



30.05.2025

Verfassungskrise in Bosnien und Herzegowina

Die aktuelle politische Krise in Bosnien und Herzegowina (BiH) dreht sich um die zunehmenden Spannungen zwischen dem serbisch geprägten Landesteil (Entität) Republika Srpska (RS) unter der Führung von Präsident Milorad Dodik und dem Zentralstaat, der unter der Aufsicht des Hohen Repräsentanten (HR) der internationalen Gemeinschaft, Christian Schmidt, steht. Nachdem die Regierung der RS Gesetze erlassen hatte, mit denen Entscheidungen des gesamtbosnischen Verfassungsgerichts sowie Weisungen des HR in der Entität außer Kraft gesetzt werden sollten, verurteilte das Oberste Gericht von BiH Präsident Dodik und weitere Politiker am 26. Februar 2025 in erster Instanz wegen Missachtung dieser Entscheidungen zu einem Jahr Haft sowie zu einem sechsjährigen Verbot politischer Betätigung.¹ Die Regierung der RS reagierte mit Gesetzen, die gesamtstaatlichen Institutionen (Gerichte, Staatsanwälte, Bundespolizei) die Zuständigkeit für den teilautonomen Landesteil absprechen – ein separatistischer Kurs, der das politische Handeln Dodiks bereits in den Vorjahren gekennzeichnet hat.² Am 23. April 2025 versuchten gesamtstaatliche Polizeikräfte, Dodik festzunehmen, als er sich im Osten der Hauptstadt Sarajevo aufhielt. Grundlage hierfür war ein Haftbefehl gegen Dodik und weitere Politiker der RS aufgrund ihrer Weigerung, einer Vorladung der Staatsanwaltschaft zur Befragung Folge zu leisten. Bewaffnete Gendarmen aus der RS verhinderten die Festnahme.³

Diese Situation hat das Potential, den Staat BiH nachhaltig zu destabilisieren. Die Wurzeln der Krise in der Staatsstruktur des Landes sowie das Agieren der Regierung Dodik und des HR sollen nachfolgend kurz beleuchtet werden.

Staatsstruktur und ethnische Fragmentierung

Die staatliche Struktur Bosnien-Herzegowinas ist ein Ergebnis des Dayton-Abkommens von 1995, das den Bosnienkrieg beendete. Auf der Grundlage des Abkommens ist ein komplexes, dezentral organisiertes Staatswesen geschaffen worden, um die Interessen der drei sog. konstitutiven Völker – Bosniaken, Serben und Kroaten – auszugleichen. Die Staatsstruktur ist insgesamt von einer hohen Fragmentierung und ethnischen Spaltung geprägt, was politische Blockaden und institutionelle Ineffizienz begünstigt.⁴ Es handelt sich um eine föderale Republik, bestehend aus zwei teilautonomen Entitäten und einem Distrikt, eingebettet in einen relativ schwachen Gesamt- bzw. Zentralstaat:

¹ Reuters: Bosnian Serb leader Dodik sentenced to jail for defying peace envoy, 26.02.2025, <https://www.reuters.com/world/europe/bosnian-serb-leader-ups-separatist-threats-ahead-court-verdict-2025-02-26/>, abgerufen am 09.05.2025.

² Tagesspiegel: Nach Urteil gegen Serbenführer Dodik: Republika Srpska verbannt bosnische Polizei und Justiz per Gesetz, 28.02.2025, <https://www.tagesspiegel.de/internationales/nach-urteil-gegen-serbenfuhrer-dodik-republika-srpska-verbannt-bosnische-polizei-und-justiz-per-gesetz-13292086.html>, abgerufen am 09.05.2025.

³ Der Standard: Bosnische Polizei scheitert an Festnahme des Separatisten Dodik, 24.04.2025, <https://www.derstandard.de/story/300000267068/verhaftung-von-serbischem-separatistenchef-dodik-gescheitert>, abgerufen am 09.05.2025; European Western Balkans: State-level security agency (SIPA) fails to arrest Dodik as RS police block operation, 24.04.2025, <https://europeanwesternbalkans.com/2025/04/24/state-level-security-agency-sipa-fails-to-arrest-dodik-as-rs-police-block-operation/>, abgerufen am 09.05.2025.

⁴ Konrad-Adenauer-Stiftung: Der blockierte Staat, 12.09.2022, <https://www.kas.de/de/web/auslandsinformationen/artikel/detail/-/content/der-blockierte-staat>, abgerufen am 09.05.2025.

