

Dr. Matthias Hartwig  
Max-Planck-Institut für  
ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht  
Im Neuenheimer Feld 535  
69120 Heidelberg

**GUTACHTEN ZU DEM**  
**ENTWURF DER VERFASSUNGSÄNDERUNG**  
**DER VERFASSUNG VON BOSNIEN-HERZEGOWINA**

**- im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung, Auslandsbüro Bosnien-Herzegowina -**

**HEIDELBERG, MAI 2007**

# GLIEDERUNG

## **1. Einführende Bemerkung**

## **2. Reform des Art. II: Die Menschenrechte und Grundfreiheiten**

### **2.1. Grundsätzliche Anmerkung**

### **2.2. Kritik am bisherigen Entwurf zu den Änderungen des Menschenrechtskatalogs**

#### **2.2.1. Unvollständigkeit der Auflistung**

#### **2.2.2. Systematik des Grundrechtskatalogs**

#### **2.2.3. Ungenügende Konkretisierung der Grundrechtsgarantien**

#### **2.2.4. Grundrechtsbeschränkungen**

#### **2.2.5. Grundrechte und völkerrechtliche Verträge**

#### **2.2.6. Schutz der Grundrechte**

## **3. Verteilung von Kompetenzen**

### **3.1. Völkerrechtliche Maßstäbe**

### **3.2. Standards für einen föderalen Staat**

### **3.3. Bewertung der Situation in Bosnien-Herzegowina**

#### **3.3.1. Die Lage unter der Dayton-Verfassung**

#### **3.3.2. Die Regelungen des Verfassungsentwurfs**

##### **3.3.2.1. Charakter der Zuständigkeiten des Gesamtstaates**

##### **3.3.2.2. Der Katalog der Gesamtstaatszuständigkeiten**

##### **3.3.2.3. Geteilte Kompetenzen**

##### **3.3.2.4. Der Katalog der geteilten Zuständigkeiten**

###### *3.3.2.4.1. Steuerrecht*

###### *3.3.2.4.2. Wahlrecht*

###### *3.3.2.4.3. Gerichtsbarkeit*

###### *3.3.2.4.4. Landwirtschaft*

###### *3.3.2.4.5. Durch Gesetz übertragene Zuständigkeiten*

##### **3.3.2.5. Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Außenbeziehungen**

##### **3.3.2.6. Zusätzliche Zuständigkeiten**

##### **3.3.2.7. Die unregelte Kompetenz der Aufarbeitung vergangenen Unrechts**

#### **4. Art. IV Die parlamentarische Versammlung**

##### **4.1. Wahl und Zusammensetzung der Parlamentskammern**

##### **4.2. Gesetzgebungsverfahren**

##### **4.3. Parlamentsauflösung**

#### **5. Art. V Die Präsidentschaft**

##### **5.1. Zusammensetzung und Funktionen**

##### **5.2. Zusammensetzung und Funktionen**

##### **5.3. Immunität**

##### **5.4. Der Ministerrat**

#### **6. Schlussfolgerungen**

##### **6.1. Notwendigkeit einer Verfassungsreform**

##### **6.2. Totalrevision oder Teilreform**

##### **6.3. Nicht behandelte Themen**

##### **6.4. Bewertung des Entwurfs der Verfassungsänderung**

# 1. EINFÜHRENDE BEMERKUNG

Die Verfassung von Bosnien-Herzegowina wurde im Rahmen des sogenannten Dayton-Prozesses im Jahre 1995 als Anhang IV zum Dayton-Abkommen erlassen. Sie beruhte also nicht auf der Zustimmung des souveränen Volkes, sondern war das Ergebnis internationaler Verhandlungen. So erscheint es nur symptomatisch, dass der authentische Text der bosnisch-herzegowinischen Verfassung bis heute nicht in einer Landessprache gefasst ist, sondern in Englisch<sup>1</sup>.

Die Verfassung verstand sich aber von vorneherein nicht als ein „unantastbares“ Dokument. Auch sein Ursprung als ein Resultat internationaler Verhandlungen, an denen neben Bosnien-Herzegowina zahlreiche andere Staaten beteiligt waren, bedeutete nicht, dass sie nur mit Zustimmung derjenigen geändert werden konnte, welche an ihrem Erlass beteiligt waren. Vielmehr war die Verfassung gewissermaßen mit ihrem Inkrafttreten in die Verfügungsgewalt des bosnisch-herzegowinischen Volkes geraten, welches darüber disponieren konnte. In diesem Sinn ist die Bestimmung der Verfassungsänderung zu verstehen<sup>2</sup>. Die einzige Kautele liegt darin, dass die in der „Dayton-Verfassung“ niedergelegten Menschenrechtsgarantien nicht vermindert oder gar aufgehoben werden dürfen und auch diese Bestandsklausel selbst keiner Änderung unterliegt.

Von vorneherein war klar, dass die Möglichkeit zur Verfassungsänderung über kurz oder lang zu ihrer Notwendigkeit führen musste. Denn in gewisser Hinsicht muss die Dayton-Verfassung noch als eine Kriegsverfassung verstanden werden, welche in erster Linie den vergangenen Konflikten und ihren Ergebnissen Rechnung trug und weniger auf eine vollständige Umsetzung der Standards ausgerichtet war, welche auf europäischer – wenn nicht weltweiter – Ebene für die Einrichtung eines demokratischen Rechtsstaates gelten. Insbesondere das Verhältnis zwischen dem „Gesamtstaat“ Bosnien-Herzegowina und seinen föderalen Untereinheiten, nämlich einerseits der Föderation Bosnien-Herzegowina, wiederum unterteilt in zehn Kantone, und andererseits der Republika Srpska, blieb weithin ungeklärt. Mit der Konzentration der Kompetenzen bei den Untergliederungen<sup>3</sup> und der Beschränkung der Gesamtstaatlichen Zuständigkeit auf das Mindeste, was nötig ist, um überhaupt noch von einem Staat sprechen zu können, wurde den ethnisch-religiösen Verwerfungen Rechnung

---

<sup>1</sup> Die bisher vorliegenden Übersetzungen der englischen Fassung ins bosnische, kroatische und serbische sollen nach Aussagen des ehemaligen Richters am bosnischen Verfassungsgericht Joseph Marko fehlerhaft sein, Fünf Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in Bosnien und Herzegowina: Eine erste Bilanz, Manuskript.

<sup>2</sup> Art. X der Verfassung

<sup>3</sup> Im folgenden werden für Bosnien-Herzegowina der Begriff Gesamtstaat, für die Republika Srpska und die Föderation Bosnien-Herzegowina die Begriffe Untergliederungen verwendet.

getragen, allerdings auf Kosten einer effektiven Staatlichkeit. Dass dies auf Dauer keinen Bestand haben konnte, war von vorneherein klar.

