

„Butmir 2“ bringt keine Besserung - Chancen für eine Verfassungsreform verdüstern sich

Das im Vorfeld als „Mini-Dayton“ bezeichnete zweite Treffen in Butmir verlief ergebnislos. Bei diesem Treffen handelte sich um die Fortsetzung der Gespräche vom 9. Oktober, die auf Initiative der EU und USA auf dem Militärstützpunkt der EUFOR in der Nähe von Sarajevo stattgefunden hatten.

Das vorrangige Ziel war es, mit den Vertretern der führenden Parteien von Bosnien-Herzegowina den Weg des Landes in die euroatlantischen Strukturen zu ebnet. Doch die Meinungsunterschiede zwischen den Politikern verhinderten eine Einigung. Vor allem in der Frage nach der Verfassungsreform brachten die Gespräche nicht den erhofften Fortschritt. Die aktuelle Verfassung Bosnien-Herzegowinas ist im Anhang IV des Daytoner Friedensabkommens festgeschrieben. Sie wurde 1995 von der internationalen Gemeinschaft entworfen, um den Krieg im Land zu beenden und eine stabile Grundlage für das Zusammenleben der Völker zu schaffen. Doch vierzehn Jahre nach dem Friedensschluss erweist sich die Verfassung für den politischen Alltag zunehmend als unpraktisch. Die zahlreichen Checks and Balances, der ethnische Proporz in allen Bereichen, die schwachen gesamtstaatlichen Institutionen sowie die extreme Dezentralisierung verhindern ein effizientes Regieren. Auch ist es fraglich, ob das Land in diesem Zustand in der Lage sein wird, den anspruchsvollen *acquis communautaire* in den eigenen Rechtsbestand zu integrieren. Dies ist jedoch Bedingung, um Mitglied der EU zu werden.

Am 20. Oktober luden der amtierende Ratsvorsitzende der EU, Carl Bildt, EU-

Erweiterungskommissar Olli Rehn sowie der stellvertretende US-Außenminister James Steinberg die Parteiführer des Landes erneut nach Butmir ein. Sie wollten versuchen, Bewegung in die festgefahrene Lage zu bringen. Doch ihre Hoffnungen erfüllten sich nicht. Die Gastgeber aus Europa und den USA mussten sich damit zufrieden geben, bei der Pressekonferenz bekannt zu geben, die Verhandlungen bis zur kommenden Sitzung des Friedensimplementierungsrates am 18. November weiterzuführen.

Zentrale Hürde: Die Verfassungsreform

Erneut bildete der fehlende Konsens über eine Verfassungsreform die zentrale Ursache für das Scheitern der Gespräche. Da halfen auch nicht die mahnenden Worte des amerikanischen Botschafters Charles English, dass Bosniens Parteiführer die Aufmerksamkeit der Internationalen Gemeinschaft nutzen sollten, um einen Kompromiss zu schmieden. Dabei lagen konkrete Vorschläge auf dem Tisch. Diese orientierten sich an dem so genannten „April-Paket“ und den Empfehlungen der Venedigkommission¹.

¹ Die Venedig-Kommission (Europäische Kommission für Demokratie durch Recht) wurde am 10. März 1990 vom Ministerkomitee des Europarates gegründet. Die Kommission hat die Funktion, als „Begleiter“ der Verfassungsgebung zu beraten und unterstützen, wobei sie verfassungs- und verfassungsnahe Texte der Staaten, meistens auf deren eigene Initiative, begutachtet. Die Kommission hat auch eine wichtige Rolle bei der Entwicklung und der Auslegung des Verfassungsrechts in Bosnien-Herzegowina gespielt und legte am 12. Juli 2006 ein Gutachten mit Empfehlungen vor.
[http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)019-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)019-e.asp)

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BOSNIEN UND HERZEGOWINA
SABINA WÖLKNER

Oktober 2009

www.kas.de/sarajevo

Im Mittelpunkt der Vorschläge standen mehrere Aspekte: Erstens soll die bisherige Übertragung von Kompetenzen auf die gesamtstaatliche Ebene in der Verfassung verankert werden, zweitens die Befugnisse des Gesamtstaates ausgebaut und vor allem die Kompetenzen des Repräsentantenhauses, der ersten Kammer des gesamtstaatlichen Parlaments, gestärkt werden.² Drittens zielen die Vorschläge darauf, die Präsidentschaft auf repräsentative Aufgaben zu beschränken und auch die Befugnisse des „Hauses der Völker“ (Zweite Kammer) enger zu fassen. Stattdessen sollen die Bereiche des Ministerrats und der Regierung erweitert werden und der Ministerrat das einzige Organ der Exekutive werden.³ Die Aufmerksamkeit galt auch der Frage, den Minderheiten, die nicht zu den konstituierenden Völkern des Landes zählen, eine stärkere politische Mitsprache zu verschaffen.

