



SARAJEVO
GENEVA
VIENNA

CENTER FOR EUROPEAN INTEGRATION STRATEGIES

WORKING PAPER SERIES
No 1 / 2006

DIE VERFASSUNGSDEBATTE IN BOSNIEN:
DIE ROLLE DES EUROPARATES

30 JULY 2006

HYPO
ALPE-ADRIA-BANK
Consultants



Christophe Solioz

30 July 2006

Die Verfassungsdebatte in Bosnien: die Rolle des Europarates

e-mail: christophe.solioz@ceis-eu.org



Abstract

The international community's strategy for post-war conflict management in the Balkans had two main dimensions: transitional administration and state-building. The state-building component has included a focus on constitutional arrangements that has often been overlooked in the relevant discussion. This paper aims to correct that situation by drawing attention to the implications that Bosnia and Herzegovina's membership in the Council of Europe has had; it specifically reviews the involvement of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) in Bosnia's constitutional debate. While the United States, especially through private citizens and nongovernmental organizations, has been heavily involved in drafting constitutional amendments, these attempts have so far not borne fruit. Instead, this paper proposes that the Council of Europe, and especially the Venice Commission, should play a major role in the ongoing debates on a new constitutional framework and rule-of-law principles.

CEIS working papers cover the extended discussion on European integration themes as they relate to the entire region of South-East Europe, including country-specific as well as cross-cutting issues. Any reproduction, publication and reprint in the form of a different publication, whether printed or produced electronically, in whole or in part, is permitted only with the explicit written authorization of the CEIS or the author(s). The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the CEIS. This paper can be downloaded without charge from www.ceis-eu.org.

1. Einleitung

Verfassungsreformen im Balkanraum stehen seit 1991 im Zentrum der Interventionsstrategie der internationalen Gemeinschaft, insbesondere der verschiedenen – aber oft gescheiterten¹ – Friedenslösungsversuche im ehemaligen Jugoslawien. Erwähnenswert sind die Bosnien-Friedenspläne von Cutilheiro (1992), Vance & Owen (1993), Owen & Stoltenberg (1994) und der Kontaktgruppe (1994); ferner das Abkommen von Washington (1994) und jenes von Dayton (1995). Auch die Kosovo-Frage wurde auf dieser Ebene angegangen, mit Rambouillet (1999) und einem UN-Verfassungsentwurf (2001). Schließlich seien noch, was Mazedonien anbelangt, das Ohrid-Abkommen (2001) und, Serbien und Montenegro betreffend, das Abkommen von Belgrad (2002) erwähnt.

Auf der Suche nach einem Wendepunkt im „Dayton-Bosnien“ ist sicher der April 2002 zu erwähnen. Das damals geschlossene „Mrakovica-Sarajevo Abkommen“² stellte einen ersten großen Schritt in der Verfassungsreform dar. Es dient auch heute noch als Aufruf, die durch das Abkommen eingeführten Verfassungsänderungen umzusetzen, die noch bestehenden Diskriminierungen zu eliminieren und weitere Verfassungsänderungen vorzunehmen. Ebenfalls 2002 entstand ein weiterer Schritt mit Bosniens Vollmitgliedschaft im Europarat – ein Schritt, der den entscheidenden Paradigmenwechsel „von Dayton nach Brüssel“ vorwegnahm und eine wichtige Zwischentappe auf dem Weg nach Brüssel darstellte. Von besonderem Interesse ist hier die Tatsache, dass – was Verfassungsfragen betrifft – der Europarat bzw. die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (die so genannte Venedig-Kommission) eine entscheidende, wenn auch oft vernachlässigte, Rolle gespielt hat.³

Im folgenden Beitrag möchte ich kurz Bosniens Beitrittsprozess zum Europarat zusammenfassen, um anschließend den Beitrag der Venedig-Kommission zur Verfassungsdebatte ausführlicher zu besprechen. Meine Absicht ist es nachzuweisen, dass die kohärente Arbeit der Venedig-Kommission die Funktionsfähigkeit des bosnischen Gesamtstaates sowie allgemein die einheimische Verfassungsdebatte gefördert hat. Dass sie dies durch eine begleitende und nicht eine führende Rolle erreichen konnte, hat in einem gewissen Sinne den Kurswechsel im Büro des Hohen Repräsentanten (OHR) vorweggenommen und bewiesen, dass eine solche Strategie in Bosnien erfolgreich sein kann.

2. Bosniens Beitrittsprozess zum Europarat (1992-2002)

Zuerst muss kurz daran erinnert werden, dass Bosniens Beitrittsprozess zum Europarat sehr langwierig war. Bereits im Mai 1992 – also bei Kriegsbeginn – beantragte Bosnien ein Sondergaststatut, welches aber erst zwei Jahre später, am 28. Januar 1994, gewährt wurde. Am 10. April 1995 reichte Bosnien den Antrag ein, nun als vollwertiges Mitglied in den Europarat aufgenommen zu werden. Erst im Januar 1999 wurde die Parlamentarische Versammlung vom Ministerkomitee eingeladen, diesbezüglich eine Stellungnahme zu verabschieden. Im Mai 1999 wurden 13 Bedingungen aufgestellt, darunter sieben im Bereich der Menschenrechte, welche das Land erfüllen musste, um als Mitglied anerkannt zu werden. Bis im August 2001 versperrte unter anderem das Fehlen eines Wahlgesetzes die endgültige Aufnahme in den Europarat.

¹ Hierzu *Marie-Janine Calic*: Der Krieg in Bosnien-Herzegowina. Ursachen – Konfliktstrukturen – Internationale Lösungsversuche. Frankfurt/M.: Suhrkamp 1995, S. 212-236.

