

Politischer Kurzbericht

Verfassungsreform in Bosnien und Herzegowina

Am 26. April 2006 scheiterte das größte Reformprojekt das Bosnien und Herzegowina seit Unterzeichnung des Daytoner-Friedensabkommens vor 11 Jahren in Angriff genommen hatte, nur knapp im Parlament. Die für die Verfassungsänderungen nötige Zweidrittelmehrheit im Repräsentantenhaus des gesamtstaatlichen Parlaments wurde um zwei Stimmen verfehlt. Von den 28 notwendigen Stimmen konnten 26 in offener Wahl gewonnen werden. In einer bemerkenswerten, großen Koalition schlossen sich damit sowohl die Volksparteien (SDA, PDP und HDZ) als auch die sozial-demokratischen Parteien (SDP und SNSD) zusammen. Außerdem wurde die Reform von der SDS unterstützt. Gegen die Reform stimmten fünf Abgeordnete aus der Fraktion der kroatischen Abgeordneten (zumeist aus der neu gegründeten HDZ 1990), sechs Abgeordnete aus der Partei SBiH, zwei unabhängige Abgeordnete, sowie je ein Abgeordneter aus BOSS, SDA und der Radikalen Partei. In der zweiten Parlamentskammer, dem Volkshaus, wurde erst gar nicht abgestimmt.

Erst das vergangene Jahr hatte den Weg für Verfassungsänderungen geebnet – nachdem zehn Jahre lang das Thema in Bosnien und Herzegowina weitgehend tabuisiert worden war und auch die internationale Gemeinschaft von einer Diskussion über die Dayton-Verfassung abgeraten hatte. Im Zeichen des 10-jährigen Jubiläums der Unterzeichnung des Daytoner Friedensabkommens galt es damit erstmals den durch das Friedensabkommen geschaffenen Staat zu bewerten und intensiv über seine Reform nachzudenken. Denn das Daytoner-Abkommen bildet nicht nur die Grundlage für Frieden im Land, sondern formuliert in Annex IV auch die Verfassung des Staates Bosnien und Herzegowina (BuH). Diese Verfassung genießt in BuH wenig Anerkennung, da sie: 1. aus einer politischen Notlage geboren wurde und eine Einigung von Kriegsgegnern darstellt. Vor allem die Teilung des Landes in Entitäten gilt als Unrecht. 2. einen schwachen, kaum funktionsfähigen und teuren Staat schafft, 3. auf englischer Sprache geschrieben wurde und bis heute keine offizielle Übersetzung besitzt. Auf diese Mängel wiesen 2005 auch zahlreiche europäische Institutionen hin und riefen die Politiker BuHs zur Verfassungsevolution auf.

Diese Weiterentwicklung der Dayton-Verfassung ist zudem eine Notwendigkeit, da sich der Staat auf ein Schutzsystem zahlreicher internationaler Kräfte in BuH stützt, die sich momentan in einer Transformations- wenn nicht Abschluss-Phase befinden. So soll das Amt des Hohen Repräsentanten (OHR) – dessen Aufgabe die Überwachung des Daytoner-Systems ist – bis Mitte 2007 aufgelöst und in das Mandat eines Speziellen Repräsentanten der EU (EUSR) übergeben. Die Europäische Polizei Mission (EUPM: mit etwa 300 Internationalen Mitarbeitern) wird voraussichtlich ebenfalls 2007 abgeschlossen werden und eine weitere Reduzierung der Truppenstärke der EUFOR, derzeit bei ca. 6.000 Personen, wird anvisiert. Zudem befindet sich der Stabilitätspakt für Südosteuropa in einer Übergangsphase und soll ebenso bis 2007 in regionale Mitverantwortung übertragen werden. Außerdem hat für Bosnien und Herzegowina selbst ein neuer Abschnitt begonnen: nachdem die Stabilisierung des Landes erfolgt ist, gilt nun die Integration in die euro-atlantischen Strukturen. So konnten im Januar 2006 die Verhandlungen mit der EU um ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen beginnen, und mit der Verteidigungsreform wurde eine wichtige Hürde für die PfP-Mitgliedschaft genommen.

