

„Ist die Verfassung von Bosnien und Herzegowina EU-tauglich?“

BERICHT ZUM KOLLOQUIUM - 26.-29. NOVEMBER 2011, VILLA LA COLLINA, CADENABBIA

Führende Politiker und Parlamentarier, darunter die Vorsitzenden der tonangebenden Parteien aus Bosnien und Herzegowina, Abgeordnete des Bundestags und des Europäischen Parlaments, Vertreter der Europäischen Kommission, des Europäischen Auswärtigen Dienstes und des EUSR in Bosnien und Herzegowina sowie Vertreter der Bundesregierung trafen sich auf Einladung der Konrad-Adenauer-Stiftung vom 26. bis 29. November 2011 zum Verfassungskolloquium in Cadenabbia. Im Mittelpunkt der Diskussion stand die Entwicklung von Lösungsansätzen für die verfassungsrechtlichen Probleme von Bosnien und Herzegowina. Ausgangspunkt der Veranstaltung war die im Juni 2011 geschlossene Kooperation zwischen der KAS und dem verfassungsrechtlichen Ausschuss des Repräsentantenhauses der Parlamentarischen Versammlung. Die KAS unterstützt die Arbeit des Ausschusses. Die Veranstaltung in Cadenabbia sollte den Parlamentariern aus Bosnien und Herzegowina helfen, einen strukturierten Verfassungsreformprozess in die Wege zu leiten, um der EU-Annäherung des Landes eine neue Dynamik zu verleihen.¹

Die Leitfragen lauten:

- Welche Standards muss die Verfassung von Bosnien und Herzegowina für die EU-Mitgliedschaft erfüllen?
- Inwiefern spiegelt die Verfassung von BuH diese Standards wider? Wo gibt es Verstöße?
- Welche (Verfassungs-)Reformen sind notwendig, um den parlamentarischen Prozess effizienter zu gestalten?
- Welche Rolle sollte die EU im parlamentarischen Reformprozess von BuH spielen? Welche Instrumente stehen ihr zur Verfügung?

Das Kolloquium in Cadenabbia sollte einen Beitrag leisten, um

- Vertrauen zwischen den politischen Akteuren aus BuH zu schaffen;
- das Parlament im EU-Integrationsprozess zu stärken;
- (Verfassungs-)Reformen als Prozess zu begreifen;
- die Rolle der EU im Reformprozess zu konkretisieren.

¹ Bisherige gemeinsame Initiativen waren das Expertengespräch mit Dr. Schwarz-Schilling am 21. Juli 2011 in der Parlamentarischen Versammlung und die Konferenz am 13. Oktober 2011 zum Thema „Das Parlament und die Implementierung des Urteils „Sejdić/Finci“. Im Rahmen dieser Konferenz wurde die Interimskommission der beiden Parlamentshäuser gegründet, die die Vorschläge für die Verfassungsänderungen zur Implementierung des Gerichtsurteils erarbeiten sollte.

BOSNIEN UND HERZEGOWINA
SABINA WÖLKNER

9. Dezember 2011

www.kas.de/BuH

www.kas.de

Am 22. Dezember 2009 stellt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Fall „Sejdić/Finci gegen BuH“ fest, dass einige verfassungsrechtliche Bestimmungen in der Verfassung von Bosnien und Herzegowina im Widerspruch zur Europäischen Menschenrechtskonvention stehen.² Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes ist für Bosnien und Herzegowina bindend. Das Land muss seine Verfassung an die Konvention anpassen. Dafür sind Verfassungsänderungen notwendig. Zwar stimmen die Parteien in BuH darin überein, das Urteil umzusetzen, es herrscht jedoch Dissens über die Schwerpunkte einer solchen Verfassungsreform. Um die unterschiedlichen Sichtweisen anzunähern, gilt es, einen Prozess zu entwickeln, der allen politischen Kräften offen steht und ihnen die Chance eröffnet, die Reform konstruktiv zu gestalten.

Seit Oktober 2011 bemühte sich eine parlamentarische Interimskommission, die Differenzen zwischen den Parteien zu überbrücken. Die Ergebnisse der parlamentarischen Kommission dienten als Indikator, ob die EU Bosnien und Herzegowina genügend Anstrengungen bei der Anpassung seiner Verfassung an die Europäische Menschenrechtskonvention bescheinigen kann („credible efforts“). Eine positive Bewertung wäre wichtig, um das Stabilitäts- und Assoziationsabkommen in Kraft treten zu lassen. Trotz intensiver Verhandlungen und regelmäßiger Sitzungen gelang es dem Ausschuss allerdings nicht, einen Kompromissvorschlag zu entwickeln. Zu weit lagen die Positionen der Parteien auseinander. Die Frist für die Vorbereitung der Verfassungsänderungen lief am 30. November 2011 aus. Die letzte Sitzung der Interimskommission fand am 1. Dezember statt. Die EU hat bei ihrem Gipfel am 8.-9. Dezember die

² Bisher dürfen Vertreter der anderen nationalen Minderheiten des Landes bei den Präsidentschaftswahlen nicht kandidieren. Nach der Verfassung von Bosnien und Herzegowina sind die Sitze im Präsidium ausschließlich für Vertreter der drei konstitutiven Volksgruppen, also Bosniaken, Kroaten und Serben, vorgesehen. Auch im Haus der Völker, der zweiten Kammer des gesamtstaatlichen Parlaments, sind keine Vertreter der „Anderen“ zugelassen.