² Das Abkommen ist wichtig, weil zum ersten Mal seit dem Vertrag von Dayton ein so weit reichender Kompromiss zwischen bosnischen Politikern erreicht werden konnte.

³ Siehe *Christophe Solioz*: Turning Points in Post-War Bosnia. Baden-Baden: Nomos 2005, S. 117-122.

Am 5. Dezember 2001 befand die Politische Kommission des Europarates, dass Bosnien solche maßgebliche Fortschritte – wohlgernekt „unter permanentem Druck der internationalen Gemeinschaft“⁴ – gemacht habe, dass die Kommission eine positive Entscheidung empfehlen könne. Da jedoch etliche Justiz- und Verfassungsreformen noch nicht verabschiedet worden waren – diese mussten schließlich in den Jahren 2002 und 2003 vom Hohen Repräsentanten verordnet werden –, wurden 91 Bedingungen gestellt, die nach dem Beitritt einzuhalten waren. Mit diesem Vorbehalt verabschiedete die Parlamentarische Versammlung am 22. Januar 2002 Bosniens Mitgliedschaft,⁵ und das Land trat am 24. April 2002 als 44. Mitglied dem Europarat bei.

3. Monitoring des Europarates nach dem Beitritt (2002-2006)

Die Erlangung des Mitgliedstatus war nur ein erster Schritt auf dem langen Weg zur europäischen Integration. Die Mitgliedschaft verpflichtete Bosnien zur Beachtung und Durchsetzung europäischer Standards – zumal, aber nicht nur, im Bereich der Menschenrechte. Die Umsetzung der verschiedenen Verpflichtungen fand zunächst im Rahmen des von der Direktion für Strategische Planung (DSP) verabschiedeten 12-Monate-Programms statt. Dieses Programm bezog sich auf die erwähnte Stellungnahme 234 vom 22. Januar 2002 sowie auf die fünf strategischen Ziele des Europarates: Menschenrechte und Grundfreiheiten; demokratische Institutionen auf staatlicher, regionaler und lokaler Ebene; Rechtsstaatlichkeit; eine europäische Kultur unter Achtung der kulturellen Vielfalt sowie Toleranz, soziale Kohäsion und soziale Rechte. Ferner forderte das Programm Bosnien dazu auf, die 201 Abkommen und Verträge des Europarates zu unterschreiben und zu ratifizieren.⁶ Ende Februar 2006 hatte das Land 51 Verträge unterschrieben und ratifiziert, 21 unterschrieben aber nicht ratifiziert, und 129 weder unterzeichnet noch ratifiziert.⁷

Mittelfristig befasste sich das Kooperations-Strategiepapier (CCSP) mit Bosniens Mitgliedschaft. Hauptziel war es, Bosniens Integration in den Europarat zu begleiten und sicherzustellen, dass Bosnien seine Verpflichtungen einhalten würde.⁸ In diesem Zusammenhang sei auf die – seit 2002 stattfindende – Monitoringarbeit der Berichterstattergruppe des Ministerkomitees für demokratische Stabilität (GR-EDS) hingewiesen, welche alle drei Monate Berichte über Bosniens Einhaltung seiner Verpflichtungen zusammenstellt. Ähnlich verfährt auch die Parlamentarische Versammlung, die ihr eigenes, unabhängiges Monitoring der Beitrittsverpflichtungen durchführt.

Üblicherweise reichen bei einem neuen Mitgliedsland zwei Jahre aus, um die verschiedenen Beitrittsverpflichtungen zu erfüllen. Die Bestandsaufnahme zwei Jahre nach Bosniens Beitritt, also im Frühling 2004, ließ folgende Schlussfolgerungen zu:⁹

⁴ *Council of Europe*: Bosnia and Herzegovina's Application for Membership of the Council of Europe. Strasbourg: CoE Political Affairs Committee, doc. 9287, 5. Dezember 2001, S. 19-20.

⁵ *Council of Europe*: Opinion 234 (2002), (Strasbourg: CoE Parliamentary Assembly, 22 January 2002); siehe ebenfalls Resolution (2002)5, inviting Bosnia and Herzegovina to become a member state. Strasbourg: CoE Committee of Ministers, 20. März 2002.

⁶ *Council of Europe*: Bosnia and Herzegovina: Post-Accession Co-operation Programme. Strasbourg: GR-EDS (2002) 11 rev. 2, 18. März 2002.

⁷ Quelle: <http://conventions.coe.int>.

⁸ *Council of Europe*: Country Co-operation Strategy (CCS) 2002-2005: Bosnia and Herzegovina. Strasbourg: DGAP-DSP (2002) 1; 31. Mai 2002.

⁹ Ich beziehe mich hier auf folgende Berichte des Europarates: Bosnia and Herzegovina: Compliance with Obligations and Commitments and Implementation of the Post-Accession Co-operation Programme, Sixth Report (November 2003-February 2004). Strasbourg: CoE SG/Inf (2004) 10; 16. März 2004; Honouring of Obligations and Commitments by Bosnia and Herzegovina. Strasbourg: CoE Parliamentary Assembly, doc. 10200, 4. Juni 2004; Bosnia and Herzegovina: Compliance with Obligations and Commitments and Implementation of the Post-Accession Co-operation Programme, Seventh Report (March-June 2004). Strasbourg: SG/Inf (2004) 17 rev.; 18. Juni 2004.