Nachdem die Gespräche über eine Verfassungsänderung Anfang 2005 mit vereinzelt Treffen aufgenommen wurden, gewannen die Verhandlungen erst im Herbst und mit Heranrücken des 10. Jahrestages der Dayton-Unterzeichnung an Dynamik. An den Gesprächen beteiligten sich die Vorsitzenden der acht wichtigsten Parteien Bosniens und Herzegowinas: Sulejman Tihić aus der Partei der Demokratischen Aktion (SDA), Mladen Ivanic aus der Partei des Demokratischen Fortschritts (PDP), Dragan Covic aus der Serbischen Demokratischen Partei (SDS), Safet Halilovic aus der Partei für BuH (SBiH), Zlatko Lagumdžija aus der Sozialdemokratischen Partei (SDP), Milorad Dodik aus dem Bund der Unabhängigen Sozialdemokraten (SNSD) und Miljenko Brkić aus der Kroatischen Volksgemeinschaft (HNZ). Dragan Covic, Vorsitzender der Kroatischen Demokratischen Gemeinschaft (HDZ BuH) nahm nur gelegentlich an den Treffen teil. Seine Enthebung des Amtes als kroatisches Präsidentschaftsmitglied am 29. März 2005 durch den Hohen Repräsentanten (aufgrund einer schwerwiegenden Klage) hatte ihn als Mitverhandler diskreditiert. Höhepunkt dieser 1. Phase, die von dem United States Institut of Peace und hier speziell dem ehemaligen stellvertretenden Hohen Repräsentanten BuHs, Donald Hayes, unterstützt wurde, war die Unterzeichnung einer Erklärung in Washington D.C., im November 2005. Hierin erklärten die anwesenden Politiker ihre Bereitschaft, sich bis Mitte März 2006 auf notwendige Verfassungsänderungen zu einigen. In den Medien wurde diese Vereinbarung damals als sehr schwach und zu vage kritisiert.

Trotz großer Skepsis in der Bevölkerung einigten sich am 18. März die Vorsitzenden von sieben Parteien (SBiH unterstützte die Ergebnisse nicht) auf ein Änderungspaket mit fünf Kapiteln. Obwohl die Ergebnisse der Verhandlungen als bescheiden bezeichnet werden müssen, waren die Verhandlungen an sich positiv zu bewerten. Erstmals boten die politischen Hauptakteure BuHs intensiv und über einen längeren Zeitraum an dauerhaften Lösungen für die Etablierung eines funktionsfähigen Staates. Doch Mediation zwischen Maximalforderungen kam zu selten zum Einsatz, so dass trotz erzielter wichtiger Kompromisse ein Gesamtpaket lange nicht geschnürt werden konnte. Augenscheinlich fehlten auch Verfassungsexperten, denn vor allem die Änderungen bezüglich des Menschenrechtsschutzes wiesen deutliche Schwächen auf. Die Kompromisse stellten jedoch eine Verbesserung im Vergleich zum Ist-Zustand dar. Auch erklärten sich die sieben bosnisch-herzegowinischen Politiker bereit, weitere Schritte für eine konsequente Verfassungsreform zu unternehmen.

Das Paket sah in grundsätzlichen Bereichen des Staatsaufbaus und Institutionengleichgewichts Änderungen vor: Sie betrafen die Machtverteilung zwischen Präsidentschaft und Ministerrat als auch das Verhältnis zwischen individuellen Bürgerrechten und Kollektivrechten. Der Ministerrat sollte um zwei Ministerien (Landwirtschaftsministerium und Ministerium für Wissenschaften und Technologie) erweitert und die Rolle des Vorsitzenden des Ministerrats sollte mit der Richtlinienkompetenz gestärkt werden. Im Gegenzug einigte man sich auf eine Reduzierung der Kompetenzen der drei-köpfigen-Präsidentschaft. Die Präsidentschaft sollte aus einem Präsidenten und zwei Stellvertretern bestehen und primär repräsentativen Aufgaben nachgehen. Eine Rotation sollte alle 16 Monate stattfinden. Auch das gesamtstaatliche Parlament sollte von der Reform profitieren und beide Kammern vergrößert werden. Das Repräsentantenhaus hätte 87 Sitze bekommen (84 + 3 für nationale Minderheiten) und das Volkshaus 21 Sitze (3 x 7). Die Aufgaben des Volkshauses, Gesetze auf eine mögliche Verletzung vitaler nationaler Interessen zu prüfen, sollten begrenzt und das Vetorecht auf einen Kern der vitalen nationalen Interessen beschränkt werden. Außerdem sollte der Menschenrechtskatalog erweitert werden.