Bemühungen der Kommission zwar insgesamt positiv bewertet, es seien jedoch weitere Anstrengungen notwendig.³

Damit Bosnien und Herzegowina in der Lage sein wird, seine EU-Beitrittsperspektive zu realisieren, sind weiterführende Reformen dringend geboten. Jedes Jahr moniert die EU-Kommission die fehlenden Fortschritte des Landes. Dafür gibt es mehrere Ursachen. Bosnien und Herzegowina hat unter den aktuellen Voraussetzungen Schwierigkeiten, die „Minimalbedingungen“ für die EU-Annäherung zu erfüllen.⁴ Die Implementierung von EU-Gesetzen stagniert. Neben der mangelhaften Effizienz der staatlichen Strukturen belastet der Streit über die Frage nach der so genannten politischen „Gleichberechtigung der Kroaten“ die Politik des Landes. Hinzu kommen die Differenzen über die Kompetenzen und Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen des Gesamtstaates und der Entitäten. Welche Reformen sind notwendig, um die Legislativarbeit in Bosnien und Herzegowina zu verbessern? Welche Rolle kann die EU im Reformprozess übernehmen?

Ergebnisse der Veranstaltung

In Cadenabbia wurde erneut deutlich, dass ein Kompromiss in der Frage nach der Implementierung des „Sejdić/Finci-Urteils“ fehlt. Obwohl alle Parteien wiederholt ihre Entschlossenheit betonten, das Urteil umzusetzen, wurde keine gemeinsame Grundlage sichtbar. Die unterschiedlichen Meinungen zeigten sich darin, dass die serbischen politischen Vertreter lediglich bereit waren, die im Rahmen des Urteils monierten Diskriminierungen aufzuheben. Demgegenüber plädierten die Mitglieder der kroatischen Parteien dafür, das Urteil zum Anlass zu nehmen, um gleichzeitig die anderen diskrimi-

³ Council conclusions on enlargement/stabilisation and association process Brussels, 5 December 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/126577.pdf, S. 9f

⁴ Hierzu gehört neben der Anpassung der Verfassung von BuH (Implementierung des Urteils „Sejdić/Finci“) an die Menschenrechtskonvention die Einrichtung einer Agentur zur Überwachung der staatlichen Beihilfen und die Durchführung einer Volkszählung.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BOSNIEN UND HERZEGOWINA
SABINA WÖLKNER

9. Dezember 2011

www.kas.de/BuH
www.kas.de

nierenden Bestimmungen aus der Verfassung zu entfernen. Ihnen geht es dabei um die Aufhebung der von ihnen empfundenen politischen Benachteiligung der Kroaten gegenüber Bosniaken und Serben in Bosnien und Herzegowina. In diesem Kontext wurden auch mögliche Änderungen des Gesetzes zur Wahl des Präsidiums diskutiert. Aus Sicht der Kroaten und einiger bosniakischer Vertreter wäre ein Ansatz zur Lösung des Problems, die Mitglieder des Präsidiums künftig im Parlament zu wählen. Die serbischen Teilnehmer lehnten einen solchen Ansatz jedoch ab. Sie bestanden darauf, das serbische Präsidiumsmitglied in der Republika Srpska weiterhin direkt zu wählen. Einige Rechtsexperten warnten davor, das Urteil „Sejdić/Finci“ mit den anderen verfassungsrechtlichen Problemen des Landes zu verknüpfen. Es gelte sich auf den Kern des Urteils zu konzentrieren. Dieser laute, die sogenannten „Anderen“ zu den Wahlen zum Präsidium und Haus der Völker des Landes zuzulassen.

Neben der Implementierung des Urteils „Sejdic/Finci“ richtete sich der Schwerpunkt der Diskussion auf die unzureichende Effizienz der staatlichen Institutionen in Bosnien und Herzegowina. Die Vertreter der EU-Kommission betonten, dass es die Implementierung von EU-Gesetzen zu verbessern gelte. Strukturelle Verfassungsreformen bieten sich an. Zwar schreibe die EU nicht vor, welche Verfassung ein Beitrittskandidat besitzen müsse, allerdings müsse dieser einen funktionsfähigen Staat garantieren. Hier gäbe es große Defizite in Bosnien und Herzegowina. Ein erster Schritt zur Verbesserung der Lage wäre eine intensivere Koordination und Kooperation zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen des Landes. Abschließend betonten die EU-Vertreter, dass es Verfassungsreformen ohnehin als einen normalen Prozess zu begreifen gelte. Sie seien im EU-Integrationsprozess gang und gäbe. So setze mit Beginn der EU-Beitrittsverhandlungen ein „Screening“ des Rechtsbestandes der Kandidaten ein, um die Übereinstimmung der Landesgesetze mit den EU-Gesetzen zu prüfen. Die Erfahrung habe dabei gelehrt, dass zahlreiche Verfas-

sungsreformen notwendig seien, um die Kompatibilität mit EU-Recht herzustellen.

Fazit

Die Teilnehmer aus Bosnien und Herzegowina erklärten sich bereit, die Arbeit an der Erfüllung der Bedingungen für die EU-Annäherung fortzusetzen. Die Anwesenheit der Vorsitzenden der sechs führenden Parteien aus BuH unterstrich dieses Ziel. Allerdings gelang es nicht, die konträren Positionen im ausreichenden Maße anzunähern, um Bosnien und Herzegowinas EU-Integration eine neue Dynamik zu verleihen. Die Arbeit der parlamentarischen Interimskommission stellt einen wichtigen Schritt dar, um einen transparenten Reformprozess in die Wege zu leiten. So gelang es, trotz der schwierigen Umstände, einen strukturierten Ansatz zu entwickeln. Diesen gilt es fortzusetzen, um die Grundlagen für die EU-Integration von Bosnien und Herzegowina zu legen. Die KAS wird die Zusammenarbeit mit dem Parlament fortsetzen.