- Betreffend der Verpflichtungen, welche Bosnien ein Jahr nach Beitritt erfüllen musste, wurden alle wichtigsten Verpflichtungen eingehalten, es wurden jedoch Mängel bei der Durchführung festgestellt.
- Betreffend der Verpflichtungen, welche Bosnien zwei Jahre nach Beitritt erfüllen musste, wurde der Zeitplan eingehalten, zumindest auf formeller Ebene (neue Gesetze wurden verabschiedet und Verträge unterschrieben bzw. ratifiziert), aber nicht alle unterschriebenen Verträge wurden auch tatsächlich ratifiziert – und noch weniger umgesetzt.
- Der Aufbau von Implementierungsinstanzen ging nur schleppend voran, oft verursacht durch den Mangel an einheimischen Experten.
- Der Transferprozess der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten vom OHR auf lokale Institutionen verlief positiv; Widerstände kamen eher bei der Übertragung von Entitätskompetenzen auf die staatliche Ebene auf, hier war das Reformtempo viel zu langsam.
- Im Gegensatz zur Absicht des Europarates, Selbstverantwortung („ownership“) zu fördern, kamen Fortschritte meistens nur durch erheblichen Druck von außen zustande.

Die herangezogenen Berichte weisen alle wiederholt auf Implementierungsprobleme hin sowie auf den Mangel an Eigenverantwortung in der Durchführung der Reformen. Immer wieder erwähnen sie die divergierenden nationalen Interessen der bosnischen Akteure und den nahezu gänzlich fehlenden Konsens, die gesamtstaatliche Ebene zu stärken. Die Berichte befürworten weitere und grundsätzlichere Verfassungsänderungen, die jedoch nicht davon abhalten sollten, bereits verabschiedete Reformen auch umzusetzen – vorausgesetzt, dass bosnische Akteure hierzu den politischen Willen zeigten.¹⁰

Ein Jahr später, im April 2005, kam der zehnte Bericht zu denselben Schlussfolgerungen: Bosnien erfülle zwar formell praktisch alle Verpflichtungen, aber deren Implementierung bleibe stets problematisch. Mängel lagen unter anderem bei der Revision des Wahlgesetzes, der Verabschiedung neuer Bildungsgesetze und der Ratifizierung verschiedener Verträge und Abkommen wie z.B. der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen vor.¹¹ Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass bei der effektiven Konsolidierung der Demokratie und der notwendigen Stärkung der Staatskapazitäten weiterhin Defizite bestehen.

Bosniens Mitgliedschaft im Europarat muss selbstverständlich auch im Zusammenhang mit der Annäherung des Landes an die EU gesehen werden. So wurden auch Bosniens Europarat-Verpflichtungen Ende 2003 mit den 16 Vorbedingungen der Machbarkeitsstudie der Europäischen Kommission zur Eröffnung der Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) in Verbindung gebracht.¹² Dementsprechend kann man die Erfüllung der vom Europarat verlangten Verpflichtungen durchaus als Vorstufe zur Verhandlung eines SAA betrachten. In der Tat wurden die mit der Mitgliedschaft im Europarat verbundenen Verpflichtungen formell in die SAA-Berichte aufgenommen – und werden damit auch von der EU beobachtet.¹³ Von der Implementierungsfrage einmal abgesehen, lässt sich feststellen, dass der Reformprozess immer weniger durch den Friedensvertrag von Dayton und immer mehr durch die von Brüssel aufgezeichnete Perspektive bestimmt wird.

¹⁰ Siehe *Council of Europe: Strengthening of Democratic Institutions in Bosnia and Herzegovina*. Strasbourg: CoE Parliamentary Assembly, doc. 10196, 4. Juni 2004, S. 1 & 4.

¹¹ Siehe *Council of Europe: Bosnia and Herzegovina: Compliance with Obligations and Commitments and Implementation of the Post-Accession Co-operation Programme, Tenth Report (February 2005-April 2005)*. Strasbourg: COE SG/inf(2005) 8; 25. April 2005.

¹² Siehe *Commission of the European Communities: Report from the Commission to the Council on the Preparedness of Bosnia and Herzegovina to Negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union*. Brussels: COM (2003) 692 final; 18. November 2003.

¹³ Siehe *Chr. Solioz: Turning Points ...*, S. 122-143 (vgl. Fn. 3).

4. Die begleitende Rolle der Venedig-Kommission

Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (European Commission for Democracy through Law / Venedig-Kommission) wurde als Expertenorgan des Europarates für Verfassungsfragen im Jahr 1990 als Teilabkommen gegründet. Sie hat in erster Linie die Funktion der verfassungsrechtlichen Beratung und Unterstützung, wobei sie Verfassungs- und verfassungsnahen Texte der einzelnen Staaten – meistens auf deren eigene Initiative – begutachtet. Die Kommission kann aber auch von einem der Organe des Europarates (Parlamentarische Versammlung, Ministerkomitee, Kongress der Gemeinden und Regionen oder Generalsekretär) sowie von einer internationalen Organisation mit einem Gutachten beauftragt werden.

Es muss hervorgehoben werden, dass die Venedig-Kommission durch Meinungs austausch und Dialog arbeitet und nicht das Ziel verfolgt, eine Lösung aufzudrängen, auch wenn ihre Gutachten in der Regel bei der Ausarbeitung des Endtextes befolgt werden. Dieser Ansatz kommt auch in der Tätigkeit der Venedig-Kommission in Bosnien zum Ausdruck. Hier lässt sich rückblickend feststellen, dass die Venedig-Kommission regelmäßig zu Schlüsselfragen der bosnischen Verfassung Stellung genommen hat. Dies möchte ich anhand der folgenden vier Phasen verdeutlichen.¹⁴

4.1. Phase 1994 bis 1996

Bis 2002 war in Bosnien oft der Hohe Repräsentant der Hauptauftraggeber der Venedig-Kommission: Sein Anliegen war es, seine Entscheidungen von einem unabhängigen Gremium bestätigen zu lassen. Insbesondere in der Zeit, bevor das bosnische Verfassungsgericht arbeitsfähig wurde, musste sich die Venedig-Kommission regelmäßig mit Fragen der bosnischen Verfassung auseinandersetzen. Die Kommission wurde auch herbeigerufen, um Grundsatzfragen bei der Einrichtung neuer Institutionen zu klären.