Vor diesem Hintergrund ist der Verfassungsentwurf zu verstehen, welcher in den letzten beiden Jahren entstanden ist und der einen ersten Anhaltspunkt für künftige Reformen bietet. Er wurde am 26. April 2006 bereits zur Abstimmung im Parlament gestellt und fiel dabei durch, weil die notwendige Mehrheit um zwei Stimmen verfehlt worden ist<sup>4</sup>. Wenn er also wahrscheinlich auch nicht in seinem bisherigen Wortlaut Grundlage für eine künftige Verfassungsänderung werden wird, so werden die in ihm angesprochenen Fragenbereiche unweigerlich auch bei kommenden Verfassungsänderungen angesprochen werden müssen, insbesondere das Problem der Machtverteilung zwischen dem Gesamtstaat und seinen Untergliederungen, aber auch die Zusammensetzung und Funktion der wesentlichen Gesamtstaatlichen Organe wie des Präsidentenamts oder der Parlamentarischen Versammlung. Von daher erweist es sich nicht als müßig, die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen zu untersuchen.

Das vorliegende Gutachten soll sich den Fragen widmen, ob die geplanten Verfassungsänderungen mit den völkerrechtlichen und internationalen Standards übereinstimmen, ob sie sich in die bisherige bosnische Verfassung fügen welche weiterführenden Vorschläge gemacht werden können.

---

<sup>4</sup> Für die Verfassungsänderung stimmten 26 von 42 Abgeordneten, dagegen votierten 16 Abgeordnete.

## **2. REFORM DES ART. II: DIE MENSCHENRECHTE UND GRUNDFREIHEITEN**

### **2.1. Grundsätzliche Anmerkung**

Der Abschnitt über Menschenrechte und Grundfreiheiten, der einen Teil des Reformpaketes bildet wurde nicht zur Abstimmung im Parlament gestellt. Dies erscheint verständlich, bietet er doch in seiner derzeitigen Fassung das Bild eines noch nicht fertig ausgearbeiteten Konzepts der Menschenrechtsgarantien. Die Nichtumsetzung erscheint allerdings nicht bedenklich, weil die Menschenrechte bereits in der Daytonverfassung dadurch hinreichend geschützt werden, dass einschlägige Menschenrechtspakte, darunter auch die Europäische Menschenrechtskonvention einen verfassungsrechtlichen Rang genießen<sup>5</sup>. Allerdings ist der Wunsch nach einem nationalen Grundrechtskatalog verständlich, zeichnet sich doch heute jede rechtsstaatliche Verfassung durch einen Grundrechtskatalog aus, und es wäre durchaus eine Hypothek, wenn dieser Kernbestand einer Verfassung in Bosnien-Herzegowina nur eine Anleihe aus dem Völkerrecht darstellte. Da auch bei zukünftigen Verfassungsänderungen die verfassungsrechtliche Absicherung der Menschenrechte diskutiert werden wird, soll der bisher vorliegende Vorschlag im Rahmen des Gutachtens analysiert werden.

### **2.2. Kritik am bisherigen Entwurf zu den Änderungen des Menschenrechtskatalogs**

Bislang zeigt sich der Menschenrechtskatalog des Verfassungsentwurfs in weiten Teilen als eine bloße Auflistung von üblicherweise geschützten Rechtsgütern; insofern geht er kaum über die Dayton-Verfassung hinaus. Der klassische Schutz des Lebens steht neben dem Verbot der Folter, die Freiheit der Person wird genauso aufgezählt wie das Recht auf eine Privatsphäre. Eine genauere Analyse führt zu folgender Kritik:

#### **2.2.1. Unvollständigkeit der Auflistung**

Der vorgesehene Grundrechtskatalog enthält zwar sehr viele klassische Grundrechte, allerdings aber auch bemerkenswerte Auslassungen. Nicht erwähnt ist z.B. die Garantie der

körperlichen Unversehrtheit, die über das bloße Verbot der Folter hinausgeht. Auch das Recht auf Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen sollte einen Niederschlag in der Verfassung finden<sup>6</sup>. Es fehlt eine umfassende Garantie eines gerichtlichen Rechtsschutzes, Art. II § 7 lit. c i. greift insofern zu kurz, als er allein auf Rechtsschutz bei Verletzung von Grundrechten gerichtet ist, einen Rechtsschutz bei sonstigen Rechtsverletzung nicht garantiert; damit bleibt er hinter Art. 6 Abs. 1 EMRK zurück. Auch die Garantie eines gesetzlichen Richters sollte in den Grundrechtskatalog mit aufgenommen werden.

Vor allem empfiehlt es sich, Gedanken neuerer Grundrechtskataloge aufzunehmen und etwa Grundrechte wie den Schutz persönlicher Daten<sup>7</sup> und den Schutz vor Genmanipulationen aufzunehmen.

Nun erklärt der Verfassungsentwurf selbst in Art. II § 5, dass die Aufzählung der Grundrechte nicht abschließend sei. Dies erscheint allerdings nicht unproblematisch. Denn da die Verfassung – und die in ihr garantierten Grundrechte – einen Vorrang vor dem einfachen Recht beanspruchen, müssen die Grundrechte definiert werden, sie können nicht im Ungefähren bleiben. Anderenfalls könnten staatliche Organe, insbesondere Gerichte Grundrechte „erfinden“, um unter Bezug auf diese Akte anderer staatlicher Organe außer Kraft zu setzen. In dem Augenblick, in welchem Grundrechte kodifiziert werden, bleibt kein Raum für Grundrechte, die außerhalb des Kataloges stehen, aber an der verfassungsrechtlichen Geltungskraft Anteil nehmen. Von daher gesehen bietet der Verweis auf den beispielhaften Charakter der Aufzählungen im Grundrechtskatalog keinen Ersatz für Auslassungen.

### **2.2.2. Systematik des Grundrechtskatalogs**

Die Systematik des vorliegenden Grundrechtskatalogs überzeugt noch nicht ganz. Grundsätzlich ist die Unterteilung in klassische Freiheitsrechte, politische Rechte und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu begrüßen. Terminologisch ist anzumerken, dass unter „civil rights“ üblicherweise die Grundfreiheiten wie etwa die Bewegungsfreiheit oder die Religionsfreiheit verstanden werden – was in dem Entwurf unter „individual rights“ gefasst ist - während die „political rights“ die Garantien der politischen Beteiligung umfassen

---

<sup>5</sup> Art. II § 2 der Dayton-Verfassung

<sup>6</sup> Ein Recht auf Kriegsdienstverweigerung wird zwar in den meisten internationalen Menschenrechtspakten nicht garantiert, vgl. etwa Art. 4 Abs. 3 lit b EMRK, Art. 8 Abs. 3 lit. c II Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, aber eine entsprechende Garantie findet sich heute in zahlreichen Verfassungen, vgl. Art. 4 Abs. 3 Grundgesetz; Art. 59 Abs. 3 Verfassung der Russischen Föderation; Art. 30 Abs.2 Verfassung von Spanien

<sup>7</sup> Vgl. etwa Art. 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union; Art. 35 Abs. 3 der Verfassung Portugals

wie Wahlrecht, Petitionsrecht u.s.w. Insofern ist die Überschrift zu Art. II § 7 c. zumindest missverständlich.

