Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BOSNIEN-HERZEGOWINA
DR. CHRISTINA C. KRAUSE

30. November 2008

www.kas.de/sarajevo

III. Fachkolloquium: "Reform der Verfassung Bosnien-Herzegowinas"

13.–16. November 2008, Cadenabbia, Italien

Bosnien-Herzegowina gilt als einer der komplexesten Staaten der Welt. Gemäß Daytoner Friedensabkommen von 1995 bilden zwei Entitäten, die Föderation Bosnien-Herzegowinas (FBuH) und die Republika Srpska (RS) den Staat. Außerdem gibt es noch den Distrikt Brcko, dessen verfassungsrechtliche Stellung im Staat bislang nicht geregelt ist. Bosnien-Herzegowina kennzeichnet 1. die Tatsache, das es ein schwacher Gesamtstaat ist, 2. der asymmetrische Föderalismus – die FBuH besteht aus zehn Kantonen, die RS wird zentral regiert und 3. das Prinzip des Proporzes der drei konstituierenden Völker (Bosniaken, Serben und Kroaten). Aufgrund der komplexen Kompetenzverteilung und des regelmäßig blockierten Entscheidungssystems, war in den vergangenen 13 Jahren ein starkes Engagement der Internationalen Gemeinschaft im Allgemeinen und im Besonderen des Hohen Repräsentanten gefragt. Seit 2005 soll dieses Engagement, das die Entfaltung der Demokratie im Land hemmt, begrenzt und das Amt des Hohen Repräsentanten durch das Amt des EU-Sonderbeauftragten abgelöst werden. Eine Forderung, die angesichts der EU-Ambitionen des Landes sinnvoll ist, jedoch wegen einer mangelnden Funktionsfähigkeit und langfristigen Stabilität des Staates auch umstritten ist. Um den Staat funktionsfähig und langfristig stabil zu gestalten, ist daher eine Verfassungsreform unerlässlich.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung setzt sich in Bosnien-Herzegowina bereits seit 2002 für einen sachlichen und informierten Dialog über mögliche Schritte und Inhalte der Verfassungsreform ein. Hierbei verfolgt sie das Ziel einerseits Verfassungsexperten aus dem Land mit Experten aus der EU zusammen zu bringen und zweitens die politische Elite in einen konkreten und lösungsorientierten Austausch über Prinzipien und Wege der Reform zu involvieren.

In den Jahren 2004, 2006 und 2008 wurden Studien erarbeitet, die 1. die Notwendigkeit feststellen, erfolgte einfachgesetzliche Reformen in der Verfassung zu verankern, damit Kompetenzrückübertragungen nicht möglich sind, 2. das Verfassungsreformpaket vom April 2006 analysieren und zahlreiche Verbesserungsvorschläge machen und 3. entscheidende Schwächen des Dayton-Systems, nämlich die starke Blockade-Funktion der Entitätsabstimmung und die erhebliche Rolle des Hohen Repräsentanten im Gesetzgebungsverfahren, offenbaren. So wurden in den letzten 13 Jahren von etwa 400 Gesetzen ca. 110 vom Hohen Repräsentanten auferlegt.

Im Rahmen des III. Fachkolloquiums zum Thema Verfassungsreform, das in Cadenabbia organisiert wurde, stand so auch die Analyse der parlamentarischen Arbeit und des Gesetzgebungsprozesses als auch der Übergang von Hohen Repräsentanten (OHR) zum EU-Sonderbeauftragten (EUSR) im Vordergrund. Denn wie kann und soll Bosnien-Herzegowina seine Verpflichtungen aus dem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (das am 16. Juni 2008 unterzeichnet wurde) erfüllen, wenn pro Jahr gerade einmal im Durchschnitt 13 Gesetze auf Gesamtstaatsniveau verabschiedet werden – viel zu wenige angesichts der Reformen, die die Umsetzung des Acquis Communautaire verlangen und der Hohe Repräsentant im Staatsbildungsprozess bislang unerlässlich war.

Um die Herausforderungen vor denen Bosnien-Herzegowina steht und eine neue Verfassungsreforminitiative zu besprechen, trafen vom 13. – 16. November Verfassungsexperten aus Bosnien-Herzegowina und der EU und Politiker der EVP-Nahen-Parteien BuHs in Cadenabbia zusammen. Die sehr intensiven Gespräche und Diskussionen widmeten sich 1. der Analyse der Dayton-Verfassung, 2. dem Konzept des Föderalismus, 3. die Entscheidungsprozesse in der Parlamentarischen Versammlung BuHs, 4. den Zielen der EVP-Nahen-Parteien BuHs, 5. dem Thema der Wege und Möglichkeiten der Verfassungsreform und 6. dem Übergang vom OHR zum EUSR.