Die Meinung der Venedig-Kommission wurde beispielsweise im Mai 1994 zur Verfassung der Föderation eingeholt, und wieder im April 1996 – im Auftrag des damaligen Hohen Repräsentanten Carl Bildt – zur Frage der im Dayton-Abkommen vorgesehenen Anpassung der Entitätsverfassungen an die Verfassung des Gesamtstaates. In dieser Sache bekräftigte die Kommission den Vorrang der Verfassung des Gesamtstaates gegenüber den Entitätsverfassungen sowie die Verpflichtung der Entitäten, ihre Verfassungstexte entsprechend anzupassen.¹⁵ Die Kommission legte ihrer Stellungnahme konkrete Formulierungsvorschläge für Verfassungsänderungen bei, die jedoch nur teilweise in die revidierte Verfassung der *Republika Srpska* aufgenommen wurden.¹⁶ In verschiedenen Kompetenzfragen, die z.B. die Zollpolitik oder die Ernennung von Botschaftern betrafen, bemühte sich die Kommission, die Funktionsfähigkeit des Gesamtstaates zu sichern. Ferner bestand sie auf der Notwendigkeit, damals nahezu gänzlich fehlende kooperative Elemente in den bosnischen Föderalismus einzubauen.

Die verschiedenen Stellungnahmen der Venedig-Kommission aus diesen Jahren erwiesen sich für das bosnische Verfassungsgericht – welches seine Tätigkeit erst im Mai 1997 aufnahm – als überaus hilfreich, wie seine Entscheidung vom 1. Juli 2000 zur Frage der drei „konstitutiven Volksgruppen“ („constituent peoples“) zeigte. Das Verfassungsgericht urteilte, dass laut Verfassung keine Volksgruppe im jeweiligen Landesrecht / Entitätsrecht bevorzugt werden dürfe; die gleichberechtigte

¹⁴ Ich berufe mich hier teilweise auf *Thomas Markert*: Der Beitrag der Venedig-Kommission. In *W. Graf Vitzthum & I. Winkelmann* (Hg): *Bosnien-Herzegowina im Horizont Europas*. Berlin: Duncker & Humblot 2003, S. 87-107.

¹⁵ Siehe *European Commission for Democracy through Law*: Opinion on the compatibility of the Constitutions of the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska with the Constitution of Bosnia and Herzegovina. Veröffentlicht in: *Opinions on the Constitutional Regime of Bosnia and Herzegovina*. September 1994-June 1998. Strasbourg: COE, CDL-Inf (98)015; 1. Juli 1998, S. 53 ff.

¹⁶ In der Föderation erfolgten zunächst keine Verfassungsänderungen, die Empfehlungen der Kommission wurden jedoch im Jahr 2000 aufgenommen.

Benennung der drei Volksgruppen stelle also ein verfassungsmäßiges Prinzip kollektiver Gleichstellung dar, welches besondere Privilegien verbiete. Die drei Volksgruppen Bosniens seien auf dem gesamten Staatsgebiet konstitutionell und rechtlich gleichzustellen. Folglich müssten beide Entitätsverfassungen mit der des Gesamtstaates harmonisiert werden.¹⁷

4.2. Phase 1997 bis 2000

In einer zweiten Phase beschäftigte sich die Venedig-Kommission – meistens im Auftrag des Hohen Repräsentanten Carlos Westendorp – vor allem mit der Klärung von Einzelfragen, wie z.B. der Abgrenzung der Zuständigkeiten von Gesamtstaat und Föderation bzw. Föderation und Kantonen im Bereich des Strafrechts. Eine weitere Stellungnahme befasste sich mit der notwendigen rechtlichen Zusammenarbeit zwischen den beiden Entitäten.¹⁸ Carlos Westendorp bat im August 1998 um eine weitere Stellungnahme zur Verfassungsmäßigkeit verschiedener von den Entitäten abgeschlossener internationaler Abkommen (mit Kroatien bzw. Jugoslawien). Die Kommission stellte fest, dass die Entitäten keine Regeln über die Zuständigkeiten des Gesamtstaates aufstellen könnten. Demzufolge bestehe die Befugnis der Entitäten zum Abschluss internationaler Abkommen mit Zustimmung der Parlamentarischen Versammlung des Gesamtstaates nur in jenen Bereichen, für welche die Entitäten innerstaatlich zuständig seien.¹⁹

In der Vorbereitung des bosnischen Wahlgesetzes wurde die Venedig-Kommission ebenfalls herbeigezogen. In ihrer Stellungnahme vom Oktober 1998 bezog sich die Kommission auf Annex 3 des Dayton-Abkommens, welcher eine einheitliche Wahlkommission für alle Wahlen in Bosnien vorsieht, und bestätigte, dass allgemeine Grundsätze für alle Wahlen in Bosnien vom Gesetzgeber des Gesamtstaates aufgestellt werden könnten.²⁰

Im selben Monat nahm die Kommission zu einer anderen bedeutenden Frage Stellung: Ob nämlich auf der Ebene des Gesamtstaates ein neuer Gerichtshof eingesetzt werden solle.²¹ Die Kommission befürwortete dies, um den Gesamtstaat zu stärken. In einer weiteren Entscheidung sprach sich die Kommission für die Notwendigkeit eines Verwaltungsgerichts auf Gesamtstaatsebene aus. Die Kommission beteiligte sich anschließend an der Erarbeitung des betreffenden Gesetzesentwurfs im Rahmen einer vom OHR eingesetzten Arbeitsgruppe. Durch einen Erlass des Hohen Repräsentanten vom 12. November 2000 wurde der Gesetzesentwurf schließlich zum Gesetz.