Hier sind auch nicht nur politische Rechte, sondern auch habeas-corpus -Rechte sowie Justizgrundrechte aufgeführt wie das Verbot der Selbstbezeichnung oder die Unschuldsvermutung.

Die unter Art. II § 7 lit. c. xv genannte Medienfreiheit gehört zu den Individualrechten, nämlich der Meinungsfreiheit (vgl. Art. II § 7 lit.b. xiii)

Unter lit. c. xiv. ist die Beschränkung der Freizügigkeit spezifiziert, das gehört systematisch aber nicht unter die politischen Grundfreiheiten, sondern unter die Grundrechtseinschränkungen.

Unter den „individual rights“ finden sich unter anderem das Recht auf Bildung und das Recht auf eine gesunde Umwelt, beide gehören aber in die Reihe der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte.

In Art. II § 3 wird Bosnien-Herzegowina als ein Sozialstaat qualifiziert. Diese Norm konstituiert ein Staatsprinzip, nicht aber ein Grundrecht und gehört daher nicht an diese Stelle.

### **2.2.3. Ungenügende Konkretisierung der Grundrechtsgarantien**

Beispielhaft kann dies an dem Schutz des Eigentums erläutert werden. Dieser gehört zu den klassischen Inhalten von Grundrechtskatalogen auf nationaler wie internationaler Ebene<sup>8</sup>. Allerdings ist es ebenso klassisch, dass dabei drei Fragen geklärt werden, nämlich erstens der grundsätzliche Schutz des Eigentums, und dies könnte in heutiger Zeit durchaus auch eine Definition des Eigentums enthalten – umfasst es etwa öffentlich-rechtliche Positionen - zweitens die Regelungsbefugnis des Gesetzgebers bezüglich von Inhalt und Schranken und schließlich die Frage der Enteignung, welche nur zum öffentlichen Wohl, auf der Grundlage eines Gesetzes und gegen eine angemessene Entschädigung erfolgen darf. Alle diese Elemente sind in dem Verfassungsentwurf nicht genannt.

Das allgemeine Gleichheitsrecht wird bezeichnender Weise an der ersten Stelle im Grundrechtskatalog genannt. Damit wird gewissermaßen normativ kompensiert, woran das politische Gebilde Bosnien-Herzegowina besonders leidet, nämlich die strikte Differenzierung zwischen den Angehörigen der drei konstituierenden Völker, die, wie im folgenden noch zu zeigen sein wird, sich auch durch den gesamten Entwurf der Verfassungsänderung zieht. Da

---

<sup>8</sup> Vgl. Art. 14 Grundgesetz der Bundesrepublik, Art. 34 der Verfassung der Russischen Föderation, Art. 17 der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte; Art. 1 1. Zusatzprotokoll EMRK



dabei vielfach die Personen, welche keinem der drei konstituierenden Völker angehören, von bestimmten politischen Mitwirkungsrechten ausgeschlossen werden, steht der an oberste Stelle genannte Grundrechtssatz in Widerspruch zu zahlreichen Folgeregelungen über die Bildung der politischen Organe in Bosnien-Herzegowina.

Ungewöhnlich an dem Gleichheitssatz des Verfassungsentwurfs ist die Benennung seiner Träger. Denn zum einen werden die Bürger bezeichnet, zum anderen die Völker, wobei darunter die konstituierenden Völker von Bosnien und Herzegowina zu verstehen sind, nämlich die Serben, Kroaten und Bosniaken. Das bedeutet, dass Nicht-Bürger von dem Gleichheitssatz ausgeschlossen sind; das aber steht in Gegensatz zu dem allgemeinen Standard, wonach alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, der Gleichheitssatz also nicht nur ein Bürgerprivileg ist.

Des weiteren ist anzumerken, dass durch die undifferenzierte Nebeneinanderstellung von „Bürgern“ und „Völkern“ als Trägern des Gleichheitssatzes die Spannung zwischen den beiden Garantien verdeckt wird. Denn indem die Völker als gleichberechtigt behandelt werden und dies in der Organisation der Bildung der politischen Organe auf der Grundlage der Ethnien umgesetzt wird, müssen die Einzelnen, die als Minderheit in der jeweiligen Ethnie leben, auf eine Gleichbehandlung mit der Mehrheitsbevölkerung verzichten.

Die Defizienz des allgemeinen Gleichheitssatzes wird auch nicht durch das Diskriminierungsverbot des Art. II § 4 kompensiert. Denn dieses bezieht sich allein auf die verfassungsrechtlich garantierten Grundrechte. Damit nimmt die Bestimmung Anleihe an dem Art. 14 EMRK, demzufolge die in diesem Vertrag zugesicherten Rechte allen ohne Diskriminierung zustehen. Die inhaltliche Beschränkung des Diskriminierungsverbotes auf die materiellen Inhalte der Konvention muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass der völkerrechtliche Vertrag nicht übermäßig in die innerstaatlichen Rechtsordnungen eingreifen wollte, weshalb ja auch auf einen allgemeinen Gleichheitssatz verzichtet worden ist. Dieses Argument lässt sich aber nicht auf eine Staatsverfassung übertragen, welche selbstverständlich für sich in Anspruch nimmt, das gesamte staatliche Leben normativ zu prägen. Zudem ist mit dem 12. Zusatzprotokoll zur EMRK die Beschränkung des Diskriminierungsverbotes der EMRK auf die in ihr garantierten Rechte aufgehoben worden. Erwähnt werden sollte in diesem Zusammenhang auch, dass die EU mit der Anti-Diskriminierungsrichtlinie einen umfassenden Schutz vor Differenzierung nach bestimmten Kriterien bietet, und zwar nicht beschränkt auf die Grundrechte.

#### 2.2.4. Grundrechtsbeschränkungen

In keiner Rechtsordnung sind Grundrechte gegen Einschränkungen immun. Allerdings unterliegen die Einschränkungsmöglichkeiten stets verfahrensmäßigen und inhaltlichen Beschränkungen. Klassisches Beispiel aus dem Bereich des Völkerrechts sind die Schrankenklauseln in der EMRK. Diese verlangen eine gesetzliche Grundlage für eine Einschränkung und lassen eine solche nur in Verfolgung definierter Zwecke zu, wie etwa nationale oder öffentliche Sicherheit, territoriale Integrität, Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer; zugleich müssen die Einschränkungen in einer demokratischen Gesellschaft unentbehrlich sein. Damit erweist sich in formaler Hinsicht ein Gesetz als unabdingbar, die Ziele, in deren Verfolgung sie erlaubt sind, sind abschließend aufgezählt, hinter der Formulierung der Unentbehrlichkeit in einer demokratischen Ordnung verbirgt sich das Verhältnismäßigkeitserfordernis. Denn zulässig sind nur solche Regelungen, welche in einer demokratischen Rechtsordnung notwendig sind, soweit sie nicht notwendig sind, stehen sie zum verfolgten Ziel – etwa der öffentlichen Sicherheit der demokratischen Gesellschaft – außer Verhältnis. Die Grundrechtseinschränkung muss geeignet und erforderlich sein.

