

Verfassungskolloquium der Konrad-Adenauer-Stiftung
"Reform der gesamtstaatlichen Institutionen BuHs für eine Zukunft in der EU", 26.
– 28. März 2006,
Villa la Collina, Cadenabbia / Italien

Vorschläge der Verfassungsreform in Bosnien und Herzegowina

**von Dr. Thomas Markert, stellvertretender Sekretär der Europäischen Kommission
für Demokratie durch Recht (Venedig- Kommission) des Europarats***

1. Das bisherige Verfahren zur Verfassungsänderung

Das Thema der Verfassungsreform in BuH ist derzeit¹, wenige Tage nach der Einbringung des Textes der Verfassungsreform im Parlament und wenige Wochen vor der endgültigen Entscheidung im Parlament, von höchster Aktualität. Es ist deshalb umso verdienstvoller, dass es den Organisatoren dieser Konferenz gelungen ist, eine beeindruckende Zahl an Spitzenpolitikern hier zusammenzubringen. Für die Venedig-Kommission des Europarats ist dieses Thema von besonderer Bedeutung, da nicht zuletzt eine Stellungnahme der Venedig-Kommission zur Verfassungslage in BuH von März 2005² den Anstoß für die Verfassungsreformbestrebungen gegeben hat.

Diese Stellungnahme wurde von der Kommission auf Anfrage des Monitoring-Ausschusses der Parlamentarischen Versammlung erstellt. Das Ergebnis der Stellungnahme lässt sich dahingehend zusammenfassen, dass die Verfassungsstrukturen in Bosnien und Herzegowina weder rational noch effizient sind, die Kompetenzen der gesamtstaatlichen Ebene nicht ausreichen, um am Prozess der europäischen Integration voll teilzunehmen, und Regeln über die Wahl und Zusammensetzung der Präsidentschaft und des Hauses der Völker diskriminierend sind und der Europäischen Menschenrechtskonvention beziehungsweise dem 12. Protokoll zur Konvention widersprechen. Diese Probleme sind darauf zurückzuführen, dass die Verfassung als Anhang IV Bestandteil des Friedensabkommens von Dayton ist und dementsprechend das Hauptziel ihrer Verfasser war, eine Beendigung der Kampfhandlungen zu ermöglichen, und nicht, einen effizienten Staat zu errichten. Obwohl die Verfassung als Teil des Daytoner Abkommens beschlossen wurde, kann sie jedoch gemäß ihres Artikels X in einem parlamentarischen Verfahren geändert werden und es bedarf keines völkerrechtlichen Verfahrens zu ihrer Abänderung.

In den ersten Jahren nach Abschluss des Dayton-Abkommens ging es zunächst einmal darum, die Anwendung der Verfassung durchzusetzen und der für eine

* Meinungsäußerungen in diesem Artikel geben die Meinung des Verfassers wieder und können nicht der Venedig-Kommission bzw. dem Europarat zugeschrieben werden.

¹ Zur Zeit des Seminars am 27.-28. März 2006

² Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative, Dokument CDL-AD(2005)004 vom 11.03.2005, im Internet zugänglich unter <http://www.venice.coe.int>.

Verfassungsänderung notwendige Grundkonsens war offensichtlich nicht gegeben. Dies hat sich in letzter Zeit geändert.

Ein wesentlicher Anstoß zur Debatte über die Verfassungsänderung ging von der oben angesprochenen Stellungnahme der Venedig-Kommission aus. Während des Besuchs der Berichterstatter der Venedig-Kommission in Bosnien und Herzegowina, der zur Vorbereitung der Stellungnahme diente, war in der Republika Srpska (RS) die Haltung zu jeglicher Verfassungsänderung noch skeptisch bis total ablehnend. Allerdings erschien es uns in Anbetracht der unabwiesbaren Notwendigkeit einer solchen Reform trotzdem möglich, die politischen Kräfte aus der RS zumindest mittelfristig zu einer Mitwirkung an der Reform zu bewegen, wenn im Rahmen der angestrebten Reform von vornherein klargestellt würde, dass die Existenz der RS als solche nicht angetastet wird.

Diese Einschätzung erwies sich als zutreffend und ein erster Anlauf zur Verfassungsreform wurde schon kurz nach Verabschiedung unserer Stellungnahme unternommen. Dem früheren Principal Deputy High Representative Donald Hays, jetzt beim US Institute for Peace, gelang es, 8 politische Parteien dazu zu bewegen, eine Expertengruppe einzusetzen, die eine Verfassungsreform auf der Basis der Empfehlungen der Venedig-Kommission vorbereiten sollte. Empfehlungen dieser Gruppe wurden von den Parteiführern aufgenommen, und, nicht zuletzt aufgrund des Drucks aus den USA, ist es gelungen, den Text eines Entwurfs zur Änderung der Verfassung auszuarbeiten. Dieser Entwurf ist am 25. März von der Präsidentschaft mit Ausnahme des Menschenrechtskapitels gebilligt und dem Parlament zugeleitet worden. Er muss vom Parlament in den nächsten Wochen angenommen werden, wenn er noch rechtzeitig vor den Wahlen im Oktober in Kraft treten soll.

