

Demokratische Repräsentation in ethnisch geteilten Postkonfliktstaaten am Beispiel Bosnien und Herzegowinas

Badzic, Eldar

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Badzic, E. (2016). *Demokratische Repräsentation in ethnisch geteilten Postkonfliktstaaten am Beispiel Bosnien und Herzegowinas*. (ZERP-Arbeitspapier, 1). Bremen: Zentrum für Europäische Rechtspolitik (ZERP) an der Universität Bremen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-62283-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHE RECHTSPOLITIK

Universität Bremen

ZERP

Eldar Badzic

**Demokratische Repräsentation in
ethnisch geteilten Postkonfliktstaaten
am Beispiel Bosnien
und Herzegowinas**

ZERP-Arbeitspapier 1/2016

IMPRESSUM

Herausgeber/ Redaktion/ Vertrieb:	Zentrum für Europäische Rechtspolitik Universität Bremen Universitätsallee, GW 1 28359 Bremen
Nachdruck:	Nur mit Genehmigung des Herausgebers
ISSN (Internet):	1868-7520

Bremen, im März 2016

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	1
B. Staatsorganisation BIHs nach dem Friedensabkommen von Dayton.....	3
C. BIH – Eine Consociational Democracy mit Folgen	6
I. Große Koalition	6
II. Veto-Rechte	7
III. Proportionalität	8
IV. Autonomie	9
D. (K)eine Alternative zur Consociational Democracy?	9
E. Die Verfassung BIHs als Völkerrechtsvertrag.....	11
I. Die konstituierenden Völker und die Anderen in der BIH-Verfassung	12
II. Menschenrechte in der BIH-Verfassung	12
III. Das EGMR-Urteil Sejdic und Finci v. Bosnien und Herzegovina.....	14
1. Mehrheitsmeinung	14
2. Abweichende Meinungen	18
3. Kritik in der Literatur.....	21
4. Urteil im Fall Zornic v. Bosnia and Herzegovina.....	22
5. Kritische Auseinandersetzung	24
F. Verfassungsdebatte und Reformversuche.....	26
G. Fazit	28
Literaturverzeichnis	30

A. Einleitung

„Drei Ethnien, zwei Entitäten, ein Staat“¹ – unter dieser Formel wird häufig die politische Anatomie Bosniens und Herzegowinas zusammengefasst, was jedoch nur einen Ausschnitt der hochkomplexen Wirklichkeit dieses Staates darstellt.

Bosnien und Herzegowina (BIH) ist ein multiethnischer Staat² – bestehend aus Bosniaken, Serben und Kroaten –, der durch seine jüngere tragische Geschichte internationale Aufmerksamkeit fand. Der Krieg, der von 1992 bis 1995 im Land wütete, hinterließ den Staat als ein fragiles Gebilde. Auslöser für den Krieg war die vorausgegangene Unabhängigkeitserklärung Bosniens und Herzegowinas vom Staatenverbund Jugoslawien im März 1992.³ Während Bosniaken einen Gesamtstaat anstrebten, forderten bosnische Serben eine Eingliederung der serbisch dominierten Gebietsteile an Serbien, und bosnische Kroaten wiederum den Anschluss der kroatischen Siedlungsgebiete an Kroatien. Im weiteren Verlauf brach ein Krieg aus, der etwa hunderttausend Todesopfer forderte und durch den rund zwei der insgesamt 4,4 Millionen Einwohner als Flüchtlinge oder Vertriebene das Land verließen oder im eigenen Land als *displaced persons* galten.⁴ Die internationale Gemeinschaft konnte den Krieg mit dem Friedensabkommen von Dayton (21. Nov. 1995) beenden und bemüht sich bis heute um Demokratisierung.

1 Vgl. Valery Perry, Is Substantial Political Reform in Bosnia and Herzegovina possible through the Ballot Box in October 2014? – Democratization Policy Council Note, New Series #7, 2014.

2 Zur Problematik des Begriffs „Ethnie“ s. Carsten Wieland, Nationalstaat wider Willen – Politisierung von Ethnien und Ethnisierung der Politik: Bosnien, Indien, Pakistan, Frankfurt/New York 2000, S. 35-41. In Bosnien und Herzegowina handelt es sich bei den ethnischen Gruppen um Bosniaken (bosnische sunnitische Muslime), Kroaten (bosnische katholische Christen) und Serben (bosnische orthodoxe Christen). Eine Gleichsetzung der Ethnienzugehörigkeit mit der Religionszugehörigkeit ist im allgemeinen Sprachgebrauch in BIH üblich. Allen drei ethnischen Gruppen ist die bosnisch-herzegowinische Staatsangehörigkeit gemein. Die doppelte Staatsangehörigkeit – je nach Ethnienzugehörigkeit – ist üblich. So halten beispielsweise bosnische Kroaten sowohl die bosnisch-herzegowinische als auch die kroatische Staatsbürgerschaft. Dadurch sind bosnische Kroaten seit dem Beitritt Kroatiens in die EU (2013) nunmehr EU-Bürger.

3 Ulrich Schneckener, Bosnien-Herzegowina: Der aufgezwungene Frieden, in: Mir A. Ferdowsi und Volker Mattheis (Hrsg.), Den Frieden gewinnen – Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachbürgerkriegsgesellschaften, Bonn 2003, S. 42.

4 Ebenda, S. 43.

Das Friedensabkommen von Dayton stellte eine Zäsur dar: Einerseits wurde durch diesen Völkerrechtsvertrag der Krieg beendet, andererseits sollte der Staat neu aufgebaut werden und der Frieden langfristig erhalten bleiben. Annex 4 des Friedensabkommens postulierte hierfür auch eine Verfassung für BIH, die bis heute noch in Kraft ist.

Die Bilanz: 20 Jahre nach dem Krieg gilt BIH als eines der Länder mit dem weltweit kompliziertesten Regierungssystem, seine Verfassungsreform wird als „Gordischer Knoten“ bezeichnet, und seit 2009 steht das nicht implementierte Urteil „Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina“ des EGMR im Raum, welches die Verfassung BIHs gänzlich in Frage stellt.

Ausgehend von der Hypothese, dass die Verfassung BIHs widersprüchliche Elemente in sich vereint, indem sie einerseits für die Staatsorganisation eine strikte ethnische Machtteilung normiert, andererseits jedoch die Priorität auf den Schutz der Menschenrechte legt, soll untersucht werden, inwiefern von einer demokratischen Repräsentation in BIH die Rede sein kann.

Die Arbeit verfolgt einen interdisziplinären Ansatz, um die demokratische Repräsentation zu analysieren, wobei sich zwei Schwerpunkte abzeichnen. Zum einen werden die Staatsorganisation BIHs aus politikwissenschaftlicher Perspektive untersucht und die Eigenheiten des *sui generis*-Staates dargestellt. In diesem Zusammenhang wird von Lijpharts Theorie der *consociational democracy* ausgegangen und untersucht, wie deren Kriterien auf die staatlichen Institutionen BIHs übertragen werden können. Zum anderen wird neben diesem politischen Konstrukt auch der rechtliche Kern BIHs analysiert. Diesbezüglich ist ein Blick in die Verfassung BIHs erforderlich, aus der ersichtlich wird, welche Rolle die ethnischen Gruppenrechte spielen und in welcher Beziehung diese zu den Menschenrechten stehen. Die Gesamtproblematik wird daraufhin am Beispiel des EGMR-Urteils „Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina“ fokussiert, welches das Leitmotiv des derzeitigen Verfassungsstreites in BIH ist und für die politische Zukunft BIHs eine tragende Rolle spielt.

Abschließend werden die Erkenntnisse zum ethnisch geteilten Postkonfliktstaat zusammengefasst und die Frage nach der demokratischen Repräsentation in diesen Zusammenhang gestellt.

B. Staatsorganisation BIHs nach dem Friedensabkommen von Dayton

Das Friedensabkommen, das am 21. November 1995 in Dayton paraphiert und am 14. Dezember 1995 in Paris unterzeichnet wurde, beendete den Krieg in Bosnien und Herzegowina.⁵ Die internationale Gemeinschaft hat die völkerrechtliche Kontinuität des Landes und dessen Grenzen, wie sie zum Zeitpunkt der völkerrechtlichen Anerkennung zu Beginn 1992 bestanden, anerkannt.⁶

Die innere Struktur des Staates wurde jedoch modifiziert. So wurde nach der neuen Verfassung, die das Friedensabkommen von Dayton für BIH vorgesehen hat, BIH in zwei Entitäten geteilt, nämlich in die Föderation von Bosnien und Herzegowina (FBIH) und die Serbische Republik (RS).⁷ Dabei macht die FBIH 51% und die RS 49% des Territoriums aus (vgl. Abb. 1 „Entitäten BIHs“). Die Kompetenzen des Gesamtstaates werden in Art. III Abs. 1 lit. a)-j) Annex 4 Dayton Peace Agreement abschließend aufgezählt. Darunter fallen unter anderem Außen- und Handelspolitik, Finanzpolitik, Zoll, Migration und Internationale Beziehungen sowie Transport und Luftverkehr. Den Entitäten werden gemäß Art. III Abs. 3 lit. a) Annex 4 Dayton Peace Agreement alle Kompetenzen und Regierungsfunktionen erteilt, die nicht ausdrücklich dem Gesamtstaat zugewiesen sind, wodurch die Entitäten weitreichende Autonomie erhalten.

In der Präambel der Dayton-Verfassung werden Bosniaken, Serben und Kroaten als konstituierende Völker des Staates deklariert, während alle ethnischen Gruppen, die nicht Teil der konstituierenden Völker sind, sowie alle restlichen Minderheiten unter dem Begriff „Andere“ zusammengefasst werden.⁸ Nach dem Zerfall des Vielvölkerstaates Jugoslawien blieb BIH die einzige ehemalige Teilrepublik, in der keine ethnische Gruppe die Mehrheit bildete.⁹ Laut Volkszählung von 1991 bildeten Bosniaken rund 43%, Serben 31% und Kroaten 17% der Bevölkerung (vgl. Abb. 2 „Ethnische Zusammensetzung

5 General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (im Weiteren: Dayton Peace Agreement oder Friedensabkommen von Dayton), aufrufbar unter http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf (letzter Abruf: 27.05.2015).

6 Art. I Abs. 1 Annex 4 Dayton Peace Agreement.

7 Art. I Abs. 3 Annex 4 Dayton Peace Agreement.

8 “Bosniacs, Croats, and Serbs, as constituent peoples (along with Others), and citizens of Bosnia and Herzegovina hereby determine that the Constitution of Bosnia and Herzegovina is as follows...”, Preamble Dayton Peace Agreement.

9 Jasmina Bajramovic, Die „Anderen“ in der Verfassungsordnung Bosnien-Herzegowinas, Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht 2/2006, 219.

in BIH vor dem Krieg 1991“). Die darauf folgende Volkszählung fand erst 2013, achtzehn Jahre nach dem Kriegsende statt, wobei die endgültigen Ergebnisse noch ausstehen.¹⁰



Abb. 1: Entitäten BIHs, <http://react.usip.org/pub/m5/images/Bosnia-and-Herzegovina1.png> (letzter Abruf: 13.03.2016)

10 Vgl. European Parliamentary Research Service, Bosnia 2013 Census, aufrufbar unter <http://epthinktank.eu/2014/01/27/bosnia-2013-census/> (letzter Abruf: 11.05.2015).