Die knappe Entscheidung gegen das Reformpaket im Staatsparlament wurde von der internationalen Gemeinschaft in BuH mit großer Enttäuschung aufgenommen. Während der US-amerikanische Botschafter in BuH zunächst Konsequenzen ankündigte und ein Streichen von Fördergeldern ankündigte, ließ die Europäische Kommission verlautbaren, dass das Scheitern der Reform zwar ein negatives Signal senden würde, die Verfassungsreform jedoch keine Voraussetzung für die Unterzeichnung des Abkommens über Stabilisierung und Assoziierung (SAA) sei.

Zentraler Streitpunkt ist die Entitätsabstimmung, die bereits nach dem bestehenden System eine Voraussetzung für die Verabschiedung von Gesetzen ist. Eine positive Abstimmung bedarf demnach zunächst einmal im Abgeordnetenhaus 1/3 der Stimmen aus jeder Entität. Für die Abgeordneten der SBiH als auch der neuen HDZ 1990 wird mit dieser Bestimmung die territoriale Trennung BuHs manifestiert und die Rechte der drei konstitutiven Völkern diesem Prinzip untergeordnet. Kompromissvorschläge von HDZ 1990 und SBiH wurden jedoch prompt von den Parteien aus der Republika Srpska (RS) abgelehnt. Verhandlungsspielraum gibt es derzeit nicht.

Auch wenn die Reform damit vorerst verschoben ist und die kommenden Wahlen nach dem bestehenden System durchgeführt werden müssen, ist diesem Reformvorhaben Lob entgegenzubringen:

Erstmals einigten sich die wichtigsten politischen Akteure in Bosnien und Herzegowina – über die seit dem Krieg gültigen Haupt-Konfliktlinien des Parteiensystems hinaus – auf erste Schritte zur Reform der Dayton-Verfassung. Damit zeigten die politischen Entscheidungsträger, dass trotz der ethnischen Spaltung der Gesellschaft und der territorialen Entitäten-Teilung der Wille für Konsensfindung besteht und der Staat in seiner Gesamtheit entwickelt werden soll.

Erstmals wurde im Parlament über eine Weiterentwicklung der Daytoner Verfassung verhandelt. Zuvor waren alle Änderungsanträge bereits im Verfassungs-Ausschuss auf Eis gelegt worden.

Erstmals wurde auch die Bevölkerung – wenn auch nicht intensiv genug – in die Diskussion um Verfassungsänderungen einbezogen.

Trotz engagierter Versuche – vor allem aus den USA – das Paket doch noch vor den Wahlen am 1. Oktober zu verabschieden, verhindert der begonnene Wahlkampf eine Einigung. Zudem ist die Spaltung zwischen den Entitäten stärker als zuvor, was nicht zuletzt auch ein Aufruf der serbischen Parteien der RS, in der Föderation BuHs als Wahlbündnis anzutreten, belegt. So hat der Hohe Repräsentant, Christian Schwarz-Schilling, dazu aufgerufen, erst nach den Wahlen am 1. Oktober an der Verfassungsreform weiter zu arbeiten. Die Einberufung einer unabhängigen Kommission wäre hierfür denkbar. Die USA halten jedoch weiter an ihrem Zeitplan fest und versuchen politische Kräfte noch vor den Wahlen zu bündeln, um der Reform zum Erfolg zu verhelfen.

Dr. Christina Catherine Krause
Sarajevo, den 23. mai 2005