Es ist nun eine Frage der Gesetzgebungstechnik, ob die Grundrechtsbeschränkungen jeweils bei dem jeweiligen Grundrecht genannt werden oder ob eine allgemeine Schrankenklausel eingeführt wird. Im ersten Fall lassen sich Spezifika der einzelnen Grundrechte besser berücksichtigen, so dass auch die Beschränkungsmöglichkeiten nach Voraussetzungen, Verfahren und Umfang genau auf die jeweiligen Rechte abgestimmt werden. Diese Form der Schrankenregelung ist daher weit verbreitet, man findet sie nicht zuletzt in der EMRK. Eine allgemeine Schrankenregelung, welche sich auf alle Grundrechte bezieht, führt demgegenüber zu einer „Gleichbehandlung“ aller Grundrechte und erlaubt, die Schrankenklausel auszuklammern. Diese Technik hat etwa die Grundrechtscharta der Europäischen Union gewählt<sup>9</sup>. Der Verfassungsentwurf hat mit Art. II § 10 den letzteren Weg gewählt – wenn auch nicht ganz kohärent, als er noch andere Beschränkungsklauseln enthält, die aber eigentlich keine eigenständige Daseinsberechtigung haben<sup>10</sup>. Die Bestimmung der Ziff. 10 sollte – ähnlich wie Art. 52 der Grundrechtecharta – wenigstens in abstrakter Weise die Zwecke nennen, zugunsten derer eine Grundrechtseinschränkung vorgenommen werden darf –z.B. die Rechte anderer oder das allgemeine Wohl -; weiterhin muss die Form der

---

<sup>9</sup> Vgl. Art. 52 Abs. 1 der Grundrechtscharta der Europäischen Union

Grundrechtseinschränkung genannt werden (durch Gesetz) und schließlich sollten die Begriffe der Notwendigkeit der Einschränkung und der Verhältnismäßigkeit und ggf. der Schutz des Wesensgehaltes des infrage stehenden Grundrechts als Grenzen der Grundrechtseinschränkung genannt werden.

### **2.2.5. Grundrechte und völkerrechtliche Verträge**

Wie viele jüngere Verfassungen räumt auch der Entwurf zur Verfassungsänderung in Art. II § 6 dem Völkerrecht den Vorrang vor einfachem Recht ein, sogar vor der Verfassung selbst. Die Grundrechte der nationalen Verfassung sollen in Übereinstimmung mit den Garantien von völkerrechtlichen Verträgen verstanden werden, welche Bosnien und Herzegowina ratifiziert hat. Dieser völkerrechtsfreundliche Ansatz, der weit über entsprechende Tendenzen etablierter westlicher Verfassungssysteme hinausgeht<sup>11</sup>, ist uneingeschränkt zu begrüßen. Der Verfassungsentwurf macht nur insofern eine Einschränkung, als das nationale Recht vorgeht, soweit es umfassendere Grundrechtsgarantien bietet als die entsprechenden völkerrechtlichen Verträge. Diese Bestimmung spiegelt die außerordentliche Bedeutung wieder, welche die Verfassung dem Grundrechtsschutz einräumt. Allerdings darf die darin liegende Problematik nicht verkannt werden. Denn es ist häufig nicht evident, ob eine nationale Bestimmung einen weiterreichenden Grundrechtsschutz gewährt als ein völkerrechtlicher Vertrag. Dies zeigt sich insbesondere in Fällen einer Grundrechtskollision – etwa zwischen dem Recht auf Privatleben und der Pressefreiheit<sup>12</sup>. Hier mag die Pressefreiheit, die auf nationaler Ebene gewährt wird, weiter reichen als jene auf völkerrechtlicher Ebene, allerdings auf Kosten des Schutzes der Privatsphäre. In diesem Fall ist schwer zu entscheiden, ob der nationale Schutz weiter reicht als der auf internationaler Ebene gewährte oder nicht.

Die Europäische Menschenrechtskonvention scheint aus dem Kreis der sonstigen völkerrechtlichen Verträge ausgenommen zu werden, Art. II § 6 lit. d; sie genießt immer Vorrang vor dem nationalen Recht. In diesem Zusammenhang wäre es hilfreich, wenn die Verfassung eine Bestimmung enthielte, welche aus dieser Vorrangstellung der EMRK auch die unmittelbare Geltung von Entscheidungen des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs im innerstaatlichen Rechtsraum ableitete dergestalt, dass im Falle von Verurteilungen

---

<sup>10</sup> Vgl. etwa Art. II § 7 lit. c xiv

<sup>11</sup> In der Bundesrepublik Deutschland haben völkerrechtliche Verträge – auch solche, die dem Schutz von Menschenrechten dienen, nur den Rang von einfachem Recht.

<sup>12</sup> Vgl. dazu den bekannten Fall EGMR, No. 59320/00, Urteil vom 24. Juni 2004 – Caroline von Hannover gegen Deutschland, EuGRZ 2004, S. 404 ff

Bosnien-Herzegowinas durch den Straßburger Gerichtshof die Möglichkeit der Wiedereröffnung des Verfahrens gegeben wäre<sup>13</sup>.

### 2.2.6. Schutz der Grundrechte

Die Mechanismen des Grundrechtsschutzes – Ombudsmann und Verfassungsbeschwerde, Art. II § 11 und 12 - gehören systematisch nicht in den Grundrechtskatalog, der die materiellen Grundrechte aufzählt, sondern in den Teil über die Staatsorganisation.

Zu den Bestimmungen betreffend die Verfassungsbeschwerde ist folgendes anzumerken:

Zum einen sollte der Anrufung des Verfassungsgerichts die Erschöpfung des Rechtsweges vorausgehen. Anderenfalls droht das Verfassungsgericht als erste Instanz sich wegen der zu befürchtenden Arbeitslast zu übernehmen<sup>14</sup>. Zum zweiten sollte eine Verfassungsbeschwerde wegen einer drohenden Grundrechtsverletzung nur in seltenen Ausnahmefällen zulässig sein. Die Frage der drohenden Verletzung birgt viel Spekulation und damit Unsicherheiten über die Zulässigkeit des Rechtsbehelfs. Des weiteren liegt darin eine Einladung, sich gewissermaßen prophylaktisch gegen Grundrechtsverletzungen zu wehren, was wiederum zu einem Anwachsen der Arbeitsbelastung des Gerichts zur Folge hat. Und schließlich führt die Vorverlegung der Prüfungszuständigkeit des Verfassungsgerichts zur Gefahr einer Einmischung in die Tätigkeiten der anderen Staatsorgane, indem das Verfassungsgericht nicht darauf beschränkt ist, etwa ein verfassungswidriges Gesetz für nichtig zu erklären, sondern dem Gesetzgeber vorzuschreiben, was er zu tun und zu lassen hat, ohne dass es genau weiß, was dieser genau will.