2. Bewertung des dem Parlament vorgelegten Reformtextes

Wie ist nun dieser Text zu bewerten? Eine ausführliche Stellungnahme der Venedig-Kommission wird in den nächsten Tagen erstellt und der Präsidentschaft zugeleitet werden³. Es ist hier auch nicht der rechte Ort, zu sehr ins Detail zu gehen. Zusammenfassend kann man jedoch festhalten, dass der Reformentwurf bei weitem nicht die Probleme des Landes löst sondern nur einen ersten Schritt darstellt. Er enthält noch etliche technische Ungereimtheiten, die vor der Verabschiedung zu bereinigen wären, und das Menschenrechtskapitel ist in der Tat höchst problematisch. Insgesamt wäre die Annahme dieses Entwurfs aber als äußerst wichtiger erster Schritt auf dem Weg zu einem funktionierenden Staatswesen zu bewerten.

Dies gilt zunächst für die Neuregelung der Kompetenzen zwischen Staatsebene und Entitäten. Der jetzige bosnische Verfassungstext weicht grundlegend von allen übrigen föderalen Verfassungen ab. Nahezu alle Kompetenzen liegen bei den Entitäten und der Staat ist eine weitgehend leere Hülse, um das Gemeinwesen nach außen zu repräsentieren. Die Verfassung enthält allerdings auch einige Bestimmungen, die eine Fortentwicklung und

³ Preliminary Opinion on the draft amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina, document CDL(2006)027 vom 7. April 2006.

eine Stärkung des Gesamtstaates ermöglichen. Dadurch und durch extensive Auslegung der Verfassungsbestimmungen ist es im Lauf der Jahre gelungen, der staatlichen Ebene notwendige Minimalkompetenzen zu verschaffen.

Jegliche Auslegung stößt jedoch irgendwann an Grenzen und für weitere Fortschritte ist eine Änderung des Verfassungstexts unabdingbar. Wenn das Land im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess mit der EU vorankommen will, muss die staatliche Ebene in der Lage sein, erfolgreich technische Verhandlungen mit der EU zu führen und zu garantieren, dass die Ergebnisse dieser Verhandlungen innerstaatlich auch umgesetzt werden. Ein wesentliches Ziel der vorgeschlagenen Verfassungsreform ist es, dem Staat diese Kompetenzen zu geben. Dementsprechend enthält der Text Generalklauseln, die die Zuständigkeit der Staatsebene für alle EU Angelegenheiten, einschließlich der Umsetzung von EU Bestimmungen, begründen. Diese Methode mag juristisch nicht sehr elegant sein. In der jetzigen Lage in BuH ist sie jedoch unerlässlich. Hinzu kommt noch, dass der Entwurf bereits erzielte Fortschritte ausdrücklich im Verfassungstext verankert. Allerdings sind die diesbezüglichen Bestimmungen nicht immer ganz geglückt und hier ist noch juristische Feinarbeit zu leisten.

Der zweite wichtige Schwerpunkt der Verfassungsreform liegt im Bereich der staatlichen Institutionen. Der Entwurf verfolgt hier mehrere Ziele: die Beseitigung der diskriminierenden Bestimmungen über die Wahl und Zusammensetzung einiger Staatsorgane, eine Steigerung der Effizienz der Staatsorgane, insbesondere der parlamentarischen Versammlung, und den Übergang zu einem parlamentarischen Regierungssystem. Diese Ziele werden auch zumindest teilweise erreicht.

Die Verfassungsbestimmungen, die so genannte Andere sowie Bosniaken und Kroaten aus der Republika Srpska und Serben aus der Föderation ausdrücklich vom passiven Wahlrecht für die Präsidentschaft und das Haus der Völker ausschließen, würden gestrichen. Allerdings blieben diese Institutionen de facto so strukturiert, dass eine Wahl Anderer ausgeschlossen erscheint und beim Haus der Völker haben die ethnischen „caucuses“ die Hauptrolle. Da diese Kammer jedoch weitgehend auf die Behandlung des Vetos zum Schutz vitaler nationaler Interessen beschränkt sein würde und sie nicht länger volle legislative Kompetenzen hätte, erscheint dies juristisch weniger anfechtbar.

Die drastische Beschneidung der Kompetenzen dieser Kammer wäre zugleich ein wichtiger Beitrag dazu, die Effizienz der Parlamentarischen Versammlung zu steigern. Bisher mussten alle Gesetze und der Haushalt von beiden Parlamentskammern gebilligt werden, künftig würde die Befassung des Hauses der Völker zur Ausnahme.