Ethnic composition before the war in BiH (1991)

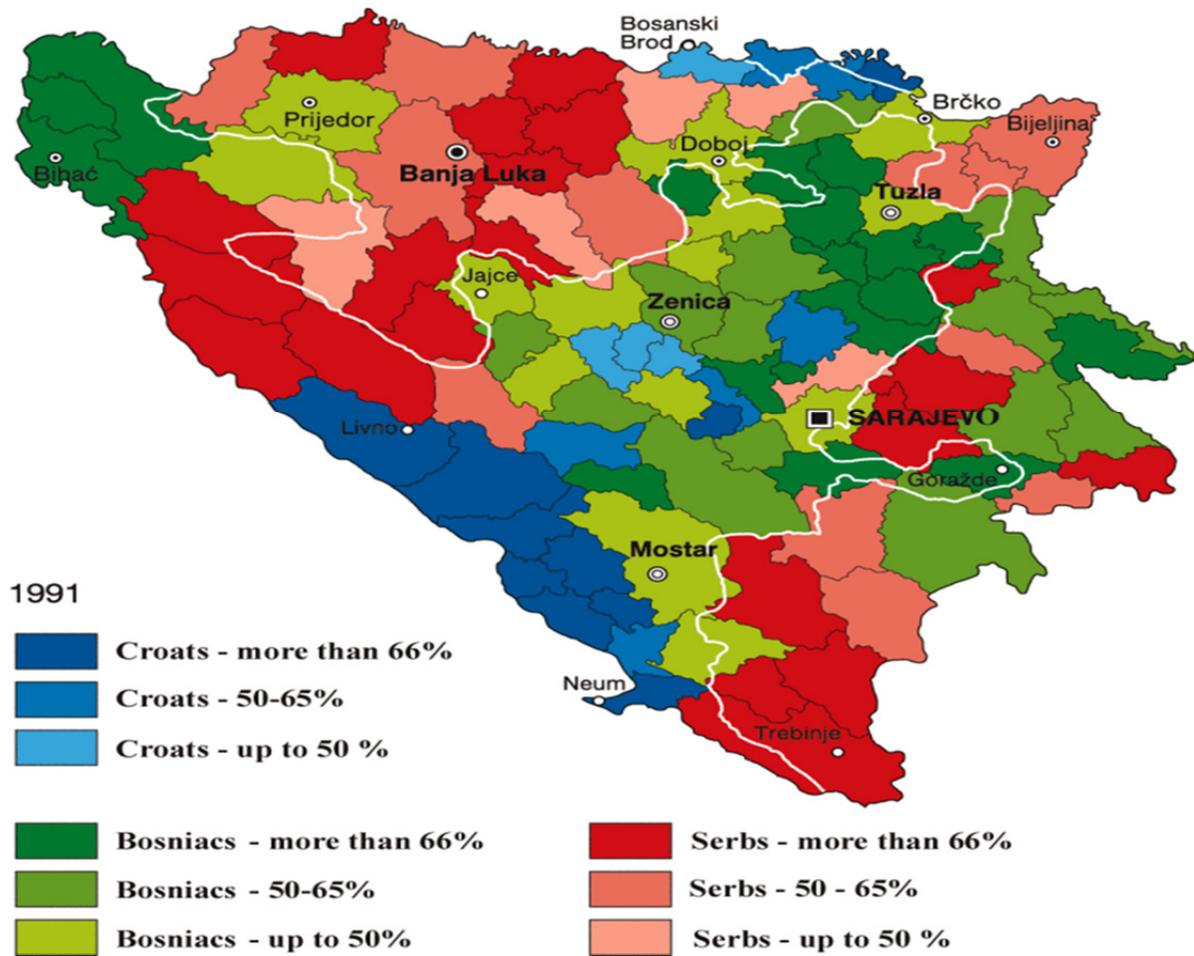


Abb. 2: Ethische Zusammensetzung in BiH vor dem Krieg 1991,
http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E08CA28711CF238A852570ED005694C6-ohr_POP_bih300105.pdf (letzter Abruf: 13.03.2016)

C. BIH – Eine Consociational Democracy mit Folgen

Bosnien und Herzegowina befindet sich in einer politischen Transition, die man mittlerweile als post-Dayton, pre-EU bezeichnen kann.¹¹ Das politische System BIHs ist auf die Doktrin von Arend Lijphart zurückzuführen, der für Gesellschaften nach einem Krieg, wenn dieser nicht mit dem Sieg einer Konfliktpartei, sondern einem Friedensvertrag endet, eine Machtteilung in Form der Konkordanzdemokratie empfiehlt.¹² Während in Deutschland der Begriff „Konkordanzdemokratie“ von der „Konsensdemokratie“ unterschieden wird, ist im englischsprachigen Raum der weitaus weniger diskutierte Begriff *consociational democracy*, wie er von Lijphart geprägt wurde, gängig.¹³ Von Lijpharts Konzept der *consociational democracy* geht die folgende Beobachtung aus. Für Post-Konflikt-Gesellschaften ist es Kern des Konzepts, die Konfliktparteien zum Kompromiss oder einem gütlichen Einvernehmen aufzufordern.¹⁴

Damit eine *consociational democracy* vorliegt, müssen laut Lijphart folgende vier Elemente gegeben sein: erstens eine Große Koalition mit Vertretern aller wichtigen Konfliktparteien, zweitens Veto-Rechte für diese, drittens eine proportionale oder paritätische Repräsentation und viertens die Autonomie der Konfliktparteien, die auch föderalistische Formen annehmen kann.¹⁵

Im Folgenden werden diese vier Elemente auf die politische Situation in BIH übertragen und untersucht.

I. Große Koalition

In BIH werden die drei wichtigsten Konfliktparteien bzw. „konstituierenden Völker“, wie sie in der Verfassung BIHs genannt werden, repräsentiert. Dies

11 Valery Perry, Is Substantial Political Reform in Bosnia and Herzegovina Possible through the Ballot Box in October 2014? – Democratization Policy Council Note, New Series #7, 2014, S. 1.

12 Vgl. Thorsten Gromes, Die Konkordanzdemokratie als Instrument der Friedenskonsolidierung, in: Stefan Köppl und Uwe Kranenpohl (Hrsg.), Konkordanzdemokratie – Ein Demokratietyp der Vergangenheit?, Baden-Baden 2012, S. 355 ff.

13 Sören Keil, Konkordanzdemokratie im Westlichen Balkan – Alter Wein in neuen Schläuchen?, in: Stefan Köppl und Uwe Kranenpohl (Hrsg.), Konkordanzdemokratie – Ein Demokratietyp der Vergangenheit?, Baden-Baden 2012, S. 374.

14 Stefan Dehnert, Demokratieförderung in Post-Konflikt-Gesellschaften – Konkordanzdemokratie als Konfliktlösungsmodell?, Internationale Politikanalyse, Friedrich Ebert Stiftung, 04/2008.

15 Vgl. Thorsten Gromes, Die Konkordanzdemokratie als Instrument der Friedenskonsolidierung, in: Stefan Köppl und Uwe Kranenpohl (Hrsg.), Konkordanzdemokratie – Ein Demokratietyp der Vergangenheit?, Baden-Baden 2012, S. 355 ff.

geschieht zum einen in einer der Parlamentskammern des Gesamtstaates. So ist das Haus der Völker aus 15 Delegierten zusammengesetzt, von denen zwei Drittel aus der FBiH und ein Drittel aus der RS kommen.¹⁶ Die insgesamt zehn Delegierten aus der FBiH setzen sich wiederum aus fünf Bosniaken und fünf Kroaten zusammen, sodass schließlich gesamtstaatlich alle Ethnien von jeweils fünf Delegierten paritätisch repräsentiert werden. Auch spiegeln sich die Prinzipien der gemeinsamen Entscheidungsträger und der Partizipation aller Konfliktparteien in der bosnischen Präsidentschaft wider. Diese besteht gemäß Art. V Annex 4 aus drei Mitgliedern, wobei auch hier der ethnische Schlüssel greift, sodass jedes Mitglied einem der konstituierenden Völker angehören muss (ein Bosniake, ein Kroat, ein Serbe). Die Entscheidungen der drei Mitglieder müssen einstimmig getroffen werden.¹⁷ Auch beim Verfassungsgericht, welches aus neun Richtern besteht, werden je zwei Richter pro Ethnie (bzw. vier aus FBiH, zwei aus RS) gewählt, und drei weitere internationale Richter werden vom Präsidenten des EGMR bestimmt.¹⁸

Die drei Konfliktparteien werden folglich in den staatstragenden Organen immer repräsentiert, wobei „das bosnische System durch einen Mix von [ethnischer] und territorialer Repräsentation [...] gekennzeichnet [ist], allerdings haben die beteiligten Akteure selbst die territoriale Gewaltenteilung als Teilung zwischen den konstituierenden Völkern interpretiert“.¹⁹

II. *Veto-Rechte*

In BiH gibt es verschiedene Arten von Vetorechten: das Veto der Staatspräsidenten, welches jedem Mitglied der Präsidentschaft zusteht; das Entitätveto, wonach zwei Drittel der Vertreter einer Entität Gesetze der Parlamentarischen Versammlung Bosniens mit einem Veto stoppen können; das Veto der Delegierten im Haus der Völker des gesamtstaatlichen Parlaments und ein Veto auf Ebene der Entitäten durch die Vertreter im Rat der Völker des Parlaments der RS bzw. im Haus der Völker der FBiH.

Die Vetorechte sollen verhindern, dass über eine Ethnie hinweg Entscheidungen getroffen werden können. Sowohl auf der gesamtstaatlichen Ebene als

16 Art. IV Abs. 1 Annex 4 Dayton Peace Agreement.

17 Vgl. Sören Keil, Konkordanzdemokratie im Westlichen Balkan – Alter Wein in neuen Schläuchen?, in: Stefan Köppl und Uwe Kranenpohl (Hrsg.), Konkordanzdemokratie – Ein Demokratietypp der Vergangenheit?, Baden-Baden 2012, S. 382.

18 Art. VI Annex 4 Dayton Peace Agreement.

19 Sören Keil, Konkordanzdemokratie im Westlichen Balkan – Alter Wein in neuen Schläuchen?, in: Stefan Köppl und Uwe Kranenpohl (Hrsg.), Konkordanzdemokratie – Ein Demokratietypp der Vergangenheit?, Baden-Baden 2012, S. 382.

auch auf der Ebene der Entitätsparlamente werden die Vetorechte zum Schutz der „vitalen nationalen Interessen“ der konstituierenden Völker ausgeübt. Zwar sind diese nicht in der Verfassung BIHs definiert, jedoch hat das bosnische Verfassungsgericht die Tatbestandsmerkmale der „vitalen nationalen Interessen“ als folgende interpretiert: die Verwirklichung der Rechte der konstituierenden Völker, welche adäquat in den legislativen, exekutiven und judikativen Organen repräsentiert werden, die Identität der jeweiligen konstituierenden Völker, Verfassungsänderungen, Gleichheitsrechte in Entscheidungsprozessen, Zusammensetzung der öffentlichen Information, Organisation der öffentlichen Behörden, Fragen bezüglich Bildung, Religion, Sprache, Kultur und Tradition, die territoriale Organisation sowie alle weiteren Fragen, die von vitalem nationalem Interesse sein könnten (*eigene Übersetzung*).²⁰ Folglich kann durch die weite Auslegung der vitalen nationalen Interessen eine Vielzahl von politischen Fragen in den Anwendungsbereich der Vetos fallen und Gesetze somit durch ein Veto verhindert werden, was letztlich zu einer Blockadepolitik führt.

III. Proportionalität

Wie zuvor dargestellt, ist der Ethnien-Proporz in BIH der Kern der Dayton-Verfassung. Alle drei ethnischen Gruppen (die konstituierenden Völker) werden im Haus der Völker, der Präsidentschaft und dem Verfassungsgericht gleichwertig repräsentiert. Für das Repräsentantenhaus gilt dies zwar nicht, trotzdem müssen gemäß Art. 4 Abs. 2 Annex 4 Dayton Peace Agreement zwei Drittel der Abgeordneten aus der FBIH und ein Drittel aus der RS kommen, wodurch sich die Proportion auch auf die Entitäten erstreckt. Somit erhält BIH in Bezug auf die Proportionalität einerseits eine nationale, andererseits eine territoriale Dimension, was es zu einem komplexen politischen System macht, in dem Positionen mehrfach besetzt werden, um den ethnischen und nationalen Kriterien gleicher Repräsentation gerecht zu werden.²¹ Neben dem nationalen Ethnien-Proporz kommt zusätzlich der territoriale Entitäten-Proporz hinzu, der in der Praxis wiederum vom Ethnien-Proporz überlagert wird.

