



Der Hohe Beauftragte für Bosnien und Herzegowina

Das **Daytoner Friedensabkommen** für Bosnien und Herzegowina vom Dezember 1995 sieht in seinem Anhang (**Annex 10**) die Schaffung der Position eines „Hohen Repräsentanten“ vor, der für die Umsetzung der zivilen Aspekte des Friedenabkommens zuständig sein soll. Die Aufgaben des Hohen Repräsentanten sind in dem Friedensabkommen einzeln aufgeführt. Er soll vor allem darauf hinwirken, die Bestrebungen der Friedensparteien zu erleichtern und die Aktivitäten der Organisationen und Behörden zu koordinieren, die an den zivilen Bestandteilen des Friedensabkommens beteiligt sind. Die Friedensparteien sind aufgefordert, in vollem Umfang mit dem Hohen Repräsentanten und seinem Mitarbeiterstab zu kooperieren. Der Hohe Repräsentant ist die letzte Instanz in Fragen der Interpretation des Dayton-Abkommens, soweit zivile Belange betroffen sind.

Im Anschluss an die erfolgreichen Verhandlungen, die zum Daytoner Friedensabkommen geführt haben, fand am 8. und 9. Dezember 1995 in London eine Konferenz zur Umsetzung des Friedensabkommens statt, bei der internationale Unterstützung für das Abkommen mobilisiert werden sollte. Das Treffen endete mit der Einrichtung des **Friedensimplementationsrates (Peace Implementation Council/PIC)**. Dieser Rat umfasst 55 Länder und Behörden – unter ihnen die USA und Russland, die Länder der Europäischen Union, die NATO, der Internationalen Währungsfonds, die OSZE und die Vereinten Nationen –, die den Friedensprozess in verschiedener Hinsicht unterstützen. Die Hauptaufgabe des PIC besteht darin, den Friedensprozess zu überwachen und Ziele für dessen weitere Umsetzung zu definieren. Auf der Londoner Konferenz wurde außerdem ein **Leitungsgremium (Steering Board)** eingesetzt, das unter dem Vorsitz des Hohen Repräsentanten als exekutiver Arm des PIC fungiert. Das Leitungsgremium gibt dem Hohen Repräsentanten die politischen Leitlinien vor. Am Sitz des Hohen Repräsentanten, in Sarajewo, leitet dieser wöchentliche Sitzungen mit den Botschaftern der Mitgliedsländer des Leitungsgremiums. Um Doppelarbeit, überlappende Zuständigkeit und mangelnde Effektivität zu vermeiden, ist im Jahre 2002 unter anderem ein Rat der Auftraggeber (Board of Principals) eingerichtet worden, der unter Leitung des Hohen Repräsentanten ebenfalls einmal in der Woche in Sarajewo tagt und der als Hauptkoordinationsgremium für die Aktivitäten der Internationalen Gemeinschaft in Bosnien-Herzegowina dient.

Das Leitungsgremium des PIC nominiert auch den **Kandidaten** für das Amt des Hohen Repräsentanten. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, der das Daytoner Friedensabkommen und die Stationierung von internationalen Truppen in Bosnien und Herzegowina gebilligt hat, bestätigt dann die Nominierung. Im Februar 2002 hat der Rat der Europäischen Union den Hohen Repräsentanten zusätzlich zum Sonderbeauftragten der Europäischen Union in Bosnien und Herzegowina ernannt. In dieser Eigenschaft berät der Hohe Repräsentant die EU-Kommission. Die Amtszeit des derzeitigen Hohen Repräsentanten und EU-Sonderbeauftragten in Sarajewo, Lord Ashdown, der die Position seit Mai 2002 innehat, endet Ende Januar 2006. Für seine Nachfolge hat Deutschland am 28. Oktober 2005 Bundesminister a. D. Christian Schwarz-Schilling als Kandidat nominiert. Das Leitungsgremium des Friedensimplementationsrates hat bei seinem Treffen in Paris am 14. Dezember 2005 Schwarz-Schilling formell zum nächsten Hohen Repräsentanten für Bosnien und Herzegowina ernannt.