Die Vorschrift, dass das Verfassungsgericht binnen 60 Tagen zu entscheiden hat, wird sich als unpraktisch erweisen. Einerseits ist natürlich zu begrüßen, dass das Gericht auf diese Weise zu einer zügigen Arbeit angehalten wird. Andererseits steht es außerhalb seiner Macht, die Menge der bei ihm anfallenden Arbeit zu beeinflussen, das hängt vielmehr von der Anzahl der anhängig gemachten Verfahren ab. Wenn aber nur eine genügend große Zahl von Verfahren beim Verfassungsgericht initiiert werden, wird sich die Wahrung einer 60 Tage-Frist als unmöglich erweisen.

---

<sup>13</sup> Vgl. zu dieser Problematik Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Oktober 2004, <http://www.bundesverfassungsgericht.de>

<sup>14</sup> Die Notwendigkeit der Erschöpfung des Rechtswegs vor Anrufung der Verfassungsgerichte ist allgemein anerkannt, vgl. § 90 Abs. 2 Bundesverfassungsgerichtsgesetz; vgl. auf völkerrechtlicher Ebene Art. 35 Abs. 1 EMRK

Fraglich kann auch erscheinen, ob die vorgesehene Einführung von Verbandsklagen bei Menschenrechtsverletzungen notwendig sind. Wo das Institut der Verfassungsbeschwerde eingeführt worden ist, hat es sich als ausreichend erwiesen, dass das verletzte Individuum selbst die Klage erhebt. Dadurch ist ausreichender Schutz gewährt, die Erstreckung der Klagebefugnis auf entsprechende Verbände war nicht notwendig. Eine hinreichend große Zahl von Verfassungsbeschwerden ist immer erhoben worden.

### **3. VERTEILUNG VON KOMPETENZEN**

Die Kompetenzverteilung zwischen dem Gesamtstaat und den Untergliederungen gehört zweifellos zu den wichtigsten Fragen der Verfassungsreform. Der größte Teil der Schwierigkeiten von Bosnien-Herzegowina rührt von dem unausgewogenen Verhältnis zwischen dem Gesamtstaat und seinen Untergliederungen her.

#### **3.1. Völkerrechtliche Maßstäbe**

Obwohl eine nicht geringe Zahl von Staaten föderal gegliedert ist, hat das Völkerrecht keine Normen dafür aufgestellt, wie das Verhältnis zwischen dem Gesamtstaat und seinen Untergliederungen geregelt werden muss. Dies ist eine innere Angelegenheit der Verfassungsordnung. Allerdings knüpft das Völkerrecht an die Regelung Konsequenzen. Als Staat und damit als Völkerrechtssubjekt wird nur eine politische Einheit behandelt, welche über ein Mindestmaß an Kompetenzen verfügt und insbesondere seinen Untergliederungen übergeordnet ist; diese dürfen also selbst nicht über die volle staatliche Souveränität verfügen, anderenfalls sind sie und nicht ihr Zusammenschluss als Staat zu qualifizieren.

#### **3.2. Standards für einen föderalen Staat**

Das Spektrum föderaler Staaten ist sehr weit gespannt. Von Staaten mit einer eher zentralistischen Ausrichtung wie etwa der Russischen Föderation reicht der Fächer bis hin zu Staaten, deren Untergliederungen sehr umfassende Zuständigkeiten haben, wie zum Beispiel in der Schweiz. Föderale Staaten sind zumeist aus einer historischen Situation entstanden und die Ausgestaltung des Föderalismus ist nichts anderes als eine Antwort auf diese Geschichte.

Allerdings kann immer wieder festgestellt werden, dass nicht jede föderale Struktur sich als funktional erweist. Die Kompetenzverteilung zwischen dem Gesamtstaat und den Untergliederungen kann so einseitig sein – sei es zugunsten des Gesamtstaates, sei es zugunsten der Untergliederungen – , dass die Zusammenarbeit zwischen dem beiden Ebenen erschwert, wenn nicht gar konterkariert wird. Soweit die Verfassung selbst eine derartig dysfunktionale Zuständigkeitsverteilung vornimmt, fehlt es an einem innerstaatlichen Maßstab, an denen die entsprechenden Regelungen auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden können.

Möglich ist aber immer eine Kontrolle im Hinblick auf die Effektivität.

### **3.3. Bewertung der Situation in Bosnien-Herzegowina**

#### **3.3.1. Die Lage unter der Dayton-Verfassung**

Augenblicklich sind die Kompetenzen des Gesamtstaates im wesentlichen auf die Außenbeziehungen, die Währungspolitik und die Einwanderungspolitik von Bosnien-Herzegowina beschränkt. Klassische Bereiche wie die Rechtsetzung im Bereich des Zivilrechts, des Strafrechts, des Steuerrechts oder des Rechts der Sicherheit und Ordnung sind in dem Kompetenzkatalog nicht genannt. Damit fehlen bislang Bosnien-Herzegowina wesentliche Attribute, die klassischerweise zu einem Staat gehören. Es kann sich noch nicht einmal umfassend selbst finanzieren, sondern ist insofern von den Zuwendungen der Untergliederungen abhängig<sup>15</sup>. Auch fehlt es ihm an hinreichenden Möglichkeiten, die Einheit der Rechtsordnung sicherzustellen<sup>16</sup>. Dies erscheint schon im Hinblick darauf bedenklich, dass die Grundrechte im allgemeinen und insbesondere auch das Gebot der Nicht-Diskriminierung vom Staat gewährleistet werden soll. Daran sind zwar auch die Untergliederungen gehalten und im Rahmen ihrer Kompetenzen müssen sie die Grundrechte respektieren; dies kann auch vom Verfassungsgericht überprüft werden<sup>17</sup>. Aber wegen der von ihnen ausgehenden Gefahren für die Gleichbehandlung aller Personen in Bosnien-Herzegowina wegen der ethnisch ausgerichteten Territorialgliederung, ist es von besonderer Bedeutung, dass der Gesamtstaat die Kompetenz erhält in zentralen Gebieten der Rechtssetzung Normen zu erlassen, welche den Normen der Untergliederungen vorgehen.