- Die Entität Föderation Bosnien und Herzegowina (FBiH), die 51 Prozent des Staatsgebiets umfasst, ist in zehn Kantone mit Selbstverwaltung unterteilt (die wiederum in Kommunen untergliedert sind) und mehrheitlich von Bosniaken und Kroaten bewohnt;
- die Entität Republika Srpska (RS) ist stärker zentralisiert als die FBiH, mehrheitlich von Serben bewohnt und umfasst 49 % des Staatsgebiets;
- der Brčko-Distrikt ist ein kleineres selbstverwaltetes Gebiet unter internationaler Aufsicht, das weder der FBiH noch der RS zugeordnet ist.⁵

Über der Ebene der Entitäten sind die gesamtstaatlichen Institutionen angesiedelt, in denen ein ethnischer Proporz gewahrt wird. So besteht das Präsidium, das als kollektives Staatsoberhaupt fungiert, aus je einem Bosniaken, einem Serben und einem Kroaten.⁶ Die gesamtstaatlichen Institutionen besitzen im Vergleich zu den Entitäten nur wenige Kompetenzen, darunter die Außen-, Verteidigungs- und Handelspolitik.⁷

Der Hohe Repräsentant für Bosnien und Herzegowina (HR) überwacht im Auftrag der internationalen Gemeinschaft die Umsetzung des Dayton-Abkommens und hat weitreichende Befugnisse („Bonn Powers“), durch die er z. B. Gesetze und Verordnungen einseitig erlassen, aufheben oder ändern sowie Politiker und Beamte entlassen kann.⁸ Diese Machtfülle ohne demokratische Kontrolle oder Rechenschaftspflicht gegenüber der Bevölkerung von BiH gilt vielen internationalen Beobachtern als problematisches Merkmal des Amtes.⁹ Die Regierung von Milorad Dodik argumentiert darüber hinaus, dass die Ernennung des deutschen CSU-Politikers Christian Schmidt als Hoher Repräsentant im Jahr 2021 nicht, wie bei Schmidts Vorgängern, vom UN-Sicherheitsrat bestätigt wurde, sondern lediglich vom Lenkungsausschuss des multinationalen Peace Implementation Council (PIC). Sie betrachtet dies als Verstoß gegen internationale Normen und hält die Ernennung daher für unrechtmäßig.¹⁰

Konflikt zwischen Republika Srpska und Zentralstaat

Milorad Dodik, der zu Beginn seiner politischen Karriere in den 1990er Jahren als gemäßigter, vom Westen unterstützter Reformler gegolten hatte, begann nach seiner zweiten Amtszeit als Ministerpräsident der RS (2006 – 2010), einen stärker serbisch-nationalistischen Kurs zu verfolgen

⁵ Bundeszentrale für politische Bildung: Bosnien und Herzegowina, 13.01.2022, <https://www.bpb.de/themen/europa/suedosteuropa/326394/bosnien-und-herzegowina/#node-content-title-1>, abgerufen am 09.05.2025; Peace Research Institute Frankfurt: Die Nachkriegsordnungen in Südosteuropa im regionalen und weltweiten Vergleich, 2014, https://www.prif.org/fileadmin/Daten/Publikationen/HSFK-Reports/2014/hsfk_report0414.pdf, abgerufen am 09.05.2025, S. 16.

⁶ Bundeszentrale für politische Bildung: kurz&knapp – Bosnien und Herzegowina (BiH), ohne Datum, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/politiklexikon/17144/bosnien-und-herzegowina-bih/>, abgerufen am 09.05.2025.

⁷ Bundeszentrale für politische Bildung: Bosnien und Herzegowina, 13.01.2022, <https://www.bpb.de/themen/europa/suedosteuropa/326394/bosnien-und-herzegowina/#node-content-title-1>, abgerufen am 09.05.2025.

⁸ DW: Mein Europa: Bosnien und Schmidts Wut, 19.08.2022, <https://www.dw.com/de/mein-europa-der-bosnien-beauftragte-christian-schmidt-und-das-problem-hinter-seiner-wut/a-62866590>, abgerufen am 09.05.2025; Süddeutsche Zeitung: Der mächtige Deutsche von Sarajevo, 04.10.2022, <https://www.sueddeutsche.de/meinung/bosnien-herzegowina-christian-schmidt-hoher-repraesentant-wahlgesetz-1.5668571>, abgerufen am 09.05.2025.

⁹ Spiegel: Wie ein Kolonialherr, 18.08.2022, <https://www.spiegel.de/ausland/christian-schmidt-rastet-in-bosnien-und-herzegowina-aus-wie-ein-kolonialherr-kommentar-a-0d5163af-82ba-4bea-8db1-209460ef3116>, abgerufen am 09.05.2025; Strategic Analysis: The (un)democratic role of the High Representative in Bosnia and Herzegovina, ohne Datum, <https://www.strategicanalysis.sk/the-undemocratic-role-of-the-high-representative-in-bosnia-and-herzegowina/>, abgerufen am 09.05.2025.