Das Amt des Hohen Repräsentanten für Bosnien und Herzegowina hat seit seiner Einrichtung einen starken Wandel durchlaufen. Ursprünglich ausgestattet mit eher bescheidenen Befugnissen, verfügt sein Inhaber heute über eine große Machtfülle. Dafür lieferte die Konferenz des PIC in Bonn im Dezember 1997 die Grundlage, weil hier der im Daytoner Friedensabkommen formulierte Auftrag des Hohen Repräsentanten näher ausgeführt und eine erhebliche **Ausweitung seiner Befugnisse** beschlossen wurde. Danach ist der Hohe Repräsentant befugt, öffentliche Bedienstete aus dem Amt zu entfernen, die gesetzliche Vorschriften oder das Daytoner Friedensabkommen verletzen, sowie ihm geeignet erscheinende Gesetze zu erlassen, sofern die gesetzgebenden Körperschaften von Bosnien und Herzegowina dies versäumen. Die so genannten **Bonn Conclusions** haben sich so zur eigentlichen Machtgrundlage des Hohen Repräsentanten entwickelt. Dies kommt unter anderem in der stetig gestiegenen Zahl der erlassenen Maßnahmen zum Ausdruck. Hier ist eine Entwicklung von 31 im Jahre 1998 auf 153 im Jahre 2002 zu verzeichnen.

Nach der Rechtsauffassung von Schwarz/Zeh handelt es sich bei den so genannten Bonn Conclusions nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag, sondern um das unverbindliche Abschlussdokument einer Staatenkonferenz, dem allenfalls der **Rechtscharakter** als „soft law“ zuzubilligen sei. Alternativ sei eine Legitimation des Mandates des Hohen Repräsentanten durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen denkbar, diese ist aber nach Auffassung von Schwarz/Zeh ebenfalls nicht gegeben. Denn die Charta der Vereinten Nationen sehe kein Verfahren zur (vorübergehenden) Verwaltung von so genannten „failed states“ durch die internationale Gemeinschaft vor. Somit sei der Hohe Repräsentant in Bosnien-Herzegowina kein Organ der Vereinten Nationen, sondern allenfalls ein Repräsentant der „internationalen Gemeinschaft“. In der Konsequenz halten Schwarz/Zeh alle bisherigen Versuche zur völkerrechtlichen Legitimation der Funktion des Hohen Repräsentanten, einschließlich der vom Verfassungsgericht Bosnien-Herzegowinas vertretenen Theorie der „Functional Duality“, letztlich für nicht tragbar.

Vor allem in der Öffentlichkeit Bosnien-Herzegowinas, aber auch darüber hinaus wird **die Politik des derzeitigen Hohen Beauftragten**, Paddy Ashdown, kontrovers beurteilt. Denn Ashdown hat seine Vollmachten in einem vorher nicht gekannten Maße ausgeschöpft. Er erließ im Jahre 2002 86 Gesetze und hat im Juni 2004 allein an einem Tag fast 60 bosnisch-serbische Amtsträger und Parteifunktionäre ihrer Posten enthoben. Während auf der einen Seite kritisiert wurde, dass unter einer solchen Politik Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Bosnien-Herzegowina sich nicht eigenständig entwickeln könnten, hielten andere den harten Kurs Ashdowns für notwendig, um den gesamtstaatlichen Interessen gegenüber den zentrifugalen Kräften in den Landesteilen zur Durchsetzung zu verhelfen. Der künftige Amtsinhaber, Schwarz-Schilling, hat aber angedeutet, dass er von seinen Machtbefugnissen in geringerem Umfang als sein Vorgänger Gebrauch machen und die Anwendung seiner Vollmachten schrittweise zurücknehmen werde. Vereinzelt wird auch schon die Vermutung geäußert, dass Schwarz-Schilling angesichts der im Oktober 2006 anstehenden Wahlen in Bosnien-Herzegowina der letzte Hohe Repräsentant sein könnte.

Quellen:

Beyerle, Hubert: Bosnien und Herzegowina: unklare Verantwortlichkeiten und wirtschaftliche Konsequenzen, in: Südosteuropa-Mitteilungen, 45. Jg., Heft 4-5/2005.

Office of the High Representative (OHR): The General Framework Agreement (Dayton Peace Agreement): Annex 10, Thursday, December 14, 1995, Online im Internet: http://www.ohr.int/print/?content_id=366.

Office of the High Representative (OHR): PIC Bonn Conclusions. Bosnia and Herzegovina 1998: Selfsustaining Structures, Conclusions, Bonn, PIC Main Meeting, Wednesday, December 10, 1997. Online im Internet: http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5182.

Schwarz, Axel/Zeh, Juli: Autorität durch Auslegung. Zur Rechtsgrundlage der Macht des Hohen Repräsentanten in Bosnien-Herzegowina, in: Recht und Politik, 40. Jg. Heft 4/2004, S. 225-228.