#### **3.3.2. Die Regelungen des Verfassungsentwurfs**

##### **3.3.2.1. Charakter der Zuständigkeiten des Gesamtstaates**

Allgemein ist zu dem Teil des Verfassungsentwurfs über die Kompetenzverteilung anzumerken, dass – wie auch schon bei der derzeitigen Verfassung – nicht ausdrücklich klargestellt wird, ob die dem Gesamtstaat zugewiesenen Zuständigkeiten solche ausschließlicher Natur sind. Denn allein die Kompetenzzuordnung schließt nicht aus, dass auch andere diese wahrnehmen können. Denkbar wäre auch, sie als konkurrierende Zuständigkeiten zu verstehen; die Untergliederungen könnten in diesen Bereichen tätig

---

<sup>15</sup> Vgl. Art. VIII § 3 der Dayton-Verfassung

<sup>16</sup> Die Kompetenzen des Verfassungsgerichts sind auf begrenzte Bereiche beschränkt, vgl. Art. VI der Dayton-Verfassung.

werden, solange der Gesamtstaat untätig geblieben ist. Erst mit der Nutzung seiner Kompetenz würde der Gesamtstaat den Untergliederungen verwehren, auf diesen Gebieten zu handeln. Eine Klärung welcher Natur die Zuständigkeiten sind, erscheint geboten.

### **3.3.2.2. Der Katalog der Gesamtstaatszuständigkeiten**

Der Verfassungsentwurf fügt den bestehenden Kompetenzen Verteidigung und Sicherheit hinzu. Hier ist schon begrifflich – jedenfalls in der englischen Übersetzung - nicht eindeutig klar, ob sich der Begriff „Sicherheit“ nur auf die äußere, oder auch auf die innere Sicherheit bezieht. Dies bedürfte ggf. einer Klarstellung, wenn auch die serbische, kroatische und bosnische Fassungen insofern keine Eindeutigkeit bieten.

Im übrigen muss sichergestellt sein, dass die Verteidigung in der ausschließlichen Kompetenz des Gesamtstaates liegt. Zwar gab es föderale Staaten, in welchen die Gliedstaaten ihre eigenen Streitkräfte behielten<sup>18</sup>. Vor dem Hintergrund der jüngeren Geschichte Bosnien-Herzegowinas scheint es fraglich, ob eine solche Lösung empfehlenswert ist. Die Streitkräfte sollten nicht genutzt werden, um überkommene ethnische Konflikte strukturell fortzuschreiben. Vielmehr könnten sie eine Möglichkeit der Integration bieten.

Wie schon in der geltenden Verfassung findet sich auch in dem Verfassungsentwurf eine Kompetenzzuweisung auf dem Gebiet der Finanzierung der Institutionen des Gesamtstaates. Hier wäre nun sicherzustellen, dass der Gesamtstaat nicht nur die Zuständigkeit für die Finanzierung hat, sondern auch die nötigen finanziellen Mittel. Die Regelung des Art. VIII § 3 der Dayton-Verfassung, derzufolge die Untergliederungen den Gesamtstaat finanzieren, bedarf einer Reform dahin, dass der Gesamtstaat sich überwiegend aus eigenen Mitteln finanziert. Zwar räumt die Bestimmung schon jetzt die Möglichkeit ein, dass auch die Parlamentarische Versammlung Steuern festsetzen kann, doch nach der Formulierung bleibt dies die Ausnahme, im Regelfall finanzieren die Untergliederungen den Gesamtstaat.

Als besonders delikant könnte sich die Rolle des Gesamtstaates auf dem Gebiet der Migration, der Immigration und des Asylrechts erweisen. Denn dies umfasst auch die Frage der Rückkehr von vertriebenen Personen in die ursprünglichen Siedlungsgebiete. Hier könnten die Untergliederungen etwa durch eine entsprechende Wohnungspolitik Versuche der

---

<sup>17</sup> Art. VI § 3 der Dayton-Verfassung

<sup>18</sup> Klassisches Beispiel ist das 1871 gegründete Deutsche Kaiserreich, in welchem die Reichsländer ihre Landstreitkräfte beibehielten, allerdings unter einem gemeinsamen Generalstab.



Wiederansiedelung hintertreiben. Der Verfassungsentwurf sollte noch expliziter darlegt, wie sich die Kompetenz des Gesamtstaates zu denen der Untergliederungen verhält.

Sehr knapp gehalten ist auch die Zuständigkeit für ein Gericht von Bosnien-Herzegowina. Das es bereits gibt, das jedoch noch nicht verfassungsrechtlich abgesichert ist. Dass ein solches Gericht nun auch verfassungsrechtlich vorgesehen ist, - und insofern fügt der Entwurf im Vergleich zur bisherigen Rechtslage eine neue Kompetenz hinzu – ist durchaus zu begrüßen. Denn die Staatseinheit setzt immer auch eine Rechtseinheit voraus. Und soweit ersichtlich, findet sich kein föderaler Staat in der Welt, in welchem nicht ein oberstes Gericht für die Abstimmung der Rechtsprechung sorgte. Allerdings ist es auch hier nicht mit einer bloßen Zuständigkeit getan, vielmehr muss unbedingt gleichzeitig geklärt werden, wie das Gericht Bosnien-Herzegowinas in das Rechtsprechungssystem eingebaut wird. Es müssten etwa Fragen geklärt werden, welches Recht der Revision durch das zentrale Gericht unterliegt und wann das Gericht zur Herstellung der Einheitlichkeit der Rechtsordnung angerufen werden darf. Das ist natürlich nicht alles in der Verfassung zu klären. Allerdings sollte die Grundfunktion des Gerichts in der Verfassung niedergelegt werden. Nicht ausreichend ist es jedenfalls, die Existenz eines Gerichts Bosniens Herzegowinas nur als eine Kompetenzfrage zu behandeln.

### **3.3.2.3. Geteilte Kompetenzen**

Kompetenzen, die zwischen dem Gesamtstaat und seinen Untergliederungen geteilt sind, sind für einen föderalen Staat nichts Ungewöhnliches. Im Gegenteil dies entspricht eher der Regel als der Ausnahme<sup>19</sup>. Insofern fügt sich die Einführung von „geteilten Kompetenzen“, welche in dem Verfassungsentwurf vorgesehen sind, in das klassische Bild eines Bundesstaates.

Allerdings erweist es sich stets als von größter Bedeutung, dass nicht nur die Materien aufgezählt werden, in welchen die beiden Ebenen über Gesetzgebungszuständigkeiten verfügen, sondern es muss darüber hinaus bestimmt werden, wie die Kompetenzen in den fraglichen Bereichen abgegrenzt werden, etwa im Sinne einer konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit wie in der Bundesrepublik Deutschland, oder im Sinne einer Rahmengesetzgebung durch den Gesamtstaat, welche den Untergliederungen noch Raum für eine Implementierung ließe.

---

<sup>19</sup> Vgl. etwa Art. 72, 74 GG, Art. 72 der Verfassung der Russischen Föderation.

Bedauerlicherweise hat der vorliegende Entwurf der Verfassungsänderung sich nicht der Mühe unterzogen, hier auch nur ansatzweise Kriterien aufzuzeigen, welche für eine Kompetenzabgrenzung dienen könnten. Daraus könnten erhebliche Streitigkeiten entstehen, für deren Lösung die Gerichtsbarkeit nicht über geeignete Normen verfügt.

