingungen, die in der sog. EU-Road-Map des Jahres 2000 festgelegt worden waren.<sup>896</sup> Die letzten Punkte dieser

---

<sup>889</sup> *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Bericht der Kommission – Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für Südosteuropa – Erster Jahresbericht, KOM (2002) 163, 03.04.2002, S. 3.

<sup>890</sup> *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, a.a.O.

<sup>891</sup> *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Bericht der Kommission – Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für Südosteuropa – Erster Jahresbericht, KOM (2002) 163, 03.04.2002, S. 9.

<sup>892</sup> *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Bericht der Kommission – Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für Südosteuropa – Erster Jahresbericht, KOM (2002) 163, 03.04.2002, S. 8.

<sup>893</sup> *OHR*, Speeches – Miroslav Lajcak: Address to the UN Security Council, 05.12.2008.

<sup>894</sup> Siehe oben unter Punkt B, II.

<sup>895</sup> *Commission of the European Communities*, Feasibility Study, 18.11.2003, S. 5.

<sup>896</sup> *Europäische Union*, EU Road Map – Steps to be taken by Bosnia and Herzegovina to Prepare for

Liste wurden erst im September 2002 in die Praxis umgesetzt, was die EU-Kommission mit Verwunderung quittierte, da sämtliche Punkte wie z. B. die Einführung einheitlicher Ausweispapiere oder die Aufhebung von Handelsbarrieren zwischen den Entitäten<sup>897</sup> ursprünglich als kurzfristige und nicht besonders ambitionierte Ziele („*short term goals*“) erachtet worden waren.<sup>898</sup>

Die Feststellungen der am 18.11.2003 von der EU-Kommission veröffentlichten Machbarkeitsstudie gaben die grobe Richtung für die bevorstehenden Polizeireformmaßnahmen vor. In der Studie wurde u.a. eine Bewertung und Analyse der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lage Bosnien-Herzegowinas vorgenommen. Allgemein wurde die Konsolidierung des Friedens und die Verbesserung der Beziehungen zu den angrenzenden Staaten als Grundvoraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen zum Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens ausgerufen. Den Wertungen der Studie zur Folge war ein funktionsfähiges demokratisches System in Bosnien-Herzegowina im Aufbau, ein allgemeiner Frieden und die allgemeine Bewegungsfreiheit sei erfolgreich hergestellt worden. Die in der bosnisch-herzegowinischen Verfassung verankerte Dezentralisierung und die daraus resultierenden Blockademöglichkeiten werden in der Machbarkeitsstudie jedoch als wesentliches Hindernis für die volle Funktionsfähigkeit und Stabilisierung Bosnien-Herzegowinas ausgemacht. Als Beispiel wird die dreiköpfige Präsidentschaft genannt. Als Vertreter einer Ethnie ins Amt bestellt, handelten die Präsidenten dementsprechend und somit nicht zwingend im Interesse des Gesamtstaates. Das gleiche gelte für das bosnisch-herzegowinische Parlament, welches zugleich an einer mangelhaften Organisation und Administration leide. Insgesamt werde Bosnien-Herzegowina durch eine schlecht und langsam arbeitende öffentliche Verwaltung geschwächt. Positiv hervorgehoben wurde, dass alle wichtigen Parteien das Existenzrecht Bosnien-Herzegowinas akzeptiert hätten und die Wahlen des Jahres 2002 zum ersten Mal von diesem Land eigenverantwortlich und ohne größere Zwischenfälle, wenngleich unter einer geringen Wahlbeteiligung durchgeführt werden konnten.

Offizielle Lippenbekenntnisse von Parteien Bosnien-Herzegowinas in Bezug auf das Existenzrecht des Landes wurden von der EU entgegen besseren Wissens als Tatsache akzeptiert. Die ständig vorhandenen separatistischen Tendenzen, die von Offiziellen wie Milorad Dodik offen zur Schau getragen wurden,<sup>899</sup> sind von der EU sorgsam ignoriert worden. Dies sollte sich auf die Erfolgsaussichten der folgenden Polizeireformbemühungen in negativer Weise auswirken.

---

a Launch of a Feasibility Study, 08.03.2000.

<sup>897</sup> Vgl. *Europäische Union*, a.a.O.

<sup>898</sup> *Commission of the European Communities*, Feasibility Study, 18.11.2003, S. 5ff., dort auch zu den nun folgenden Ausführungen dieses Absatzes.

<sup>899</sup> Vgl. *The Center for Southeast European Studies*, Country Analysis, BIRN: Montenegro Poll Revives Separatist Dream in Bosnia, 09.06.2006.



Die Machbarkeitsstudie attestiert den örtlichen Politikern ein geringes Maß an Verständnis für die Anforderungen an ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen<sup>900</sup> mit der Europäischen Union, eine mangelhafte Kooperation zwischen den verantwortlichen Ministerien und dem Direktorat für Europäische Integration schlechte Arbeitsergebnisse.<sup>901</sup> Zugleich werfe die Erforderlichkeit der Aufrechterhaltung des Büros des Hohen Repräsentanten erhebliche Zweifel an der Fähigkeit Bosnien-Herzegowinas auf, ein entsprechendes Abkommen mit der EU abzuschließen, wenngleich dieser Umstand dem Vertragsschluss grundsätzlich nicht entgegenstehe. Maßgeblich sei, dass Bosnien-Herzegowina in den Kerngebieten des Stabilisierungsabkommens die Fähigkeit zu eigenständigem Handeln entwickle. Zu den sog. Kerngebieten des Abkommens wurden die Bereiche Handel, Binnenmarkt, Justiz sowie Innenpolitik und somit auch die Reform der Polizei Bosnien-Herzegowinas gezählt. Der erfolgreiche Abschluss der Reformmaßnahmen in diesen Gebieten wurde folglich zur uneinschränkbaren Bedingung für die Aufnahme von Verhandlungen gemacht. Die Erfolge der bisherigen Reformmaßnahmen werden in der Studie widersprüchlich bewertet. Es werden erhebliche Mängel im organisatorischen und operativen Bereich aufgezeigt, zugleich wird aber der Fortschritt der Reformmaßnahmen ausdrücklich gelobt. Es wird festgestellt, dass Bosnien-Herzegowina 17 Polizeibehörden auf lokaler und staatlicher Ebene mit einer gesamten Personalstärke von 17.000 Beamten hat, die jährliche Kosten iHv. 180 Mio. Euro generieren. Diese Kosten wurden hauptsächlich auf die schiere Anzahl der Polizeibehörden und Polizeibeamten zurückgeführt. In der Fragmentierung und Überbesetzung der Polizeien wurde zudem der Grund für die schwierige Kooperation zwischen den Behörden und die mangelnde Effektivität insgesamt gesehen. Die strenge Trennung von Zuständigkeitsbereichen und die aufgrund der fragmentarischen Struktur erforderliche Duplizierung von Equipment und Einrichtungen sowie die Verwendung unterschiedlicher Datenverarbeitungssysteme werden in der Machbarkeitsstudie als weitere Schwachstellen der bosnisch-herzegowinischen Polizei identifiziert. Die Arbeit von EUPM I habe zu einer Steigerung der Professionalität und einer verbesserten Zusammenarbeit der unterschiedlichen Polizeien geführt. Der Fortschritt wird insgesamt als gut bezeichnet.

Die Fortschrittsberichte lösten bei Teilnehmern der EUPM II-Mission Verwunderung aus, da diese ein über Maßen optimistisches Bild gezeichnet hatten und infolgedessen die Arbeit vor Ort mittelbar erschwert wurde.

Insgesamt wurde Bosnien-Herzegowina mit Einschränkungen eine Verbesserung beim Schutz und der Wahrung von Minderheiten- und allgemeinen Menschenrechten bescheinigt. Die Kooperation zwischen den Entitäten im Allgemeinen und den Behörden der verschiedenen Entitäten im Speziellen sowie die Funktionsfähigkeit des Gesamtstaates wurden hingegen kritisch bewertet. Die Integrität des Gesamtstaates wurde

---

<sup>900</sup> Im Folgenden wird der Begriff Stabilisierungsabkommen zur Vereinfachung an Stelle von – Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen- verwendet.

<sup>901</sup> *Commission of the European Communities, Feasibility Study*, 18.11.2003, S. 10ff., dort auch zu den folgenden Ausführungen dieses Absatzes.

nach den Feststellungen der Studie überdies durch eine nahezu symbiotische Verbindung von Wirtschaft und Politik mit Organisierter Kriminalität und deren Begleiterscheinungen Geldwäsche, Menschenhandel und Korruption gefährdet.

Die Studie kam zu dem Ergebnis, dass Bosnien-Herzegowina zu diesem Zeitpunkt noch nicht bereit für die Aufnahme von Verhandlungen für den Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens war, entsprechende Verhandlungen jedoch nach Beseitigung der aufgezeigten Mängel bereits im Jahr 2004 erfolgen könnten.<sup>902</sup>

Diese Einschätzung erwies sich im Nachhinein als zu optimistisch. Die Verhandlungen zum Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Bosnien-Herzegowina wurden tatsächlich erst am 25.01.2006, und somit fast zeitgleich mit dem Beginn von EUPM II eingeleitet.<sup>903</sup>

Es ist fraglich, wie die Verfasser der Machbarkeitsstudie angesichts der bisherigen Erfahrungen und der in der Machbarkeitsstudie getroffenen Feststellungen zu dem Ergebnis kommen konnten, dass die Bereitschaft Bosnien-Herzegowinas für die Aufnahme von Verhandlungen zum Abschluss des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens bereits im Jahr 2004 hergestellt worden sein würde. Wie bereits ausgeführt, bereitete schon die Umsetzung der EU-Road-Map erhebliche Schwierigkeiten. Weshalb dies bei den künftigen, deutlich ambitionierteren Reformen im Justiz- und Polizeiwesen anders hätte sein sollen, bleibt offen.

Die Fähigkeit zu eigenständigen Reformen in den Kerngebieten des Abkommens, speziell auf dem Gebiet des Polizeiwesens, wurde bis zum Zeitpunkt der Erstellung der Machbarkeitsstudie zu keinem Zeitpunkt unter Beweis gestellt. Letztlich haben die fehlerhafte Bewertung der politischen Lage und die fehlerhaften Fortschrittsberichte zu einer deutlichen Verzögerung der Reformvorhaben geführt.

#### IV. EUPM II

EUPM II war für einen Zeitraum vom 01. Januar 2006 bis zum 31. Dezember 2007 geplant<sup>904</sup> und wurde unter einem angepassten Mandat<sup>905</sup> auf Anfrage der Regierung Bosnien-Herzegowinas fortgeführt.<sup>906</sup> Die Unterstützung der Polizei Bosnien-Herzegowinas erfolgte durch Maßnahmen der Überwachung, Beratung und Kontrolle<sup>907</sup> und sollte hierdurch die drei Säulen des EUPM-Einsatzes: Implementierung von

---

<sup>902</sup> OHR, Commission approves Feasibility Study, 18.11.2003; *Commission of the European Communities*, Feasibility Study, 18.11.2003, S. 42.

<sup>903</sup> *Euractiv*, Bosnia-Herzegowina opens EU association talks, 25.01.2006, in: EU News, Policy Positions & EU Actors online.

<sup>904</sup> *EUPM*, Overview, 12.07.2008.

<sup>905</sup> *Kuprian*, EVSP-Operationen im Überblick, in: Sicherheitspolitisches Basisbriefing, Nr. 2, 2006, S. 5.

<sup>906</sup> *Rat der Europäischen Union*, European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina, (ohne Datumsbezeichnung).

<sup>907</sup> Monitoring, mentoring and inspecting.

Restrukturierungsmaßnahmen, Steigerung der Verlässlichkeit der Polizei sowie Kampf gegen die organisierte Kriminalität<sup>908</sup> stützen.

Die abgeschlossene EUPM I-Mission krankte an einer hohen Zahl von Projekten, die bei den Verantwortlichen in der EU zu Streitigkeiten über den Schwerpunkt der Mission geführt hatten.<sup>909</sup> Die Herausforderung von EUPM II bestand zu Beginn darin, die Lehren aus den Unzulänglichkeiten von EUPM I zu ziehen und diese entsprechend umzusetzen. „*Refocussing the Mission*“ wurde folglich zur Devise für den zweiten Teil der Mission.<sup>910</sup> Ein Teilnehmer von EUPM II erklärte, dass zu viele Ziele und Projekte dazu geführt hätten, dass keines zufriedenstellend beendet worden sei.<sup>911</sup> Die anhaltenden politischen Verhandlungen über die Polizeireform wurden insbesondere von den bosnisch-herzegowinischen Polizeibeamten mit Unverständnis aufgenommen. Ein Beamter verglich die Situation der Polizei mit einem im Schlamm fest sitzenden Wagen. Alle Beteiligten wüssten, dass der Wagen herausgezogen werden müsse, sie schieben jedoch alle in unterschiedliche Richtungen, mit dem Ergebnis, dass der Wagen an Ort und stelle verbleibe.<sup>912</sup> Zahlreiche EUPM I Programme wurden für abgeschlossen erachtet, wenn die darin enthaltenen Ziele zu 80-85% erfüllt worden waren, was dazu führte, dass zahlreiche vermeintlich erfüllte Aufgaben in EUPM II erneut in die Agenda aufgenommen werden mussten.<sup>913</sup>

Nach der Übernahme der Mission durch den neuen *Head of Mission* Vincenzo Coppola wurde ein allgemeiner Strategiewechsel sowie eine Veränderung der Arbeitsweise eingeleitet. Unter dem Vorgänger Kevin Carty wurde zuvor das Ziel verfolgt, über eine hohe Anzahl an Programmen eine Änderung der Lage im Land herbeizuführen. Die Unterstützung bezüglich der operativen Aspekte der Polizeiarbeit rückte in den Hintergrund. Die EUPM-Beamten in den sog. Field-Offices hatten darüber hinaus bestimmte Ziele in einem klar definierten Zeitraum zu erfüllen. Dabei bestand zu diesem Zeitpunkt der Mission die Tendenz, ähnlich wie schon beim Übergang von IPTF zu EUPM I, positive Berichte zu verfassen (sog. OK-Reporting), die die tatsächliche Situation vor Ort nicht wirklichkeitsgetreu wiedergaben. Grund hierfür war eine Druckkulisse, die regelmäßig aufgebaut wurde, wenn Berichte nicht den Zielvorstellungen von EUPM Sarajevo entsprachen.

Der Leiter eines Field-Offices in einem kroatischen Mehrheitskanton berichtete z.B. zu diesem Zeitpunkt der EUPM-Zentrale, dass kein Wille zur Kooperation vor Ort vor-

<sup>908</sup> EUPM, Overview, 12.07.2008.

<sup>909</sup> Penska, A New Era for Transatlantic Cooperation, Interview in EUPM: Mission Mag, Ausgabe Nr. 45, 02.07.2008, S. 6.

<sup>910</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008.

<sup>911</sup> „Wer versucht, alles zu schützen, schützt nichts“, Zitat aus einem persönlichen Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008.

<sup>912</sup> Äußerung eines Polizeibeamten (A) im Rahmen einer Weiterbildung in der Polizeiakademie Sarajevo, September 2006.

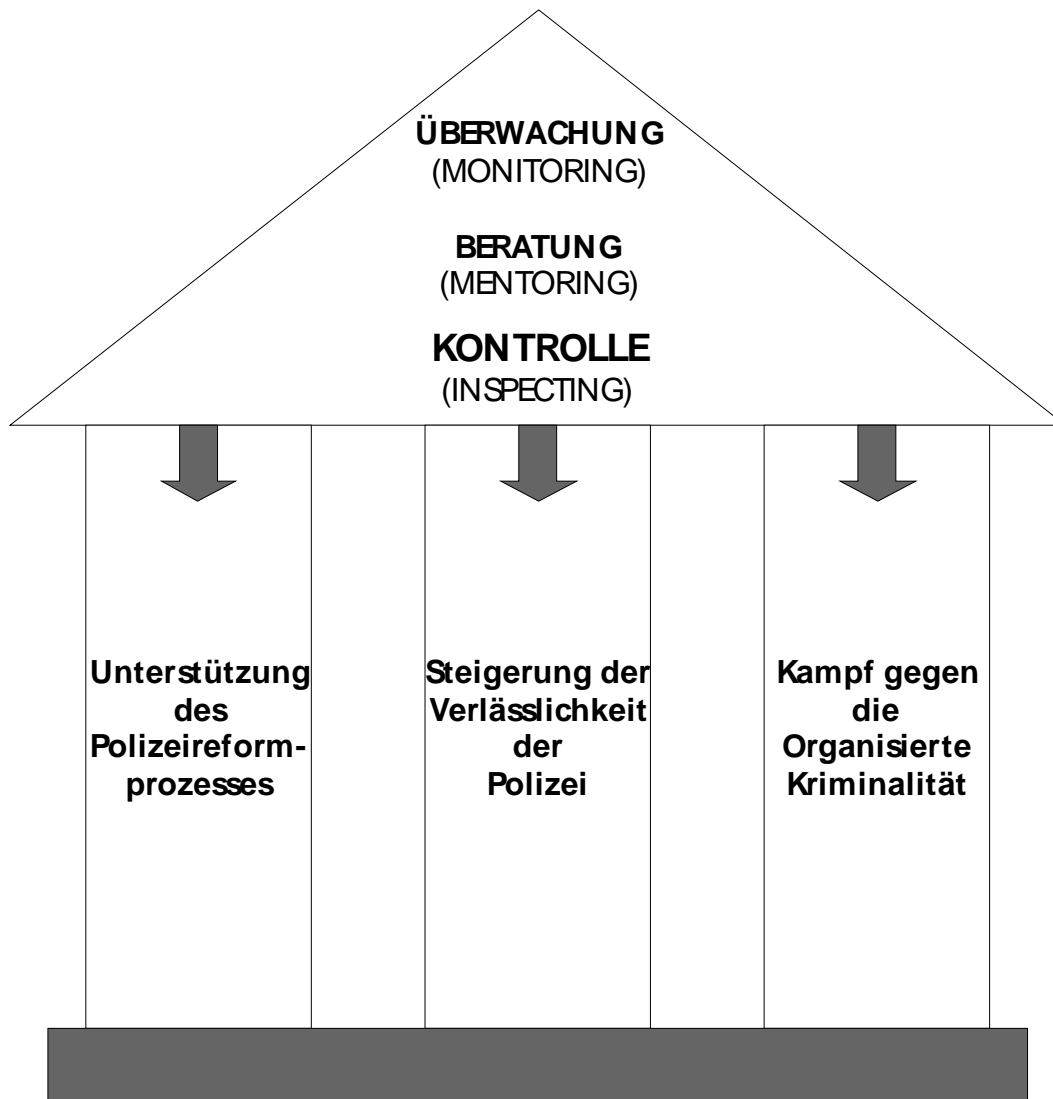
<sup>913</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008, die folgenden Ausführungen basieren auf dem geführten Interview.

handen sei, dass ein massives Korruptionsproblem existiere und dass erhebliche Widerstände gegen Reformbemühungen bestünden. EUPM-Programme würden von den örtlichen Verantwortlichen bewusst missachtet. Dieser Bericht passte nicht ins Bild der positiven Berichte, die nach Brüssel weitergeleitet wurden, so dass der verantwortliche Leiter nach Sarajevo zitiert wurde und ihm mit Absetzung wegen mangelnder Kompetenz gedroht wurde. Durch dieses harsche Vorgehen gegen eigene Mitarbeiter wurde die Tendenz gefördert, geschönte Berichte an die EUPM-Zentrale in Sarajevo zu senden. Der Druck, bestimmte Ziele in einem bestimmten Zeitraum erreichen zu müssen, führte darüber hinaus zu einer vordergründigen Zielverfolgung vor Ort – die Nachhaltigkeit von Projekten und Programmen wurde zugunsten des kurzfristigen Erfolgs geopfert.

Die Arbeitsweise in einigen Field-Offices war trotz der permanenten Anwesenheit von EUPM Bediensteten in dem jeweiligen Bezirk, dadurch geprägt, dass nur ein unzureichender Austausch zwischen den EUPM-Beamten und den örtlichen Verantwortlichen vor Ort stattfand. Der Vorteil, den die physische Anwesenheit für das Voranbringen der Mission theoretisch bot, wurde somit hauptsächlich aus dem Grund verspielt, weil einige EUPM-Mitarbeiter keine nennenswerte Arbeitsbereitschaft an den Tag legten.

## EUPM Aufgabenfelder

(Abbildung VII)



EUPM II beschäftigte internationales Personal in einer Stärke zwischen 173<sup>914</sup> und 200<sup>915</sup> Personen. Das internationale Personal setzte sich Anfang 2006 zu ca. 15% aus Zivilangestellten und zu ca. 85% aus Polizeibeamten zusammen.<sup>916</sup> Mehr als 100 dieser Polizeibeamten wurden unmittelbar zum „*Monitoring, Mentoring und Inspecting*“ vor Ort eingesetzt.<sup>917</sup> Zudem wurden 200 ortsansässige, bosnisch-herzegowinische Zivil-

<sup>914</sup> Persönliches Interview mit einem EUPM-Offizier, Sarajevo, September 2006.

<sup>915</sup> *Rat der Europäischen Union*, European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina, (ohne Datumskennung).

<sup>916</sup> *Kuprian*, EVSP-Operationen im Überblick, in: Sicherheitspolitisches Basisbriefing, Nr. 2, 2006, S. 6.

<sup>917</sup> Persönliches Interview mit einem EUPM-Offizier, Sarajevo, September 2006.

personen beschäftigt,<sup>918</sup> was nur einem Anteil von 1/7 der bosnisch-herzegowinischen Personalstärke zu Zeiten von IPTF entsprach.<sup>919</sup>

Bedingt durch einen Führungswechsel fand ein Paradigmenwechsel zu Beginn von EUPM II statt. Am 01.01.2006 wurde Kevin Carty von Brigadiergeneral Vincenzo Coppola (Carabinieri) als Head of Mission abgelöst. Der Übergang von EUPM I zu EUPM II brachte einen Rückzug aus der Fläche mit sich, der in Form von Schließung zahlreicher sog. Field-Offices, insbesondere in Außenbezirken, erfolgte.<sup>920</sup> Dieser Rückzug aus der Breite und die vermeintliche Konzentration auf gesamtstaatlich agierende Gremien wurden zum Teil als resignative Antwort auf Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit mit Behörden auf kommunaler Ebene gewertet.<sup>921</sup> Die Ursachen für den Rückzug waren jedoch vielmehr in dem Personalabbau beim Übergang zu EUPM II begründet.<sup>922</sup> Durch die erhebliche Reduzierung der Einsatzstärke um über 50% konnte die Quantität der Field-Offices nicht mehr aufrecht erhalten werden. Der Personalabbau wiederum war nicht auf die oben geschilderte Resignation zurückzuführen sondern fußte auf überoptimistischen Fortschrittsberichten der Field-Offices im Laufe von EUPM I. Die EU-Kommission erhielt aufgrund dieser Fortschrittsberichte ein verzerrtes Bild der Fortschritts- und Sicherheitslage, was schließlich zur Reduktion der Personalstärke von EUPM II führte. Zwar mussten, bedingt durch den Personalabbau beim Übergang von EUPM I zu EUPM II, zahlreiche Field-Offices geschlossen werden, die Monitoring und Mentoring-Tätigkeiten wurden jedoch in den verbleibenden Feldbüros intensiviert. Der Einsatz von EUPM Inspektions-Teams musste fortan genauer abgewogen werden.

Hierzu erfolgte eine Bewertung der Gesamtsituation gemeinsam mit der Leitungsebene von EUPM, so dass eine möglichst vollständige, objektive und damit erfolgreiche Begutachtung der inspizierten Einrichtungen erfolgen konnte.<sup>923</sup> Trotzdem vermochten regelmäßige Besuche in abgelegenen Field-Offices den permanenten Austausch mit Verantwortlichen und Beamten vor Ort nicht zu ersetzen.<sup>924</sup> Der Wechsel von EUPM I zu EUPM II brachte, wie gezeigt, eine Neuausrichtung der Mission mit sich. Diese Neuausrichtung führte in den ersten vier bis fünf Monaten der Nachfolgemission zu Anlaufschwierigkeiten.<sup>925</sup> Selbige wurden nach Verabschiedung einer strukturierten

---

<sup>918</sup> Kuprian, EVSP-Operationen im Überblick, in: Sicherheitspolitisches Basisbriefing, Nr. 2, 2006, S. 6.

<sup>919</sup> Vgl. Poucher Harbin, Bosnia: UN handover causes concern, Institute for War and Peace Reporting, in: BCR, Ausgabe 393, 23.12.2002.

<sup>920</sup> Persönliches Interview mit einem EUPM-Offizier, Köln, Dezember 2008.

<sup>921</sup> Informationsstelle Militarisierung e.V., Fact-Sheets zu EU-Einsätzen – EUPM BiH, Stand: März 2007.

<sup>922</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008, die folgenden Ausführungen in diesem Absatz basieren auf diesem Interview.

<sup>923</sup> Rus, Interview in: EUPM Mission Mag, Ausgabe 51, 16.10.2008, S. 2.

<sup>924</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008.

<sup>925</sup> Tietz, European Union Police Mission 2 – Eine Erfolgsstory aus Sicht des ehemaligen deutschen Kontingentleiters, 07.09.2007.

Planung in Form eines neuen Einsatzplans<sup>926</sup> (Operational Plan - OPLAN)<sup>927</sup> im April 2006 weitgehend überwunden.<sup>928</sup>

Die operative Fokussierung der Mission auf wenige bestimmte, zuvor genau festgelegte Ziele sollte zu einer besseren Ausnutzung der vorhandenen Ressourcen und zu einer optimierten Erreichung der entsprechenden Ziele führen.<sup>929</sup> Auch wenn EUPM II selbst keine Exekutivgewalt besaß, sollten die operativen Möglichkeiten, die das Mandat bot, unter der Losung des Head of Mission: „*Stretching the Mandate*“ so weit wie möglich ausgelegt werden. Die bosnisch-herzegowinischen Polizeien auf staatlicher und lokaler Ebene erhielten die Aufgabe, jeweils drei vordringliche, operative Ziele zu formulieren. Dies betraf Polizeien in den vier EUPM Regionen Sarajevo, Mostar, Tuzla, Banja Luka sowie die geamtstaatlichen Polizeibehörden SIPA und SBS, so dass insgesamt 18 *Main Targets* gebildet wurden. Die Bildung der Hauptziele durch die örtlichen Verantwortlichen in Ersatz der Zielbildung durch EUPM kennzeichnete den Wechsel vom *top-down* zum *bottom-up-approach* und sollte die örtlichen Polizeien zunehmend in die Verantwortung nehmen. 80 Prozent der Arbeitszeit sollte auf die Erfüllung der Hauptziele verwendet werden. Dieser Ansatz erwies sich in operativer Hinsicht als erfolgreich, führte jedoch vor allem in der Anfangsphase zu grotesken Ergebnissen. Polizeibehörden, die sich zuvor geweigert hatten, effektiv mit EUPM zu kooperieren, erfüllten ihre drei Ziele auf ungewohnt schnelle Art und Weise, wohl in der Auffassung, dass damit die Pflicht ausreichend erfüllt sei und die herkömmliche Arbeitsweise wieder aufgenommen werden könne. Dem trat EUPM mit der Aufforderung entgegen, weitere Hauptziele festzulegen, so dass im Ergebnis immer drei Hauptziele auf der Agenda standen.

Darüber hinaus konnten im sog. Targeting Board kurzfristig und Behördenübergreifend anlassbezogene Ziele definiert werden. Dies geschah beispielsweise in Folge eines Sprengstoffanschlages auf das Grab des ehemaligen bosnisch-herzegowinischen Präsidenten Alija Izetbegovic am 11.08.2006 in der Altstadt von Sarajevo, der mit einer Bombe aus militärischen Beständen verübt worden war.<sup>930</sup> Der Anschlag diente vermutlich zur Provokation im Hinblick auf die am 01.10.2006 anstehenden Parlamentswahlen<sup>931</sup> und sollte die Feindschaft zwischen den Volksgruppen wieder aufleben

---

<sup>926</sup> Operational Plan – OPLAN.

<sup>927</sup> Vgl. zum Prozess der Entscheidungsfindung bei der Konzeption und beim Beschluss des OPLAN: Weisserth, *The European Security and Defence Policy (ESDP) – Decision-Making, Planning and Organization of ESDP Field-Missions*, Center for International Peace Operations, Präsentation, Berlin Dezember 2007.

<sup>928</sup> *UN Security Council*, Report of the Secretary – General S/2006/644, 11.08.2006, Absatz 3; Tietz, *European Union Police Mission 2 – Eine Erfolgsstory aus Sicht des ehemaligen deutschen Kontingentleiters*, 07.09.2007.

<sup>929</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008, die folgenden Ausführungen in diesem Absatz fußen auf diesem Interview.

<sup>930</sup> TAZ, Anschlag auf Grab, in: taz.de, Printarchiv, 12.08.2006.

<sup>931</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008, die in diesem Absatz folgenden Ausführungen basieren auf dem geführten Interview.

lassen oder zumindest die Wahlen in eine bestimmte Richtung lenken.<sup>932</sup> Die Zuständigkeit des Staatsanwaltes auf Gesamtstaatsebene wurde mit der Begründung herbeigeführt, dass es sich bei dem Sprengstoffanschlag um einen terroristischen Akt gehandelt habe.<sup>933</sup> Diese sicherlich nicht unstrittige Bewertung des Sachverhaltes machte deutlich, wie gering das Vertrauen in die Fähigkeiten der örtlichen Behörden zur Aufklärung des Sachverhaltes war. Ein unmittelbar nach dem Anschlag einberufenes Treffen von SIPA, SBS, der Polizei des Kantons Sarajevo und der Polizei aus Pale sowie EUPM in Sarajevo führte zur Erteilung von Ermittlungsaufträgen an die Polizeien durch den Staatsanwalt. Das geringe Vertrauen in die lokalen Behörden war zumindest in diesem Fall gerechtfertigt. Die Kooperation mit den Behörden auf gesamtstaatlicher Ebene verlief reibungslos, wohingegen einige Polizeibehörden auf lokaler Ebene nicht hinreichend kooperierten. Diesem Umstand konnte der Staatsanwalt nichts entgegenhalten, da ihm keine Befugnisse zum Erlass von Zwangsmaßnahmen zur Verfügung standen. Im Gegensatz zum Staatsanwalt verfügte EUPM über eine funktionierende Weisungslinie und nutzte diese im Rahmen des geltenden Mandats. Die Ermittlungsanordnungen des Staatsanwaltes wurden von EUPM 2 aufgenommen und auf die eigenen Feldbüros verteilt. Die Mitarbeiter in den Feldbüros wiederum nutzten das Mentoringprogramm, um auf die lokalen Polizeibehörden zur Umsetzung der Direktiven des Staatsanwaltes einzuwirken. Die direkte Kommunikation und Kooperation mit den örtlichen Polizisten verlief relativ reibungslos, allerdings behinderten Versuche der Einflussnahme von Außerhalb die Ermittlungen der Polizei.

Eine politisch motivierte Störung der Kooperation in diesem Fall liegt nahe, wengleich die meisten Politiker BosnienHerzegowinas in relativer Einmütigkeit mit nur wenigen Ausnahmen<sup>934</sup> den Sprengstoffanschlag verurteilten.<sup>935</sup> Letztlich hatte der Anschlag keine Auswirkungen auf das Ergebnis der Wahlen,<sup>936</sup> womit u.U. die deutliche Zurückhaltung selbst von radikalen Parteien im Hinblick auf die Instrumentalisierung des Anschlages zum Stimmenfang erklärt werden kann. Letztlich konnten die Hintermänner des Anschlages bis heute nicht ermittelt werden,<sup>937</sup> wengleich eine spontane Aktion aufgrund der offensichtlich professionellen Anschlagsdurchführung fernliegt.<sup>938</sup>

Der zunehmend operative Fokus von EUPM II offenbarte sich kurz nach Beginn der Mission. Es wurde eine Überprüfung von ungelösten Mordfällen in die Wege geleitet, die mutmaßlich im Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität standen.<sup>939</sup> SIPA

---

<sup>932</sup> Sulejman Tihic, damaliger Vorsitzender des dreiköpfigen bosnisch-herzegowinischen Staatspräsidiums, in: *Rathfelder*, Die nationalistischen Wunden brechen auf, in: taz.de, 17.08.2006.

<sup>933</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008.

<sup>934</sup> *EUSR*, Media, 18.08.2006.

<sup>935</sup> *Rathfelder*, Die nationalistischen Wunden brechen auf, in: taz.de, 17.08.2006.

<sup>936</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008.

<sup>937</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008.

<sup>938</sup> Vgl. *Rathfelder*, Die nationalistischen Wunden brechen auf, in: taz.de, 17.08.2006.

<sup>939</sup> *Penska*, Policing Bosnia and Herzegovina 2003-2005 – Issues of Mandates and Management in



und andere Polizeien wurden bei der Bearbeitung der Fälle durch einen britischen Spezialisten für sog. *cold cases* unterstützt.<sup>940</sup> EUPM legte Wert darauf, dass die Hilfsleistungen der EUPM lediglich unterstützender Natur waren und sich ausschließlich im Rahmen der bosnisch-herzegowinischen Strafprozessordnung bewegten, um prozessual verwertbare Ergebnisse zu erlangen.<sup>941</sup> Die Verantwortung lag bei der bosnisch-herzegowinischen Polizei, was jedoch seitens EUFOR, die eine aktivere Rolle bevorzugte, mit Skepsis aufgenommen wurde.<sup>942</sup>

EUPM II wurde durch die Zivile Planungs- und Leitungseinrichtung<sup>943</sup> mit Sitz in Brüssel unterstützt, die von der EU-Kommission im Juli 2007 eingerichtet wurde<sup>944</sup> und organisatorisch innerhalb der Kommission angesiedelt war.<sup>945</sup> Im Oktober 2005 fand ein Treffen der EU-Staats- und Regierungschefs in Hampton Court statt, bei welchem die Stärkung der EU-Kapazitäten zur Durchführung von Missionen, die unter der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) durchgeführt werden sollten, beschlossen wurde.<sup>946</sup> Die Reorganisation der EU-Krisenmanagement-Strukturen führte in der Folge des Treffens in Hampton Court zur Einrichtung der Position eines Kommandeurs für zivile Operationen.<sup>947</sup> Das Mandat der Zivilen Planungs- und Leitungseinrichtung umfasste die Planung und Ausführung von zivilen ESVP-Missionen unter der politischen Aufsicht und strategischen Leitung des Komitees für Politik und Sicherheit<sup>948</sup> mit dem Ziel, den Generalsekretär/Hohen Beauftragten,<sup>949</sup> die Präsidentschaft und die relevanten Körperschaften des EU-Rates zu beraten und zu unterstützen.<sup>950</sup> Weitere Aufgaben der Zivilen Planungs- und Leitungseinrichtung sind die Leitung, Koordinierung, Beaufsichtigung, Überprüfung, Beratung und Unterstützung von ESVP-Missionen in enger Kooperation mit der EU-Kommission.<sup>951</sup> Der Direktor der Planungs- und Leitungseinrichtung ist verantwortlich für die strategische Planung<sup>952</sup> und Ausführung von zivilen

---

ESDP Missions, 22. Dezember 2006, S. 16.

<sup>940</sup> EUPM, Overview, 12.07.2008.

<sup>941</sup> EUPM, a.a.O.

<sup>942</sup> EUPM, a.a.O.

<sup>943</sup> Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC.

<sup>944</sup> ESDP Newsletter, Introducing CPCC, in: European Security and Defence Policy Newsletter, Ausgabe 6, Juli 2008, S. 24.

<sup>945</sup> EUPM, Mission Mag, Ausgabe Nr. 23, 23.07.2007, S. 3.

<sup>946</sup> ESDP Newsletter, Introducing CPCC, in: European Security and Defence Policy Newsletter, Ausgabe 6, Juli 2008, S. 24.

<sup>947</sup> ESDP Newsletter, a.a.O.

<sup>948</sup> PSC – Political and Security Committee (Komitee für Politik und Sicherheit).

<sup>949</sup> HB – High Representative for the Common Foreign and Security Policy (CFSP); SG – Secretary-General of the Council of the European Union.

<sup>950</sup> So *European Council*, Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC), (ohne Datumskennung); *Vainio*, Policing Missions: the case of EUPM, in *European Security Review*, Ausgabe 41/2008, 07.11.2008, S. 1.

<sup>951</sup> *European Council*, Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC), (ohne Datumskennung).

<sup>952</sup> Vgl. zum Prozess der Entscheidungsfindung bei der Konzeption und beim Beschluss des OPLAN:

ESVP-Missionen unter der politischen Kontrolle und strategischen Leitung des Komitees für Politik und Sicherheit und unter der Gesamtleitung des Generalsekretärs.<sup>953</sup> Die Einrichtung des Zivilen Planungs- und Leitungseinrichtung sollte zu einer besseren Abstimmung und Koordinierung zwischen den zivilen und militärischen Teilen von ESVP-Missionen führen.<sup>954</sup>

Die Arbeitsaufnahme der Planungs- und Leitungseinrichtung scheint tendenziell zu einer Zunahme von Entscheidungen auf Mikroebene geführt zu haben.<sup>955</sup> Sven Frederiksen, erster *Head of Mission* der EUPM I und letzter Leiter der IPTF-Mission,<sup>956</sup> machte es ursprünglich zur Voraussetzung für sein weiteres Engagement, dass Brüssel auf entsprechende Entscheidungsvorhaben auf Mikroebene verzichtete.<sup>957</sup>

Die neue Tendenz im zivilen Krisenmanagement legt nahe, dass das Verhältnis und die Aufgaben der zahlreichen Akteure bei ESVP-Missionen noch nicht gefestigt sind und die abschließende Rolle für die Beteiligten noch nicht gefunden worden ist.<sup>958</sup>

## V. EUPM III

Ende 2007 wurde die Europäische Polizeimission um weitere zwei Jahre verlängert. Der Missionszeitraum soll vom 01.01.2008 bis zum 31.12.2009 dauern.<sup>959</sup> An EUPM III partizipieren alle 27 EU-Mitgliedsstaaten sowie 6 nicht-EU Staaten.<sup>960</sup> Ende 2008 unterhielt EUPM 418 Mitarbeiter, davon 167 internationale Polizeibeamte, 30 internationale zivile Experten sowie 221 bosnisch-herzegowinische Beschäftigte.<sup>961</sup> EUPM III soll ebenso wie die Vorgängermissionen beraten, inspizieren und überwachen sowie die hergebrachten Aufgabenfelder: Unterstützung des Polizeireformprozesses, Stärkung der Verlässlichkeit der Polizei sowie die Unterstützung zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität abdecken, wobei ein besonderes Augenmerk infolge des Fortschreitens des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses und der zunehmenden

---

Weisserth, *The European Security and Defence Policy (ESDP) – Decision-Making, Planning and Organization of ESDP Field-Missions*, Center for International Peace Operations, Präsentation, Berlin Dezember 2007.

<sup>953</sup> *European Council*, *Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)*, (ohne Datumskennung).

<sup>954</sup> Vgl. *ESDP Newsletter*, *Introducing CPCC*, in: *European Security and Defence Policy Newsletter*, Ausgabe 6, Juli 2008, S. 25.

<sup>955</sup> So Vainio, *Policing Missions: the case of EUPM*, in *European Security Review*, Ausgabe 41/2008, 07.11.2008, S. 1.

<sup>956</sup> Osland, *The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina*, S. 553.

<sup>957</sup> Penska, *Policing Bosnia and Herzegovina 2003-2005 – Issues of Mandates and Management in ESDP Missions*, 22. Dezember 2006, S. 5.

<sup>958</sup> Penska, a.a.O.

<sup>959</sup> *EUPM*, *Overview*, 12.07.2008.

<sup>960</sup> *UN Security Council*, *Letter dated 25. November 2008 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, Absatz 3.

<sup>961</sup> *UN Security Council*, a.a.O.

wirtschaftlichen und politischen Annäherung an die Europäische Union auf das zuletzt genannte Aufgabenfeld gerichtet werden soll.<sup>962</sup>

Die Unterstützung des Polizeireformprozesses richtet sich in diesem Teil der Mission insbesondere auf Hilfen bei der Implementierung der beiden im April 2008 beschlossenen Reformgesetze.<sup>963</sup> Offene Reformprojekte sollen im dritten Teil der europäischen Polizeimission zum Abschluss gebracht werden, wobei die beiden Leiter der EUPM in 2008 Vincenzo Coppola<sup>964</sup> und Stefan Feller<sup>965</sup> die Verlängerung der Mission über das Jahr 2009 hinaus als notwendig erachten. Die International Crisis Group formulierte im Jahr 2002 die These, dass die internationale Polizeimission so lange erforderlich sein werde, bis Dayton vollständig implementiert sei.<sup>966</sup> Die EU hat Bedingungen für den Rückzug des Friedensimplementierungsrates und die Auflösung des Büros des Hohen Repräsentanten aufgestellt, die festlegen, wann die Daytoner Regelungen als vollständig implementiert erachtet werden sollen.<sup>967</sup>

Da sich die Daytoner Verfassung insgesamt nicht als funktionsfähig erwiesen hat und der Trend insbesondere bei den aktuellen Polizeireformmaßnahmen und der geplanten Verfassungsreform in Richtung einer Zentralisierung der Polizei und Revision der Daytoner Vereinbarungen geht, ist fraglich, ob überhaupt noch von einer Implementierung der Daytoner Vereinbarungen gesprochen werden kann. Vor diesem Hintergrund müsste hinsichtlich der Erforderlichkeit einer Polizeimission vielmehr gesagt werden, dass eine internationale Polizeimission so lange erforderlich sein wird, bis ein funktionsfähiger, nachhaltig demokratischer Staat geschaffen sein wird. Da sich die Parteien bis heute über eine territoriale Ausformung des Staates uneins sind und auch das grundsätzliche Bestehen des Staates immer wieder zum Ausgangspunkt von erbitterten Disputen wird, ist es äußerst fraglich, ob mittelfristig ein nachhaltig funktionsfähiger Staat geschaffen werden kann.

Der scheidende Leiter der Europäischen Polizeimission brachte im Oktober 2008 zum Ausdruck, dass es ein Versäumnis gewesen sei, die Polizeireform nicht eher als *bottom-up*-Mission konzipiert zu haben.<sup>968</sup> Der Begriff *bottom-up* ist nicht scharf umrissen, kann jedoch mit Verwirklichung von Reformzielen durch Reform der praktischen Arbeitsweise und Verbesserung der Fähigkeiten der einzelnen Polizeibeamten als auch der einzelnen Behörden ausgefüllt werden. Der Leiter der Europäischen Polizeimission Coppola definierte den *bottom-up*-Ansatz als Optimierung der existierenden Struktu-

---

<sup>962</sup> EUPM, Overview, 12.07.2008.

<sup>963</sup> UN Security Council, Letter dated 25. November 2008 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, Absatz 11.

<sup>964</sup> Leiter der Mission bis zum 31.10.2008 – Coppola, Interview in EUPM Mission Mag, Nr. 51, S. 1.

<sup>965</sup> Feller, Interview in EUPM Mission Mag Nr. 52, 29.10.2008, S. 3.

<sup>966</sup> ICG, Bosnia, Reshaping the international machinery, 29.11.2001, S. 15.

<sup>967</sup> Vgl unten stehende Ausführungen zu den fünf Zielvorgaben und zwei Bedingungen unter Punkt D III.

<sup>968</sup> Coppola, Interview in: EUPM Mission Mag, Nr. 51, 14.10.2008, S. 4.

ren<sup>969</sup> durch Harmonisierung bestehender Gesetze und Satzungen, durch Harmonisierung der Arbeitsrichtlinien und Gehälter sowie durch eine allgemeine Standardisierung.<sup>970</sup>

Der ab Oktober 2006 erfolgte Strategiewechsel, weg vom sog. *top-down* und hin zu einem *bottom-up-approach*,<sup>971</sup> dessen Maßnahmen entsprechend der Definition des EUPM-Leiters unabhängig vom Erfolg oder Misserfolg einer „globalen“ Polizeireform greifen konnten.

Im Einsatz zeigte sich, dass es den örtlichen Polizeibeamten oftmals an Basiswissen mangelte.<sup>972</sup> Wie sich im Nachhinein festgestellt hat, war das Ziel der EU, eine Zentralisierung der Polizei zu forcieren, zu ambitioniert.<sup>973</sup> Eine Angleichung von Standards, Verfahrensregeln und Gehältern durch landesweite Regelungen scheiterte. Grund hierfür war nicht ein Disput in der Sache, sondern der befürchtete Macht- und Kontrollverlust durch die Übertragung von Kompetenzen auf die gesamtstaatliche Ebene.<sup>974</sup> Eine Angleichung der Vorschriften und Arbeitsweisen hinsichtlich der oben genannten Themenfelder scheint auf lokaler Ebene ohne die Abgabe von Befugnissen an den Gesamtstaat besser voranzuschreiten,<sup>975</sup> da die Parteien in einer solchen Herangehensweise wohl keine Gefahr für den eigenen Machtanspruch erkennen.

Unter dem neuen EUPM-Leiter Stefan Feller zeichnet sich wiederum eine Änderung der Einsatzphilosophie ab. Nach Angaben von Feller war ein nennenswerter Strategiewechsel der Missionspolitik nicht vorgesehen.<sup>976</sup> Folglich sei die Unterstützung bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und Korruption ein langwieriger Prozess und weiterhin das Herzstück der Mission.<sup>977</sup> Gleichwohl war bereits kurz nach Übernahme der Mission durch Feller eine erste Tendenz in Richtung auf Verminderung des operativen Drucks und Verlagerung der Aufmerksamkeit auf die strukturelle

---

<sup>969</sup> Vgl. *EUPM Mission Mag: Security Reform: EU Officials Discuss the Way Ahead*, in: *EUPM Mission Mag*, Ausgabe Nr. 44, 19.06.2008, S. 3.

<sup>970</sup> *Coppola*, Interview in: *EUPM Mission Mag*, Nr. 51, 14.10.2008, S. 4.

<sup>971</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008; vgl. die Erläuterungen zur EUPM III-Mission; vgl. Ausführung zu den parallel zur Implementierung der Polizeireformgesetze laufenden bottom-up-Bemühungen: *UN Security Council*, Letter dated 25. November 2008 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, Absatz 12.

<sup>972</sup> Schriftliche Befragung eines EUPM-Teilnehmers der Deutschen Bundespolizei, Januar 2009; Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008.

<sup>973</sup> Vgl. die unten stehende Darstellung der Reformgesetze 2008 unter Punkt D.

<sup>974</sup> "The Cantons are like small kingdoms in which the first level of complaint is also the last. This allows certain people to behave like dictators and certainly does not prompt politicians to give up control over the police." *Winter*, Interview in: *EUPM Mission Mag*, Ausgabe 51, 16.10.2008, S. 2.

<sup>975</sup> *Coppola*, Interview in: *EUPM Mission Mag*, Nr. 51, 14.10.2008, S. 4.

<sup>976</sup> *Feller*, Interview in: *Mission Mag* Nr. 52, 29.10.2008, S. 5.

<sup>977</sup> *Feller*, a.a.O.

Ebene auszumachen.<sup>978</sup> Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität soll demnach durch Verbesserungen der Organisation und der Zusammenarbeit innerhalb des bosnisch-herzegowinischen Polizeiapparates erzielt werden.<sup>979</sup> In dieser Hinsicht formulierte Feller drei Zielvorgaben: zuerst sollen Kapazitäten der Polizeien auf gesamtstaatlicher Ebene und Entitätsebene dahin entwickelt werden, dass der Kampf gegen die Organisierte Kriminalität gemeinsam erfolgen kann.<sup>980</sup> Des Weiteren sollen Polizei und Justiz bis Ende 2009 Mechanismen und Prozeduren entwickeln, um Ermittlungen gegen die Organisierte Kriminalität in konsistenter Art und Weise und in enger Kooperation durchführen zu können.<sup>981</sup> Schließlich soll die Kommunikation, Koordination und Kooperation von Polizei und Staatsanwaltschaften auf allen Ebenen bis Ende 2009 signifikant verbessert werden.<sup>982</sup> Die Polizeien auf Staatsebene und in den Entitäten kündigten an, dass die Verfolgung der Organisierten Kriminalität in diesem Jahr höchste Priorität genießen werde.<sup>983</sup> In der Praxis sind allerdings Behinderungen bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und somit bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität selbst zu erwarten. Der politische Widerstand hinsichtlich einer Trennung der Budgets der Polizei und der Administration sowie die Befugnis der Polizeikommissare zur eigenständigen Verwaltung des zugesprochenen Budgets ist anhaltend hoch.<sup>984</sup> Die zuständigen Innenministerien befürchten einen Kontrollverlust in Folge der Durchführung einer Budgetseparierung.<sup>985</sup> Nach Einschätzung der EUPM haben die Politiker die Rolle der Politik in einem Rechtsstaat bis dato nicht verstanden.<sup>986</sup>

Aufgrund der klaren Kommunikation der Rollen von Politik und Polizei durch die internationale Gemeinschaft, insbesondere durch die EU kann von einem fehlenden Verständnis nicht ausgegangen werden. Vielmehr offenbart der anhaltende Widerstand gegen grundlegende Reformen eine bewusste Missachtung der Gewaltenteilung zur Sicherung des eigenen Machtanspruches.

Ende 2008 bewertete der UN-Sicherheitsrat die Resultate der EUPM-Missionen insgesamt als erfolgreich. Fortschritte seien insbesondere bei der Schaffung der Polizeibehörden SIPA und SBS auf Staatsebene erzielt worden.<sup>987</sup> Die Polizei habe sich insbe-

---

<sup>978</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008.

<sup>979</sup> Vgl. *Feller*, Interview in: eupm.org, 31.12.2008.

<sup>980</sup> *Feller*, a.a.O.

<sup>981</sup> *Feller*, a.a.O.

<sup>982</sup> *Feller*, a.a.O.; UN Security Council, Letter dated 25. November 2008 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, Absatz 23 und 28.

<sup>983</sup> Mirko *Lujic* (SIPA) und Stanislav *Cadjo* (RS MoI) in: EUPM News, Fight against organized crime and corruption top priorities for police in BiH, 05.01.2009.

<sup>984</sup> Vgl. *Coppola*, Auszüge eines Interviews mit Dnevni Avaz auf www.eupm.org, 01.01.2009.

<sup>985</sup> *Coppola*, a.a.O.

<sup>986</sup> *Coppola*, Auszüge eines Interviews mit Dnevni Avaz auf www.eupm.org, 01.01.2009.

<sup>987</sup> UN Security Council, Letter dated 25. November 2008 from the Secretary – General addressed to the President of the Security Council.

sondere in komplexen Situationen bei der Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung bewährt, so z.B. nach den zu erwartenden Protesten im Zusammenhang mit der Festnahme von Radovan Karadzic im Jahr 2008.<sup>988</sup>

Die EUPM-Missionen litten aber an eigenen oder durch die EU verursachten, vermeidbaren Schwächen. Durch Fehlplanung und mangelnde Organisation wurde Kredit und Ansehen bei den Empfängern der Hilfsleistungen verspielt.<sup>989</sup> Der Übergang zur jeweiligen Nachfolgemission verlief im Fall von IPTF zu EUPM I und EUPM I zu EUPM II holprig und hatte zur Folge, dass die vollständige Einsatzfähigkeit erst nach vielen Monaten hergestellt werden konnte.<sup>990</sup> Der Kampf mit sich selbst ließ die Autorität von EUPM schrumpfen und auch die Kompetenz der Missionsverantwortlichen in Frage stellen. Es wurde offenbar wenig Wert auf die Erfahrung von scheidenden Missionsteilnehmern gelegt. So fand im Falle der deutschen EUPM-Beamten nur ein persönliches Debriefing statt.<sup>991</sup> Eine allgemeine Evaluation der Mission erfolgte hingegen nicht. Hierdurch verzichtete EUPM auf einen umfangreichen Erfahrungsschatz.

Die örtlichen Beamten unterschieden nicht zwischen IPTF und EUPM I bis III.<sup>992</sup> Die Missionen wurden als eine einzige Mission mit einer Dauer von mehr als 12 Jahren wahrgenommen. Dieser Umstand führt zu dem Phänomen, dass die zu Beginn der Missionen überwiegend politisch geförderten Behinderungen der Beamten durch einen allgemeinen Widerstand gegen Ratschläge und Hilfsmaßnahmen der EUPM seitens der örtlichen Beamten selber abgelöst wurden. Eine der Ursachen für diesen Widerstand liegt in der subjektiv empfundenen Erfüllung der Missionsziele in Augen der bosnisch-herzegowinischen Polizeibeamten. EUPM-Beamte fühlten sich dementsprechend nur noch geduldet, die angebotene Hilfe wurde nur noch widerwillig angenommen, da die Arbeit der örtlichen Beamten vermehrt in professioneller Art und Weise erfolgte. Dieser zunehmende Widerstand könnte den von EUPM verfolgten *bottom-up*-Ansatz gefährden, da dieser Ansatz gezielt auf der Ebene der einzelnen Polizeibeamten und lokalen Polizeibehörden ansetzt und somit unmittelbar von deren Rezeptivität abhängt.

## **VI. Reform der gesamtstaatlichen Polizei**

### **1. Der Staatliche Grenzsicherungsdienst (SBS)**

Der Aufbau einer effektiven, vereinheitlichten Grenzsicherungspolizei wurde bereits früh in die Agenda der Reformmaßnahmen für Bosnien-Herzegowina aufgenommen. Die Notwendigkeit einer Reform ergab sich einerseits aus der mangelnden Funktions-

---

<sup>988</sup> *UN Security Council*, a.a.O.

<sup>989</sup> Vgl. auch *Osland*, *The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina*, S. 545.

<sup>990</sup> Vgl. obige Ausführungen unter Punkt B, I.

<sup>991</sup> Schriftliche Befragung eines EUPM-Teilnehmers der Deutschen Bundespolizei, Januar 2009.

<sup>992</sup> Schriftliche Befragung eines EUPM-Teilnehmers der Deutschen Bundespolizei, Januar 2009, die folgenden Ausführungen dieses Absatzes basieren auf diesem Interview.

fähigkeit der Grenzsicherungsdienste, die insbesondere in den Bereichen Bekämpfung von Geldwäsche, Menschen- und Drogenhandel nur mangelhafte Ergebnisse erzielten, und andererseits aus der politisch-ethnischen Kontrolle der Grenzsicherungsdienste, die ihrerseits oftmals den Interessen der organisierten Kriminalität in die Hände spielten und im Gegenzug den Interessen des Zentralstaats zuwiderliefen. Das Reformfordernis der Grenzdienste beruhte somit auf vergleichbaren Ursachen wie bei den Polizeidiensten im Inneren Bosnien-Herzegowinas. Die wirtschaftlich-politische Destabilisierung des Gesamtstaates wurde vor allem in der Zeit nach dem Krieg durch eine schlechte Durchlässigkeit der bosnisch-herzegowinischen Grenzen für den regulären Grenzverkehr gefördert. Die fehlende Durchlässigkeit beruhte auf einem restriktiven Regime der Visa-Erteilung und anderen Obstruktionen,<sup>993</sup> wie z.B. die geringe Zahl von offiziellen Grenzübertrittsstellen. Die Normalisierung des Grenzverkehrs wurde durch anhaltende Grenzstreitigkeiten zwischen Bosnien-Herzegowina und den Nachbarstaaten Kroatien und Serbien behindert. Das Steuergremium des Friedensimplementierungsrates forderte die Verantwortlichen in ihrer Luxemburger Erklärung zur Beilegung von Grenzstreitigkeiten und zur Einrichtung zusätzlicher Grenzstellen auf.<sup>994</sup> Zugleich sollte inoffizieller Grenzverkehr entlang der zahlreichen grenzpassierenden Straßen vermieden werden.<sup>995</sup> Die interstaatliche diplomatische Kommission, die aus je sechs Vertretern Bosnien-Herzegowinas und Kroatiens gebildet wurde, bereitete unter Partizipation der Vereinigten Grenzkommission<sup>996</sup> ein Grenzabkommen vor, welches am 30. Juli 1999 im Rahmen eines Stabilitätspakttreffens in Sarajevo von den Präsidenten Izetbegovic und Tudman unterzeichnet wurde.<sup>997</sup> Das Grenzabkommen führte zu einer weitgehenden Beseitigung der Hindernisse für den Grenzverkehr, die auf Grenzstreitigkeiten beruhten, obschon das Abkommen zahlreiche Fragen offen ließ und insbesondere seitens der Republika Srpska scharfe Kritik ernten musste.<sup>998</sup>

Beispielsweise wurde zu diesem Zeitpunkt der Status einer Fluss-Insel auf dem Fluss Una, die zwischen den Ortschaften Hrvatska Kostajnica (Kroatien) und Bosanska Kostajnica (Bosnien) lag, von den Vertretern Bosnien-Herzegowinas nicht als streitig erachtet.<sup>999</sup> Diese Insel wurde daher offiziell der Republik Kroatien zugerechnet, obwohl sie de facto unter der Kontrolle der Republika Srpska stand.<sup>1000</sup> Dies führte aufgrund

<sup>993</sup> PIC, Bonn Conclusions, 10.12.1997, II, 1, c.