20 Antonija Petricusic, Kako osigurati opstanak „Ostalih“: Dokidanje institucionalne diskriminacije nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, in: Zbornik radova „Perspektive antidiskriminacijskog prava, abrufbar unter: https://bib.irb.hr/datoteka/654208.Antonija_Petricusic_Ostali_diskriminacija.pdf (letzter Abruf: 27.05.2015), S. 209.

21 Sören Keil, Konkordanzdemokratie im Westlichen Balkan – Alter Wein in neuen Schläuchen?, in: Stefan Köppl und Uwe Kranenpohl (Hrsg.), Konkordanzdemokratie – Ein Demokratietyp der Vergangenheit?, Baden-Baden 2012, S. 386.

IV. *Autonomie*

Der territoriale Aufbau des Gesamtstaates BIH mit den zwei Entitäten, der FBIH und der RS, entspricht der Verwirklichung des Autonomieprinzips nach Lijphart. Während die RS als eine Republik weitgehend von den Serben bevölkert ist, ist die FBIH in zehn Kantone unterteilt, wobei in fünf von zehn Kantonen Bosniaken und in drei von zehn Kantonen Kroaten die absolute Mehrheit darstellen.

Der Gesamtstaat BIH ist dabei mit den beiden Entitäten, der Föderation von Bosnien und Herzegowina (FBIH) und der Serbischen Republik (RS), föderationsähnlich aufgebaut. Jedoch werden nicht die Entitäten auf gesamtstaatlicher Ebene als föderative Einheiten des Staates repräsentiert, sondern deren ethnisch dominierende Bevölkerungsgruppen.²² Das *sui generis*-System BIHs besteht in der Gleichwertigkeit der beiden Parlamentskammern, des Hauses der Völker und des Repräsentantenhauses. Während in anderen Staaten, in denen der Bikameralismus praktiziert wird, das Oberhaus die Repräsentation der föderativen Einheiten eines Staates darstellt (wie z.B. der Bundesrat in Deutschland), dienen in Bosnien-Herzegowina beide Kammern letztlich der doppelt abgesicherten Repräsentation der drei Ethnien.

Da laut Art. III Abs. 3 lit. a) Annex 4 Dayton Peace Agreement den Entitäten alle Kompetenzen zustehen, die nicht ausdrücklich dem Gesamtstaat zugeschrieben werden, sind diese autonom und besitzen auch eigene Verfassungen, die neben der Dayton-Verfassung weiterhin gelten. Die Entitäten haben eigene Entitäten-Verfassungsgerichte, sind aber auch zuständig für die ordentliche Gerichtsbarkeit und verfügen über ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen unter anderem bezüglich Bildung, Soziales, Gesundheitswesen, Strafverfolgung.

D. (K)eine Alternative zur Consociational Democracy?

Problematisch erscheint die Übertragung des Konzepts der *consociational democracy* in die Praxis. Da es sich um Gesellschaften mit ethnopolitischen Konflikten handelt, bedeutet dies, dass ethnische Gruppen, die ehemals Kriegsparteien waren, von den Zugehörigen ihrer Ethnie Unterstützung erhalten. Die Repräsentanten der eigenen Ethnie bieten die vermeintlich größte Sicherheit vor Diskriminierung und werden infolgedessen durch die Stimmen der eigenen Bevölkerung als Vertreter ihrer Gruppe legitimiert.²³ Die Folge ist eine eth-

22 Vgl. Art. 4 Annex 4 Dayton Peace Agreement.

23 Vgl. Stefan Dehnert, *Demokratieförderung in Post-Konflikt-Gesellschaften – Konkordanzdemokratie als Konfliktlösungsmodell?*, Internationale Politikanalyse, Friedrich Ebert Stiftung, 04/2008, S. 4.

nisch definierte Politik, in der lediglich die ehemaligen Kriegsparteien an der Regierungsbildung beteiligt werden, wodurch eine Opposition im Land fehlt.²⁴ Der Gebrauch der Veto-Rechte führt zu verlangsamten Entscheidungsfindungen und politischer Ineffizienz. Durch Nichtkooperation der autonomen Entitäten wird auch die Funktion des Gesamtstaates beeinträchtigt.

Eine andere Denkrichtung für den Aufbau von Postkonfliktstaaten vertritt Donald Horowitz, der einen integrativen Ansatz verfolgt, welcher durch gemäßigte Politik und Integration von Systemen gekennzeichnet ist, die die ethno-nationalen Trennlinien durchbricht und ein Rahmenabkommen etabliert, welches die Kooperation der verschiedenen Gruppen fördert und sie nicht weiter separiert.²⁵ Horowitz versucht, die ethnischen Barrieren zu durchbrechen, indem er alternative Ansätze der politischen Identifikation schafft, und führt dazu fünf Kriterien an: Verteilung der Macht auf territorialer Ebene, Dezentralisierung zur Bildung intra-ethnischen Wettbewerbs auf kommunaler Ebene, Wahlgesetze, die die Bildung von gemeinsamen Wahlplattformen unterstützen, Maßnahmen zur Unterstützung alternativer gesellschaftlicher Orientierung und Verminderung der ethnischen Spannungen durch eine gerechte Ressourcenverteilung zwischen Mehrheit und Minderheit.²⁶ Doch wird dieser integrative Ansatz als ungeeignet für die unmittelbare Postkonflikt-Phase kritisiert, da er ein hohes Maß an Kooperationsbereitschaft erwartet, welche die Konfliktparteien nicht bereit sind aufzubringen.²⁷

Die Mehrheitsdemokratie hingegen läuft Gefahr, einzelne ethnische Gruppen komplett auszuschließen und die Spannungen zwischen diesen wieder zu schüren, wie es vor dem Krieg der Fall war. Aus Perspektive der Mehrheitsdemokratie würden in BIH die Bosniaken als größte ethnische Gruppe eine dominante Stellung einnehmen und könnten die kleinste ethnische Gruppe der Kroaten vom politischen Entscheidungsprozess ausschließen. Um eine Mehrheitsdemokratie in BIH zu etablieren, müsste die Exklusion der jeweiligen ethnischen Gruppen unmöglich sein. Doch laut Luchterhandt fehlen BIH die politischen und geistigen Voraussetzungen für die Errichtung eines demokrati-

24 Vgl. Thorsten Gromes, *Demokratisierung nach Bürgerkriegen. Das Beispiel Bosnien und Herzegowina*, Frankfurt/New York 2007, S. 110 f.

25 Valery Perry, *Is Substantial Political Reform in Bosnia and Herzegovina possible through the Ballot Box in October 2014? – Democratization Policy Council Note, New Series #7*, 2014, S. 2.

26 Zitiert nach: Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley 1985.

27 Stefan Dehnert, *Demokratieförderung in Post-Konflikt-Gesellschaften – Konkordanzdemokratie als Konfliktlösungsmodell?*, Internationale Politikanalyse, Friedrich Ebert Stiftung, 04/2008, S. 4.

schen Verfassungsstaates.²⁸ Dafür bedürfe es eines hohen Maßes an nationaler, politischer, sozialer und mentaler Homogenität. Diesem Ansatz der Homogenität stimmt auch Gromes zu, der feststellt, dass eine Demokratie eine Bevölkerung benötigt, die sich als geschlossene Nation eines gemeinsamen Staates empfindet.²⁹ Die Prämisse dieser Nationsbildung sei die Akzeptanz eines gemeinsamen Staates und die gegenseitige Anerkennung als Bürger desselben Staates.³⁰ Solange diese Form der Homogenität nicht existiert, ist in BIH die *consociational democracy* nicht durch die Mehrheitsdemokratie zu ersetzen.

E. Die Verfassung BIHs als Völkerrechtsvertrag

Die Verfassung BIHs ist im Rahmen des Friedensabkommens von Dayton zustande gekommen, welches den Zweck erfüllen sollte, den Krieg im Land zu beenden, den Völkermord zu unterbinden und die Kriegsparteien zum Frieden zu zwingen. Diese Friedenserzwingung hat den Konflikt entlang seiner Kriegsfronten angehalten, weshalb man von einem *frozen conflict* sprechen kann, der wiederum in BIH institutionalisiert und konstitutionalisiert wurde. Da die Dayton-Verfassung ohne Einbezug der Bürger BIHs geschaffen wurde, kann diese als „Okroi“³¹ gesehen werden. Dem kann wiederum entgegeng gehalten werden, dass der Konflikt auf der fehlenden Akzeptanz des gemeinsamen Staates und der fehlenden gegenseitigen Anerkennung basierte, sodass die Verabschiedung einer Verfassung unter Einbezug der Bürger BIHs auch nicht möglich gewesen wäre.

Folglich wurde durch das Friedensabkommen ein Kompromiss geschaffen und durch die Implementation der *consociational democracy* eine Machtteilung zwischen den Konfliktparteien etabliert. Dennoch sollten nicht nur die Konfliktparteien als konstituierende Völker, sondern alle Bürger des Staates in die Verfassung integriert werden. Diese erhalten in der Verfassung die Bezeichnung „die Anderen“. Die Teilung der Gesamtbevölkerung BIHs in die „konstituierenden Völker“ und „die Anderen“ bedarf einer näheren Untersuchung.

28 Vgl. Otto Luchterhandt, Die Verfassungsdebatte. Zwischenbilanz und Herausforderungen für Bosnien-Herzegowina, WGO – Monatshefte für Osteuropäisches Recht 48 (2006), 280.

29 Vgl. Thorsten Gromes, Ohne Staat und Nation ist keine Demokratie zu machen, Baden-Baden 2012, S. 190.

30 Vgl. ebenda, S. 191.

31 Vgl. Otto Luchterhandt, Die Verfassungsdebatte. Zwischenbilanz und Herausforderungen für Bosnien-Herzegowina, WGO – Monatshefte für Osteuropäisches Recht 48 (2006), 285.

I. Die konstituierenden Völker und die Anderen in der BIH-Verfassung

Unter dem Terminus „die Anderen“ in der Verfassung BIHs werden auch die Minderheiten subsumiert. Diese Minderheiten sind im Gegensatz zu den „konstituierenden Völkern“ nicht staatstragend und sie verfügen über keine effektiven Mechanismen zum Schutz ihrer nationalen Interessen. Das erste BIH-Minderheitengesetz wurde vom bosnischen Parlament im Jahr 2003 verabschiedet und legt in seinen Artikeln 3 und 4 fest, dass die Minderheiten durch drei Kriterien charakterisiert werden: ihre Staatsbürgerschaft, ihre Unterscheidung von den konstituierenden Völkern (durch Herkunft, Tradition, Gebräuche, Glaubensbekenntnisse, Sprache, Kultur, Geschichte etc.) und ihren Willen zum Erhalt der eigenen Identität als Angehörige einer Minderheit.³² Laut Gesetz werden in BIH 17 Minderheiten (darunter auch Roma und Juden) namentlich genannt, jedoch ist die Aufzählung nicht abschließend.³³

Deutlich wird auch, dass alle anderen, die sich nicht zu einem der drei „konstituierenden Völkern“ bekennen oder bekennen möchten, wie z.B. Bürger, die sich selbst als „Bosnier“, also Staatsangehörige des Landes BIH, bezeichnen, auch zur Kategorie „Andere“ zählen. Solche Fälle werden weder von der Verfassung noch vom Gesetz der „nationalen Minderheiten“ abgedeckt. Somit stellen beispielsweise Kinder, die aus Mischehen zwischen den konstituierenden Völkern hervortreten und sich nicht zu einem konstituierenden Volk deklarieren möchten, ebenfalls Minderheiten dar.

II. Menschenrechte in der BIH-Verfassung

Menschenrechte und Grundfreiheiten sind in Art. II Annex 4 Dayton Peace Agreement verankert. Während Art. II Abs. 1 Annex 4 fordert, dass in BIH sowohl auf der Ebene des Gesamtstaates als auch auf der Ebene beider Entitäten das höchste Niveau an international anerkannten Menschenrechten und Grundfreiheiten sichergestellt werden soll, wird in Abs. 2 des Art. II Annex 4 geregelt, dass alle Rechte und Freiheiten, die in der EMRK und ihren Protokollen gelten, eine unmittelbare Anwendung in BIH erfahren und Priorität vor allen anderen Gesetzen haben. Zudem dürfen die in Art. II genannten Rechte und Freiheiten weder abgeändert, gemindert noch abgeschafft werden.³⁴

32 Vgl. Jasmina Bajramovic, Die „Anderen“ in der Verfassungsordnung Bosnien-Herzegowinas, Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht 2/2006, 221.