4.3. Phase 2000 bis 2004

Die Venedig-Kommission wurde ab 2000 auch in den Prozess einbezogen, der zum „Mrakovica-Sarajevo-Abkommen“ führte, unter anderem durch die Teilnahme an einer vom Hohen Repräsentanten betreuten Arbeitsgruppe.²² Diese Arbeitsgruppe forderte Verfassungskommissionen in beiden Entitäten auf, die vitalen Interessen der drei konstitutiven Volksgruppen wahrzunehmen

¹⁷ *Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina*, no. U5/98 III, 1. Juli 2000; In: *Human Rights Law Journal*, 22, 2001, S. 127 ff.

¹⁸ Siehe *European Commission for Democracy through Law*: Opinion on Inter-Entity Judicial Co-operation. Veröffentlicht in: *Opinions on the Constitutional Regime of Bosnia and Herzegovina*. September 1994-June 1998. Strasbourg: COE, CDL-Inf (98)015; 1. Juli 1998, S. 118 ff.

¹⁹ Siehe *European Commission for Democracy through Law*: Opinion on the competence of Bosnia and Herzegovina in electoral matters. Strasbourg: COE, CDL-Inf (98)016; 19. Oktober 1998.

²⁰ Siehe *European Commission for Democracy through Law*: Opinion on the constitutionality of international agreements concluded by Bosnia and Herzegovina. Strasbourg: COE, CDL-Inf (98)020; 14. Dezember 1998.

²¹ Siehe *European Commission for Democracy through Law*: Opinion on the need for a judicial institution at the level of the State of Bosnia and Herzegovina. Strasbourg: COE, CDL-Inf (98)017; 3. November 1998.

²² Siehe *Peter Neussl*: The Constituent Peoples Decision of the Constitutional Court and the Sarajevo-Mrakovica Agreement. In *Ch. Solioz / T.K. Vogel* (Hg): *Dayton and Beyond*. Baden-Baden: Nomos 2004, S. 67-68; sowie *European Commission for Democracy through Law*: International Task Force for the implementation of the decision in case no 5/98 of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina. Strasbourg: COE, CDL(2001)23; 6. März 2001.

und entsprechende Verfassungsänderungen vorzuschlagen. Die Venedig-Kommission begrüßte in der Folge die Entscheidung bezüglich der Wahrung der vitalen Interessen – wenn auch eher aus diplomatischen Gründen, denn aus Überzeugung. Die Venedig-Kommission hätte es sicher vorgezogen, statt ethnisch definierte Machtpositionen zu bestätigen, diese abzubauen und an ihre Stelle an Mehrheitskriterien orientierte Mechanismen zu setzen. Die Kommission führte ihre Auffassung in einer Stellungnahme vom 12. März 2001 aus: Sie lehnte eine parallele Umsetzung ab und schlug stattdessen vor, in der *Republika Srpska* den Schwerpunkt auf konkrete Maßnahmen zu setzen und in der Föderation die zweite Kammer in eine kantonale Kammer umzustrukturieren, um auf diesem Umweg die kroatischen Interessen zu schützen.²³

Die am 19. April 2002 im Anschluss an das „Mrakovica-Sarajevo-Abkommen“ eingeführten Verfassungsänderungen stellten einen entscheidenden Schritt in Richtung einer Eliminierung der festgestellten Diskriminierungen dar. In der Praxis zeigte sich aber, dass die Dominanz des ethnischen Prinzips nicht wirklich durchbrochen worden war.²⁴ Die Venedig-Kommission hielt sich deswegen etwas zurück: Aus ihrer Sicht übertrug das Abkommen das Funktionsprinzip des Gesamtstaates, und damit auch die gesamten funktionellen Probleme auf gesamtstaatlicher Ebene, auf die Entitäten. Dieser Ansatz erschien der Kommission deshalb ebenso verfehlt wie ein rein staatsbürgerlicher Ansatz, der die Kroaten zur Minderheit in der Föderation gemacht hätte. Ferner wies sie in ihrer Stellungnahme vom Oktober 2002 auf die Gefahr hin, dass die Verteidigung der jeweiligen vitalen nationalen Interessen einer konstitutiven Volksgruppe zu einer lähmenden Hegemonie der konstitutiven Gruppen führen könnte (siehe § III.11).²⁵ Schließlich machte sie darauf aufmerksam, dass die eingeführten Verfassungsänderungen die konstitutiven Volksgruppen auf Kosten der Minderheiten, deren vitale Interessen kaum Platz gefunden hatten, bevorzugten.

Gegen Ende dieser dritten Phase wurden die Dayton-Strukturen immer mehr in Frage gestellt. Ab 2003 stellte man offen zur Diskussion, ob nicht gerade die in Dayton festgelegten Mechanismen kontraproduktiv seien und den Keim neuer Konflikte in sich trügen. Je mehr die Debatte das Dayton-Gefüge in Frage stellte, umso mehr waren die meisten ausländischen Regierungen, die Vereinigten Staaten ausgenommen, gegen ein „Dayton II“ – aus Angst, die Büchse der Pandora zu öffnen. Als Kompromiss beauftragte im Herbst 2004 der damalige Hohe Repräsentant Paddy Ashdown den US-Diplomaten Donald Hays – zu dem Zeitpunkt Ashdowns Stellvertreter – damit, das Thema indirekt anzugehen – durch einen pragmatischen Ansatz – und zwar unter der Losung, in Bosnien effektiv funktionierende Verwaltungsstrukturen aufzubauen.²⁶ Zum einen war hier die Absicht zu erkennen, das Dayton-System durch Reformen zu verbessern, um den Staat rationaler und praktikabler zu gestalten. Zu anderen kann man aber auch vermuten, dass dadurch lokale und internationale Entscheidungsträger von der Notwendigkeit einer umfassenderen Reform überzeugt werden sollten. Am Ende wurde die Idee einer Verfassungsreform zehn Jahre nach dem Dayton-Abkommen durch *Outsourcing* von Donald Hays selber aufgenommen und von ihm direkt, nun nicht mehr im Rahmen des OHR, „getestet“.