<sup>994</sup> PIC, Luxembourg Declaration, Declaration of the Ministerial Meeting of the Steering Board of the Peace Implementation Council, 09.06.1998, Nr. 49.

<sup>995</sup> PIC, Luxembourg Declaration, a.a.O.

<sup>996</sup> Joint Boundary Commission – JBC.

<sup>997</sup> Klemencic, The Border Agreement Between Croatia And Bosnia-Herzegovina: The first but not the last, in: IBRU, Boundary and Security Bulletin, Winter 1999-2000, S. 96; *Republik of Croatia and Bosnia-Herzegovina*, Treaty of the State Border between the Republic of Croatia and Bosnia and Herzegovina, 30.07.1999.

<sup>998</sup> Vgl. OHR, BiH TV News Summary, 03.08.1999.

<sup>999</sup> Klemencic, The Border Agreement Between Croatia And Bosnia-Herzegovina: The first but not the last, in: IBRU, Boundary and Security Bulletin, Winter 1999-2000, S. 98.

<sup>1000</sup> Klemencic, a.a.O.

der Lage der Insel zu der Situation, dass der Fluss Una von bosnisch-herzegowinischer Seite nicht befahren werden konnte, ohne die Grenze zur Republik Kroatien zu überqueren.<sup>1001</sup> Vertreter der Republika Srpska warfen der Grenzkommission vor, dass die getroffene Vereinbarung sowohl im Widerspruch zur bosnisch-herzegowinischen Verfassung als auch zu den Daytoner Vereinbarungen stand und daher Konfliktpotential für die Zukunft bürge.<sup>1002</sup> Dennoch führte der Abschluss des ersten Grenzabkommens zu einer Abnahme der durch Grenzstreitigkeiten bedingten Behinderungen des Grenzverkehrs.

Die mangelhafte Aufgabenerfüllung durch die Grenzsicherungsdienste blieb eines der Hauptprobleme der bosnisch-herzegowinischen Grenzsicherung. Die Situation stellte sich derart dar, dass an den verschiedenen Grenzübergängen des Landes nicht einheitlich gearbeitet wurde. An den jeweiligen Grenzpunkten wurden verschiedene Regelungen hinsichtlich des Transfers von Personen, Gütern und Fahrzeugen angewendet.<sup>1003</sup> Im Rahmen des Bonner Gipfeltreffens des Friedensimplementierungsrates im Jahr 1997 wurde die Einführung einer vereinheitlichten bosnisch-herzegowinischen Grenzsicherungspolizei skizziert.<sup>1004</sup> Diese Idee wurde in der Madrider Erklärung des Friedensimplementierungsrates aufgegriffen und konkretisiert. Der Erklärung folgend sollte ein Grenzsicherungsdienst auf Staatsebene mit der entsprechenden gesetzlichen Grundlage geschaffen werden.<sup>1005</sup> Des Weiteren sollte die Grenzpolizei bei der Drogenbekämpfung, dem Schutz von Diplomaten und von staatlichen Gebäuden eingesetzt werden sowie als Ermittlungspartner von Europol und Interpol fungieren.<sup>1006</sup> Der Grenzpolizeidienst bzw. Staatsgrenzdienst (SBS) wurde in der Zeit von Juni 2000 bis Dezember 2002, dem Ende der IPTF Mission, aufgebaut und zur vollen Funktionsfähigkeit gebracht.<sup>1007</sup> Im September 2002 übernahm der SBS die Kontrolle über 100% der Landgrenzen sowie über die drei internationalen Flughäfen in Bosnien-Herzegowina.<sup>1008</sup> Nach Schätzungen der UN benötigte der Staatsgrenzdienst ein jährliches Budget iHv. 60-70 Millionen KM<sup>1009</sup> zur adäquaten Erfüllung der übertragenen Aufgaben.<sup>1010</sup> Die Übertragung der Kontrolle auf die Staatsebene wurde von erheblichen Widerständen seitens der Republika Srpska begleitet, so dass das *Staatsgrenz-*

---

<sup>1001</sup> *Klemencic*, a.a.O.

<sup>1002</sup> *OHR*, BiH TV News Summary, 03.08.1999.

<sup>1003</sup> *PIC*, Bonn Conclusions, 10.12.1997, IV, 6.

<sup>1004</sup> *PIC*, Bonn Conclusions, 10.12.1997.

<sup>1005</sup> *PIC*, Madrid Declaration, 16.12.1998, Nr. 13.

<sup>1006</sup> *PIC*, Madrid Declaration, 16.12.1998, Nr. 13.

<sup>1007</sup> *Mainzinger*, Aufbau des Grenzschutzes in Bosnien-Herzegowina im Auftrag der Vereinten Nationen, in: *Die Polizei des Bundes in der rechtsstaatlichen pluralistischen Demokratie*, S. 235.

<sup>1008</sup> *UN*, Yearbook of the United Nations, Ausgabe 56 für das Jahr 2002, hrsg. von Kathryn Gordon, S. 359.

<sup>1009</sup> Umgerechnet ca. 31-36 Millionen €

<sup>1010</sup> *European Stability Initiative*, In search of politics: the evolving international role in Bosnia and Herzegovina – ESI Discussion Paper, 01.11.2001, S. 11.



*dienstgesetz (SGG)* durch Entscheidung des Hohen Repräsentanten<sup>1011</sup> auf Interimsbasis, bis zu einem abschließenden Beschluss der Parlamentarischen Versammlung Bosnien-Herzegowinas eingeführt werden musste.<sup>1012</sup> Der Sitz des Staatsgrenzdienstes wurde nach Sarajevo gelegt.<sup>1013</sup> Dies unterstrich die Bedeutung und Funktion des SBS als Behörde auf Staatsebene mit entsprechend gelagerten Kompetenzen. Die Leitung wurde von einem Direktor übernommen, der in einer acht-Monats-Rotation durch einen der beiden Vize-Direktoren abgelöst wurde.<sup>1014</sup> Insofern wurde ein der Rotation auf präsidentialer Ebene<sup>1015</sup> vergleichbares Modell entworfen. Zur Grundlage der ethnischen Abbildung innerhalb des Staatsgrenzdienstes wurde die Volkszählung des Jahres 1991 gemacht.

Das Personal des Hauptquartiers musste die ethnischen Gruppen, entsprechend deren Anteil an der Gesamtbevölkerung Bosnien-Herzegowinas, repräsentieren. Für die SBS-Dienststellen außerhalb Sarajevos galt Entsprechendes, nur dass als Bezugsgröße die ethnische Verteilung in der jeweiligen Region oder in dem jeweiligen Kanton genommen wurde. Die Diskriminierung oder Dominanz einer ethnischen Gruppe sollte durch ein korrekatives Element vermieden werden: Der Anteil von Beamten einer in der Verfassung genannten ethnischen Gruppe durfte weder mehr als 2/3 noch weniger als zehn Prozent im Verhältnis zur Gesamtbeamtenzahl betragen. In erster Linie wurde der SBS zu allgemeinen Aufgaben der Grenzüberwachung eingesetzt. Diese Aufgaben umfassten die Kontrolle des Grenzverkehrs, die Vermeidung unerlaubter Grenzübertritte sowie die Suche von Personen im Grenzgebiet.<sup>1016</sup> Eine weitere Aufgabe des SBS bestand in der allgemeinen Gewährleistung der Sicherheit im Zusammenhang mit dem Luftverkehr.

In Fällen einer ernsthaften Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder bei Naturkatastrophen, welche die Erfüllung der Aufgaben des SBS beeinträchtigten, konnte SBS die Hilfe der Polizei der Entitäten in Anspruch nehmen. Unter bestimmten Voraussetzungen konnte der Staatsgrenzdienst Polizeiaufgaben auf den Gebieten der Strafverfolgung übernehmen und Kriminaluntersuchungen durchführen. Dies galt für Übertretungen oder Straftaten, welche die Sicherheit der Staatsgrenze betrafen. Diese Befugnisse galten ebenso für Maßnahmen, die Ausweis- und Asylangelegenheiten sowie Visa- und unzulässigen Warenverkehr betrafen, die im Zusammenhang mit der Grenzüberschreitung standen. SBS konnte die Kompetenzen auch außerhalb des unmittelbaren Grenzbereichs wahrnehmen, sofern eine Abstimmung mit den örtlichen Polizeibehörden erfolgte. Straftaten oder Übertretungen, die nicht in den Kompetenzbereich des Staatsgrenzdienstes fielen, waren den zuständigen Organen im Rahmen der Amtshilfe

<sup>1011</sup> ICG, Policing the Police in Bosnia – A further Reform Agenda, 10.05.2002, S. 15.

<sup>1012</sup> OHR, Decision imposing the Law on State Border Service, 13.01.2000.

<sup>1013</sup> Artikel 1 SGG: OHR, Decision imposing the Law on State Border Service, 13.01.2000.

<sup>1014</sup> Artikel 1 SGG.

<sup>1015</sup> Artikel 5, Nr. 2, b der Verfassung Bosnien-Herzegowinas.

<sup>1016</sup> Die nun folgenden Ausführungen beziehen sich auf Regelungen im Staatsgrenzdienstgesetz.

ohne Verzögerung mitzuteilen. SBS erhielt die notwendigen Machtbefugnisse zur Erfüllung ihrer Aufgaben, jedoch unter ausdrücklicher Betonung und Hervorhebung des in Artikel 7 SGG festgeschriebenen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Unter mehreren möglichen Maßnahmen war immer diejenige auszuwählen, die den Einzelnen und die Öffentlichkeit am geringsten belastete. Darüber hinaus durften Maßnahmen nur angewendet werden, wenn deren Gebrauch nicht außer Verhältnis zum erstrebten Ziel stand. Entsprechende Eingriffe durften nur solange aufrecht erhalten werden, bis das erstrebte Ziel erreicht worden war.

## 2. Der Staatsermittlungs- und Staatsschutzdienst (SIPA)<sup>1017</sup>

Die Bekämpfung der interentitären und sog. komplexen Kriminalität sowie Terrorismus, Geldwäsche, Organisierte Kriminalität, Menschen- und Waffenhandel, Kriegsverbrechen<sup>1018</sup> sollte in Bosnien-Herzegowina von einer auf Staatsebene angesiedelten Polizeibehörde übernommen werden.<sup>1019</sup> Bereits im frühzeitig im IPTF-Programm konzipiert,<sup>1020</sup> wurde der Staatsermittlungs- und -schutzdienst (SIPA) im Jahr 2002 ins Leben gerufen.<sup>1021</sup> Mit dem vom bosnisch-herzegowinischen Parlament am 15. Juni 2004 verabschiedeten Gesetz über den Staatsermittlungs- und Staatsschutzdienst (GSS) wurde SIPA mit zusätzlichen Exekutivkompetenzen ausgestattet und erhielt die Befugnis, ernsthafte Verbrechen einschließlich Terrorismus, Organisierte Kriminalität, Waffen- und Drogenschmuggel, Menschenhandel und Kriegsverbrechen zu verfolgen.<sup>1022</sup> Das neu ins Leben gerufene Sicherheitsministerium übernahm die politische Aufsicht und Verantwortung für SIPA und den Staatsgrenzdienst.<sup>1023</sup>

SIPA unterhält vier regionale Büros mit Sitz in Tuzla, Banja Luka, Sarajevo und Mostar, die jeweils für eine Region zuständig sind.<sup>1024</sup> Die territoriale Struktur ist unabhängig von Entitäts- und Kantonalsgrenzen ausgestaltet.<sup>1025</sup> Die territoriale Aufteilung von SIPA entspricht der territorialen Ausformung der EUPM-Regionen.<sup>1026</sup> SIPA beschäf-

---

<sup>1017</sup> State Investigation and Protection Agency.

<sup>1018</sup> Vgl. *The Center for Southeast European Studies*, Bosnia & Herzegovina – Security & Intelligence Apparatus, (ohne Datumskennung).

<sup>1019</sup> *Doyle*, Too Little, Too Late? Justice and Security Reform in Bosnia and Herzegovina, S. 246.

<sup>1020</sup> *Skogstrom*, EUPM contribution to the development of the State Border Service in Bosnia and Herzegovina, S. 142.

<sup>1021</sup> *Frauenkron*, Case study – end to end results, European Serious Crime Conference, Liverpool, März 2008, Präsentation und Podcast; *Fitzgerald/Jayamaha/Brady/Pappin*, International Transitional Law Enforcement Environment, S. 10.

<sup>1022</sup> *The Center for Southeast European Studies*, Bosnia & Herzegovina – Security & Intelligence Apparatus, (ohne Datumskennung).

<sup>1023</sup> *Doyle*, Too Little, Too Late? Justice and Security Reform in Bosnia and Herzegovina, S. 246.

<sup>1024</sup> *Bosnia and Herzegovina Ministry of Security*, State Investigation and Protection Agency – Territorial organisation, (ohne Datumskennung).

<sup>1025</sup> *Bosnia and Herzegovina Ministry of Security*, a.a.O.

<sup>1026</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008.

tigt heute ca. 1.200 Beamte, was gemeinsam mit den ca 2.000 Beamten des Staatsgrenzdienstes einen Anteil von 10% an der gesamten bosnisch-herzegowinischen Polizei ausmacht.<sup>1027</sup> Der Direktor, der stellvertretende Direktor sowie die beiden assistierenden Direktoren werden vom Ministerialrat bestimmt – die Bestimmung der Leitungsebene von SIPA ist somit primär Folge einer politischen und nicht sachbezogenen Entscheidungsfindung.<sup>1028</sup> SIPA ist unterteilt in 14 Abteilungen, die allesamt dem SIPA-Direktor Bericht erstatten müssen, was unter modernen Management-Gesichtspunkten eine Absurdität darstellt.<sup>1029</sup> Dies ist einer der Gründe, weswegen SIPA in der Feasibility Study nicht als voll funktionsfähig bewertet worden ist,<sup>1030</sup> wenngleich insgesamt durch SIPA Verbesserungen bei der Kriminalitätsbekämpfung erreicht worden sind.<sup>1031</sup> Gebremst wird SIPA neben politischen Einmischungsversuchen durch das schwächste Glied in der Kette: die lokalen Polizeien. Die Verlagerung von Ermittlungskompetenzen auf Staatsebene, wie sie mit Einrichtung von SIPA und SBS erfolgte, konnte diesen Schwachpunkt nicht überbrücken.

Zuweilen kam es in der Vergangenheit zu massiven, zum Teil physisch vermittelten Konflikten zwischen gesamtstaatlichen und lokalen Polizeien. Diese Kompetenzkonflikte sprachen für die Auffassung, dass eine einheitliche, zentral beaufsichtigte Polizeistruktur in Bosnien-Herzegowina vonnöten sei. Im Januar 2005 kam es anlässlich der Auslieferung des mutmaßlichen Kriegsverbrechers Sava Todovic an den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag zu schweren Zwischenfällen zwischen SBS und der Polizei der Republika Srpska auf dem Flughafen von Banja Luka. SBS Einheiten versuchten die von der bosnisch-serbischen Polizei begleiteten Wagen mit Todovic an Bord, an der Zufahrt zum Flughafen zu hindern.<sup>1032</sup> Die Polizei der Republika Srpska bestand jedoch darauf, Todovic persönlich zum Flugzeug zu geleiten.<sup>1033</sup> Grund für die Verweigerungshaltung der SBS und dem daraus resultierenden Konflikt waren unbereinigte Kompetenzstreitigkeiten zwischen den beteiligten Polizeien. Als die serbische Polizei sich den Zugang zum Flughafen zwischenzeitlich mit zwei Wagen errungen hatte und Todovic schließlich zu seinem Flugzeug eskortierte, stand kurzzeitig ein Schießbefehl des SBS Einsatzchefs im Raum, durch den ein nicht autorisierter Start des Flugzeugs verhindert werden sollte.<sup>1034</sup>

---

<sup>1027</sup> *European Stability Initiative*, The worst in class – How the international protectorate hurts the European future of Bosnia and Herzegovina, 08.11.2007, S. 2.

<sup>1028</sup> Vgl. *Frauenkron*, Case study – end to end results, European Serious Crime Conference, Liverpool, März 2008, Präsentation und Podcast, ab Minute 8:00.

<sup>1029</sup> So *Frauenkron*, Case study – end to end results, European Serious Crime Conference, Liverpool, März 2008, Präsentation und Podcast, ab Minute 8:30.

<sup>1030</sup> *Commission of the European Communities*, Feasibility Study, S. 26.

<sup>1031</sup> Vgl. *Rathfelder*, Schnittpunkt Sarajevo, S. 230.

<sup>1032</sup> *Smoljanovic*, Grenzschutz und Polizei geraten in Banja Luka aneinander, Fokus Ost-Südost, Printversion in: Deutsche Welle Radio, 27.01.2005.

<sup>1033</sup> *Smoljanovic*, a.a.O.

<sup>1034</sup> Vgl. *Smoljanovic*, a.a.O.

Wenn dieses Vorgehen der serbischen Polizei und die Nichtbeachtung der Zuständigkeit der SBS nicht zwingend politischen Einfluss auf die Polizei der Republika Srpska offenbarten, so legte dieser Vorgang zumindest die Schwächen des fragmentarischen Systems mit seiner unscharfen Kompetenzverteilung offen. Die Fortschritte, die durch SBS und SIPA erzielt worden waren, wurden durch die lokal kontrollierte Polizei geschmälert und gefährdet. Die theoretische Möglichkeit, schwere Verbrechenformen durch SIPA gesamtstaatlich zu verfolgen<sup>1035</sup> existiert in der Praxis nur in eingeschränkter Form. Bürokratische Kuriositäten behindern die Arbeit der SIPA und schaffen erhebliche Sicherheitslücken. Ein deutscher EUPM-Offizier bezeichnete beispielsweise das gesamte Jahr 2007 als verlorenes Jahr. Zum Ersatz des abberufenen SIPA-Direktors benötigte der Ministerialrat ein ganzes Jahr – in dieser Zeit wiegerte sich der stellvertretende Direktor, die freigewordene Position kommissarisch zu übernehmen.<sup>1036</sup>

SIPA Direktor Mirko Lujic erklärte im Jahr 2009, dass abgesehen von der Sarajevoer Kantonalpolizei, der Herzegovina-Neretva Kantonalpolizei und der Brcko Distriktpolizei<sup>1037</sup> die Zusammenarbeit mit den anderen Polizeien weiterhin Schwierigkeiten bereite.<sup>1038</sup> Die im Gegensatz zu den lokalen Polizeibehörden bestehende chronische Unterbesetzung von SIPA lässt auf Seiten der internationalen Unterstützer die Frage aufkommen, ob eine (starke) gesamtstaatliche Polizei politisch überhaupt gewünscht ist.<sup>1039</sup> Die notwendige Reform der komplizierten SIPA-Struktur wird, wie andere Fragen des Polizeiwesens in Bosnien-Herzegowina, von dem künftigen politischen Klima abhängen.<sup>1040</sup>

---

<sup>1035</sup> Vgl. *Leipert*, Wie soll ich leben? - Tatort, in: Berliner Zeitung (Online), 12.11.2007.

<sup>1036</sup> *Frauenkron*, Case study – end to end results, European Serious Crime Conference, Liverpool, März 2008, Präsentation und Podcast, ab Minute 9:00.

<sup>1037</sup> Die Polizei des Brcko-Distrikts steht faktisch unter gesamtstaatlicher Kontrolle. Daher erstaunt es nicht, dass die Zusammenarbeit mit diesem Dienst besser funktioniert als mit anderen Polizeien. Die Zusammenarbeit zwischen SIPA und dem gesamtstaatlichen Staatsgrenzdienst wurde im Laufe der letzten Jahre ebenfalls kontinuierlich verbessert, vgl. *EUPM*, Sipa and Border Police to jointly fight terrorism, in: eupm.org, 23.01.2008.

<sup>1038</sup> *EUPM*, Lujic dissatisfied with cooperation between police agencies, 16.02.2009.

<sup>1039</sup> *Frauenkron*, Case study – end to end results, European Serious Crime Conference, Liverpool, März 2008, Präsentation und Podcast, ab Minute 12:30.

<sup>1040</sup> *Frauenkron*, Case study – end to end results, European Serious Crime Conference, Liverpool, März 2008, Präsentation und Podcast, ab Minute 12:00.

### C. Konzeption und Entwicklung der Großen Polizeireform

UN und OSZE entwickelten Standards für ein demokratisches Polizeiwesen. Das „Guidebook on Democratic Policing“ ist im Jahr 2008 in zweiter Auflage erschienen.<sup>1041</sup> Es enthält Schlüsselprinzipien und Grundverfahren für ein demokratisches Polizeiwesen, die grundsätzlich auch für Bosnien als OSZE-Mitgliedsland richtungweisend sind.<sup>1042</sup> Gegenstand des Demokratischen Polizeiwesens sind laut OSZE die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung, Schutz von und Respekt vor den individuellen Grundfreiheiten und Menschenrechten, Schutz vor und Verfolgung von Kriminalität sowie der Dienst an der Allgemeinheit.<sup>1043</sup> Die Erfüllung der Pflichten der Polizei erfolgt unter Berücksichtigung der öffentlichen Bedürfnisse und Erwartungen. Die Autorität des Staates wird im demokratischen Polizeiwesen ausschließlich im Sinne der Bevölkerung ausgeübt. Hierdurch soll im Gegenzug die Legitimität des demokratischen Staates gefördert werden. In Erfüllung dieser Aufgaben hat die Polizei das örtliche Recht sowie internationale, von den OSZE-Staaten akzeptierte, Rechtsstandards zu beachten und im praktischen Einsatz entsprechend zu agieren. Vorschriften sind klar und präzise zu gestalten und für die Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Zur Steigerung des Ansehens in der Öffentlichkeit hat eine demokratische Polizei professionelle Verfahrensregeln aufzustellen und nach diesen Regeln zu Verfahren um auf diese Weise Professionalität und Integrität zu demonstrieren. Die Regeln enthalten Verbote und stellen Grundsätze der Polizeiarbeit auf. Den Regeln sind höchste ethische Maßstäbe zugrunde zu legen. In einem demokratischen Polizeiwesen hat die Polizei in Ausübung ihrer Pflicht das Recht, vorübergehend die Freiheit sowie andere Rechte von Menschen einzuschränken. In Extremsituationen darf die Polizei auch Gewalt bis hin zur Tötung von Menschen ausüben. Die geschilderten Befugnisse der Polizei sind ausschließlich vor dem Hintergrund von allgemein anerkannten Standards und Menschenrechten auszuüben. Oberste Priorität genießt demnach der Schutz des Lebens.

Insgesamt zeichnet sich das demokratische Polizeiwesen im Verständnis der OSZE durch Verantwortung gegenüber der Bevölkerung, den Volksvertretern, dem Staat und dem Gesetz aus. Um dies zu gewährleisten, sind alle Vorgänge im Polizeiapparat durch Aufsichtsbehörden überprüfbar zu gestalten. Dies gilt für das Verhalten einzelner Polizeibeamter, für Polizei-Einsatzstrategien, für Einstellungsverfahren sowie für die Budgetverwaltung. Die Akzeptanz in der Bevölkerung ist Hauptbestandteil des demokratischen Polizeiwesens. Um Selbige zu bewirken, sind Einsätze der Polizei transparent zu gestalten. Die Transparenz soll u.a. durch eine umfassende Kommunikation mit der Bevölkerung erreicht werden.

---

<sup>1041</sup> OSZE, Guidebook on Democratic Policing.

<sup>1042</sup> Bosnien und Herzegowina wurde am 30. April 1992 in die OSZE (damals noch KSZE) aufgenommen. Die Unterzeichnung des Helsinki-Abkommens erfolgte am 08. Juli 1992, OSZE, Participating States, (ohne Datumsangabe).

<sup>1043</sup> OSZE, Guidebook on Democratic Policing, S. 12, dort auch zu den folgenden Ausführungen.

In der Praxis der IPTF- und nachfolgenden EUPM-Einsätze wurde die Förderung des Dialogs zwischen Polizei und Bevölkerung von selbiger oft missverstanden, da Community-Policing-Konzepte nur mangelhaft kommuniziert worden waren. Polizisten der bosnisch-herzegowinischen Polizeibehörden mussten die Erfahrung machen, dass das Community Policing und die gewünschte Zusammenarbeit der Bevölkerung mit der Polizei mit dem Spitzelsystem in der untergegangenen SFRJ gleichgesetzt wurde.<sup>1044</sup> Dieser Umstand erschwerte in der Praxis die Vertrauensbildung. Die fehlende Transparenz konnte in der Praxis ebenfalls nicht überwunden werden, so dass der Polizei anhaltendes Misstrauen entgegengebracht wurde. Die Polizei ist faktisch kein Partner der Politik sondern wird von dieser ethnienübergreifend nur als Werkzeug angesehen.<sup>1045</sup> Hierunter leidet die Arbeit der Polizei, da seitens der Bevölkerung aufgrund der mangelnden Transparenz und Kommunikation eine Gleichsetzung zwischen Polizei und politischen Akteuren erfolgt.<sup>1046</sup> Die Rolle der Polizei innerhalb einer Demokratie und der Verzicht auf die aus dem Kommunismus bekannte „Allzuständigkeit“ ist ebenfalls bis dato nicht befriedigend vermittelt worden. Dies führt dann zu Enttäuschungen, wenn von der Bevölkerung Hilfe der Polizei in Fällen begehrt wird, in denen sie nicht zuständig ist, wie z.B. bei der Klärung von Nachbarschaftsstreitigkeiten.<sup>1047</sup>

Die OSZE-Staaten werden aufgefordert, Struktur und Verwaltung der Polizei derart auszugestalten, dass die Polizei in die Lage versetzt wird, auf effektive und effiziente Weise nationales und internationales Rechts sowie anerkannte Menschenrechtsstandards durchzusetzen.<sup>1048</sup> Dies bezieht sich insbesondere auf die Ausgestaltung der Kommandostruktur, die Regelung der Aufsicht, die Zusammensetzung der Polizei, die Rechte des Personals der Polizei sowie die Gewährleistung von angemessenen Ressourcen und die Durchführung von adäquaten Trainingsmaßnahmen.<sup>1049</sup> Wesentliche Aspekte der von der OSZE aufgestellten Regeln für ein demokratisches Polizeiwesen, konnten in Bosnien-Herzegowina vor der Intensivierung der Reformbemühungen im Jahr 2004 nicht hergestellt werden.

---

<sup>1044</sup> Gesprächsbeitrag eines Polizeibeamten (I) im Rahmen einer Gruppendiskussion im September 2006 in Sarajevo.

<sup>1045</sup> Gesprächsbeitrag eines Polizeibeamten (II) im Rahmen einer Gruppendiskussion im September 2006 in Sarajevo.

<sup>1046</sup> Gesprächsbeitrag eines Polizeibeamten (II) im Rahmen einer Gruppendiskussion im September 2006 in Sarajevo.

<sup>1047</sup> Gesprächsbeitrag eines Polizeibeamten (IV) im Rahmen einer Gruppendiskussion im September 2006 in Sarajevo.

<sup>1048</sup> OSZE, Guidebook on Democratic Policing, S. 12, V.

<sup>1049</sup> OSZE, a.a.O.

## I. Der Final Assessment Report (Juli 2004)

Diese Intensivierung der Reformbemühungen erfolgte in der Amtszeit von Patrick Ashdown<sup>1050</sup> und während des zweiten Turnus der EUPM-Mission. Der von der Europäischen Union finanzierte sog. Final Assessment Report (FAR) des Jahres 2004 nahm im Vorlauf eine grundlegende finanzielle, organisatorische und administrative Bewertung der Polizei Bosnien-Herzegowinas vor<sup>1051</sup> und diente damit der Polizeirestrukturierungskommission als Arbeitsgrundlage für die Erarbeitung von Reformvorschlägen.

Der Final Assessment Report (im Folgenden als Bericht bezeichnet) nimmt eine Bewertung der Ist-Situation verschiedener Aspekte der Polizei des Jahres 2004 vor und bietet im Anschluss an die Bewertung zukünftige, auf Bosnien-Herzegowina zugeschnittene Strategien für die Optimierung dieser Bereiche an. Dabei wird der Begriff *best practices*, der bei vorherigen Reform- und Assistenzbemühungen erhebliche Schwierigkeiten bereitet hatte, durch konkrete Empfehlungen und eine explizite Beschreibung der sog. *best practices* mit Leben ausgefüllt.<sup>1052</sup> Der Bericht nimmt zur Bewertung der Ist-Situation eine Unterteilung in vier Bereiche vor. Bewertet werden die Organisation, die Personalstruktur, die Finanzen sowie die von der Polizei Bosnien-Herzegowinas angebotenen Produkte. Es werden sechs Produkte identifiziert und bewertet: das lokale Polizeiwesen, schnelle Interventionsmaßnahmen, Kriminalitätsbekämpfung, Kontrolle von Menschenmassen, Verkehrsüberwachung und Grenzkontrolldienste. Nach Auffassung der Verfasser des Berichts sind die vier Bereiche bei einer Reform gleichermaßen zu berücksichtigen, anderenfalls führte dies zu einem Ungleichgewicht, welches wiederum die gesamte Reform gefährden könnte.<sup>1053</sup> Diese Befürchtung bewahrheitete sich in den folgenden Jahren, als sich insbesondere eine Einigung hinsichtlich Organisation und Personalstruktur der Polizei als unmöglich erwies.<sup>1054</sup> Am vorläufigen Ende der Reformbestrebungen konnten nur Teile der Reform umgesetzt werden und es wurden somit wesentliche Ziele der Polizeireform verfehlt.<sup>1055</sup> Angesichts des faktischen Scheiterns der großen Polizeireform haben große Teile der Evaluation des Jahres 2004 bis in die heutige Zeit nichts von ihrer Aktualität eingebüßt.

---

<sup>1050</sup> Smoljanovic, Grenzschutz und Polizei geraten in Banja Luka aneinander, Fokus Ost-Südost, Printversion in: Deutsche Welle Radio, 27.01.2005; vgl. Rathfelder, Schnittpunkt Sarajevo, S. 205.

<sup>1051</sup> Europäische Union, Final Assessment Report – Financial, Organisational and Administrative Assessment of the BiH Police Forces and the State Border Service, Sarajevo, 30.06.2004.

<sup>1052</sup> Vgl. z.B. Final Assessment Report, S. 35; vgl auch die Darstellung der OSZE Best Practices unter Punkt C.

<sup>1053</sup> Final Assessment Report, S. 26.

<sup>1054</sup> Vgl. Pirolic/Smoljanovic, Polizeireform in Bosnien-Herzegowina gescheitert, in: Deutsche-Welle Radio/ Bosnisch, Printversion, 17.05.2005.

<sup>1055</sup> Vgl. die unten stehenden Ausführungen zu den Polizeireformgesetzen des Jahres 2008 unter Punkt D.

## 1. Organisation

Der Bericht (Final Assessment Report) stellt fest, dass die Existenz von 15 Polizeien in Bosnien-Herzegowina per se nicht die Funktionsfähigkeit der Polizei beeinträchtigen, da sich vergleichbare Unterteilungen auch in anderen, von der Größe vergleichbaren Ländern wie z.B. der Schweiz oder den Niederlanden bewährt hätten.<sup>1056</sup> Allerdings wird die Aufteilung in drei Ebenen, und zwar Staat, Entität und Kanton bzw. Öffentliche Sicherheitszentren in Verbindung mit der strukturell fehlenden Kooperationsbasis als hinderlich erachtet.<sup>1057</sup> Hinzu komme, dass die einzelnen Polizeien nach verschiedenen, mitunter unklaren Richtlinienhandbüchern operierten, die zum Teil dem Gesetztext widersprüchen.<sup>1058</sup>

Festzuhalten ist, dass der Bericht die grundsätzliche Umstrukturierung der lokalen Polizeigebiete entgegen der späteren Forderung in den von der EU aufgestellten Reformprinzipien<sup>1059</sup> nicht zwingend als erforderlich erachtet. Dies legt den Schluss nahe, dass die EU durch das beharrliche Festhalten an der Forderung der Neustrukturierung politische, nicht zwingend für den Erfolg einer Polizeireform unabdingbare Ziele verfolgte.

Die Bewertung der Organisation der Polizeibehörden Bosnien-Herzegowinas wird Unterteilt in Management-Prozesse, Information und Kommunikation, Logistik und allgemeine Organisation.<sup>1060</sup>

### a. Management-Prozesse

Die beste Übung hinsichtlich Management-Prozeduren zeichnet sich dem Bericht zu Folge durch eine strikte und klare Trennung von politischer Aufsicht und operativem Management aus. Die politische Rolle wird durch die Festlegung der allgemeinen Ziele hinsichtlich der öffentlichen Sicherheit, des Budgetrahmens, die Auswahl der leitenden Polizeibeamten entsprechend transparenten Regelungen und die Koordination zwischen Behörden definiert. Das operative Management zeichne sich durch die optimale Nutzung des Personals, der Ausrüstung und des Budgets zur Erfüllung der festgelegten Ziele aus. Das operative Management erhalte im Optimalfall die Verantwortung für die Verwaltung des Budgets und erstellt die Strategien hinsichtlich der Produkte, Finanzen und des Personals. Die Management-Prozesse in Bosnien-Herzegowina stellen dem Bericht folgend genau das Gegenteil dessen dar, was als Referenz angenommen wird. Eine klare Trennung zwischen politischer Aufsicht und ope-

---

<sup>1056</sup> Final Assessment Report, S. 8, weitere dezentralisierte Länder, die als Vergleich im Evaluationsbericht herangezogen werden sind Belgien und Deutschland sowie Slowenien und Ungarn als sog. Transitionsländer, Final Assessment Report, S. 28

<sup>1057</sup> Final Assessment Report, S. 8.

<sup>1058</sup> Final Assessment Report, a.a.O.

<sup>1059</sup> Vgl. die obige Darstellung der Drei Europäischen Polizeireformprinzipien unter Punkt A, III, 3, d

<sup>1060</sup> Final Assessment Report, S. 48 ff., dort auch zu den folgenden Ausführungen.



rativer Leitung finde nicht statt, die Verwaltung des Budgets obliege nicht der Polizeileitung und klare Ziele mit Prioritäten, Strategien und ein Controlling gebe es nicht. Die Produktivität werde nicht evaluiert und verbessert, so dass das Verhältnis Polizeibeamte zu administrativem Personal ungünstig ausfalle.

### **b. Informations- und Kommunikationsprozesse**

Ein optimaler Informations- und Kommunikationsprozess sei gekennzeichnet durch den Anschluss sämtlicher Polizeistationen an ein einheitliches Datenbanknetzwerk. Die Eingabe der Daten erfolge auf zentraler und dezentraler Ebene entsprechend festgelegter Regelungen.<sup>1061</sup> Die Informationssysteme bedürften der Festlegung klarer Verantwortlichkeiten für die Nutzung und Zugang im Rahmen datenschutzrechtlicher Vorgaben. Trotz zahlreicher Initiativen wird das Informationssystem Bosnien-Herzegowinas im Vergleich zum oben dargestellten Optimalfall insgesamt als unzureichend bewertet. Es gebe kein einheitliches Informationssystem für grundlegende Polizeibedürfnisse, mit Ausnahme eines zentralen KfZ-Registers. Allgemein wird die Ineffizienz, Rückständigkeit bei der Nutzung der Informationssysteme sowie die geringe Geschwindigkeit, Duplizierung und die fehlende Aufbereitung des Datenmaterials moniert.

### **c. Logistik**

Optimale Logistik sei bestimmt dadurch, dass die Ausstattung dem technischen Fortschritt entspreche, Investitionen und Wartung langfristig geplant würden und größere Anschaffungen wie z.B. Automobile oder der Einkauf von Informationstechnologie unter Berücksichtigung der Interoperabilität und Kostenersparnis erfolge. Die Hauptschwäche hinsichtlich dieses Punktes sei die zum Großteil veraltete Ausrüstung, die mit einer Überbesetzung in personeller Hinsicht ausgeglichen werde. Lokale Vergabe und fehlendes Training hinsichtlich gestifteter Ausstattung erschwerten die Nutzung und Interoperabilität. Grundsätzlich fehle es an einer zentralen, für alle Polizeien zuständigen Agentur, die die technischen Spezifikationen festlege, um die Interoperabilität der anzuschaffenden Ausrüstung zu gewährleisten.

### **d. Allgemeine Organisation**

Die allgemeine Organisation des Polizeiwesens sei im Optimalfall klar strategie-, prozess- und produktorientiert.<sup>1062</sup> Zentralisierung und Dezentralisierung folgten einer klaren Zielgruppenorientierung und orientierten sich zugleich an Effizienz- und Kostenkriterien. Das Verhältnis zwischen administrativem und exekutivem Personal sei in einem ausgeglichenen Verhältnis zu halten. Die allgemeinen Standards und Konzeptionen würden zentral erarbeitet.

---

<sup>1061</sup> Final Assessment Report, S. 49ff., dort auch zu den in diesem Abschnitt folgenden Ausführungen.

<sup>1062</sup> Final Assessment Report, S. 53f., dort im Weiteren zu den in diesem Absatz getätigten Ausführungen.

Im Allgemeinen sei die Organisation des bosnisch-herzegowinischen Polizeiwesens in zu geringem Maße strategie-, prozess- und produktorientiert. Auf lokaler Ebene wird die geringe Ausprägung des *local-policing*-Konzepts moniert. Darüber hinaus müssten schnelle Interventionseinheiten, Kriminalspezialisten und Einheiten zur Kontrolle von Menschenmassen auf regionaler Ebene angesiedelt werden, da die Kantone zum Teil sehr klein seien. Grundlegende zentrale Funktionen fehlten gänzlich. So gebe es kein gemeinsames Informations- und Kommunikationssystem, keine Auswahl- und Trainingseinheiten, keine Beschaffungseinheit und keine Einheiten für technische Unterstützung. Die Produktivität werde nicht evaluiert und das Verhältnis zwischen Polizeibeamten und administrativem Personal sei ungünstig.

## 2. Personalstruktur

Der Bewertung der Personalstruktur stellt der Final Assessment Report eine Auflistung der besten Übung in diesem Bereich voran, an dem sich die der Analyse folgenden Empfehlungen richten. Die Funktionsfähigkeit der Polizei werde im Optimalfall durch ein gut trainiertes sowie motiviertes Personal hergestellt.<sup>1063</sup> In quantitativer Hinsicht habe sich die Personalstruktur an den Verhältnissen Polizei zu Bevölkerung bezogen auf ein bestimmtes Produkt sowie Polizei zu Bevölkerung in Bezug auf die Art des räumlichen Gebietes zu richten. Insgesamt seien langfristige Strategien zu entwickeln, um etwaige Mängel in den aufgezeigten Bereichen zu beheben.

Die Personalstruktur der bosnisch-herzegowinischen Polizei stelle sich derart dar, dass insbesondere ländliche Gebiete in personeller Hinsicht überbesetzt seien, wobei das Gegenteil für schnelle Eingreifereinheiten gelte. Insgesamt sei die lokale Polizei überbesetzt ebenso wie die Einheiten zur Kontrolle von Menschenmassen. Die Grenzsicherungsdienste seien hingegen unterbesetzt.

Die als Referenz dienenden Staaten Niederlande und Schweiz wiesen ein Verhältnis von einem Polizeibeamten auf 200 Einwohner in städtischen Bereichen auf, in ländlich geprägten Gebieten betrage dieses Verhältnis 1 zu 400-500, wobei hier zu beachten sei, dass geringer besiedelte Gebiete in den Niederlanden wie z.B. Twente oder Brabant Noord, die Vergleichbar dem Stadtgebiet von Sarajevo sind, ebenfalls eine geringe Polizeidichte von 1 zu 400 aufweisen. Die Polizeidichte ist in Transitionsländern wie Ungarn und Slowenien mit einem Verhältnis von 1 zu 257 bzw. 1 zu 220 deutlich höher als in den anderen Vergleichsländern.

Für Bosnien-Herzegowina kann keine allgemeine Aussage, die für das gesamte Staatsgebiet Gültigkeit hat, getroffen werden. Die Unterschiede zwischen den Entitäten und dem Distrikt Brcko sind hierfür zu groß. In der Föderation beträgt das durchschnittliche Verhältnis von Polizeibeamten zur Einwohnerschaft 1 zu 242, in der Republika Srpska sogar nur 1 zu 185, wohingegen im Brcko Distrikt ein Verhältnis vergleichbar mit schweizer Kantonen oder niederländischen Regionen erreicht wird.

---

<sup>1063</sup> Final Assessment Report, S. 56ff., dort auch zum folgenden Text.

Der Bericht trifft zu den Unterschieden zwischen den Entitäten aber auch zu der übermäßig hohen Beamtendichte im Verhältnis zu den Benchmarkländern keine Ursachenfeststellungen. Ein Erklärungsansatz bezüglich der Abweichungen der Verhältniszahlen in den verschiedenen Gebietskörperschaften könnte der unterschiedliche politische Hintergrund der Gebietskörperschaften bieten. Brcko Distrikt stand aufgrund seiner Stellung als Sondergebiet zu diesem Zeitpunkt unter faktischer Hoheit des Gesamtstaates<sup>1064</sup> und war somit in geringerem Maße lokalen Einflüssen ausgesetzt und von lokalen Seilschaften beeinflusst. Die Republika Srpska ist ein in ethnischer Hinsicht relativ homogenes Gebiet, das sich tendenziell tiefgreifenden Reformmaßnahmen widersetzt und sich traditionell vom Gesamtstaat abgrenzen möchte.<sup>1065</sup> Insofern konnte die zum Teil kriegsbedingte und auf Seilschaften fußende Überbesetzung der Polizei in dem oben dargestellten Umfang bis zu diesem Zeitpunkt aufrechterhalten werden. In der Föderation hingegen sieht das Bild gänzlich anders aus. Die Vertreter der bosniakischen und kroatischen Bevölkerungsgruppen sind tendenziell offener für Einflüsse von internationalen Helfern und damit auch für Reformmaßnahmen. Der ethno-politische Hintergrund in der Föderation bietet die Grundlage für eine gegenseitige Kontrolle.<sup>1066</sup> Hierin mag der Grund liegen, dass eine Überbesetzung in der Föderation in dem Maße, wie sie in der Republika Srpska zu verzeichnen war, nicht erfolgte.

Der Bericht bewertet die Auswahl und Ausbildung der Polizeibeamten als weitere Schwachstelle innerhalb der Personalstruktur der Polizei. Zwar gebe es insgesamt gute Grundlagenprogramme.<sup>1067</sup> Diese würden jedoch fragmentiert angeboten.<sup>1068</sup> Jede Entität habe eigene Ausbildungseinrichtungen, und jedes Kanton in der Föderation betreibe eigene Trainingseinrichtungen.<sup>1069</sup> Weiterer Schwachpunkt in diesem Rahmen stelle das Fehlen von koordinierten Lehrplänen und eines systematischen Ansatzes in der Ausbildung dar. De facto erreichten die Ausbildungs- und Trainingsangebote nur einen geringen Teil der Polizeibeamten.<sup>1070</sup>

Die fehlende Kohärenz und Systematik setzt sich auch bei den Gehältern der Polizeibeamten fort. Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2003, entgegen den *best practices* die Beamten in den Polizeien äußerst unterschiedliche Gehälter bezogen haben. Die größte Abweichung der durchschnittlichen Gehälter der operativen Polizei (einschließlich des Grenzsicherungsdienstes) bestehe zwischen den gezahlten Gehältern in der Republika Srpska mit durchschnittlich 340 KM<sup>1071</sup> und dem Distrikt Brcko

<sup>1064</sup> Vgl. Artikel 1 Statue of the Brcko District of Bosnia and Herzegovina (1999).

<sup>1065</sup> Vgl. *Welt Online*, Wenn es um Privilegien geht, schaltet man in Bosnien auf stur, in: *Welt Online*, 19.01.2006; vgl. *Pirolic/Smoljanovic*, Polizeireform in Bosnien-Herzegowina gescheitert, in: *Deutsche-Welle Radio/ Bosnisch*, Printversion, 17.05.2005.

<sup>1066</sup> Vgl. die obigen Ausführungen zum sog. Granit-Case unter Punkt A, III, 3, a, cc.

<sup>1067</sup> Final Assessment Report, S. 64.

<sup>1068</sup> Final Assessment Report, S. 65.

<sup>1069</sup> Final Assessment Report, a.a.O.

<sup>1070</sup> Final Assessment Report, a.a.O.

<sup>1071</sup> Ca. 173, 84 €

mit einem durchschnittlichen Einkommen von 1259 KM.<sup>1072</sup> Die Polizeibeamten im Distrikt Brcko verdienten zu diesem Zeitpunkt folglich mehr als das 3½-Fache im Vergleich mit den Kollegen in der Republika Srpska. Tatsächliche Notwendigkeiten hierfür sind nicht ersichtlich.

Das Fehlen einer harmonisierten Gehaltsstruktur in Bosnien-Herzegowina kann in diesem Extrembeispiel zu zwei Erscheinungen führen. Einerseits ist dieser Umstand geeignet, die immer noch vorhandenen Gräben zwischen den ethnischen Gruppen zu vertiefen und Missgunst Vorschub zu leisten. Angesichts des fast mehr als doppelt so hohen Gehaltes der Polizeibeamten im kroatischen Mehrheitskanton West-Herzegowina und in Sarajevo<sup>1073</sup> kann dieser Umstand von radikalen Kräften als bewusste Benachteiligung der widerspenstigen Republika Srpska gewertet und dargestellt werden und ein Dominanzgefühl in Bezug auf die Föderation erzeugen, was wiederum zu einer reservierten Haltung gegenüber dem Gesamtstaat führen kann.<sup>1074</sup> Andererseits könnten Emigrationsbewegungen der Polizeibeamten in Richtung der Kantone erfolgen, die ein vergleichsweise hohes Gehalt offerieren.<sup>1075</sup> Der Final Assessment Report empfiehlt die Umstellung der Kriterien für die Festlegung des Gehaltes weg vom Koeffizientenbasierten Modell, hin zu einem System, welches sich an den tatsächlichen Lebenshaltungskosten der Beamten und an der Gefahr der jeweiligen Tätigkeit orientiere.<sup>1076</sup>

Im Final Assessment Report wird die Entwicklung des Managements ebenfalls kritisch bewertet. Trotz zahlreicher Trainingsmaßnahmen fehle es insgesamt an einer strategischen Planung, einer systematischen Bewertung und transparenten Auswahlverfahren.<sup>1077</sup>

### 3. Finanzen

Ebenso wie in den anderen bisher dargestellten Bereichen moniert der Final Assessment Report das grundsätzliche Fehlen einer systematischen Planung. Es gebe kaum Zusammenarbeit zwischen der operativen Ebene und den für die Budgetierung zuständigen Stellen.<sup>1078</sup> Hinzu komme das Fehlen genauer Prozeduren und Richtlinien für die Aufstellung eines Budgets, so dass die Budgetpläne regelmäßig nicht den Anforderungen der Praxis entsprächen und infolgedessen nicht produkt- und prozessorientiert seien. Mit Ausnahme des Brcko-Distrikts erfolge die Planung des Budgets für einen ein-Jahres-Zeitraum und lasse somit keinen Raum für die Berücksichtigung mittel- und

---

<sup>1072</sup> Ca. 643, 72 €

<sup>1073</sup> 873 KM in Sarajevo, 748 KM in Ljubuski; vgl. Abbildung Nr. 2 im Final Assessment Report, S. 67.

<sup>1074</sup> Der Leiter der Polizeiakademie der Republika Srpska äußerte im Rahmen einer Weiterbildungsveranstaltung im September 2006 sein Unverständnis über die geringe und ungleiche Entlohnung der Polizeibeamten in Bosnien-Herzegowina.

<sup>1075</sup> Final Assessment Report, S. 68.

<sup>1076</sup> Final Assessment Report, S. 69.

<sup>1077</sup> Final Assessment Report, S. 70.

<sup>1078</sup> Vgl. Final Assessment Report, S. 72ff. dort auch zum folgenden Text.

längerfristiger Belange. Das Budget werde in einem reinen *top-down*-Verfahren vom Finanzministerium erarbeitet und an das jeweilige Innenministerium weitergeleitet, welches wiederum entsprechende Instruktionen an die Polizei erteile. Eine Rückmeldung oder eine regelmäßige Bewertung der Budgetierung findet dem Bericht zu Folge nicht statt.

Auf Makroebene zeichne sich das Polizeiwesen Bosnien-Herzegowinas dadurch aus, dass es zwar im Vergleich zu den Nachbarländern bei einem pro-Kopf-Vergleich günstig sei.<sup>1079</sup> Das Bild wandelt sich jedoch bei einer Betrachtungsweise, in der die Kosten des Polizeiwesens ins Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Landes gesetzt werden.<sup>1080</sup> Hier schneidet Bosnien-Herzegowina, insbesondere bei der Berücksichtigung der Staatseinnahmen pro Einwohner, besonders schlecht ab.<sup>1081</sup>

#### 4. Produkte

Die sechs im Final Assessment Report evaluierten, von der Polizei Bosnien-Herzegowinas angebotenen Produkte<sup>1082</sup> werden vom Bericht insgesamt in einem eher schlechten Licht dargestellt.

##### a. Das lokale Polizeiwesen

Das lokale Polizeiwesen wird vom Final Assessment Report sowohl positiv als auch negativ bewertet. Positiv hervorgehoben wird, dass das subjektive Sicherheitsempfinden im Vergleich mit den Referenzländern als hoch anzusehen ist und dass die Kleinkriminalität unter Kontrolle sei.<sup>1083</sup> Dies hänge nicht zuletzt mit einer deutlichen visuellen Präsenz der uniformierten Beamten zusammen. Darüber hinaus seien erste Pilotprojekte des Community Policing erfolgreich initiiert worden. Als Schwachpunkte werden die geringe Kompetenz der uniformierten Polizeibeamten und die allgemein schlechte Motivationslage hervorgehoben. Die Präsenz der Beamten im Schichtdienst entspreche nicht den tatsächlichen Anforderungen an die jeweilige Schicht. Als Hauptkritikpunkt hebt der Bericht jedoch die extreme Überbesetzung in den Polizeieinheiten insgesamt hervor. Als relativ positives Beispiel wird der urbanisierte Bereich des Brcko Distrikts mit einem Beamten auf 633 Einwohner genannt. Der durchschnittliche Wert in der Föderation wird mit 446 Einwohnern pro Polizeibeamten benannt.

<sup>1079</sup> Den Betrachtung des Bericht zur Folge betragen die absoluten Kosten des Polizeiwesens in Bosnien-Herzegowina pro Kopf 53 € Im Vergleich dazu betragen die entsprechenden Kosten in Ungarn 83 € und in Slowenien sogar 162 €. Final Assessment Report, S. 86.

<sup>1080</sup> Die öffentlichen Ausgaben für die Polizei in Bosnien-Herzegowina betragen im Jahr 2003 9,2% des gesamten Staatshaushaltes. In Ungarn betrug dieser Anteil nur 4%, in Slowenien sogar nur 3,1%, Final Assessment Report, S. 86.

<sup>1081</sup> Die Staaten Ungarn und Slowenien nehmen bei einer absoluten Betrachtung je Bürger vier mal bzw. gar zehn mal so viel ein wie Bosnien-Herzegowina, Final Assessment Report, a.a.O.

<sup>1082</sup> Produkte kennzeichnen klar definierte, voneinander abgrenzbare Leistungssegmente bzw. Leistungsangebote der Polizeien.

<sup>1083</sup> Final Assessment Report, S. 33f., dort auch zum folgenden Text.

Im Vergleich zum europäischen Standard fällt aber selbst das relativ positive Beispiel des Brcko Distrikt ab. Das europäische Standardverhältnis zwischen Polizeibeamten und Einwohnern beläuft sich in städtischen Bereichen auf 1/1000 und in ländlich geprägten Gebieten auf 1/2000. Aus der Republika Srpska standen keine Zahlen zur Verfügung.

Der Bericht stellt einen Zusammenhang zwischen der visuellen Präsenz von Polizeibeamten und dem subjektiven Sicherheitsempfinden her. Er trifft aber keine Aussage dazu, wie sich die im Bericht empfohlene Reduzierung der Überbesetzung im Gegenzug auf das subjektive Sicherheitsempfinden und auf die sog. Kleinkriminalität auswirken könnte. Des Weiteren differenziert der Bericht beim Sicherheitsempfinden nicht zwischen den einzelnen ethnischen Gruppen und leuchtet insbesondere nicht das Sicherheitsempfinden von ethnischen Minderheiten aus. In von einer ethnischen Gruppe dominierten Kantonen, wie z.B. West-Herzegovina wurden im Jahr 2003 99,2 Prozent der autorisierten Polizeibeamten von der kroatischen Bevölkerungsgruppe gestellt.<sup>1084</sup> Über das subjektive Sicherheitsempfinden der bosniakischen Bevölkerungsminderheit in diesem Kanton werden ebenso keine Angaben gemacht wie in Bezug auf Minderheiten in anderen Kantonen. Da die Konflikte in dieser Region im Wesentlichen ethnisch basiert sind, wären vor dem Hintergrund einer Neustrukturierung der Polizeigebiete die Erfassung möglicher Änderungen des subjektiven Sicherheitsempfinden der Minderheiten in Bezug auf die Neustrukturierung bedeutsam gewesen. Das Gleiche gilt in Bezug auf das subjektive Sicherheitsempfinden der Majoritätsbevölkerung im Hinblick auf einen möglichen Verlust der „eigenen“ Polizei. Die propagierte Neustrukturierung der Polizeiregionen allein anhand technischer Kriterien kann nicht zum Erfolg führen, wenn man die Befindlichkeiten der ethnischen Gruppen gänzlich ausklammert, da der ursprüngliche Konflikt ethnischer Natur war und es bis heute geblieben ist.<sup>1085</sup> Das Sicherheitsgefühl von Einwohnern eines z.B. bosniakischen Mehrheitskantons, welches aufgrund der Neubildung der Polizeiregionen einen hohen Anteil serbischer Polizisten erhielt, nähme wahrscheinlich ab, da die negativen Erfahrungen aus Kriegszeiten weiterhin präsent sind. Insbesondere Projekte wie die Implementierung von Community-Policing-Strategien, eine Partnerschaft zwischen lokaler Administration und Zivilgesellschaft, wären ohne eine Berücksichtigung dieser zu erwartenden Herausforderung nur eingeschränkt umsetzbar. Die ethnischen Konflikte und Spannungen sind in Bosnien-Herzegowina anhaltend hoch, was die regelmäßigen Siege radikaler Parteien bei Lokalwahlen, zuletzt im Jahr 2008, dokumentieren.<sup>1086</sup> Die im Final Assessment Report festgestellten Mängel bei der bisherigen Umsetzung von Community-Policing-Strategien wie z.B. in den Bereichen Opferassistenz und Aufstel-

---

<sup>1084</sup> Final Assessment Report, S. 63.