### **3.3.2.4. Der Katalog der geteilten Zuständigkeiten**

#### *3.3.2.4.1. Steuerrecht*

Zunächst ist zu begrüßen, dass durch die Erwähnung der Materie Steuerrecht unter den geteilten Kompetenzen zum ersten Mal in der bosnisch-herzegowinischen Verfassung zum Ausdruck kommt, dass die Steuern auch für den Gesamtstaat von erheblicher Bedeutung sind. Das bisherige Schweigen der Verfassung zu dem Problem hat dazu geführt, dass der Gesamtstaat in erheblichem Umfang von den Zahlungen der Untergliederungen abhängig ist.

Das Steuersystem bietet sich natürlich als eine Materie geteilter Kompetenzen an. Aber es müsste geklärt werden, ob diese Teilung entsprechend bestimmten Steuerarten folgt – etwa Umsatzsteuer für den Gesamtstaat, Einkommens- und Körperschaftssteuer für die Untergliederungen. Oder soll sich die Kompetenzabgrenzung auf unterschiedliche Tätigkeiten bei der Steuererhebung beziehen – etwa Festsetzung der Steuersätze durch den Gesamtstaat, dies auch zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensbedingungen – und Erhebung der Steuern durch die Untergliederungen? Wer soll bestimmen, wie die Steuerverteilung zwischen dem Gesamtstaat und den Untergliederungen und auch zwischen diesen erfolgt?

Die Beschränkung darauf, dass das Steuerrecht allein eine geteilte Zuständigkeit darstellt, wird den damit zusammenhängenden Problemen nicht gerecht.

#### *3.3.2.4.2. Wahlrecht*

In zahlreichen Bundesstaatssystemen ist jede Ebene für den Erlass von den Gesetzen für die sie betreffenden Wahlen zuständig<sup>20</sup>. Vor dem Hintergrund der jüngeren Geschichte Bosnien-Herzegowinas erscheint es allerdings ratsam, dass die Verfassung Wahlrechtsprinzipien aufstellt, welche einen Mindeststandard bei den Wahlen in den Untergliederungen garantieren. Damit würden auch die jeweiligen Minderheiten in den Untergliederungen einen Schutz erfahren.

#### *3.3.2.4.3. Gerichtsbarkeit*

Auch hier ist zu begrüßen, dass die Frage der Gerichtsbarkeit wenigstens über die Kompetenzverteilung Eingang in die Verfassung gefunden hat, aber auch dies ersetzt nicht eine Regelung über das Verhältnis der Gesamtstaatlichen Gerichtsbarkeit zu jener der Untergliederungen. Es muss also bestimmt werden, in welchem Umfang Gesamtstaatliche Gerichte die Rechtsprechung der Gerichte der Untergliederung kontrollieren können.

#### *3.3.2.4.4. Landwirtschaft*

Es fällt auf, dass die Landwirtschaft als eigener Zuständigkeitsbereich genannt wird. Dies wirft die Frage auf, wie es denn mit der übrigen Wirtschaft bestellt ist, für die keine ausdrückliche Kompetenzverteilung vorgenommen wird. Da nun auch in Bosnien-Herzegowina die Landwirtschaft zwar eine wichtige, aber nicht die wichtigste Rolle im Wirtschaftsleben einnimmt, stellt sich die Frage, warum nur bezüglich eines Teils der Wirtschaft die Kompetenzen verteilt worden sind, dazu noch in nicht eindeutiger Weise durch Zuordnung zu den geteilten Kompetenzen. Zwar bedeutet dies nicht, dass es im übrigen an einer Kompetenzverteilung mangelt. Vielmehr sind insofern die Untergliederungen zuständig, wie sich aus dem insofern unveränderten Art. III § 3 lit. a ergibt. Aber es ist eben bezeichnend, dass der Gesamtstaat in seinen Kompetenzen von einem großen Teil ausgeschlossen ist.

#### *3.3.2.4.5. Durch Gesetz übertragene Zuständigkeiten*

Nicht unproblematisch erscheint auch die Möglichkeit, die nicht ausdrücklich genannten Kompetenzen durch einfaches Gesetz den geteilten Zuständigkeiten zuzuweisen. Dies wirft Bedenken auf, weil, wie bereits festgestellt, die nicht ausdrücklich dem Gesamtstaat übertragene Kompetenzen aufgrund von Art. III Abs. 3 lit. a der Dayton-Verfassung den Untergliederungen zugewiesen sind. In die von der Verfassung aufgestellte Kompetenzordnung kann also durch den einfachen Gesetzgeber eingegriffen werden. Zwar

---

<sup>20</sup> So etwa in der Bundesrepublik Deutschland; der Bund hat nur die Gesetzgebungskompetenz für Bundestagswahlen, Art. 38 GG

erlaubt die Verfassung dies, doch entstehen dadurch zwei Kompetenztypen, die sich durch ihre Geltung unterscheiden, nämlich einerseits die gesetzefesten und andererseits jene,

welche einer Zuweisung durch den Gesetzgeber sich öffnen – und damit auch einer jederzeitigen Neuzuweisung. Da Kompetenzfragen in erster Linie Machtfragen sind, schiene es angemessener, die Zuständigkeiten in möglichst umfassender Weise durch die Verfassung zu entscheiden.

### **3.3.2.5. Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Außenbeziehungen**

Während die bisherige Kompetenz der Untergliederungen, mit Staaten und internationalen Organisationen Abkommen zu schließen<sup>21</sup>, in dem Entwurf nicht aufgenommen worden ist, sollen die Untergliederungen das Recht haben, mit Nachbarstaaten parallele Beziehungen aufzubauen. Es gehört zu den allgemein anerkannten Praktiken in einer ganzen Reihe föderaler Staaten, dass ihre Untergliederungen eigene außenpolitische Kompetenzen wahrnehmen können. Dabei mag die Mitgliedschaft der Ukraine und Weißrusslands zur Zeiten der Sowjetunion in den Vereinten Nationen noch als eine Besonderheit gewertet werden, welche mehr mit dem komplizierten Stimmgleichgewicht in der UNO zu tun hatte als mit tatsächlichen Außenkompetenzen der Republiken der UdSSR. Doch erlaubt auch Art. 32 Abs. 3 Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland den Bundesländern, völkerrechtliche Verträge zu schließen, und sie haben von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht<sup>22</sup>; so wie es auch den Schweizer Kantonen nicht verwehrt ist, völkerrechtliche Abkommen zu schließen, welche ihre Bereiche betreffen. Wenn also die Außenkompetenzen von Untergliederungen möglich sind, so gibt es doch keinen völkerrechtlichen Standard, der die Möglichkeiten und Grenzen der Etablierung derartiger Kompetenzen untergeordneter Territorialkörperschaften bestimmt.