Konrad Adenauer Stiftung

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BOSNIEN-HERZEGOWINA
DR. CHRISTINA C. KRAUSE

30. November 2008

www.kas.de/sarajevo

Die Mischung von Verfassungsexperten aus der EU und Bosnien-Herzegowina – dieses mal auch mit einer starken Vertretung der jungen Generation – und Politikern hat sich dabei als besonders sinnvoll erwiesen, da dort, wo die Politiker an ihre Grenzen stießen, Juristen mit konstruktiven Vorschlägen zu einer Entspannung und Fortsetzung der Überlegungen beitragen konnten. Zudem hat es sich erneut gezeigt, dass die Verfassungsexperten durch den Austausch mit internationalen Experten zu einem Abbau der ethnisch fokussierten Politik beitragen können – wenn auch nur in kleinen Schritten. Zudem hat die junge Politikergeneration zu einem Aufbrechen von Maximalforderungen der Lager beigetragen und verstärkt auf die verbindenden Werte, die aus der Nähe zur EVP bestehen, hingewiesen.

In Cadenabbia konnten so einige gemeinsame Ergebnisse formuliert werden und neue, konstruktive Vorschläge für einen Neustart im Verfassungsreformprozess gemacht werden. Besonderes Interesse weckte vor allem der Vorschlag, die Entscheidungsprozesse im Parlament für Gesetze, die eine Umsetzung von EU-Recht bewirken, zu vereinfachen und eine so genannte "fast track" für den Acquis einzuführen.

<u>Ergebnisse des Fachkolloquiums:</u>

I. Die Dayton-Verfassung weist Lücken und Antinomien auf. Diese erschweren einerseits die Funktionsfähigkeit des Staates, andererseits bieten diese jedoch auch Raum für Interpretationen und eine Weiterentwicklung. Die Dayton-Verfassung weist zudem Elemente des Föderalismus und der Konkordanzdemokratie auf, eine Kombination, die angesichts der jüngsten Geschichte für ein Gleichgewicht der Interessen und zum Aufbau von Vertrauen führen sollte. Dieses Ziel konnte jedoch noch nicht erreicht werden. Weder die Interessen sind gleichgewichtig vertreten noch konnte bislang Vertrauen zwischen den konstitutiven Völkern (Bosniaken, Serben, Kroaten) aufgebaut werden.

II. Im internationalen Vergleich ist der Föderalismus die ideale Staatsform für komplexe Staaten. Folgende Charakteristiken zeichnen ihn aus: 1. die territoriale Aufteilung, 2. der Vorrang des Bundesrechts, 3. die geteilten Zuständigkeiten (bspw. liegen Kultur und Bildung bei den Teileinheiten), 4. die Beteiligung der Teileinheiten an der Gesetzgebung und 6. das Fehlen eines Austritts-/ Sezessionsrechtes einerseits und des Rechtes die Teileinheiten aufzulösen andererseits. Ein föderaler Staat entschärft Konflikte und schafft einen positiven Wettbewerb. In Föderationen muss jedoch der Wille zu Kompromissen bestehen. Die Dayton-Verfassung vereinbart Antinomien, besitzt Elemente der Föderation und Konföderation und versucht das Gleichgewicht zwischen Einheit und Vielfalt zu erhalten. Die Charakteristika des Föderalismus überwiegen In BuH. Doch fehlt bislang die notwendige Bereitschaft für Kompromisse, die in einem föderalen Staat unabdingbar ist. Der asymmetrische Föderalismus sollte kein Hindernis für Reformen darstellen. Doch der territoriale Föderalismus, die Gleichsetzung von Territorium und Ethnizität/ konstitutivem Volk, ist problematisch. Die Ethnizität sollte ein Element, jedoch nicht das entscheidende sein: es sollte vielmehr gelten, das Verhältnis von ethnischen Gruppen und Bürgern durch die Einhaltung der Prinzipien von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz auszubalancieren.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BOSNIEN-HERZEGOWINA
DR. CHRISTINA C. KRAUSE

30. November 2008

www.kas.de/sarajevo

III. Bezüglich der Entscheidungsprozesse im Parlament BuHs wurde festgehalten, dass die Entitäten eine Schlüsselrolle einnehmen. Das Veto auf der Grundlage vitaler nationaler Interessen wurde im Gegensatz dazu, seit Bestehen der Dayton-Verfassung erst vier Mal angerufen und ist damit kein angemessenes Instrument zum Schutze der Interessen der konstitutiven Völker. Außerdem konnten die wichtigsten Gesetze nur durch die Einwirkung des Hohen Repräsentanten in Kraft treten. So würden auch die Institutionen BuHs bisher eher durch die Autorität des Hohen Repräsentanten als durch den politischen Willen funktionieren. Das starke Engagement des Hohen Repräsentanten war in den vergangenen Jahren wichtig und notwendig, doch sei man nun in Abhängigkeit geraten: aus eigener Initiative würden kaum Gesetze angestoßen, beraten und verabschiedet werden. Vielmehr warte man auf eine Positionierung der Internationalen Gemeinschaft und des Hohen Repräsentanten und versuche diese dann ggf. zu beeinflussen. Man ist sich einig, dass Gesetze in Zukunft schneller zu verabschieden sind und die Kapazitäten des Parlamentes BuHs dazu ausgebaut werden sollten. Über die Möglichkeit für Gesetze, die im Rahmen der Übernahme des Acquis notwendig sind, einen einfacheren Abstimmungsmodus festzulegen, wird ausgiebig diskutiert. Insgesamt sollte jedoch noch über die beiden Veto-Möglichkeiten als auch die Funktionen beider Kammern detailliert beraten werden. Bspw. könnten in der Völkerkammer die konstituierenden Völker, Anderen und die Entitäten vertreten sein und im Abgeordnetenhaus die Vertreter der Bürger sitzen. Hier könnte man über eine Abstimmung nach Mehrheitsprinzip nachdenken.