<sup>1085</sup> „Krieg in den Köpfen existiert noch“, vgl. Hofmann, „Krieg in den Köpfen existiert noch“, Interview mit *Hans Koschnik*, in: Focus (via Focus Online), Ausgabe 51, Jahrgang 1998.

<sup>1086</sup> Vgl. *OHR*, 34th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations, 21.11.2008.

lung öffentlicher Sicherheitspläne könnten durch die Ausklammerung der ethnischen Befindlichkeiten zusätzlich nachteilig beeinflusst werden.<sup>1087</sup>

## **b. Schnelle Intervention**

Als beste Übung bei der schnellen Intervention bezeichnet der Bericht das Vorliegen einer einheitlichen Notrufnummer, einen 24h-Dienst sowie integrierte,<sup>1088</sup> einheitliche Kontrollräume, die mit spezialisiertem Personal besetzt seien und die direkten Kontakt mit den eingesetzten Polizeibeamten halten könnten.<sup>1089</sup> Ein einheitlicher europäischer Standard hinsichtlich des quantitativen Verhältnisses von Kontrollräumen zur Einwohnerzahl existiert nicht.<sup>1090</sup>

Die Schwachpunkte liegen neben der bekannten personellen Überbesetzung im lokalen Polizeiwesen und neben einer veralteten technologischen Ausstattung, in der hohen Anzahl der Kontrollräume.<sup>1091</sup> In Gorazde werden die durchschnittlich nur 1,6 Interventionen pro Tag von einem eigenen städtischen Kontrollraum geleitet. Aus diesem Umstand leitet der Bericht das Erfordernis von Kontrollräumen auf kantonaler Ebene ab. Darüber hinaus wird bemängelt, dass Interventionspatrouillen nicht durch die zahlreichen Kontrollräume gesteuert werden, sondern durch den jeweiligen Schichtleiter. Zudem gebe es keine Einheiten auf kantonaler Ebene, die auf Notrufe spezialisiert seien. Die Notrufe würden vielmehr an vermeintlich zuständige Einheiten weitergeleitet.

## **c. Kriminalitätsbekämpfung**

Der Final Assessment Report sieht eine optimale Organisation der Polizei zur Bekämpfung der Kriminalität in drei Ebenen untergliedert. Idealerweise bekämpfe man einfache Kriminalität auf lokaler Ebene durch uniformierte Polizisten mit einem geringen Grad an Spezialisierung. Auf der regionalen Ebene werde die sog. ernsthafte Kriminalität durch Kriminalinspektoren und Spezialisten bekämpft. Auf der letzten, und zwar der nationalen Ebene würden schließlich sog. komplexe Formen der Kriminalität wie z.B. organisierte, interregionale und internationale Kriminalität durch Polizeispezialisten und Experten bekämpft. Spezielle Dienste werden in diesem Modell auf die regionale<sup>1092</sup> oder staatliche Ebene<sup>1093</sup> verlagert.<sup>1094</sup> Schließlich sei in dem skizzierten Mustersystem eine fallweise Delegation von Aufgaben durch höhere Beamte auf Polizisten mit einem geringeren Rang möglich.

<sup>1087</sup> Final Assessment Report, S. 34.

<sup>1088</sup> Polizei, Ambulanz und Feuerwehr.

<sup>1089</sup> Final Assessment Report, S. 35.

<sup>1090</sup> Vgl. Final Assessment Report, a.a.O.

<sup>1091</sup> Vgl. Final Assessment Report, S. 37f., dort auch zum folgenden Text.

<sup>1092</sup> Forensische Dienste, spezielle Einsatzkräfte oder Spezialkommissare.

<sup>1093</sup> Beispielsweise: spezielle Expertisen, forensische Dienste, Zeugenschutz, Analyse- und Wissenszentren, und internationale Kooperation.

<sup>1094</sup> Final Assessment Report, S. 38ff. dort auch zum folgenden Text.

Abweichend von diesem Mustersystem fand die Kriminalitätsbekämpfung in Bosnien-Herzegowina auf fünf Ebenen statt:

1. Polizeistation,
2. Polizeileitung,
3. kantonale Ebene,
4. föderale Ebene,
5. nationale Ebene.

Dieses System führe einerseits aufgrund der hohen Anzahl an Ebenen zu vermehrten Kompetenzstreitigkeiten, welche die Ermittlungen in der Sache selbst behindern könnten. Andererseits fehle es an einem effizienten Informationssystem, welches die unterschiedlichen Ebenen verbinde. Die ohnehin geringe Kooperationsbereitschaft zwischen den Polizeien werde durch diesen Umstand verstärkt. Ein hoher Grad an Spezialisierung auf der Ebene der uniformierten Polizei wird vom Bericht als weiterer Stolperstein auf dem Weg zu einer effizienten Polizei ausgemacht. Der hohe Grad an Spezialisierung und die hohe Anzahl an Polizeibeamten beeinflussen sich wechselseitig. Das Spezialisierungsniveau erfordert zur Abdeckung möglichst vieler Bereiche eine hohe Anzahl von Beamten. Eine Überbesetzung der Polizeistationen fördert ihrerseits wiederum die Spezialisierung der Polizisten.

Insgesamt werde die Kriminalitätsbekämpfung dem Bericht zufolge durch das Fehlen eines strategischen Konzepts behindert, welches zugleich die zielgerichtete Ausbildung der Polizeibeamten behindere. Schließlich seien Abhängigkeitsverhältnisse innerhalb der Hierarchie geeignet, Ermittlungen zu behindern. Ermittlende Kriminalbeamte korrespondierten im Einzelfall entgegen der westeuropäischen Übung mit dem Vorgesetzten und nicht direkt mit der Staatsanwaltschaft. Dieser Umstand kann aufgrund der komplizierten Hierarchie zu einer Verzögerung von Ermittlungsaufgaben führen. Zugleich fördert die komplizierte Hierarchie die potentielle Möglichkeit der politischen Einflussnahme über Vorgesetzte als Mittler.

#### **d. Kontrolle von Menschenmassen und Verkehrspolizei**

Die Kontrolle von Menschenmassen erfordere idealer Weise einen hohen Grad an Spezialisierung in jedem Bereich. Dies betrifft die Ausstattung, das Personal sowie die taktische Schulung. In Bosnien-Herzegowina gebe es zwar spezialisierte Einheiten, diese litten jedoch unter der fragmentierten und Struktur sowie unter einem mangelhaften Training, welches nur ein passantes Ergebnis erbrachte. Das Fehlen von adäquaten Kontrollräumen, die schlechte Interoperabilität sowie die schlechte Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Einheiten komplettieren das negative Bild. Die Verkehrspolizei wird in einem positiveren Licht dargestellt. Demnach habe sich die Verkehrspolizei im Jahr 2003 durch kurze Reaktionszeiten sowie durch gute Effizienz und gute Organisation gekennzeichnet. Ein veralteter Fuhrpark habe jedoch die Arbeit der Verkehrspolizei ebenso wie das Fehlen von adäquaten Kontrollräumen behindert.



Die Ursachen der vom Bericht in den verschiedenen Bereichen dargestellten Mängel sind insgesamt vergleichbar. Neben den auf ethnischen Differenzen basierenden Unzulänglichkeiten kommen konzeptionelle und organisatorische Mängel hinzu. Die mehrmals gerügte schlechte technische Ausstattung der Polizeibehörden und Polizeistationen mag angesichts des Umstandes, dass die internationalen Hilfsleistungen von Beginn an technische Unterstützung beinhalteten, verwundern. Materielle Hilfsleistungen der internationalen Gemeinschaft wurden im Gegensatz zur Vermittlung von Know-how durchgängig gerne angenommen.<sup>1095</sup>

Im Evaluationsbericht werden die nach Auffassung der Verfasser erforderlichen Voraussetzungen für den Erfolg einer Polizeireform skizziert. Da es sich um einen fließenden Prozess mit zwangsläufig zahlreichen Änderungen handle, sei eine Neuevaluation des Reformprozesses in regelmäßigem Turnus erforderlich, wobei der Final Assessment Report einen zweijährigen Turnus vorschlägt.<sup>1096</sup> Neben der Reevaluation wird ein breiter Konsens, jeden Schritt des Reformvorhabens betreffend, als absolute Grundvoraussetzung für das Gelingen der Reform angesehen.<sup>1097</sup>

Mehr als zehn Jahre nach Beginn der internationalen Hilfsbemühungen zum Aufbau eines demokratischen Polizeiwesens wich der Aufbau und die Arbeitsweise der Polizei in Bosnien-Herzegowina immer noch zum Teil erheblich von den *best practices* ab.

Es ist kein Geheimnis, dass die Ursachen hierfür in erster Linie politischer Natur sind und nicht zuletzt die Folge einer fehlenden Kompromissfähigkeit der Parteien. Ein politisch getragener Konsens hinsichtlich aller Reformpunkte hätte logischerweise die Wahrscheinlichkeit für das Gelingen der Reform deutlich erhöht. Die maßgebliche Frage ist aber, wie ein Konsens hinsichtlich aller Reformpunkte zum damaligen Zeitpunkt hätte erreicht werden können. Eine Antwort auf diese Frage ist bis heute nicht gefunden worden. Mit fortschreitender Dauer der Reformbemühungen wurde auf internationaler Seite zunehmend versucht, die fehlende Kompromissbereitschaft im inneren Bosnien-Herzegowinas durch Anreize und Drohungen von außen zu überdecken. Das Scheitern der Ashdown'schen Reforminitiative quittierte selbiger mit einer schroffen, einseitigen Schuldzuweisung,<sup>1098</sup> anstatt den eigenen Reformansatz zu überdenken. Angesichts der fehlenden Lösung des schwelenden politischen Konflikts erstaunt es, dass die Auflösung des Büros des Hohen Repräsentanten im Jahr 2004 für das Jahr 2007 prognostiziert wurde.<sup>1099</sup>

---

<sup>1095</sup> Schriftliche Befragung eines EUPM-Teilnehmers der Deutschen Bundespolizei, Januar 2009.

<sup>1096</sup> Final Assessment Report, S. 24.

<sup>1097</sup> Vgl. Final Assessment Report, a.a.O.

<sup>1098</sup> Vgl. *Pirolic/Smoljanovic*, Polizeireform in Bosnien-Herzegowina gescheitert, in: Deutsche-Welle Radio/ Bosnisch, Printversion, 17.05.2005.

<sup>1099</sup> Persönliches Gespräch mit einem Verantwortlichen für die Erstellung des Final Assessment Report im August 2006.

## II. Die Polizeirestrukturierungskommission und der Abschlussbericht (Dezember 2004)<sup>1100</sup>

Auf Initiative des damaligen Premierminister Adnan Terzic wurde am 5. Juli 2004 die Polizeirestrukturierungskommission (PRC) mittels Entscheidung des Hohen Repräsentanten<sup>1101</sup> ins Leben gerufen.<sup>1102</sup> Basierend auf dem Final Assessment Report übernahm die Restrukturierungskommission noch im gleichen Jahr die Aufgabe, ein für alle Seiten tragbares, auf technischen Kriterien beruhendes Reformkonzept zu entwickeln. Sie wurde beauftragt, einen Entwurf für eine einheitlich strukturierte Polizei Bosnien-Herzegowinas zu entwickeln, die unter der Gesamtaufsicht eines Ministeriums oder von Ministerien im Ministerialrat stehen sollte.<sup>1103</sup> Insbesondere sollte sie die für die Umsetzung der vorgeschlagenen Reform erforderlichen Gesetze, Verfassungsänderungen bzw. -zusätze und sonstige Regelungen entwerfen.<sup>1104</sup> Die Idee der einheitlich strukturierten Polizei widersprach den Interessen der Republika Srpska, so dass bereits eine tatsächliche Übereinkunft hinsichtlich des Ziels der Reformgespräche fehlte.<sup>1105</sup> Damit war aber eine der beiden im Final Assessment Report skizzierten Grundvoraussetzungen für das Gelingen des Polizeireformvorhabens von Beginn an nicht gegeben.

Das Arbeitsergebnis der Kommission war ursprünglich nicht nur als grob umrissenes Konzept für eine Polizeireform gedacht, es sollte einen detaillierten Plan für eine kurzfristig zu beschließende Polizeireform liefern. Die Entscheidung des Hohen Repräsentanten gab 12 Prinzipien als Leitgitter für die Arbeit der PRC vor.<sup>1106</sup> Die ersten vier Prinzipien geben die Effizienz und Effektivität der Polizei Bosnien-Herzegowinas im Rahmen bester europäischer Übung als Leitbild vor.<sup>1107</sup> Eigenschaften und Arbeitsweisen, die in den weiteren Prinzipien festgelegt sind, sind das Community Policing, die politische Unabhängigkeit, die ethnische Heterogenität sowie die Wahrung von demo-

---

<sup>1100</sup> *Police Restructuring Commission*, Final Report on the Work of the Police Restructuring Commission of Bosnia and Herzegovina, Sarajevo, 31.12.2004, zitiert als Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S.; Im Fließtext wird der Abschlussbericht auch als Martens Report bezeichnet.

<sup>1101</sup> OHR, Decision Establishing the Police Restructuring Commission, 05.07.2004.

<sup>1102</sup> EUSR, Report to the European Parliament by the OHR and EU Special Representative for BiH, June-December 2004, 01.11.2005, S. 8.

<sup>1103</sup> EUSR, a.a.O.; vgl. auch Wisler, The Police Reform in Bosnia and Herzegovina, S. 158.

<sup>1104</sup> OHR, Decision Establishing the Police Restructuring Commission, 05.07.2004, Artikel 1, Absatz 2 und 3.

<sup>1105</sup> Vgl. die unten stehenden Statements des serbischen Vertreters Matijasevic unter Punkt C, II, 2.

<sup>1106</sup> OHR, Decision Establishing the Police Restructuring Commission, 05.07.2004, Artikel 2.

<sup>1107</sup> OHR, a.a.O.: 1. Die Polizei ist in einer effektiven und effizienten Art und Weise zu strukturieren, 2. Es ist sicher zu stellen, dass alle Institutionen Bosnien-Herzegowinas ihre Rechtsdurchsetzungsaktivitäten vollständig und effektiv ausüben, 3. Es ist sicher zu stellen, dass die Polizei Bosnien-Herzegowinas kosteneffektiv und in finanzieller Hinsicht nachhaltig arbeitet, 4. Es ist sicher zu stellen, dass das Personal der Polizei Bosnien-Herzegowinas in sämtlichen Ebenen nach bester europäischer Übung und unter Berücksichtigung der vorherrschenden sozialen Faktoren beschäftigt wird.

kratischen Standards und Menschenrechten.<sup>1108</sup> Die Polizei sei so zu konzipieren, dass sie auf dem gesamten Gebiet Bosnien-Herzegowinas effektiv Kriegsverbrechen verfolgen könne.<sup>1109</sup> Im Ergebnis solle eine Polizei entstehen, die uneingeschränkt in der Lage sei, als Partner anderer Staaten der EU bei gemeinsamen Aktionen, Planungen und Operationen zu fungieren.<sup>1110</sup>

Die Restrukturierungskommission setzte sich aus 12 hauptamtlichen und sieben beigeordneten Mitgliedern zusammen, die von den Ministerien und Institutionen auf staatlicher, entitärer und kantonaler Ebene gestellt wurden.<sup>1111</sup> Die hauptamtlichen Mitglieder stammten mit Ausnahme des EUPM Kommissars allesamt aus dem politischen Bereich,<sup>1112</sup> wohingegen die beigeordneten Mitglieder ausschließlich Vertreter einzelner Polizeinstitutionen waren.<sup>1113</sup>

### 1. Institutionale Empfehlungen der Polizeirestrukturierungskommission

Die Restrukturierungs- und Reformempfehlungen des Martens Report lassen sich in territoriale und institutionale Empfehlungen unterteilen.<sup>1114</sup> Institutional sollte ein einheitlicher Polizeidienst Bosnien-Herzegowinas geschaffen werden, der sich aus SIPA und dem Staatsgrenzdienst auf staatlicher Ebene sowie der lokalen Polizei auf kommunaler Ebene zusammensetzen<sup>1115</sup> und unter der Oberaufsicht des Sicherheitsministeriums stehen sollte.<sup>1116</sup> Das Sicherheitsministerium sollte die Richtlinienkompetenz inne haben und gemeinsam mit den einzelnen Polizeibehörden einen operativen Polizeiplan für Bosnien-Herzegowina erstellen.<sup>1117</sup>

Ein auf nationaler Ebene angesiedeltes Polizeiinspektorat sollte dafür Sorge tragen, dass die Polizei in Gesamt-Bosnien-Herzegowina effektiv und effizient arbeitet.<sup>1118</sup> Zu

<sup>1108</sup> OHR, Decision Establishing the Police Restructuring Commission, 05.07.2004, Artikel 2, Nr. 5, 6, 7, 8, 9.

<sup>1109</sup> OHR, Decision Establishing the Police Restructuring Commission, 05.07.2004, Artikel 2, Nr. 10 und 11.

<sup>1110</sup> Vgl. OHR, Decision Establishing the Police Restructuring Commission, 05.07.2004, Artikel 2, Nr. 12.

<sup>1111</sup> OHR, Decision Establishing the Police Restructuring Commission, 05.07.2004, Artikel 3, Absatz 3.

<sup>1112</sup> MoS BiH, MoI BiH, MoI RS, zwei MoI der Kantone, je ein Bürgermeister des Brcko Distrikt, der Föderation und der Republika Srpska, ein Vorsitzender des Ministerrates sowie der EUPM Kommissar, OHR, Decision Establishing the Police Restructuring Commission, 05.07.2004, Artikel 3, Absatz 3.

<sup>1113</sup> Leitender Staatsanwalt Bosnien-Herzegowinas, Direktor SIPA, Direktor SBS, Direktor des Büros für die Kooperation mit Interpol, Direktor der föderalen Polizeiadministration, Direktor der Polizei der RS und ein kantonaler Polizeikommissar, OHR, Decision Establishing the Police Restructuring Commission, 05.07.2004, Artikel 3, Absatz 6.

<sup>1114</sup> Wilfried Martens, Preface – Final Report on the Work of the Police Restructuring Commission of Bosnia and Herzegovina, S. II, Sarajevo, 31.12.2004.

<sup>1115</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 1.

<sup>1116</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 17.

<sup>1117</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 20.

<sup>1118</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 1.

diesem Zweck war vorgesehen, dass das Polizeiinspektorat Inspektionen, Audits und Untersuchungen in sämtlichen Polizeieinheiten Bosnien-Herzegowinas durchführen und die Übereinstimmung mit den gültigen Polizeiplänen überprüfen konnte.<sup>1119</sup> Obwohl administrativ im Sicherheitsministerium angesiedelt, sollte es absolute Unabhängigkeit genießen.<sup>1120</sup> Negative Inspektionsergebnisse hätten nach dem Konzept des Martens Report zu einer Verpflichtung zur Beseitigung der Mängel seitens der betreffenden Polizeikörperschaft führen sollen. Für den Fall der wiederholten Feststellung der Ineffizienz zu Lasten einer Polizeibehörde hätte das Polizeiinspektorat spezielle Assistenzmaßnahmen anordnen können. Die Erfolglosigkeit der Assistenzmaßnahmen hätte zum Ausspruch von Sanktionen durch das Inspektorat gegen den Leiter der entsprechenden Polizei führen können.

Inspektionen hätten periodisch sowie auf Anfrage z.B. durch einen Kommunalen Aufsichtsrat durchgeführt werden können. Der Kommunale Aufsichtsrat sollte als zentraler Bestandteil des Community-Policing-Konzepts u.a. Kontrollfunktionen auf lokaler Ebene offerieren.<sup>1121</sup> Es sollte von insgesamt 15 gewählten Mitgliedern der Gemeinde zusammengesetzt werden, die aus Gemeindevorständen, Justizkreisen und unabhängigen Mitgliedern der Gemeinde gestellt werden sollten.<sup>1122</sup> Aufgaben des Kommunalen Aufsichtsrates sollten u.a. die Mitarbeit an der Ausarbeitung des lokalen Polizeiplans, Mitarbeit bei der Erstellung des lokalen Budgetplans, Überwachung der Umsetzung von Instruktionen des Sicherheitsministeriums, Teilnahme an der Auswahl des lokalen Polizeikommissars und öffentliche Überwachung der Tätigkeit des selbigen, Überwachung von öffentlichen Beschwerden sowie Anforderung von Ermittlungen des Polizeiinspektorats bezüglich einer lokalen Polizeibehörde und Beratung des Sicherheitsministeriums und des Nationalen Direktors für die lokale Polizei in Angelegenheiten, welche die lokale Polizei betreffen, sein.<sup>1123</sup> Die Kommunalen Aufsichtsräte sollten als Schaltstelle für die Teilnahme der Bevölkerung an der Entwicklung von Arbeitsprioritäten und Vorgaben fungieren und die Zuverlässigkeit der Polizei fördern.<sup>1124</sup> Die Institution des Nationalen Direktors für die lokale Polizei sollte als Schnittstelle für die lokalen Polizeikommissare dienen und den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen lokalen Polizeibehörden gewährleisten.<sup>1125</sup> Bei Aufgaben, die über die geografischen Grenzen der lokalen Polizeibehörden hinausgingen, sollte der Nationale Direktor für die Lokale Polizei die Leitung übernehmen und ope-

---

<sup>1119</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 24.

<sup>1120</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 24f., dort auch zu den folgenden Ausführungen.

<sup>1121</sup> Vgl. 12 Guiding Principles in *OHR*, Decision Establishing the Police Restructuring Commission, 05.07.2004, Artikel 2, Nr. 8 und Nr. 9.

<sup>1122</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 1 und S. 32.

<sup>1123</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 33.

<sup>1124</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 1.

<sup>1125</sup> Vgl. Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 2.

rative Aspekte koordinieren.<sup>1126</sup> Sofern es spezielle Umstände erforderlich gemacht hätten, hätte der Nationale Direktor durch die Konferenz der Direktoren und Kommissare<sup>1127</sup> mit der Übernahme der operativen Leitung von Missionen beauftragt werden können, die an sich in den Aufgabenbereich der lokalen Polizei fielen.<sup>1128</sup>

Die Kooperation zwischen den lokalen Polizeibehörden wurde systematisch dadurch abgesichert, dass der Nationale Direktor für die Lokale Polizei in Verbindung mit dem Kommunalen Aufsichtsrat und der Konferenz der Direktoren und Kommissare in die Lage versetzt werden sollte, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den lokalen Polizeibehörden zu forcieren. Der Nationale Direktor sollte den Informationsfluss zwischen den lokalen Polizeibehörden und den staatlichen Institutionen gewährleisten und Prozeduren für die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen lokalen Polizeibehörden entwickeln.<sup>1129</sup>

Die Aufgaben der lokalen Polizei umfassten sämtliche Bereiche, die nicht von SIPA und SBS übernommen werden sollten und beinhalteten die bereits im Final Assessment Report ausgewiesenen Produkte, wie z.B. Community-Policing-Elemente, Verkehrskontrolle, schnelle Intervention und Kontrolle von Menschenmassen.<sup>1130</sup> Ob die Voraussetzungen für die erfolversprechende Einführung von Community-Policing-Produkten aus Sicht der Verfasser des Martens Report bereits hergestellt worden waren oder kurzfristig hätten hergestellt werden können verschweigt der Bericht der Martens Kommission. Für welche konkrete Ausformung des Community Policing man sich im speziellen Fall Bosnien-Herzegowinas entscheiden sollte wird im Bericht ebenfalls nicht angeschnitten.<sup>1131</sup> Die anhaltende Instabilität des gesamten Staates und die eingeschränkte Rechtsstaatlichkeit strahlte auf die gesamte Polizei Bosnien-Herzegowinas aus. Die neben der fehlenden Stabilität nicht vorhandene Akzeptanz des bosnisch-herzegowinischen Staats in der Daytoner Form ließ wenig Raum für erfolgreiches Community Policing. Die im Abschlussbericht propagierte Neustrukturierung der Lokalen Polizeigebiete barg die Gefahr einer zusätzlichen Verminderung der Erfolgsaussichten für Community-Policing-Produkte. In Gebieten wie z.B. Gorazde oder großen Teilen der Republika Srpska, die bisher über eine „ethnisch homogene“ Polizei verfügten, hätte die von der Reformkommission gewünschte Heterogenität nach Neustrukturierung der Lokalen Polizeigebiete, jedenfalls in einer Übergangszeit, zu einer zunehmenden Distanz zwischen Polizei und Bevölkerung und damit zur Verminderung der Erfolgsaussichten des Community Policing im Ganzen führen können.

---

<sup>1126</sup> Vgl. Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 18 und S. 26.

<sup>1127</sup> Conference of Directors and Commissioners.

<sup>1128</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 28.

<sup>1129</sup> Vgl. Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, a.a.O.

<sup>1130</sup> Vgl. Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 26.

<sup>1131</sup> Zu verschiedenen Variationen des Community Policing vgl. *Wisler/Onwudiwe*, Community Policing in Comparison, in: *Police Quarterly* 2008, Ausgabe 11, 05.06.2008, S. 441ff.

Die anhaltende Ablehnung des Gesamtstaates Bosnien-Herzegowina könnte zu einer reservierten Haltung gegenüber Autoritäten führen, die dem Gesamtstaat zugerechnet werden. Die im Martens Report vorgegebene Tendenz einer Zentralisierung der Polizei könnte sich in diesem Zusammenhang zugleich negativ auf das gewünschte Verhältnis zwischen Polizei und Bürger auf kommunaler Ebene auswirken. Die insbesondere in der Republika Srpska zu erwartende Frustration in Bezug auf die Verlagerung von Machtpositionen nach Sarajevo<sup>1132</sup> könnte die fehlende Identifikation mit dem föderalen Staat verstärken. Die Folge hiervon wäre ein nachlassendes Interesse in der Bevölkerung, diesen Staat und eine vermeintlich nicht in der Gemeinschaft verwurzelte Polizei zu unterstützen. Zugleich ist zu erwarten, dass von radikaler Seite Identitätsängste durch Betonung eines behaupteten Machtverlustes der jeweils eigenen ethnischen Gruppe geschürt werden. Ein koordiniertes Community-Policing-Konzept, welches unabhängig von den Fortschritten oder Verzögerungen bei der Polizeireform funktionieren sollte, wurde erst mit der Unterzeichnung der „Strategija za rad policije u zajednici u BiH“<sup>1133</sup> im März 2007 verabschiedet.<sup>1134</sup>

Die geplante Neustrukturierung der Lokalen Polizeigebiete ist nicht nur hinsichtlich der Gefährdung der Community-Policing-Strategien und der bis zu diesem Zeitpunkt von EUPM erzielten Erfolge zu kritisieren. Die Verlagerung von Kompetenzen und die Neustrukturierung der Polizeigebiete sollte faktisch dem Transport politischer Ziele dienen und nicht ausschließlich der Optimierung des Polizeiwesens.<sup>1135</sup> Politische Kontrolle über die Polizei und eine Stärkung des schwachen Daytoner Staats waren das Ziel. Dahinter stand die Bestrebung der EU, nach Möglichkeit nur mit einem Ansprechpartner im Rahmen der Beitrittsverhandlungen kommunizieren zu müssen – das Gleiche gilt für die internationale Polizeimission die ebenfalls in operativen Angelegenheiten gerne nur einen Gesprächspartner gehabt hätte.<sup>1136</sup> Mittel hierzu sollte die große Polizeireform sein, die vordergründig mit rein sachlichen Anforderungen gerechtfertigt wurde. Eben diese technischen Anforderungen stellten einen Schwachpunkt in der Argumentationskette der internationalen Gemeinschaft dar. Denn viele Ziele, die mit der Neubildung der Lokalen Polizeigebiete erreicht werden sollten, wie z.B. eine Verbesserung der Reaktionszeit oder die Optimierung verkehrspolizeilicher Ziele, waren ausweislich der Feststellungen des Final Assessment Reports bereits zu

---

<sup>1132</sup> Vgl. *Smoljanovic*, Internationaler Bosnien-Beauftragter forciert Polizeireform, in: Deutsche-Welle Radio, Fokus Ost-Südost, Printversion, 01.02.2005.

<sup>1133</sup> Strategie für kommunal-basiertes Polizeiwesen in Bosnien-Herzegowina.

<sup>1134</sup> Nähere Ausführungen zur Community-Policing-Strategie 2007 finden sich unter Punkt C, IV.

<sup>1135</sup> In diesem Zusammenhang wurde die mögliche Wirkung einer Polizeireform überschätzt. Die Reform des Sicherheitssektors ist ohne Zweifel von grundlegender Bedeutung zur Stützung eines grundsätzlich funktionsfähigen Staates, vgl. hierzu die obigen Ausführungen unter Punkt A, III, 7, b sowie *Osland*, *The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina*, S. 546. Die Reform des Sicherheitssektors wird jedoch mit Sicherheit nicht dazu führen können, die fehlerhafte Daytoner Staatskonzeption grundlegend korrigieren zu können.

<sup>1136</sup> Vincenzo Coppola, zitiert in: *Eralp*, *The Police Reform in BiH, the way to move forward into the EU*, 9. jährlicher Harvard Kokkalis Graduierten-Arbeitskreis, 02.02.2007, S. 7.

diesem Zeitpunkt auf einem mehr als akzeptablen Niveau.<sup>1137</sup> Für andere Ziele wie z.B. die verbesserte Zusammenarbeit zwischen Lokalen Polizeigebieten war eine Neustrukturierung nicht zwingend erforderlich. Denn die Ursache für die mangelhafte Kooperation zwischen den Lokalen Polizeien ist primär nicht an deren hoher Anzahl und an einer komplizierten Bürokratie festzumachen. Der Grund für die mangelhafte Zusammenarbeit war vielmehr politischer Natur. Die existierenden politischen Strömungen und erodierenden Kräfte werden durch eine Neustrukturierung der Lokalen Polizeigebiete weder beseitigt noch geschwächt. Angesichts der Früchte, die die Arbeit der EUPM hinsichtlich der operativen Zusammenarbeit zwischen den Polizeien erzielt hat,<sup>1138</sup> stellte die Neustrukturierung der Polizeigebiete auf lokaler Ebene ein riskantes Spiel dar. Für die politischen Akteure Bosnien-Herzegowinas schien es offensichtlich zu sein, dass über den Weg der Neustrukturierung von Lokalen Polizeigebieten zumindest eine teilweise Revision Dayton's bewerkstelligt werden sollte.<sup>1139</sup> Dies machte es den radikalen Propagandisten leicht, Stimmung gegen die große Polizeireform zu verbreiten.

Ein weiterer Baustein der restrukturierten Polizei sollten Öffentliche Beschwerdebüros mit Geschäftsstellen auf lokaler Ebene bilden.<sup>1140</sup> Die Bearbeitung der Beschwerden sollte dadurch sichergestellt werden, dass der Beschwerdeführer lückenlos über den Stand des Beschwerdeverfahrens informiert werden musste.<sup>1141</sup> Unabhängig davon, ob die Beschwerde direkt bei der Polizeibehörde oder beim Öffentlichen Beschwerdebüro eingereicht wurde, sollte das Beschwerdebüro die Beschwerde registrieren und selbige durch die interne Kontrollabteilung der Polizei bearbeitet werden.<sup>1142</sup> Für den Fall einer übereinstimmend abschlägigen Bewertung der Beschwerde durch die interne Kontrollabteilung der Polizei und das Öffentliche Beschwerdebüro hätte dem Beschwerdeführer ein entsprechender Bescheid samt Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung übermittelt werden müssen.<sup>1143</sup> Für den Fall, dass die interne Kontrollabteilung zu dem Ergebnis gekommen wäre, dass die Beschwerde berechtigt sei, wären unmittelbar interne Ermittlungen einzuleiten gewesen.<sup>1144</sup>

Die umfangreichen Kontrollmechanismen sollten somit zusätzlich zur ordnungsgemäßen Bearbeitung von Beschwerden beitragen und die Verlässlichkeit der Polizei sowie das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei insgesamt erhöhen.

---

<sup>1137</sup> Vgl. Final Assessment Report, S. 6.

<sup>1138</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008.

<sup>1139</sup> Vgl. *Richter*, Ende einer Odyssee in Bosnien-Herzegowina – Die Polizeireform ebnet den Weg zum Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU, ist aber kein Ausweg aus der Stagnation, in: SWP Aktuell, Ausgabe 41, 14.05.2008, S. 2.

<sup>1140</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 1 und S. 33.

<sup>1141</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 33.

<sup>1142</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 33f.

<sup>1143</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 34.

<sup>1144</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 34.

Weitere Bausteine der neuen Polizei Bosnien-Herzegowinas sollten eine zentrale Polizei-Administrationsagentur (PAA), eine zentralisierte forensische Abteilung, angesiedelt beim Sicherheitsministerium und ein einheitliches Rang- und Gehaltssystem bilden. Die dem Sicherheitsministerium angehörende PAA<sup>1145</sup> sollte allen Polizeibehörden Bosnien-Herzegowinas eine zentralisierte Unterstützung auf Basisebene offerieren.<sup>1146</sup> Die Unterstützung sollte u.a. durch eine zentral koordinierte Einstellung, Beförderung und Versetzung von Beamten unter Berücksichtigung ethnischer Aspekte im Rahmen eines vereinheitlichten Rang- und Gehaltssystems<sup>1147</sup> sowie im Rahmen einer vereinheitlichten Ausbildung erfolgen.<sup>1148</sup> Zusätzlich sollten von der PAA Dienstleistungen im Bereich Informationstechnologie, Datenbanken und Kommunikationssysteme<sup>1149</sup> angeboten werden sowie zur Sicherstellung der Kosteneffizienz eine zentralisierte Beschaffung unter Beachtung der Interoperabilität der eingesetzten Systeme erfolgen.<sup>1150</sup> Die Kosteneffizienz sollte durch die Bündelung von Aufgabenbereichen erreicht werden, die zuvor von den einzelnen Polizeibehörden übernommen worden waren.<sup>1151</sup>

Die Polizei-Administrationsagentur sollte nicht zuletzt ein einheitliches Dienstrang- und Gehaltssystem durchsetzen und somit eine adäquate Entlohnung der Polizeibeamten im gesamten Staatsgebiet gewährleisten.<sup>1152</sup> Bedingt durch die beabsichtigte Reduzierung der Beamtenschaft und Einsparungen auf administrativer Ebene hätte eine Erhöhung der Beamteneinkünfte mittelfristig nicht zu einem Ansteigen des Gesamtbudgets geführt.<sup>1153</sup> Das zu schaffende Polizeibeamtengesetz (PBG) sollte elf Dienststufen etablieren und eine landesweit einheitliche Formel für die Berechnung von Gehältern, Zuschüssen und Spesen liefern.<sup>1154</sup> Die Koppelung des Gehalts- an ein vereinheitlichtes Rangsystem hätte die propagierte allgemeine Bewegungsfreiheit für bosnisch-herzegowinische Bürger auch auf die berufliche Ebene ausgedehnt und so eine Versetzung von Beamten zu anderen Polizeibehörden ohne Rangverlust ermöglicht.

Neben der Polizeiadministrations-Agentur sollte innerhalb des Sicherheitsministeriums eine forensische Abteilung angesiedelt werden. Diese Abteilung sollte sämtliche bisher auf der Ebene der Entitäten und Kantone angesiedelten forensischen Aufgaben übernehmen und die Reaktionszeiten forensischer Anfragen verbessern. Darüber hinaus

---

<sup>1145</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 17.

<sup>1146</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 2 und S. 11.

<sup>1147</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 23.

<sup>1148</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 2, S. 12, Nr. 5.

<sup>1149</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 13, Nr. 10; Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 22, B.

<sup>1150</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 2.

<sup>1151</sup> Vgl. Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 11, Nr. 3.

<sup>1152</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 235.

<sup>1153</sup> Vgl. Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 83, Abbildung 6.2.

<sup>1154</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 35.



sollte die zentralisierte Forensik die Kooperation auf internationaler Ebene erleichtern.<sup>1155</sup>

Durch die Einrichtung einer Konferenz der Direktoren und Kommissare unter Vorsitz des Nationalen Direktors der Lokalen Polizei und unter Partizipation aller Leiter der bosnisch-herzegowinischen Polizeibehörden, sollte die Koordination und Kooperation der einzelnen Polizeibehörden verbessert werden. Dies sollte unter anderem durch die Erarbeitung von entsprechenden Standardprozeduren erreicht werden. Weitere Aufgaben der Konferenz der Direktoren und Kommissare sollte die Ausarbeitung eines strategischen Konzepts und die Unterstützung des zuständigen Ministers bei der Ausarbeitung des nationalen Polizei- und Budgetplanes darstellen. Zugleich sollte die Konferenz dem Minister Vorschläge bei Problemen zwischen einzelnen Polizeibehörden unterbreiten.<sup>1156</sup> Rein formal mussten die einzelnen Polizeibehörden auf lokaler und gesamtstaatlicher Ebene nach dem Martens Report miteinander kooperieren, wobei klare Regelungen der Kompetenzen und Leitungsbefugnis bei Operationen vorgesehen waren.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die jeweilige Polizeibehörde (SIPA, SBS oder Lokale Polizei) die Leitung bei kooperativen Missionen übernehmen sollte, die in deren sachliche und örtliche Zuständigkeit fiel. Die Konferenz der Direktoren und Kommissare konnte das Polizeiinspektorat mit Ermittlungen beauftragen. Die Konferenz sollte sich monatlich treffen aber auch in Sonderfällen aktiv werden können.<sup>1157</sup>

Der Lokale Polizeikommissar sollte die Leitung der lokalen Polizei in einem bestimmten Gebiet übernehmen und unter Aufsicht des Kommunalen Aufsichtsrates stehen.<sup>1158</sup> Zu seinen zahlreichen Aufgaben sollte die Mitarbeit bei dem Entwurf des lokalen Polizei- und Budgetplanes zählen.<sup>1159</sup> Daneben sollte ihm die Verantwortung dafür obliegen, dass Richtlinien und Arbeitsprozeduren auf lokaler Ebene hinreichend Beachtung finden und dass die lokale Polizei mit allen relevanten Stellen einschließlich den Staatsanwaltschaften hinreichend kooperiert.<sup>1160</sup>

## **2. Territoriale Empfehlungen der Polizeirestrukturierungskommission**

Kosteneinsparungen sollten hauptsächlich durch eine administrative Neuordnung erzielt werden.<sup>1161</sup> Die Vermeidung von Kostenüberlappungen sollte durch eine Neustrukturierung in territorialer Hinsicht erreicht werden. Vordergründig wurde in die-

---

<sup>1155</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 24.

<sup>1156</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 26.

<sup>1157</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 27.

<sup>1158</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 29.

<sup>1159</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, a.a.O.

<sup>1160</sup> Ebenda.

<sup>1161</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 82.

sem Zusammenhang die Effektivität und Effizienz der Polizei sowohl in kostentechnischer als auch in leistungsbezogener Hinsicht als Hauptargument für die territoriale Neustrukturierung ins Feld geführt. Tatsächlich sollten durch die neue Struktur politische und gesellschaftliche Ziele verwirklicht werden, die nicht in direktem Zusammenhang mit der Arbeit der Polizei standen.<sup>1162</sup>

Die Polizei-Restrukturierungskommission erörterte drei Optionen der territorialen Neuordnung. Der Unterschied zwischen den angebotenen Optionen bestand in der Anzahl und Größe der Lokalen Polizeigebiete. Gemein war allen Modellen der Grundgedanke der Orientierung an technischen Kriterien bei der geografischen Ausformung der Lokalen Polizeigebiete. Die erste erörterte Option unterteilte Bosnien-Herzegowina in fünf lokale Polizeigebiete und kam damit der in den aktuellen Verfassungsreformgesprächen diskutierten vier politischen, größtenteils traditionell gewachsenen Regionen nahe.<sup>1163</sup> Die anderen Modelle sahen jeweils zehn bzw. elf lokale Polizeigebiete vor. In beiden Modellen sollte es ein städtisches lokales Polizeigebiet für den Bereich Sarajevo<sup>1164</sup> (Greater Sarajevo Metropolitan Police Area – GSMPA) geben.<sup>1165</sup>

Angesichts der zu erwartenden Schwierigkeiten bei diesem wohl sensibelsten Reformpunkt legte sich die Polizei-Restrukturierungskommission nicht auf eines der drei Modelle fest, sondern ließ die Möglichkeit einer Anpassung der vorgeschlagenen Modelle ausdrücklich offen.<sup>1166</sup> Die lokalen Polizeigebiete sollten jeweils durch mehrere Gemeinden geformt werden, wobei ausschließlich Gemeindegrenzen ausschlaggebend sein sollten und keinesfalls Entitäts- oder Kantonalgrenzen.<sup>1167</sup> Die im Martens Report beispielhaft gebildeten lokalen Polizei-Areale überschreiten allesamt Entitäts- oder Kantonalgrenzen, was insbesondere für Bereiche gilt, die während des Krieges umstritten waren und auch nach Beendigung des Krieges kontinuierlich als Unruheherde in Erscheinung traten, wie z.B. die Regionen um Mostar, Pale, Gorazde und Brcko.

Das neue Lokale Polizeigebiet Mostar sollte z.B. Teile des kroatischen Mehrheitskantons West-Herzegowina, des gemischten Kantons Herzegowina-Neretva und der Republika Srpska umfassen. Ebenso verlöre das bosniakische Mehrheitskanton Bosna-Podrinje (Gorazde) eine homogene Polizei und bildete mit einem großen Teil der Pale-

---

<sup>1162</sup> Vgl. oben stehende Ausführungen zum Community Policing unter Punkt A, III, 5, c, aa.

<sup>1163</sup> Vgl. die aktuelle Diskussion zur Verfassungsreform in BiH: *Rathfelder*, Dayton-Verfassung abschaffen? Verblüffende Wende in Bosnien, in taz.de, 28.01.2009.

<sup>1164</sup> Greater Sarajevo Metropolitan Police Area – GSMPA.

<sup>1165</sup> Wilfried *Martens*, Preface – Final Report on the Work of the Police Restructuring Commission of Bosnia and Herzegovina, Sarajevo, 31.12.2004, S. II.

<sup>1166</sup> Wilfried *Martens*, Preface – Final Report on the Work of the Police Restructuring Commission of Bosnia and Herzegovina, Sarajevo, 31.12.2004, S. III.

<sup>1167</sup> Vgl. Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 27 und Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 38, Abbildung 4.1.

Region das gemischte Lokale Polizeigebiet Foca. Die geplante GSMMPA Sarajevo sollte das gesamte Stadtgebiet Sarajevos und Teile der Pale-Region umfassen.<sup>1168</sup>

Schließlich verlöre auch der Distrikt Brcko sein eigenes lokales Polizeigebiet. Da Brcko bereits eine ethnisch heterogene Polizei aufwies, wären die zu erwartenden Probleme in diesem Fall wohl nicht ethnischer sondern eher finanzieller Natur gewesen. Die Polizeibeamten des Brcko Distrikt verfügen im Vergleich zu anderen lokalen Polizeigebieten über ein überproportional hohes Einkommen.<sup>1169</sup> Nach Auflösung des Brcko Distrikt wären Lohneinbußen und damit Widerstände aus diesem Gebiet zu erwarten gewesen.

Auffällig bei den im Martens Report beispielhaft gebildeten Lokalen Polizeigebieten ist, dass faktisch kein ethnisch homogenes Polizeiareal gebildet worden ist.<sup>1170</sup> Es drängt sich der Eindruck auf, dass die Lokalen Polizeigebiete nicht allein auf Basis rein technischer Kriterien ausgeformt worden sind. Die Polizei-Restrukturierungskommission hat in ihren Gesprächen technische Kriterien definiert, die als Grundlage für die Bildung der neuen lokalen Polizeigebiete dienen sollten.<sup>1171</sup> Unter der Prämisse Effektivität und Effizienz wurden u.a. folgende technische Kriterien und Faktoren zur Planung von entsprechenden Polizeigebieten definiert:

- geografische Faktoren (wie. z.B. Infrastruktur, ländlich/städtisch geprägte Struktur, möglichst einheitliche Größe der lokalen Polizeigebiete),
- Einwohner (Gesamteinwohnerzahl, Einwohnerdichte, ländliche/städtische Einwohnerstruktur, Vielfältigkeit der Population in Bezug auf die nationale Struktur, Beschäftigung und andere soziale Faktoren)
- Kooperation mit Partnern (SIPA, SBS, lokale Autoritäten, Regierungsorgane, internationale Partner),
- Kriminalitätsbekämpfung,
- Verkehr,
- Intelligence-led Policing,
- Öffentliche Ordnung,
- Notdienste.<sup>1172</sup>

Die Vielfältigkeit der nationalen Struktur wird als eines von vielen technischen Kriterien genannt, wobei die Formulierung „Berücksichtigung der Ethnizität“<sup>1173</sup> nahelegt,

<sup>1168</sup> Vgl. zum gesamten Absatz die Abbildung II sowie Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 38, Abbildung 4.1.

<sup>1169</sup> Vgl. obige Ausführungen unter Punkt C, I, 2.

<sup>1170</sup> Vgl. Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 38.

<sup>1171</sup> Vgl. Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 257f.

<sup>1172</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, a.a.O.

<sup>1173</sup> „[...] including ethnicity considerations [...], Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission

dass dieses Kriterium nicht das leitende Kriterium darstellen sollte. Den Sitzungsprotokollen der Polizei-Restrukturierungskommission lässt sich nicht entnehmen, weswegen die ethnische Diversität<sup>1174</sup> als technisches Kriterium definiert und in den Katalog aufgenommen wurde. Aus welchen Gründen die ethnische Vielfalt eines lokalen Polizeigebietes die Effektivität und Effizienz der Polizei an sich steigern können sollte, erschließt sich ebenfalls nicht. Das Fehlen eines politischen und gesellschaftlichen Konsenses könnte in potentiellen Krisenregionen wie Sarajevo-Pale und Mostar vielmehr zu einer grundlegenden Abwehrhaltung gegenüber der Polizei führen, so dass Strategien wie das Community Policing schwieriger umgesetzt werden könnten. Die beispielhafte Darstellung möglicher neuer Polizeigebiete im Martens Report<sup>1175</sup> erweckt den Eindruck, dass die ethnische Vielfalt bei der Bildung neuer lokaler Polizeiareale nicht nur berücksichtigt worden ist, sondern vielmehr das Hauptkriterium bildete. Ein legitimes Ziel, nämlich die Verminderung des politischen Einflusses einer Mehrheitsgruppierung, sollte durch die vorgeschlagene Aufteilung der lokalen Polizeigebiete verwirklicht werden. Diese Intention war für die Verhandlungsführer jedoch so offensichtlich, dass Widerstand auf politischer Ebene vorprogrammiert war und allgemeiner Argwohn auch gegenüber sinnvollen Vorschlägen der internationalen Gemeinschaft geschürt wurde. Die Neuordnung der lokalen Areale stieß auf politischer Seite vor allem deswegen auf Ablehnung, weil viele der propagierten Verbesserungen, die durch die Neuordnung erzielt werden sollten, bereits bewerkstelligt worden waren, wie z.B. geringe Kriminalitätsraten und ein subjektives Sicherheitsempfinden auf akzeptablem Niveau.<sup>1176</sup>

Abgesehen von der Neuordnung der Areale sollte der politische Einfluss durch eine vermehrte Zentralisierung der Polizei und zahlreiche Kontrollmechanismen minimiert werden. Die politische Gesamtaufsicht über alle Polizeibehörden Bosnien-Herzegowinas sollte durch das Sicherheitsministerium ausgeübt werden.<sup>1177</sup> Die parlamentarische Versammlung Bosnien-Herzegowinas sollte die vollständige Aufsichtsgewalt über die gesamte Polizei Bosnien-Herzegowinas inne haben und u.a. das Polizeiinspektorat mit Untersuchungen beauftragen können.<sup>1178</sup> Die parlamentarische Versammlung sollte darüber hinaus die Richtlinienkompetenz für Budgetfragen, Personal-

---

mission, S. 27.

<sup>1174</sup> Vgl. Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, a.a.O.

<sup>1175</sup> Vgl. Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 38 ff.

<sup>1176</sup> Nach einer Vergleichsstudie unter Beteiligung des Sarajevoer Kriminologen Elmedin Muratbegovic aus dem Jahr 2007 war das subjektive Sicherheitsempfinden der Einwohner Sarajevos im Vergleich zu Ljubljana signifikant schlechter, vgl. *Muratbegovic*, Police Reform in Bosnia and Herzegovina – From the Idealism to the Reality, Präsentation, S. 5; *Mesko/Fallshore/Muratbegovic*, Fear Of Crime in Two Post Socialist Capital Cities, Ljubljana, Slovenia and Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, November 2008, in: *Journal of Criminal Justice*, Jahrgang 36, Ausgabe 6, S. 546-553.

<sup>1177</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 17.

<sup>1178</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 19.

struktur und Gesetzgebung erhalten.<sup>1179</sup> Die politische Kontrollfunktion sollte mithin auf die gesamtstaatliche Ebene übertragen werden, so dass die drei ethnischen Hauptgruppen gegenseitig Kontrolle ausüben konnten.

Die geplanten Änderungen stießen bei den Verhandlungen in der Polizei-Restrukturierungskommission auf Widerstände.<sup>1180</sup> Die Republika Srpska sah in den geplanten lokalen Polizeigebieten, welche die Entitätsgrenzen ca. 10 mal kreuzen sollten, einen Angriff auf die Souveränität und territoriale Integrität der Republika Srpska.<sup>1181</sup> Die aus den Daytoner Verhandlungen bekannten Verhandlungsmuster: unverbindliche Äußerungen und Widerspruch von politischer Seite bezüglich der von der Fachkommission erzielten Kompromisse, traten auch bei den Gesprächen in der Polizei-Restrukturierungskommission wieder zutage. Die Vertreter der Republika Srpska äußerten sich zurückhaltend bezüglich der aufgestellten technischen Kriterien zur Neubildung. Der damalige Innenminister dieser Entität, Darko Matijasevic erklärte, dass diese Kriterien allenfalls als Basis für die Bildung neuer lokaler Polizeigebiete verwendet werden könnten, was nichts anderes als die faktische Ablehnung der Restrukturierung bedeutete. Die vorgeschlagenen Gebiete seien jedenfalls inakzeptabel.<sup>1182</sup> Trotz der grundsätzlichen Akzeptanz der technischen Kriterien als Arbeitsgrundlage präsentierten die Vertreter der Republika Srpska einen Entwurf für die Restrukturierung der Polizeigebiete, der die bis dato existierenden Kompetenzen von staatlicher und lokaler Polizei aufrechterhalten sollte.<sup>1183</sup> Dieser Entwurf beinhaltete weder eine einheitliche Polizeistruktur noch ein Aufsichtssystem auf Staatsebene.<sup>1184</sup> Die Vorgaben der EU wurden seitens der Republika Srpska mehr als Empfehlungen denn als verbindliche Bedingungen angesehen.<sup>1185</sup> Angesichts der klaren und unmissverständlichen Äußerungen von EU-Vertretern entbehrte diese Haltung jeglicher Grundlage.<sup>1186</sup> Die von Matijasevic eingebrachten Änderungen wurden zum großen

---

<sup>1179</sup> Ebenda.

<sup>1180</sup> Vgl. Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 255, vgl. auch Anmerkungen v. Christopher Patten, zitiert in Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 263.

<sup>1181</sup> *Eralp*, The Police Reform in BiH, the way to move forward into the EU, 9. jährlicher Harvard Kokkalis Graduierten-Arbeitskreis, 02.02.2007, S. 8.

<sup>1182</sup> Vgl. Äußerung des damaligen Innenministers der Republika Srpska Darko Matijasevic auf einem Sondertreffen der Polizei-Restrukturierungskommission am 09.11.2004 in: Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 258.

<sup>1183</sup> Vgl. Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 264.

<sup>1184</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, a.a.O.

<sup>1185</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, a.a.O.

<sup>1186</sup> Vgl. Anmerkungen v. Christopher Patten, zitiert in Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 263; vgl. Anmerkungen Wilfried Martens auf dem 6. Treffen der Restrukturierungskommission am 17. und 18. November 2004 in Brcko in: Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 264 und auf dem 7. Treffen der Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission vom 12.-15. Dezember 2004 in Sarajevo in: Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 269.

Teil vom Vorsitzenden der Restrukturierungskommission zurückgewiesen, da sie sich nicht mit den Vorgaben der EU deckten.<sup>1187</sup>

Damit war jedoch das im Final Assessment Report geforderte Konsensprinzip endgültig ausgehebelt. Die vereinbarte Arbeitsmethode der Polizei-Restrukturierungskommission war bezeichnend für die tatsächliche politische Konsensfähigkeit zu diesem Zeitpunkt. Basis für Entscheidungen der Kommission sollte ein gemeinsamer Konsens sein, der jedoch nicht durch Abstimmungsergebnisse ausgedrückt werden sollte. Vielmehr hatte der Vorsitzende die Entscheidungsgewalt, wenn nach seiner Auffassung ein akzeptabler Grad an Übereinstimmung gefunden worden war.<sup>1188</sup> Die Behinderungen durch die Vertreter der Republika Srpska<sup>1189</sup> bei der Konzeption einer einheitlichen Polizei zeigen, dass im Rahmen der Kommission eine tatsächliche Übereinkunft über die künftige Polizei Bosnien-Herzegowinas nicht zu erzielen war.

Die Entscheidung des Hohen Repräsentanten zur Bildung der Restrukturierungskommission enthielt eine Regelung, wonach deren Mitglieder sicherzustellen hatten, dass sie im Falle der Abwesenheit vollumfänglich vertreten werden mussten.<sup>1190</sup> Zugleich behielt der Hohe Repräsentant sich das Recht vor, die einzelnen Mitglieder zu bestätigen (Absatz 10).<sup>1191</sup> Eine offene Verhandlung der Polizeireform war damit zu keinem Zeitpunkt gewährleistet.

Im Ergebnis kam aufgrund der Blockadehaltung der Republika Srpska ein für alle Seiten bindender Entwurf nicht zustande,<sup>1192</sup> so dass der Bericht der Kommission mit den darin aufgeführten Optionen lediglich als Martens Report und nicht als bindendes Polizeireformkonzept veröffentlicht werden konnte.<sup>1193</sup>

Die sog. Implementierung der Polizeireform lief nach Beendigung der Arbeit der Restrukturierungskommission nur schleppend an. Der Begriff Implementierung ist jedoch irreführend, da es nur grobe Richtmarken für eine reformierte Polizei gab und kein konkretes, weitgehend akzeptiertes Gesamtkonzept. Das Büro des Hohen Repräsentanten erkannte, dass für den Erfolg der künftigen Reform insbesondere in der Bevölkerung eine breite Zustimmungsbasis für die Kernpunkte der Polizeireform geschaffen werden musste. Im Jahr 2005 warb das Büro des Hohen Repräsentanten massiv für die Polizeireform, und versuchte, die Nützlichkeit für alle Seiten hervorzuheben. Der Druck auf die Politik sollte über die Bevölkerung als Mittler durch eine Verknüpfung

---

<sup>1187</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 271.

<sup>1188</sup> Wilfried Martens, Preface-Final Report on the Work of the Police Restructuring Commission of Bosnia and Herzegovina, S. I, Sarajevo, 31.12.2004.

<sup>1189</sup> Wilfried Martens, Preface-Final Report on the Work of the Police Restructuring Commission of Bosnia and Herzegovina, S. III, Sarajevo, 31.12.2004.

<sup>1190</sup> OHR, Decision Establishing the Police Restructuring Commission, 05.07.2004, Artikel 3, Absatz 9.

<sup>1191</sup> OHR, Decision Establishing the Police Restructuring Commission, 05.07.2004, Artikel 3, Absatz 10.