33 Vgl. ebenda, S. 222.

34 Art. X Abs. 2 Annex 4 Dayton Peace Agreement.

Aufgrund dieser Öffnung der Verfassung zu den höchsten Standards von Menschenrechten kann sie auf den ersten Blick als äußerst modern bezeichnet werden.³⁵

Des Weiteren werden in Annex 6 des Friedensabkommens von Dayton 16 weitere Menschenrechtsabkommen in die bosnische Rechtsordnung inkorporiert, wodurch die Bürger BIHs den höchsten Menschenrechtsschutz der Welt genießen.³⁶

Dies ist jedoch lediglich *de jure* der Fall, denn *de facto* wird vom bosnischen Staat vor dem Hintergrund der Demokratisierung nicht erwartet, die Kapazitäten zu besitzen, um Urteile zu vollstrecken, noch wird BIH als vertrauenswürdig erachtet, um über elementare Grundrechte seiner Bürger zu befinden.³⁷

Darüber hinaus werden die Standards durch die ethnische Machtteilung durchbrochen. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Regelungen werden die gesamtstaatlichen Institutionen nach ethnischer Zugehörigkeit unter Ausschluss der „Anderen“ aufgebaut. Durch die dominierenden monoethnischen politischen Parteien ergeben sich sowohl eine ethnische Territorialität als auch eine Monopolisierung der staatlichen Gewalt.³⁸

Die Grenzen der Priorität gegenüber allen anderen Gesetzen findet die EMRK bei der Verfassung selbst. Sie kann keinen höheren Status als die Verfassung genießen, da sie erst kraft Verfassung eine unmittelbare Anwendbarkeit bekommt und die Verfassung selbst nicht rechtswidrig sein kann.³⁹

Insgesamt führt dieser Aufbau zu einer Kollision zwischen den ethnischen Gruppenrechten, die in Form der Machtteilung fester Bestandteil der Staatsorganisation sind, und den Individualrechten, die in Form der hohen Menschenrechtsstandards in der Verfassung verankert sind. Anders ausgedrückt lässt sich sagen, dass die Staatsorganisation auf die Bevorzugung der konstituierenden Völker ausgerichtet ist, während die Menschenrechte in der Verfassung auf den Schutz und die Integration der Minderheiten ausgelegt sind.

35 Vgl. Rudi Kocjancic, Die Verfassungsreform in Bosnien und Herzegowina, Zeitschrift für öffentliches Recht 62 (2007), 440.

36 David Chandler, Bosnia – Faking Democracy After Dayton, 2nd edition, London/Sterling 2000, S. 92.

37 Ebenda.

38 Vgl. R. Kocjancic, Die Verfassungsreform in Bosnien und Herzegowina, Zeitschrift für öffentliches Recht 62 (2007), 441.

39 Stefan Graziadei, “Viewers should not try this at home”. Die Verfassungsgerichte Bosnien-Herzegowinas und Kosovos in deren Rolle als Schlichtungsinstanzen in ethnopolitischen Konflikten, European Diversity and Autonomy Papers 01/2014, S. 31.

Dieser Konflikt zwischen Menschenrechten und Machtteilung in BIH wird im Folgenden durch das EGMR-Urteil *Sejdic und Finci v. Bosnia and Herzegovina* illustriert.

III. Das EGMR-Urteil Sejdic und Finci v. Bosnien und Herzegovina

Der EGMR urteilte am 22. Dezember 2009 in der Sache *Sejdic und Finci v. Bosnien und Herzegovina*⁴⁰ zur Unmöglichkeit, als Angehörige von Minderheiten in BIH für politische Ämter – das Haus der Völker und die Präsidentschaft – zu kandidieren. Die beiden Kläger, *Sejdic* und *Finci*, sind als Roma bzw. Jude Angehörige von Minderheiten in BIH und erklären sich zu keinem der drei konstituierenden Völker BIHs zugehörig. Das bosnische Wahlgesetz sieht jedoch eine Zugehörigkeitserklärung zu den „konstituierenden Völkern“ als Prämisse an, um das passive Wahlrecht genießen zu können.⁴¹ Eine Nichterklärung der Zugehörigkeit wird laut Art. 4.19 (7) als Verzicht auf das Recht, in eine Position gewählt oder ernannt zu werden, gewertet. Da laut der Verfassung jedoch nur Angehörigen der „konstituierenden Völker“ (Bosniaken, Serben, Kroaten) zur Wahl für die Präsidentschaft und das Haus der Völker stehen können, wird den Klägern das passive Wahlrecht verwehrt.

1. Mehrheitsmeinung

Der EGMR sieht darin mit einem Entscheid von 14 zu 3 Stimmen eine Verletzung von Art. 14 EMRK in Verbindung mit Art. 3 Protokoll Nr. 1 zur EMRK.⁴² Die Diskriminierung könne in einer demokratischen Gesellschaft objektiv nicht gerechtfertigt sein. Die Exklusion der Kläger beruhe auf den Regelungen der Verfassung, die kreierte wurden, um einen brutalen Konflikt zu beenden, der durch Genozid und ethnische Säuberungen gekennzeichnet war.⁴³ Die Natur des Konflikts sei eine solche, die die Anerkennung der konstituierenden Völker verlangt habe, um den Frieden im Land zu garantieren. Dies könne das Fehlen der Repräsentation der anderen Gemeinschaften (wie die der Roma und Juden) an den Friedensverhandlungen und den Fokus der effektiven

40 EGMR, Urt. v. 22.12.2009, *Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, 27996/06 and 34836/06.

41 Art. 4.19 (5-7) *Izborni Zakon Bosne i Hercegovine*: “The list of candidates shall contain the name and surname if every candidate on the list [...], declared affiliation with a particular ‘constituent people’ or the group of ‘others’[...]”.

42 EGMR, Urt. v. 22.12.2009, *Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, 27996/06 and 34836/06, Rn. 1.

43 Ebenda, Rn. 1.

Gleichstellung der konstituierenden Völker in einer Postkonflikt-Gesellschaft erklären, aber nicht rechtfertigen.⁴⁴ Der EGMR bedient sich der teleologischen Auslegung der Verfassung BIHs, indem er die Bestimmungen der Verfassung als Bestandteil des Friedensabkommens klassifiziert, das wiederum den Sinn und Zweck erfüllen sollte, den Krieg in BIH zu beenden.

Der EGMR führt des Weiteren historische Argumente an, indem er die positiven Entwicklungen BIHs und seine Einbettung in internationale Verträge betrachtet.⁴⁵ Auch wenn die Zeit noch nicht reif sei für die Anwendung des einfachen Mehrheitsprinzips, bezieht sich der EGMR auf die Feststellung der Venedig-Kommission, es existierten Machtteilungsmechanismen, die nicht automatisch zum kompletten Ausschluss von Repräsentanten anderer Gemeinschaften führen müssen.⁴⁶ Er gelangt zum Schluss, die Unmöglichkeit der Kläger, für das Haus der Völker zu kandidieren, sei objektiv und nach dem Maßstab der Verhältnismäßigkeit nicht zu rechtfertigen und verletze Art. 14 EMRK in Verbindung mit Art. 3 Protokoll Nr. 1 zur EMRK.

Bezüglich der Unmöglichkeit der Kandidatur zur Präsidentschaftswahl prüft der EGMR Art. 1 Protokoll Nr. 12 zur EMRK, worin ein allgemeines Diskriminierungsverbot geregelt ist.⁴⁷ Der Anwendungsbereich dieses Artikel wird extensiv ausgelegt und der EGMR vermag sich nicht zu entschließen, ob die Wahl zur Präsidentschaft in den Anwendungsbereich des Art. 3 Protokoll Nr. 1 zur EMRK fällt oder nicht. Doch wegen der weiten Auslegung fällt sie definitiv in den Anwendungsbereich des Art. 1 Protokoll Nr. 12 zur EMRK, der hier als Auffangnorm fungiert.

In seiner Begründung stellt der EGMR fest, dass die Verfassung BIHs als Teil des Friedensabkommens ohne die Anwendung von Verfahren, die ihr demokratische Legitimität verschafft hätten, entworfen und verabschiedet wurde.⁴⁸ Im Zuge dessen sei die Kontinuität der anerkannten Existenz des Staates angestrebt worden, während seine innere Struktur modifiziert wurde. Die in die Verfassung integrierten Machtteilungsmechanismen sollten jeglichen Ausschluss der „konstituierenden Völker“ bei den Entscheidungsprozessen verhindern.⁴⁹ Da die Kläger sich jedoch als Roma und Jude nicht zu den „konstituierenden Völkern“ bekennen, können sie auch nicht zur Wahl für das Haus der Völker oder für die Präsidentschaft stehen. Sie gehören laut der Verfassung zu den „Anderen“. Das Gericht erklärt aus historischer Perspektive, dass in Ex-

44 Ebenda, Rn. 45.

45 Ebenda, Rn. 47.

46 Ebenda, Rn. 48.

47 Ebenda, Rn. 53 ff.

48 Ebenda, Rn. 6.

49 Ebenda, Rn. 7.

Jugoslawien die ethnische Zugehörigkeit einer Person individuell von dieser selbst bestimmt wurde und diese nicht an bestimmte Kriterien, weder Sprachkenntnisse, Religionszugehörigkeit noch die Anerkennung durch andere Gruppen, gekoppelt war.⁵⁰ Der EGMR weist auf den provisorischen Charakter der Bosnischen Verfassung hin und geht davon aus, dass die Friedensvermittler sich völlig bewusst waren, dass die Verfassung mit Menschenrechten kollidieren würde und lediglich ein dynamisches Instrument sein sollte, welches auf lange Sicht abgeschafft würde.⁵¹

Die Kläger tragen vor, dass ihnen die Kandidatur aufgrund ihrer Rasse bzw. Ethnie verwehrt wird, und beziehen sich auf das Urteil *Timishev v. Russia*, in dem festgestellt wurde, ethnische Diskriminierung sei eine Form der Rassen-diskriminierung. Die Diskriminierung, also die Benachteiligung und unterschiedliche Behandlung, sei weder als solche noch im Kontext der politischen Partizipation zu rechtfertigen. Auch erschwere die Dauer der Diskriminierung die Rechtfertigung zusätzlich. Insgesamt habe die Beklagte es nicht geschafft, die unterschiedliche Behandlung im vorliegenden Fall zu rechtfertigen.⁵²

Die Beklagte wendet dagegen ein, dass im Fall *Zdanoka v. Latvia* der EGMR den Parteien mehr Spielraum bei der Etablierung der Verfassungsordnung lässt, um Parlamentswahlen und die Zusammensetzung des Parlaments zu regulieren.⁵³

Die dafür vorgesehenen Kriterien richteten sich nach den historischen und politischen Gegebenheiten des jeweiligen Staates. Die Beklagte rechtfertigt somit vor dem Hintergrund des Konfliktes die etablierte Verfassungsstruktur BIHs, welche zum Ausschluss von nicht-konstituierenden Völkern führt. Des Weiteren behauptet die Beklagte, dass in BIH die Zeit noch nicht reif für ein politisches System sei, welches ein einfaches Spiegelbild des Mehrheitsprinzips darstellen könnte, insbesondere vor dem Hintergrund der mono-ethnischen Parteien und der internationalen Verwaltung in BIH.⁵⁴ Außerdem sei den „Anderen“ (wie den Klägern) das Recht gegeben, für das Repräsentantenhaus und die Entitätenkammern zu kandidieren. Unter diesen besonderen Umständen sieht sie die unterschiedliche Behandlung als gerechtfertigt.⁵⁵

Die dritten Parteien, i.e. die Venedig-Kommission, das AIRE Centre und die Open Society Justice Initiative, vertreten die Auffassung der Beklagten

50 Ebenda, Rn. 11.

51 Ebenda, Rn. 14.

52 Ebenda, Rn. 33.

53 Ebenda, Rn. 34.

54 Ebenda, Rn. 34.

55 Ebenda, Rn. 35.

nicht.⁵⁶ Die Venedig-Kommission trägt in ihrem Bericht vom 22. Oktober 2008 vor, die Regelungen in der Verfassung stellten einen Bruch des Diskriminierungsverbotes dar. Auch das AIRE Centre und die Open Society Justice Initiative sind der Ansicht, dass das passive Wahlrecht nur aufgrund des Verhaltens einer bestimmten Person entzogen werden könne, nicht jedoch aufgrund angeborener oder unveräußerlicher Eigenschaften. Das aktive und passive Wahlrecht seien in den meisten Rechtssystemen der tragende Unterschied zwischen Staatsangehörigen und Ausländern. Der Entzug dieses Rechts sei nicht nur diskriminierend, sondern untergrabe die Bedeutung der Staatsangehörigkeit. Die Partizipation von Minderheiten sei besonders für ethnische Minderheiten wichtig, um deren Marginalisierung zu verhindern und sie in einen lebensfähigen multiethnischen Staat zu integrieren.