Weniger geglückt erscheint eine andere Reformmaßnahme, die Definition des Vetos zum Schutz vitaler nationaler Interessen und das zugehörige Verfahren. In ihrer Stellungnahme vom März 2005 kritisierte die Venedig-Kommission, dass die Gründe, die die Einlegung eines solchen Vetos rechtfertigen, in der Verfassung nicht definiert sind, und unterstrich, dass ein derartiges Veto nur ausnahmsweise gerechtfertigt sein kann. Der Entwurf enthält jetzt nicht nur eine (allzu) lange Liste von Materien, die diesem Veto unterliegen, sondern auch die Bestimmung, dass jeder der drei ethnischen „caucuses“ im Haus der Völker

irgendeine Angelegenheit mit Zweidrittelmehrheit zum vitalen nationalen Interesse erklären kann. Damit wird einem Missbrauch diese Instruments Tür und Tor geöffnet und es steht zu befürchten, dass sein Anwendungsbereich eher weiter sein wird als unter der bisherigen Verfassung, die dem Verfassungsgericht die Möglichkeit gibt, durch einschränkende Auslegung dieses Rechtsinstitut in einem vertretbaren Rahmen zu halten. Die Verfassungsreform ist in dieser Hinsicht durch ähnliche Regelungen der Entitätsverfassungen inspiriert, die die Venedig-Kommission in ihrer Stellungnahme vom März 2005 als ungeeignetes Vorbild kritisiert hatte.

Neben dem Veto wegen angeblicher Verletzung vitaler nationaler Interessen behält der Entwurf auch das Entitätsveto durch zwei Drittel der Abgeordneten aus einer Entität bei. Dieses Veto erscheint überflüssig, da dann so gut wie immer auch ein Veto wegen Verletzung vitaler nationaler Interessen eingelegt werden könnte, aber von geringerer praktischer Bedeutung. Es entspricht ohnehin auch der augenblicklichen Verfassungslage. Das Weiterbestehen dieses Vetos sollte deshalb kein Grund sein, die Verfassungsreform insgesamt abzulehnen.

Im Bereich der Exekutive ist als positiver Punkt hervorzuheben, dass der Entwurf ein eindeutig parlamentarisches Regierungssystem einführt, während die bisherige Verfassung der Präsidentschaft wichtige Kompetenzen einräumt, wobei die Abgrenzung zu den Befugnissen des Ministerrats oft unklar bleibt. Ein parlamentarisches Regierungssystem erscheint am geeignetsten für einen multinationalen Staat wie BuH. Allerdings bedarf es einer ausreichend starken Regierung, um die Handlungsfähigkeit der Exekutive zu sichern. Hierzu versucht der Entwurf durch eine Stärkung des Präsidenten des Ministerrats beizutragen, der sich dann gleichzeitig auch Premierminister nennen dürfte. Allerdings würde er nicht dieselbe Machtfülle wie ein deutscher Bundeskanzler haben.

Die Stellung der Präsidentschaft würde schon dadurch geschwächt, dass sie künftig indirekt vom Parlament gewählt würde. Die Mitglieder der Präsidentschaft würden nicht mehr gleichberechtigt sein, sondern es würde einen Präsidenten und zwei Vizepräsidenten geben, wobei meist der Präsident allein handeln könnte. Die drei Mitglieder der Präsidentschaft würden jeweils 16 Monate das Amt des Präsidenten innehaben. Die Wahl nur eines Präsidenten anstelle der Präsidentschaft wäre sicherlich vorzuziehen, ist aber offenbar im Augenblick noch nicht durchzusetzen.

3. Der neue Menschenrechtsartikel

Anders als die übrigen Teile des Reformentwurfs ist das neue Menschenrechtskapitel noch nicht von der Präsidentschaft ins Parlament eingebracht worden. Dieses Zögern hat gute Gründe, da dieses Kapitel wenig gelungen erscheint. Zunächst bleibt festzuhalten, dass die augenblickliche Verfassung einer großen Anzahl von internationalen Menschenrechtsverträgen Verfassungsrang einräumt und der Europäischen Menschenrechtskonvention Vorrang vor jeglicher anderen rechtlichen Regelung gibt. Praktisch reicht dies als Grundlage des Schutzes der Grundrechte völlig aus und ein dringender Reformbedarf ist nicht zu erkennen. Politisch erscheint es allerdings

verständlich, dass der Wunsch besteht, einen eigenen, nationalen Menschenrechtskatalog auszuarbeiten, der einen Konsens innerhalb der bosnischen Gesellschaft widerspiegelt und nicht nur internationale Normen übernimmt. Dieser Wunsch darf allerdings nicht dazu führen, dass der Menschenrechtsschutz in der Praxis schlechter wird.