²³ Siehe *European Commission for Democracy through Law*: Opinion on the implications of Partial Decision III of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina in case 5/98 on the issue of the “Constituent Peoples”. Strasbourg: COE, CDL-Inf (2001)6; 12. März 2001.

²⁴ Hierzu *Florian Bieber*: Post-War Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance. Basingstoke: Palgrave Macmillan 2006; sowie *Peter Neuss*: The Constituent Peoples Decision. S. 65-74.

²⁵ Siehe *European Commission for Democracy through Law*: Opinion on the implementation of Decision U5/98 (“Constituent Peoples”) of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina by the Amendments to the Constitution of the Republika Srpska. Strasbourg: COE, CDL-AD(2002)24; 25. Oktober 2002, S. 7.

²⁶ Siehe *Office of the High Representative*: Fiscal Constraints on the Building of the BiH State. Sarajevo: OHR, 15. November 2004, S. 7 (Privatarchiv).

4.4. Phase ab 2005

Die eben erwähnte Debatte nahm mit dem sich nähernden zehnten Jahrestag der Friedensimplementierung an Intensität zu. Vor diesem Hintergrund beauftragte die Parlamentarische Versammlung des Europarates die Venedig-Kommission damit, die Dayton-Verfassung neu zu hinterfragen und auch zu prüfen, ob die Kompetenzen des Hohen Repräsentanten mit den Bedingungen für die Mitgliedschaft des Landes im Europarat vereinbar seien.

Was diesen letzten Punkt betrifft, so schlug die Venedig-Kommission in ihrer Stellungnahme vom 11. März 2005 eine Weiterentwicklung der Rolle des Hohen Repräsentanten vom Entscheidungsträger zum Vermittler im politischen Prozess vor – eine programmatische Vorstellung, welcher sich der neue Hohe Repräsentant, Christian Schwarz-Schilling, stark verpflichtet fühlt.²⁷ In Bezug auf die Verfassungsfrage stellte die Venedig-Kommission fest, dass Bosnien ohne Zweifel weiterer Verfassungsänderungen bedürfe. Die aktuelle Verfassungssituation wurde als weder rational noch effizient und damit als nicht haltbar dargestellt. Ferner wurde auch klargestellt, dass mit der derzeitigen Verfassung das Land keine weiteren Schritte in Richtung europäischer Integration würde machen können. Die Venedig-Kommission stellte abschließend fest, dass Verfassungsreformen in Bosnien unabdingbar seien, dass aber eine vollkommen neue – demokratisch legitimierte – Verfassung nur am Ende eines Reformprozesses vorstellbar sei.²⁸

Im Gegensatz zu früheren Initiativen präsentierte der Bericht der Kommission konkrete Vorschläge für mögliche Änderungen an der Dayton-Verfassung, so z.B. den Transfer bestimmter Zuständigkeiten vom Präsidium zum Ministerrat, die Einführung eines Einkammerparlamentes durch die Abschaffung der Volksgruppenkammer oder die Abschaffung des rotierenden Präsidiums. Der Bericht schlug auch vor, die Kantone entweder abzuschaffen oder ihre Gesetzgeberrolle auf die Föderation zu übertragen. Diese Reformvorschläge hatten zum Ziel, die Regierungsstrukturen zu verschlanken und Blockierungen zu vermeiden, aber dennoch zu respektieren, dass nationale Identitäten eine Rolle im politischen System spielen.

Im Kontext eines erneuten Medieninteresses an Bosnien verursachte diese Stellungnahme vom 11. März 2005 großes Aufsehen.²⁹ Ferner bezog sich Donald Hays – jetzt für das U.S. Institute of Peace arbeitend – auf diese Stellungnahme, um mit acht politischen Entscheidungsträgern aus Bosnien Vorschläge zur Verfassungsreform auszuarbeiten.³⁰ Die Arbeitsgruppe schlug die Stärkung der Zentralregierung und die Restrukturierung des zentralen Parlamentes vor und empfahl, dass einer statt drei Präsidenten das Land vertreten solle.³¹ Dies stellte eine eher oberflächliche Veränderung dar, keine umfassende Verfassungsreform, und könnte daher als nicht ganz im Einklang mit dem ursprünglichen Vorschlag der Venedig-Kommission stehend beurteilt werden.

²⁷ Siehe Speech by the High Representative, *Christian Schwarz-Schilling*, to the UN Security Council. New York, 18. April 2006; <http://www.ohr.int/ohr-dept/presse/presssp/default.asp?content_id=37019> vom 19. April 2006.

²⁸ Siehe *European Commission for Democracy through Law*: Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative adopted by the Venice Commission at its 62nd plenary session. Strasbourg: COE, CDL-AD(2005)004; 11. März 2005, S. 8.

²⁹ So wurden die Analysen und Empfehlungen der Venedig-Kommission zum Beispiel ausführlich auf einer internationalen Experten-Tagung der Südosteuropa-Gesellschaft und des ECMI am 21. Juni 2005 in München besprochen und in einem Schwerpunktheft veröffentlicht: Südosteuropa Mitteilungen, 4-5/2005, S. 61-133.

³⁰ *Don Hays*: Letter to Bosnia. Your leaders initiated changes. Sarajevo: 17 November 2005; <http://www.birn.eu.com/insight_10_1_eng.php> vom 18. März 2006.