Der EGMR betont, dass es sich bei dem Begriff Diskriminierung um eine unterschiedliche Behandlung von Personen in gleicher Situation handelt, bei der es keine objektive und vernünftige Rechtfertigung gibt. Keine Rechtfertigung bedeutet, dass kein legitimer Zweck verfolgt wird oder die Verhältnismäßigkeit zwischen der Maßnahme und dem Zweck nicht gegeben ist.⁵⁷ Ethnie und Rasse seien verwandte Konzepte, wobei die Ethnie insbesondere an Nationalität, Religion, Sprache, Kultur und Tradition geknüpft ist.⁵⁸ Der EGMR kommt zum Schluss, ethnische Diskriminierung sei eine Form der Rassendiskriminierung und eine unterschiedliche Behandlung, die exklusiv auf der ethnischen Herkunft basiert, könne objektiv nicht gerechtfertigt werden.

Die Exklusion der Kläger, welche sich nicht zu den „konstituierenden Völkern“ bekennen, sei auf den Zweck der Wiederherstellung des Friedens zurückzuführen.⁵⁹ Jedoch stellt der EGMR fest, dass er lediglich *ratione temporis* für die Überprüfung zuständig ist, d.h. im Zeitraum, nachdem BIH das Protokoll Nr. 1 zur EMRK ratifiziert hat.⁶⁰ Er müsse nicht darüber entscheiden, ob die Verfassungsbestimmungen nach der Ratifizierung des Protokolls weiterhin einen legitimen Zweck verfolgen, da die Aufrechterhaltung des Systems in BIH in keinem Fall der Anforderung an die Verhältnismäßigkeit standhalten könne.⁶¹

56 Ebenda, Rn. 36 f.

57 Ebenda, Rn. 42.

58 Ebenda, Rn. 43.

59 Ebenda, Rn. 45.

60 Ebenda, Rn. 46.

61 Ebenda, Rn. 46.

2. *Abweichende Meinungen*

Im Urteil haben drei Richter (teilweise) abweichende Meinungen vertreten.

Die Richter Mijovic und Hajiyev kritisieren, es sei dem EGMR nicht gelungen, den geschichtlichen Hintergrund und die Umstände des Zustandekommens der bosnischen Verfassung zu analysieren.⁶² Sie argumentieren, die Verfassung sei als Anhang eines völkerrechtlichen Friedensvertrags zustande gekommen und habe eine präzedenzlose Staatsform kreiert, die bisher dem internationalen und nationalen Verfassungsrecht unbekannt gewesen sei. Auch sei es problematisch, die Legitimität der Normen anzufechten, die notwendig gewesen seien, um Frieden und Sicherheit zu erreichen.⁶³ Der EGMR stoße mit dem Urteil in einen höchst sensiblen Bereich vor.

Die Minderheiten in BIH seien nicht in die Machtteilungsmechanismen integriert gewesen, da sie keine Partei im Konflikt ergriffen haben. Nach dem Krieg seien sie zwar auf Entitätsebene, jedoch nicht auf Staatsebene integriert. Die ethnische Zugehörigkeitserklärung sei nicht als eine rechtliche Kategorie zu sehen, sondern als ein subjektives Kriterium. Es sei weder eine rechtliche Verpflichtung, sich einer Ethnie zugehörig zu erklären, noch existierten objektive Kriterien für die Zugehörigkeitserklärung. Sie werde erst von Bedeutung, wenn ein Individuum in der Politik tätig werde. Somit sei die ethnische Zugehörigkeit keine objektiv-rechtliche, sondern eine subjektiv-politische Kategorie.⁶⁴

Für sie stellt sich allgemein die Frage, ob die „Tripartite-Struktur“ in BIH je gerechtfertigt war und ob sie weiterhin gerechtfertigt sein kann.⁶⁵ Sie argumentieren, die Unmöglichkeit der Minderheiten, aufgrund ethnischer Zugehörigkeit zur Kandidatur zu stehen, stelle in jedem Fall eine Diskriminierung dar, wäre BIH ein stabiler und sich selbst erhaltender Staat. Jedoch sei BIH als Resultat des Drucks durch die internationale Gemeinschaft gegründet worden und könne auch 14 Jahre danach noch nicht als ein unabhängiger und souveräner Staat funktionieren. Zudem erklären sie, müsse das Misstrauen der ethnischen Gruppen untereinander schrittweise abgebaut werden, und hoffen auf eine Veränderung der Zusammensetzung der Präsidentschaft als ersten Schritt, weil diese den Staat als Ganzes repräsentiere, im Gegensatz zum Haus der Völker, welches lediglich die „vitalen nationalen Interessen“ vertrete.⁶⁶

62 Vgl. ebenda, S. 39.

63 Vgl. ebenda, S. 40.

64 Vgl. ebenda, S. 41.

65 Vgl. ebenda, S. 42.

66 Vgl. ebenda, S. 43.

Die Mitglieder des Hauses der Völker würden nicht (direkt) gewählt, sondern durch die Parlamente der Entitäten ernannt.⁶⁷ Die Zusammensetzung des Hauses der Völker sei so konzipiert, um die ethnische Balance in der Gesetzgebung zu sichern.⁶⁸

„[...] *the House of Representatives and the House of Peoples illustrate that the Parliamentary Assembly of BiH has a unique structure that does not allow any categorization according to commonly accepted academic models.*“⁶⁹

Die Implikation des Urteils, die Kläger seien von der Teilnahme an der Legislative ausgeschlossen, sei falsch, da beide Kammern gleichwertig seien und die Kläger folglich die Möglichkeit hätten, in das Repräsentantenhaus gewählt zu werden, wo die Kandidatur unabhängig von der ethnischen Zugehörigkeit sei.⁷⁰

Das Haus der Völker sei eine Veto-Kammer, deren Aufgabe es sei, die Interessen der konstituierenden Völker zu schützen, was sie zu einem *sui generis*-Mechanismus mache.⁷¹

Die Frage, ob die Diskriminierung eine objektive und vernünftige Rechtfertigung haben könne und ob ein legitimer Zweck verfolgt werde und die Proportionalität zwischen dem Mittel und dem Zweck eingehalten sei, habe der EGMR nur teilweise mit der Begründung der Beendigung des brutalen Konflikts beantwortet, er habe sich jedoch nicht detailliert genug mit der Frage auseinandergesetzt.⁷²

Die positive Entwicklung BIHs, wie der EGMR sie dargestellt hat, und die Signifikanz der Fortschritte werden bezweifelt. Dazu wird angeführt, dass in BiH nationalistische Rhetorik vorherrscht, der politische Wille zur Reintegration fehlt, Kriegsverbrecher nicht verurteilt werden und internationale Beobachter präsent sind.⁷³ Die meisten Wähler würden weiterhin die ethno-nationalistischen Parteien wählen, da sie sich von diesen am sichersten repräsentiert fühlten. Auch die mit der Mitgliedschaft BiHs im Europarat verbundene Verpflichtung, u.a. die Wahlgesetze im Lichte der Standards des Europarats zu reformieren, sei nicht erfüllt worden. Dies deute auf das Fehlen eines Konsenses der führenden politischen Parteien hin.

Es stelle sich die Frage, ob man vor dem Hintergrund dieser Entwicklung absolut sicher sein könne, dass heute die Rechtfertigung für dieses verfas-

67 Vgl. ebenda, S. 44 f.

68 Vgl. ebenda, S. 45.

69 Ebenda, S. 46.

70 Ebenda, S. 42.

71 Ebenda, S. 47.

72 Vgl. ebenda, S. 47.

73 Vgl. ebenda, S. 48.

sungsrechtliche Arrangement fehle, oder falls eine Rechtfertigung in Frage komme, ob diese einen legitimen Zweck verfolge. Sie hinterfragen, ob die Verfassungsbestimmungen in BIH noch als notwendig zur Friedenssicherung angesehen werden, obwohl so viel Zeit vergangen ist, und ob es Sache des EGMR ist zu bestimmen, wann die Zeit für Veränderung gekommen ist.⁷⁴

Diese Fragen habe der EGMR nicht beantwortet, und auch für die Verhältnismäßigkeitsprüfung zwischen den Mitteln und dem legitimen Zweck seien keine überzeugenden Argumente geliefert worden. Der EGMR habe weiterhin keine anderen Mittel aufgezeigt, die an Stelle des gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Arrangements zur Friedenssicherung tauglich seien.⁷⁵ Eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit sei erst gar nicht erfolgt. Auch der staatliche Ermessensspielraum bei der Gestaltung von Wahlsystemen sei nicht beachtet worden.⁷⁶

Eine abweichende Meinung zum Urteil hat auch Richter Bonello. Der scheinbar einfache Fall einer Diskriminierung gegen Juden und Roma erweist sich seiner Meinung nach als einer der heimtückischsten. "I believe the present judgment [...] has divorced Bosnia and Herzegovina from the realities of its own recent past."⁷⁷

Das Friedensabkommen von Dayton habe eine fragile Tripartite-Symmetrie geschaffen, welche von Misstrauen und Argwohn geprägt sei, und der EGMR sei dabei, diese zu zerrütten. Darüber hinaus stellt auch er die Kompetenz des EGMR in Frage: „Does it fall within this Court’s remit to behave as the uninvited guest in peacekeeping multilateral exercises and treaties that have already been signed, ratified and executed? [...] I would be the last to want the Court to be too big for its boots.“⁷⁸ Er geht davon aus, dass das Gericht durch sein Urteil die souveräne Aktion der EU und der USA untergräbt, da diese federführend für das Abkommen von Dayton und für die Verfassung von BIH als dessen Anhang waren.

