

Die Verfassung von Bosnien und Herzegowina heute: Theorie und Praxis

ERIN BEITRAG VON JOHANNES HAINDL, BEAUFTRAGTER FÜR SÜDOSTEUROPA UND TÜRKEI DES AUSWÄRTIGEN AMTES, ZUM VERFASSUNGSKOLLOQUIUM DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG „REFORM DER GESAMTSSTAATLICHEN INSTITUTIONEN BÜHS FÜR EINE ZUKUNFT IN DER EU“

Nur allzu oft wird bosnischen Politikern mit einer gewissen Ungeduld vorgehalten, was noch alles in ihrem Land zu erledigen sei, werden Defizite der staatlichen Institutionen und Strukturen kritisiert und beklagt, dass der Reformprozess viel zu langsam gehe. Das gilt auch für die Verfassungsreform. Doch Fairness ist angezeigt; ein kurzer Rückblick macht deutlich, was in den letzten Jahren alles erreicht wurde.

Vor zehn Jahren, nach dem Krieg, existierten nur drei gesamtstaatliche Ministerien. Die politischen und administrativen Zentren waren die Regierungsgebäude der RS in Banja Luka und die der Föderation in Sarajewo. Zwischen den Entitäten bestanden Zoll- und Handelsgrenzen. Ein gemeinsames BIH gab es nur auf dem Papier des Dayton-Vertrages. Die Institutionen des Staates fristeten ein trauriges Dasein.

Heute ist die Situation grundlegend anders: Auf Basis von gesamtstaatlichen demokratischen Wahlen sind die zentralen Institutionen von BIH – Ober- und Unterhaus des Parlaments, der Ministerrat und die Präsidentschaft – voll funktions- und arbeitsfähig. Es gibt neun BIH-Ministerien, dazu kommen gesamtstaatliche Behörden wie das Oberste Gericht oder die (in Banja Luka ansässige) BIH-Steuerbehörde.

Und diese Entwicklung ist bei weitem nicht beendet: So wurde in diesem Jahr wurde die Budgethoheit auf die Gesamtstaatsebene übertragen, eine landesweite einheitliche Mehrwertsteuer eingeführt. In täglicher Erfahrung und im Rahmen neuer Gesetze ist ein einheitlicher Wirtschaftsraum zunehmend zur Realität geworden. Und immer häufiger kann man auch – trotz der nach 10 Jahren verständlicherweise noch immer tiefen Kriegswunden – Formen der Zusammenarbeit über Ethnien und Entitätsgrenzen hinweg beobachten: in der regionalen Wirtschaft, der Lokalpolitik, bei konkreten Projekten.

Auch wenn die Dayton-Verfassung noch dieselbe ist: die Verfassungswirklichkeit hat sich also verändert. Oder mit anderen Worten: Vor zehn Jahren hinkte die Realität der im Dayton-Abkommen dokumentierten Verfassung hinterher. Heute ist es umgekehrt! Aufgabe ist es also, die Verfassung von BIH so zu reformieren, dass sie den Entwicklungen der vergangenen Dekade Rechnung trägt, den heutigen Ansprüchen an einen funktionsfähigen Staat gerecht wird und zukünftigen Anforderungen eines modernen, europafähigen BIH Stand halten kann.

Die Einigung von sieben führenden Parteien im Rahmen des Projekts des US Institute for Peace am 19.3. ist zweifellos ein wichtiger Fortschritt, zu dem es den bosnischen Parteien, aber auch unseren amerikanischen

Freunden zu gratulieren gilt. Natürlich handelt es sich nur um einen Kompromiss mit all den Beschränkungen, die Kompromisse eben ausmachen.

Und dennoch ist dieser Kompromiss zwar vielleicht kein ganz großer, aber wegweisender Schritt in die richtige Richtung. Er wird im Ergebnis die BiH-Institutionen stärken und damit die Richtung der Entwicklungen der letzten Dekade bestätigen. Und er wird zudem zeigen, dass die Politik in BiH grundsätzlich in der Lage dazu ist, sich über Interessenunterschiede und ethnische Grenzen hinweg zu einigen.

Aber, wie gesagt, es handelt sich nur um einen ersten Schritt, und dieser erste Schritt reicht nicht aus. Damit BiH auf seinem Weg nach Europa weitere Fortschritte machen kann, muss die Dysfunktionalität der staatlichen Institutionen überwunden und moderne, effiziente und europafähige Strukturen geschaffen werden. Der Zwang zu Veränderungen, zu Anpassungen kommt aus drei Richtungen:

Erstens: aus Brüssel: Sowohl die Auseinandersetzungen um die Polizeireform, als auch die mühsame Diskussion über den Wahlmodus für die BiH-Präsidentschaft, bis zuletzt umstrittener Stolperstein bei der Einigung vom 19.3., gehen im Wesentlichen auf Vorgaben aus Brüssel zurück, die im Zusammenhang mit dem SAA stehen. Je näher BiH an die EU heranrückt, desto stärker wird der Druck zur Übernahme des EU-Acquis werden und desto geringer die Toleranz für die Sonderwege, die Dayton und die bosnische Gemengelage möglich gemacht haben.

Ein weiterer Zwang zu Veränderungen kommt aus der Haushaltslage: Kein Staat kann es sich leisten, 60 % seines Budgets nur für die Verwaltung auszugeben. Die wahrhaft beeindruckende Zahl von 126 bosnischen Ministerien – bei einer Bevölkerung von weniger als 4 Mio. Einwohner - hat es zu einiger Berühmtheit gebracht. Es liegt auf der Hand, dass Reformen hier unausweichlich sind.