Dies wäre allerdings bei einer Annahme des Entwurfs zu befürchten, da dieser völlig unrealistisch erscheint und das Verfassungsgericht mit seiner Umsetzung überfordert wäre. Der neue Menschenrechtsartikel enthielte eine sehr umfangreiche Aufzählung einzelner Rechte, aufgeteilt in drei Gruppen: Grundrechte und Grundfreiheiten, bürgerliche und politische Rechte und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Diese Rechte würden aufgezählt, ihr Anwendungsbereich würde aber nicht näher definiert und die Grundrechtsschranken würden nicht für jedes einzelne Recht definiert sondern es gäbe nur eine allgemeine Generalklausel. Die Qualität eines Grundrechtskatalogs zeigt sich aber gerade anhand der Schrankenbestimmungen. Der Verzicht auf eine spezifische Regelung für jedes Recht ist besonders problematisch angesichts des weiten Katalogs von wirtschaftlichen und sozialen Rechten, die sich ohne nähere Präzisierung einer direkten Anwendung durch Gerichte weitgehend entziehen. Insofern wäre erwägenswert, ob in diesem Bereich nicht besser mit Staatszielen als mit subjektiven Rechten gearbeitet werden sollte. Ansätze dazu enthält der Text bereits durch die Verankerung des Sozialstaatsprinzips. Dies erscheint ein weniger problematischer Ansatz als ein weiter Katalog von subjektiven Rechten, die sich in der Praxis als nicht umsetzbar erweisen würden.

So wie der Katalog jetzt formuliert ist, erweckt er den Eindruck eines programmatischen Textes und nicht eines Textes, der direkt von Gerichten angewandt werden kann und soll. Es besteht deswegen die Gefahr, dass auch bei der Auslegung der Grundfreiheiten die Gerichte eher großzügig verfahren und Gesetzgeber und Exekutive zu viel Spielraum lassen würden.

Die Bestimmungen über den Schutz der verfassungsmäßig verbürgten Rechte durch das Verfassungsgericht erscheinen vollends unrealistisch. Der Kreis der geschützten Rechte wäre viel weiter als in Deutschland, trotzdem würde auf das übliche Kriterium der Erschöpfung der ordentlichen Rechtsweges verzichtet, eine Klagemöglichkeit zum Verfassungsgericht bestünde schon bei unmittelbarer Gefahr einer Grundrechtsverletzung und eine allgemeine Verbandsklagemöglichkeit würde eingeräumt. Die, allerdings nur in Klammern stehende, Verpflichtung des Verfassungsgerichts über solche Klagen in 60 Tagen zu entscheiden, erscheint unter diesen Umständen völlig realitätsfremd.

Es erscheint deshalb begrüßenswert, dass die Präsidentschaft darauf verzichtet hat, den neuen Text zu Menschenrechten und Grundfreiheiten im Parlament einzubringen. Hier besteht kein dringender Handlungsbedarf und eine viel breitere Diskussion unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft erscheint geboten. Für die anderen Änderungen rechtfertigt die besondere Dringlichkeit das gewählte zügige und wenig transparente Verfahren. Es gibt hingegen keinen Grund, geplante Änderungen des Menschenrechtsteils nicht umfassend öffentlich zu diskutieren.

4. Gesamtbewertung des Reformprozesses

Auch wenn der Grundrechtsteil wenig geglückt erscheint und die geplanten Änderungen auch sonst noch viele Wünsche offen lassen, so verdient der Entwurf doch insgesamt eine eindeutig positive Bewertung. Der Entwurf würde das Land befähigen, am Prozess der europäischen Integration teilzunehmen, er würde Zweifel an der Legitimität der Institutionen aufgrund ihrer diskriminierenden Zusammensetzung ausräumen und die Handlungsfähigkeit der Institutionen stärken.

Darüber hinaus wäre die Verabschiedung der Verfassungsreform vor allem aber auch ein Signal, dass die Politiker in Bosnien und Herzegowina kompromissfähig geworden sind. Die Verfassungsreform betrifft Machtfragen und Machtfragen sind überall sensibel. In einem multinationalen Staat, der vor gut 10 Jahren Schauplatz gewaltsamer Auseinandersetzungen war, ist dies umso mehr der Fall. Deshalb verdient es Anerkennung, wenn Parteien, einschließlich von Parteien die traditionell als nationalistisch angesehen wurden, sich in Verfassungsfragen einigen. Eine Verabschiedung der Reform im Parlament würde zeigen, dass das Land jetzt in der Lage ist, sein eigenes Schicksal in die Hand zu nehmen und dass die Politik nicht mehr von den Belastungen der Vergangenheit gelähmt ist, sondern willens ist, die Herausforderungen der (europäischen) Zukunft des Landes anzunehmen.