Doch die Mehrheit der Politiker war nicht bereit, sich den Vorschlägen anzuschließen. Bereits kurz nach dem Treffen gaben sie bekannt, dass in der Angelegenheit leider keine Einigung erzielt werden konnte. Die Ursachen blieben zunächst unklar. Denn auch diesmal drangen nur wenige Informationen über die Einzelheiten der Verhandlungen an die Öffentlichkeit. Lediglich die kroatischen Parteien machten schnell deutlich, warum sie dem Paket nicht zustimmen konnten. Bozo Ljubic, Vorsitzender der HDZ 1990, wies darauf hin, dass aus seiner Sicht eine territoriale Neuaufteilung des Landes zwingend sei, um eine echte Gleichheit zwischen den konstituierenden Völkern in Bosnien-Herzegowina zu schaffen. Da die Empfehlungen weiterhin von den zwei Entitäten des Landes ausgehen, sei seine Zustimmung ausge-

² Das Haus der Völker (zweite Kammer) soll künftig nur darüber entscheiden dürfen, ob ein Gesetz gegen die vitalen nationalen Interessen verstößt. Auch soll eine vom Repräsentantenhaus (erste Kammer) verabschiedete Gesetzesvorlage künftig als angenommen gelten, wenn das Haus der Völker (zweite Kammer) binnen 15 Tagen keinen Einspruch erhoben hat. Zudem sollen nach den Empfehlungen in Butmir die Delegierten der zweiten Kammer aus den Reihen der Abgeordneten der ersten Kammer gewählt werden und nicht wie bisher von den Parlamenten der Entitäten. Daneben gilt es, die Zahl der Abgeordneten des Repräsentantenhauses von 42 auf 87 Mitglieder zu erhöhen.

³ Die Abgeordneten des Repräsentantenhauses sollen die Mitglieder der Präsidentschaft wählen. Bisher wurden diese von den Bürgern direkt gewählt. Gleichzeitig soll die Verantwortung für die Außenpolitik des Landes nicht länger im Rahmen der Befugnisse der Präsidentschaft liegen, sondern beim Ministerrat.

schlossen. Beobachter mutmaßen, dass es den Kroaten darum geht, neben den beiden jetzigen Entitäten (Republika Srpska und Föderation von Bosnien-Herzegowina) eine eigene Einheit zu schaffen. Das bedeutet im Klartext, dass die Föderation geteilt werden sollte.

Zur Überraschung der heimischen Politiker wurde bei dem Treffen die kontroverse Frage nach der Abschaffung des Entitätsvetos nicht erörtert. Dieses Verfahren sieht vor, dass für die Annahme eines Gesetzesvorhabens die einfache Mehrheit der Abgeordneten im Repräsentantenhaus zustimmen muss. Darüber hinaus ist auch die Mehrheit der Parlamentarier aus beiden Entitäten notwendig. Vermutlich um ein vorschnelles Scheitern der Verhandlungen auszuschließen, hatten die EU und die USA dieses Thema aus dem Paket ausgeklammert. Ansonsten wäre der Konflikt mit Milorad Dodik, Premierminister der Republika Srpska, vorprogrammiert gewesen. Seit Wochen warnen Dodik aber auch die anderen Vertreter der Republika Srpska, dass sie in dieser Angelegenheit zu keinerlei Kompromissen bereit seien. Die Entitätsabstimmung ist für die Regierung der Republika Srpska sakrosankt. Denn sie eröffnet ihren Abgeordneten die Möglichkeit, unliebsame Gesetze im gesamtstaatlichen Parlament zu blockieren. Die den Politikern vorgelegten Empfehlungen sahen vor, dass lediglich dort, wo es um die Angleichung an den *acquis communautaire* geht, die Entitäten sich der Entscheidung des Gesamtstaates fügen müssen. Doch auch diese Formulierung stellt nach Dodiks Lesart bereits einen Angriff auf die Autonomie der Republika Srpska dar. Demgegenüber ist zu vermuten, dass das Ausklammern des Entitätsvetos aus den Verhandlungen bei den bosniakischen Politikern Unmut hervorrief. Insbesondere Haris Silajdzic, bosniakisches Mitglied der Präsidentschaft, fordert, das Entitätsveto vollständig abzuschaffen. Aus seiner Sicht sei dieses Verfahren die zentrale Ursache, warum der Staat bisher kaum funktioniere. Eine Reform der Verfassung müsse dieses Problem daher unbedingt berücksichtigen.