Schließlich die ganz praktischen Probleme: Wenn ein deutscher Politiker oder Wirt-

schaftsvertreter nach BiH fährt, wird er stets mit der schlechten wirtschaftlichen Lage des Landes und dem Petitum konfrontiert, dass BiH mehr ausländische Investitionen brauche. Ein Teil der Probleme ist allerdings hausgemacht. Zwei Beispiele:

Die Politik gegenüber ausländischen Investoren ist sehr widersprüchlich. So ist offen, ob Investitionsgüter, also Maschinen und Anlagen, mit Zöllen belegt werden sollen. Zölle auf Investitionsgüter sind eine Abschreckung für jeden Investor, sie bedeuten die Kürzung seiner Finanzmittel auf die Investition, bevor das Unternehmen auch nur für einen Euro produziert hat. Die Zollfrage ist selbst dann strittig, wenn die Unternehmen in Ihrem Land in Freizonen Waren produzieren. Gerade diese Exporte sind mit Blick auf das hohe Handelsbilanzdefizit aber unverzichtbar.

Oder: Aktienkäufe durch ausländische Investoren müssen entsprechend Ihren Gesetzen bei der Wertpapierbörse angemeldet werden. Direkte Investitionen in Unternehmen hingegen müssen beim Außenhandelsministerium angemeldet werden und nur diese Investitionen stellt das Finanzministerium von der Gewinnsteuer frei. Investitionen durch Aktienkäufe werden nicht berücksichtigt. Es versteht sich von selbst, dass dies Investoren nicht anlockt.

Um diese ganz praktischen Probleme zu lösen, braucht man keine Verfassungsreform, sondern man braucht den politischen Willen, die Verhältnisse zu ändern, und die institutionellen Voraussetzungen, diesen Willen in die Tat umzusetzen. Je schwächer die staatlichen Institutionen sind, desto größer, desto entschlossener muss der politische Wille sein.

Das Problem von Bosnien und Herzegowina besteht darin, dass es auf der Grundlage der Dayton-Verfassung nur über schwache Institutionen verfügt, dass aber gleichzeitig auch der politische Veränderungs- und Gestaltungswille schwach ist – oder richtiger: der Veränderungs- und Gestaltungswille der einzelnen Gruppen und Spieler hat keine gemeinsame Stoßrichtung und paralysiert sich.

Es bestehen daher zwei Möglichkeiten: entweder Sie ändern die Verfassung, um so die gesamtstaatlichen Institutionen zu stärken und effizienter zu machen. Oder Sie entwickeln den politischen Konsens, um so die notwendigen Veränderungen in der Praxis herbeizuführen und die vielen konkreten Probleme zu lösen.

Eine dritte Möglichkeit gibt es nicht, wenn Sie Ihr Land voranbringen wollen. Insbesondere wird es nicht mehr länger möglich sein, dass der HR im Bedarfsfall als *deus ex machina* intervenieren und die Dinge in Ordnung bringen wird. 10 Jahre nach Dayton kann und darf die internationale Gemeinschaft den politischen Willen der bosnischen Bevölkerung nicht mehr substituieren.

Das gilt auch für die Entscheidung darüber, welchen Weg Sie wählen. "Dayton II" wird es nicht geben – es würde weder zu den Entwicklungen des letzten Jahrzehnts passen, noch dem Ownership-Ansatz gerecht werden. Die Verfassungsreform ist Sache der Bosnier; die IG kann und sollte nur eine unterstützende Rolle spielen. Wir sind da, um zu helfen, mehr nicht.

Meine Meinung in dieser Frage? Ich bin einigermaßen skeptisch, ob die Basis zwischen den verschiedenen Parteien und Interessengruppen in BiH breit genug ist, sich sofort an einer großen Verfassungsreform zu versuchen. Die Vorstellungen und Auffassungsunterschiede über die Zukunft des Landes in BiH sind noch groß; Die Frage des Staatsaufbaus und die Rolle der Entitäten sind immer noch ein Reizthema. Dass nur ‚step by step‘ Fortschritte erzielt werden können, das hat letztlich auch die Erfahrung der Einigung vom 19.3. gezeigt, der schwierige Gespräche und langwierige Debatten in Detailfragen vorausgingen. Es liegt deshalb nahe, diesen ‚step by step‘-Ansatz weiter zu verfolgen. Das heißt zweierlei:

Erstens: Die bosnische Politik, die bosnischen think-tanks, die bosnischen Medien und die ‚civil society‘ müssen die Diskussion über die Verfassungsreform fortsetzen. Dies ist schon allein deshalb wichtig, um ein gemeinsames Verständnis für die Identität

dieses Staatswesens zu entwickeln, das dann in einer Verfassung Ausdruck finden kann. Hinter den verschiedenen Modellen, über die in der Verfassungsdiskussion gestritten wird, steht ja am Ende nichts anderes als ein unterschiedliches Verständnis darüber, was dieser Staat ist und in Zukunft sein soll.

Zweitens sollte versucht werden, den Weg einer Evolution der Verfassungswirklichkeit fortzusetzen. Damit meine ich ganz einfach, die vielen kleinen Reformfortschritte voran zu treiben, indem man die praktischen Probleme identifiziert und für sie konkrete politische Lösungen entwickelt. Ich habe eingangs zu zeigen versucht, dass wir mit dieser Methode in BiH bislang ziemlich erfolgreich waren. Die Verfassungswirklichkeit von heute ist der geschriebenen Verfassung weit voraus.

Das Ziel wäre, dass – in hoffentlich nicht allzu ferner Zukunft – die Verfassungsdiskussion mit der geänderten Verfassungswirklichkeit so viele Schnittstellen aufweist, dass sich die Umriss einer umfassenden Reform der Dayton-Verfassung quasi von selbst ergeben.