³¹ Hierzu *European Commission for Democracy through Law*: Opinion on different proposals for the election of the presidency of Bosnia and Herzegovina. Strasbourg: COE, CDL-AD(2006)004rev; 20. März 2006. Zu berücksichtigen ist die Tatsache, dass bereits in der ersten bosnischen Verfassung von 1910 das Rotationsprinzip vorhanden war; siehe *Joseph Marko*: Bosnia and Herzegovina, Multiethnic or Multinational? In *European Commission for Democracy through Law* (ed.): *Societies in Conflict: The contribution of law and democracy in conflict resolution*. Strasbourg: CoE, Science and technique of democracy Nr. 29, 2000, S. 97.

Vertreter der sieben wichtigsten bosnischen Parteien einigten sich am 18. März 2006 auf eine Reihe von Verfassungsänderungen, die von der Hays-Gruppe ausgearbeitet worden waren:

Zwei neue Ministerien (für Landwirtschaft sowie Forschung, Technologie und Umwelt) sollten auf gesamtstaatlicher Ebene eingerichtet werden, der Ministerpräsident sollte sein Kabinett selbst ernennen können, und es sollte nur noch einen – vom Parlament gewählten – Präsidenten mit zwei Stellvertretern geben. Staatspräsident Sulejman Tihić beauftragte im Anschluss die Venedig-Kommission mit einem neuen Gutachten. In ihrer Antwort begrüßte es die Kommission, dass verschiedene Argumente ihres Gutachtens vom 20. März 2006 berücksichtigt worden waren;³² sie pries aber vor allem die Bereitschaft der bosnischen Politiker, Kompromisse zu schließen. Besonders befriedigend sei die Stärkung des Gesamtstaates, hielt die Venedig-Kommission fest, sie vermisse allerdings ein systematisches Vorgehen, und insbesondere der Mangel an kohärenter und womöglich dauerhafter Verteilung der Kompetenzen und Pflichten zwischen Staats- und Entitätsebene sei problematisch. Demzufolge stellte sie in Aussicht, dass weitere Verfassungsänderungen notwendig seien und dass der Reformprozess auch nach den Wahlen im Oktober 2006 weitergeführt werden müsse.³³ Wie schwierig es ist, Konsens bereits auf einer sehr bescheidenden Ebene zu erzielen, zeigt die Tatsache, dass trotz intensiven Druckes von Seiten der USA diese Verfassungsänderungen am 26. April 2006 vom Parlament nicht angenommen wurden.

5. Abschließende Bemerkungen

Der anstehende Wahlkampf und kaum überbrückbare Divergenzen sowohl auf bosnischer Seite als auch im Lager der internationalen Gemeinschaft erklären, warum ein politischer Kompromiss letztlich nicht erreicht werden konnte. Rückblickend kann man nur bedauern, dass die EU „sich das Heft aus der Hand nehmen ließ“. ³⁴ Nichtsdestotrotz hat die Venedig-Kommission durch ihre kohärente Arbeit seit 1994 sicher dazu beigetragen, die Funktionsfähigkeit des bosnischen Gesamtstaates sowie allgemein die einheimische Verfassungsdebatte zu fördern. Hier hat die Venedig-Kommission nicht so sehr eine führende, als eher eine begleitende Rolle eingenommen und damit gewissermaßen den Kurswechsel im Büro des Hohen Repräsentanten vorweggenommen: Sie hat damit bewiesen, dass eine solche Strategie in Bosnien wirksam sein kann. Was aber bemängelt werden muss, ist die Tatsache, dass das politische Gewicht des Europarates größer hätte sein sollen. Diese Kritik betrifft auch die Rolle der Vertretung der Europäischen Kommission: Auch sie hat vor allem die administrativen und technischen Dimensionen des *State-building* berücksichtigt und dabei die politische Dimension – die in Bosnien eine entscheidende Rolle spielt – allzu sehr vernachlässigt.

Zurück zur Verfassungsfrage: Es ist anzuzweifeln, dass das Land im Jahre 2005 überhaupt im Stande war, sich auf eine globale und umfassendere Reform des im Abkommen von Dayton festgelegten politischen Rahmengerüsts zu einigen, auch wenn dieser Zweifel im Nachhinein klarer erscheint. Die Durchsetzung eines umfangreichen Reformpakets – wie es die Venedig-Kommission im März 2005 vorgeschlagen hatte – war zu diesem Zeitpunkt nicht möglich, noch ist sie es heute. Veränderungen in Bosnien sind nur als inkrementeller Prozess denkbar, insbesondere im Rahmen der Annäherung an die EU.³⁵

Aber gerade dieser Prozess setzt einen auf eigenen Füßen stehenden Staat, also einen souveränen Staat Bosnien, voraus – und darin liegt das Paradox des *State-building*. Um dieses zu überwinden, muss das

³² Dieses Gutachten wurde am 7. März in einer vorläufigen Fassung – als Draft – herausgegeben; siehe Fußnote 31.

³³ Hierzu *European Commission for Democracy through Law: Preliminary Opinion on the draft Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina*. Strasbourg: COE, CDL(2006)027; 7. April 2006.

³⁴ *Wolfgang Petritsch*: EU ließ sich das Heft aus der Hand nehmen. In *Die Presse*, Wien, 18. April 2006, S. 4.