Bonello warnt auch, das Urteil könne BIH wieder in einen Konflikt stürzen: „What of exceptionally perverse situations in which the enforcement of human rights could be the trigger for war rather than the conveyor of peace [...]?“⁷⁹

Er fragt sich, ob die Wahlrechte der Kläger so absolut seien, dass Frieden, Sicherheit und die öffentliche Ordnung dafür für nichtig erklärt werden sollten, was

74 Vgl. ebenda, S. 49 f.

75 Vgl. ebenda, S. 50.

76 Ebenda, S. 50.

77 Ebenda, S. 52.

78 Ebenda, S. 52 f.

79 Ebenda, S. 53.

die ganze Bevölkerung treffen würde, von der die Kläger selbst ein Teil sind.⁸⁰

Ein Staat dürfe nicht einer juristischen oder moralischen Verpflichtung unterworfen werden, das System zu sabotieren, welches seine demokratische Existenz gerettet habe. Abschließend zählt er 15 Urteile auf, in denen der EGMR eine Beschränkung des aktiven oder passiven Wahlrechts aufgrund unterschiedlicher Rechtfertigungsgründe gebilligt habe. Es sei somit unvertretbar, die präsenste Gefahr einer Destabilisierung eines nationalen Gleichgewichts, die Gefahr eines Krieges, die Vermeidung eines Blutbades und die Bewahrung der territorialen Kohäsion nicht als ausreichenden Rechtfertigungsgrund anzunehmen.⁸¹

3. *Kritik in der Literatur*

Das Sejdic und Finci-Urteil stößt nicht nur seitens der Richter auf Kritik, sondern wird auch in der Literatur kritisch rezipiert. Wenn der EGMR sich in seinen Urteilen der historischen Auslegung bediene, sei er von nationalen Erfahrungen distanziert und sein Abstand von der nationalen öffentlichen Debatte erwecke den Anschein dass seine historischen Beurteilungen willkürlich seien.⁸²

Bezüglich der Beurteilung von Wahlrechten, Wahlsystemen und Wahlorganisation legitimierte der EGMR eine weite „margin of appreciation“, wobei er folgende drei Aspekte herausstellte: Erstens, jedes Wahlgesetz muss im Lichte der politischen Entwicklung des betreffenden Landes betrachtet werden. Zweitens, gemäß der Vielschichtigkeit der historischen Entwicklungen, der kulturellen Diversität und dem politischen Gedankengut in Europa sollen die Staaten die Organisation und Durchführung der Wahlen nach ihrer jeweiligen demokratischen Vision gestalten. Drittens wird die Kontextualisierung beachtet, da Aspekte, die in einem System inakzeptabel erscheinen, im Kontext eines anderen Systems gerechtfertigt sein können.⁸³

Milanovic betont, dass das Urteil aus der Perspektive Strasbourgs nicht anders hätte ausfallen können, wogegen es aus Sicht Sarajevos nicht mit der *de*

80 Ebenda, S. 53.

81 Vgl. ebenda, S. 55.

82 Andrea Buratti, *Histories, Traditions and Contexts in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in: Giorgio Repetto (ed.), *The Constitutional Relevance of the ECHR in Domestic and European Law*, Cambridge/Antwerp/Portland 2013, S. 173 f.

83 Vgl. ebenda, S. 176.

facto Lage BIHs harmoniert.⁸⁴ BIH sei weiterhin ein ethnisch tief gespaltener, kaum funktionierender Staat, was vom EGMR nicht in Betracht gezogen worden sei, als er die positiven Entwicklungen geschildert habe. Des Weiteren habe der EGMR keine Verpflichtung, eine nationale Verfassung zu überprüfen. Dies sei die Aufgabe des nationalen Verfassungsgerichts, welches jedoch mit einem unlösbaren Normenkonflikt der Verfassung konfrontiert sei, die einerseits Diskriminierung verbietet, diese andererseits aber institutionalisiert.⁸⁵

Für Strasbourg sei klar, dass es eine Diskriminierung auf ethnischer Basis nicht dulden dürfe, doch sei die Frage, ob das Urteil tatsächlich etwas bewegen werde. Die einzige Entschädigung für die Kläger sei eine Verfassungsänderung. Dies würde jedoch ein politisches Arrangement der politischen Parteien erfordern, die allerdings aufgrund ihrer ethno-nationalen Ausrichtung mit dem *status quo* zufrieden sind.⁸⁶ Ein zu erwartendes Szenario sei eine Änderung der Verfassung, die strikt nur die Wahldiskriminierung adressiere, statt einer umfassenden Verfassungsreform. Die Frage der Implementierung der aus dem Urteil zu ziehenden Folgerungen sei schon auf der Agenda des Ministerkomitees des Europarates.

4. *Urteil im Fall Zornic v. Bosnia and Herzegovina*

Die Frage der Implementierung des Sejdic und Finci-Urteils ist bis dato ungeklärt. Im Juli 2014 folgte ein weiteres Urteil des EGMR. Im Folgenden soll nach der Debatte dieses Leiturteils des EGMR das Urteil Zornic v. Bosnia and Herzegovina dargestellt werden, um die Tragweite beider EGMR-Urteile in der kritischen Auseinandersetzung im Hinblick auf die demokratische Repräsentation integral nachvollziehbar zu machen.

Die Tragweite des Urteils Sejdic und Finci v. Bosnia and Herzegovina erstreckt sich auch auf den Fall Zornic v. Bosnia and Herzegovina⁸⁷, der am 15. Juli 2014 vom EGMR entschieden wurde.

Es ist ein ähnlicher Fall wie Sejdic und Finci, bei dem die Klägerin gegen die Unmöglichkeit der Kandidatur für das Haus der Völker und der Präsidentschaft klagt. Der Unterschied zu Sejdic und Finci besteht darin, dass die Klägerin Zornic nicht zu einer „geborenen Minderheit“ gehört, sondern sich lediglich als Staatsbürgerin Bosniens und Herzegowinas erklärt und somit nicht zu

84 Marko Milanovic, *Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, *The American Journal of International Law* 104 (2010), 638.

85 Ebenda, S. 640.

86 Ebenda.

87 EGMR, Urt. v. 15.07.2014, *Zornic v. Bosnia and Herzegovina*, 3681/06, 4. Senat.

den konstituierenden Völkern zählt.⁸⁸

Der EGMR lehnt das Argument des Staats, die Klägerin könne sich jederzeit zu einem der konstituierenden Völker bekennen, mit der Begründung ab, dass man das gleiche auch über Sejdic und Finci sowie alle anderen Staatsbürger ohne eine ethnische Zugehörigkeit sagen könnte. Die Zugehörigkeitserklärung hänge nur von der Selbstklassifizierung ab, ohne an objektive Kriterien gebunden zu sein.⁸⁹ Somit seien die Gründe der Klägerin, wieso sie sich nicht einem der konstituierenden Völker zugehörig erklärt, völlig irrelevant. Ihr dürfe aufgrund ihrer persönlichen Zugehörigkeitserklärung nicht das Recht auf Kandidatur für das Haus der Völker verwehrt werden. Der EGMR sieht darin eine Diskriminierung, wie im Fall Sejdic und Finci, die Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 3 Protokoll Nr. 1 zur EMRK verletzt.

Bezüglich der Unmöglichkeit der Kandidatur zur Präsidentschaft erklärt das Gericht, dass Art. 1 Protokoll Nr. 12 zur EMRK verletzt sei, und bezieht sich dabei auf die gleiche Auslegung wie im Sejdic und Finci-Urteil.⁹⁰

Der EGMR betont erneut, dass BIH zwar nicht für das Zustandekommen der Verfassung war, jedoch für ihre Änderung zuständig ist. Der EGMR verweist auf Art. 46 Abs. 1 EMRK, in dem es heißt: „Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in allen Rechtssachen, in denen sie Partei sind, das endgültige Urteil des Gerichtshofs zu befolgen.“ Er stellt damit einen Bezug zum nicht umgesetzten Urteil Sejdic und Finci her und betont, dass die Feststellung der Verletzung im Fall Zornic als eine direkte Konsequenz aus dem Versäumnis des Staates resultiert, Maßnahmen einzuführen, die die Umsetzung und Einhaltung des Sejdic und Finci-Urteils sicherstellen.⁹¹ In seinem Schlusswort macht der EGMR deutlich, dass es achtzehn Jahre nach dem tragischen Konflikt keine Gründe mehr geben kann, um die angefochtenen Verfassungsbestimmungen aufrecht zu erhalten, und verlangt eine demokratische Regelung ohne weitere Verzögerung:

„[...] the Court considers that the time has come for a political system which will provide every citizen of Bosnia and Herzegovina with the right to stand for elections to the Presidency and the House of Peoples of Bosnia and Herzegovina without discrimination based on ethnic affiliation and without granting special rights for constituent people to the exclusion of minorities or citizens of Bosnia and Herzegovina.“⁹²

88 Ebenda, Rn. 30.

89 Ebenda, Rn. 31.

90 Ebenda, Rn. 36.

91 Ebenda, Rn. 40.

92 Ebenda, Rn. 43.

5. Kritische Auseinandersetzung

Die beiden Urteile, Sejdic und Finci sowie Zornic, stehen unter anderem auch sinnbildlich für die fehlende demokratische Repräsentation in BIH. Um die Repräsentation aller Bürger des Landes gewährleisten zu können, bedarf es, wie der EGMR festgestellt hat, einer Verfassungsreform, die bis zum Kern des politischen Systems BIHs durchdringt. Eine echte Demokratie beruht auf dem Mehrheitsprinzip und dem Minderheitenschutz: Die Entscheidungen der Mehrheit sind maßgeblich und müssen von der Minderheit akzeptiert werden, doch die Minderheit kann verlangen, dass sie im Entscheidungsprozess eine reelle Chance hat, ihre Argumente vorzutragen und in den Entscheidungsprozess einfließen zu lassen.⁹³

In BIH hingegen werden das Mehrheitsprinzip und der Minderheitenschutz von den zuvor dargestellten Prinzipien der *consociational democracy* durchbrochen.

Dies führt unter anderem dazu, dass der Begriff „Minderheit“ *ad absurdum* geführt wird, da alle Bürger, die sich als Staatsbürger des Landes und nicht einer Ethnie zugehörig erklären, automatisch eine Minderheit darstellen. Da es für die Ethnienzugehörigkeit wiederum keine Kriterien gibt, bleiben die Begriffe „Mehrheit“ und „Minderheit“ unscharf.

In BIH werden Legitimationsverfahren benutzt, welche das politische Establishment bestätigen sollen, wodurch der Bürger vom Träger der Souveränität zu einem periodischen Wähler von Repräsentanten der konstituierenden Völker degradiert wird (*eigene Übersetzung*).⁹⁴ Diese Repräsentanten der konstituierenden Völker werden zu den wahren Trägern des politischen Prozesses, und vor diesem Hintergrund wird ein Regierungstypus gebildet, den man als Ethnokratie bezeichnen kann (*eigene Übersetzung*).⁹⁵

Ob es für diese Ethnokratie eine Rechtfertigung gibt, ist die eigentlich zentrale Frage der Kritiker des Urteils. Diese Frage lässt sich, wie die Meinungsstreitigkeiten zeigen, je nach Betrachtung der Historie und der Entwicklung des Staates unterschiedlich beantworten. Dabei stehen sich zwei Narrative gegenüber: Einerseits BIH als Staat, der seit Kriegsende Fortschritte macht und unter anderem auch die EMRK unterzeichnet hat, andererseits BIH als innerlich weiterhin gespaltener Staat, der keine signifikanten Fortschritte macht. Tatsächlich ist jede einseitige Betrachtung nicht ausreichend, um den *status*

93 Hartmut Maurer, Staatsrecht I. 6. Aufl., München 2010, S. 177.

94 Edin Sarcevic, Dejtonski Ustav: Karakteristike i karakteristikni problemi, Konrad Adenauer Stiftung, 05/2009, S. 24.

95 Ebenda.

quo BIHs zu beurteilen. Um die politische Lage des Staates differenziert darzustellen, müssten beide Narrative betrachtet und abgewogen werden. Wenn der EGMR im Sejdic und Finci-Urteil erklärt, er sei nur *ratione temporis* für die Beurteilung zuständig, stellt sich die Frage, wieso er zusätzlich das eine historische Narrativ BIHs eröffnet, da dieses dann nämlich für seine Argumentation irrelevant wäre. Es scheint, als würde der EGMR nach einem Ausweg suchen, sich nicht der Frage stellen zu müssen, ob die Vermeidung des Krieges samt ethnischen Säuberungen und Genozid als Rechtfertigungsgrund für die Etablierung des politischen Systems in BIH, welches eine Diskriminierung der Anderen institutionalisiert, stehen kann. Unabhängig von der Schlussfolgerung des Urteils erweist sich die Kritik an der Unzulänglichkeit der Darstellung des historischen Arguments somit als berechtigt.

Um die zweite Frage zu beantworten, ob es Aufgabe des EGMR ist zu bestimmen, wann die Zeit für einen politischen Wandel in BIH gekommen ist und ob solch ein Zeitpunkt angegeben werden kann, muss der innenpolitische Kontext hinter den EGMR-Urteilen beleuchtet werden.