¹⁰ United Nations Security Council: Bosnia and Herzegovina: Debate, 05.05.2025, <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2025/05/bosnia-and-herzegowina-debate-4.php>, abgerufen am 09.05.2025.

und die Autorität des bosnischen Zentralstaats sowie des HR zunehmend in Frage zu stellen.¹¹ Als Schmidts Vorgänger im Amt des HR, der Österreicher Valentin Inzko, im Jahr 2021 eine Gesetzesänderung verfügte, nach der bis zu fünf Jahre Haft für Personen vorgesehen sind, die den Völkermord oder andere während des Bosnienkriegs begangene Kriegsverbrechen leugnen (insb. das Massaker von Srebrenica 1995), verurteilte Dodik die Entscheidung¹² und drohte mit der Auflösung des Landes.¹³

In den darauffolgenden Jahren wurden in der RS mehrere Gesetze zur institutionellen Abkoppelung der Entität vom Gesamtstaat verabschiedet, darunter Gesetze zur Schaffung eines eigenen Obersten Justiz- und Staatsanwaltschaftsrats für die Wahl von Richtern und Staatsanwälten,¹⁴ zur Schaffung einer eigenen Arzneimittelbehörde und für die Überführung des gesamtstaatlichen Immobilienbestands in der RS in den Besitz der Entität.¹⁵ Letzteres setzte der HR 2022 außer Kraft, ebenso den Beschluss des Parlaments der RS, Entscheidungen des gesamtstaatlichen Verfassungsgerichts nicht mehr anzuerkennen sowie ein Gesetz, durch das die Vorgaben des HR umgangen werden können.¹⁶ Zudem erließ der HR ein Dekret mit Gesetzeskraft, wonach bosnischen Beamten bei Missachtung seiner Entscheidungen eine Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren droht.¹⁷ Auf dieser Grundlage ist Dodik schließlich verurteilt worden.¹⁸

Am 13. März 2025 verabschiedete die Nationalversammlung der RS außerdem einen neuen Verfassungsentwurf sowie einen Gesetzentwurf zum Schutz der Verfassungsordnung der Entität. Beide Entwürfe zielen auf eine stärkere Autonomie der RS ab, indem sie die Schaffung separater Institutionen – darunter einer eigenen Armee und Justiz – vorsehen und Regelungen zur Selbstbestimmung sowie zum Recht auf Zusammenschluss in Konföderationen mit anderen Staaten enthalten.¹⁹ Angesichts der zugespitzten politischen Lage hat die Europäische Union zusätzliche EUFOR-Friedenstruppen nach BiH entsandt.²⁰

¹¹ Koha: Wer ist Milorad Dodik, der meistgehasste Mann der Republika Srpska?, 23.03.2025, <https://koha.mk/de/kush-eshte-milorad-dodik-me-i-urnyeri-ne-republika-srpska/>, abgerufen am 09.05.2025.

¹² Bosnisch-serbische Politiker weigern sich in der Regel, die Taten serbischer Einheiten in Srebrenica als Völkermord zu bezeichnen.

¹³ DW: Hohe Strafen für Völkermord-Leugnung, 24.07.2021, <https://www.dw.com/de/hohe-strafen-f%C3%BCr-v%C3%B6lker-mord-leugnung/a-58620515>, abgerufen am 09.05.2025.

¹⁴ RFE/RL: Bosnian Serbs Move Forward With Bid To Establish Separate Judiciary, 10.02.2022, <https://www.rferl.org/a/bosnia-serbs-separate-judiciary/31697903.html>, abgerufen am 09.05.2025.

¹⁵ Nau: Bosnien-Beauftragter Schmidt hebt Immobiliengesetz der Serben auf, 12.04.2022, <https://www.nau.ch/politik/international/bosnie-n-beauftragter-schmidt-hebt-immobiliengesetz-de-r-serben-auf-66154442>, abgerufen am 09.05.2025; ORF: Bosniens Serben trennen sich von staatlicher Arzneimittelbehörde, 20.10.2021, <https://orf.at/stories/3233511/>, abgerufen am 09.05.2025.

¹⁶ Deutschlandfunk: Bosnien-Repräsentant hebt Entscheidungen von Parlament der Republika Srpska auf, 02.07.2023, <https://www.deutschlandfunk.de/bosnien-repraesentant-hebt-entscheidungen-von-parlament-der-republika-srpska-auf-102.html>, abgerufen am 09.05.2025.

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig, da Dodik in Berufung gegangen ist, siehe Centre for Eastern Studies: Crisis in Bosnia and Herzegovina: a weakened Dodik is seeking support abroad, 15.04.2025, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2025-04-15/crisis-bosnia-and-herzegovina-a-weakened-dodik-seeking-support>, abgerufen am 09.05.2025.

¹⁹ Balkan Insight: Bosnian Serbs Adopt New Draft Constitution Despite Condemnation, 14.03.2025, <https://balkaninsight.com/2025/03/14/bosnian-serbs-adopt-new-draft-constitution-despite-condemnation/>, abgerufen am 09.05.2025.

²⁰ Euronews: Zusätzliche EUFOR-Friedenstruppen treffen in Bosnien-Herzegowina ein, 13.03.2025, <https://de.euronews.com/my-europe/2025/03/13/zusätzliche-eufor-friedenstruppen-treffen-in-bosnien-herzegowina-ein>, abgerufen am 09.05.2025.

Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

90461 Nürnberg

Der Beitrag ist erschienen in:

Entscheiderbrief (ISSN 2940-7001), 05/2025

Die einzelnen Ausgaben des Entscheiderbriefs sowie weitere Produkte des Informationszentrums Asyl und Migration (IZAM) können hier abgerufen werden:

<https://www.bamf.de/izam>

Die Publikation wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Rahmen seiner Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags-, und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.