<sup>1192</sup> Vgl. Vaesen, "It is necessary to organise the police at both state and regional levels", Interview mit Wilfried Martens, in: EUPM Mission Mag, Ausgabe 11, 15. Januar 2007, S. 4.

<sup>1193</sup> ICG, Bosnia's stalled Police Reform – No Progress, No EU, 06.09.2005, S. 8.

des Erfolgs der Polizeireform mit der Aussicht einer Lockerung des bis dato restriktiven Visa-Regimes erhöht werden. Die Argumente, die für eine grundlegende Polizeireform sprechen sollten, wurden in einem 10-Punkte-Papier zusammengefasst.<sup>1194</sup> Dem Papier folgend erhöhte eine Polizeirestrukturierung die Verlässlichkeit der Polizei und ließe sie die erforderliche Distanz zur Politik gewinnen. Folge der Polizeirestrukturierung wäre ein sicheres Umfeld für die Bürger und schlechtere Rahmenbedingungen für den Gedeih von Organisierter Kriminalität sowie im Gegenzug bessere Bedingungen für die Arbeit der Polizei. Diese Bedingungen würden durch folgende Maßnahmen: Abbau der Bürokratie, Optimierung der Ressourcennutzung, Verbesserung des Equipments. Schließlich wurden verbesserte Karriereaussichten und eine landesweit einheitliche Besoldung als Gründe für eine Polizeireform angeführt. Diese Argumente zielten auf die Unterstützung der Polizeibeamten für die Polizeireform ab. Es wurde hervorgehoben, dass die Polizeireform von der Europäischen Union gefordert werde und die Polizeireform direkt im Zusammenhang mit dem europäischen Annäherungsprozess stehe. Die Visa-Regulierung sollte erst dann gelockert werden, wenn eine Polizeireform erfolgreich zum Abschluss gebracht worden ist. Die erheblichen Einschränkungen bei Reisen innerhalb Europas wurden von den bosnisch-herzegowinischen Bürgern als besonders belastend wahrgenommen.<sup>1195</sup> Dies galt umso mehr als das Nachbarland Kroatien von entsprechenden Einschränkungen nicht betroffen war.<sup>1196</sup> Wie sich im Nachhinein zeigte, führte dieser Hebel nicht zum Erfolg. Er traf letztlich die Bürger, die in erster Linie nicht die eigenen Politiker als Schuldige ausmachten, sondern mit Unverständnis auf die Einschränkungen der Reisefreiheit durch die EU reagierten. Die Politiker vor Ort registrierten, dass die Liberalisierung des Visa-Regimes, im Gegensatz zu den Nachbarländern, mit politischen Kriterien verknüpft wurde.<sup>1197</sup> Die EU und die internationalen Akteure vor Ort verloren durch solche Maßnahmen und durch die Ungleichbehandlung der Ex-SFRJ Länder<sup>1198</sup> an Ansehen und Legitimität.<sup>1199</sup> Bedingt durch diesen Umstand ließen sich vor allem die Adressaten der Drohung, nämlich die verantwortlichen Politiker, immer schwerer von entsprechenden Drohungen beeindrucken.<sup>1200</sup>

Festzuhalten ist, dass die vom Hohen Repräsentanten vorgebrachten Gründe für die Polizeirestrukturierung nicht gänzlich sachlich gerechtfertigt waren, was insbesondere für die Verknüpfung vom Erfolg der Polizeireform mit der Lockerung des Visa-Regimes gilt. Die Verbindung vom Erfolg der Polizeireform mit der Aussicht eines EU-Beitritts zeichnet sich zunehmend als Hauptargument und Hauptdruckmittel der

---

<sup>1194</sup> OHR, Ten Reasons for Police Restructuring, 17.03.2005, dort auch zu den folgenden Ausführungen.

<sup>1195</sup> Persönliche Gespräche mit Einwohnern Sarajevos im September 2006.

<sup>1196</sup> Persönliche Gespräche mit Einwohnern Sarajevos im September 2006.

<sup>1197</sup> Lajcak, EU – Integration of Bosnia and Herzegovina – A Mission Impossible?, Vortrag im Rahmen einer Diskussionsveranstaltung in der österreichischen Nationalbank, 21.04.2008.

<sup>1198</sup> Vgl. Lajcak, a.a.O.

<sup>1199</sup> Persönliche Gespräche mit Einwohnern Sarajevos im September 2006.

<sup>1200</sup> Schriftliche Befragung eines EUPM-Teilnehmers der Deutschen Bundespolizei, Januar 2009.

EU für die Förderung der Polizeireform ab. In zunehmendem Maße verschwimmt aber auch der Zusammenhang der Forderungen der EU mit sachlichen Anforderungen an die Reformen. Nicht eines der vorgebrachten Argumente spricht ausschließlich für die Polizeireform in der von der EU forcierten Art. Als Beispiel sei Argument Nr. 6: Verbesserung des Equipments in Folge der Polizeirestrukturierung genannt. Die Erneuerung der Ausrüstung der einzelnen Polizeibehörden begann bereits zu IPTF-Zeiten und wurde während der EUPM-Mission kontinuierlich fortgeführt.<sup>1201</sup> Die Verlagerung von Kompetenzen auf den Gesamtstaat ist angesichts des Fehlens schlagkräftiger Argumente mehr Selbstzweck denn sachlich gerechtfertigtes Erfordernis.

Im Oktober 2005 schlossen die Parteien die sog. Vereinbarung zur Restrukturierung der Polizeistrukturen in Bosnien-Herzegowina ab.<sup>1202</sup> Darin wurde die Akzeptanz der drei Prinzipien zur Polizei-Restrukturierung als Grundlage für die umfassende Reform festgelegt.<sup>1203</sup> Die Implementierung der Reform sollte fünf Jahre betragen.<sup>1204</sup> Dieser relativ großzügig gefasste Zeitrahmen wurde unter dem Eindruck der bis dato schlep- penden Reformgespräche gefasst. Bereits in dem Abschlussbericht der Polizei- Restrukturierungskommission wurde auf die komplexen Herausforderungen der Imp- lementierung hingewiesen, die die Kooperation zahlreicher Institutionen Bosnien- Herzegowinas erfordere.<sup>1205</sup> Die Parteien einigten sich auf die Schaffung des Direkto- rats zur Implementierung der Polizeirestrukturierung, welches durch Entscheidung des Hohen Repräsentanten ebenfalls im Oktober ins Leben gerufen wurde.<sup>1206</sup> Zu diesem Zeitpunkt hatten die Reformbemühungen keine nennenswerten Fortschritte zu ver- zeichnen. Die EU hielt weiter an dem Ziel fest, eine einheitliche Polizei in Bosnien- Herzegowina zu etablieren.<sup>1207</sup> Die entsprechenden Gesetzgebungs- und Budgetierungs- kompetenzen sollten weiterhin auf gesamtstaatlicher Ebene angesiedelt werden.<sup>1208</sup>

### III. Das Direktorat zur Implementierung der Polizei-Restrukturierung

Obwohl die Ergebnisse der Polizei-Restrukturierungskommission entgegen der Dar- stellung nach außen keinen Konsens beinhalteten, übernahm das Direktorat zur Imp- lementierung der Polizei-Restrukturierung<sup>1209</sup> die Aufgabe der Implementierung der

---

<sup>1201</sup> Schriftliche Befragung eines EUPM-Teilnehmers der Deutschen Bundespolizei, Januar 2009.

<sup>1202</sup> *EUSR*, Agreement on Restructuring of Police Structures in BiH, 05.10.2005.

<sup>1203</sup> *EUSR*, Agreement on Restructuring of Police Structures in BiH, 05.10.2005, Nr. 1.

<sup>1204</sup> *EUSR*, Agreement on Restructuring of Police Structures in BiH, 05.10.2005, Nr. 4.

<sup>1205</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 71.

<sup>1206</sup> *OHR*, Decision Establishing the Directorate for Police Restructuring Implementation, 08.12.2005.

<sup>1207</sup> Persönliches Gespräch mit einem Verantwortlichen für den Final Assessment Report im August 2006.

<sup>1208</sup> Persönliches Gespräch mit einem Verantwortlichen für den Final Assessment Report im August 2006.

<sup>1209</sup> *Directorate for Police Restructuring Implementation in Bosnia and Herzegovina*, im Folgenden DIPR oder Direktorat genannt.



Polizeireform. Die Arbeit des Direktorats sollte schnelle Erfolge erzielen,<sup>1210</sup> um eine Akzeptanz der Reform auf breiter Basis zu bewirken. Am 26. Januar 2006 wurde die erste von insgesamt 28 Sitzungen<sup>1211</sup> des Direktorats abgehalten. Die Leitung übernahm der erfahrene EUPM-Missionsleiter Vincenzo Coppola.<sup>1212</sup>

### 1. Decision on establishing the DIPR<sup>1213</sup>

Die Aufgabe des Direktorats sollte darin bestehen, den Entwurf eines Implementationsplans einer strukturellen Reform der Polizei in Bosnien-Herzegowina auszuarbeiten.<sup>1214</sup> Die Implementierung sollte in zwei Phasen erfolgen. In der ersten Phase sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Reformmaßnahmen hergestellt werden.<sup>1215</sup> Zugleich sollte eine große interne und externe Informationskampagne ins Leben gerufen werden. Die erste Phase sollte ihren Abschluss in der Schaffung der Police Administration Agency (PAA) finden, die mit der Stilllegung der bisherigen Polizeikörperschaften und der Übernahme der Aufgaben des Implementierungsdirektorats einhergehen sollte. In der zweiten Phase sollte die Integrierung und Harmonisierung der neuen Polizei Bosnien-Herzegowinas unter der Verantwortung der PAA erfolgen.<sup>1216</sup> Nach dem wenig erfolgreichen Ausgang der Arbeit der Polizei-Restrukturierungskommission sollte bei der Konzipierung der Reform ein besonderer Schwerpunkt auf die Einhaltung und Umsetzung der *Three principals* der EU-Kommission liegen.<sup>1217</sup> Des Weiteren sollte durch das Direktorat ein detaillierter zeitlicher Fahrplan für den gesamten Implementierungsprozess sowie die gesetzlichen Regelungen und Richtlinien, die für die Implementierung der Reform notwendig sind, ausgearbeitet werden.<sup>1218</sup>

Das Direktorat setzte sich aus Fachleuten zusammen, die jahrelange Erfahrung im Polizeidienst sowie in leitenden Positionen hatten. Diese Fachleute sollten Polizeibehörden Bosnien-Herzegowinas aus allen Ebenen repräsentieren. Das Direktorat setzte sich zusammen aus zwei Organen; und zwar zum einen aus dem sog. *Steering Board* zum anderen aus dem sog. *Executive Board*.

---

<sup>1210</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 80.

<sup>1211</sup> Vaesen, EUPM's Police Reform Department closes important chapter, in: Ausgabe 11, 15. Januar 2007, S. 2.

<sup>1212</sup> Das Anforderungsprofil des DIPR für den Leitungsposten war sehr anspruchsvoll. Angesichts der Komplexität der herausfordernden Aufgabe sollte die Leitung ein Beamter mit langjähriger Erfahrung übernehmen, der über eine sehr gute Reputation verfügen sollte, Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 2.

<sup>1213</sup> OHR, Decision Establishing the Directorate for Police Restructuring Implementation, 08.12.2005.

<sup>1214</sup> EUPM, Overview. (ohne Datumskenning).

<sup>1215</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 71.

<sup>1216</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 72.

<sup>1217</sup> Vgl. die obigen Ausführungen zu den drei Polizeireformprinzipien für Bosnien-Herzegowina unter Punkt A, III, 3, d.

<sup>1218</sup> EUPM, Overview. (ohne Datumskenning), dort auch zum folgenden Text.

### a. Das Leitungsgremium<sup>1219</sup>

Das Steuergremium (oder Leitungsgremium) hatte eine Führungsrolle in der Entwicklung eines Implementierungsplans, im Gegensatz zum Exekutivgremium,<sup>1220</sup> welches für die Umsetzung der Vorschläge und Richtlinien des Steuergremiums zuständig war.<sup>1221</sup> Das Leitungsgremium setzte sich zusammen aus 13 Mitgliedern, von denen 10 Mitglieder ein Stimmrecht hatten. Mit Stimmrecht ausgestattete Mitglieder waren der Direktor und der stellvertretende Direktor der SIPA und des Staatsgrenzdienstes, die Polizeidirektoren des Innenministeriums der Republika Srpska und der Föderation, zwei Polizeikommissare aus den Kantonen, der Präsident der Polizei des Brcko Distrikts sowie der Leiter der Polizeimission der Europäischen Union in Bosnien-Herzegowina. Die drei Mitglieder, die nicht mit einem Stimmrecht für Abstimmungen innerhalb des Leitungsgremiums ausgestattet waren, waren der Direktor des Exekutivgremiums sowie dessen zwei Vertreter.

### b. Das Exekutivgremium

Das Exekutivgremium setzte sich ebenfalls aus 13 Mitgliedern zusammen. Geleitet wurde es vom Direktor der Polizeiakademie des Innenministeriums der Föderation sowie von dessen zwei Vertretern. Die übrigen zehn Mitglieder wurden von Experten aus den Bereichen Polizei, Finanzen, Recht sowie Personalangelegenheiten gestellt. Neben der Umsetzung von Richtlinien des Leitungsgremiums hatte das Exekutivgremium die Aufgabe, das Leitungsgremium fachlich zu begleiten und zu beraten sowie fachliche Empfehlungen für das Leitungsgremium zu erarbeiten.<sup>1222</sup> Um eine Interessenkollision zu vermeiden hatten die Mitglieder des Exekutivgremiums, die an Sitzungen des Leitungsgremiums teilnahmen, kein Stimmrecht.<sup>1223</sup>

## 2. Entscheidungsfindung innerhalb des Leitungsgremiums

Die maßgeblichen Beschlüsse und richtungsweisenden Entscheidungen wurden im Leitungsgremium getroffen. Die ausschließliche Besetzung mit Fachleuten sollte eine rein sachbezogene Auseinandersetzung mit den tatsächlichen Erfordernissen einer Polizeireform für Bosnien-Herzegowina gewährleisten oder zumindest gute Voraussetzungen hierfür schaffen. Allerdings wurde von Anfang an befürchtet, dass ähnlich wie bei der Arbeit der Polizeirestrukturierungskommission<sup>1224</sup> versuche politischer Einflussnahme nicht ausbleiben würden. So merkte der Vorsitzende des Exekutiv-

---

<sup>1219</sup> *Steering board.*

<sup>1220</sup> *Executive board.*

<sup>1221</sup> *EUPM*, Overview. (ohne Datumskennung), dort auch zum folgenden Text.

<sup>1222</sup> *Vaesen/Sarajlic*, "All BiH residents, wherever they live, should get the same service from their police", Interview mit Taib Spahic, in: *EUPM Mission Mag*, Ausgabe 11, 15. Januar 2007, S. 6f.

<sup>1223</sup> *Vaesen/Sarajlic*, a.a.O.

<sup>1224</sup> Vgl. die obigen Ausführungen zu den Behinderungen der Arbeit der Polizeirestrukturierungskommission durch den Vertreter der Republika Srpska unter Punkt C, II, 2.

gremiums<sup>1225</sup> an, dass nicht zugelassen werden dürfe, dass die Politik sich in die Arbeit des Direktorats einmische. Falls dies geschähe, wäre es schwierig, gute Ergebnisse zu erzielen.<sup>1226</sup> Für den Fall, dass gute Ergebnisse bei den Beratungen erzielt würden, sei zu erwarten, dass die Implementierung selbst eher Reibungslos von statten ginge.<sup>1227</sup> Es wurde die Befürchtung geäußert, dass äußerer Druck, insbesondere politisch inspirierte und durch Medien vermittelter Druck die Arbeit des Implementierungsdirektorats negativ beeinflussen könnte.<sup>1228</sup>

Diese Befürchtung war nicht unbegründet. Ex post kann festgestellt werden, dass ein Kernpunkt der Gespräche des Direktorats, und zwar die Bildung von neuen Lokalen Polizeigebiet, nicht beschlossen wurde. Ein oft zu beobachtendes Phänomen bei der Teilnahme von Vertretern der Volksgruppen in Leitungs- und Verhandlungsgremien wiederholte sich bei Sitzungen des Leitungsgremiums des Direktorats für die Implementierung der Polizei-Restrukturierung. Die Fachexperten kamen regelmäßig hinsichtlich strittiger Punkte zur Übereinkunft, diese wurde jedoch im Nachhinein von politischer Seite genauso regelmäßig wieder negiert.<sup>1229</sup> Diese Verhandlungsstrategie führte zur schrittweisen Abschälung des Reformkerns, so dass am Ende nur ein Minimal- oder Scheinkonsens übrig blieb.

Die Arbeit des Direktorats stand von Anfang an unter dem Damoklesschwert fehlender politischer Tragfähigkeit. Die Republika Srpska protestierte gegen die Entscheidung zur Einrichtung des Direktorats, da sie nach Auffassung der politischen Klasse dieser Entität nicht den Vereinbarungen in der Restrukturierungsvereinbarung vom 05.10.2005 entsprach.<sup>1230</sup> Infolgedessen nahm der Polizeidirektor der Republika Srpska ebenso wie die übrigen Vertreter der Republika Srpska keine aktive Rolle bei den Verhandlungen im Direktorat wahr.<sup>1231</sup>

Bei Sitzungen des Leitungsgremiums konnten selbst die fachlich orientierten Teilnehmer in verschiedenen Punkten keine Einigkeit erzielen, so dass die Einigung durch den EUPM-Leiter hinsichtlich dieser Punkte schlicht und ergreifend unterstellt wurde.<sup>1232</sup> Trotz der Passivität der bosnisch-serbischen Teilnehmer und trotz seiner eigenen Interventionen während der Sitzungen bezeichnete EUPM-Leiter Coppola den später

---

<sup>1225</sup> Taib Spahic, zum damaligen Zeitpunkt Vorsitzender des Exekutivgremiums des DIPR, Direktor der föderalen Polizeiakademie Bosnien-Herzegowina in Sarajevo.

<sup>1226</sup> *Vaesen/Sarajlic*, "All BiH residents, wherever they live, should get the same service from their police", Interview mit Taib Spahic, in: EUPM Mission Mag, Ausgabe 11, 15. Januar 2007, S. 6f.

<sup>1227</sup> *Vaesen/Sarajlic*, "All BiH residents, wherever they live, should get the same service from their police", Interview mit Taib Spahic, in: EUPM Mission Mag, Ausgabe 11, 15. Januar 2007, S. 6f.

<sup>1228</sup> *Vaesen/Sarajlic*, a.a.O.

<sup>1229</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008.

<sup>1230</sup> *Vaesen/Sarajlic*, "All BiH residents, wherever they live, should get the same service from their police", Interview mit Taib Spahic, in: EUPM Mission Mag, Ausgabe 11, 15. Januar 2007, S. 8.

<sup>1231</sup> *Vaesen/Sarajlic*, a.a.O.

<sup>1232</sup> Persönliche Anwesenheit bei einer Sitzung des DIPR Leitungsgremiums im Dezember 2006 im Parlamentsgebäude Sarajevos

vorgeschlagenen Plan für eine Polizeireform als rein lokale Errungenschaft und Ergebnis umfangreicher Erörterungen und Diskussionen innerhalb des Kreises der bosnisch-herzegowinischen Polizeiexperten.<sup>1233</sup>

Die Arbeit des Leitungsgremiums war belastet durch nicht die eigentliche Reform betreffende Dispute innerhalb des Gremiums. Die oben erläuterten Einwände der Republika Srpska führten zu einem langwierigen Streit innerhalb der Mitgliederschaft des Direktorats über den Status der Mitglieder innerhalb des Leitungsgremiums und über die Rechtmäßigkeit des Direktorats an sich – wichtige Zeit verstrich, so dass im Ergebnis nur wenig Zeit für die Diskussion der inhaltlichen Fragen übrig blieb.<sup>1234</sup> Zusätzlicher Druck auf das Direktorat wurde durch den sich zeitlich mit dessen Mandat überlappenden Wahlkampf mit seiner traditionell nationalistischen Rhetorik erzeugt.<sup>1235</sup>

Die Polizeireform und die Arbeit des Direktorats waren im Jahr 2006 Gegenstand von Zeitungsmeldungen und wurden in der Gesellschaft lebhaft diskutiert. Handfeste Informationen über die geplante Reform oder über den Stand der Reformdiskussion flossen jedoch nur spärlich,<sup>1236</sup> eine tatsächliche inhaltliche Auseinandersetzung mit der Reform innerhalb der Gesellschaft war infolgedessen nicht möglich. Der Bevölkerung war nicht bewusst, dass viele im Leitungsgremium vereinbarte Reformpunkte im Nachhinein von politischer Seite gekippt wurden.<sup>1237</sup> Ebenso wurden die einzelnen Reformmaßnahmen innerhalb des bosnisch-herzegowinischen Polizeiapparats nur unzureichend kommuniziert. Leitende Polizeibeamte, darunter führende Beamte der Polizeiakademien, der SIPA und des Staatsgrenzdienstes, die an einem Weiterbildungsseminar in der Polizeiakademie Sarajevo im September 2006 teilnahmen, äußerten auf Nachfrage, dass ihnen die konkreten Maßnahmen und der Aufbau sowie die geplante Struktur der Polizeibehörden in Bosnien-Herzegowina nicht bekannt seien.<sup>1238</sup> Ebenso war das Endziel der Reformmaßnahmen nicht bekannt.<sup>1239</sup> In diesem Rahmen wurde der Wunsch einer umfassenderen Einbindung der einzelnen Polizeiorganisationen in die Reformgespräche geäußert.<sup>1240</sup>

<sup>1233</sup> *Coppola*, Security Sector Reform in Bosnia-Herzegovina and the Western Balkans, Präsentation von Vincenzo Coppola auf der George C. Marshall Center Conference in Sarajevo, 20.06.2007, S. 8.

<sup>1234</sup> *Vaesen/Sarajlic*, „All BiH residents, wherever they live, should get the same service from their police“, Interview mit Taib Spahic, in: EUPM Mission Mag, Ausgabe 11, 15. Januar 2007, S. 6.

<sup>1235</sup> *Vaesen/Sarajlic*, „The RS could have greatly contributed to our final proposal“, Interview mit Sead Lisak, in: EUPM Mission Mag, Ausgabe 11, 15. Januar 2007, S. 11.

<sup>1236</sup> Vgl. *Dimitrijevic/Kunstek*, Voice from the street – What do you think about police reform?, in: EUPM Mission Mag, Ausgabe 11, 15. Januar 2007, S. 12.

<sup>1237</sup> Persönliches Gespräch mit einem Polizeibeamten in Mostar, November 2007.

<sup>1238</sup> Diskussionsbeiträge von Seminarteilnehmern im Rahmen eines Fortbildungsseminars in der Polizeiakademie Sarajevo im September 2006.

<sup>1239</sup> Gesprächsbeitrag eines Polizeibeamten (III) im Rahmen einer Gruppendiskussion im September 2006 in Sarajevo.

<sup>1240</sup> Äußerung eines Polizeibeamten (A) im Rahmen einer Weiterbildung in der Polizeiakademie Sarajevo, September 2006.

Die Arbeit des Direktorats sollte ursprünglich am 30. September 2006 beendet sein.<sup>1241</sup> Die Beteiligten waren sich im September 2006 jedoch bewusst, dass dieser Termin nicht eingehalten werden konnte.<sup>1242</sup> Einer der Initiatoren der großen Reform, der damalige bosnisch-herzegowinische Premierminister Adnan Terzic, befürchtete zu diesem Zeitpunkt sogar, dass die Polizeireform „im Nirgendwo“ enden könnte.<sup>1243</sup>

Der empfohlene Plan konnte schließlich doch noch am 22. Dezember 2006 beschlossen und dem Sicherheitsminister Bosnien-Herzegowinas Barisa Colak am 27. Dezember vorgelegt werden.<sup>1244</sup> Der Plan orientierte sich in großen Teilen an dem von der Martens-Kommission vorgeschlagenen Modell.<sup>1245</sup> Er sah eine ausschließliche Legislativgewalt auf gesamtstaatlicher Ebene für Polizeiangelegenheiten sowie ein einheitliches, von der parlamentarischen Versammlung zu beschließendes Budget für eine einheitliche Polizeistruktur vor.<sup>1246</sup> Umfangreiche Aufsichtsmechanismen sollten nicht opportuner politischer Einflussnahme den Boden entziehen.<sup>1247</sup> Der Plan formulierte Kriterien zur Bildung lokaler Polizeibehörden, ohne solche jedoch in territorialer Hinsicht konkret zu bestimmen<sup>1248</sup> – eine Lehre, die man offenbar aus dem politischen Bombardement der konkreten territorialen Vorschläge der Polizei-Restrukturierungskommission gezogen hatte.<sup>1249</sup> Der Sensibilität der Frage entsprechend sollte die mögliche Querung von Entitätsgrenzen durch lokale Polizeiregionen durch die Politik abschließend ausgehandelt werden.<sup>1250</sup>

---

<sup>1241</sup> EUPM, Overview, (ohne Datumskennung).

<sup>1242</sup> Vgl. Vaesen, EU expresses concerns about lack of progress in police reform, in: EUPM Mission Mag, Ausgabe 5, Oktober 2006, S. 1.

<sup>1243</sup> Vgl. Vaesen, a.a.O.

<sup>1244</sup> Vaesen, The future of police reform is now up to BiH's politicians, in: EUPM Mission Mag, Ausgabe 11, 15. Januar 2007, S. 1.

<sup>1245</sup> Coppola, Security Sector Reform in Bosnia-Herzegovina and the Western Balkans, Präsentation von Vincenzo Coppola auf der George C. Marshall Center Conference in Sarajevo, 20.06.2007, S. 9.

<sup>1246</sup> Wilfried Martens, ehemaliger Leiter der Polizei-Restrukturierungskommission, begründete diesen Punkt damit, dass Erfahrungen in seiner ebenfalls stark dezentralisierten Heimat Belgien gezeigt hätten, dass sich die Verlagerung von Budget- und Gesetzgebungskompetenzen auf Staatsebene unablässig für die Funktionsfähigkeit des Justiz- und Polizeiwesens erwiesen hätte. Vaesen, „It is necessary to organise the police at both state and regional levels“, Interview mit Wilfried Martens, in: EUPM Mission Mag, Ausgabe 11, 15. Januar 2007, S. 4; vgl. auch Coppola, Security Sector Reform in Bosnia-Herzegovina and the Western Balkans, Präsentation von Vincenzo Coppola auf der George C. Marshall Center Conference in Sarajevo, 20.06.2007, S. 8. – Die Polizeireform in Belgien hat es ebenso wie die EU-Mitgliedschaft nicht vermocht, das innerlich zerrissene Land dauerhaft zu stabilisieren, wie die Regierungskrise des Jahres 2007 eindrucksvoll belegt. Diese Krise fußte, ähnlich wie zahlreiche Konflikte in Bosnien-Herzegowina, auf ethnischen Zerwürfnissen, vgl. Tagesspiegel.de, Belgien seit 148 Tagen ohne Regierung, in: tagesspiegel.de, 05.11.2007.

<sup>1247</sup> Coppola, Security Sector Reform in Bosnia-Herzegovina and the Western Balkans, Präsentation von Vincenzo Coppola auf der George C. Marshall Center Conference in Sarajevo, 20.06.2007, S. 8.

<sup>1248</sup> EUPM, Mission Mag, Ausgabe Nr. 11, 15.01.2007, S. 3.

<sup>1249</sup> Vgl. EUPM, a.a.O.

<sup>1250</sup> „From a purely technical point of view, it makes sense to have police boundaries cross this line in many places throughout BiH, but the Steering Board did not want to override the right of the gov-

Die Polizei-Restrukturierungskommission stellte im Jahre 2004 fest, dass drei Grundvoraussetzungen für eine erfolgreiche Implementierung geschaffen werden müssten. Die wichtigste dieser Voraussetzungen sei die Legitimität und politische Unterstützung der Implementierung.<sup>1251</sup> Überdies müsse der Implementierungsmechanismus mit hinreichenden exekutiven Vollmachten ausgestattet sein und über hinreichende Ressourcen in personeller und materieller Hinsicht verfügen.<sup>1252</sup> Die Schwachpunkte des späteren Entwurfs des Direktorats, der all diese Punkte nicht erfüllte, waren der EU mithin bekannt. Gleichwohl ließ sie zu, dass das Direktorat seine Arbeit ohne die hinreichende Unterstützung von politischer Seite und ohne Rückendeckung von bosnisch-serbischer Seite ausführte. Das Resultat war, dass der vorgelegte Plan kein direkt umsetzbares Arbeitsergebnis beinhaltete, sondern nur die Basis für weitere Verhandlungen auf politischer Ebene bildete.<sup>1253</sup> Aufgrund der fehlenden Einbindung der Republika Srpska mussten die politischen Verhandlungen praktisch bei Null beginnen.<sup>1254</sup>

---

ernment institutions to decide on this important issue.” Äußerung des technischen Beraters der Polizeirestrukturierungsabteilung Philip Campbell, abgedruckt in: *EUPM, Mission Mag*, Ausgabe Nr. 11, 15.01.2007, S. 3.

<sup>1251</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S. 71.

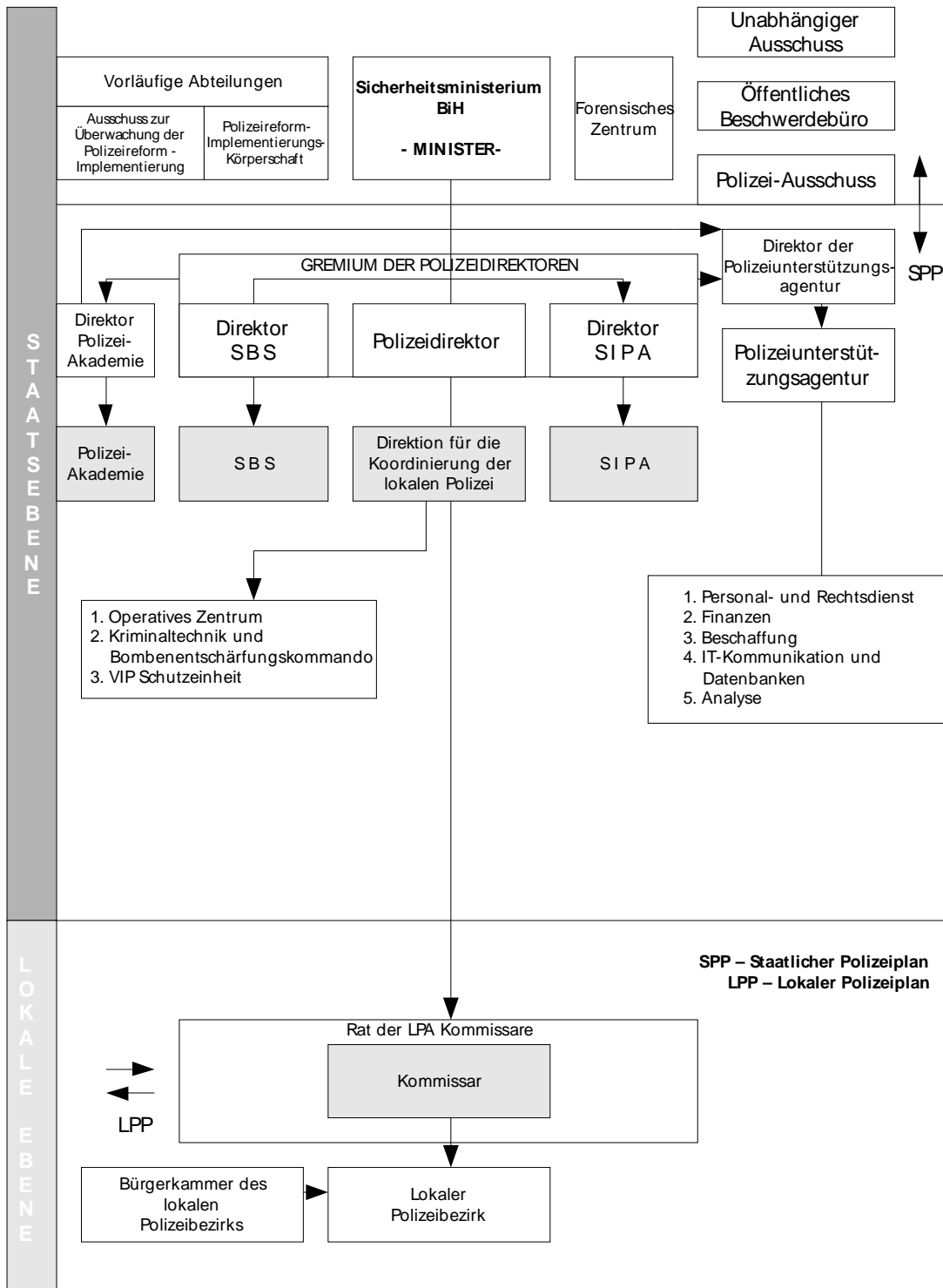
<sup>1252</sup> Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, a.a.O.

<sup>1253</sup> Vgl. *Vaesen/Sarajlic*, „All BiH residents, wherever they live, should get the same service from their police”, Interview mit Taib Spahic, in: *EUPM Mission Mag*, Ausgabe 11, 15. Januar 2007, S. 6f.

<sup>1254</sup> Vgl. unten stehende Ausführungen zur Mostar Declaration.

### Organigramm Polizeistruktur

(Abbildung VIII)<sup>1255</sup>



1255

Die Abbildung basiert auf einem Chart aus einer Vortragspräsentation des EUPM-Leiters Coppola und skizziert die vom Direktorat für die Implementierung der Polizeirestrukturierung empfohlene Polizeistruktur für Bosnien-Herzegowina, Coppola, Security Sector Reform in Bosnia-Herzegowina and the Western Balkans, Präsentation von Vincenzo Coppola auf der George C. Marshall Center Conference in Sarajevo, 20.06.2007, S 15.

#### IV. Die koordinierte Community-Policing-Strategie

Unbehelligt und unbeeindruckt hiervon sollte die koordinierte Community-Policing-Strategie, die im März 2007 von Leitern diverser Polizeibehörden und den Innenministern beschlossen wurde, umgesetzt werden.<sup>1256</sup> Die Notwendigkeit einer koordinierten, einheitlichen Strategie für das gesamte Bosnien-Herzegowina ergab sich aus den Rückschlägen bei der versuchten Implementierung einzelner Community-Policing-Projekte durch IPTF und EUPM.<sup>1257</sup> Viele dieser Projekte wurden allen lokalen Polizeieinheiten präsentiert, angesichts eines sehr plakativ und allgemein gehaltenen Projektrahmens, wie im Falle des Programms Nr. 5 der EUPM, erfolgte die Umsetzung allenfalls fragmentiert und schließlich wenig erfolgreich.<sup>1258</sup>

Die Pilotprojekte der SDC<sup>1259</sup> in Zenica Stadt sowie später im gesamten Zenica-Doboj Kanton<sup>1260</sup> und des DFID<sup>1261</sup> in Zepce und Prijedor<sup>1262</sup> sollten dabei helfen, die Möglichkeiten einer koordinierten Community-Policing-Strategie auszuloten. Von den jeweiligen Organisationen wurden die Projekte nach Abschluss als Erfolg gewertet.<sup>1263</sup> Allerdings wurden vereinzelt Bedenken geäußert, dass eine zu positive Bewertung der Pilotprojekte bzw. die durch diese Projekte möglicherweise bewirkte Stabilisierung radikalen Kräften in der Republika Srpska in die Hände spielen und ihnen Gründe für eine Argumentation gegen die Große Polizeireform liefern könnte.<sup>1264</sup>

Die öffentliche Äußerung solcher Bedenken dürfte jedoch größeren Schaden angerichtet haben als Erfolgsmeldungen, die ebenso als Argument für ein Fortsetzen der Reformbemühungen dienen konnten. Die geäußerten Bedenken könnten Reformgegner in der Auffassung bestärken, dass die Große Reform tatsächlich in erster Linie auf einer politischen und nicht auf einer technisch notwendigen Entscheidung fußt. Man widerspricht sich selbst, wenn man einerseits die Große Polizeireform fordert und zugleich mögliche Erfolge vorab als Gefährdung für den gesamten Reformprozess bewertet.

<sup>1256</sup> *Ministarstvo Sigurnosti*, Strategy for Community Based Policing in Bosnia and Herzegovina, März 2007, S. 7.

<sup>1257</sup> *Ministarstvo Sigurnosti*, a.a.O.

<sup>1258</sup> *Ministarstvo Sigurnosti*, Strategy for Community Based Policing in Bosnia and Herzegovina, März 2007, S. 17.

<sup>1259</sup> Swiss Agency for Development and Cooperation.

<sup>1260</sup> Die Startphase des SDC-Community-Policing-Projekts lief von Mai bis Dezember 2004, die anschließende Implementierungsphase wurde Ende 2006 abgeschlossen, SDC, Bosnia Herzegovina – Community Policing, (ohne Datumskennung).

<sup>1261</sup> The United Kingdom Department for International Development.

<sup>1262</sup> Das Projekt umspannte einen Zeitraum von 2002-2005, *Foreign and Commonwealth Office*, Results of DFID's Community Policing Project presented in Zenica, 17.11.2005.

<sup>1263</sup> Vgl. *Foreign and Commonwealth Office*, Results of DFID's Community Policing Project presented in Zenica, 17.11.2005. und *Ministarstvo Sigurnosti*, Strategy for Community Based Policing in Bosnia and Herzegovina, März 2007, S. 17.

<sup>1264</sup> *Uster*, Externe Evaluation der Phase 10 des Regionalprogramms „Unterstützung der Polizeireformen in Südosteuropa“, 12.06.2007, S. 8.



Basierend auf den abgeschlossenen Pilotprojekten wurden drei Bereiche vor einer endgültigen Festlegung der Community-Policing-Strategie evaluiert:

1. die Sicherheitssituation in Bosnien-Herzegowina, die insgesamt als gut aber verbesserungswürdig erachtet wurde,<sup>1265</sup>
2. die Erwartungen der Bürger BiHs an ihre Polizei sowie
3. Erfahrungen aus den Community-Policing-Projekten der SDC und DFID.<sup>1266</sup>

Die sich aus Befragungen ergebene Ausgangslage bzgl. des Verhältnisses zwischen Bürger und Polizei war denkbar schlecht. Die meisten Bürger Bosnien-Herzegowinas erachteten die Polizei, insbesondere die Verkehrspolizei, als korrupt und bewerteten das Auftreten der Beamten als rüde und arrogant.<sup>1267</sup> Im Community-Policing-Projekt wurden vier strategische Zielvorgaben u.a. zur Überwindung dieses Missstandes vorgegeben:

1. Steigerung des öffentlichen Vertrauens durch Engagement, Kooperation, Konsultation, Kommunikation und Einbindung des Bürgers;<sup>1268</sup>
2. Verbesserung der Kooperation zwischen Polizei und Kommune durch partnerschaftliche Entwicklung der Einsatzstrategie unter Einbindung der örtlichen Machtstruktur,
3. Verbesserung der Fähigkeit der Polizei, Kriminalität und asozialem Verhalten vorzubeugen und solches Verhalten zu verfolgen,
4. Verbesserung der Management-Fähigkeiten.<sup>1269</sup>

Vier Schlüsselkomponenten des Community-Based-Policing sollten in Bosnien-Herzegowina in angepasster Form zur Anwendung kommen:

- local policing (Sichtbarkeit der Polizei<sup>1270</sup> und Kommunikation mit dem Bürger),

<sup>1265</sup> *Ministarstvo Sigurnosti*, Strategy for Community Based Policing in Bosnia and Herzegovina, März 2007, S. 12.

<sup>1266</sup> *Ministarstvo Sigurnosti*, Strategy for Community Based Policing in Bosnia and Herzegovina, März 2007, S. 11.

<sup>1267</sup> Vgl. Ausführungen unter Punkt A, III, 7, b und *Ministarstvo Sigurnosti*, Strategy for Community Based Policing in Bosnia and Herzegovina, März 2007, S. 17f.

<sup>1268</sup> Die Unterzeichner des Community-Based-Policing – Strategiepapiers erkannten, dass der Vertrauensaufbau angesichts des existierenden, tief verwurzelten Misstrauens in der Bevölkerung eines langwierigen Prozesses bedurfte, *Ministarstvo Sigurnosti*, Strategy for Community Based Policing in Bosnia and Herzegovina, März 2007, S. 9.

<sup>1269</sup> *Ministarstvo Sigurnosti*, Strategy for Community Based Policing in Bosnia and Herzegovina, März 2007, S. 19.

<sup>1270</sup> Die Sichtbarkeit der Polizei in den Gemeinden kann angesichts der negativen Erfahrungen der Bürger Bosnien-Herzegowinas aus kommunistischen Zeiten und Kriegszeiten nicht uneingeschränkt positiv gewertet werden. Ohne die erfolgreiche Umsetzung der Kommunikationskomponente dürfte vielmehr ein gegenteiliger Effekt erzielt werden.

- preventive policing (in einer dem tatsächlichen Bedarf und dem Umfeld angepassten Form),
- targeted policing (Isolation von Spannungspotentialen in der Kommune und Entwicklung einer entsprechenden Präventivstrategie),
- Partnerschaft (mit der Öffentlichkeit und lokalen Autoritäten).<sup>1271</sup>

Die Verwirklichung der strategischen Zielvorgaben durch die Implementierung der vier Schlüsselkomponenten sollte in einem weitgehend standardisierten Verfahren<sup>1272</sup> erreicht werden, welches in ganz Bosnien-Herzegowina zur Anwendung kommen sollte.<sup>1273</sup> Überwachungs- und Evaluierungsmaßnahmen in regelmäßigen Abständen, die von einem eigens eingerichteten Implementierungskomitee gesteuert werden sollten, sollten kurzfristige Anpassungen der Strategie und die Konsistenz zwischen Planung und Umsetzung bewerkstelligen.<sup>1274</sup> Die Implementierung der Community-Based-Policing – Strategie sollte nach den ursprünglichen Planungen im Jahr 2010 abgeschlossen werden.<sup>1275</sup>

Eine abschließende Bewertung der Strategie kann daher nicht vorgenommen werden. Vereinzelt Äußerungen von ehemaligen EUPM-Beamten hinsichtlich der bis zum Jahr 2008 erzielten Fortschritte lassen befürchten, dass die Zielvorgaben nicht erreicht werden können.<sup>1276</sup> Die Dauerhaftigkeit von erreichten Teilzielen wird wie so oft von den politischen Rahmenbedingungen der nächsten Jahre abhängen. Der Aufbau einer fruchtbaren, vertrauensvollen Beziehung zwischen der Polizei und Gemeindemitgliedern wird nicht in drei Jahren bewerkstelligt werden können, allenfalls die Grundlage hierzu wird im optimalen Fall gelegt werden können. Es besteht die Gefahr, dass die oberflächliche Verwirklichung der Zielvorgaben und ein scheinbares Funktionieren der Beziehung zwischen Polizei und Bürger, wie es bei anderen Projekten in der Vergangenheit oft geschehen ist, als uneingeschränkter Erfolg gewertet werden wird. In der Vergangenheit sind diese Fassaden oft zerfallen.

Der plötzliche geschlossene Auszug der serbischen Polizeibeamten und deren „Seitenwechsel“ im Zvornik des Jahres 1992,<sup>1277</sup> ist in unrühmlicher Erinnerung geblieben.

---

<sup>1271</sup> *Ministarstvo Sigurnosti*, Strategy for Community Based Policing in Bosnia and Herzegovina, März 2007, S. 18.

<sup>1272</sup> Vgl. die schematische Darstellung der standardisierten Verfahren im Anhang II.

<sup>1273</sup> Vgl. *Ministarstvo Sigurnosti*, Strategy for Community Based Policing in Bosnia and Herzegovina, März 2007, S. 10.

<sup>1274</sup> Vgl. *Ministarstvo Sigurnosti*, Strategy for Community Based Policing in Bosnia and Herzegovina, März 2007, S. 39f.

<sup>1275</sup> *Ministarstvo Sigurnosti*, Strategy for Community Based Policing in Bosnia and Herzegovina, März 2007, S. 41.

<sup>1276</sup> Schriftliche Befragung eines EUPM-Teilnehmers der Deutschen Bundespolizei, Januar 2009.

<sup>1277</sup> Nachdem sich die Angehörigen der Polizei zuvor geeinigt hatten, weiterhin zusammenzuarbeiten und auf „gemischte“ Patrouillen zu gehen, erfolgte der Auszug der serbischen Beamten trotz der instabilen Lage doch überraschend. Dieses Erlebnis und vergleichbare Erlebnisse begründen den

ben.<sup>1278</sup> Diese Erfahrung steht einem tatsächlichen Vertrauensverhältnis mit der Polizei weiterhin entgegen.<sup>1279</sup> Erst die dauerhafte Stabilisierung der politischen Verhältnisse in Verbindung mit überwiegend positiven Erfahrungen im Alltag werden zu einer Öffnung der Bevölkerung führen. Dies ist naturgemäß ein langfristiger Prozess. Ein tatsächliches, messbares Greifen der Community-Based-Policing – Strategie ist angesichts der negativen Erfahrungen mit der Polizei im Krieg und in der Nachkriegszeit selbst bei erfolgreichem Abschluss der Implementierung kurz- und mittelfristig nicht zu erwarten.

## V. Die Mostar Declaration und Restrukturierungsvereinbarung

Nach Beendigung der Tätigkeit des Direktorats zur Implementierung der Polizei-Restrukturierung begann die Phase der parlamentarischen Polizeireformverhandlungen. Diese verliefen zäh und führten fast im ganzen Jahr 2007 zu keinem greifbaren Ergebnis.<sup>1280</sup>

Die anhaltende Drohung der EU mit der Verweigerung des Abschlusses eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens<sup>1281</sup> schien jedoch allmählich Wirkung zu zeigen. In der *Mostar-Declaration* vom 29.10.2007 gaben die Vertreter der drei Volksgruppen eine Erklärung ab, in der sie sich verpflichteten, alle notwendigen Schritte in die Wege zu leiten, um die Polizeireform-Implementierung in der von der EU geforderten Weise zum Abschluss zu bringen.<sup>1282</sup> Die Reform sollte zwar nur auf Basis der geltenden Verfassung,<sup>1283</sup> aber unter Berücksichtigung einer möglichen zukünftigen Verfassungsreform erfolgen.<sup>1284</sup> Die Einrichtung von lokalen Polizeigebieten entsprechend den Prinzipien der EU-Kommission wurde jedoch bereits im folgenden Aktionsplan zur Implementierung der Mostarer Erklärung (Aktionsplan) vom 22.11.2007<sup>1285</sup> de facto aufgegeben. Die Verhandlung der einheitlichen Polizeistruktur Bosnien-Herzegowinas und die Einrichtung der lokalen Polizeigebiete wurden zurückgestellt und sollte erst im Rahmen von Verhandlungen für die zukünftige Verfassung Bosnien-Herzegowinas abschließend erfolgen.<sup>1286</sup> Dieses Ergebnis kam nicht überra-

---

anhaltenden Argwohn der bosnisch-herzegowinischen Bevölkerung, der bisher kaum durch positive Ereignisse abgebaut werden konnte.

<sup>1278</sup> Siehe obige Ausführungen unter Punkt A, III, 7, c.

<sup>1279</sup> Vgl. die obigen Ausführungen zu der Einstellung der Bevölkerung ggü. der Polizei im Rahmen der Darstellung der Community-Based-Policing – Strategie.

<sup>1280</sup> Vgl. *Fried*, Assistant Secretary of State Daniel Fried's Remarks to Bosnia-Herzegovina's Parliament, 04.04.2007; vgl. *English*, Ambassador Charles English, The Future of BiH Twelve Years After Dayton, 21.11.2007.

<sup>1281</sup> Vgl. *English*, a.a.O.

<sup>1282</sup> *EUSR*, Mostar Declaration on Police Reform, 29.10.2007.

<sup>1283</sup> *Richter*, Ende einer Odyssee in Bosnien-Herzegowina – Die Polizeireform ebnet den Weg zum Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU, ist aber kein Ausweg aus der Stagnation, in: SWP Aktuell, Ausgabe 41, 14.05.2008, S 3.

<sup>1284</sup> *EUSR*, Mostar Declaration on Police Reform, 29.10.2007, Absatz 2.

<sup>1285</sup> *EUSR*, Action Plan for the Implementation of the Mostar Declaration, 22.11.2007.

<sup>1286</sup> *EUSR*, Action Plan for the Implementation of the Mostar Declaration, 22.11.2007, Punkt a).

schend. Es war kein Geheimnis, dass die Republika Srpska eine Zentralisierung und Reform der Polizeistruktur nur in dem Maße mittragen würde, als diese keinen Verzicht einer eigenen Polizei und des eigenen Innenministeriums erforderte.<sup>1287</sup> Die Unterzeichnung des Aktionsplanes in seiner konkreten Form kennzeichnete das Scheitern der Reform auf breiter Linie. Zugleich disqualifizierte es die politischen Vertreter der bosnisch-herzegowinischen Volksgruppen als verlässliche Partner europäischer Politik. Konsequenzen von europäischer Seite hatten selbige nicht zu befürchten. Die Europäische Kommission hat sich die Initiative von den lokalen Machthabern entziehen lassen und ist auf einen Kompromisskurs eingeschwenkt, der nur noch wenige Elemente der drei Prinzipien aufwies, deren Erfüllung die Europäische Kommission noch kurz zuvor unmissverständlich gefordert hatte. Nur knapp einen Monat nach der Mostarer Erklärung, in der sich die Parteien noch zu einer strikten Umsetzung der drei Prinzipien verpflichtet hatten, wurde das dritte Prinzip, die Neuordnung der lokalen Polizeigebiete, aufgegeben. Das zweite Prinzip, die Verhinderung unangemessener politischer Einflussnahme, hing unmittelbar mit dem dritten Prinzip zusammen. Über die hergebrachte Struktur konnte nach Aufgabe des dritten Prinzips somit weiterhin unerwünschter politischer Einfluss auf die Arbeit der Polizei ausgeübt werden.

Die Europäische Kommission belohnte die Hinhaltetaktik der bosnisch-herzegowinischen Politiker mit der Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens, obwohl von der ursprünglichen Reform nur die Ruinen der Ruinen übrig geblieben waren.<sup>1288</sup> Die Republika Srpska als Alleinschuldige für das Scheitern der Reform auszumachen, würde der Komplexität der Ursachen für die Blockadetaktik nicht gerecht werden. Sowohl die Republika Srpska mit ihrem strikten Festhalten an der faktischen Souveränität der eigenen Entität, als auch die Bosniaken mit ihrem beharrlichen Pochen auf einen zentralistischen Staat tragen Verantwortung für das regelmäßige Scheitern von Reformgesprächen. Beide Seiten haben grundsätzlich nachvollziehbare Gründe für ihre Haltung. Der Grund für die hauptsächlich Schuldzuweisungen an die Republika Srpska liegt darin begründet, dass deren Haltung weiter von den offiziellen EU-Positionen entfernt liegt als die bosniakischen Positionen. Die kontinuierliche Ignoranz der serbischen Positionen durch die EU und die pauschale Etikettierung als unannehmbare Haltung stand der tatsächlichen Einbindung der Republika Srpska in den Reformprozess entgegen und führte zu der Einnahme einer Trotzhaltung auf Seiten dieser Entität. Die Schuldzuweisungen hatten zur Folge, dass es den bosnischen Serben erschwert wurde, auf einen Kompromisskurs einzuschwenken. Dies lieferte zugleich den Bosniaken die Rechtfertigung dafür, an der eigenen Position strikt festzuhalten. Die Polizeireform erodierte nach und nach – ebenso wie die ursprünglich unnachgiebige Haltung der EU bezogen auf den Assoziierungsprozess. Ursprünglich wurde von den internationalen Akteuren vor Ort und in Brüssel

<sup>1287</sup> Milorad Dodik, zit. in: *Eralp*, The Police Reform in BiH, the way to move forward into the EU, 9. jährlicher Harvard Kokkalis Graduierten-Arbeitskreis, 02.02.2007, S. 9.

<sup>1288</sup> So *Numanovic*, Interview in *Nato Review Balkans* 2008, Dokumentation, Juli 2008.

vorausgesetzt, dass die Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens erst erfolgte, wenn Bosnien-Herzegowina und die Entitäten einen Reifegrad erreicht hätten, der es ihnen ermöglichte, den *Acquis Communautaire* umzusetzen.<sup>1289</sup> Angesichts des Umstandes, dass sich die Parteien nicht auf die wenigen Vorgaben der EU im Rahmen der Polizeireform einigen konnten, wären bezüglich der Fähigkeit, den AC umzusetzen, erhebliche Zweifel angebracht gewesen.

Die im April 2008 beschlossenen Reformgesetze beinhalteten im Ergebnis keine Punkte, in welchen die Parteien Machtpositionen abgeben mussten.<sup>1290</sup> Die lokalen Politiker haben ihr Ziel, möglichst wenig politischen Einfluss zu verlieren, erreicht. Da die Europäische Union die Reformgesetze vom April 2008 als Erfolg propagierte, gab sie den bosnisch-herzegowinischen Wählern kaum Argumente, die Blockadepolitiker bei den nächsten Wahlen abzustrafen. Die EU selber hat durch die Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit Bosnien-Herzegowina ein wesentliches Druckmittel auf die Politiker Bosnien-Herzegowinas aus der Hand gegeben. Dieser Umstand wird die zukünftigen Verhandlungen erschweren, da die Vertreter der Volksgruppen in ihrer bisherigen Politik bestätigt worden sind oder zumindest keine gravierenden Nachteile in Folge dieser Politik zu erwarten hatten. Auch wenn Hohe Repräsentant Lajcak nicht müde wurde zu betonen, dass die EU keinen Blankoscheck für den EU Beitritt ausstellte,<sup>1291</sup> wurde genau die gegenteilige Botschaft durch die frühzeitige Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens vermittelt. Die EU gab den Parteien *de facto* grünes Licht für die Aufrechterhaltung ihrer Extrempositionen.

---

<sup>1289</sup> Vgl. *Eralp*, The Police Reform in BiH, the way to move forward into the EU, 9. jährlicher Harvard Kokkalis-Graduierten-Arbeitskreis, 02.02.2007, S. 5.

<sup>1290</sup> Folgerichtig erklärte der EUPM-Missionsleiter Coppola: „The existing police structures in BiH should remain as they are now because the political climate is not appropriate for great changes“, Vincenzo Coppola, Interview in: Glas Srpske (Online), 22.09.2008.

<sup>1291</sup> OHR, Lajcak: BiH will not get a blank cheque from the European Union, 21.01.2009.

## **D. Die aktuellen Reformgesetze und Transition der vollen Regierungsverantwortung auf die bosnisch-herzegowinischen Autoritäten**

Die Parlamentarische Versammlung Bosnien-Herzegowinas verabschiedete auf der 27. Sitzung des Repräsentantenhauses am 10. April 2008 und auf der 16. Sitzung der Volkskammer vom 16. April 2008 die beiden Polizeireformgesetze „Law on Directorate for Coordination of Police Bodies and on Agencies for Support to Police Structures of BiH“ und das „Law on Independent and Supervisory Bodies of Police Structure of BiH“.<sup>1292</sup> Die Gesetze basierten auf der Mostar Declaration und dem Aktionsplan, der die Einrichtung div. Agenturen und Behörden vorsah.<sup>1293</sup> Die Gesetze traten am 14. Mai 2008 in Kraft.<sup>1294</sup> Die Implementierung der beiden Polizeireformgesetze erfolgte bis dato unter substantieller Beteiligung der EUPM-Polizeireformabteilung<sup>1295</sup> relativ problemlos, sie lag jedoch Ende 2008 ungefähr einen Monat hinter dem festgelegten Zeitplan zurück, was auf Probleme bei der Entscheidungsfindung im Ministerrat<sup>1296</sup> zurückzuführen war.<sup>1297</sup>

### **I. Law on directorate for coordination of police bodies and on agencies for support to police structure of BiH (LoDA)<sup>1298</sup>**

Durch das LoDA wurden verschiedene Agenturen sowie ein Direktorat zur Unterstützung der Polizeistruktur im gesamten Bosnien-Herzegowina ins Leben gerufen:

- die Agentur für forensische Untersuchungen und Begutachtung,
- die Agentur für Ausbildung und fortgeschrittenes Personaltraining und
- die Agentur zur Unterstützung der Polizei<sup>1299</sup> sowie das
- Direktorat zur Koordinierung der Polizeikörperschaften.<sup>1300</sup>

#### **1. Agentur für forensische Untersuchungen und Begutachtung**

Die Agentur für forensische Untersuchungen und Begutachtung erhält umfangreiche Aufgaben wie z.B. die Zuständigkeit für forensische und ballistische Untersuchungen

---

<sup>1292</sup> Official Gazette 36/08.