Im Sejdic und Finci-Urteil stimmte der EGMR dem Staat noch zu, dass in BIH das Machtteilungssystem nicht komplett aufgegeben werden dürfte und in BIH die Zeit noch nicht reif für ein politisches System sei, welches ein Spiegelbild des Mehrheitsprinzips darstellt. Im Zornic-Urteil wird lediglich darauf verwiesen, dass der Konflikt nun über 18 Jahre zurückliege und die einschlägigen Verfassungsbestimmungen keine Existenzberechtigung mehr hätten. Zudem sei es in BIH an der Zeit, dass ein politisches System eingeführt werde, das allen Bürgern das Kandidaturrecht für die Präsidentschaft und das Haus der Völker ermögliche, welches ohne Diskriminierung von Minderheiten allen Staatsangehörigen zustehen und ohne Sonderrechte für die konstituierenden Völker auskommen solle.

Dabei ist zu beachten, dass das Sejdic und Finci-Urteil (2009) ein Jahr vor den Wahlen in BIH, die im Jahr 2010 stattfanden, gefällt wurde. Da BIH es nicht geschafft hat, das Sejdic und Finci-Urteil zu implementieren, haben die Wahlen im Jahr 2010 unter Diskriminierung der „Anderen“ stattgefunden. Das Zornic-Urteil wurde wiederum drei Monate vor den bosnischen Wahlen im Jahr 2014 gefällt. Es war abzusehen, dass in diesen drei Monaten das Sejdic und Finci-Urteil immer noch nicht umgesetzt sein würde und in BIH bereits zum zweiten Mal Wahlen ohne die Implementierung des Urteils durchgeführt bzw. ein zweites Mal unter Verletzung des Diskriminierungsverbotes stattfinden würden.

Vor diesem Hintergrund relativiert sich das Zeitargument des EGMR. Es scheint viel mehr ein Appell an die bosnischen Politiker zu sein, der zeigen soll, dass auch die Wahlen von 2014 vom Schatten der Diskriminierung über-

deckt würden, als der verzweifelte Versuch, willkürlich einen Zeitpunkt zu bestimmen, wann ein Nachkriegsstaat mit der Aufarbeitung seiner Geschichte abschließen und einen politischen Wandel vollziehen müsste. Wäre letzteres der Fall, müsste das Argument des EGMR aufgrund fehlender historischer Belege durch Lehrmeinungen und Praxisbeispiele für haltlos erklärt werden. Selbst wenn diese angeführt würden, dürfte eine Auseinandersetzung mit dem *sui generis*-Staatskonstrukt BIHs nicht ausbleiben.

Insgesamt wird deutlich, dass der EGMR in beiden Urteilen einer umfassenden Auseinandersetzung mit der politisch-historischen Situation BIHs ausweicht und lediglich in die Richtung argumentiert, welche seinem gewünschten Ergebnis entspricht. Dieses wird in Form eines politischen Systems gesehen, welches die Einbeziehung aller Bürger ohne Diskriminierung in BIH vorsieht. Zwar ist das Ergebnis der Urteile erstrebenswert, nicht jedoch der Weg, den der EGMR beschreitet, um zu diesem Ergebnis zu kommen.

Ob sich die EGMR-Urteile als Instrument eignen, um in BIH das politische System zu ändern, bleibt höchst zweifelhaft. Dennoch haben sie innenpolitisch den Anstoß zu einer kontroversen Debatte über die Implementierung und eine mögliche Verfassungsreform gegeben.

F. Verfassungsdebatte und Reformversuche

In BIH gehen die Meinungen zur Art und Weise der Implementierung des Sejdic und Finci-Urteils an der Konfliktlinie der beiden Entitäten FBIH und RS auseinander. Während die Föderation die Implementierung mit einer weitreichenden Verfassungsreform verbinden möchte, wird dies von der Republika Srpska abgelehnt. Aus deren Sicht sind keine verfassungsrechtlichen Änderungen nötig, sondern allein die Umsetzung des Urteils.⁹⁶

Im Rahmen des „High Level Dialogue“ mit BIH haben die EU-Vertreter ab 2012 eine gemeinsame Strategie mit den bosnischen Parteien zur Verfassungsreform in die Wege geleitet. Doch statt einen gemeinsamen Entwurf zur Verfassungsreform zu präsentieren, haben die serbischen, kroatischen und bosniakischen Parteien jeweils einen eigenen Vorschlag vorgelegt.⁹⁷

Die serbische Position bleibt dabei, die Verfassungsänderung auf ein Minimum zu beschränken, wobei lediglich die ethnischen Kriterien für die Präsidentschaftskandidatur entfallen sollen. Dies hätte zur Folge, dass eine Kandidatur von Vertretern der „Anderen“ zwar möglich wäre, sie in der RS jedoch

96 Sabina Wölkner, Bosnien und Herzegowina, die EU und das Urteil „Sejdic-Finci“, Konrad Adenauer Stiftung, 04/2013, S. 1.

97 Ebenda, S. 5 f.

aufgrund der serbischen Dominanz keine Chance auf den Wahlsieg hätten.⁹⁸ Die Volkskammer solle so organisiert werden, dass die Anzahl der Delegierten von 15 (á 5 der konstituierenden Völker) auf 18 erhöht wird, wobei von den drei Delegierten der „Anderen“ zwei aus der FBiH und einer aus der RS zusätzlich entsandt werden sollen.⁹⁹ Diese Position der serbischen Seite lässt die Vermutung zu, dass sie die Quasi-Eigenstaatlichkeit ihrer Entität sichern möchte und „asymmetrische Lösungen“ bevorzugt, um ihre Entität von der FBiH und dem Gesamtstaat abzugrenzen.¹⁰⁰

Der bosniakische Entwurf hingegen fordert nicht nur eine Erhöhung der Zahl der Delegierten, sondern auch eine stärker heterogene Zusammensetzung der Vertreter aus beiden Entitäten. Für die Präsidentschaft soll nicht nur das Ethnikriterium wegfallen, sondern auch die Wahl im Parlament des Landes stattfinden. Dies zeugt von dem Wunsch nach einer Stärkung des Gesamtstaates, welches die Serben ablehnen, da sie die Schwächung ihrer Entität befürchten.¹⁰¹

Die Kroaten fordern zwar wie die Bosniaken umfassende Verfassungsreformen, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass ihre zahlenmäßig kleinste der drei Ethnien stärker repräsentiert wird. Die Problematik, welcher die Kroaten gegenüberstehen, wird am Beispiel des kroatischen Politikers Komsic deutlich. Als dieser im Jahr 2010 als kroatisches Mitglied in die Präsidentschaft gewählt wurde, kam es zur Debatte, ob er seine ethnische Gruppe (die Kroaten) als Mitglied der multiethnischen Partei SDP adäquat repräsentieren könne, da er überwiegend durch bosniakische Stimmen gewählt wurde.¹⁰² Folglich zeigt sich das Problem dieser Ethnien-übergreifenden Wahl, dass sich die ethnische Identität nicht mit der politischen deckt. Wenn ein Kandidat die Interessen seiner Wähler vertritt, verstößt er gegen den Grundgedanken der Verfassung, nämlich der Ethnienrepräsentanz.¹⁰³ Umgekehrt enttäuscht er seine Wähler, wenn er nicht in ihrem Interesse handelt, sondern für seine ethnische Gruppe eintritt.

Die Schöpfer der Dayton-Verfassung haben nicht mit multiethnischen Parteien gerechnet und auch die demographische Struktur BIHs stimmt nicht mehr mit dem System Daytons überein, welches Wähler unbeachtet lässt, die sich zuerst mit ihrem Land identifizieren und erst an zweiter Stelle oder überhaupt

98 Ebenda, S. 5 f.

99 Ebenda, S. 6.

100 Ebenda, S. 6.

101 Ebenda, S. 7.

102 International Crisis Group, Bosnia's Gordian Knot: Constitutional Reform, Europe Briefing No. 68, Sarajewo/Istanbul/Brussels, July 2012, S. 4.

103 Ebenda, S. 12.

nicht mit einer ethnischen Gruppe.¹⁰⁴ Durch das Zornic-Urteil wurde diese Komponente auch problematisiert. Doch solange die Urteile nicht implementiert werden, bleiben für Bürger, die sich lediglich mit dem Land identifizieren, weiterhin die unklaren Begriffe „die Minderheit“, „die Anderen“ oder „die nicht-konstituierenden Völker“ reserviert.

Im Fall der Implementierung des Sejdic und Finci-Urteils können Wahlen, die nicht gegen das Diskriminierungsverbot der EMRK verstoßen, erst im Jahr 2018 ausgetragen werden.

G. Fazit

Die Arbeit hat gezeigt, dass die Frage nach demokratischer Repräsentation in BIH nicht nur komplex, sondern auch sehr weitreichend ist. Um sie zu verstehen, muss man den geschichtlichen Verlauf des Landes über die letzten 20 Jahre betrachten.

Ausgangspunkt war ein ethnisch geprägter Konflikt, der keinen Kriegsgewinner hervorgebracht hat und unter dem Druck der Internationalen Gemeinschaft mit einem Friedensvertrag beendet wurde. Der Frieden wurde erzwungen und die ehemaligen Kriegsparteien zu politischen Akteuren eines beispiellosen, einzigartigen Staates ernannt. Dabei wurde, wie in der Ausarbeitung dargestellt, der neue Staat nach den Kriterien der *consociational democracy* gestaltet. Diese gibt eine Machtteilung des Landes nach einem ethnischen Schlüssel vor und erweist sich, im Gegensatz zu ihrer Bezeichnung, nicht als *democracy*, sondern eher als Stütze eines ethnokratischen Prinzips. Dieses Prinzip wird in der Dayton-Verfassung festgesetzt und spiegelt sich auch in der Staatsorganisation wider. Indes ist der Begriff der Ethnie selbst kontrovers und vage. Einerseits ist er, wie der EGMR ihn im Sejdic und Finci-Urteil interpretiert, an das Konzept der Rasse gebunden und wird durch Nationalität, Religion, Sprache, Kultur und Tradition charakterisiert. Andererseits ist er in BIH an keine Kriterien gebunden und hängt lediglich von der individuellen Identifikation und der Zugehörigkeitserklärung ab. In jedem Fall führt das Prinzip der Ethnie jedoch zu einer exklusiven Stellung, die für die politische Repräsentation in BIH ausschlaggebend ist, was an beiden EGMR-Urteilen deutlich wird. Die ethnischen Gruppenrechte sind nicht mit den Menschenrechten vereinbar, die ebenso in die Dayton-Verfassung integriert wurden und universelle Geltung beanspruchen. Durch die ethnischen Gruppenrechte werden die konstituierenden Völker zu den Trägern der politischen Entscheidungsprozesse, während „die Anderen“ von eben diesen ausgeschlossen werden, da ihnen das

104 Ebenda, S. 11.

Recht auf Kandidatur für die Präsidentschaft, das Haus der Völker und das Richteramt am Verfassungsgericht verwehrt bleibt.

Dies ist, wie der EGMR festgestellt hat, eine Diskriminierung der Minderheiten und aller Staatsbürger, die keiner der drei ethnischen Gruppen angehören oder sich zu keiner bekennen. Obwohl der EGMR lediglich über einen Fall von Diskriminierung zu entscheiden hatte, stieß er, wie die kritische Debatte zu den Urteilen zeigte, auf negative Kritik derjenigen, die die Folgen des Krieges als Rechtfertigung des politischen Systems in BIH sehen. Ferner musste er sich sogar der Kritik stellen, ob er über eine ausreichende Legitimation verfügt, über den Zeitpunkt eines politischen Wandels in BIH zu urteilen. Dies verdeutlicht die Reichweite der Problematik, wenn ein Diskurs über eine demokratische Repräsentation in BIH eröffnet wird.

Die Folge des Sejdic und Finci-Urteils war ein Anstoß zur Debatte über mögliche Verfassungsreformen, doch das Urteil wurde von den jeweiligen politischen Gruppierungen instrumentalisiert, um die eigenen kompromisslosen Maximalforderungen durchzusetzen. Dies zeigt sich an den konträren Reformvorschlägen, die von den dominierenden ethnischen Parteien unterbreitet wurden.