Damit war bereits vor dem Treffen klar, dass die größten Differenzen zwischen Silajdzic und Dodik existieren. Die offensichtlich unüberbrückbaren Gegensätze beider Politiker stellen somit das größte Hindernis für eine Einigung dar. Die Span-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BOSNIEN UND HERZEGOWINA
SABINA WÖLKNER

Oktober 2009

www.kas.de/sarajevo

nungen wurden zusätzlich dadurch erhöht, dass Dodik während der Gespräche forderte, das Recht auf ein Referendum über die Sezession der Republika Srpska in der Verfassung zu verankern. Die Ablehnung aus dem bosniakischen Lager kam postwendend.

Dennoch wollte nach dem Treffen niemand offen von einem Misserfolg in Butmir sprechen. Lediglich Sulejman Tihic, Vorsitzender der SDA, der größten bosniakischen Partei, zeigte sich über den Verlauf der Verhandlungen enttäuscht. Auch die Medien im Land fanden deutliche Worte. So titelte die Tageszeitung „Dnevni List“ am Tag nach dem Treffen: „Debakel in Butmir“. Der amtierende Vorsitzende der EU-Ratspräsidentschaft, Carl Bildt, wiegelte ab. Er betonte, dass das Treffen erfolgreich verlaufen sei. Alle Beteiligten seien sich darin einig gewesen, dass die euroatlantische Integration für das Land Priorität habe. Die Verhandlungen sollten daher fortgesetzt werden, um die notwendigen Grundlagen für die Annäherung zu schaffen. Doch es ist fraglich, ob sich diese Hoffnungen erfüllen werden. Denn seit dem Treffen in Butmir haben sich die Gräben vertieft. So gab Milorad Dodik vor einigen Tagen bekannt, die Diskussion über die Verfassungsreform in Banja Luka fortsetzen zu wollen - allerdings ohne die Beteiligung der internationalen Gemeinschaft. Dodiks Idee ruft bei den bosniakischen Politikern Misstrauen hervor. So vermutet Sulejman Tihic, Dodik wolle damit die Verfassungsreform endgültig zum Scheitern bringen.

Aus Brüssel sind Stimmen zu hören, die das Vorgehen der schwedischen EU-Ratspräsidentschaft kritisieren. Jelko Kacin, slowenisches Mitglied des Europäischen Parlaments, warf Carl Bildt vor, durch die übereilte Einberufung des Treffens in Butmir die Chancen auf eine Einigung verschlechtert zu haben. Einige Experten gehen weiter. Danach haben die wenig ergiebigen Treffen in Butmir die Autorität der Internationalen Gemeinschaft beschädigt. „High price for no gain“. Mit diesen Worten beschreibt „European Voice“ das Ergebnis in Butmir. Die EU habe ihre eigenen Repräsentanten geschwächt. Dies sei ein schwerer Fehler, denn nur eine starke Internationale Gemeinschaft erlaube es, hier überhaupt eine Lösung durchzusetzen.

Doch nicht nur die Chancen für eine baldige Verfassungsreform verdüstern sich. Auch die Annäherung des Landes an die EU könnte in weite Ferne rücken. Denn die Kommission weist in ihrem aktuellen Fortschrittsbericht darauf hin, dass die komplexen Strukturen des Landes ein Hindernis seien, sich in die EU zu integrieren. Dabei äußert sie sich kritisch über das Entitätensveto. Dieses Verfahren werde missbraucht, um Reformen zu blockieren. Eine Veränderung der Regeln sei daher dringend geboten, um den Staat funktionsfähig zu machen.⁴ Das ist das erste Mal, dass sich die Kommission in dieser Deutlichkeit äußert.