<sup>1293</sup> *EUSR*, Action Plan for the Implementation of the Mostar Declaration, 22.11.2007, Punkt a).

<sup>1294</sup> *UN Security Council*, Letter dated 25. November 2008 from the Secretary – General addressed to the President of the Security Council, Absatz 14.

<sup>1295</sup> *EUPM*, Mission Mag, Ausgabe Nr. 50, 29.09.2008, S. 6.

<sup>1296</sup> *Council of Ministers*.

<sup>1297</sup> *UN Security Council*, Letter dated 25. November 2008 from the Secretary – General addressed to the President of the Security Council, Absatz 9.

<sup>1298</sup> Die Agenturen zur Unterstützung der Polizeistruktur von Bosnien-Herzegowina werden im Folgenden als Agenturen bezeichnet.. Zur Vereinfachung wird dieses Gesetz im weiteren Verlauf mit dem Kürzel LoDA bezeichnet.

<sup>1299</sup> Artikel 1, Absatz 1 LoDA.

<sup>1300</sup> Das Direktorat zur Koordinierung der Polizeikörperschaften wird im Folgenden Direktorat genannt.

sowie die Entwicklung von Standards für die Feldarbeit, Trainingsmaßnahmen und den Aufbau von Datenbanken.<sup>1301</sup> Der Direktor der Agentur vertritt die Agentur nach außen. Er entwickelt einen jährlichen Budgetplan sowie einen jährlichen Aktionsplan, basierend auf den Richtlinien des Ministerrats und leitet die Agentur für forensische Untersuchungen. Er hat für den Aufbau einer zentralen Datenbank Sorge zu tragen und entwickelt Prozeduren zur Unterstützung der Polizeibehörden in den Feldern Tatortuntersuchung und Forensik. Schließlich ist der Direktor für die Pflege der Zusammenarbeit mit internationalen Körperschaften und Institutionen im forensischen und gutachterlichen Bereich entsprechend internationaler Abkommen zuständig.<sup>1302</sup> Er hat darüber hinaus dafür Sorge zu tragen, dass sich die Aktionen der Agentur innerhalb des gesetzlichen Rahmens bewegen.

## 2. Agentur für Ausbildung und fortgeschrittenes Personaltraining

Die Agentur für Ausbildung und fortgeschrittenes Personaltraining ist zuständig für:

- die Entwicklung, Harmonisierung und Empfehlung von Trainingslehrplänen entsprechend der Bedürfnisse der Polizeibehörden und anderer für die Sicherheit relevanten Einrichtungen Bosnien-Herzegowinas,
- die Organisation und Implementierung von (fortgeschrittenen) Trainingsmaßnahmen für die Angehörigen der bosnisch-herzegowinischen Polizei und Angehöriger anderer sicherheitsrelevanter Einrichtungen Bosnien-Herzegowinas

Der Direktor repräsentiert, leitet und organisiert die Arbeit der Agentur, er stellt die Umsetzung der Lehrpläne sicher. Er sorgt für die ordnungsgemäße Tätigkeit der Agentur und entwickelt jährliche Arbeitsvorhaben für die Agentur. Überdies zählen der Aufbau einer zentralen Datenbank, die Unterstützung von Polizeibehörden Bosnien-Herzegowinas in der Ausbildung und im Fortgeschrittenentraining sowie die Kooperation mit ausländischen Behörden und Institutionen im Zusammenhang mit der Ausbildung und mit dem Fortgeschrittenentraining zu den Aufgabenfeldern des Direktors.

<sup>1301</sup> Die Agentur für forensische Untersuchungen und Begutachtung ist zuständig für ballistische und mechanoskopische Untersuchungen, für chemische und toxikologische Prüfungen, für Fingerabdruckuntersuchungen, graphologische Untersuchungen, biologische und biochemische Untersuchungen, DNS-Analysen, Training von Spezialisten, Unterhaltung von Aufzeichnungen, Statistiken und Datenbanken, Erstellung von Feuer- und Explosionsgutachten, Expertenunterstützung von durch das Gesetz definierten Körperschaften, Implementierung von Standards in der Feldarbeit sowie die Erfüllung anderer nach dem Gesetz und Verordnungen übertragenen Aufgaben, Artikel 14, Absatz 1 LoDA.

<sup>1302</sup> Artikel 16, Absatz 1, f) LoDA – Weitere Aufgaben des Direktors sind: die Adaptierung des Regelbuchs internationaler Organisationen, Personalangelegenheiten, insbesondere Anstellung und Entlassung von Angestellten der Agentur, Beschaffung von Ausrüstung und Material für die Agentur, Entwicklung und Implementierung von Trainingsprogrammen für die Angestellten der Agentur, Übermittlung eines jährlichen Aktivitätenberichts an den Sicherheitsminister der selbigen an den Ministerrat weiterleitet, auf Anfrage Übermittlung von Berichten an die parlamentarische Versammlung oder an den Ministerrat, Artikel 16, Absatz 2 LoDA, die nun folgenden Ausführungen beziehen sich auf weitere Regelungen im LoDA.

### 3. Agentur zur Unterstützung der Polizei

Die Agentur zur Unterstützung der Polizei baut eine zentrale Datenbank auf, die sämtliche Beschäftigte in den Polizeibehörden Bosnien-Herzegowinas digital erfasst. Durch diese Regelung kann zumindest in der Theorie vermieden werden, dass der Aufbau von parallelen Polizeibehörden mit separaten Budgets erfolgt. Polizisten und sonstige Beschäftigte in Polizeien können durch eine zentrale Datenbank umfassend erfasst, umgehend durch einen Datenabgleich überprüft werden und bei Vorliegen eines inoffiziellen Beschäftigungsverhältnisses umgehend aus dem „Dienst“ entfernt werden. Insofern ist die Bezeichnung der Agentur als *Unterstützungs*-Einheit zu kurz gefasst, weil sie über umfangreiche Kontrollfunktionen verfügt. Nach Abzug der internationalen Gemeinschaft kann diese Agentur zumindest Anhaltspunkte für eine mögliche paramilitärische Aufrüstung der Polizeibehörden, die, wie der vorangegangene Krieg gezeigt hat, mit einer Aufstockung des Personals einhergeht, isolieren.

Die Qualität der einzurichtenden Datenbank hängt unmittelbar mit der Qualität der übermittelten Daten zusammen. In dieser Hinsicht bleibt das LoDA unscharf. Es wird nicht aufgezeigt, auf welche Art und Weise abgesichert werden soll, dass in der Praxis alle relevanten Daten auch tatsächlich an die Agentur zur Unterstützung der Polizei gemeldet werden. Insofern erweist es sich als Schwachstelle, dass die lokalen Polizeien auch nach der Reform weiterhin unter der Kontrolle der lokalen Autoritäten verbleiben.

Bei dem Direktorat und den Agenturen handelt es sich allesamt um administrative Einrichtungen. Insofern wird die Idee einer *Police Administration Agency* aus der Polizei-Restrukturierungskommission in diesem Reformgesetz wieder aufgenommen. Im Unterschied zum Vorschlag der Restrukturierungskommission wurde aber keine einheitliche administrative Einheit geschaffen, sondern eine Unterteilung in verschiedene Agenturen vorgenommen. Die Agenturen unterstehen dem Sicherheitsministerium und operieren nach der Gesetzeskonzeption unabhängig und überparteilich. Die Unabhängigkeit äußert sich in der Befugnis, das zugeteilte Budget autonom verwalten zu dürfen. Die Agenturen haben professionell und unabhängig von Parteien und Personen zu operieren. Insofern wird eines der Prinzipien der EU in durch das Gesetz umgesetzt. Allerdings findet sich in diesem Gesetz kein weiteres Instrumentarium, welches die Unabhängigkeit in der Praxis absichert.

### 4. Direktorat zur Koordinierung der Polizeikörperschaften

Das Direktorat zur Koordinierung der Polizeikörperschaften (Direktorat) ermöglicht die Koordinierung, Kommunikation und Kooperation der Polizeibehörden untereinander und zwischen Polizeibehörden und nationalen sowie internationalen Organen und Institutionen. Es ist darüber hinaus zuständig für die Implementierung von<sup>1303</sup> für die Polizei relevanten europäischen Standards, für die Umsetzung von internationalen

---

<sup>1303</sup> *Best European Practices.*



Polizei-Kooperationsvereinbarungen sowie für die Standardisierung der Arbeit innerhalb des gesamten Polizeiaufbaus Bosnien-Herzegowinas. Sammlung von für die Polizei Bosnien-Herzegowinas und für den Staat sicherheitsrelevanten Informationen und Beobachtung von Polizeibehörden sowie die Weiterleitung entsprechender Informationen an betreffende Polizeibehörden gehören ebenso zum Aufgabenfeld des Direktors. Das gleiche gilt für die Organisation und Implementierung von physischen und technischen Schutzmaßnahmen für Personen und Einrichtungen bosnisch-herzegowinischer Körperschaften sowie diplomatischen Einrichtungen.

Dem Direktorat sitzt ein Direktor vor, der von zwei Vizedirektoren vertreten werden kann. Das aus der Präsidentschaft bekannte Schema von einem Vorsitzenden mit zwei Vertretern findet sich in dieser Regelung wieder und trägt damit der faktischen Dreiteilung des Landes insofern Rechnung, als der Direktor und die Vertreter nicht aus der gleichen in der Verfassung aufgeführten Volksgruppe stammen dürfen. Die Regelung in den Agenturen weicht hiervon ab. Die Agenturen verfügen jeweils nur über einen Direktor und einen Stellvertreter, die nicht zwingend verschiedenen Volksgruppen zugehören müssen.

Im Lichte der komplizierten Direktorsregelungen machte EUPM Missionsleiter Coppola deutlich, dass die Polizeireformgesetze erst den Anfang und nicht bereits das Ende eines langwierigen Reformvorhabens darstellten.<sup>1304</sup> Die Ernennung des Direktors erfolgt für eine Periode von vier Jahren durch den Ministerrat auf Vorschlag des Sicherheitsministers.<sup>1305</sup> Die Entfernung von Mitgliedern des Direktors ist detailliert geregelt und ermöglicht zumindest theoretisch Reaktionsmöglichkeiten auf politisch motivierte Handlungen von Direktorsmitgliedern. Eine Entfernung kann mithin erfolgen:

- auf persönlichen Wunsch,
- aufgrund einer endgültigen Entscheidung eine Disziplinarsanktion hinsichtlich eines ernsten Verstoßes ergangen ist,
- wenn eine Verurteilung wegen einer Straftat, mit Ausnahme von Verkehrsstraftaten, erfolgt ist,
- eine aktive Mitgliedschaft in einer politischen Partei festgestellt wird,
- gesundheitliche Probleme dauerhaft die Ausübung der Direktorstätigkeit verhindern.<sup>1306</sup>

Die Entfernungsvoraussetzungen sind in den Agenturen vergleichbar ausgestaltet.<sup>1307</sup> Zu bemerken ist, dass eine Entfernung in Form einer Entscheidung des Ministerrats

<sup>1304</sup> Vincenzo Coppola, zit. in: *EUPM, Mission Mag*, Ausgabe Nr. 40, 21.04.2008, S. 1.

<sup>1305</sup> Artikel 7, Absatz 4 LoDA.

<sup>1306</sup> Artikel 7, Absatz 6 LoDA.

<sup>1307</sup> Artikel 15, Absatz 5, LoDA, Artikel 20, Absatz 5, LoDA.

ausgesprochen wird.<sup>1308</sup> Angesichts der schwierigen Entscheidungsfindung innerhalb des Ministerrats sind diesbezüglich zukünftig Schwierigkeiten zu erwarten.

Die Mindestvoraussetzungen für eine Beschlussfähigkeit des Ministerrats wurden herabgesetzt,<sup>1309</sup> nachdem selbige oftmals zur Entscheidungshemmung missbraucht wurden. Der Rat ist nunmehr entscheidungsfähig, wenn mindestens die Hälfte der Mitglieder bei der Sitzung anwesend ist, von denen jeweils zwei einer der in der Verfassung genannten Volksgruppen angehören müssen.<sup>1310</sup> Bei Entscheidungen des Rates reicht inzwischen die Anwesenheit von je zwei Ministern von einer in der Verfassung genannten Volksgruppen aus. Die Entscheidung erfolgt durch einfaches Mehrheitsvotum der anwesenden Minister.

Festzuhalten ist, dass durch diese Regelungen auch weiterhin eine Dreiteilung des Rates aufrechterhalten wird. Wie die derzeit laufende Implementierung der Polizeireformgesetze zeigt, konnten die Änderungen am Beschlussmodus Behinderungen nicht grundsätzlich ausschließen.<sup>1311</sup> Dadurch, dass die Entscheidung über die Entfernung von Direktoratsmitgliedern einem politischen Gremium zugesprochen wurde, ist zu erwarten, dass entsprechende Entscheidungen ebenfalls politisch eingefärbt sein werden. Aufgrund der weiterhin problematischen Organisation des Ministerrats sind Blockaden von entsprechenden Entscheidungen zukünftig nicht auszuschließen.

Es ist darüber hinaus fraglich, ob und wie die im LoDA aufgestellten Entfernungskriterien eine politische Einflussnahme auf das Direktorat verhindern können. Die Punkte: Disziplinarverstoß, Straftat und aktive Mitgliedschaft in einer politischen Partei scheinen auf die typischerweise politisch aktive und durch Handlungen im Zusammenhang mit dem Krieg vorbelasteten Akteure in Bosnien-Herzegowina zugeschnitten zu sein. Je mehr diese Akteure aus dem politischen Leben verschwinden, desto schwieriger wird es, politische Einflussnahme durch deren Nachfolger mit den aufgestellten Kriterien zu verhindern – die Prämisse, dass politisch beeinflussbare Direktoren ihrerseits politisch aktiv sind und/oder eine besondere Anfälligkeit für Disziplinarverstöße oder Straftaten haben, entbehrt jeglicher Grundlage. Das Problem der Gefahr politischer Einflussnahme auf die Tätigkeit des Direktorats ist in dessen Dreiteilung zu sehen, in der die Direktoren jeweils in ihrer Eigenschaft als Angehörige einer Volksgruppe in das Amt bestellt werden und somit gezwungenermaßen die Volksgruppe im Direktorat vertreten. In dem Fall, in dem ein Direktor nicht entsprechend der politischen Agenda der politischen Vertreter einer bestimmten Volksgruppe handelt, können die politischen Vertreter ihm das Vertrauen durch die Versagung einer nach dem Lo-

---

<sup>1308</sup> Artikel 7, Absatz 5 LoDA.

<sup>1309</sup> Siehe oben: *OHR*, Decision Enacting the Law on Changes and Amendments to the Law on the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, 19.10.2007.

<sup>1310</sup> Clan 16 Zakon o Vijecu Ministara Bosne i Hercegovine.

<sup>1311</sup> *UN Security Council*, Letter dated 25. November 2008 from the Secretary – General addressed to the President of the Security Council, Absatz 9.

DA möglichen erneuten Aufstellung zur Direktoratswahl entziehen. Das LoDA enthält folglich keine effektiven Regelungen zur Verhinderung politischer Einflussnahme.

Die Polizeibehörden Bosnien-Herzegowinas sind verpflichtet, umfassend mit dem Direktorat zu kooperieren und entsprechend den gesetzlichen Vorgaben das Direktorat bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen, im Gegenzug ist das Direktorat verpflichtet, mit den Polizeibehörden Bosnien-Herzegowinas zu kooperieren und diese zu unterstützen.<sup>1312</sup> Das Direktorat und die Körperschaften des Landes haben den Informationsfluss untereinander sicherzustellen, was für Informationen gilt, die für beide Seiten von Relevanz sein können.<sup>1313</sup> Genauso können unter Beachtung datenschutzrechtlicher Regelungen Informationen mit internationalen Institutionen und bosnisch-herzegowinischen Bürgern in internationalen Institutionen ausgetauscht werden.<sup>1314</sup>

## **II. Law on Independent and Supervisory Bodies of Police Structure of BiH (LoISB)<sup>1315</sup>**

Durch das Gesetz über die Unabhängigen und Beaufsichtigenden Körperschaften der Polizeistruktur Bosnien-Herzegowinas (LoISB) werden zwei Beschwerdestellen auf gesamtstaatlicher Ebene sowie ein sog. Unabhängiges Gremium eingerichtet.

### **1. Das Unabhängige Gremium**

Das Unabhängige Gremium ist eine unabhängige Körperschaft der Parlamentarischen Versammlung Bosnien-Herzegowinas,<sup>1316</sup> welche überparteilich und ausschließlich auf Grundlage professioneller Kriterien operieren soll. Der Präsident des Unabhängigen Gremiums leitet es und trägt zugleich die Verantwortung für dessen Tätigkeit. Das Gremium übermittelt der Parlamentarischen Versammlung Bosnien-Herzegowinas jährlich Berichte sowie auf Anfrage Sonderberichte. Es ist zuständig für die:

- Implementierung von Auswahlprozeduren für Kandidaten und die Unterbreitung von Vorschlägen zur Entfernung von Leitern und stellvertretenden Leitern von bosnisch-herzegowinischen Polizeibehörden;
- Veröffentlichung offener Wettbewerbe, Bearbeitung von Kandidatenbewerbungen, Auswahl und Übermittlung von maximal fünf Namen für die Leitungspositionen bosnisch-herzegowinischer Polizeibehörden sowie maximal fünf Namen für Stellvertreterpositionen an den Sicherheitsminister;
- Bearbeitung von Beschwerden gegen Leiter und stellvertretende Leiter von bosnisch-herzegowinischen Polizeibehörden und entsprechende Unterrichtung

---

<sup>1312</sup> Artikel 11, Absatz 1 und 2 LoDA

<sup>1313</sup> Artikel 12 LoDA.

<sup>1314</sup> Artikel 13 LoDA.

<sup>1315</sup> Official Gazette 36/08.

<sup>1316</sup> Artikel 2, Absatz 1 LoISB, die folgenden Ausführungen beziehen sich auf weitere Regelungen im LoISB.

des Sicherheitsministers und des Ministerrates;

- Iniziiierung von Disziplinarverfahren gegen Leiter und stellvertretende Leiter von bosnisch-herzegowinischen Polizeibehörden;
- Vorschläge zur Entfernung von Leitern und stellvertretenden Leitern bosnisch-herzegowinischer Polizeibehörden, zu deren Unterbreitung das Unabhängige Gremium verpflichtet ist, wenn der betreffende Beamte sich einer Straftat (ausgenommen Verkehrsstraftaten) oder eines schwerwiegenden Dienstvergehens schuldig gemacht hat;
- die Erfüllung sonstiger nach dem Gesetz oder Verfahrensordnungen übertragener Aufgaben.<sup>1317</sup>

Das Unabhängige Gremium besteht aus neun Mitgliedern, von denen jeweils drei Mitglieder der bosniakischen, serbischen und kroatischen Volksgruppe angehören müssen. Wählbare Mitglieder für das Gremium sind ehemalige Polizeibeamte, Mitglieder von Justizinstitutionen, ehemalige und aktive Zivilangestellte, bekannte Experten aus anderen Bereichen des öffentlichen Lebens sowie Rechtswissenschaftler, Kriminologen und Experten in Polizeiangelegenheiten. Gremiumsmitglieder müssen angesichts des komplexen Aufgabenspektrums des Gremiums über einen Universitätsabschluss verfügen und dürfen vergleichbar mit Beamten in Leitungspositionen weder Mitglied in einer politischen Partei sein noch vorbestraft sein. Sie werden von einer ad-hoc-Kommission der Parlamentarischen Versammlung Bosnien-Herzegowinas gewählt oder abgewählt, die aus je drei Mitgliedern des Repräsentantenhauses und der Volkskammer zusammengesetzt wird. Mitglieder werden für eine Periode von vier Jahren bestellt.

Entscheidungen des Unabhängigen Gremiums erlangen Gültigkeit, wenn sieben Mitglieder des Gremiums mit *Ja* gestimmt haben. Somit können zumindest theoretisch ad-hoc Koalitionen zwischen zwei Volksgruppen vermieden werden. Andererseits muss zur Entscheidungsfindung des Unabhängigen Gremiums mindestens ein Mitglied aus jeder Volksgruppe der entsprechenden Entscheidung zustimmen, so dass Pattsituationen nahezu unausweichlich erscheinen. Abberufungsvorschläge können durch ein einzelnes Gremiumsmitglied einer bestimmten Volksgruppe verhindert werden. Der Umstand, dass bei der Besetzung des Unabhängigen Gremiums die bekannte Dreiteilung aufrecht erhalten wird, zeigt, dass der Gesetzgeber offenbar selber nicht von einer gänzlichen Unabhängigkeit der Mitglieder ausgegangen ist.

## 2. Das Beschwerdegremium für Polizeibeamte

Das Beschwerdegremium für Polizeibeamte und das Öffentliche Beschwerdegremium haben einen anderen Abstimmungsmodus erhalten. Das Beschwerdegremium für Poli-

---

<sup>1317</sup> Artikel 3, Absatz 1 LoISB.

zeibeamte<sup>1318</sup> (im Folgenden: Beschwerdegremium) ist eine dem Ministerrat untergeordnete Stelle, welche in administrativer und technischer Hinsicht vom Sicherheitsministerium unterstützt wird. Mitglieder des Beschwerdegremiums werden durch den Ministerrat nach einem vom Sicherheitsminister festgelegten Verfahren benannt und abberufen. Das Beschwerdegremium entscheidet über Beschwerden von Polizeibeamten über von Polizeibehörden getroffene oder nicht getroffene Statusentscheidungen. Beschwerden sind vom Gremium binnen 30 Tagen zu bearbeiten; Entscheidungen über die Suspendierung eines Beamten sind binnen drei Tagen zu treffen, da entsprechende Beschwerden im Gegensatz zu sonstigen Beschwerden vor dem Beschwerdegremium keine aufschiebende Wirkung entfalten. Entscheidungen des Gremiums sind bindend und unverzüglich umzusetzen, jedoch gerichtlich anfechtbar. Das gerichtliche Verfahren ist binnen acht Tagen nach der Beschwerde abzuschließen.

Das Beschwerdegremium ist mit sieben Mitgliedern zu besetzen, von denen vier Mitglieder Angehörige der Polizei und drei Mitglieder aus den Reihen der zivilen Bediensteten ausgewählt werden. Jede in der Verfassung genannte Volksgruppe muss im Gremium repräsentiert sein, wobei eine genaue Quote nicht festgelegt ist. Es ist folglich ausreichend, wenn eine Volksgruppe lediglich eines der sieben Mitglieder des Beschwerdegremiums stellt. Mindestens fünf Mitglieder müssen einen Studienabschluss in Rechtswissenschaften besitzen. Die Polizisten im Gremium müssen mindestens den Rang eines Inspektors bekleiden. Jede als administrative Organisation anerkannte Polizeibehörde Bosnien-Herzegowinas schlägt dem Sicherheitsminister zwei ihrer Mitglieder für Posten im Beschwerdegremium vor. Der Sicherheitsminister unterbreitet dem Ministerrat Mitgliedervorschläge, welches wiederum geeignete Anwärter auswählt und in das Beschwerdegremium bestellt. Zivile Bedienstete aus dem Sicherheitsministerium, dem Justizministerium und dem Ministerium für zivile Angelegenheiten werden dem Sicherheitsminister als Kandidaten vom jeweiligen Ministerium vorgeschlagen. Um die durchgängige Arbeitsfähigkeit des Beschwerdegremiums für Polizeibeamte sicher zu stellen, ist der Sicherheitsminister verpflichtet, sechs Monate vor Ablauf des vierjährigen Zyklus oder binnen 30 Tagen nach dem außerplanmäßigen Ausscheiden eines Mitglieds eine erneute Auswahlprozedur zu initiieren.

Das Beschwerdegremium ist beschlussfähig, wenn mindestens vier Mitglieder anwesend sind. Die Entscheidungen werden mit einfacher Mehrheit der anwesenden Mitglieder getroffen, wobei es weder für die Bildung eines Quorums noch für die Abstimmung ausschlaggebend ist, ob sämtliche Volksgruppen in Person der anwesenden Mitglieder vertreten werden. Sitzungen des Gremiums werden vom Präsidenten geleitet. Dieser vertritt es nach außen und bereitet die jährlichen Aktivitätspläne vor, die nach Weiterleitung durch den Sicherheitsminister vom Ministerrat beschlossen werden können. Aktivitätsberichte werden in jährlichem Turnus an den Ministerrat übermittelt. Auf dessen Anfrage hat der Präsident Sonderberichte zu erstellen. Der Präsident kann auch aufgrund anderer Gesetze und Verordnungen Aufgaben übertragen bekommen.

---

<sup>1318</sup> *Board for Complaints of Police Officials – BCPO.*

### 3. Das Öffentliche Beschwerdegremium

Das Öffentliche Beschwerdegremium<sup>1319</sup> ist eine unabhängige Körperschaft der Parlamentarischen Versammlung. Ebenso wie die zuvor beschriebenen Gremien ist das Öffentliche Beschwerdegremium als politisch unabhängiges Gremium konzipiert, welches Entscheidungen lediglich auf Grundlage professioneller Erwägungen und ohne Berücksichtigung politischer Interessen zu treffen hat. Das Öffentliche Beschwerdegremium ist zuständig für die:

- Aufnahme, Registrierung, Bewertung und Weiterleitung von Beschwerden gegen das Verhalten von Polizeibeamten Bosnien-Herzegowinas sowie zur Unterrichtung der zuständigen Polizeibehörde von der Beschwerde;
- kontinuierliche Überwachung des Beschwerdefalls;
- Initiierung von Verfahren gegen Beschwerdeführer in Fällen falscher oder tendenziöser Beschwerden;
- Aufbewahrung von Daten betreffend Beschwerdeverfahren gegen Polizeibeamte, Ermittlungsergebnisse und anderer Faktoren auf deren Basis Disziplinar- oder Strafverfahren eingeleitet wurden;
- Übermittlung von allen relevanten Informationen an den Beschwerdeführer, die im Zusammenhang mit seiner Beschwerde stehen;
- Informierung der Parlamentarische Versammlung über die eigene Tätigkeit.

Das Öffentliche Beschwerdegremium verfügt ebenso wie das Beschwerdegremium für Polizeibeamte über sieben Mitglieder, die im Gegensatz hierzu jedoch nicht aus den Reihen der Polizei stammen dürfen. Dies betrifft sowohl Polizeibeamte als auch zivile Angestellte der Polizeibehörden. Die Mitglieder werden aus den Reihen profiliert und angesehener Bürger ausgewählt. Im Unterschied zum Beschwerdegremium für Polizeibeamte müssen sämtliche Mitglieder über einen Universitätsabschluss verfügen – von fünf Mitgliedern wird ein Abschluss in Rechtswissenschaften verlangt. Ebenso wie in den zuvor beschriebenen Gremien müssen Angehörige der serbischen, bosniakischen und kroatischen Volksgruppen vertreten sein. Die Entscheidungsfindung ist wie im Gremium für Polizeibeamte ausgestaltet: ein beschlussfähiges Quorum wird durch vier Mitglieder gebildet. Entscheidungen werden durch einfaches Mehrheitsvotum der anwesenden Mitglieder getroffen. Die Beschlussfähigkeit des Öffentlichen Beschwerdegremiums wird dem Wortlaut des LoISB nach nicht durch das Fehlen von sämtlichen Mitgliedern einer Volksgruppe eingeschränkt. Ob es sich dabei um ein redaktionelles Versehen handelt oder um eine bewusste Regelung zur Vermeidung von Blockaden, kann nicht abschließend beurteilt werden.

Die Mitglieder dürfen weder Angehörige einer politischen Partei sein, noch wegen einer Straftat, mit Ausnahme von Verkehrsstraftaten, verurteilt worden sein. Sie wer-

---

<sup>1319</sup> *Public Complaints Board – PCB.*

den von der Parlamentarischen Versammlung Bosnien-Herzegowinas nach einer von einer ad-hoc Kommission der Parlamentarischen Versammlung festgelegten Prozedur bestellt oder abberufen. Die Reguläre Dienstperiode für Mitglieder des Öffentlichen Beschwerdegremiums beträgt vier Jahre. Sechs Monate vor Ablauf der regulären Dienstperiode oder 30 Tage nach der Abberufung oder dem Ableben eines Mitglieds ist durch die ad-hoc-Kommission eine neue Auswahlprozedur in die Wege zu leiten.

Die Gewähr einer ordnungsgemäßen Bearbeitung von Beschwerden während der Aufbauphase der beiden Beschwerdegremien sowie in der Zeit danach wird durch EUPM übernommen. Insofern stellte der Leiter des EUPM Inspection Departement Jörg Winter klar, dass die Bürger, sollten sie den Eindruck haben, dass Beschwerden nicht ordnungsgemäß bearbeitet würden, sich weiterhin an die EUPM wenden könnten.<sup>1320</sup> Allerdings steht dieser Weg nur für im Einzelfall als sensibel oder systematisch bedeutsam bewertete Fälle offen.<sup>1321</sup> Das *Inspection Departement* wird von Amts wegen in Beschwerdefällen tätig, die den Waffeneinsatz von Polizisten, Schlägereien mit Beteiligung von Polizisten, Alkoholisierung während der Dienstzeit und Korruptionswürfe zum Gegenstand haben.<sup>1322</sup> Durch die Einschränkungen wird versucht, den Spagat zwischen der Stärkung des Vertrauens in die örtlichen Beschwerdeeinrichtungen einerseits und die tatsächliche Gewährleistung der Beschwerdebearbeitung andererseits zu meistern. Die Einschränkung der Hilfeleistung durch EUPM auf „wichtige“ Fälle nimmt die Beschwerdegremien zugleich in die Verantwortung.

Die außerplanmäßige Beendigung der Tätigkeit im Unabhängigen Gremium und den beiden Beschwerdegremium ist insgesamt vergleichbar ausgestaltet und entspricht im Wesentlichen den Beendigungsregelungen im LoDA. Mitglieder der Gremien werden mithin aus dem Dienst entfernt:

- auf eigenen Wunsch;
- wenn sie/er längere Zeit die Tätigkeit im Gremium nicht ausgeübt hat;
- wenn eine Verurteilung wegen einer Straftat, mit Ausnahme von Verkehrsstraf-taten, erfolgt ist;
- wenn durch ein anerkanntes Gesundheitsinstitut festgestellte gesundheitliche Gründe dauerhaft die Arbeit im Gremium ausschließen;
- wenn festgestellt wird, dass das Gremiumsmitglied zugleich Mitglied einer politischen Partei ist.<sup>1323</sup>

Die Präsidenten leiten die Gremien und vertreten selbige nach außen.<sup>1324</sup> Sie entwickeln die jährlichen Aktivitätspläne<sup>1325</sup> und verfassen jährliche Aktivitätsberichte<sup>1326</sup> für die

<sup>1320</sup> Winter, Interview in: EUPM Mission Mag, Ausgabe 51, 16.10.2008, S. 2.

<sup>1321</sup> Winter, a.a.O.

<sup>1322</sup> EUPM, Mission Mag, Ausgabe 51, 16.10.2008, S. 2.

<sup>1323</sup> Artikel 5, LoISB, Artikel 11, LoISB und Artikel 17, LoISB.

<sup>1324</sup> Artikel 7, Absatz 1 a) und d) LoISB, Artikel 13, Absatz 1 a) und b) LoISB und Artikel 18, Absatz

Parlamentarische Versammlung<sup>1327</sup> bzw. für den Ministerrat<sup>1328</sup> sowie Sonderberichte außerhalb des Turnus auf Anfrage der Parlamentarischen Versammlung, des Ministerrates oder der Präsidentschaft Bosnien-Herzegowinas im Falle des Unabhängigen Gremiums.<sup>1329</sup>

---

1 und Artikel 19, Absatz 1 a) LoISB.

<sup>1325</sup> Artikel 7, Absatz 1 b) LoISB, Artikel 13, Absatz 1 c) LoISB – ausgenommen hiervon ist der Präsident des PCB, der keine jährlichen Aktionspläne entwerfen muss.

<sup>1326</sup> Artikel 7, Absatz 1 e) LoISB, Artikel 13, Absatz 1 d) LoISB und Artikel 18, Absatz 1 und Artikel 19, Absatz 1 a) LoISB.

<sup>1327</sup> Im Fall des Unabhängigen Gremiums und des Öffentlichen Beschwerdegremiums, Artikel 7, Absatz 1 e) LoISB und Artikel 19, Absatz 1 d) LoISB.

<sup>1328</sup> Dies betrifft den Präsidenten des Beschwerdegremiums für Polizeibeamte, Artikel 13, Absatz 1 d) LoISB.

<sup>1329</sup> Artikel 7, Absatz 1 e) und f); LoISB, Artikel 13, Absatz 1 d) LoISB und Artikel 19, Absatz 1 d) LoISB.

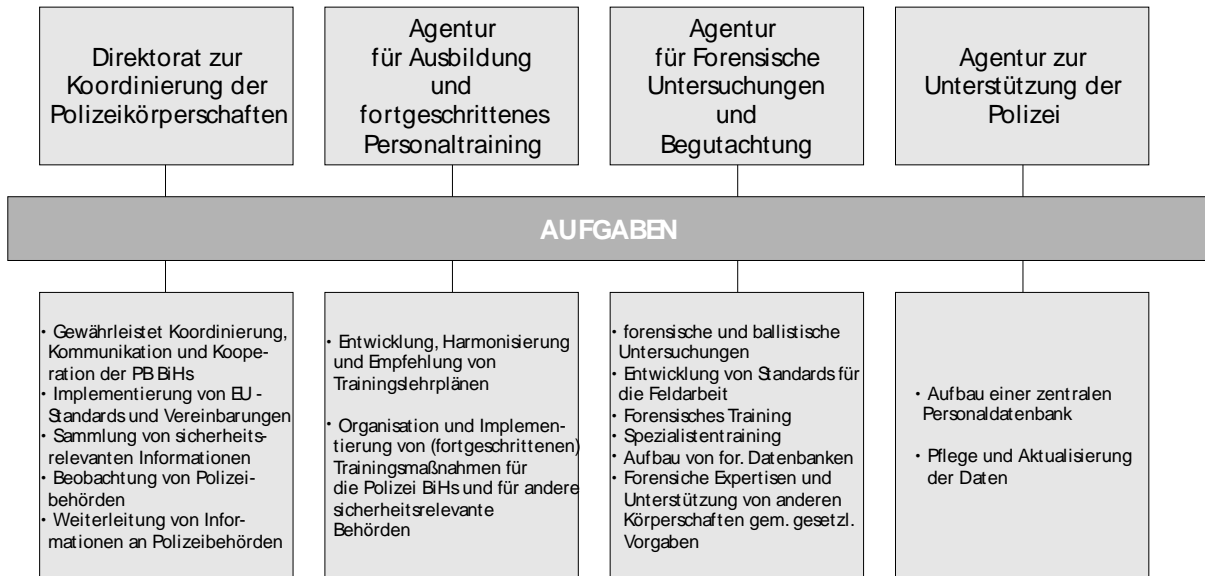


## Darstellung der in den Polizeireformen des Jahres 2008 konzipierten Einrichtungen und deren Aufgaben

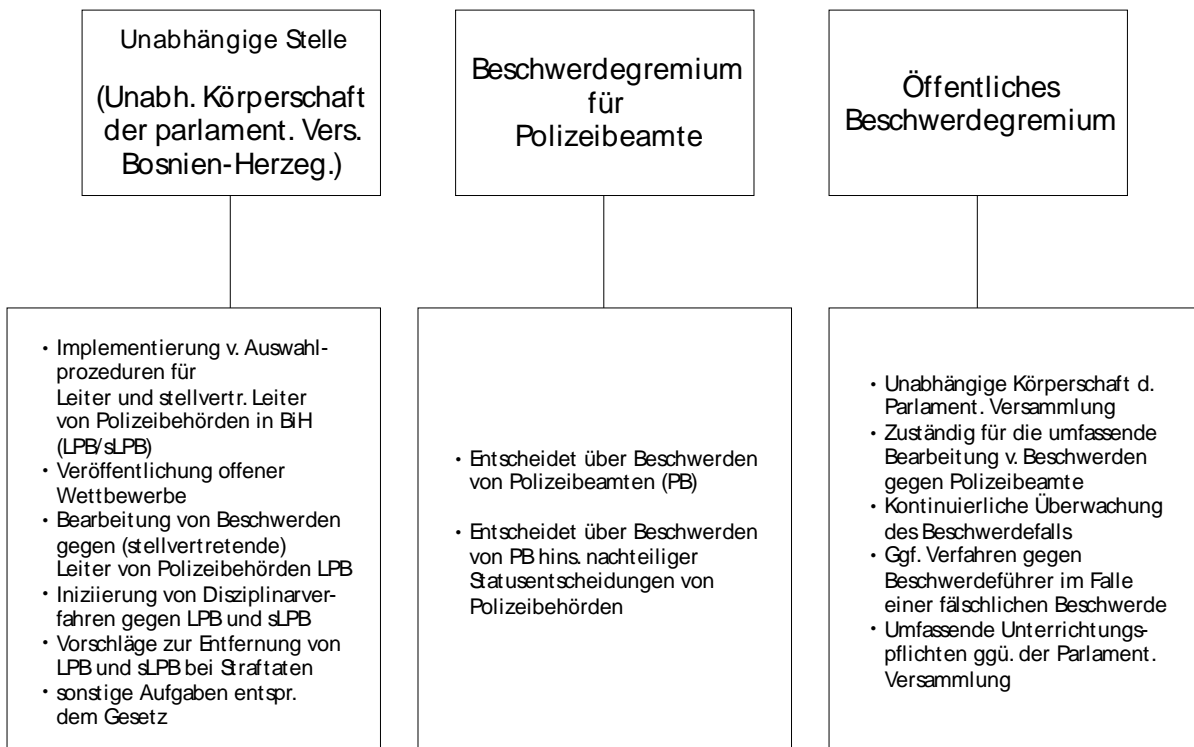
(Abbildung IX)

Law on Directorate for Coordination of Police Bodies and Agencies for Support to Police Structure of Bosnia and

Herzegovina



Law on Independent and Supervisory Bodies of Police Structure of Bosnia and Herzegovina (LoISB)



Im Vergleich zu der ursprünglich geplanten umfassenden Restrukturierung und Reformierung der Polizei in Bosnien-Herzegowina setzt die aktuelle Reform zwar wichtige Punkte um, die ursprünglich von der Polizei-Restrukturierungskommission vorgeschlagen worden waren, sie bleibt jedoch sowohl im Umfang als auch in der Qualität der Reformmaßnahmen weit hinter dem anfänglich vorgesehenen Ziel zurück. Die Herausforderung einer umfassenden gesetzlichen Regelung der Polizeireform und die geringen Erfolgsaussichten einer solchen wurden seitens der EUPM offenbar realistischer eingeschätzt als von Verantwortlichen auf EU-Ebene.

EUPM versucht das mögliche, endgültige Scheitern von Restrukturierungsmaßnahmen auf globaler Ebene durch den *bottom-up*-Ansatz zu umschiffen,<sup>1330</sup> der auf mehrere Einzelmaßnahmen und die Harmonisierung der unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen und Verfahrensweisen in den Entitäten und den Kantonen baut. Die Eleganz dieser Lösung besteht darin, dass einzelne gescheiterte Reformvorhaben nicht zwingend auf andere Reformvorhaben durchschlagen müssen.

Dieser Vorteil stellt zugleich den größten Schwachpunkt dieses Ansatzes dar, da einzelne Reformpunkte mit jeder Entität bzw. jedem Kanton separat ausgehandelt werden müssen und so personelle und finanzielle Ressourcen binden. Die Dauerhaftigkeit der erzielten Einigungen hängt mangels eines landesweiten Rechtsrahmens vom Wohl und Wehe der verantwortlichen Politiker und von der politischen Stabilität des Landes ab. Sperren, die eine Rückgängigmachung von Verhandlungserfolgen verhindern könnten, existieren nicht. Schnelle, großflächige Erfolge können mit dem *bottom-up*-Konzept ebenfalls kaum erzielt werden, da immer nur bestimmte Teilbereiche Gegenstand von Harmonisierungsmaßnahmen sind. Die wahren Probleme bei den bisherigen Reformversuchen können mit diesem Konzept nicht tatsächlich umgangen werden. Die Politik Bosnien-Herzegowinas zeigt sich äußerst sensibel, was die mögliche Gefährdung ihrer Einflussphäre betrifft.

Dies zeigte sich in jüngerer Vergangenheit bei der vom damaligen EUPM-Leiter Coppola betriebenen Budgetseparierung. Sein Konzept sah vor, dass das Budget der Innenministerien von dem Budget der Polizeibehörden getrennt werden sollte. Die Polizei sollte ein eigenes Budget zugeteilt bekommen und dieses eigenverantwortlich verwalten.<sup>1331</sup> EUPM erhoffte sich dadurch verringerte politische Einflussnahmemöglichkeiten.<sup>1332</sup> Diese „Gefahr“ erkannte die Politik ebenfalls und quittierte die Vorschläge mit einer kompromissfeindlich ablehnenden Haltung. Die Innenministerien befürchteten, dass sie mit einer Abgabe der Budgetkompetenz zugleich opportune Kontrollmöglichkeiten in Bezug auf die Polizei verlören.<sup>1333</sup> In den Planspielen der In-

<sup>1330</sup> Vgl. oben stehende Ausführungen zum *bottom-up*-Ansatz unter Punkt B, V.

<sup>1331</sup> Coppola, Auszüge eines Interviews mit Dnevni Avaz auf eupm.org, 01.01.2009.

<sup>1332</sup> Coppola, a.a.O.

<sup>1333</sup> Ebenda.

nenministerien fand eine Gleichsetzung von Budgetkompetenz mit Kontrollfunktion statt.<sup>1334</sup>

Die Herausforderung der EUPM zu Beginn des Jahres 2009 bestand in der Herstellung einer fruchtbaren Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft sowie zwischen Justiz- und Vollzugssystem mit dem Ziel einer systematischen Verschmelzung.<sup>1335</sup> Die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen diesen Behörden zeigte sich zuvor beispielsweise im Fall des Sprengstoffanschlages auf das Grab des ehemaligen Präsidenten Bosnien-Herzegowinas Alija Izetbegovic.<sup>1336</sup>

Die Kooperation zwischen Polizei und Staatsanwaltschaften scheitert entgegen getroffener Kooperationsvereinbarungen<sup>1337</sup> oft an gegenseitigem Verständnis. Dies lässt sich am Beispiel des Informantenschutzes darstellen. Die Polizeibehörden können Informanten nicht verbindlich garantieren, dass diese nicht öffentlich vor Gericht erscheinen müssen, da die Staatsanwaltschaften grundsätzlich an einem Erscheinen bestehen.<sup>1338</sup> Die Staatsanwaltschaften garantieren grundsätzlich keine Anonymität der Zeugen, sondern bieten lediglich einen sog. Schutzstatus<sup>1339</sup> an.<sup>1340</sup> Aufgrund der regelmäßigen Nähe zu kriminellen Elementen begäben sich Informanten bei einem Erscheinen vor Gericht in Gefahr.<sup>1341</sup>

Nach Einschätzung des ehemaligen EUPM-Missionsleiters wäre die Aufgabe der EUPM mit Verwirklichung der effektiven Zusammenarbeit der Behörden erledigt.<sup>1342</sup> Die Anfälligkeit des Kooperationssystems PolizeiStaatsanwaltschaft für politische

---

<sup>1334</sup> “There is one, so to say, conflict between two different concepts. Ministries of interior are not ready to authorise the budget separation, i.e. permit the financial independence of the police. The MoIs believe that by losing this part of the budget, they would lose control over the police. This is understandable from the political point of view, but not from the technical aspect. The one who manages the budget is the one who manages the operational work as well,” *Coppola*, Auszüge eines Interviews mit Dnevni Avaz auf eupm.org, 01.01.2009.

<sup>1335</sup> *Coppola*, Interview in EUPM Mission Mag, Nr. 51, 14.10.2008, S. 5.

<sup>1336</sup> Vgl. obige Ausführungen zum Izetbegovic-Anschlag unter Punkt B, IV.

<sup>1337</sup> Vgl. *Tuzilastvo BiH*, Memorandum of understanding between the State Investigating and Protection Agency and the Prosecutor’s Office of Bosnia and Herzegovina on cooperation in the field of criminal investigations of serious breaches of the international humanitarian law, 12.10.2005.

<sup>1338</sup> *Frauenkron*, Case study – end to end results, European Serious Crime Conference, Liverpool, März 2008, Präsentation und Podcast, ab Minute 20:15.

<sup>1339</sup> Vgl. *Witness Protection Program Law*, Official Gazette of Bosnia and Herzegovina, No. 29/04

<sup>1340</sup> *Frauenkron*, Case study – end to end results, European Serious Crime Conference, Liverpool, März 2008, Präsentation und Podcast, ab Minute 20:15.

<sup>1341</sup> *Frauenkron*, a.a.O.; Amnesty International stellte in ihren Jahresberichten der Jahre 2006, 2007 und 2008 fest, dass Zeugen, Opfer und Gerichtsmitarbeiter nur mangelhaft vor Einschüchterungsversuchen und Bedrohungen geschützt wurden; so Hess, Die rechtliche Aufarbeitung von Kriegsverbrechen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen – eine Analyse aus Perspektive der Opfer, S. 150 und AI Jahresbericht 2007, Amnesty International: Bosnien-Herzegowina, Jahresbericht 2007; sowie AI Jahresbericht 2008, Amnesty International: Bosnien-Herzegowina, Jahresbericht 2008.

<sup>1342</sup> *Coppola*, Interview in EUPM Mission Mag, Nr. 51, 14.10.2008, S. 5.

Einflussnahme bliebe bei einem endgültigen Misslingen der umfassenden Reform auf der gesamtstaatlichen Ebene trotz Verbesserungen in Folge der *bottom-up*- Bemühungen jedoch anhaltend hoch. Gleichwohl könnte die Optimierung der Tätigkeit der Rechtsverfolgungsorgane in der Praxis zu einer Schwächung der organisierten Kriminalität führen, damit eine erfahrungsgemäß bedeutsame Einnahmequelle für radikale Parteien zum versiegen bringen und somit mittelbar zu einer Stabilisierung Bosnien-Herzegowinas beitragen.

Die Dauerhaftigkeit dieser Errungenschaften kann ohne eine systematische Verankerung und eine umfassende Reform nicht ohne die Mithilfe der internationalen Gemeinschaft bzw. EUPM gewährleistet werden. Daher wird die Beendigung der europäischen Polizeimission trotz zahlreicher Einzelerfolge bis zu dieser Verankerung nicht möglich sein, ohne die bisher erzielten Errungenschaften zu gefährden. Die Verlängerung des EUPMEinsatzes über das geplante Missionsende am 31. Dezember 2009 wird angesichts dieser Sachlage nach Einschätzungen der Verantwortlichen für einen unbestimmten Zeitraum erforderlich bleiben.<sup>1343</sup>

Die Öffentlichkeit wurde vor und nach Erlass der beiden Polizei-Reformgesetze kaum über den konkreten Inhalt dieser Gesetze informiert.<sup>1344</sup> Obwohl die EU und das Büro des Hohen Repräsentanten deutlichen Wert auf mediale Präsenz und Transparenz der Geschehnisse in Bosnien-Herzegowina legten, hielten sich inhaltliche Informationen über die erlassenen Reformgesetze in Grenzen.<sup>1345</sup> Die Gesetze selber können nur kostenpflichtig im *Sluzbeni List*, dem offiziellen Gesetzesblatt Bosnien-Herzegowinas, eingesehen werden. Entgegen der üblichen Praxis, wesentliche Entscheidungen, Verträge und Gesetze für alle Interessierten offen zugänglich auf den Seiten des OHR oder der EUPM zu veröffentlichen, unterblieb eine Veröffentlichung in diesem Fall. Auf der offiziellen Diskussionsplattform des OHR/EUSR reci.ba äußerten bosnische Bürger ihren Unmut über den mangelnden Informationsfluss hinsichtlich der Polizeireform.<sup>1346</sup> Die in den Medien und von EU-Vertretern gebetsmühlenartig wiederholten drei Polizeireformprinzipien gehörten zu den wenigen Informationen, die durchschnittliche Bürger Bosnien-Herzegowinas über die Polizeireform erhielten und erhalten konnten.<sup>1347</sup> Die Gründe für die Erforderlichkeit der Reform und der Inhalt der Reform sind nicht vermittelt worden.<sup>1348</sup> Damit ließ man nationalistischen Agitatoren genügend Raum, Mythen und Unwahrheiten über die Reformgesetze zu verbreiten.

Die Umsetzung der in 2008 verabschiedeten Reformgesetze und die Einrichtung sowie Herbeiführung der vollen Funktionsfähigkeit der in den Reformgesetzen konzipierten

---

<sup>1343</sup> Coppola, Interview in EUPM Mission Mag, Nr. 51, 14.10.2008, S. 1.

<sup>1344</sup> Dimitrijevic/Kunstek, Voice from the street – What do you think about police reform?, in: EUPM Mission Mag, Ausgabe 11, 15. Januar 2007, S. 12.

<sup>1345</sup> Dimitrijevic/Kunstek, a.a.O.

<sup>1346</sup> Vgl. OHR, Reforma Policije – Moj Glas, Arhivirane Teme, 2008.

<sup>1347</sup> OHR, a.a.O.

<sup>1348</sup> OHR, a.a.O.

sieben Agenturen stellt in den Augen der EUPM eines der Hauptziele für das Jahr 2009 dar.<sup>1349</sup> Die Reform des gesetzlichen Rahmens sei daneben weiter voranzutreiben und soll bis Ende 2009 zur Reform und landesweiten Harmonisierung der Polizeibeamtengesetze und der Gesetze über innere Angelegenheiten führen.<sup>1350</sup> Schließlich sollen sämtliche Polizeibehörden in Zukunft nach den geltenden lokalen Gesetzen, im Einklang mit allgemeinen Menschenrechtsstandards sowie nach den Prinzipien des sog. *good governance* operieren.<sup>1351</sup>

### III. Die Exit-Strategie der Europäischen Union

Nachdem sich die Strategie des EU-Beitritts als Treibmittel für Kernreformen zumindest ohne zusätzliche Anreize als ungeeignet erwiesen hat, die Parteien zu umfassenden Reformen zu bewegen,<sup>1352</sup> modifizierte die EU ihre Strategie. Das Lenkungsgremium des Friedensimplementierungsrates formulierte in diesem Zusammenhang Voraussetzungen für den Rückzug des Hohen Repräsentanten. Zwei Grundbedingungen und fünf Zielvorgaben wurden nach dem Beschluss der Polizeireformgesetze und der Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens als Voraussetzung für die vollständige Übertragung der Kommandogewalt vom Hohen Repräsentanten auf die bosnisch-herzegowinischen Autoritäten und zugleich als Exit-Strategie der EU formuliert:<sup>1353</sup>

1. Akzeptable und nachhaltige Lösung zur Aufteilung des Staatseigentums;
2. Akzeptable und nachhaltige Regelung hinsichtlich des Verteidigungseigentums;
3. Endgültige Einigung hinsichtlich des Status der Stadt Brcko;
4. Fiskale Nachhaltigkeit und
5. Verankerung der Gesetzmäßigkeit.<sup>1354</sup>

Neben diesen Zielvorgaben formulierte das Lenkungsgremium zwei Bedingungen für einen Rückzug des Friedensimplementierungsrates/Hohen Repräsentanten:

1. Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit der EU und eine

<sup>1349</sup> Feller, Stefan, Interview in eupm.org, 31.12.2008.

<sup>1350</sup> Feller, a.a.O.

<sup>1351</sup> Feller, a.a.O.

<sup>1352</sup> Vgl. Lajcak, EU-Integration of Bosnia and Herzegowina – A Mission Impossible?, Vortrag im Rahmen einer Diskussionsveranstaltung in der österreichischen Nationalbank, 21.04.2008: „Unresolved national identity has proven to be a greater disincentive than the prospect of European integration is an incentive.“

<sup>1353</sup> UN Security Council, Letter dated 25. November 2008 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, Absatz 4; Lajcak, EU-Integration of Bosnia and Herzegowina – A Mission Impossible?, Vortrag im Rahmen einer Diskussionsveranstaltung in der österreichischen Nationalbank, 21.04.2008.

<sup>1354</sup> OHR, Communiqué of the Steering Board of the Peace Implementation Council, 25.06.2008.

2. positive Bewertung der politischen Gesamtsituation in Bosnien-Herzegowina durch das Lenkungs-gremium in voller Übereinstimmung mit dem Daytoner Abkommen.<sup>1355</sup>

Nachdem die erste Bedingung, die Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens, am 16.06.2008<sup>1356</sup> erfüllt wurde, verbleibt eine positive Bewertung durch das Lenkungs-gremium als letzte Bedingung vor der Übertragung der vollen Souveränität auf den Staat Bosnien-Herzegowina. Durch die Festlegung dieser Bedingung hat die EU dem ersten Anschein nach einen umfassenden Strategiewechsel vollzogen.

Der Aufbau von Drohszenarien in Verbindung mit konkreten Fristen zur Erzeugung eines „positiven Reformdruckes“<sup>1357</sup> hatte in der Vergangenheit regelmäßig nicht zum Erfolg geführt. Der inflationäre, fruchtlose Gebrauch von Fristen führte nur zur Erosion der Autorität der EU in der Region. Ob die Formulierung der Bedingungen und Zielvorgaben als neuer Ansatz zukünftig zum Erfolg führen kann, ist ungewiss. Insbesondere die letzte Bedingung lässt angesichts der Unbestimmtheit der Kriterien viel Spielraum für Interpretationen. Die tatsächliche Übertragung der vollen Souveränität wird unter den Vorbehalt einer Entscheidung des Lenkungs-gremiums des Friedensimplementierungsrates gestellt. Der Entscheidungszeitpunkt des Lenkungs-gremiums kann jedoch mangels bestimmbarer Kriterien nicht vorhergesagt werden. Eine exakt formulierte Klarliste existiert nicht, was wiederum resignative und radikale Tendenzen fördern kann. Die Unbestimmtheit der letzten Bedingung eignet sich dafür, die Übertragung der Souveränität zukünftig aus sachfremden Gründen hinauszuzögern.

Auch das Gegenteil ist möglich. Vor dem Hintergrund der aktuellen, weltweiten wirtschaftspolitischen Entwicklungen besteht die Gefahr eines vorzeitigen Abzugs der internationalen Gemeinschaft vor einer Beendigung der Mission. Angesichts der unklar formulierten Kriterien könnte ein solcher Rückzug sogar ohne merklichen Gesichtverlust der EU erfolgen. In Anbetracht der in der Vergangenheit zu verzeichnenden Tendenz, Niederlagen und Scheinerfolge als tatsächliche Erfolge zu etikettieren, wie dies zuletzt bei der Akzeptanz der Polizeireformgesetze als ausreichende Voraussetzung zur Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens geschehen ist, steht zu befürchten, dass künftige Scheinkompromisse zur Erfüllung der Zielvorgaben und der letzten Bedingung als ausreichend erachtet werden.