IV. Im Gespräch mit den Vertretern der vier EVP-nahen-Parteien des Landes wurden zunächst erneut die erheblichen Differenzen deutlich und die fehlende Realitätsnähe und Realitätsakzeptanz der politischen Elite. Jeder zeigte sich mit dem Status-Quo unzufrieden, doch wollte keiner eine aktive Rolle im Konsens-Findungs-Prozess einnehmen. Während SDA, PDP und HDZ BuH vorsichtig am Verfassungsreformpaket vom April 2006 festhielten, plädierte die HDZ 1990 für eine grundlegende Reform und Abhaltung einer internationalen Dayton-Nachfolge-Konferenz. Diese Möglichkeit schied jedoch für die serbischen Vertreter der PDP aus, die als Reaktion eine regionale Konferenz auch zur Klärung der Kosovo-Frage verlangten. Das Auftreten der Vertreter der jungen Politiker-Generation BuHs sorgte in dieser Situation für eine Entspannung: diese forderte von den EVP-nahen-Parteien nicht nur Verständnis füreinander, sondern auch aktive und kooperative Lösungsansätze. Fazit: Eine Reform der Dayton-Verfassung steht an erster Stelle für die vier Parteien und man möchte bis 2010 eine solche auch verabschieden. Um sich über Wege und Inhalte der Reform zu einigen ist die Einbindung von Verfassungsexperten als auch der Öffentlichkeit notwendig.

V. Da eine gemeinsame Zukunftsvision BuHs fehlt und das Vertrau-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BOSNIEN-HERZEGOWINA
DR. CHRISTINA C. KRAUSE

30. November 2008

www.kas.de/sarajevo

en zwischen den Menschen noch nicht wieder besteht, kann eine Verfassungsreform nur in Phasen erfolgen. Zunächst sollten die bisher erfolgten Kompetenzverlagerungen und die ersten Ergebnisse des Staatsbildungsprozesses verfassungsrechtlich abgesichert werden und Hindernisse im Entscheidungsprozess abgebaut werden. Die Kompetenzen des Staates müssten weiter gestärkt werden – hier sollte der Wunsch der EU-Integration, den die Bevölkerung und alle politischen Kräfte im Lande teilen, Reformen stimulieren und ermöglichen. Das Verfassungsreformpaket vom April 2006 war ein guter Ansatz, auf dem aufgebaut werden sollte. Die Reform sollte jedoch in der Parlamentarischen Versammlung BuHs und in deren Ausschüssen, die gestärkt werden müssten, erfolgen. Zwar wäre ein solches Unterfangen „Chefsache“ und die Parteichefs müssten involviert werden, doch sollte die Reform im Parlament diskutiert und Vorschläge ausgearbeitet werden. Die Internationale Gemeinschaft sollte diesen Prozess transparent und engagiert unterstützen.

VI. Vor der Schließung des Büros des Hohen Repräsentanten, OHR, sollte eine dauerhafte Stabilität und Funktionsfähigkeit BuHs gesichert sein. Nach Meinung der Mehrheit der Verfassungsexperten und Politiker BuHs sind diese jedoch erst durch eine Verfassungsreform zu erreichen. Diese sollte demnach auch im Engagement der Internationalen Gemeinschaft (IG) höchste Priorität haben. Wobei darauf hingewiesen wird, dass die IG 1. geeinigt auftreten sollte und 2. an Prinzipien die sie für die Reform aufstellt festhalten sollte (die Polizeireform wird in diesem Zusammenhang als negativ für den Ruf und die Wirkung der EU in BuH bewertet). Zudem sollte beim Übergang zum EU-Sonderbeauftragten (EUSR) vermieden werden, dass dieser im Wettbewerb zu anderen Internationalen Organisationen und EU-Institutionen steht und durch innere Blockaden gehemmt wird. Daher sollte der künftige EUSR auch Leiter der Delegation der Europäischen Kommission in BuH sein. Die EU sollte vor allem nicht außer Acht lassen, dass BuH kein „normaler“ Staat ist, sondern ein Land, dass eine System-Transition zu bewältigen hat, dessen Gesellschaft nach dem jüngsten Konflikt zerrissen ist und das im Rahmen der Dayton-Verfassung fragil, dysfunktional und widersprüchlich ist. Aus diesen Gründen sollte die EU für BuH eine gesonderte Strategie entwickeln und dürfte nicht die üblichen Maßstäbe ansetzen.