Ohne Reform keine politische Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung

Die Verfassungsreform ist jedoch auch aus anderer Hinsicht von entscheidender Bedeutung. Gelingt es nicht, politische Reformen bald durchzusetzen, könnten sich auch die ökonomischen Probleme in Bosnien-Herzegowina verschärfen. Denn Schuld an den aktuellen schlechten Wirtschaftsdaten hat nicht nur die globale Finanz- und Wirtschaftskrise. Diese hat das Land zugegebenermaßen stark getroffen. Doch es gibt auch hausgemachte Gründe: So ist der Wirtschaftsraum des Landes nach wie vor gespalten. Zahlreiche Regeln der einen Entität haben keine Gültigkeit im anderen Teil. Die mangelnde Harmonisierung von Vorschriften und Standards macht es den lokalen Unternehmen schwer zu investieren. Und Wirtschaftswachstum ist unter diesen Bedingungen so gut wie unmöglich. Aus Sicht des Hohen Repräsentanten, Dr. Valentin Inzko, müssen die Rahmenbedingungen für Unternehmen in Bosnien-Herzegowina daher dringend verbessert werden. Denn politische Stabilität gehe mit der wirtschaftlichen Entwicklung Hand in Hand.⁵

Doch die Lösung dieser Frage wird nicht einfach sein. Um die notwendigen Gesetze auf den Weg zu bringen, ist die Zusammenarbeit beider Entitä-

⁴ Vgl. Bosnia and Herzegovina 2009 Progress Report, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010, (COM(2009) 533), <http://europa.ba/docs/ProgressReport20092.pdf>, S. 4-5

⁵ Vgl. Speech by High Representative and EU Special Representative Valentin Inzko At the opening of a Conference On How to Move Faster to Europe, Organized by the Employers' Associations of BiH and Slovenia, http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/presssp/default.asp?content_id=44065

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BOSNIEN UND HERZEGOWINA

SABINA WÖLKNER

Oktober 2009

www.kas.de/sarajevo

ten die Voraussetzung. Bisher wurden von den politischen Verantwortlichen allerdings alle Versuche abgeblockt, die Kooperation zwischen den Entitäten zu verbessern. Vor allem aus der Republika Srpska kommen kaum positive Signale. Allerdings liegt die Schuld an der Misere nicht allein am mangelnden Willen der serbischen Vertreter. Die Föderation trägt einen großen Anteil daran, dass die Wirtschaft in Bosnien-Herzegowina stagniert und den Vertretern der Republika Srpska damit wenig Anreize für eine engere Zusammenarbeit bietet. Angesichts der komplexen administrativen Strukturen der Föderation werden Wirtschaftsaktivitäten dort oftmals stark behindert. Gerade die kleinen und mittelständischen Unternehmen beklagen sich über die zahlreichen bürokratischen Hürden und fühlen sich durch die vielen Behörden gegängelt. Gleichzeitig absorbiert die ausufernde Bürokratie einen großen Teil des staatlichen Haushaltes. Dieses Geld fehlt für dringend notwendige Investitionen. Da ist es wenig hilfreich, dass die politischen Vertreter keine Gelegenheit auslassen, um sich gegenseitig zu blockieren.

Dieses Problem hat Dodik zwar nicht. Er kann dank seiner komfortablen Mehrheit im Parlament die Bedingungen in der Republika Srpska diktieren. Doch heißt dies nicht, dass seine Entität damit ein Erfolgsmodell wäre. Im Gegenteil: Gerade die Gleichschaltung von Politik, Wirtschaft und den Medien in der Republika Srpska verschlechtert die Chancen für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Da hilft es wenig, dass die Vertreter der gemäßigten Oppositionsparteien versuchen, in einigen Bereichen dagegen zu halten. Selbst wenn sie eng zusammenarbeiten, können sie Dodik angesichts der klaren Mehrheitsverhältnisse wenig Paroli bieten. Aufgrund der Machtmonopolisierung in Banja Luka wäre es dringend geboten, ein weiteres Abdriften der Republika Srpska vom Gesamtstaat zu verhindern. Eine Verfassungsreform könnte hierfür Ansätze liefern.

Damit liegt auf der Hand: Der fehlende Durchbruch in Butmir spielt den politischen Hardlinern in die Hände. Gelingt es nicht, bis zur kommenden Sitzung des Friedensimplementierungsrates eine Reform zu erzielen, so könnte sich das Blatt erneut zu Gunsten der „Kompromissverweigerer“ wenden. Ähnlich wie nach dem Scheitern des so

genannten „April-Pakets“ könnten sich einige Akteure die Frustration der Bevölkerung zu nutze machen, um mit radikalen Positionen zu punkten. Denn in Bosnien-Herzegowina stehen im kommenden Jahr im Oktober die Parlamentswahlen vor der Tür. Der Wahlkampf hat bereits begonnen. Diese Faktoren sollte die Internationale Gemeinschaft berücksichtigen, wenn sie im November über die Schließung des Amtes des Hohen Repräsentanten (OHR) entscheidet.