Kommuniqués des Lenkungs-gremiums in 2008 zeigen, dass sich Hoffnungen auf einen tatsächlichen Kurswechsel des Friedensimplementierungsrates/der EU nicht bewahrheitet haben. Innerhalb des Korsetts der zwei Bedingungen und fünf Zielvorgaben

---

<sup>1355</sup> *Lajcak*, EU-Integration of Bosnia and Herzegowina – A Mission Impossible?, Vortrag im Rahmen einer Diskussionsveranstaltung in der österreichischen Nationalbank, 21.04.2008.

<sup>1356</sup> Vgl. *OHR*, Communiqué of the Steering Board of the Peace Implementation Council, 25.06.2008.

<sup>1357</sup> *Richter*, Ende einer Odyssee in Bosnien-Herzegowina – Die Polizeireform ebnet den Weg zum Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU, ist aber kein Ausweg aus der Stagnation, in: *SWP Aktuell*, Ausgabe 41, 14.05.2008, S. 6.

werden in den Kommunikés des Lenkungsgremiums Forderungen, die seit der unmittelbaren nach-Dayton-Zeit bestehen, in mahnender Form wiederholt.<sup>1358</sup> Die Parteien werden wie in den Jahren zuvor angehalten, sich in den bekannten Problemfeldern, wie z.B. in der Brcko-Frage oder der Stabilisierung der territorialen Regelungen Daytons nunmehr kooperativer zu zeigen.<sup>1359</sup> Die alten Forderungen in neuer Verpackung werden die Parteien nicht zu wirklich ergebnisoffenen Verhandlungen bewegen können.

---

<sup>1358</sup> OHR, Communiqué of the Steering Board of the Peace Implementation Council, 25.06.2008.

<sup>1359</sup> OHR, a.a.O.

## E. Zusammenfassung

Die Problematik des andauernden Funktionsdefizits der bosnisch-herzegowinischen Polizei lässt sich in wie folgt zusammenfassen:

*Die Probleme der Polizei Bosnien-Herzegowinas fußen in der existierenden Polizeistruktur, die als unmittelbare Folge des Zusammenbruchs der sozialistischen Polizei zu Kriegsbeginn geschaffen wurde<sup>1360</sup> und letztlich in der Daytoner Staatskonzeption verankert worden ist. Diese Struktur bietet hervorragende Voraussetzungen für unopportune politische Einflussnahme auf die operative Polizeiarbeit und macht sie anfällig für kriminelle Einflüsse. Erst eine für alle drei Volksgruppen tragbare Korrektur der Daytoner Staatskonzeption wird den Weg zu einer Reform der jetzigen Polizeistrukturen frei machen.*

Die weitgehenden Reformvorschläge der Polizeirestrukturierungskommission zur Überwindung des *Daytoner* Funktionsmangels erwiesen sich als nicht umsetzbar, weil zu keinem Zeitpunkt die politische Tragbarkeit der Vorschläge in Folge einer Änderung des gesellschaftspolitischen Klimas bewirkt werden konnte. Wesentliche Reformvorschläge, wie z.B. die Neustrukturierung der lokalen Polizeigebiete widmeten sich nur den Symptomen – klammerten jedoch die wahren Ursachen für die Probleme der Polizei aus.

Die in *Dayton* zementierte Defragmentierung Bosnien-Herzegowinas und seiner Institutionen ist unzweifelhaft eine Hauptursache für die heutigen Schwierigkeiten der Polizei.<sup>1361</sup> Sie beließ den nationalistischen politischen Kräften des Landes die Möglichkeit sachfremder Einflussnahme auf die operative Arbeit der Polizei und verhinderte zugleich das Zusammenwachsen des Landes und die Ausbildung einer bosnisch-herzegowinischen Nationalidentität.

Der Hohe Repräsentant, der Friedensimplementierungsrat und die EU bescherten den radikalen Nationalisten in Bosnien-Herzegowina mit zahlreichen Fehlentscheidungen und politischen Kurswechseln in Verbindung mit dem Fehlen eines langfristigen strategischen Konzepts (zumindest mittelbar) anhaltend hohen Zulauf und ließen so den Funktionsmangel der Polizei zu einem Dauerzustand anwachsen. Dies war keine unabwendbare Entwicklung, sondern tragische Folge der Weigerung der internationalen Staatengemeinschaft, rechtzeitig Lehren und entsprechende Konsequenzen aus gescheiterten Projekten zu ziehen. Vielmehr schien sich die internationale Staatengemeinschaft mit fortschreitender Dauer des Engagements in Bosnien-Herzegowina zunehmend damit zufriedenzugeben, zwar keinen wirklich funktionsfähigen Staat geschaffen zu haben, aber einen Krisenherd durch den dauerhaften und massiven Einsatz von Mensch und Material zumindest entschärft zu haben.

---

<sup>1360</sup> Vgl. *Muratbegovic*, Police Reform in Bosnia and Herzegovina – From the Idealism to the Reality, Präsentation, S. 16.; Vgl. hierzu die Ausführungen auf S. 7f.

<sup>1361</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen auf S. 7f.



Möglichkeiten für ein rechtzeitiges Umdenken eröffneten sich im Rahmen des internationalen Engagements zuhauf. Der gescheiterte WEU-Polizeieinsatz bot noch vor Abschluss des *Allgemeinen Rahmenabkommens für den Frieden* im Jahr 1995 die Möglichkeit, wichtige Lehren für künftige Missionen zu ziehen. Der Konflikt zwischen den zu diesem Zeitpunkt verfeindeten Bosniaken und Kroaten in Mostar sollte durch die Schaffung einer vereinheitlichten, *gemischten* Polizei entschärft werden. Es zeigte sich jedoch, dass sich über die Polizei als Mittler eine politische und gesellschaftliche Annäherung nicht bewirken ließ. Gleichwohl wurde in zukünftigen Missionen an vergleichbaren Vorhaben festgehalten. Im Zusammenhang mit der WEU-Polizeimission fand die unrühmliche Tradition ihren Ursprung, eine gescheiterte Mission als Erfolg zu propagieren – mit der Folge, dass hierdurch der Weg für wirklich zielführende Maßnahmen versperrt wurde. Kompetenzstreitigkeiten und administrative Reibungsverluste führten dazu, dass ein erheblicher Teil der Ressourcen der WEU-Polizeimission zweckfremd gebunden wurde. Das Kommunikationsdefizit zwischen der Administration und vor Ort eingesetztem Personal wurde von den Kriegsparteien erkannt und ausgenutzt. Nichtsdestotrotz hatten künftige Missionen wie IPTF und EUPM unter vergleichbaren Schwierigkeiten zu leiden. Die Unverbindlichkeit der Kriegsparteien, die sich nicht an Absichtserklärungen und Vereinbarungen hielten und die jede Schwäche der internationalen Akteure in Bosnien-Herzegowina zu ihrem Vorteil auszunutzen versuchten, hätte spätestens zu diesem Zeitpunkt erkannt werden müssen. Dennoch verließ man sich in zukünftigen Einsätzen zu oft auf unabgesicherte Vereinbarungen mit den bosnisch-herzegowinischen Volksvertretern.

Mag das Scheitern der WEU-Polizeimission noch mit dem zum damaligen Zeitpunkt andauernden Krieg zu erklären gewesen sein, so scheidet dieser Erklärungsansatz für die Zeit nach dem Daytoner Vertragsschluss und zunehmendem zeitlichen Abstand vom Krieg aus. Ebenso wie die WEU-Polizeimission prägten auch die Daytoner Verhandlungen die zukünftige Verhandlungsmentalität zwischen den (ehemaligen) Kriegsparteien und den in Bosnien-Herzegowina auftretenden Vertretern ausländischer Staaten und Institutionen. Der Abschluss des Daytoner Abkommens war Folge massiven Drucks, vermittelt vor allem durch die Vereinigten Staaten – es beinhaltete jedoch in keiner Weise eine wahre Übereinkunft der Kriegsparteien. Dies hatte in Verbindung mit der dezentralen Ausrichtung des Staates, in welchem jede Volksgruppe in ihrer Entität bzw. in ihren Kantonen weitgehende Autonomie genoss, zur Folge, dass sich ein bosnisch-herzegowinisches Nationalbewusstsein nicht entwickeln konnte – die im Krieg geschaffene Separierung der Volksgruppen wurde konserviert. Das Interesse und das Bestreben, den Gesamtstaat zu stützen, hielt sich infolgedessen insbesondere bei den bosnischen Serben und bosnischen Kroaten in Grenzen. Ähnlich wie bei vorgehenden Verhandlungen schenkten die internationalen Verhandlungsführer den Lippenbekenntnissen der Parteien entgegen besseren Wissens Glauben, so dass zu Gunsten der unmittelbaren Kriegsbeendigung auf ein effektives Sanktionssystem für den Fall des Verstoßes gegen Regelungen des Daytoner Abkommens verzichtet wurde. In *Dayton* wurde (in Form der Brcko-Frage) die Vorliebe für vermeintlich einfache Lö-

sungen offenbar, in denen kritische Punkte ausgeklammert und deren Lösung in die ungewisse Zukunft verschoben wurde.

In der praktischen Umsetzung des Daytoner Abkommens zeigte sich rasch, dass ein Staat geschaffen wurde, der nicht autonom funktionieren konnte. Ein Großteil der Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft in den folgenden Jahren bestand mithin darin, diesem Funktionsmangel behelfsmäßig entgegenzuwirken. Dies erfolgte jedoch relativ zurückhaltend, da sich der Focus vieler ausländischer Staaten, insbesondere der Vereinigten Staaten, zwischenzeitlich in andere Krisenregionen verlagert hatte. Eine Rolle für das zögerliche Verhalten der internationalen Mächte spielte auch die Angst davor, den gefundenen Frieden bei einer möglichen Nachverhandlung neuralgischer Punkte des Daytoner Abkommens aufs Spiel zu setzen. In Wirklichkeit ließ man durch das bosnisch-herzegowinische Appeasement eine wichtige Chance verstreichen, doch noch einen funktionsfähigen Staat mit Hilfe umfassender Korrekturen herbeizuführen.

Die internationalen Autoritäten verspielten in der auf die Daytoner Verhandlungen folgenden Zeit rasch an Ansehen, welches bereits zuvor in Folge der Vorfälle in Srebrenica erheblich gelitten hatte. Die Übergabe zuvor serbisch dominierter Stadteile Sarajevos an die Bosniaken lief unter den Augen multinationaler Verbände chaotisch vonstatten und ließ radikale Kräfte in Bosnien-Herzegowina erkennen, dass sie offen gegen Daytoner Bestimmungen verstoßen konnten, ohne ernsthafte Sanktionen befürchten zu müssen. Die Erosion der Autorität der internationalen Gemeinschaft beschränkte sich nicht nur auf die politische Ebene – auch die Bevölkerung erkannte, dass trotz der massiven Präsenz internationaler Verbände, weiterhin Raum für nationalistisch motivierte Übergriffe und diskriminierendes Verhalten blieb. Der Vertrauensverlust in internationale Kräfte bescherte radikalen Nationalisten einen anhaltend hohen Zuspruch. Der zunehmende Autoritätsverlust der internationalen Kräfte erschwerte mit zunehmender Missionsdauer die theoretische Möglichkeit eines international initiierten, mit den Daytoner Verhandlungen vergleichbaren Kraftaktes. Es lässt sich aber auch zu Recht die Frage stellen, ob erneute konzentrierte Verhandlungen nicht von vornherein aussichtslos gewesen wären, da insbesondere die bosnischen Serben in den 1995er Verhandlungen eine verhältnismäßig gute Ausgangsposition erzielt hatten und keine Gründe ersichtlich waren, welche die bosnischen Serben zu einer ernsthaften Neuverhandlung hätten bewegen können.

Die Aufgabe eines grundlegenden Korrekturkurses wird durch die Ausstattung des Hohen Repräsentanten mit den sog. *Bonn Powers* im Jahr 1997 symbolisiert. Die mangelnde Kompromiss- und Verhandlungsbereitschaft der Parteien wurde in zunehmendem Maße durch den Einsatz der ursprünglich nur provisorisch eingeräumten Bonner Machtbefugnisse überbrückt. Damit konnte der Friedensimplementierungsrat den offenen Ausbruch des Krieges und eine kurzfristige Stabilisierung bewirken. Den Aufbau des Staates brachte der massive Einsatz der Bonner Befugnisse jedoch nicht nachhaltig voran.

Die in den Augen mindestens einer ethnischen Gruppe oft als ungerecht empfundenen politischen Entscheidungen des Hohen Repräsentanten, der faktisch als Staatsoberhaupt Bosnien-Herzegowinas fungierte, führten auf allen Seiten zu Widerstand gegen sein Amt und somit auch zu mittelbarem Widerstand gegen den Staat Bosnien-Herzegowina in seiner konkreten politischen Ausformung. Ebenso offenbarte sich der Nachteil der Konzentration einer immensen Machtfülle in einer Person. Schwächen einer einzelnen Person wirkten sich unmittelbar auf das Ansehen des Amtes und der internationalen Organisationen in Bosnien-Herzegowina aus. Zugleich führte der Gebrauch der Bonner Machtbefugnisse dazu, dass sich die Bürger Bosnien-Herzegowinas zunehmend vom Staat entfernten, anstatt ihn aktiv zu unterstützen. Die alleinige Existenz der Position eines Hohen Repräsentanten erzeugte eine Passivität, die eigeninitiatives Handeln erschwerte. Da auf höchster politischer Ebene des Staates kein demokratisches Verhalten vorgelebt wurde, konnten sowohl die Politiker Bosnien-Herzegowinas als auch die Bürger nur schwierig die Funktionsweise eines demokratischen Staates durch aktive Teilnahme erlernen.

Hausgemachte Probleme erschwerten nicht nur die Tätigkeit des Hohen Repräsentanten. Vorhandene Möglichkeiten, positive Kooperationsanreize für die Volksgruppen Bosnien-Herzegowinas zu setzen, wurden vor allem von der Europäischen Union nur halbherzig genutzt oder gar leichtfertig verschenkt. Die EU verließ sich nahezu ausschließlich auf die Strahlkraft einer eröffneten EU-Beitrittsperspektive für Bosnien-Herzegowina, ohne jedoch diese Perspektive durch eine detaillierte und kohärente Strategie für das *Statebuilding* des Landes auszufüllen. Zugleich wurde übersehen, dass ein möglicher EU-Beitritt des Staates Bosnien-Herzegowina in seiner jetzigen Form als föderativer Staat zahlreichen Interessengruppierungen in diesem Land zuwider lief. Separatistische Gruppierungen wurden durch widersprüchliche Signale der Europäischen Gemeinschaft in ihren Vorhaben bestärkt: Der Empfang des Premiers der Reupublika Srpska durch den damaligen EU-Ratspräsidenten Janez Jansa im Jahr 2008 erfolgte in Verstoß des Daytoner Abkommens, wonach die Entitäten keine zwischenstaatlichen Beziehungen (mit Ausnahme der unmittelbaren Nachbarstaaten) unterhalten durften. Separatistische Kräfte in der Republika Srpska interpretierten den Empfang als faktische Anerkennung der Staatlichkeit der Republika Srpska. Im Gegenzug wuchs die Ungewissheit in Bezug auf die zukünftige Existenz des Gesamtstaates auf Seiten jener, die für ein einheitliches Bosnien-Herzegowina eintraten. Die Motivation, notwendige Anstrengungen zur Erfüllung von EU-Vorgaben auszuüben, litt zugleich darunter, dass unkooperatives Verhalten wie es bei den Verhandlungen zur Großen Polizeireform an den Tag gelegt wurde, gleichwohl mit dem Abschluss des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens belohnt wurde.

Vermeidbare Herausforderungen wurden auch auf anderen Ebenen zur Belastung der internationalen Bemühungen im Allgemeinen und der Polizeimissionen im Speziellen. Die schwache Ausgestaltung der IPTF-Mission Mitte der 90er Jahre unter Verzicht auf eine ausgeprägte operative Komponente führte rasch zu Problemen. Ebenso wie eine unglückliche Vorbereitung und Auswahl des Personals sowie eine unzureichende materielle Ausstattung, was recht früh zur Ausbildung eines negativen Images der IPTF-

Mission führte. Während der gesamten Missionsdauer gelang es nicht, Kompetenz- und Ausbildungsprobleme zu beheben, was sich insbesondere am Einsatz gegen die *Hercegovacka Banka* im Jahr 2001 zeigte, in dessen Rahmen illegale Geldbewegungen aufgedeckt und gestoppt wurden. Von der Aktion waren vor allem unbeteiligte Bürger betroffen, die langfristig keinen Zugriff auf ihre Konten erhielten. Die IPTF-Aktion erfolgte unter massiver Unterstützung militärischer SFOR-Einheiten, was zeigte, dass sowohl die Polizei Bosnien-Herzegowinas als auch die UN-Polizeimission mehrere Jahre nach Beendigung des Krieges weit vom Normalzustand entfernt waren.

Der Versuch, rechtsstaatliche Strukturen in der Polizei zu etablieren, erfolgte nicht selten mit rechtsstaatlich bedenklichen Mitteln. Insofern sahen sich die Polizeimissionen vergleichbaren Herausforderungen ausgesetzt wie der Hohe Repräsentant. So hatten die von den umfangreichen Zertifizierungsmaßnahmen der UN-Polizeimission betroffenen bosnisch-herzegowinischen Polizeibeamten keine akzeptablen Rechtsschutzmöglichkeiten und sie mussten darüber hinaus mit einer jahrelangen Ungewissheit bis zu einem endgültigen Abschluss der Zertifizierungsmaßnahmen leben. Die ersten Erfahrungen der Polizeibeamten mit dem Rechtsstaat, den sich künftig vertreten sollten, waren überwiegend negativ.

Die Polizei-Restrukturierungsvereinbarungen mit der der Föderation (1996) und der Republika Srpska (1998) sahen neben den Zertifizierungsmaßnahmen weitere Regelungen vor, die die unerwünschte politische Einflussnahme auf die Tätigkeit der Polizeien verhindern sollten. Doch wie bei vorhergehenden Vereinbarungen mit den Vertretern der Entitäten zeigte sich, dass Vertragstreue, jedenfalls ohne hinreichende Sanktionierungsmöglichkeiten, kaum zu erwarten war. Auch nach in Kraft treten der Vereinbarungen übten politische Kreise unverhohlenen Einfluss auf die Polizei aus.

Obschon IPTF zum Ende der Mission nur sehr eingeschränkt als Erfolg bezeichnet werden konnte, wurde gleichwohl ein gelungener Abschluss der Mission kommuniziert. Hierunter litt die Nachfolgemission EUPM massiv. Sie konnte sich kaum neuen Projekten zuwenden, da viele vermeintlich erfolgreich abgeschlossene Projekte erneut auf die Agenda gesetzt werden mussten. Die überpositiven IPTF-Abschlussberichte hatten zudem in organisatorischer Hinsicht Auswirkungen auf die Nachfolgemission: In Folge der vermeintlichen Stabilisierung des Landes wurde die personelle und finanzielle Ausstattung erheblich reduziert. Anlaufschwierigkeiten zu Beginn der EU-Polizeimission waren somit unausweichlich. Ähnlich wie bei IPTF machte sich nach einiger Zeit in der Nachfolgemission die Tendenz bemerkbar, in der Realität nicht erzielte Erfolge nach Brüssel zu vermelden. Die Leitungsebene setzte das Feldpersonal unter massiven Erfolgsdruck, der verbunden war mit einer zu großen Anzahl an Einzelprojekten, die vom Umfang her kaum von den eingesetzten Beamten zu bewältigen gewesen waren. Dies führte zum Phänomen des sog. OK-Reportings: Nicht gänzlich abgeschlossene oder gar gescheiterte Projekte wurden als erfolgreich vermeldet.

Die Erwartungen an verschiedene Reformprojekte wie z.B. der Umsetzung von Community-Policing-Strategien waren unrealistisch. Sie eigneten sich zumindest kurzfris-

tig nicht dazu, die tiefen Gräben in der Gesellschaft Bosnien-Herzegowinas zu überwinden oder kurzfristig Vertrauen in die Polizei zu erzeugen. Die ersten Versuche einer Umsetzung von Community-Policing-Elementen erfolgten zu Zeiten der IPTF-Mission, ohne dass zuvor die entsprechende Grundlage hierfür geschaffen worden war: Die Überbesetzung der bosnisch-herzegowinischen Polizeien in Verbindung mit der Unterbezahlung der Polizeibeamten ließen zu keinem Zeitpunkt ein hinreichendes Maß an motivatorischem Verhalten entstehen, welches unabdingbar für das Community-Policing war. Daran änderte sich während der EU-Polizeimissionen nichts. Die Polizeibeamten litten in großen Teilen unter Existenzsorgen und waren kaum zu mehr als zu Dienst nach Vorschrift zu bewegen. Unabhängig hiervon gelang es nicht, die Inhalte von Community-Policing-Konzepten erfolgreich zu vermitteln, so dass sich die Vorstellung einbürgerte, dass Community-Policing nur zu Lasten der repressiven Verfahren erfolgen könnte. Polizeibeamte äußerten Zweifel dahingehend, dass die Bevölkerung tatsächlich die notwendige Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der Polizei aufbringen würde. Diese Zweifel wurden von Berichten gestützt, in denen vermeldet wurde, dass die Aufforderung zur Zusammenarbeit mit der Polizei teilweise als Aufforderung zur Erbringung von Spitzeldiensten missverstanden wurde. Im Ergebnis hatte sich bis in die jüngere Vergangenheit auf Seiten der Polizei ein reduziertes Verständnis von Community-Policing-Strategien entwickelt, welches sich auf ein freundlicheres Auftreten der Polizei gegenüber der Bevölkerung beschränkte.

Auf politischer Ebene wurde den bosnisch-herzegowinischen Volksvertretern von der EU regelmäßig ein mangelndes Verständnis von Rechtsstaatlichkeit unterstellt – dies kann jedoch nur als vordergründige Ursache für das Scheitern von Reformprojekten festgemacht werden. Die Sicherung der Machtbasis der eigenen Volksgruppe innerhalb des Staatsgefüges Bosnien-Herzegowinas genoss nach Kriegsbeendigung die uneingeschränkte Priorität vor dem Aufbau demokratischer Strukturen in diesem Land. Diese Priorisierung bildet bis dato die Machtbasis für die bosnisch-herzegowinischen Parteien – jede versuchte Abkehr von diesem Kurs wird noch immer von den Wählern und Medien nachteilig gewürdigt. Die erfolgreiche Etablierung und Tätigkeit gesamtstaatlicher Polizeien in Form des Staatsgrenzdienstes und der SIPA werden durch die politisch genährten Identitätsängste der ethnischen Gruppen auf lokaler Ebene weitgehend zunichte gemacht. Eine immer noch nicht überwundene staatskommunistisch-bürokratische Mentalität trägt ihr Übriges dazu bei, dass ein Durchbruch auf dem Weg zur dauerhaften Etablierung einer rechtsstaatlichen, modernen Polizei nicht in Sicht ist.

Die naheliegende Schlussfolgerung wurde seitens der Europäischen Union nicht gezogen. Ein adäquates politisches Klima wäre die unabdingbare Voraussetzung zur Einiung auf eine große Polizeireform gewesen. Das in weiten Teilen sinnvolle Vorhaben einer grundlegenden Polizeireform wurde jedoch dazu missbraucht und dadurch im Ergebnis zum Scheitern geführt, dass politische Zielsetzungen mit ihm verknüpft wurden und nicht rein sachliche Anforderungen im Vordergrund standen. Ein von der Europäischen Union geforderter Kernpunkt des Reformvorhabens, die Neustrukturierung der lokalen Polizeigebiete, stellte ausweislich der Feststellungen des Final Assessment Reports keine technische Notwendigkeit dar. Abgesehen von der Gefährdung anderer

Reformziele brachte das Pochen auf diesen Reformpunkt andere Gefahren mit sich. Die zahlenmäßige Reduktion der Polizeigebiete ohne Berücksichtigung der Entitäts- bzw. Kantonalgrenzen hätte zu einer weiteren Entfremdung der Bevölkerung von der Polizei führen und zugleich die Distanz zum Gesamtstaat steigen lassen können: Die wichtige Frage der Auswirkung einer Neustrukturierung der Polizeigebiete und die Veränderung der ethnischen Gewichtung in den Polizeien auf das subjektive Sicherheitsempfinden von ethnischen Minderheiten wurde im Final Assessment Report nicht thematisiert. Die Neustrukturierung der lokalen Polizeigebiete war zum Zeitpunkt der Tätigkeit der Polizeirestrukturierungskommission und des Implementierungsdirektors politisch aussichtslos, was sämtlichen Beteiligten bereits zum damaligen Zeitpunkt bewusst war.<sup>1362</sup> Im Final Assessment Report wurde das Scheitern der Polizeireform auf politischer Ebene indirekt vorhergesehen. Das (politische) Konsensprinzip wurde zur absoluten Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Einigung auf und Umsetzung von Reformpunkten herausgearbeitet. Im Umkehrschluss bedeutete dies, dass Reformpunkte, die nicht auf einem realen Konsens der Parteien fußten, zwingend scheitern mussten. Über diese unzweideutige Feststellung setzten sich die Vertreter der Europäischen Union hinweg und trieben den Reformprozess unbeeindruckt voran. Sie versuchten den Prozess zu retten, indem sie einen Konsens durch die Verknüpfung des Reformerfolges mit sachfremden politischen Punkten wie z.B. der Lockerung des Visa-Regimes erzwingen wollten. Im Ergebnis wurden wertvolle Zeit und Ressourcen verschwendet, die in sinnvolle Reformvorhaben, wie z.B. einer landesweiten Gehaltsharmonisierung, hätten investiert werden können. Durch die zeitnah nach dem faktischen Scheitern der Polizeireform erfolgte Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens wurde das widerspenstige Verhalten der bosnisch-herzegowinischen Politiker zugleich belohnt und gleichermaßen einer der wenigen noch vorhandenen politischen Kooperationsanreize endgültig aus der Hand gegeben.

Die seit Jahren auszumachende Tendenz, die Parteien mit positiven und negativen äußeren Anreizen zur Zusammenarbeit zu bewegen, erfolgte zu Lasten der Bestrebungen, auf eine wirklich tragfähige, grundsätzliche Übereinkunft zwischen den Volksgruppen hinzuwirken. Eine solche Übereinkunft wäre nur unter der Voraussetzung möglich gewesen, dass man sich auf jene Punkte konzentriert hätte, hinsichtlich derer eine Übereinkunft realistisch erschien.<sup>1363</sup> Angesichts der geringen Schnittmenge zwischen den Extrempositionen der Republika Srpska und den Bosniaken war der Spielraum für das Erreichbare denkbar gering.<sup>1364</sup> Die drei von der EU postulierten Polizeireformprin-

---

<sup>1362</sup> Die bosnischen Serben weigerten sich grundsätzlich, über die Neustrukturierung der lokalen Polizeigebiete zu verhandeln.

<sup>1363</sup> „Balance the democratic with achievable“, *Bayley*, *The Contemporary Practices of Policing: A Comparative View*, S. 6; *Bayley*, *Changing the Guard*, S. 98.

<sup>1364</sup> „Most of the problems can only be solved in the country itself, because it are structure problems, it are communication problems, it are problems between the different entities.“, Frauenkron, *Case study – end to end results*, European Serious Crime Conference, Liverpool, März 2008, Präsentation und Podcast, ab Minute 22:25.

zipien<sup>1365</sup> bewegten sich von vornherein außerhalb dieser Schnittmenge. Die Mostarer Erklärung, in der sich die Volksgruppen zur Umsetzung der Prinzipien verpflichteten, setzte mithin lediglich die lange unrühmliche Reihe von unverbindlichen Absichtserklärungen bosnisch-herzegowinischer Politiker fort. Die letztlich beschlossenen Reformgesetze des Jahres 2008 beinhalteten keine Umsetzung der drei Prinzipien. Zahlreiche Blockademöglichkeiten innerhalb der, wie gehabt nach ethnischen Ordnungsbildern neu geschaffenen Gremien, gewährleisteten im Gegenteil die Aufrechterhaltung politischer Einflussnahmemöglichkeiten auf die operative Tätigkeit der Polizei. Die beschlossene Polizeireform beinhaltete folglich keinen einzigen Punkt, der die Machtbasis der Volksgruppen antastete.

Der von der EU-Polizeimission verfolgte *bottom-up*-Ansatz zur Umgehung der politischen Konsensunfähigkeit der Parteien bot auf den ersten Blick eine elegante Lösung zur Beseitigung der Funktionsdefizite der bosnisch-herzegowinischen Polizeien. Der Ansatz setzte nicht auf ein einheitliches, von oberer politischer Ebene beschlossenes Reformkonzept, sondern auf eine schrittweise Harmonisierung der Regelungen und Verfahrensweisen auf entitärer bzw. lokaler Ebene. Dieser Ansatz bot den Vorteil, dass einzelne, nicht umsetzbare Reformpunkte nicht zwingend den gesamten Reformprozess stilllegten. Der Nachteil der *bottom-up*-Bemühungen bestand darin, dass der Harmonisierungsansatz aufgrund der hohen Zahl an Verhandlungspartnern einen immensen Einsatz an Personal und Geldmitteln erforderte und zudem keine schnellen großflächigen Erfolge erwarten ließ. Der größte Nachteil dieses Ansatzes lag jedoch darin, dass harmonisierte Regelungen jederzeit wieder einseitig abgeändert werden konnten. Die Harmonisierung *von unten* war mithin besonders Anfällig für politische Klimaschwankungen.

Das Scheitern sämtlicher Reformkonzepte fußte in keinem einzigen Fall auf einen Dissens über die rein technische Erforderlichkeit der Reformmaßnahmen. Die Grenzen der Reformfähigkeit und Reformwilligkeit hatten ihren Ursprung auf gesellschafts-politischer Ebene. Erst eine für alle Seiten akzeptable Staatstruktur Bosnien-Herzegowinas wird die Auflösung des Reformstaus auf anderen Ebenen ermöglichen. Ohne diese Lösung wird der vor allem von der Europäischen Union betriebene finanzielle Aufwand, die Investitionen in die Wiederherstellung der Infrastruktur und der Aufbau der staatlichen Institutionen Bosnien-Herzegowinas eine dauerhafte Belastung der europäischen Staatshaushalte mit zweifelhaftem Nutzen bleiben.

---

<sup>1365</sup> Vgl. die obige Darstellung der Drei Europäischen Polizeireformprinzipien unter Punkt A, III, 3, d: 1. Polizeigesetzgebung und Budgetierung auf Staatsebene, 2. keine Einmischung der Politik in operative Aspekte der Polizeiarbeit und 3. Errichtung von territorialen Polizeigebieten unter nach professionellen, technischen Kriterien – unabhängig von Entitätsgrenzen.

## F. Verbleibende Herausforderungen und abschließende Ausführungen

Die wirksame Trennung politischer Interessen von der operativen Tätigkeit der Polizei kann durch die aktuellen Reformgesetze nicht bewerkstelligt werden. Dies bleibt in den Augen von Polizeibeamten vor Ort eine grundlegende Herausforderung für zukünftige Reformmaßnahmen. Aus deren Sicht ist ein klar strukturiertes Polizeisystem mit einer eindeutigen Festlegung der Rolle der Politik erforderlich, welches die Nicht-einmischung der Politik in Angelegenheiten der Polizei unmissverständlich regelt.<sup>1366</sup> Als hauptsächliches Hindernis auf dem Weg zu einer entsprechenden Regelung haben sich territoriale und machtpolitische Fragen erwiesen. Angesichts der Kompromisslosigkeit der Parteien in Bezug auf diese Punkte drängt sich die Frage auf, ob das krampfhaftes Festhalten an einer territorialen Neustrukturierung der lokalen Polizeigebiete tatsächlich sachlich erforderlich ist oder ob der Verzicht auf diesen, von der EU strikt eingeforderten Punkt, dem Reformprozess nicht u.U. neuen Antrieb verleihen könnte.

Eine der wichtigen Aufgaben der dritten EU Polizeimission bleibt die Beratung und Unterstützung bei der Implementierung der im April 2008 verabschiedeten Reformgesetze.<sup>1367</sup> Die Folgen eines Scheiterns bei der Umsetzung der Minimalreform können sowohl für Bosnien-Herzegowina als auch für die außenpolitische Kompetenz der Europäischen Union nicht abgeschätzt werden. Umso mehr ist es Aufgabe der EU, das beschädigte Ansehen zumindest bei der Implementierung der Minimalreform nicht weiter erodieren zu lassen.

Eine Verfassungsreform, durch welche die Daytoner Defizite endgültig überwunden werden können, ist die nächste und wohl wichtigste Aufgabe für die Politiker Bosniens-Herzegowinas und die internationale Gemeinschaft seit Dayton. Alle systemrelevanten Fragen, die bisher nicht gelöst werden konnten, werden in den Reformgesprächen auf die Tagesordnung kommen. Die in der Polizeireform ausgeklammerten und auf die Verfassungsreformgespräche verschobenen Fragen werden nunmehr endgültig verhandelt werden müssen. Die EU hat durch ihre mangelnde Durchsetzungskraft in den Polizeireformgesprächen an Ansehen verloren und geht mit einer geschwächten Position in diesen *Showdown*. Der hilflose Versuch, die drei Polizeireformprinzipien und andere strittige Punkte in die Verfassungsreformgespräche hinüberzuretten<sup>1368</sup> belastet diese Gespräche von vornherein.

---

<sup>1366</sup> Gesprächsbeitrag eines Polizeibeamten (V) im Rahmen einer Gruppendiskussion im September 2006 in Sarajevo. Dieser Gesprächsbeitrag blieb von anderen Beamten aus beiden Entitäten unwidersprochen.

<sup>1367</sup> *UN Security Council*, Letter dated 25. November 2008 from the Secretary – General addressed to the President of the Security Council, Absatz 4.

<sup>1368</sup> Vgl. *Richter*, Ende einer Odyssee in Bosnien-Herzegowina – Die Polizeireform ebnet den Weg zum Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU, ist aber kein Ausweg aus der Stagnation, in: *SWP Aktuell*, Ausgabe 41, 14.05.2008, S. 3.



Entgegen der Auffassung von Richter, dass Dayton trotz seiner erheblichen Defizite eine Bestandsgarantie für den bosnisch-herzegowinischen Staat biete,<sup>1369</sup> hat sich Dayton bisher nur aufgrund der umfangreichen Interventionsmöglichkeiten des Friedensimplementierungsrates bzw. des Hohen Repräsentanten als bedingt funktionstüchtig erwiesen. Der Funktionsmangel Daytons ist besonders im Sinne radikaler Parteien der Republika Srpska, da die vage Möglichkeit eines Auseinanderfallens Bosnien-Herzegowinas auf diese Weise offengehalten wird. Dayton bietet folglich keine wahre Bestandsgarantie für den bosnisch-herzegowinischen Staat, sondern eine Bestandsgarantie für die Funktionsunfähigkeit des Staates in seiner aktuellen Form. Der mit Segen der Kontaktgruppe beschlossene Daytoner Frieden hat der Republika Srpska eine komfortable Ausgangsposition eingebracht: einen faktisch unabhängigen Teilstaat, der die militärischen Erfolge des Bosnienkrieges in territorialer Hinsicht widerspiegelt. Drohungen gegen die Republika Srpska oder den serbischen Mutterstaat allein werden die bosnisch-serbischen Politiker nicht dazu verleiten, diese Ausgangsposition aufzugeben.

Für kurzzeitige Hoffnung sorgte ein aus heiterem Himmel erfolgter Kurswechsel Milorad Dodiks bei den Verfassungsreformverhandlungen im Jahr 2009.<sup>1370</sup> Er stellte seine Zustimmung für eine Umstrukturierung des bosnisch-herzegowinischen Staates in Aussicht, die sich nicht mehr an ethnischen Kriterien, sondern an historisch gewachsenen Regionen richten sollte.<sup>1371</sup> Der Vorschlag umfasste die Bildung von vier Wirtschafts- und Verwaltungsgebieten: Herzegowina, Ostbosnien, Westbosnien und Sarajevo.<sup>1372</sup> Diese Regelung hätte das Aus für die Republika Srpska in der heutigen Form bedeutet. Die scharfen Stimmen in den bosnisch-serbischen Medien ließen nicht lange auf sich warten. Dodik wurde u.a. als Landesverräter bezeichnet.<sup>1373</sup> Die in Aussicht gestellte Kompromissbereitschaft Dodiks war nicht mehr als ein Testballon, mit dessen Hilfe Dodik abschätzen wollte, wie kompromissbereit die eigenen Wähler und sonstige bedeutende Gruppierungen in der Republika Srpska sind. Nachdem die Reaktionen sehr ablehnend ausfielen, schwenkte Dodik wieder auf den alten Kurs ein und erklärte, dass die Republika Srpska in ihrer jetzigen politischen und territorialen Kapazität unantastbar bleiben werde.<sup>1374</sup> Er ging sogar noch weiter und machte deutlich, dass der bosnisch-herzegowinische Staat für ihn allenfalls als lose Föderation eine Zukunft

---

<sup>1369</sup> So *Richter*, Ende einer Odyssee in Bosnien-Herzegowina – Die Polizeireform ebnet den Weg zum Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU, ist aber kein Ausweg aus der Stagnation, in: SWP Aktuell, Ausgabe 41, 14.05.2008, S. 4.

<sup>1370</sup> *Rathfelder*, Dayton-Verfassung abschaffen? Verblüffende Wende in Bosnien, in *taz.de*, 28.01.2009.

<sup>1371</sup> *Rathfelder*, a.a.O.

<sup>1372</sup> *Rathfelder*, a.a.O.

<sup>1373</sup> *Rathfelder*, a.a.O.

<sup>1374</sup> *Ivanij*, Bosnien ist ein Zwang, das Resultat von Dayton, Interview mit Milorad Dodik, in: *DerStandard.at*, 22.02.2009.

habes.<sup>1375</sup> Der Spielraum für eine Verfassungsreform, die Bosnien-Herzegowina in die entgegengesetzte Richtung führen soll ist unter diesen Voraussetzungen denkbar gering. Selbst wenn Dodik aufgrund der während der Verhandlungen aufgekommenen Korruptionsvorwürfe stürzen sollte, deren Ermittlung von SIPA betrieben wird,<sup>1376</sup> dürfte dies keinen relevanten Kurswechsel in der Politik der Republika Srpska bewirken. Der Wandel Dodiks vom gemäßigten Sozialdemokraten hin zu einem extrem-konservativen Nationalpolitiker zeigt, dass Mehrheiten im bosnisch-serbischen Landesteil weiterhin nur mit nationalen Parolen erzielt werden können. Im Falle eines Sturzes Dodiks wäre das Nachrücken eines gemäßigeren Premiers unwahrscheinlich. Die SIPA-Ermittlungen gegen Dodik und zahlreiche bosnisch-serbische Geschäftsleute haben den Verdacht der Beteiligung an Organisierter Kriminalität, Geldwäsche und Amtsmissbrauch zum Gegenstand<sup>1377</sup> und wurden just zu einem Zeitpunkt publik gemacht, als die Verfassungsgespräche in eine Sackgasse gelangt waren. Ob die SIPA-Ermittlungen in der Sache gerechtfertigt sind oder nur als Druckmittel gegen Dodik dienen sollen, ist unerheblich. Der Zeitpunkt der Einleitung der Ermittlungen ist eine Steilvorlage für die radikalen Vertreter der Republika Srpska, die gegen die Gesamtstaatlichkeit Bosnien-Herzegowinas propagieren. Dodik zeigt sich gänzlich unbeeindruckt von den Ermittlungen, da sie ihm letztlich in die Karten spielen. Nunmehr kann Dodik nur noch als Sieger aus den Verfassungsreformgesprächen hervorgehen. Seine Absetzung ließe den Argwohn gegen einen Gesamtstaat ins Unermessliche wachsen und dessen Erfolgsaussichten sinken. Die Beibehaltung seines Amtes böte Dodik weiterhin die Gelegenheit, seine obstruktionistische Politik fortzuführen. Die Forderung Dodiks das ethnische Vetorecht auszuweiten, welches die Funktionsfähigkeit Bosnien-Herzegowinas in den vergangenen Jahren beeinträchtigt hatte sowie die Festschreibung der Möglichkeit eines Unabhängigkeitsreferendums für die Volksgruppen<sup>1378</sup> ist für die Bosniaken nicht akzeptabel, da sie damit ihren Staat faktisch aufgeben würden. Eine Zerschlagung des oft beschworenen Gordischen Knotens ist nicht in Sicht.

Das subjektive Sicherheitsempfinden im gesamten Bosnien-Herzegowina ist vergleichbar mit anderen westlichen Staaten und teilweise sogar höher einzustufen als in anderen osteuropäischen Ländern.<sup>1379</sup> Die aktuelle Situation ist folglich nicht mehr mit der Nachkriegssituation vergleichbar. Die Bewegungsfreiheit und das Sicherheitsempfinden sind in allen Landesteilen hoch ausgeprägt.<sup>1380</sup> Das subjektive Sicherheitsempfinden in Bezug auf die sog. klassische Kriminalität<sup>1381</sup> korrespondiert mit der ob-

<sup>1375</sup> *Ivanij*, a.a.O.

<sup>1376</sup> *Fuster*, Stillstand bei Bosniens Verfassungsreform, in: Neue Zürcher Zeitung, 23.02.2009.

<sup>1377</sup> *Moj Bec*, Strafanzeige gegen Dodik eingereicht, in: *mojbec.vienna.at*, 19.02.2009.

<sup>1378</sup> *ORF*, Gespräche gefährdet, in: *volksgruppen.orf.at*, 25.02.2009.

<sup>1379</sup> *Europäische Union*, Final Assessment Report – Financial, Organisational and Administrative Assessment of the BiH Police Forces and the State Border Service, Sarajevo, 30.06.2004.

<sup>1380</sup> Interview mit Srecko Latal und Vincenzo Coppola in: *NATO*, Nato Review Balkans 2008, Dokumentation, Juli 2008, S. 6.

<sup>1381</sup> Ausgenommen hiervon sind: Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus, *Europäische*

jektiven Situation. Das Niveau dieser Kriminalitätsform ist in Bosnien-Herzegowina anhaltend geringer als in den EU Staaten,<sup>1382</sup> sowohl die Reaktionszeiten auf Notrufe als auch die Zahlen der erfolgreich zum Abschluss gebrachten Ermittlungen sind zumindest im europäischen Durchschnitt anzusiedeln.<sup>1383</sup> Vor diesem Hintergrund ist die zunehmend reservierte Haltung von Polizeibeamten im Hinblick auf weitere Beratungen durch die internationalen Experten und gegenüber tiefgehenden Restrukturierungsmaßnahmen zu verstehen. Allerdings gerät auch die internationale Gemeinschaft zunehmend in Argumentationsschwierigkeiten. Wenn sowohl die objektiven Kriminalitätsraten als auch das subjektive Sicherheitsempfinden im europäischen Durchschnitt anzusiedeln sind, fallen zahlreiche Argumente, die für eine große Polizeireform und die Verlagerung von Kompetenzen auf die gesamtstaatliche Ebene sprechen, in sich zusammen.<sup>1384</sup>

Die internationale Staatengemeinschaft und insbesondere die EU müssen akzeptieren, dass die Schaffung eines funktionsfähigen Staatswesens in Bosnien-Herzegowina eine komplexe Herausforderung darstellt, die nicht mit Deadlines und einem hohen Einsatz an Finanzmitteln und Personal allein gemeistert werden kann. Lehren aus dem vorangehenden Scheitern internationaler Bemühungen, beginnend mit Dayton, wurden bisher nicht oder nur sehr eingeschränkt gezogen. Alle gesellschaftlichen und politischen Faktoren, die die Arbeit der internationalen Gemeinschaft schon zu Beginn der internationalen Missionen, beginnend mit UNPROFOR, WEU und IPTF behinderten, stehen auch der erfolgreichen Arbeit der EUPM oder europäischen Bemühungen bei den Verfassungsreformgesprächen entgegen.

In Reihen des internationalen Personals kursierte zuletzt die Idee einer Neuauflage der Daytoner Verhandlungen.<sup>1385</sup> Angesichts der inzwischen negativen Wahrnehmung der Daytoner Verhandlungen und angesichts des Umstands, dass die Jahre nach Dayton zeigten, dass in einer Kraftanstrengung von drei Wochen vielleicht ein Krieg beendet werden konnte, aber keine Basis für die Überwindung Jahrzehnte alter Konflikte geschaffen werden konnte, kann angezweifelt werden, ob Dayton II einen Ansatz für die endgültige Konfliktlösung darstellen könnte. Auch wenn die aktuellen Verfassungsreformbemühungen nicht mit Dayton II gleichzusetzen sind, so werden doch viele für Bosnien-Herzegowina existentiell wichtige Fragen nach jahrelanger Stagnation wieder

---

*Union*, Final Assessment Report – Financial, Organisational and Administrative Assessment of the BiH Police Forces and the State Border Service, Sarajevo, 30.06.2004, S. 6.

<sup>1382</sup> Final Assessment Report, S. 6; Für die gesamte sog. Balkan-Region einschließlich Bosnien-Herzegowina macht der UN-Balkan-Kriminalitätsbericht 2008 im Bereich der sog. klassischen Kriminalität im Vergleich zu Westeuropa niedrige Kriminalitätszahlen aus. Dem Bericht zu Folge kann dieser niedrige Wert nicht allein auf ein zurückhaltendes Meldeverhalten zurück geführt werden: *United Nations Office on Drugs and Crime*, Crime and its impact on the Balkans and affected countries, März 2008, S. 36, 40, 42f.

<sup>1383</sup> Final Assessment Report, a.a.O.

<sup>1384</sup> Vgl. Muratbegovic, Police Reform in Bosnia and Herzegovina – From the Idealism to the Reality, Präsentation, S. 5f.

<sup>1385</sup> Persönliches Interview mit einem ehemaligen EUPM BiH-Offizier, Köln, Dezember 2008.

in gebündelter Form verhandelt. Diese Gespräche werden die zahlreichen Probleme Bosnien-Herzegowinas nicht abschließend beseitigen können, jedoch bieten sie eine seltene Chance für das Land und die internationale Staatengemeinschaft unter Einbindung Russlands, die Weichen für das Land unter Beachtung der im letzten Jahrzehnt gewonnenen Erfahrungen neu zu stellen. Die Einigkeit der internationalen Gemeinschaft und eine klare Zielvorstellung sind für einen Erfolg jedoch unabdingbar. Mit der Formulierung der Exit-Strategie hat die EU einen hohen Betrag auf ein schwaches Blatt gesetzt und damit zugleich offenbart, dass sie kein wirkliches Konzept für die künftige Weichenstellung hat. Die Übertragung des von der EUPM gebrauchten *bottom-up*-Modells auf andere Bereiche ist kein tragfähiges Modell für Bosnien-Herzegowina, da es die Fragmentierung des Landes ebenso wie die Funktionsmängel der Verfassung nicht zu beseitigen vermag. Die unabhängig vom gewählten Ansatz zu erwartende Langwierigkeit des Stabilisierungsprozesses, darf nicht erneut dazu führen, dass viele Probleme unter Berufung auf den langfristigen Ansatz in die Zukunft verlagert werden oder man sich mit Minimalfortschritten zufriedengibt. Vor dem Hintergrund eines verlorenen Jahrzehnts und der anhaltenden Perspektivlosigkeit der jungen Generation in Bosnien-Herzegowina darf die geforderte Nachhaltigkeit einer Lösung nicht zu Lasten sichtbarer und schneller Fortschritte führen. Dies gilt auch deswegen, weil viele an der Friedensmission beteiligte Länder nach Einschätzung des ehemaligen Hohen Repräsentanten Lajcak zunehmend reserviert wirken, was eine Verlängerung des Engagements in Bosnien-Herzegowina betrifft.<sup>1386</sup> Die Perspektivlosigkeit bietet in Verbindung mit der verblassenden Kriegserinnerung zunehmende Angriffsflächen für radikale Stimmungsmacher. Die Chancen für den erneuten, offenen Ausbruch eines kriegerischen Konfliktes steigen mit jeder verpassten Reformchance, zugleich steigt die Gefahr, dass der von der internationalen Gemeinschaft betriebene Aufwand der vergangenen Jahre zunichte gemacht werden könnte. Es bleibt zu hoffen, dass die beteiligten Länder entgegen der Befürchtung Lajcaks ausreichend langen Atem beweisen<sup>1387</sup> und Mut für klare Richtungsentscheidungen aufbringen werden, da die negativen Folgen für das Land anderenfalls desaströs sein werden.

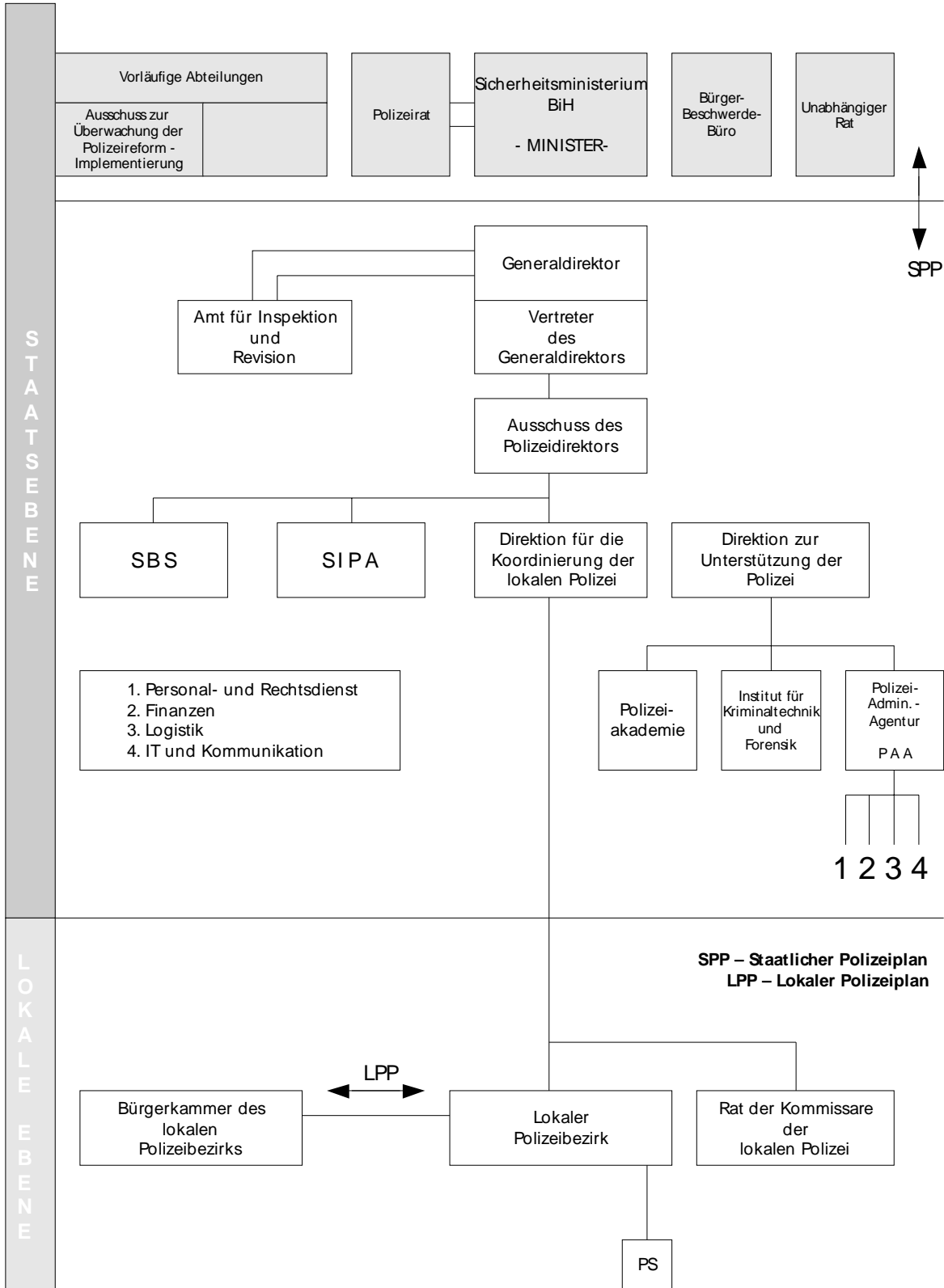
---

<sup>1386</sup> Vgl. *Lajcak*, EU-Integration of Bosnia and Herzegovina – A Mission Impossible?, Vortrag im Rahmen einer Diskussionsveranstaltung in der österreichischen Nationalbank, 21.04.2008.

<sup>1387</sup> Vgl. *Lajcak*, a.a.O.

**Vorläufiges Organigramm der geplanten Polizeistruktur, Stand Dezember 2006**

(Anhang I)<sup>1388</sup>



<sup>1388</sup> Vgl. hierzu die vom DIPR zuletzt vorgeschlagene Polizeistruktur Abbildung VIII.