³⁵ Hierzu *Florian Bieber*: After Dayton, Dayton? The Evolution of an Unpopular Peace. In: *Ethnopolitics* 1, (2006), S. 28-30.

militärische, politische und diplomatische Engagement der internationalen Gemeinschaft umgedacht werden. Schritt für Schritt muss die internationale Präsenz umstrukturiert werden, und zwar insbesondere die Rolle des Hohen Repräsentanten. Er wird seine Vollmachten – die so genannten „Bonn Powers“ – stufenweise aufgeben und den Prozess des Verantwortlichkeitstransfers auf lokale Institutionen beschleunigen müssen. Es ist besonders erfreulich, dass der jetzige Hohe Repräsentant, Christian Schwarz-Schilling, dabei ist, dieses Vorhaben umzusetzen.³⁶

Bereits in den zwei letzten Jahren wurde der eigentlich neue Kurs des OHR und der internationalen Gemeinschaft erkennbar: weg von einer Implementierungsinstanz des Dayton-Abkommens hin zum Vermittler in der europäischen und euroatlantischen Integration des Landes. Reformen – insbesondere Verfassungsreformen – müssen also zunehmend von bosnischen Politikern und Institutionen in den Griff genommen und von der internationalen Gemeinschaft nur begleitet werden.³⁷ Diese Position wurde durch die erwähnte Stellungnahme der Venedig-Kommission vom 11. März 2005 bekräftigt. Die Verfassungsdebatte von 2005-2006 sowie die ersten Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU sollten die Integrations skeptiker davon überzeugen, dass – wenn auch nur langsam – der Reformprozess vorangeht und mehr und mehr von allen BosnierInnen selber mitbestimmt wird.

Zu einem Zeitpunkt, in dem die US-Administration gerade mit der unter ihrer Führung und quasi im Alleingang begonnenen Verfassungsreform gescheitert ist – ein Prozess, in den die Europäer erst relativ spät und nur teilweise miteinbezogen wurden – geht es darum, die europäische Dimension sichtbarer zu machen: Durch ihre verschiedenen Stellungnahmen hat die Venedig-Kommission dazu beigetragen.³⁸ Zum Beispiel konnte die Venedig-Kommission erreichen, dass sie von der US-Administration zumindest berücksichtigt und in den Prozess der Verfassungsreform einbezogen wurde. Selbstverständlich genügt dies nicht. In Zukunft wird entscheidend sein, dass sowohl der Europarat als auch die EU-Kommission sich ihrer Rolle und politischen Verantwortung besser bewusst werden und dementsprechend handeln. Die zukünftige bosnische Verfassung kann nur das Resultat lokaler Verhandlungsprozesse sein. Ein Verfassungskonvent bildet sehr wahrscheinlich den geeigneten Rahmen, um zu einem Konsens und einer innerstaatlichen Verständigung zu gelangen.³⁹ Die Empfehlungen der Venedig-Kommission könnten dabei als Gesprächsgrundlage dienen.

*Eine frühere Fassung dieses Beitrages wurde am 15. März 2006 an einer Veranstaltung des CEIS in Wien vorgestellt (<http://www.ceis-eu.org/events.htm>). Dieser Text wurde ursprünglich in der Zeitschrift: *Südosteuropa Mitteilungen* (München) veröffentlicht (3-2006, S. 96-108). Er wird als CEIS Working Papers Series mit der Genehmigung von der Südosteuropa Gesellschaft wieder veröffentlicht.*

Ich möchte an dieser Stelle Toby Vogel für Kommentare und Anregungen danken. Der Text wurde fertig gestellt im Mai 2006.

³⁶ Siehe Speech by the High Representative, Christian Schwarz-Schilling to the UN Security Council. New York, 18. April 2006 (vgl. Fn. 27).

³⁷ Siehe hierzu *Chr. Solioz: Turning Points ...*, S. 104-106 und S. 139-143; sowie *Werner Wnendt: Die zukünftige Rolle der Internationalen Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina*. In *E. Reiter / P. Jureković* (Hg): *Bosnien und Herzegowina. Europas Balkanpolitik auf dem Prüfstand*. Baden-Baden: Nomos 2005, S. 75-85. Auch die „Association Bosnia and Herzegovina 2005“ vertrat seit 2003 diesen Standpunkt.

³⁸ Siehe auch die Entschließung des Europäischen Parlaments zu Bosnien und Herzegowina vom 14. April 2005. In: *Südosteuropa Mitteilungen*, 4-5/2005, S. 135-137.

³⁹ Siehe *Center for European Integration Strategies: Overcoming the War in the Heads: Renewing Bosnia's Constitutional Debate*, Sarajevo, 4. Mai 2006.

CENTER FOR EUROPEAN INTEGRATION STRATEGIES

EXECUTIVE DIRECTOR

CHRISTOPHE.SOLIOZ@CEIS-EU.ORG

DIRECTOR – SARAJEVO OFFICE

SENAD.SLATINA@CEIS-EU.ORG

SENIOR EDITOR

TOBY.VOGEL@CEIS-EU.ORG

DIRECTOR – VIENNA OFFICE

VEDRAN.DZIHIC@CEIS-EU.ORG

The core mission of the Center for European Integration Strategies (CEIS) is to monitor, analyze, and advise on processes of state-building, democratization, regional cooperation, and European integration in Bosnia and Herzegovina and the countries of the Western Balkans. In its work CEIS will rely on a network of academics, analysts, and journalists established and fostered in past years by its predecessor organization. Their professional expertise is reflected and further developed through the future activities of the CEIS.

CEIS activities include, but are not limited to:

- **Publishing** analytical and investigative briefings on political, economic, social, human rights and other trend-setting issues in Bosnia and Herzegovina and the wider region;
- **Fostering** public dialogue through round tables, conferences, and other public debates on important developments in the society;
- **Training** political analysts, especially those involved in local government and on European integration issues;
- **Supporting** the work of emerging voices in the region in CEIS areas of interest;
- **Promoting** local ownership in policy processes and policy research in the region.

Visit us at www.ceis-eu.org