Insgesamt wird deutlich, dass im Fall BIHs nicht von einer demokratischen Repräsentation gesprochen werden kann, die alle Staatsangehörigen des Landes in die politischen Entscheidungsprozesse einbezieht. Die ethnischen Gruppen werden zwar im Sinne der *consociational democracy* gleichwertig auf eine kostspielige und administrativ komplexe Weise repräsentiert, jedoch zum Nachteil der politischen Effizienz und der Zivilgesellschaft. Ferner kommt zum Ausdruck, dass der Wandel von einem ethnokratischen System hin zu einer Demokratie nicht auferlegt werden kann, sondern aus dem Inneren der Zivilgesellschaft kommen muss. Dafür muss, wie aus der Arbeit hervorgegangen ist, ein gesamtgesellschaftliches Bewusstsein geweckt werden, welches dazu führt, dass sich die Gesamtbevölkerung BIHs als Nation eines gemeinsamen Staates begreift und schließlich das ethnische Kriterium überwunden wird. Allerdings bedarf es dazu an Geduld und Vertrauen, welches nach einem blutigen Krieg, dessen Wunden immer noch nicht geheilt sind, langsam wachsen muss.

Literaturverzeichnis

- Bajramovic, Jasmina*, Die „Anderen“ in der Verfassungsordnung Bosniens-Herzegowinas, Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht 2/2006, 217-236.
- Buratti, Andrea*, Histories, Traditions and Contexts in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights, in: Giorgio Repetto (ed.), The Constitutional Relevance of the ECHR in Domestic and European Law, Cambridge/Antwerp/Portland 2013: Intersentia, 173-188.
- Chandler, David*, Bosnia – Faking Democracy After Dayton, 2nd edition, London/Sterling, Virginia 2000: Pluto Press.
- Dehnert, Stefan*, Demokratieförderung in Post-Konflikt-Gesellschaften – Konkordanzdemokratie als Konfliktlösungsmodell?, Internationale Politikanalyse, Friedrich Ebert Stiftung, April 2008.
- European Parliamentary Research Service*, Bosnia 2013 Census, <http://epthinktank.eu/2014/01/27/bosnia-2013-census/> (letzter Abruf: 11.05.2015).
- General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf (letzter Abruf: 27.05.2015).
- Graziadei, Stefan*, “Viewers should not try this at home”. Die Verfassungsgerichte Bosniens-Herzegowinas und Kosovos in deren Rolle als Schlichtungsinstanzen in ethnopolitischen Konflikten, European Diversity and Autonomy Papers 01/2014.
- Gromes, Thorsten*, Demokratisierung nach Bürgerkriegen. Das Beispiel Bosnien und Herzegowina, Frankfurt/New York 2007: Campus Verlag.
- Ders.*, Ohne Staat und Nation ist keine Demokratie zu machen, Baden-Baden 2012: Nomos.
- Ders.*, Die Konkordanzdemokratie als Instrument der Friedenskonsolidierung, in: Stefan Köppl und Uwe Kranenpohl (Hrsg.), Konkordanzdemokratie – Ein Demokratietyp der Vergangenheit?, Baden-Baden 2012: Nomos, 355-369.

- Horowitz, Donald L.*, Ethnic Groups in Conflict, Berkeley 1985.
- International Crisis Group*, Bosnia's Gordian Knot: Constitutional Reform, Europe Briefing No. 68, Sarajevo/Istanbul/Brussels, July 2012.
- Keil, Sören*, Konkordanzdemokratie im Westlichen Balkan – Alter Wein in neuen Schläuchen?, in: Stefan Köppl und Uwe Kranenpohl (Hrsg.), Konkordanzdemokratie – Ein Demokratietyp der Vergangenheit?, Baden-Baden 2012: Nomos, 371-393.
- Kocjancic, Rudi*, Die Verfassungsreform in Bosnien und Herzegowina, Zeitschrift für öffentliches Recht 62 (2007), 439-463.
- Luchterhandt, Otto*, Die Verfassungsdebatte. Zwischenbilanz und Herausforderungen für Bosnien-Herzegowina, WGO – Monatshefte für Osteuropäisches Recht 48 (2006), 277-287.
- Maurer, Hartmut*, Staatsrecht I., 6. Aufl., München 2010: C.H. Beck.
- Milanovic, Marko*, Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina, The American Journal of International Law 104 (2010), 636-641.
- Perry, Valery*, Is Substantial Political Reform in Bosnia and Herzegovina possible through the Ballot Box in October 2014? – Democratization Policy Council Note, New Series #7, 2014.
- Petricusic, Antonija*: Kako osigurati opstanak „Ostalih“: Dokidanje institucionalne diskriminacije nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, in: Zbornik radova „Perspektive antidiskriminacijskog prava, abrufbar unter: https://bib.irb.hr/datoteka/654208.Antonija_Petricusic_Ostali_diskriminacija.pdf (letzter Abruf: 27.05.2015).
- Sarcevic, Edin*, Dejtonski Ustav: Karakteristike i karakteristikni problemi, Sarajevo, 05/2009: Konrad- Adenauer- Stiftung e.V.
- Schneckener, Ulrich*, Bosnien-Herzegowina: Der aufgezwungene Frieden, in: Mir A. Ferdowsi und Volker Mattheis (Hrsg.), Den Frieden gewinnen – Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachbarbürgerkriegsgesellschaften, Bonn 2003: Dietz-Verlag, 42-69.
- Wieland, Carsten*, Nationalstaat wider Willen – Politisierung von Ethnien und Ethnisierung der Politik: Bosnien, Indien, Pakistan, Frankfurt/New York 2000: Campus Verlag.

Wölkner, Sabina: Bosnien und Herzegowina, die EU und das Urteil “Sejdic-Finci”, Sarajevo, April 2013, Konrad- Adenauer- Stiftung e.V.

Jüngste ZERP-Diskussionspapiere

(in Papierform oder elektronisch auf www.zerp.eu)

- DP 1/14 *Christian Joerges / Tobias Pinkel / Ulf Uetzmann* (Hrsg.), Josef Falke zum 65. Geburtstag, May 2014
- DP 1/13 *Christian Joerges / Peer Zumbansen* (Hrsg.), Politische Rechtstheorie Revisited. Rudolf Wiethölter zum 100. Semester, März 2013
- DP 1/11 *Christian Joerges / Tobias Pinkel* (Hrsg.), Europäisches Verfassungsdenken ohne Privatrecht – Europäisches Privatrecht ohne Demokratie?, May 2011
- DP 3/10 *Michelle Everson / Frank Rodriguez*, What Can the Law do for the European System of Central Banks? Good Governance and Comitology 'within' the System, December 2010
- DP 2/10 *Andreas Fischer-Lescano*, Europäische Rechtspolitik als transnationale Verfassungspolitik. Soziale Demokratie in der transnationalen Konstellation, February 2010
- DP 1/10 *Andreas Fischer-Lescano / Christian Joerges / Arndt Wonka* (Hrsg.), The German Constitutional Court's Lisbon Ruling: Legal and Political-Science Perspectives, January 2010
- DP 3/09 *Andreas Fischer-Lescano/Lena Kreck*, Piraterie und Menschenrechte. Rechtsfragen der Bekämpfung der Piraterie im Rahmen der europäischen Operation Atalanta, June 2009
- DP 2/09 *Poul F. Kjaer*, Three-dimensional Conflict of Laws in Europe, March 2009
- DP 1/09 *Florian Rödl*, Europäische Arbeitsverfassung, February 2009
- DP 8/08 *Sjef van Erp*, Security interests: A secure start for the development of European property law, November 2008
- DP 7/08 *Sergio Nasarre Aznar*, Eurohypothecc & Eurotrust. Two instruments for a true European mortgage market after the EC White Paper 2007 on the Integration of EU Mortgage Credit Markets, September 2008
- DP 6/08 *Tobias Pinkel*, Das Buch VI des Entwurfs eines Gemeinsamen Referenzrahmens (DCFR): Nichtvertragliche Schuldverhältnisse aus Schädigung Dritter. Eine kritische Analyse des Modellgesetzes eines europäischen Deliktsrechts, August 2008
- DP 5/08 *Julia Cassebohm*, Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention – Voraussetzungen, Wege und Folgen, July 2008
- DP 4/08 *Claudio Franzius*, Der Vertrag von Lissabon am Verfassungstag: Erweiterung oder Ersatz der Grundrechte?, July 2008

Online verfügbare ZERP-Arbeitspapiere (ZERP-Arbeitspapiere erscheinen nur online)

- WP 3/2015 *Annika Klopp*, Werbung gegenüber "Kinderverbrauchern" im deutschen und europäischen Wettbewerbsrecht, November 2015
- WP 2/2015 *Ulf Uetzmann*, Glückwünsche von Schülern zu Josef Falke's Geburtstag, Mai 2015
- WP 1/2015 *Olga Batura / Olga Kretova*, Opportunities of Trade in Services between the EU and Ukraine: the Case of Telecommunications Services under the GATS and the Association Agreement, May 2015
- WP 3/2014 *Yuriy Fesh de Jour*, Das vielfältige Gesicht der organisierten Kriminalität: Ihre Organisationsformen und Strukturen am Beispiel chinesischer, japanischer und italienischer krimineller Organisationen, October 2014
- WP 2/2014 *Ulf Uetzmann*, Einige Bemerkungen zum neuen Schema allgemeiner Zollpräferenzen der Europäischen Union, June 2014
- WP 1/2014 *Christian Joerges / Jürgen Neyer*, Deliberativer Supranationalismus in der Krise, January 2014
- WP 2/2013 *Batura, Olga*, Liberalisierung der Telekommunikationsdienstleistungen, December 2013
- WP 1/2013 *Christoph Schmid / Jason Dinse*, Towards a Common Core of Residential Tenancy Law in Europe? The Impact of the European Court of Human Rights on Tenancy Law, Juli 2013
- WP 2/2012 *Christoph Schmid*, The Dutch and German Notarial Systems Compared, Dezember 2012
- WP 1/2012 *Silvia Sonelli*, Constitutional Rights without a Constitution: The Human Rights Act under Review, Januar 2012
- WP 3/2011 *Katharina Ewert*, Die Überprüfung von Schiedssprüchen auf ihre Vereinbarkeit mit europäischem Kartellrecht im Anschluss an die Eco Swiss-Entscheidung des EuGH, September 2011
- WP 2/2011 *Andreas Fischer-Lescano / Carsten Gericke*, The ICJ and Transnational Law. The "Case Concerning Jurisdictional Immunities" as an Indicator for the Future of the Transnational Legal Order, September 2011
- WP 1/2011 *Klaus Sieveking*, Ende einer Dienstfahrt: Erinnerungen an eine Bremer akademische Professionalisierung, May 2010

- WP 4/2010 *Thurid Ilka Gertich*, Menschenrechte in Chile am Beispiel des Zugangs zu AIDS-Medikamenten, April 2010
- WP 3/2010 *Christian Joerges / Christoph Schmid*, Towards Proceduralisation of Private Law in the European Multi-Level System, January 2010
- WP 2/2010 *Andreas Fischer-Lescano / Carsten Gericke*, Der IGH und das transnationale Recht. Das Verfahren BRD ./ . Italien als Wegweiser der zukünftigen Völkerrechtsordnung, January 2010
- WP 1/2010 *Johanna Wallenhorst / Marie Vaudlet*, Rechtsfolgen des Einsatzes privater Sicherheits- und Militärfirmen, January 2010
- WP 10/2009 *Klaus Sieveking*, Introduction of political participation rights for non-EU-national immigrants in Germany, November 2009
- WP 9/2009 *Christoph U. Schmid*, The ‚Three Lives‘ of European Private Law, Oktober 2009
- WP 8/2009 *Franz Christian Ebert*, Between Political Goodwill and WTO-Law: Human Rights Conditionality in the Community’s New Scheme of Generalised Tariff Preferences (GSP), September 2009