## Community-Based-Policing Strategie 2007

(Anhang II)<sup>1389</sup>

<b>Verbesserung der Lebensqualität und Aufrechterhaltung eines sicheren Lebensumfeldes durch Angebot einer Zusammenarbeit mit allen Teilen der Gemeinschaft durch engagierte und transparente Arbeit</b>	
<p style="text-align: center;"><b>Strategische Zielvorgabe I</b></p> <p style="text-align: center;">Steigerung der Leistungsfähigkeit der Polizei zur Vorbeugung und Reduzierung von Kriminalität und anderen Erscheinungsformen antisozialem Verhaltens durch Schwerpunktsetzung auf die Ursachenfindung in der Gemeinde und bei den Bürgern</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Entwicklung eines standardisierten Datenerhebungssystems auf Basis von standardisierten Prozessen in allen Polizeigeieten in Kooperation mit der Gemeinschaft.</li> <li>2. Entwicklung eines Sicherheitsbewertungssystems auf Basis von standardisierten Prozessen (Informationsanalyse und Prioritätenfestlegung durch Entscheidungsunterstützungssysteme) in allen Polizeigeieten mit Unterstützung der Gemeinschaft.</li> <li>3. Entwicklung einer Projektmanagement-Vorlage zur Bearbeitung der sich aus dem Sicherheitsbewertungssystem ergebenden Prioritäten.</li> <li>4. Überprüfung des Sicherheitsbewertungssystems (von der Datenerhebung über die Projektimplementierung bis hin zu den Resultaten).</li> </ol>
<p style="text-align: center;"><b>Strategische Zielvorgabe II</b></p> <p style="text-align: center;">Steigerung der Management – Fähigkeiten zur verbesserten Reaktion auf sich verändernde Lebensumstände</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Entwicklung und Umsetzung eines umfassenden Trainingsprogramms für „Polizei-Manager“ auf einer dauerhaften Basis.</li> <li>2. Optimierter Einsatz des vorhandenen Personals.</li> <li>3. Entwicklung und Umsetzung von Mechanismen für die Aufsicht und Evaluation zur Erforschung und Umsetzung von Community-Based-Policing-Prinzipien.</li> </ol>
<p style="text-align: center;"><b>Strategische Zielvorgabe III</b></p> <p style="text-align: center;">Verbesserung der Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft durch partnerschaftliche Entwicklungen mit Interessenvertretern der Gemeinde</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Entwicklung eines standardisierten Ansatzes zur Identifizierung und Mobilisierung lokaler Interessenvertreter innerhalb der Gemeinde.</li> <li>2. Entwicklung eines standardisierten Mechanismus zur Identifizierung und Lösung von sicherheitsrelevanten Problemen durch eine Partnerschaft mit der lokalen Gemeinschaft.</li> <li>3. Entwicklung von Mechanismen zur Entwicklung eines besseren Verständnisses und Vertrauens zwischen Polizei, Gemeinschaft und anderen relevanten Interessenvertretern.</li> <li>4. Entwicklung und Verteilung von Informationsmaterial über die Partnerschaft zwischen Polizei und Gemeinschaft.</li> </ol>
<p style="text-align: center;"><b>Strategische Zielvorgabe IV</b></p> <p style="text-align: center;">Steigerung des öffentlichen Vertrauens ggü. der Polizei durch Engagement und Kooperation einschließlich Konsultation, Kommunikation und Einbindung der Bürger</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Verbesserung der Kommunikation zwischen Polizei und Gemeinschaft.</li> <li>2. Steigerung des Engagements der Gemeinschaft in Polizeiangelegenheiten.</li> <li>3. Standardisierung von Mechanismen zum Informationsaustausch zwischen Polizei und Öffentlichkeit.</li> </ol>

<sup>1389</sup>

Basierend auf einer Abbildung in: *Ministarstvo Sigurnosti, Strategy for Community Based Policing in Bosnia and Herzegovina, März 2007, S. 37.*



## Literaturverzeichnis

- Aitchinson, Andy*: Police Reform in Bosnia and Herzegovina: State, Democracy and International Assistance, in: Policing and Society, Ausgabe 17, Nr. 4, 01.12.2007, S. 321–343, <http://www.informaworld.com/smpp/content~db=all?content=10.1080/10439460701717908>, zuletzt besucht am 20.11.2008.
- Alendar, Mustafa*: Internationaler Bosnien-Beauftragter erlässt Dekret für Mostar, 28.01.2004, [http://www.dw-world.de/popups/popup\\_printcontent/0,,1100152,00.html](http://www.dw-world.de/popups/popup_printcontent/0,,1100152,00.html), zuletzt besucht am 09.11.2008.
- Alic, Anes*: Influential Bosnian Croat Trio Arrested, 26.01.2004, in: Transitions Online 2004, <http://www.tol.cz/look/BRR/tolprint.tpl?IdLanguage=1&IdPublication=9&NrIssue=1&NrSection=1&NrArticle=11490>, zuletzt besucht am 17.11.2008.
- Amnesty International*: Bosnien-Herzegowina, <http://www.amnesty.de/umleitung/1999/deu04/001?lang=de%2526mimetype%3Dtext/html&print=1>, zuletzt besucht am 01.03.2009.
- Amnesty International*: Bosnien-Herzegowina, Jahresbericht 2007, <http://www.amnesty.de/umleitung/2007/deu03/020?lang=de%2526mimetype%3Dtext/html&print=1>, zuletzt besucht am 24.03.2009.
- Amnesty International*: Bosnien-Herzegowina, Jahresbericht 2008, <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2008/bosnien-und-herzegowina>, zuletzt besucht am 24.03.2009.
- Ashdown, Patrick*: Antrittsrede des neuen Hohen Repräsentanten in Bosnien-Herzegowina, Paddy Ashdown, am 27. Mai 2002 vor dem Parlament in Sarajewo (Auszüge), in: Internationale Politik, Ausgabe 5, 2003, Dokumente zur Entwicklung auf dem Balkan, [http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang2003/mai03/download/f01461e20b6011db84a57f6dc333c42dc42d/original\\_Dokumente\\_Balkan\\_0305.pdf](http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang2003/mai03/download/f01461e20b6011db84a57f6dc333c42dc42d/original_Dokumente_Balkan_0305.pdf), S. 113–118, zuletzt besucht am 20.12.2008.
- Ashdown, Patrick / Holbrooke, Richard*: A Bosnian powder keg, in: The Guardian, 22.10.2008, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/oct/22/ashdown-holbrooke-bosnia-balkan-dayton/print>, zuletzt besucht am 09.11.2008.
- Associated Press*: Dodik 'No' to Police Reform, 01.11.2006, abrufbar unter [http://www.bosnia.org.uk/news/news\\_body.cfm?newsid=2235](http://www.bosnia.org.uk/news/news_body.cfm?newsid=2235), zuletzt besucht am 19.02.2009.
- Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland*: Länderinformation Bosnien- und Herzegowina – Außenpolitik, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/BosnienUndHerzegowina/Aussenpolitik.html>, zuletzt besucht am 02.11.2008.



- Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland*: Stabilitätspakt für Südosteuropa und Regionaler Kooperationsrat, Stand: 10.12.2008, <http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Suedosteuropa/Stabilitaetspakt.html#>, zuletzt besucht am 20.12.2008.
- Baumann, Robert F.*: IFOR, SFOR and Civil Implementation, in: *Armed Peacekeepers in Bosnia*, hrsg. von Robert F. Baumann, George W. Gawrych, Walter E. Kretchik, Fort Leavenworth 2004, S. 171–213.
- Bayley, David H.*: *Changing the Guard – Developing Police Abroad*, New York 2006.
- Bayley, David H.*: *The Contemporary Practices of Policing: A Comparative View*, in: *Civilian Police and Multinational Peacekeeping – A Workshop Series – A Role for Democratic Policing*, <http://www.ncjrs.gov/pdffiles/172842.pdf>, Washington 1997, S. 3–8, zuletzt besucht am 19.11.2008.
- BBC News*: *Bosnian Licence for Silence*, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/52842.stm>, 02.02.1998, zuletzt besucht am 06.12.2008.
- Becirevic, Edina*: *The Bosnian Approach to the Fight Against Terrorism*, in: *The Fight Against the Terrorism and Crisis Management in the Western Balkans*, hrsg. von Iztok Prezelj, Ljubljana 2007, S. 77–94.
- Bendiek, Annegret*: *GASP und Südosteuropapolitik der Europäischen Union*, in: *Die Europäische Union im 21. Jahrhundert – Theorie und Praxis europäischer Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik*, hrsg. von Hans-Georg Ehrhart, Sabine Jaberg, Bernhard Rinke, Jörg Waldmann, Wiesbaden 2007, S. 162–173.
- Bickel, Markus*: *Alle rufen: Paddy, go home*, in: *Stuttgarter Zeitung*, 24.10.2005, abrufbar unter: [http://www.esiweb.org/pdf/esi\\_europeanraj\\_reactions\\_id\\_36.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/esi_europeanraj_reactions_id_36.pdf) zuletzt besucht am 09.11.2008.
- Bickel, Markus*: *Konfliktanalyse Bosnien-Herzegowina*, in: *Studien zur länderbezogenen Konfliktanalyse*, November 2005, <http://www.fes-bih.com.ba/publikacije/20051101-Konfliktstudie-Bickel.pdf>, zuletzt besucht am 09.11.2008.
- Bjerregard, Rasmus*: *Ethnische Politik und Nationalismus in Ex-Jugoslawien – Ein Plädoyer für individuelle Kulturrechte*, Juni 2000, <http://www.dreigliederung.de/download/2000-06-030.pdf>, zuletzt besucht am 22.02.2009.
- Bolzen, Stefanie*: *Scharfe Kritik an Arbeit von Schwarz-Schilling in Bosnien-Herzegowina*, 16.02.2007, in: *welt.de*, [http://www.welt.de/politik/article718551/Scharfe\\_Kritik\\_an\\_Arbeit\\_von\\_Schwarz\\_Schilling\\_in\\_Bosnien\\_Herzegowina.html?print=yes](http://www.welt.de/politik/article718551/Scharfe_Kritik_an_Arbeit_von_Schwarz_Schilling_in_Bosnien_Herzegowina.html?print=yes), zuletzt besucht am 10.11.2008.
- Bosnia and Herzegovina Ministry of Security*: *State Investigation and Protection Agency – Territorial organisation*, <http://sipa.gov.ba/en/orgtera.html>, zuletzt besucht am 22.12.2008.

- Brüggmann, Mathias / Rinke, Andreas*: Berlin macht Hoffnung auf Eu und Nato, 13.01.2010, in: handelsblatt.de, [http://www.handelsblatt.com/politik/\\_b=2511907,\\_p=6,\\_t=ftprint,doc\\_page=0;printpage](http://www.handelsblatt.com/politik/_b=2511907,_p=6,_t=ftprint,doc_page=0;printpage), zuletzt besucht am 27.01.2010.
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten*: Außenpolitischer Bericht 2006, in: Jahrbuch der Österreichischen Außenpolitik, [http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik\\_Zentrale/4723\\_aussenpolitischer\\_bericht\\_2006.pdf](http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/4723_aussenpolitischer_bericht_2006.pdf), zuletzt besucht am 09.11.2008.
- Bundeszentrale für politische Bildung*: Lexikon – Westeuropäische Union (WEU), [http://www.bpb.de/popup/popup\\_lemmata.html?guid=GR5FRP](http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=GR5FRP), zuletzt besucht am 24.12.2008.
- Butkovic, Davor*: Hrvatska nece postati Bejrut, ali se vec pretvorila u Kolumbiju, in: Jutarnji List, 25.10.2008, [http://www.jutarnji.hr/ispis\\_clanka.jl?artid=138466](http://www.jutarnji.hr/ispis_clanka.jl?artid=138466), zuletzt besucht am 28.02.2009.
- Buwitt, Detlef*: Internationale Polizeieinsätze bei UNO-Friedensmissionen – Erfahrungen und Lehren aus Bosnien-Herzegowina und im Kosovo, BITS Research Report 01.1, Dezember 2001, abrufbar unter: <http://www.bits.de/public/pdf/rr01-1.pdf>, zuletzt besucht am 26.02.2009.
- Canada History*: UN Balkans, <http://www.canadahistory.com/sections/war/peacekeeping/unbalkans.htm>, zuletzt besucht am 23.12.2008.
- Caparini, Marina*: Security Sector Reform and Post-Conflict Stabilization: The Case of the Western Balkans, in: SIPRI Yearbook 2004, Armaments, Disarmaments and International Security, Kapitel 7, Oxford 2004, Artikel abrufbar unter: [http://www.dcaf.ch/publications/e-publications/SSR\\_yearbook2004/Chapter\\_7\\_Caparini.pdf](http://www.dcaf.ch/publications/e-publications/SSR_yearbook2004/Chapter_7_Caparini.pdf), zuletzt besucht am 22.11.2008.
- Carty, Kevin*: Pursuing the principality of community-based policing, Interview in: OSCE-Magazine, April 2007, <http://www.osce.org/item/23760.html?ch=819>, S. 19–21, zuletzt besucht am 20.03.2009.
- Celador, Gemma Collantes*: Police Reform through 'Democratic Policing', in: Peace Without Politics? Ten Years of International Statebuilding in Bosnia, hrsg. von: David Chandler, Oxon, New York 2006, S. 58–70.
- Cerkez-Robinson, Aida*: Police Seize Control of Croatia Bank, 06.04.2001, <http://www.balkanpeace.org/index.php?index=article&articleid=7028>, zuletzt besucht am 17.11.2008.
- Champion, Brian*: Ethnic Cleansing, in: Encyclopedia of Murder and Violent Crime, 2003, Lexikon, Sage Publications, [http://sage-ereference.com/violentcrime/Article\\_n148.html](http://sage-ereference.com/violentcrime/Article_n148.html), zuletzt besucht am 23.11.2008.

- Chandler, David*: Bosnia – Faking Democracy after Dayton, 2. Auflage, London 2000.
- Chandler, David*: Introduction, in: Peace Without Politics? Ten Years of International Statebuilding in Bosnia, hrsg. von: David Chandler, Oxon, New York 2006, S. 1–15.
- Chollet, Derek / Freeman, Bennett*: The Secret History of Dayton-U.S. Diplomacy and the Bosnia Peace Process 1995, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 171, 21.11.2005, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB171/#study>, zuletzt besucht am 23.02.2009.
- Christopher, Warren*: The General Framework Agreement – Press conference, 21.11.1995, <http://www.nato.int/Ifor/gfa/gfa-conf.htm>, zuletzt besucht am 24.10.2008.
- Clark, Wesley*: Building a lasting Peace in Bosnia and Herzegovina, in: NATO Review Web Edition, Jahrgang 46, Ausgabe 1, 1998, <http://www.nato.int/docu/review/1998/9801-06.htm>, zuletzt besucht am 28.02.2009.
- Coliver, Sandra*: Establishing Accountability in Human Rights Violations, in: Human Rights in Bosnia and Herzegovina after Dayton – From Theory to Practice, hrsg. von Wolfgang Benedek, Heike Alefsen, Michael O'Flaherty, Ermin Sarajlija, Sarajevo, Boston 1998, S. 81–94.
- Commission of the European Communities*: Feasibility Study, 18.11.2003, <http://www.seerecon.org/bosnia/documents/SAA%20Feasibility%20Study%20BiH.pdf>, zuletzt besucht am 20.11.2008.
- Coppola, Vincenzo*: Auszüge eines Interviews mit Dnevni Avaz auf [www.eupm.org](http://www.eupm.org), 01.01.2009, <http://www.eupm.org/Details.aspx?ID=813&TabID=3>, zuletzt besucht am 13.01.2009.
- Coppola, Vincenzo*: Interview in EUPM Mission Mag, Nr. 51, 14.10.2008, <http://www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20051.pdf>, S. 1, zuletzt besucht am 25.12.2008.
- Coppola, Vincenzo*: Interview in EUPM Mission Mag, Nr. 51, 14.10.2008, <http://www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20051.pdf>, S. 4–5, zuletzt besucht am 25.12.2008.
- Coppola, Vincenzo*: Interview in: Glas Srpske, (ohne Seitenzahl), 22.09.2008.
- Coppola, Vincenzo*: Interview in Nato Review Balkans 2008, Dokumentation, Juli 2008, [http://www.nato.int/docu/review/2008/07/VID\\_BOSNIA\\_POLICE/EN/index.htm](http://www.nato.int/docu/review/2008/07/VID_BOSNIA_POLICE/EN/index.htm), zuletzt besucht am 23.01.2009.
- Coppola, Vincenzo*: Security Sector Reform in Bosnia-Herzegovina and the Western Balkans, Präsentation von Vincenzo Coppola auf der George C. Marshall Center Conference in Sarajevo, 20.06.2007, [http://www.marshallcenter.org/sitegraphic/lang-de/page-mc-index-1/xdocs/conf/conferences-current/static/xdocs/conf/static/2007-conferences/0721/0721\\_Coppola.pdf](http://www.marshallcenter.org/sitegraphic/lang-de/page-mc-index-1/xdocs/conf/conferences-current/static/xdocs/conf/static/2007-conferences/0721/0721_Coppola.pdf), zuletzt besucht am 25.12.2008.

- Council of the European Union*: Council Joint Action of 11 March 2002 on the European Union Police Mission, (2002/210/CFSP), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:070:0001:006:EN:PDF>, zuletzt besucht am 02.03.2009.
- Cox, Marcus / Gerald Knaus*: Open Letter to Lord Ashdown – After the Bonn Powers, 16.07.2003, [http://www.esiweb.org/pdf/esi\\_document\\_id\\_60.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_60.pdf), zuletzt besucht am 12.11.2008.
- Curic, B.*: BiH trziste za sverc droge, oruzja, goriva, cigara..., in: Nezavisne Novine, 04.03.2007, <http://www.nezavisne.com/dogadjaji/vijesti/6704/BiH-trziste-i-tranzit-za-sverc-droge-oruzja-goriva-cigara.html>, zuletzt besucht am 28.02.2009.
- Danner, Mark*: Operation Storm, 22.10.1998, <http://www.markdanner.com/articles/print/50#fnr8>, zuletzt besucht am: 03.10.2008.
- Hamburger Abendblatt*: Neue Opferzahlen – 100000 Tote im Bosnien-Krieg, 22.06.2007, <http://www.abendblatt.de/politik/europa/article474488/100-000-Tote-im-Bosnien-Krieg.html>, zuletzt besucht am 24.10.2008.
- Das, Dilip K. / Palmiotto, Michael J.*: World Police Encyclopedia, Volume 1, A-K, 2. Auflage, New York & London 2006.
- Davidov, Veronika*: Titoism, in: Encyclopedia of Politics: The Left and The Right, 2005, Sage Publications, [http://sage-ereference.com/politics/Article\\_n230.html](http://sage-ereference.com/politics/Article_n230.html), zuletzt besucht am 23.11.2008.
- Debiel, Tobias / Sticht, Monika*: (Ohn-)Mächtige Samariter – Humanitäre NGOs zwischen Intervention, Kommerz und Barmherzigkeit, in: NGOs im Spannungsfeld zwischen von Krisenprävention und Sicherheitspolitik, hrsg. von Silke Roth und Ansgar Klein, Wiesbaden 2007, S. 165–178.
- Der SPIEGEL*: „Nichts zu tolerieren“ – Interview mit Miroslav Lajcak, in *Der SPIEGEL*, Heft 43/2007, S. 154.
- Der SPIEGEL*: „Pfeile in die Seele“ – Interview mit Valentin Inzko, in *Der SPIEGEL*, Heft 42/2009, S. 94.
- Deutscher Bundestag*: Anwendung der Bonn Powers durch den Hohen Repräsentanten in Bosnien-Herzegowina – Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Rainer Stinner, Birgit Homburger, Elke Hoff, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Drucksache 16/4801 vom 22.03.2007, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/048/1604801.pdf>, zuletzt besucht am 07.11.2008.
- Deutscher Bundestag*: Unterrichtung durch die Bundesregierung – Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse ihrer Bemühungen um die Weiterentwicklung der politischen und ökonomischen Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und ganz Südosteuropa für das Jahr 2004, Drucksache 15/4813, 08.02.2005, <http://dip21.bundesstaatlich/dip21/btd/15/048/1504813.pdf>, zuletzt besucht am 20.12.2008.

- Dietz, Peter*: Kurzbericht über die Friedensmission der UN der ersten europäischen Polizeimission in Bosnien-Herzegowina, <http://www.fhvr-polizei.bayern.de/about/ausland/ausland-2003/dietz.pdf>, zuletzt besucht am 16.12.2008.
- Dimitrijevic, Vedrana / Kunstek, Petrunela*: Voice from the street – What do you think about police reform?, in: EUPM Mission Mag, Ausgabe 11, 15. Januar 2007, <http://www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20011.pdf>, S. 12, zuletzt besucht am 05.03.2009.
- Directorate for European Integration BiH*: EU-B&H Relations Chronology, <http://www.die.gov.ba/popup/print.asp?ID=16>, zuletzt besucht am 22.01.2009.
- Doyle, Michael H.*: Too Little, Too Late? Justice and Security Reform in Bosnia and Herzegovina, in: Construction Justice and Security after War, hrsg. von: Charles T. Call, Washington 2006, S. 231–270.
- Drashtak, Raphael*: Die militärischen Handlungsschemata der Konfliktparteien im ehemaligen Jugoslawien 1995 bis zum Friedensvertrag von Dayton, Dissertation, Wien 2002.
- Drustvo za ugrozene narode*: Mostar, <http://gfbv.ba/index.php?id=143>, zuletzt besucht am 23.02.2009.
- Drustvo za ugrozene narode*: Runder Tisch „Suche nach Gerechtigkeit – Unterstützung der Entwicklung des demokratischen Prozesses als Basis für Versöhnung und Wiederherstellung einer multiethnischen Gemeinschaft in der Herzegowina“, <http://gfbv.ba/index.php?id=150>, zuletzt besucht am 01.03.2009.
- Dziedzic, Michael J. / Bair, Andrew*: Bosnia and the International Police Task Force, in: Policing the New World Disorder, hrsg. von Robert B. Oakley, Michael J. Dziedzic und Eliot M. Goldberg, Washington D.C. 1998, S. 253–314.
- Dziedzic, Michael J. / Bair, Andrew*: The International Police Task Force, in: Lessons from Bosnia: The IFOR Experience, hrsg. von Larry K. Wentz, Washington 1998, [http://www.dodccrp.org/files/Wentz\\_Bosnia.pdf](http://www.dodccrp.org/files/Wentz_Bosnia.pdf), S. 139–166, zuletzt besucht am 07.11.2008.
- Ehrke, Michael*: Bosnien: Zur politischen Ökonomie erzwungenen Friedens, <http://library.fes.de/pdf-files/id/01456.pdf>, zuletzt besucht am 02.11.2008, Bonn 2002.
- Ehrke, Michael*: Von der Raubökonomie zur Rentenökonomie Mafia, Bürokratie und internationales Mandat in Bosnien, in: Internationale Politik und Gesellschaft 2003, S. 123–154.
- Eisele, Manfred*: Friedenssicherung, in: Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen, hrsg. von Helmut Volger, München, Wien 2007, S. 131–162.
- English, Charles*: Ambassador Charles English: The Future of BiH Twelve Years After Dayton, 21.11.2007, [http://sarajevo.usembassy.gov/event\\_20071121.html](http://sarajevo.usembassy.gov/event_20071121.html), zuletzt besucht am 06.03.2009.

- Eralp, Ulas Doga*: The Police Reform in BiH, the way to move forward into the EU, 9. jährlicher Harvard Kokkalis-Graduierten-Arbeitskreis, 02.02.2007, [http://www.hks.harvard.edu/kokkalis/GSW9/Eralp\\_paper.pdf](http://www.hks.harvard.edu/kokkalis/GSW9/Eralp_paper.pdf), zuletzt besucht am 19.02.2009.
- ESDP Newsletter*: Introducing CPCC, in: European Security and Defence Policy Newsletter, Ausgabe 6, Juli 2008, S. 24–25, [http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/pages24-25-CEU8003ESDP6final\\_vers.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/pages24-25-CEU8003ESDP6final_vers.pdf), zuletzt besucht am 13.01.2009.
- EUFOR*: EUFOR History – Operation Althea, [http://www.euforbih.org/eufor/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=13](http://www.euforbih.org/eufor/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=13), zuletzt besucht am 17.12.2008.
- EUPM*: Lujic dissatisfied with cooperation between police agencies, 16.02.2009, <http://www.eupm.org/Details.aspx?ID=1000&TabID=9>, zuletzt besucht am 24.03.2009.
- EUPM*: Mission Mag, Ausgabe Nr. 11, 15.01.2007, <http://www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20011.pdf>, S. 3, zuletzt besucht am 05.03.2009.
- EUPM*: Mission Mag, Ausgabe Nr. 23, 23.07.2007, <http://www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20023.pdf>, S. 3, zuletzt besucht am 18.02.2009.
- EUPM*: Mission Mag, Ausgabe Nr. 40, 21.04.2008, <http://www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20040.pdf>, S. 1, zuletzt besucht am 26.12.2008.
- EUPM*: Mission Mag, Ausgabe Nr. 50, 29.09.2008, <http://www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20050.pdf>, S. 6, zuletzt besucht am 06.03.2009.
- EUPM*: Mission Mag, Security Reform: EU Officials Discuss the Way Ahead, Ausgabe Nr. 44, 19.06.2008, <http://www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20044.pdf>, S. 3, zuletzt besucht am 06.03.2009.
- EUPM*: Overview, 12.07.2008, <http://www.eupm.org/Overview.aspx>, zuletzt besucht am 07.12.2008.
- EUPM*: PPID Media Summary, 05.10.2007, <http://www.eupm.org/Details.aspx?ID=620&TabID=5>, zuletzt besucht am 11.11.2008.
- EUPM*: Riots break out in Mostar upon football match Turkey – Croatia, 23.06.2008, <http://www.eupm.org/Details.aspx?ID=735&TabID=9>, zuletzt besucht am 24.03.2009.
- EUPM*: Sipa and Border Police to jointly fight terrorism, 23.01.2008, <http://www.eupm.org/Details.aspx?ID=623&TabID=9>, zuletzt besucht am 24.03.2009.

- Euractiv*: Bosnia-Herzegovina opens EU association talks, 25.01.2006, in: EU News, Policy Positions & EU Actors online, [http://www.euractiv.com/en/enlargement/bosnia-herzegovina-opens-eu-association-talks/article-151918?\\_print](http://www.euractiv.com/en/enlargement/bosnia-herzegovina-opens-eu-association-talks/article-151918?_print), zuletzt besucht am 21.01.2009.
- Euronews*: Ausschreitungen nach Fußballspiel Türkei – Kroatien in Mostar, 21.06.2008, <http://www.euronews.net/de/article/21/06/2008/football-fans-clash-in-mostar>, zuletzt besucht am 17.02.2009.
- Europäisches Parlament*: Pressebericht 20-02-97(2) – Aktuelle und dringliche Fragen – Lage in Mostar und Brcko, <http://www.europarl.europa.eu/press/sdp/journ/de/1997/n9702202.htm>, zuletzt besucht am 27.02.2009.
- Europäische Union*: EU Road Map – Steps to be taken by Bosnia and Herzegovina to Prepare for a Launch of a Feasibility Study, 08.03.2000, <http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/EURoadMap.pdf>, zuletzt besucht am 21.01.2009.
- Europäische Union*: Final Assessment Report – Financial, Organisational and Administrative Assessment of the BiH Police Forces and the State Border Service, Sarajevo, 30.06.2004, [http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/EU\\_Functional\\_Review\\_of\\_Police.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/EU_Functional_Review_of_Police.pdf), zuletzt besucht am 24.01.2009, zitiert als: Final Assessment Report, S.
- European Commission / World Bank*: Economic Reconstruction and Economic Development in South East Europe – 1999 PHARE and OBNOVA indicative country programme for Bosnia and Herzegovina, Brüssel 1999, <http://www.seerecon.org/bosnia/ec/phare/index.html>, zuletzt besucht am 22.01.2009.
- European Commission Enlargement*: About Cards, [http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/cards/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/cards/index_en.htm), zuletzt besucht am 02.12.2008.
- European Commission Enlargement*: Bosnia and Herzegovina – Relations with the EU, [http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidate-countries/bosnia\\_and\\_herzegovina/eu\\_bosnia\\_and\\_herzegovina\\_relations\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidate-countries/bosnia_and_herzegovina/eu_bosnia_and_herzegovina_relations_en.htm), zuletzt besucht am 03.12.2008.
- European Commission Enlargement*: Conclusion of the General Affairs Council of 26. February 1996, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/gena/028a0001.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/028a0001.htm), zuletzt besucht am 03.12.2008.
- European Commission Enlargement*: The Stabilisation and Association Process, [http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accesion\\_process/how\\_does\\_a\\_country\\_join\\_the\\_eu/sap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/index_en.htm), zuletzt besucht am 02.12.2008.

- European Commission Enlargement*: Zagreb Summit, Final Declaration, 24.11.2000, [http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accession\\_process/how\\_does\\_a\\_country\\_join\\_the\\_eu/sap/zagreb\\_summit\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/zagreb_summit_en.htm), zuletzt besucht am 03.12.2008.
- European Council*: Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC), [http://consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=1487&lang=EN](http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1487&lang=EN), zuletzt besucht am 13.01.2009.
- European Council*: EU Military Committee (EUMC), [http://consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=1065&lang=en](http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1065&lang=en), zuletzt besucht am 13.01.2009.
- European Council*: Council Regulation (EC) No. 2666/ 2000, 05.12.2000, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/cards/general/2666\\_00\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/general/2666_00_en.pdf), zuletzt besucht am 02.12.2008.
- European Council*: 2409<sup>th</sup> Council meeting, General Affairs, 6247/ 02 (Presse 30), 18. und 19. Februar 2002, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/GENERAL%20AFFAIRS%2018.02.02.pdf>, zuletzt besucht am 30.11.2008.
- Europäische Kommission*: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2004, Brüssel, Luxemburg 2005, <http://europa.eu/generalreport/de/rg2004.pdf>, zuletzt besucht am 18.12.2008.
- European Stability Initiative*: In search of politics: the evolving international role in Bosnia and Herzegovina – ESI Discussion Paper, 01.11.2001, [http://www.esiweb.org/pdf/esi\\_document\\_id\\_22.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_22.pdf), zuletzt besucht am 15.12.2008.
- European Stability Initiative*: One year on: the injustice continues, [http://www.esiweb.org/pdf/esi\\_mount\\_olympus\\_reactions\\_id\\_12.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/esi_mount_olympus_reactions_id_12.pdf), zuletzt besucht am 20.11.2008.
- European Stability Initiative*: On Mount Olympus – How the UN violated Human Rights in Bosnia and Herzegovina, and why nothing has been done to correct it, 10.02.2007, [http://www.esiweb.org/index.php?lang=de&id=156&document\\_ID=84](http://www.esiweb.org/index.php?lang=de&id=156&document_ID=84), zuletzt besucht am 20.11.2008.
- European Stability Initiative*: The worst in class – How the international protectorate hurts the European future of Bosnia and Herzegovina, 08.11.2007, [http://www.esiweb.org/pdf/esi\\_document\\_id\\_98.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_98.pdf), zuletzt besucht am 22.12.2008.
- EUSR*: Action Plan for the Implementation of the Mostar Declaration, 22.11.2007, <http://www.eusrbih.eu/Print/?cid=2205,1,1>, zuletzt besucht am 14.02.2009.
- EUSR*: Agreement on Restructuring of Police Structures in BiH, 05.10.2005, <http://www.eusrbih.eu/Print/?cid=2130,1,1>, zuletzt besucht am 08.02.2009.
- EUSR*: Media, 18.08.2006, <http://www.eusrbih.eu/Print/?cid=152,1,1>, zuletzt besucht am 08.01.2009.



- EUSR*: Mostar Declaration on Police Reform, 29.10.2007, <http://www.eusrbih.eu/Print/?cid=2109,1,1>, zuletzt besucht am 14.02.2009.
- EUSR*: Report to the European Parliament by the OHR and EU Special Representative for BiH, June-December 2004, 01.11.2005, <http://www.eusrbih.eu/Print/?cid=79,1,1>, zuletzt besucht am 30.01.2009.
- Fearon, Kate / Muzur, Mirsada*: Freedomhouse – Country Report – Bosnia and Herzegovina (2006), <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=47&nit=413&year=2006>, zuletzt besucht am 02.02.2009.
- Federalni Zavod za Statistiku*: Stanovništvo Federacije Bosne i Hercegovine 1996–2006 – Statistički Bilten Br. 110, Sarajevo 2008, <http://www.fzs.ba/Dem/stanovnistvo-bilten110.pdf>, zuletzt besucht am 22.11.2008.
- Feltes, Thomas*: Community Oriented Policing in Germany – Training and Education, Handout – gekürzte Version, ursprüngliche Version veröffentlicht in: An International Journal of Police Strategies and Management, Jahrgang 25, Ausgabe 1, 2002, S. 48–59.
- Feller, Stefan*: Interview in eupm.org, 31.12.2008, <http://www.eupm.org/Details.aspx?ID=1009&TabID=4>, zuletzt besucht am 08.01.2009.
- Feller, Stefan*: Interview in Mission Mag Nr. 52, 29.10.2008, <http://www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20052.pdf>, S. 3 zuletzt besucht am 25.12.2008.
- Fitzgerald, Ben / Jayamaha, Dilshika / Brady, Scott / Pappin, Joanne*: International Transitional Law Enforcement Environment: TLE Capabilities for International Operations, U.S. Department of Defense, Januar 2009, <https://pksoi.army.mil/Docs/Stability%20Policing/Noetic%20TLE%20Project%20International%20Environment%20-%20Jan%2009.pdf>, zuletzt besucht am 02.03.2009.
- Flottau, Renate*: Weisse Qaida in Bosnien, in: Spiegel Online, 03.12.2006, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,druck-451729,00.html>, zuletzt besucht am 07.11.2008.
- Flottau, Renate*: Der Fluch von Dayton, in: Der SPIEGEL, Heft 23/ 2006, S. 134–136.
- Focus Online*: EU-Erweiterung, Streit flammt wieder auf, 28.03.2009, [http://www.focus.de/politik/ausland/eu-erweiterung-streit-flammt-wieder-auf\\_aid\\_384970.html](http://www.focus.de/politik/ausland/eu-erweiterung-streit-flammt-wieder-auf_aid_384970.html), zuletzt besucht am 28.03.2009.
- Foreign and Commonwealth Office*: International Policing in Bosnia and Herzegovina, 21.11.2002, [http://www.fco.gov.uk/resources/en/news/2002/11/fco\\_not\\_201102\\_rammellbosnia](http://www.fco.gov.uk/resources/en/news/2002/11/fco_not_201102_rammellbosnia), zuletzt besucht am 07.12.2008.
- Foreign and Commonwealth Office*: Results of DFID's Community Policing Project presented in Zenica, 17.11.2005, <http://ukinbih.fco.gov.uk/en/newsroom/?view=News&id=2053255>, zuletzt besucht am 24.03.2009.

- Frauenkron, Peter*: Case study – end to end results, Podcast, European Serious Organised Crime Conference, Liverpool, März 2008, <http://www.policyreview.tv/podcast/87/872>, zuletzt besucht am 12.03.2009.
- Frauenkron, Peter*: Case study – end to end results, Präsentation, European Serious Organised Crime Conference, Liverpool, März 2008, [http://www.policyreview.tv/document\\_stream.php?document\\_id=549&conf\\_id=87](http://www.policyreview.tv/document_stream.php?document_id=549&conf_id=87), zuletzt besucht am 12.03.2009.
- Fried, Daniel*: Assistant Secretary of State Daniel Fried's Remarks to Bosnia-Herzegovina's Parliament, 04.04.2007, [http://sarajevo.usembassy.gov/event\\_20070404.html](http://sarajevo.usembassy.gov/event_20070404.html), zuletzt besucht am 06.03.2009.
- Funke, Hajo / Rhotert, Alexander*: Unter unseren Augen – Ethnische Reinheit, Die Politik des Milosevic Regimes und die Politik des Westens, Berlin 1999.
- Fuster, Thomas*: Stillstand bei Bosniens Verfassungsreform, 23.02.2009, in: Neue Zürcher Zeitung, [http://www.nzz.ch/nachrichten/international/stillstand\\_bei\\_bosniens\\_verfassungsreform\\_1.2068054.html?printview=true](http://www.nzz.ch/nachrichten/international/stillstand_bei_bosniens_verfassungsreform_1.2068054.html?printview=true), zuletzt besucht am 10.03.2009.
- Gebauer, Matthias / Koelbl, Susanne*: Drogenbekämpfung in Afghanistan – Tötungsbefehl entsetzt deutsche Politiker, in: Spiegel Online, 29.01.2009, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,druck-604369,00.html>, zuletzt abgerufen am 29.01.2009.
- Gill, Thomas J.*: The Air Land Battle – The right doctrine for the next war?, 1990, <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/1990/GTJ.htm>, zuletzt abgerufen am 05.03.2009.
- Goette, Julia*: Von Den Haag bis Dayton – Die internationale Staatengemeinschaft auf der Suche nach einer Lösung des 3. Balkankrieges (1991–1996), in: Der Balkan: eine europäische Krisenregion in Geschichte und Gegenwart, in: Historische Mitteilungen, Beiheft Nr. 16, 1997, hrsg. von: Jürgen Elvert, S. 223–246.
- Gouy, Anne-Claude*: From Dayton to Brussels, in: SFOR Informer, Ausgabe 154, 19.12.2002, <http://www.nato.int/SFOR/indexinf/154/p04a/t02p04a.htm>, zuletzt besucht am 02.03.2009.
- Gromes, Thorsten / Moltmann, Bernhard / Schoch, Bruno*: Demokratie – Experimente in Nachbürgerkriegsgesellschaften, Bosnien und Herzegowina, Nordirland und Kosovo im Vergleich, in: HSFK Report 9/2004, [http://www.hsfk.de/downloads/report\\_0904.pdf](http://www.hsfk.de/downloads/report_0904.pdf), zuletzt besucht am 09.11.2008.
- Grotzky, Johannes*: Titos Traum zerbricht, in: Die Zeit, Ausgabe 42, 12.10.1990, abrufbar unter: <http://www.zeit.de/1990/42/Titos-Traum-zerbricht>, S. 7, zuletzt besucht am 22.02.2009.

- Groves, Leslie*: Desk Review of Social Exclusion in the Western Balkans, 28.07.2006, <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/social-exclusion-desk-review-aug-06.pdf>, zuletzt besucht am 24.03.2009.
- Gustenau, Gustav E.*: Die Rolle der NATO im südosteuropäischen Krisenraum. Möglichkeiten und Grenzen von Friedensoperationen, in: Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1999, abrufbar unter: [http://www.bmlv.gv.at/pdf\\_pool/publikationen/03\\_jb99\\_35.pdf](http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/03_jb99_35.pdf), zuletzt besucht am 23.09.2009.
- Hadzic, Leila*: As Dayton Undergoes Proposals for Reform, the Status of Freedom of Movement, Refugee Returns, and War Crimes in Bosnia And Herzegovina, in: Human Rights Review, Nr. 9, 31.10.2007, DOI 10.1007/s12142-007-0033-3, <http://www.springerlink.com/content/j15007519h36p211/fulltext.pdf>, S. 137–151, zuletzt besucht am 06.12.2008.
- Hammarberg, Thomas*: Council of Europe – Commissioner for Human Rights: Issue of Decertified Police Officers in Bosnia and Herzegovina, 17.01.2007, [http://www.coe.ba/pdf/CommDH\\_2007\\_2\\_Report\\_BiH\\_Special\\_Mission\\_17\\_01\\_2007.pdf](http://www.coe.ba/pdf/CommDH_2007_2_Report_BiH_Special_Mission_17_01_2007.pdf), zuletzt besucht am 20.11.2008.
- Hardy, Kerensa*: COMSFOR, High representative address Mostar, Grude unrest, in: SFOR Informer, Ausgabe Nr. 111 vom 18.04.2001, <http://www.nato.int/SFOR/indexinf/111/s111p11a/t01041811a.htm>, zuletzt besucht am 17.11.2008.
- Hardy, Kerensa*: Officials discuss Hercegovacka Banka operation, in: SFOR Informer, Ausgabe Nr. 112 vom 03.05.2001, <http://www.nato.int/SFOR/indexinf/112/s112p02a/t0105032a.htm>, zuletzt besucht am 17.11.2008.
- Heckmann, Dirk-Oliver*: EU muss Bosnien eine Perspektive bieten, Interview mit Christian Schwarz-Schilling, 29.06.2007, Deutschlandfunk dradio.de, [http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview\\_dlf/641442/](http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/641442/), zuletzt besucht am 10.11.2008.
- Hendrickson, Ryan C.*: Den Rubikon überschreiten, <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/german/history.html>, zuletzt abgerufen am 03.11.2008.
- Hennerbichler, Ferdinand*: Bosnien: Anhaltender Poker um Polizeireform, 09.10.2007, <http://www.wieninternational.at/de/node/5227>, zuletzt besucht am 12.11.2008.
- Hennerbichler, Ferdinand*: Karadzic verhaftet – Riesenschritt für Serbien Richtung EU, 23.07.2008, <http://www.wieninternational.at/de/print/9635>, zuletzt besucht am 24.02.2009.
- Hess, Christine*: Die rechtliche Aufarbeitung von Kriegsverbrechen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen – eine Analyse aus Perspektive der Opfer, zugleich Dissertation, Frankfurt am Main 2007.

- Hicks, Peggy*: The Human Rights Role of the Office of the High Representative and other Implementing Organisations, in: Human Rights in Bosnia and Herzegovina after Dayton – From Theory to Practice, hrsg. von Wolfgang Benedek, Heike Alefsen, Michael O’Flaherty, Ermin Sarajlija, Sarajevo, Boston 1998, S. 127–148.
- Hodzic, Dzenana*: Challenges for BiH in the EU, [http://www.boell.eu/downloads/Challenges\\_for\\_BiH\\_in\\_the\\_EU.pdf](http://www.boell.eu/downloads/Challenges_for_BiH_in_the_EU.pdf), zuletzt besucht am 28.11.2008.
- Hofmann, Axel*: „Krieg in den Köpfen existiert noch“, Interview mit Hans Koschnik, in: Focus, Ausgabe 51, Jahrgang 1998, abrufbar unter: [http://www.focus.de/politik/deutschland/deutschland-krieg-in-den-koepfen-existiert-noch\\_aid\\_173601.html?drucken=1](http://www.focus.de/politik/deutschland/deutschland-krieg-in-den-koepfen-existiert-noch_aid_173601.html?drucken=1), zuletzt besucht am 04.03.2009.
- Holbrooke, Richard*: Meine Mission – Vom Krieg zum Frieden in Bosnien, München 1998.
- HR-Net – Hellenic Resources Network*: RFE/RL Newline, Vol. 2, No. 108, 98-06-08, Nr. 19, <http://www.hri.org/news/balkans/rferl/1998/98-06-08.rferl.html#19>, zuletzt besucht am 06.12.2008.
- ICG*: Bosnia’s Nationalist Governments: Paddy Ashdown and the paradoxes of state building, ICG Balkans Report No. 146, 22.07.2003, <http://www.crisisgroup.org/home/getfile.cfm?id=154&tid=1474&type=pdf&l=1>, zuletzt abgerufen am 10.11.2008.
- ICG*: *Bosnia*: Reshaping the international machinery, ICG Balkans Report No. 121, 29.11.2001, <http://www.crisisgroup.org/home/getfile.cfm?id=175&tid=1495&type=pdf&l=1>, zuletzt besucht am 04.11.2008.
- ICG*: Bosnia’s stalled Police Reform – No Progress, No EU, Crisis Group Europe Report No. 164, 06.09.2005, <http://www.crisisgroup.org/home/getfile.cfm?id=1954&tid=3645&type=pdf&l=1>, zuletzt besucht am 02.11.2008.
- ICG*: Paddy Ashdown, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5537&l=1>, zuletzt besucht am 09.11.2008.
- ICG*: Policing the Police in Bosnia – A further Reform Agenda, ICG Balkans Report No. 130, 10.05.2002, <http://www.crisisgroup.org/home/getfile.cfm?id=180&tid=1500&type=pdf&l=1>, zuletzt besucht am 02.11.2008.
- ICTY*: Judgement – Prosecutor vs. Momcilo Krajisnik, 27.09.2006, <http://www.un.org/icty/krajisnik/trialc/judgement/kra-jud060927e.pdf>, zuletzt abgerufen am 22.10.2008.
- ICTY*: Plavsic IT-00-39 & 40/1 Case Information Sheet, <http://www.un.org/icty/glance/plavsic.htm>, zuletzt besucht am 26.11.2008.
- ICTY*: Press Release CC/P.I.S./734e, 27.03.2003, <http://www.un.org/icty/pressreal/2003/p734-e.htm>, zuletzt besucht am 26.11.2008.

- Ifimes*: Da li je Janes Janza priznao drzavnost Republike Srpske?, 26.06.2008, <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=Ba&Kat=10&ID=379>, zuletzt besucht am 10.11.2008.
- Ifimes*: Does Bosnia and Herzegovina need the Institution of the High Representative (OHR)?, <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=en&Kat=10&ID=299>, zu letzt besucht am 04.11.2008.
- Ifimes*: Is Republika Srpska arming itself?, <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=en&Kat=10&ID=403>, zuletzt besucht am: 03.10.2008.
- Ifimes*: Neizbjezna Destabilizacija Zapadnog Balkana!, <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=Ba&Kat=10&ID=390>, zuletzt besucht am 10.11.2008.
- Ifimes*: Postponed Decision to Remove Dodik and Silajdzic?, 09.04.2008, <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=en&Kat=10&ID=361>, zuletzt besucht am 11.11.2008.
- IFOR*: Transcript of Press Briefing held on 29 January 1996, <http://www.nato.int/ifor/trans/t960129a.htm>, zuletzt besucht am 06.12.2008.
- Ihlau, Olaf*: Kroatiens Präsident warnt vor neuem Balkan-Konflikt, in: Spiegel Online, 28.10.2008, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,druck-582704,00.html>, zuletzt besucht am 10.11.2008.
- Informationsstelle Militarisierung e.V.*: Fact-Sheets zu EU-Einsätzen – EUPM BiH, Stand: März 2007, <http://www.imi-online.de/download/Fact-Sheet-BiH.pdf>, zu letzt besucht am 17.12.2008.
- Ingielewicz, Jakub*: Common Foreign and Security Policy in light of the European Constitution: Transatlantic Relations, zugleich Masterarbeit, Wroclaw 2006, [http://www.doss.wroclaw.pl/publikacje/common\\_fo.pdf](http://www.doss.wroclaw.pl/publikacje/common_fo.pdf), zuletzt abgerufen am 22.12.2008.
- International Herald Tribune*: Bosnia's political rivals agree on police reform 2 days before EU deadline set to expire, 28.09.2007, <http://www.ihf.com/bin/print.php?id=7673510>, zuletzt besucht am 11.11.2008.
- Inter-Parliamentary Union*: Bosnia and Herzegovina – Parliamentary Chamber: Elections held in 2002, [http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2039\\_02.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2039_02.htm), zuletzt besucht am 16.12.2008.
- Ivanij, Andrej*: Bosnien ist ein Zwang, das Resultat von Dayton, Interview mit Milorad Dodik, in: DerStandard.at, 22.02.2009, <http://derstandard.at/druck/?id=1234507701901>, zuletzt besucht am 10.03.2009.
- Iztrazivacko dokumentacioni centar*: Dokumentovanje Cinjenica o Zrtvama Sukoba, 04.07.2008, [http://www.idc.org.ba/onama/dokumentacija\\_o\\_zrtvama.html](http://www.idc.org.ba/onama/dokumentacija_o_zrtvama.html), zu letzt besucht am 24.10.2008.

- Jakobsen, Peter Viggo*: The Emerging EU Civilian Crisis Management Capacity – A „real added value“ for the UN?, 10.06.2004, <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/5BC4E781-AEC8-4A5D-BBAB-8780ED673EA5/0/TheEmergingEUCivilianCrisisManagementCapacityArealaddedvaluefortheUN.pdf>, zuletzt besucht am 22.12.2008.
- Jelusic, Jasna*: Bosnia-Herzegovina, in: Nations in Transit 2008 – Democratization from Central Europe to Eurasia, S. 141–162, [http://www.freedomhouse.hu/images/fdh\\_galleries/NIT2008/NT-Bosnia-final.pdf](http://www.freedomhouse.hu/images/fdh_galleries/NIT2008/NT-Bosnia-final.pdf), zuletzt besucht am 12.11.2008.
- Joseph, Edward P. / Hitchner, Bruce R.*: Making Bosnia Work: Why EU Accession is Not Enough, United States Institute of Peace Briefing, Juni 2008, <http://63.104.169.51/articles/1011736.983/1.PDF>, zuletzt besucht am 20.12.2008.
- Jutarnji List*: Stjepan Mesic – Pozivamo SAD i EU da zaustavi ambicije Dodika da unisti BiH, 09.12.2008, [http://www.jutarnji.hr/ispis\\_clanka.jl?artid=144355](http://www.jutarnji.hr/ispis_clanka.jl?artid=144355), zuletzt besucht am 09.12.2008.
- Kaldor, Mary*: Security Structures in Bosnia and Herzegovina, in: Governing Insecurity – Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies, hrsg. von Gawin Cawthra und Robin Luckham, London 2003, S. 205–231.
- Kampschorr, Beth*: SFOR raids Croat bank – take two, in: Central Europe Review, 20.04.2001, <http://www.ce-review.org/01/14/bosnianews14.html>, zuletzt besucht am 17.11.2008.
- Kissinger, Henry*: Limits to what the U.S. can do in Bosnia, Washington Post, 22.09.1997, <http://www.balkanpeace.org/index.php?index=/content/balkans/bosnia/bos02.incl>, zuletzt besucht am 04.11.2008.
- Klein, Eckart*: Die Vereinten Nationen und die Entwicklung des Völkerrechts, in: Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen, hrsg. von: Helmut Vogler, S. 21–66, München 2007.
- Klein, Jacques Paul*: Bosnia and Herzegovina needs support not partition, 28.10.2002, <http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2002/note220.html>, zuletzt besucht am 24.12.2008.
- Klemencic, Mladen*: The Border Agreement Between Croatia And Bosnia-Herzegovina: The first but not the last, in: IBRU, Boundary and Security Bulletin, Winter 1999–2000, [http://www.dur.ac.uk/resources/ibru/publications/full/bsb7-4\\_klemencic.pdf](http://www.dur.ac.uk/resources/ibru/publications/full/bsb7-4_klemencic.pdf), S. 96–101, zuletzt besucht am 14.12.2008.
- Knaus, Gerald / Martin, Felix*: Wohlwollende Despoten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.07.2003, abrufbar unter: [http://www.esiweb.org/pdf/esi\\_european\\_raj\\_reactions\\_id\\_9.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/esi_european_raj_reactions_id_9.pdf), zuletzt besucht am 09.11.2008.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften:* Bericht der Kommission – Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für Südosteuropa – Erster Jahresbericht, KOM (2002) 163, 03.04.2002, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0163:FIN:DE:PDF>, zuletzt besucht am 04.12.2008.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften:* Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, 26.05.1999, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/enlargement\\_process/accession\\_process/how\\_does\\_a\\_country\\_join\\_the\\_eu/sap/comm\\_pdf\\_com\\_1999\\_0235\\_f\\_acte\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/comm_pdf_com_1999_0235_f_acte_de.pdf), zuletzt besucht am 03.12.2008.
- Koelbl, Susanne:* Flüchtlinge – Wann fahren wir?, in: Der Spiegel, Ausgabe 12/1996, 18.03.1996, S. 166–170.
- Korczynski, Nikolaus Jarek:* Kriterien zur Evaluation von des Bundeswehr-Einsatzes in Bosnien-Herzegowina, in: Human Security und Auslandseinsätze der Bundeswehr, hrsg. von August Pradetto, Berlin, Hamburg, Münster 2005.
- Koschnik, Hans:* Bericht über die Sicherheitslage – Kanton 7 – Neretva, Mostar, Juni 1998, <http://www.bbs.bund.de/mostar/sicherheitslage.htm>, zuletzt besucht am 24.12.2008.
- Koschnik, Hans:* Eine Grenzveränderung in Bosnien-Herzegowina würde zu einem Krieg in ganz Südosteuropa führen, Interview in: Eurasisches Magazin, 30.06.2004, <http://www.eurasischesmagazin.de/artikel/?artikelID=20040604>, zuletzt besucht am 26.02.2009.
- Kuprian, Anita:* EVSP-Operationen im Überblick, in: Sicherheitspolitisches Basisbriefing, Nr. 2, 2006, hrsg. von Alexander Siedschlag, <http://www.esci.at/eusipo/sbb2.pdf>, zuletzt besucht am 17.12.2008.
- Kutnjak Ivkovic, Sanja:* Distinct and Different: The Transformation of the Croatian Police, In: Transforming Police in Central and Eastern Europe, Process and Progress, hrsg. von Marina Caparini und Otwin Marenin, Genf 2004, Kapitel 9, abrufbar unter: <http://se2.dcaf.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=DCAF&fileid=09B88006-6E-BF-B852-9C35-1E450D0691D5&lng=en>, zuletzt besucht am 16.12.2008.
- Kutnjak Ivkovic, Sanja / O'Connor Shelley, Tara:* The Bosnian Police and Police Integrity – A Continuing Story, in: European Journal of Criminology, 2005, Band 2, Nr. 4, S. 428–464.
- Landon James J.:* Civil Military Cooperation, in: Lessons from Bosnia: The IFOR Experience, hrsg. von Larry K. Wentz, Washington 1998, S. 119–138 [http://www.dodccrp.org/files/Wentz\\_Bosnia.pdf](http://www.dodccrp.org/files/Wentz_Bosnia.pdf), zuletzt besucht am 07.11.2008.

- Lajcak, Miroslav*: EU-Integration of Bosnia and Herzegowina – A Mission Impossible?, Vortrag im Rahmen einer Diskussionsveranstaltung in der österreichischen Nationalbank, 21.04.2008, [http://www.rennerinstitut.at/download/texte/2008-04-21\\_Lajcak\\_Vortrag.pdf](http://www.rennerinstitut.at/download/texte/2008-04-21_Lajcak_Vortrag.pdf), zuletzt besucht am 16.02.2009.
- Latal, Srecko*: Sparks Fly over Bosnia Police Reform Negotiations, 04.10.2007, [http://www.birn.eu.com/en/106/10/5152/?tpl=30&ST1=Text&ST\\_T1=Article&ST\\_AS1=1&ST\\_max=1](http://www.birn.eu.com/en/106/10/5152/?tpl=30&ST1=Text&ST_T1=Article&ST_AS1=1&ST_max=1), zuletzt besucht am 11.11.2008.
- Leipert, Lydia*: Wie soll ich leben? – Tatort, in: Berliner Zeitung, 12.11.2007, abrufbar unter: [http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/spezial/dossiers/wie\\_soll\\_ich\\_leben/88799/index.php](http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/spezial/dossiers/wie_soll_ich_leben/88799/index.php), zuletzt besucht am 12.03.2009.
- Levin, Carl / Reed, Jack*: Bericht der amerikanischen Senatoren Carl Levin (Demokrat) und Jack Reed (Demokrat) vom 8. Januar 1998 nach ihrem Besuch in Bosnien-Herzegowina (Auszug), in: Internationale Politik, Ausgabe April 1998, abrufbar unter: <http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang1998/april98/bericht-der-amerikanischen-senatoren-carl-levin—demokrat—und-jack-reed--demokrat--vom-8--januar-1998-nach-ihrem-besuch-in-bosnien-herzegowina--auszug-.html>, zuletzt besucht am 27.02.2009.
- Litges, T.*: WEU-Administration in Mostar – 1994-1996, <http://www.polizeinrw.de/auslandseinsaetze/beendete%20Missionen/Western%20European%20Union%20Mission/>, 03.03.2006, zuletzt besucht am 20.12.2008.
- Lorz, Ralph Alexander*: Interorganrespekt im Verfassungsrecht, zugleich Habilitation, Tübingen 2001.
- Mainzinger, Christian*: Aufbau des Grenzschutzes in Bosnien-Herzegowina im Auftrag der Vereinten Nationen, in: Die Polizei des Bundes in der rechtsstaatlichen pluralistischen Demokratie, hrg. von: Martin H.W. Möllers, Robert Chr. von Ooyen und Hans-Thomas Spohrer, S. 235–268, Wiesbaden 2003.
- Maljevic, Almir / Datzler, Darko / Muratbegovic, Elmedin / Budimlic, Muhamed*: Overtly about Police Corruption – Otvoreno o policiji i korupciji, Sarajevo, 29.09.2006, [http://www.soros.org.ba/images\\_vijesti/Korupcija/Overtly%20About%20Police%20and%20Corruption.pdf](http://www.soros.org.ba/images_vijesti/Korupcija/Overtly%20About%20Police%20and%20Corruption.pdf), zuletzt besucht am 16.12.2008.
- Mappes-Niediek Norbert*: Karadzic und Mladic noch nicht aus dem Rennen – Drei Varianten für ihr politisches Schicksal, in: Berliner Zeitung, 23.11.1995, abrufbar unter: <http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/1995/1123/none/0425/index.html>, zuletzt besucht am 24.02.2009.
- Martens, Michael*: Streitaxt für den täglichen Notfall, Die internationalen Vollmachten in Bosnien sollen verlängert werden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.02.2007, abrufbar unter: [http://www.esiweb.org/pdf/esi\\_mount\\_olympus\\_reactions\\_id\\_7.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/esi_mount_olympus_reactions_id_7.pdf), zuletzt abgerufen am: 09.11.2008.



- Martens, Wilfried*: Preface – Final Report on the Work of the Police Restructuring Commission of Bosnia and Herzegovina, Sarajevo, 31.12.2004.
- Matern, Tobias*: „Die Deutschen trauen sich nicht so recht“, Interview mit Richard Holbrooke in: *Süddeutsche Zeitung*, 20.11.2007, <http://www.sueddeutsche.de/politik/167/424925/text/print.html>, zuletzt besucht am 04.03.2009.
- Matthiesen, Michael*: Check Against Delivery – Aspects of European Security: The current Police-Mission in Bosnia-Herzegovina, Rede auf dem 6. Europäischen Polizeikongress Bonn, 18.02.2003, <http://contenido.behoerenspiegel.de/polizeikongress/pdf/Vortrag%20Michael%20Matthiesen.pdf>, zuletzt besucht am 18.12.2008.
- Mayer Rieckh, Alexander*: Vetting to Prevent Future Abuses – Reforming the Police, Courts and Prosecutor’s Offices in Bosnia and Herzegovina, in: *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, hrsg. von Alexander Mayer Rieckh und Pablo de Greiff, New York 2007, S. 180–220.
- Mayr, Walter*: Fünfte Kolonne des Propheten, in: *Der SPIEGEL*, Heft 9/2009, S. 116–119.
- McCarroll, Kevin F. / Zoufal, Donald R.*: Transition of the Sarajevo Suburbs, in: *Joint Force Quarterly*, Sommer 1997, S. 50–53, [http://www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq\\_pubs/balkan3.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs/balkan3.pdf), zuletzt besucht am 16.11.2008.
- Meder, Gerhard / Reimann Michael*: Chronik des Bosnien Konfliktes, <http://www.uni-konstanz.de/FuF/wiwi/kempf/dis-33-1.html>, zuletzt besucht am 03.11.2008.
- Meder, Gerhard / Reimann Michael*: Chronik des Bosnien Konfliktes, Theme Spot 2, <http://www.uni-konstanz.de/FuF/wiwi/kempf/dis-33-2.html#TS2.1>, zuletzt besucht am 03.11.2008.
- Melcic, Dunja*: *Der Jugoslawienkrieg, Handbuch zur Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen*, 2. Auflage, Wiesbaden 2007.
- Mesko, Gorazd / Fallshore, Marte / Muratbegovic, Elmedin*: Fear Of Crime in Two Post Socialist Capital Cities, Ljubljana, Slovenia and Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, November 2008, in: *Journal of Criminal Justice*, Jahrgang 36, Ausgabe 6, Zusammenfassung in *NCJRS Abstracts*, NCJ 225262, <http://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=247242>, S. 546–553, zuletzt besucht am 18.02.2009.
- Ministarstvo Sigurnosti*: Strategy for Community Based Policing in Bosnia and Herzegovina, März 2007, [http://www.msb.gov.ba/home/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=36&Itemid=43](http://www.msb.gov.ba/home/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=36&Itemid=43), zuletzt besucht am 24.03.2009.
- Ministero Della Difesa*: Arma Dei Carabinieri – Auslandsmissionen, <http://www.carabinieri.it/Internet/Multilingua/DE/Auslandsmissionen/>, zuletzt abgerufen am 02.03.2009.

- Moj Bec*: Strafanzeige gegen Dodik eingereicht, in: [mojbec.vienna.at](http://www.vienna.at/mojbec/om:vienna:mojbec:news/artikel/strafanzeige-gegen-dodik-eingereicht/cn/news-20090219-06355656), 19.02.2009, <http://www.vienna.at/mojbec/om:vienna:mojbec:news/artikel/strafanzeige-gegen-dodik-eingereicht/cn/news-20090219-06355656>, zuletzt besucht am 10.03.2009.
- Muehlmann, Thomas*: Police Restructuring in Bosnia-Herzegovina, Problems of Internationally-led Security Sector Reform, in: *Journal of Intervention and Statebuilding*, 01.03.2008, 2:1, S. 1–22, <http://www.informaworld.com/smpp/ftinterface~content=a790389233~fulltext=713240930>, zuletzt besucht am 23.11.2008.
- Muratbegovic, Elmedin*: Police Reform in Bosnia and Herzegovina – From the Idealism to the Reality, Präsentation, <http://se2.dcaf.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=21&fileid=5019164A-6B7B-1F18-4338-0EF829E2DE49&lng=en>, zuletzt besucht am 18.02.2009.
- Nadoll, Jörg*: Probleme der Friedenskonsolidierung bei ethnopolitischen Konflikten – Eine Untersuchung am Beispiel von Bosnien-Herzegowina (1995 – 1998), Magisterarbeit, Trier 1999, abrufbar unter: <http://www.politik.uni-trier.de/pubs/ma/nadoll.pdf>, zuletzt besucht am 27.02.2009.
- NATO*: History of the NATO-led Stabilization Force (SFOR) in Bosnia and Herzegovina, abrufbar unter: <http://www.nato.int/sfor/docu/d981116a.htm>, zuletzt besucht am 18.02.2009.
- NATO*: Nato Review Balkans 2008, Dokumentation, Juli 2008, [http://www.nato.int/docu/review/2008/07/VID\\_BOSNIA\\_POLICE/EN/index.htm](http://www.nato.int/docu/review/2008/07/VID_BOSNIA_POLICE/EN/index.htm), zuletzt besucht am 23.01.2009.
- NATO*: Operation Joint Endeavour, abrufbar unter: <http://www.nato.int/ifor/ifor.htm>, zuletzt besucht am 18.02.2009.
- NATO*: The General Framework Agreement, Pressekonferenz vom 21.11.1995, <http://www.nato.int/Ifor/gfa/gfa-conf.htm>, zuletzt besucht am 04.11.2008.
- Nelles, Malte*: Das Konzept des Local Ownership bei der Polizeireform in Bosnien und Herzegowina, Berlin 2006.
- Nohn, Corinna*: Voller Hoffnung in Richtung EU – Die Korruption blüht, die Arbeitslosigkeit ist hoch – doch Bosnien-Herzegowina setzt auf die Integrationskraft Europas, *Süddeutsche Zeitung*, 27. November 2007, Ausgabe Bayern, S. 22.
- Nolte, Georg*: Eingreifen auf Einladung, Beiträge zum ausländischen Öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 136, Heidelberg 1999.
- Numanovic, Sead*: Interview in Nato Review Balkans 2008, Dokumentation, Juli 2008, [http://www.nato.int/docu/review/2008/07/VID\\_BOSNIA\\_POLICE/EN/index.htm](http://www.nato.int/docu/review/2008/07/VID_BOSNIA_POLICE/EN/index.htm), zuletzt besucht am 23.01.2009.

- OHR*: 34th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations, 21.11.2008, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=42739](http://www.ohr.int/print/?content_id=42739), zuletzt besucht am 26.02.2009.
- OHR*: BiH TV News Summary, 01.02.1998, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=1078](http://www.ohr.int/print/?content_id=1078), zuletzt besucht am 05.12.2008.
- OHR*: BiH TV News Summary, 03.08.1999, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=1508](http://www.ohr.int/print/?content_id=1508), zuletzt besucht am 14.12.2008.
- OHR*: Bosnia and Herzegovina: Commission approves Feasibility Study, 18.11.2003, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=31227](http://www.ohr.int/print/?content_id=31227), zuletzt besucht am 02.11.2008.
- OHR*: Bosnia and Herzegovina under the DPA and the front lines at the end of 1995, <http://www.ohr.int/ohr-info/maps/images/bih-under-dpa-and-front-lines-1995.gif>, zuletzt besucht am 10.11.2008.
- OHR*: Brcko District added to the BiH Constitution, 26.03.2009, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=43268](http://www.ohr.int/print/?content_id=43268), zuletzt besucht am 26.03.2009.
- OHR*: Bulletin No. 17, 03.09.1996, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=4942](http://www.ohr.int/print/?content_id=4942), zuletzt besucht am 28.11.2008.
- OHR*: Bulletin No. 65, 06.02.1998, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=4990](http://www.ohr.int/print/?content_id=4990), zuletzt besucht am 05.12.2008.
- OHR*: Bulletin No. 75, 25.09.1998, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=5002](http://www.ohr.int/print/?content_id=5002), zuletzt besucht am 06.12.2008.
- OHR*: Bulletin No. 76, 05.11.1998, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=5003](http://www.ohr.int/print/?content_id=5003), zuletzt besucht am 05.12.2008.
- OHR*: Decision imposing the Law on State Border Service, 13.01.2000, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=358](http://www.ohr.int/print/?content_id=358), zuletzt besucht am 15.12.2008.
- OHR*: OHR Chronology 1995, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=5786](http://www.ohr.int/print/?content_id=5786), zuletzt besucht am 14.11.2008.
- OHR*: OHR Chronology 1996, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=5787](http://www.ohr.int/print/?content_id=5787), zuletzt besucht am 14.11.2008.
- OHR*: Commission approves Feasibility Study, 18.11.2003, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=31227](http://www.ohr.int/print/?content_id=31227), zuletzt besucht am 21.01.2009.
- OHR*: Communiqué of the Steering Board of the Peace Implementation Council, 25.06.2008, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=41874](http://www.ohr.int/print/?content_id=41874), zuletzt besucht am 16.02.2009.
- OHR*: Communiqué of the Steering Board of the Peace Implementation Council, 20.11.2008, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=42667](http://www.ohr.int/print/?content_id=42667), zuletzt besucht am 20.02.2009.

- OHR*: Curriculum Vitae – Paddy Ashdown, 27.05.2002, [http://www.ohr.int/ohr-info/hrs-dhrs/default.asp?content\\_id=28051](http://www.ohr.int/ohr-info/hrs-dhrs/default.asp?content_id=28051), zuletzt besucht am 09.11.2008.
- OHR*: Decision appointing a Provisional Administrator for the Hercegovacka Banka, 05.04.2001, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=60](http://www.ohr.int/print/?content_id=60), zuletzt besucht am 17.11.2008.
- OHR*: Decision Enacting Amendment to the Statute of the City of Mostar, 14.12.2009, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=44279](http://www.ohr.int/print/?content_id=44279), zuletzt besucht am 26.01.2010.
- OHR*: Decision Enacting the Law on Changes and Amendments to the Law on the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, 19.10.2007, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=40687](http://www.ohr.int/print/?content_id=40687), zuletzt besucht am 12.11.2008.
- OHR*: Decision Establishing the Directorate for Police Restructuring Implementation, 08.12.2005, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=36481](http://www.ohr.int/print/?content_id=36481), zuletzt besucht am 08.02.2009.
- OHR*: Decision Establishing the Police Restructuring Commission, 05.07.2004, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=34149](http://www.ohr.int/print/?content_id=34149), zuletzt besucht am 30.01.2009.
- OHR*: Decision on the deadlines for the implementation of the new uniform license plate system, 20.05.1998, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=347](http://www.ohr.int/print/?content_id=347), zuletzt besucht am 05.12.2008.
- OHR*: Decision removing Mr. Munir Alibabic from his position of Director of the Federacija Bosne i Hercegovine Obavještajno-Signumosna Služba, 21.10.2002, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=28446](http://www.ohr.int/print/?content_id=28446), zuletzt besucht am 12.11.2008.
- OHR/EUSR*: European Commission interprets principles, 18.09.2007, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=40519](http://www.ohr.int/print/?content_id=40519), zuletzt besucht am 11.11.2008.
- OHR*: General Information, <http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/>, zuletzt besucht am 07.11.2008.
- OHR*: Gregorian pozdravlja prijedlog Vijeća ministara za Brčko, 12.02.2009, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=43056](http://www.ohr.int/print/?content_id=43056), zuletzt besucht am 20.02.2009.
- OHR*: High Representative Miroslav Lajcak's statement at the press conference following Peace Implementation Council Steering Board meeting, 20.11.2008, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=42671](http://www.ohr.int/print/?content_id=42671), zuletzt besucht am 21.02.2009.
- OHR*: Izjava visokog predstavnika, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=42402](http://www.ohr.int/print/?content_id=42402), zuletzt besucht am 25.11.2008.
- OHR*: Lajcak: BiH will not get a blank cheque from the European Union, 21.01.2009, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=42943](http://www.ohr.int/print/?content_id=42943), zuletzt besucht am 25.02.2009.
- OHR*: OHR disappointed with failure to elect the Mayor of Mostar, 20.02.2009, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=43092](http://www.ohr.int/print/?content_id=43092), zuletzt besucht am 23.09.2009.

- OHR*: Petersberg Declaration, Agreement on Restructuring the Police Federation of Bosnia and Herzegovina, 25.04.1996, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=3576](http://www.ohr.int/print/?content_id=3576), zuletzt besucht am 23.11.2008.
- OHR*: PIC Declaration Annex, 24.05.2000, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=5201](http://www.ohr.int/print/?content_id=5201), zuletzt besucht am 28.11.2008.
- OHR*: PIC Luxembourg Declaration, Declaration of the Ministerial Meeting of the Steering Board of the Peace Implementation Council, 09.06.1998, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=5188](http://www.ohr.int/print/?content_id=5188), zuletzt besucht am 26.11.2008.
- OHR*: PIC Madrid Declaration, 16.12.1998, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=5190](http://www.ohr.int/print/?content_id=5190), zuletzt besucht am 17.11.2008.
- OHR*: PIC Sintra Declaration – Political Declaration from Ministerial Meeting of the Steering Board of the Peace Implementation Council, 30.05.1997, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=5180](http://www.ohr.int/print/?content_id=5180), zuletzt besucht am 25.11.2008.
- OHR*: Press Conference by the High Representative Miroslav Lajcak, following the PIC meeting, Sarajevo, 31.10.2007, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=40767](http://www.ohr.int/print/?content_id=40767), zuletzt besucht am 12.11.2008.
- OHR*: Protest in Front of a Wrong Address, 10.12.2008, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=42778](http://www.ohr.int/print/?content_id=42778), zuletzt besucht am 10.12.2008.
- OHR*: Press Releases – UNSC Offered Lifting Lifetime Ban In 2007, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=41807](http://www.ohr.int/print/?content_id=41807), 09.06.2008, zuletzt besucht am 11.12.2008.
- OHR*: Reforma Policije – Moj Glas, Arhivirane Teme, [http://www.reci.ba/usr/106/scr/mojglas.php?voxpath\\_id=144](http://www.reci.ba/usr/106/scr/mojglas.php?voxpath_id=144), zuletzt besucht am 25.11.2008.
- OHR*: Report to the European Parliament by the OHR and EU Special Representative for BiH, July–December 2002, 23.12.2002, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=30140](http://www.ohr.int/print/?content_id=30140), zuletzt besucht am 23.12.2008.
- OHR*: Report to the European Parliament by the OHR and EU Special Representative for BiH, July 2006–April 2007, 31.03.2007, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=40837](http://www.ohr.int/print/?content_id=40837), zuletzt besucht am 01.03.2009.
- OHR*: Speeches – Miroslav Lajcak: Address to the UN Security Council, 05.12.2008, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=42755](http://www.ohr.int/print/?content_id=42755), zuletzt besucht am 09.12.2008.
- OHR*: SRT News Summary, 15. Oktober 1997, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=2479](http://www.ohr.int/print/?content_id=2479), zuletzt besucht am 25.11.2008.
- OHR*: Statement by the High Representative, 10.10.2008, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=42401](http://www.ohr.int/print/?content_id=42401), zuletzt besucht am 25.02.2009.
- OHR*: Ten Reasons for Police Restructuring, 17.03.2005, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=34262](http://www.ohr.int/print/?content_id=34262), zuletzt besucht am 16.01.2009.

- OHR*: The Peace Implementation Council and its Steering Board, <http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/>, zuletzt besucht am 07.11.2008.
- ORF*: Gespräche gefährdet, 25.02.2009. in: volksgruppen.orf.at, <http://volksgruppen.orf.at/kroatenungarn/aktuell/stories/97301/>, zuletzt besucht am 10.03.2009.
- Oschlies, Wolf*: Schwarz-Schilling soll es richten, in: Eurasisches Magazin, 31.01.2006, <http://www.eurasischesmagazin.de/artikel/?artikelID=20060113>, zuletzt besucht am 09.11.2008.
- Österreichisches Bundesheer*: Geschichte Bosnien-Herzegowinas, <http://www.bmlv.gv.at/ausle/eufor/geschichte.shtml>, zuletzt besucht am 24.02.2009.
- Omeragic, Daniel*: Senad Avdic Talks About legal Suits Against Him – Alispahic and Mehmetovic are Experts in Getting Rid of "Paper Trail", in: Oslobodenje, Sarajevo 01.07.1999.
- Osland, Kari M.*: The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina, in: The EU, Crisis Management and Peaces Support Operations, Special Issue of Journal of Internationale Peacekeeping, hrsg. von Giovanna Bono und Stale Ulriksen, London 2004, abrufbar unter: [http://www.operationspaix.net/spip.php?action=dw2\\_out&id=1245](http://www.operationspaix.net/spip.php?action=dw2_out&id=1245), zuletzt besucht am 20.03.2009, S. 544–560.
- OSZE*: Guidebook on Democratic Policing, 2. Auflage, Wien 2008.
- OSZE*: Participating States, <http://www.osce.org/about/13131.html#B>, zuletzt besucht am 20.11.2008.
- Parry, Emyr Jones*: Brief an den Ständigen Repräsentanten Bosnien – Herzegowinas bei der UN, 30. April 2007, [http://www.esiweb.org/pdf/esi\\_mount\\_olympus\\_reactions\\_id\\_10.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/esi_mount_olympus_reactions_id_10.pdf), zuletzt besucht am 11.12.2008.
- Patten, Chris*: Rede vor dem Demokratieforum Westlicher Balkan vom 11.04.2002, [http://www.ear.eu.int/publications/main/pub-speech\\_thessaloniki\\_20020411.htm](http://www.ear.eu.int/publications/main/pub-speech_thessaloniki_20020411.htm), zuletzt besucht am 07.11.2008.
- Pellet, Allain*: The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self – Determination of Peoples, in: European Journal of International Law, Ausgabe 3, 1992, S. 178–185
- Penska, Susan E.*: A New Era for Transatlantic Cooperation, Interview in EUPM: Mission Mag, Ausgabe Nr. 45, 02.07.2008, S. 6–7, <http://www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20045.pdf>, zuletzt besucht am 19.12.2008.
- Penska, Susan E.*: Policing Bosnia and Herzegovina 2003–2005 – Issues of Mandates and Management in ESDP Missions, CEPS Working Document No. 255, 22. Dezember 2006, [http://shop.ceps.be/downfree.php?item\\_id=1421](http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1421), zuletzt besucht am 22.11.2008.

- Percy, Norma / Lapping, Brian / Fraser, Nicholas / Loza, Tihomir*: Smrt Jugoslavije, Dokumentation, London, 1995/1996.
- Perito, Robert M.*: Managing U.S. Participation in International Police Operations, in: Civilian Police and Multinational Peacekeeping – A Workshop Series – A Role for Democratic Policing, <http://www.ncjrs.gov/pdffiles/172842.pdf>, Washington 1997, S. 9–10, zuletzt besucht am 19.11.2008.
- PIC*: Bonn Conclusions, 10.12.1997, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=5182](http://www.ohr.int/print/?content_id=5182), zuletzt besucht am 07.11.2008.
- PIC*: Conclusions of the Peace Implementation Conference held at Lancaster House London, 08.12.1995, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=5168](http://www.ohr.int/print/?content_id=5168), zuletzt besucht am 07.11.2008.
- Pillmeier, Thomas*: ...aus Brüssel: Das Krisenbewältigungsverfahren der Europäischen Union, in: Truppendienst des Österreichischen Bundesheers, Folge 301, Ausgabe 1/2008, <http://www.bmlv.gv.at/truppendienst/ausgaben/artikel.php?id=678>, zuletzt besucht am 23.03.2009.
- Pirolic, Zoran / Smoljanovic, Stanko*: Polizeireform in Bosnien-Herzegowina gescheitert, in: Deutsche-Welle Radio/Bosnisch, 17.05.2005, Printversion abrufbar unter: [http://www.dw-world.de/popups/popup\\_printcontent/0,,1589343,00.html](http://www.dw-world.de/popups/popup_printcontent/0,,1589343,00.html), zuletzt besucht am 27.02.2009.
- Police Restructuring Commission*: Declaration, Brüssel, 28.10.2004, [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=34147](http://www.ohr.int/print/?content_id=34147), zuletzt besucht am 02.02.2009.
- Police Restructuring Commission*: Final Report on the Work of the Police Restructuring Commission of Bosnia and Herzegovina, Sarajevo, 31.12.2004, zitiert als Abschlussbericht der Polizeirestrukturierungskommission, S.
- Post, Tom*: Mladic: The Serb Who Calls The Shots, in: Newsweek Magazine, 31.05.1993, <http://www.newsweek.com/id/119732/output/print>, zuletzt besucht am 24.02.2009.
- Poucher Harbin, Julie*: Bosnia: UN handover causes concern, Institute for War and Peace Reporting, in: BCR, Ausgabe 393, 23.12.2002, abrufbar unter: <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/AllDocsByUNID/d0c8ab9e0c6b8451c1256c9b005ac865>, zuletzt besucht am 02.03.2009.
- Predsjedništvo Bosne i Hercegovine*: Hronologija Predsjedništva BiH, 29.10.2002, <http://www.predsjudnistvobih.ba/hron/?cid=74,2,1>, zuletzt besucht am 22.10.2008.
- Preuss, Andrijana*: Friedensaufbau durch internationale Polizeieinsätze in ethnationallyen Konflikten Bosnien-Herzegowinas am Beispiel der WEU in Mostar, in: Studien zu Konflikt und Kooperation im Osten, Band 11, 2004.

- Rahimpour, Nigel:* Im Hass vereint, in: Focus, Ausgabe 5/ 1996, 29.01.1996, abrufbar unter: [http://www.focus.de/politik/ausland/bosnien-in-hass-vereint\\_aid\\_158260.html?drucken=1](http://www.focus.de/politik/ausland/bosnien-in-hass-vereint_aid_158260.html?drucken=1), zuletzt besucht am 27.02.2009.
- Rapid Press Release:* 2406. Tagung des Rates – Allgemeine Angelegenheiten, 28.01.2002, C/02/16 – 5636/02 (Presse 16), <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/02/16&format=PDF&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>, zuletzt besucht am 23.11.2008.
- Rapid Press Release:* Erweiterungskommissar Olli Rehn bedauert die jüngsten Entwicklungen im Bereich der Polizeireform in Bosnien und Herzegowina, 31.08.2007, IP/07/1277, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1277&format=PDF&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>, zuletzt besucht am 12.11.2008.
- Rapid Press Release:* Gipfeltreffen in Thessaloniki: ein Meilenstein der Beziehungen zwischen der EU und den Ländern des westlichen Balkans, 18.06.2003, IP/03/860/ DE, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/860&format=PDF&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>, zuletzt besucht am 02.11.2008.
- Rat der Europäischen Union:* Ein sicheres Europa in einer besseren Welt – Europäische Sicherheitsstrategie, 12.12.2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>, zuletzt besucht am 07.12.2008.
- Rat der Europäischen Union:* EU Military Operation in Bosnia and Herzegovina (EUFOR – Althea), [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=745&lang=de](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=745&lang=de), zuletzt besucht am 17.12.2008.
- Rat der Europäischen Union:* European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina, [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=585&lang=DE](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=585&lang=DE), zuletzt besucht am 17.12.2008.
- Rat der Europäischen Union:* Polizeimission der Europäischen Union in Bosnien-Herzegowina (EUPM), Schlussfolgerungen des Rates (Dok 15099/ 02), in: Internationale Politik, Ausgabe 5, 2003, Dokumente zur Entwicklung auf dem Balkan, S. 124, [http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang2003/mai03/download/f01461e20b6011db84a57f6dc333c42dc42d/original\\_Dokumente\\_Balkan\\_0305.pdf](http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang2003/mai03/download/f01461e20b6011db84a57f6dc333c42dc42d/original_Dokumente_Balkan_0305.pdf), zuletzt besucht am 20.12.2008.
- Rathfelder, Erich:* Bosnien – Neuer Kitt für ein geteiltes Land, in: Die Presse.com, 11.04.2008, <http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/375934/print.do>, zuletzt besucht am 21.02.2009.
- Rathfelder, Erich:* Dayton – Verfassung abschaffen? Verblüffende Wende in Bosnien, in: taz.de, 28.01.2009, <http://www.taz.de/1/politik/europa/artikel/1/verblueffen-de-wende-in-bosnien/>, zuletzt besucht am 06.02.2009.



- Rathfelder, Erich*: „Der Westen hat zu viel versäumt“, Interview mit Christian Schwarz-Schilling, in: taz.de, <http://www.taz.de/1/politik/europa/artikel/1/der-westen-hat-zu-viel-versaeumt/?type=98>, zuletzt besucht am 10.11.2008.
- Rathfelder, Erich*: Die nationalistischen Wunden brechen auf, in: taz.de, 17.08.2006, <http://www.taz.de/index.php?id=archivseite&dig=2006/08/17/a0098&type=98>, zuletzt besucht am 08.01.2009.
- Rathfelder, Erich*: Gegen die Tradition der Toleranz, in: taz.de, 05.10.2002, <http://www.taz.de/index.php?id=archivseite&dig=2002/10/05/a0247&type=98>, zuletzt besucht am 28.02.2009.
- Rathfelder, Erich*: Schnittpunkt Sarajevo, Berlin 2006.
- Rathfelder, Erich*: Schwarz-Schilling geht in die Offensive, taz.de, 23.02.2007, <http://www.taz.de/index.php?id=archivseite&dig=2007/02/23/a0094&&type=98> zu letzt besucht am 10.11.2008.
- Rathfelder, Erich*: Schwarz-Schilling kündigt Rückzug an, taz.de, 25.01.2007, <http://www.taz.de/index.php?id=archivseite&dig=2007/01/25/a0127&type=98>, zu letzt besucht am 10.11.2008.
- Rathfelder, Erich*: Weg vom Balkan, in: taz.de, 01.01.2008, <http://www.taz.de/1/politik/europa/artikel/1/weg-vom-balkan/?src=SE&cHash=532ddf7d4d>, zuletzt besucht am 22.02.2009.
- Reinhardt, Markus*: Zivil-militärische Beziehungen im Rahmen der ESVP-Begriffe, Sachstände, Herausforderungen, Diskussionspapier der Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin, FG3–DP05, August 2006, abrufbar unter: [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=3192](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3192), zuletzt besucht am 02.03.2009.
- Republik of Croatia and Bosnia-Herzegovina*: Treaty of the State Border between the Republic of Croatia and Bosnia and Herzegovina, 30.07.1999, <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/HRV-BIH1999SB.PDF>, zuletzt besucht am 14.12.2008.
- Richter, Solveig*: Ende einer Odyssee in Bosnien-Herzegowina – Die Polizeireform ebnet den Weg zum Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU, ist aber kein Ausweg aus der Stagnation, in: SWP Aktuell, Ausgabe 41, 14.05.2008, S. 1–8, [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=4972](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4972), zuletzt besucht am 17.12.2008.
- Rondic, Adnan / Grünther-Decevic, Mirela*: Flucht des Hohen Repräsentanten aus Bosnien-Herzegowina?, 28.01.2009, <http://www.boell.de/weltweit/europa-nord-amerika-6081.html>, zuletzt besucht am 26.02.2009.
- Rus, Ioan-Dorint*: Interview in: EUPM Mission Mag, Ausgabe 51, 16.10.2008, <http://www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20051.pdf>, S. 2, zuletzt besucht am 07.12.2008.

- Rüstau, Alexander*: Die Entwicklung des Friedensprozesses in Bosnien und Herzegowina nach dem Abkommen von Dayton, zugleich Diplomarbeit, München, Ravensburg 2002.
- Saadhoff, Christian*: GASP: Außenpolitik für ein geeintes Europa – Die zweite Säule der EU auf dem Prüfstand, Norderstedt 2001.
- Sarcevic, Edin*: Dejtonski Ustav, Karakteristike i Problemi, 20.02.2009, in: iFimes.org, [http://www.ifimes.org/media/pdf/edin\\_sarcevic-dayton.pdf](http://www.ifimes.org/media/pdf/edin_sarcevic-dayton.pdf), zuletzt besucht am 22.02.2009.
- Shearing, Clifford*: Toward Democratic Policing: Rethinking Strategies of Transformation, Arbeitspapier, in: Policing in emerging Democracies: Workshop Papers and Highlights, S. 29–38, Washington 1995.
- Schwarz, Axel / Zeh, Juli*: Autorität durch Auslegung. Zur Rechtsgrundlage der Macht des Hohen Repräsentanten in Bosnien-Herzegowina, in: Recht und Politik 2004, S. 225–228.
- Schroeder, Ursula C.*: Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Jahrbuch, hrsg. von David M. Law, Genf 2007.
- Scotto, Giovanni*: Friedensbildung in Mostar – Die Rolle der internationalen NRO, zugleich Dissertation, Berlin 2002.
- Schwettmann, Ekkard*: Wegweiser zur Geschichte Bosnien-Herzegowinas, Zur Sicherheitslage Bosnien-Herzegowinas, 20.06.2007, <http://mgfa.de/html/einsatzunterstuetzung/downloads/meubihii10.pdf>, zuletzt besucht am 16.12.2008.
- SDC*: Bosnia Herzegovina – Community Policing, [http://www.sdc-seco.ba/en/Home/Projects/Governance\\_and\\_Basic\\_Services\\_Domain/Community\\_Policing](http://www.sdc-seco.ba/en/Home/Projects/Governance_and_Basic_Services_Domain/Community_Policing), zuletzt besucht am 24.03.2009.
- SFOR*: Main News Summary, 18.02.2004, <http://www.nato.int/sfor/media/2004/ms040218t.htm>, zuletzt besucht am 10.03.2009.
- Shrader, Charles R.*: The Muslim-Croat Civil War – A Military History, 1992–1994, Texas 2003.
- Silber, Laura / Little, Allan*: The Death of Yugoslavia, 2. Auflage, London 1996.
- Sismanidis, Roxane D. V.*: Police Functions in Peace Operations – Report from a workshop organized by the United States Institute of Peace, Peaceworks Nr. 14, Washington 1997, <http://www.usip.org/pubs/peaceworks/pwks14.pdf>, zuletzt besucht am 23.11.2008.
- Skogstrom, Kai*: EUPM contribution to the development of the State Border Service in Bosnia and Herzegovina, in: MHTT – A Pécsi Határőr Tudományos Közlemények hivatalos honlapja, 2006, S. 139–144, abrufbar unter [http://www.pecshor.hu/periodika/2006/VI/skogstrom\\_en.pdf](http://www.pecshor.hu/periodika/2006/VI/skogstrom_en.pdf), zuletzt besucht am 12.03.2009.

- Skrbic, Mirna*: Counting the Death, The Centre for SouthEast European Studies, 04.04.2006, [http://www.csees.net/?page=country\\_analyses&country\\_id=2&ca\\_id=21\\_04](http://www.csees.net/?page=country_analyses&country_id=2&ca_id=21_04), zuletzt besucht am: 24. Oktober 2008.
- Slobodna Dalmacija*: Bosnien-Herzegowina braucht Kantonisierung, Interview mit Gerald Knaus, 14.04.2004, abrufbar unter: [http://www.esiweb.org/pdf/esi\\_bosniagovernance\\_reactions\\_id\\_8\\_a.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/esi_bosniagovernance_reactions_id_8_a.pdf), zuletzt besucht am: 09.11.2008.
- Smoljanovic, Stanko*: Grenzschutz und Polizei geraten in Banja Luka aneinander, in: Deutsche Welle Radio, 27.01.2005, Fokus Ost-Südost, Printversion abrufbar unter: [http://www.dw-world.de/popups/popup\\_printcontent/0,,1471254,00.html](http://www.dw-world.de/popups/popup_printcontent/0,,1471254,00.html), zuletzt besucht am 10.03.2009.
- Smoljanovic, Stanko*: Internationaler Bosnien-Beauftragter forciert Polizeireform, in: Deutsche Welle Radio, 01.02.2005, Fokus Ost-Südost, Printversion abrufbar unter: [http://www.dw-world.de/popups/popup\\_printcontent/0,,1476914,00.html](http://www.dw-world.de/popups/popup_printcontent/0,,1476914,00.html), zuletzt besucht am 04.03.2009.
- Society for Threatened People*: Kosovo: War, Mass Expulsion, Massacres, August 1998, <http://www.bndlg.de/~wplarre/back196.htm>, zuletzt besucht am 28.02.2009.
- Solaja, Milos*: Video glas, Meinungsäußerung von Milos Solaja, Direktor des Zentrums für internationale Beziehungen in Banja Luka auf reci.ba, 17.06.2008, [http://reci.ba/usr/106/scr/videoglas.php?voxpopuli\\_id=1119](http://reci.ba/usr/106/scr/videoglas.php?voxpopuli_id=1119), zuletzt besucht am 25.11.2008.
- Solana, Javier*: A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy, The European Union for Security Studies, Dezember 2003, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, zuletzt besucht am 20.03.2009.
- Solioz, Christophe*: Bosnien und Herzegowina – Endliche und unendliche Analyse – Endliche und unendliche Intervention?, Vortrag auf dem Kreisky Forum, Juni 2004, abrufbar unter: <http://www.christophesolioz.ch/papers/2004/doc/bkffjune2004.pdf>, zuletzt besucht am 28.02.2009.
- SPIEGEL Online*: Das Dayton-Abkommen – Ein geteilter und trotzdem multiethnischer Staat, 09.04.2001, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,druck-127496,00.html>, zuletzt besucht am 24.02.2009.
- Stroh, Dagmar Patricia*: Die nationale Zusammenarbeit mit den internationalen Straftribunalen für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda, zugleich Dissertation Universität Heidelberg 2000.
- Süddeutsche Zeitung*: Kriegsverbrecher stand unter Schutz der USA, 03.08.2008, <http://www.sueddeutsche.de/politik/766/304740/text/print.html>, zuletzt besucht am 23.02.2009.

- Süddeutsche Zeitung*: Milosevic in U-Haft, Ende eines Kriegstreibers, 29.06.2001, <http://www.sueddeutsche.de/politik/355/353186/text/print.html>, zuletzt besucht am 22.02.2009.
- Tagesspiegel.de*: Belgien seit 148 Tagen ohne Regierung, in: [tagesspiegel.de](http://www.tagesspiegel.de), 05.11.2007, [http://www.tagesspiegel.de/politik/international/Belgien;art123,2413961?\\_FRAME=33&\\_FORMAT=PRINT](http://www.tagesspiegel.de/politik/international/Belgien;art123,2413961?_FRAME=33&_FORMAT=PRINT), zuletzt besucht am 05.03.2009.
- TAZ*: Anschlag auf Grab, in: [taz.de](http://www.taz.de) – Printarchiv, 12.08.2006, <http://www.taz.de/1/archiv/print-archiv/printressorts/digi-artikel/?ressort=au&dig=2006%2F08%2F12%2Fa0067&cHash=a0e29e7ccf&type=98>, zuletzt besucht am 08.01.2009.
- Teilnehmer- und Unterstützerstaaten des Stabilitätspaktes für Südosteuropa*: Erklärung des Gipfels von Sarajevo, 30.07.1999, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Suedosteuropa/ErklaerungSarajevo.pdf>, zuletzt besucht am 20.12.2008.
- The Centre for Peace in the Balkans*: Nationalist cement hold in Bosnia local elections, 06.10.2008, <http://www.balkanpeace.org/index.php?index=article&articleid=15261>, zuletzt abgerufen am 06.10.2008.
- The Center for Southeast European Studies*: Bosnia & Herzegovina – Security & Intelligence Apparatus, [http://www.csees.net/?page=country\\_section&country\\_id=2&sec=9](http://www.csees.net/?page=country_section&country_id=2&sec=9), zuletzt besucht am 22.12.2008.
- The Center for Southeast European Studies*: Country Analysis, BIRN: Montenegro Poll Revives Separatist Dream in Bosnia, 09.06.2006, [http://www.csees.net/?page=country\\_analyses&country\\_id=2&ca\\_id=2163](http://www.csees.net/?page=country_analyses&country_id=2&ca_id=2163), zuletzt besucht am 02.03.2009.
- The Council of the European Union*: Council Joint Action, 2004/570/CFSP, European Union military operation in Bosnia and Herzegovina, 12.07.2004, [http://www.eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/2004/l\\_252/l\\_25220040728en00100014.pdf](http://www.eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/2004/l_252/l_25220040728en00100014.pdf), zuletzt besucht am 17.12.2008.
- The Guardian*: Interview mit Paddy Ashdown, 02.11.2005, <http://www.guardian.co.uk/world/2005/nov/02/warcrimes.politics/print>, zuletzt besucht am 09.11.2008.
- The New York Times*: Bosnian Party Confirms It Got Iran Money vom 04. Januar 1997, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9E07E7D71E30F932A35752C0A961958260&sec=&spon=&pagewanted=print>, zuletzt besucht am 07.11.2008.
- Tietz, Klaus-Dieter*: EUPM 3 – Die Erfolgsgeschichte geht weiter, 15.09.2008, <http://www.polizei-nrw.de/auslandseinsatze/einsatzgebiete/Bosnien-herzegowina/>, zuletzt besucht am 19.12.2008.

- Tietz, Klaus-Dieter*: European Union Police Mission 2 – Eine Erfolgsstory aus Sicht des ehemaligen deutschen Kontingentleiters, [http://www.polizei-nrw.de/auslands/einsaetze/einsatzgebiete/article/EUPM\\_2.html](http://www.polizei-nrw.de/auslands/einsaetze/einsatzgebiete/article/EUPM_2.html), 07.09.2007, zuletzt besucht am 19.12.2008.
- Tigrat, Vincent*: The United Nations Mission in Bosnia and Hercegovina, 05.02.1997, <http://www.nato.int/sfor/partners/unmibh/theunmibh.htm>, zuletzt besucht am 16.11.2008.
- Tretter, Hannes / Müller, Stephan / Schwanke, Roswitha / Angeli, Paul / Richter, Andreas*: „Ethnische Säuberungen“ in der nordostbosnischen Stadt Zvornik von April bis Juni 1992, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Wien 1994/1998, Version 2, abrufbar unter: <http://www.univie.ac.at/bim/php/bim/get.php?id=887>, zuletzt besucht am 23.03.2009.
- Tuzilastvo BiH*: Memorandum of understanding between the State Investigating and Protection Agency and the Prosecutor’s Office of Bosnia and Herzegovina on cooperation in the field of criminal investigations of serious breaches of the international humanitarian law, 12.10.2005, [http://www.tuzilastvobih.gov.ba/files/docs/MoU-SIPA-BiH\\_Prosecutor-cooperation\\_in\\_criminal\\_investigation.pdf](http://www.tuzilastvobih.gov.ba/files/docs/MoU-SIPA-BiH_Prosecutor-cooperation_in_criminal_investigation.pdf), zuletzt besucht am 13.03.2009.
- Transparency International*: Corruption Perceptions Index 2008, 23.09.2008, [http://www.transparency.de/uploads/media/08-09-23-CPI2008\\_Pressematerial.pdf](http://www.transparency.de/uploads/media/08-09-23-CPI2008_Pressematerial.pdf), zuletzt besucht am 04.12.2008.
- Transparency International*: Pressemitteilung – Transparency Deutschland fordert Sicherheitsgarantien für die bosnische Schwesterorganisation, 21.07.2008, <http://www.transparency.de/Pressemitteilung-Transparency.1177.0.html>, zuletzt besucht am 04.12.2008.
- Transparency International*: Über Transparency Deutschland, <http://www.transparency.de/UEber-uns.44.0.html>, zuletzt besucht am 04.12.2008.
- UNESCO*: Länderinformation BiH, 30.04.2005, [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=27278&URL\\_DO=DO\\_PRINTPAGE&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=27278&URL_DO=DO_PRINTPAGE&URL_SECTION=201.html), zuletzt besucht am 20.11.2008.
- UN*: Former Yugoslavia – UNPROFOR, inoffizielles Dokument der UN, 31.08.1996, [http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unprof\\_p.htm](http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unprof_p.htm), zuletzt besucht am 03.11.2008
- UN*: Former Yugoslavia – UNPROFOR – Background, inoffizielles Dokument der UN, September 1996, [http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unprof\\_b.htm](http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unprof_b.htm), zuletzt besucht am 03.11.2008.
- UN*: Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations, <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbps/library/Handbook%20on%20UN%20PKOs.pdf>, zuletzt besucht am 03.11.2008, New York, 2003.

- UNHCR*: Update on conditions for return to Bosnia and Herzegovina, Januar 2005, <http://www.unhcr.ba/publications/B&HRET0105.pdf>, zuletzt besucht am 03.11.2008.
- United Nations Office on Drugs and Crime*: Crime and its impact on the Balkans and affected countries, März 2008, [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan\\_study.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan_study.pdf), zuletzt besucht am 24.01.2009.
- United States Institute for Peace*: Peace Agreements Digital Collection – Washington Agreement, 01.03.1994, [http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace\\_agreements/washagree\\_03011994.pdf](http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace_agreements/washagree_03011994.pdf), zuletzt abgerufen am 24.10.2008.
- UNMIBH*: Bosnia and Herzegovina, UNMIBIH Background, <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmibh/background.html>, zuletzt besucht am 03.11.2008.
- UNMIBH*: Bosnia and Herzegovina, UNMIBIH Mandate, <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmibh/mandate.html>, zuletzt besucht am 16.11.2008.
- UNMIBH*: Framework Agreement on Police Restructuring, Reform and Democratisation in the Republika Srpska, [http://www.esiweb.org/pdf/mountolympus/Restructuring%20Agmt%20-%20RS%20\\_fn%2021\\_.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/mountolympus/Restructuring%20Agmt%20-%20RS%20_fn%2021_.pdf), zuletzt besucht am 24.11.2008.
- UNMIBH*: The IPTF Commissioner: Registration, Provisional Authorisation and Certification, IPTF-P02/2000, 15.05.2000, <http://www.esiweb.org/pdf/mountolympus/IPTF-P02%202000.pdf>, zuletzt besucht am 09.12.2008.
- UNMIBH*: The IPTF Commissioner: Removal of Provisional Authorisation and Disqualification of Law Enforcement Agency Personnell in BiH, IPTF-P10/2002, 24.05.2002, <http://www.esiweb.org/pdf/mountolympus/IPTF-P10.pdf>, zuletzt besucht am 11.12.2008.
- UNMIBH*: The IPTF Commissioner: Certification of Law Enforcement Agencies Personnell, IPTF-P11/2002, 15.08.2002, <http://www.esiweb.org/pdf/mountolympus/IPTF-P11%202002.pdf>, zuletzt besucht am 10.12.2008.
- UN Security Council*: Letter dated 25. November 2008 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, [http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/retrieveattachments?openagent&shortid=EGUA-7M7RXE&file=Full\\_Report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/retrieveattachments?openagent&shortid=EGUA-7M7RXE&file=Full_Report.pdf), zuletzt besucht am 25.12.2008.
- UN Security Council*: Press Release SC/6369, 3776<sup>th</sup> Meeting, 16.05.1997, <http://www.un.org/News/Press/docs/1997/Sc6369.doc.htm>, zuletzt besucht am 22.12.2008.
- UN Security Council*: Press Release SC/6519 -5-, 3883<sup>rd</sup> Meeting (PM), 21.05.1998, <http://www.un.org/News/Press/docs/1998/19980521.sc6519.html>, zuletzt besucht am 27.11.2008.

- UN Security Council*: Press Release SC/7595, 4661<sup>st</sup> Meeting (AM), 12.12.2002, <http://www.un.org/News/Press/docs/2002/SC7595.doc.htm>, zuletzt besucht am 23.12.2008.
- UN Security Council*: Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina, S/1997/468, 16.06.1997, <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/1997/468&Lang=E&Area=UNDOC>, zuletzt besucht am 27.11.2008.
- UN Security Council*: Report of the Secretary-General pursuant to Resolution 1035 (1995), 18.06.1996, <http://www.nato.int/IFOR/un/u960621a.htm>, zuletzt besucht am 16.11.2008.
- UN Security Council*: Report of the Secretary-General S/2002/1314, 02.12.2002, <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/2002/1314&Lang=E&Area=UNDOC>, zuletzt besucht am 23.11.2008.
- UN Security Council*: Report of the Secretary-General S/2006/644, 11.08.2006, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Bosnia%20S2006%20644.pdf>, zuletzt besucht am 08.01.2009
- UN Security Council Resolution*: S/RES/743 (1992) vom 21.02.1992, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Bosnia%20SRES%20743.pdf>, zuletzt besucht am 03.11.2008.
- UN Security Council Resolution*: S/RES/819 (1993) vom 16.04.1993, <http://daccess-ods.un.org/TMP/2594507.html>, zuletzt besucht am 03.11.2008.
- UN Security Council Resolution*: S/RES/836 (1993) vom 16.04.1993, <http://daccess-ods.un.org/TMP/2594507.html>, zuletzt besucht am 03.11.2008.
- UN Security Council Resolution*: S/RES/1031 (1995) vom 15.12.1995, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Bosnia%20SRES%201031.pdf>, zuletzt besucht am 07.11.2008.
- UN Security Council Resolution*: S/RES/1035 (1995) vom 21.12.1995, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Bosnia%20SRES%201035.pdf>, zuletzt besucht am 07.11.2008.
- UN Security Council Resolution*: S/RES/1088 (1996) vom 12.12.1996, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Bosnia%20SRES%201088.pdf>, zuletzt besucht am 16.11.2008.
- UN Security Council Resolution*: S/RES/1168 (1998) vom 21.05.1998, [http://www.un-democracy.com/S-RES-1168\(1998\).pdf](http://www.un-democracy.com/S-RES-1168(1998).pdf), zuletzt besucht am 16.11.2008.
- UN Security Council Resolution*: S/RES/1144 (1997) vom 19.12.1997, [http://www.un-democracy.com/S-RES-1144\(1997\).pdf](http://www.un-democracy.com/S-RES-1144(1997).pdf), zuletzt besucht am 07.11.2008.
- UN Security Council Resolution*: S/RES/1396 (2002) vom 05.03.2002, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/resolutionUN1396.pdf>, zuletzt besucht am 30.11.2008.

- UN Security Council Resolution: S/RES/1575* (2004) vom 22.11.2004, [http://www.un.org/Depts/german/sr/sr\\_04-05/sr1575.pdf](http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_04-05/sr1575.pdf), zuletzt besucht am 17.12.2008.
- UN Security Council Resolution: S/RES/1722* (2006) vom 21.11.2006, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Bosnia%20S%20RES%201722.pdf>, zuletzt besucht am 07.11.2008.
- UN: Yearbook of the United Nations*, Ausgabe 56 für das Jahr 2002, hrsg. von Kathryn Gordon, New York 2004.
- U.S. Department of Defense: American Forces Press Service News Articles*, Police, Checkpoints Pose Problems in Bosnia, <http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=40859>, zuletzt besucht am 06.12.2008.
- Uster, Hanspeter: Externe Evaluation der Phase 10 des Regionalprogramms „Unterstützung der Polizeireformen in Südosteuropa“*, 12.06.2007, [http://www.sdc.admin.ch/en/Home/Countries/Southeastern\\_Eastern\\_Europe/ressources/resource\\_de\\_158191.pdf](http://www.sdc.admin.ch/en/Home/Countries/Southeastern_Eastern_Europe/ressources/resource_de_158191.pdf), zuletzt besucht am 24.03.2009.
- Vaesen, Ann: EU expresses concerns about lack of progress in police reform*, in: *EUPM Mission Mag*, Ausgabe 5, Oktober 2006, S. 1, <http://www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20005.pdf>, zuletzt besucht am 05.03.2009.
- Vaesen, Ann: EUPM's Police Reform Department closes important chapter*, in: Ausgabe 11, 15. Januar 2007, S. 2, <http://www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20011.pdf>, zuletzt besucht am 05.03.2009.
- Vaesen, Ann: "It is necessary to organise the police at both state and regional levels"*, Interview mit Wilfried Martens, in: *EUPM Mission Mag*, Ausgabe 11, 15. Januar 2007, S. 4, <http://www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20011.pdf>, zuletzt besucht am 05.03.2009.
- Vaesen, Ann / Sarajlic, Lejla: "All BiH residents, wherever they live, should get the same service from their police"*, Interview mit Taib Spahic, in: *EUPM Mission Mag*, Ausgabe 11, 15. Januar 2007, S. 6f., <http://www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20011.pdf>, zuletzt besucht am 05.03.2009.
- Vaesen, Ann / Sarajlic, Lejla: "The Directorate was not adopted in accordance with the 5 October Agreement"*, Interview mit Uros Pena, in: *EUPM Mission Mag*, Ausgabe 11, 15. Januar 2007, S. 8, <http://www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20011.pdf>, zuletzt besucht am 05.03.2009.
- Vaesen, Ann / Sarajlic, Lejla: "The RS could have greatly contributed to our final proposal"*, Interview mit Sead Lisak, in: *EUPM Mission Mag*, Ausgabe 11, 15. Januar 2007, S. 11, <http://www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20011.pdf>, zuletzt besucht am 05.03.2009.



- Vaesen, Ann*: The future of police reform is now up to BiH's politicians, in: EUPM Mission Mag, Ausgabe 11, 15. Januar 2007, S. 1, <http://www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20011.pdf>, zuletzt besucht am 05.03.2009.
- Vainio, Liisa*: Policing Missions: the case of EUPM, in European Security Review, Ausgabe 41/2008, 07.11.2008, S. 1-6, [http://www.isis-europe.org/pdf/2008\\_artrel\\_205\\_esr41-eupm.pdf](http://www.isis-europe.org/pdf/2008_artrel_205_esr41-eupm.pdf), zuletzt besucht am 13.01.2009.
- Varwick, Johannes*: Frankreich auf dem Balkan, in: Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen der Hans Seidel Stiftung, August 2000, abrufbar unter: <http://www.weltpolitik.net/Regionen/Europa/Frankreich/Analysen/Frankreich%20auf%20dem%20Balkan.html>, zuletzt besucht am 11.03.2009.
- Vetter, Matthias*: 33. Chronik der Ereignisse 1986–2002, in: Der Jugoslawienkrieg, Handbuch zur Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen, hrsg. von Dunja Melcic, 2. Auflage, Wiesbaden 2007, S. 550–577.
- Vjesnik*: Bivsi Direktor AID-a umijesan u zlocin u Grabovici?, in: Vjesnik, 14.10.1999, <http://dns1.vjesnik.hr/html/1999/10/14/Clanak.asp?r=van&c=4>, zuletzt besucht am 28.02.2009.
- Venice Commission*: European Commission for Democracy through Law, Opinion on a possible solution to the issue of decertification of police officers in Bosnia and Herzegovina, Opinion No. 326/ 2004, 24.10.2005, [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)024-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)024-e.asp), zuletzt besucht am 10.12.2008.
- Weisserth, Hans-Bernhard*: The European Security and Defence Policy (ESDP) – Decision-Making, Planning and Organization of ESDP Field-Missions, Center for International Peace Operations, Präsentation, Berlin Dezember 2007, abrufbar unter: [https://cei.mors.si/esdc\\_oc/presentations/03\\_june/WEISSERTH%20\\_%20ZIF\\_Presentation.ppt](https://cei.mors.si/esdc_oc/presentations/03_june/WEISSERTH%20_%20ZIF_Presentation.ppt), zuletzt besucht am 03.03.2009.
- Weithmann, Michael W.*: Krisenherd Balkan, 2. Auflage, München 1992.
- Welt Online*: Wenn es um Privilegien geht, schaltet man in Bosnien auf stur, in: Welt Online, 19.01.2006, [http://www.welt.de/print-welt/article191846/Wenn\\_es\\_um\\_Privilegien\\_geht\\_schaltet\\_man\\_in\\_Bosnien\\_auf\\_stur.html?print=yes](http://www.welt.de/print-welt/article191846/Wenn_es_um_Privilegien_geht_schaltet_man_in_Bosnien_auf_stur.html?print=yes), zuletzt besucht am 03.03.2009.
- Wentz, Larry K.*: Bosnia – Setting the Stage, in: Lessons from Bosnia: The IFOR Experience, hrsg. von Larry K. Wentz, Washington 1998, S. 9–34 [http://www.dodccrp.org/files/Wentz\\_Bosnia.pdf](http://www.dodccrp.org/files/Wentz_Bosnia.pdf), zuletzt besucht am 07.11.2008.
- Wentz, Larry K.*: Intelligence Operations, in: Lessons from Bosnia: The IFOR Experience, hrsg. von Larry K. Wentz, Washington 1998, S. 53–118, [http://www.dodccrp.org/files/Wentz\\_Bosnia.pdf](http://www.dodccrp.org/files/Wentz_Bosnia.pdf), zuletzt besucht am 07.11.2008.
- Westeuropäische Union*: Lisbon Declaration – WEU Council of Ministers, 15.05.1995, <http://www.weu.int/documents/950515en.pdf>, zuletzt besucht am 24.12.2008.

- Westeuropäische Union*: Nordwijk – Erklärung der Westeuropäischen Union – Tagung des Ministerrates der WEU am 14. November 1994 in Nordwijk/ Niederlande – Communiqué des Ministerrates der Westeuropäischen Union, <http://www.glasnost.de/militaer/weu/9411weunoo.html>, zuletzt besucht am 23.12.2008.
- Whitney, Craig R.*: In Bosnia, Securing a Peaceful Future Now Depends on Roads, Refugees and Elections, in: *The New York Times*, 26.03.1996, abrufbar unter: <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9A05E3DF1539F935A15750C0A960958260&sec=&spon=&pagewanted=print>, zuletzt besucht am 26.02.2009.
- Williams, Richard W.*: Bosnia and Herzegovina, Statement in UN Security Council, 23.10.2002, <http://www.state.gov/p/io/rls/rm/2002/14650.htm>, zuletzt besucht am 07.12.2002.
- Winter, Jörg*: Interview in: *EUPM Mission Mag*, Ausgabe 51, 16.10.2008, <http://www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20051.pdf>, S. 2–3, zuletzt besucht am 07.12.2008.
- Winter, Marco*: Bosnien-Herzegowina in der Sackgasse – Haris Silajdzic rüttelt am Abkommen von Dayton, in: *Neues Deutschland*, 23.10.2008, abrufbar unter: <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Bosnien/sackgasse.html>, zuletzt besucht am 06.11.2008.
- Winter, Thomas v.*: Der Hohe Beauftragte für Bosnien und Herzegowina, in: *Der Aktuelle Begriff – Gesamtausgabe für das Jahr 2006*, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2006/Der\\_aktuelle\\_Begriff\\_2006.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2006/Der_aktuelle_Begriff_2006.pdf), S. 28–31, zuletzt besucht am 07.11.2008.
- Wisler, Dominique / Onwudiwe, Ihekwoaba D.*: Community Policing in Comparison, in: *Police Quarterly* 2008, Ausgabe 11, 05.06.2008, DOI: 10.1177/1098611108317820, <http://pqx.sagepub.com/cgi/content/abstract/11/4/427>, S. 427–446, zuletzt abgerufen am 15.03.2009.
- Wisler, Dominique*: The Police Reform in Bosnia and Herzegovina, in: *After Intervention: Public Security Management in Post-Conflict Societies – From Intervention to Sustainable Local Ownership*, hrsg. von: Anja H. Ebnöther und Philipp H. Fluri, Wien 2005, [http://www.bmlv.gv.at/pdf\\_pool/publikationen/10\\_wg12\\_psm\\_60.pdf](http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/10_wg12_psm_60.pdf), S. 139–169, zuletzt besucht am 07.12.2008.
- Wood, Nicholas*: A Balkan crisis that some see as overblown, in: *The International Herald Tribune*, 19.11.2007, <http://www.ihrt.com/bin/printfriendly.php?id=8394752>, zuletzt besucht am 09.11.2008.
- Woodbridge, Jamie*: Putting EDSP to the test – The EU’s Police Mission to Bosnia Herzegovina, in: *European Security Review*, Ausgabe 11, März 2002, [http://www.isis-europe.org/pdf/esr\\_12.pdf](http://www.isis-europe.org/pdf/esr_12.pdf), S. 1–2, zuletzt besucht am 08.12.2008.

*World Bank*: Bosnia and Herzegovina – Diagnostic Surveys of Corruption, Washington D.C. 2001, <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/Bosniananticorruption.pdf>, zuletzt besucht am 16.12.2008.

*Woyke, Wichard*: Deutsch-französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung – Das Tandem fasst wieder Tritt, 2. Auflage, Wiesbaden 2004.

Neben den im Abkürzungsverzeichnis und im Fließtext verwendeten Abkürzungen werden die üblichen Abkürzungen gebraucht,

vgl. *Duden*: Die deutsche Rechtschreibung, 24. Auflage, Mannheim u.a. 2006

Aus technischen Gründen wird auf Sonderzeichen bei Eigennamen, Ortsnamen und sonstigen Begriffen der Lokalsprachen verzichtet.