Wie in der bisherigen Verfassung ist auch in dem Verfassungsentwurf festgehalten, dass die „Parallelbeziehungen“ der Untergliederungen nicht die Souveränität und die territoriale Integrität infrage stellen dürfen. Immerhin sieht die Dayton-Verfassung in Art. VI § 3 lit.a vor, dass das Verfassungsgericht in diesem Bereich eine Kontrollkompetenz besitzt. Dies ist von besonderer Bedeutung in Anbetracht der jüngeren Geschichte von Bosnien-Herzegowina, welche die Gefahr nahelegt, dass einzelne Untergliederungen mit Nachbarstaaten Beziehungen auf Kosten des Gesamtstaates pflegen. Vor diesem Hintergrund

---

<sup>21</sup> Art. III § 2 lit. d Dayton-Verfassung

<sup>22</sup> Vgl. dazu U. Beyerlin, Sammlung der internationalen Vereinbarungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg u.a. 1994

schien es nicht verfehlt, wenn dem Gesamtstaat, welcher ja die Grundkompetenz in der Außenpolitik besitzt, seine Zustimmung geben muss<sup>23</sup>. Die neu hinzugefügte Kautele der europäischen Standards wird wenig helfen, weil es insofern an Standards fehlt. Sicher ist nur – und dies ist nicht nur ein europäischer Standard, sondern allgemein im Völkerrecht anerkannt - dass kein Landesteil einen Anspruch auf Separation hat. Daraus folgt, dass jegliche außenpolitische Aktivität, die auf eine solche Separation hinauslaufen könnte, unvereinbar ist mit diesen Prinzipien.

### **3.3.2.6. Zusätzliche Zuständigkeiten**

Zusätzlich zu den aufgezählten Zuständigkeiten soll der Gesamtstaat alle Kompetenzen haben, die ihm von den Untergliederungen übertragen worden sind. Besonders problematisch erscheint hier die Formulierung, dass der Gesamtstaat alle Zuständigkeiten besitzen soll, die notwendig sind für den Erhalt der Souveränität, der territorialen Integrität, der politischen Unabhängigkeit und der Völkerrechtspersönlichkeit von Bosnien-Herzegowina. Aus den aufgezählten Zielen scheint sich zu ergeben, dass zusätzliche Zuständigkeiten nur aus außenpolitischen Erwägungen, nicht hingegen wegen einer inneren Notwendigkeit dem Gesamtstaat zugewiesen werden.

Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang auch die Formulierung in Art. III § 4 lit. b; dort heißt es, dass die auf den Gesamtstaat „übertragenen“ Zuständigkeiten jederzeit auf die Untergliederungen zurückübertragen werden können. Das Verfassungsverständnis ist also ein solches, dass die Untergliederungen die eigentlichen Träger der staatlichen Zuständigkeiten sind, und sie übertragen diese nach ihrem freien Ermessen auf den Gesamtstaat mit der Möglichkeit, dass sie wieder an sie zurückfallen. In einem klassischen Verfassungsföderalismus ist es die Verfassung, welche die Kompetenzen verteilt, der Gesamtstaat ist insofern nicht von dem Willen der Untergliederungen abhängig. Das bedeutet, dass es nicht im Belieben – und den jeweiligen Übereinkünften der Untergliederungen steht, Kompetenzen des Gesamtstaates zu bestimmen. Denn dieser leitet seine Legitimität nicht aus dem Willen der Untergliederungen, sondern eben aus der Verfassung ab. Anderenfalls wäre der Gesamtstaat nur als ein Vertragsgebilde zu qualifizieren.

In diesem Zusammenhang erweist sich die Bestimmung des Art. 3 § 4 c. als besonders problematisch, da sie das der Verfassung innewohnende Dilemma mit großer

---

<sup>23</sup> Dies entspricht auch Art. 32 Abs. 3 GG, demzufolge die Länder nur mit der Zustimmung der Bundesregierung

Deutlichkeit zeigt. Mit dieser Regelung wird nämlich dem Gesamtstaat die Zuständigkeit für die „Verhandlung, Entwicklung, Annahme und Durchführung von Gesetzen übertragen, die für die Erfüllung der europäischen Standards und für die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu der Europäischen Union notwendig sind. Alle bisherigen Beitrittsverhandlungen seit den siebziger Jahren zeigen, dass die Beitrittsverpflichtungen der Beitrittskandidatenländer sich auf alle Rechtsgebiete erstrecken, vom bürgerlichen Recht, über das Gesellschaftsrecht, das Handelsrecht, das Steuerrecht bis hin zum Strafrecht. In keinem der beispielhaft genannten, für die Erfüllung des *acquis communautaire* wesentlichen Rechtsgebiete hat der Gesamtstaat nach der bisherigen Verfassung eine Zuständigkeit. Dies bedeutet, dass der Gesamtstaat im Hinblick auf die Integration in die Europäische Union umfassende Kompetenzen auf Gebieten erhält, welche eigentlich im Zuständigkeitsbereich der Untergliederungen liegen. Dies ist aus Sicht der Europäischen Union insofern zu begrüßen, als eine Umsetzung der Beitrittsvorgaben durch eine verantwortlich handelnde Einheit die Annäherung an die Union effizienter betreiben könnte, als wenn geteilte Verantwortlichkeiten gegeben wären. Doch bleibt bei der augenblicklichen Situation unklar, wie die Zuständigkeiten von Gesamtstaat und Untergliederungen aufeinander abgestimmt werden. Fast scheint es, als ob mit der Annäherung an die Europäische Union eine Zentralisierung einhergehen solle.

Doch ist dieses Ziel mit der gegebenen Situation, in welcher die Untergliederungen den größten Teil der Kompetenzen besitzen, nur bedingt kompatibel.

### **3.3.2.7. Die unregelte Kompetenz der Aufarbeitung vergangenen Unrechts**

Der Verfassungsentwurf spricht in Art. II § 13 ausdrücklich das Recht von Vertriebenen an, an ihre angestammten Orte zurückzukehren und wieder in ihr Eigentum eingesetzt zu werden. Während in Art. III § 1 lit. g der Gesamtstaat die Zuständigkeit besitzt, die Einwanderung und damit auch die Rückkehr zu regeln, wird die Zuständigkeit für die Wiedergutmachung für erlittenes Unrecht nicht ausdrücklich erwähnt. Damit liegt sie nach Art. III § 3 lit. b bei den Untergliederungen.

Diese Zuständigkeit sollte aber unbedingt dem Gesamtstaat zugesprochen werden. Eine Regelung dieser Fragen auf der Ebene der Untergliederungen erscheint wegen deren ethnischen Kompositionen als problematisch. Denn die Gefahr ist groß, dass sie nur als Interessenvertreter der in ihr lebenden Bevölkerungsgruppen handeln –was für sich

genommen auch nicht vorwerfbar wäre, denn von ihnen sind sie gewählt, aber damit könnten die Wiedergutmachung der geschädigten Minderheiten gerade nicht stattfinden.

## **4. ART. IV DIE PARLAMENTARISCHE VERSAMMLUNG**

### **4.1. Wahl und Zusammensetzung der Parlamentskammern**

Die parlamentarische Versammlung wird in den Reformprozess einbezogen. Dies ist zu begrüßen, denn die Zusammensetzung und Arbeitsweise des Parlamentes waren eine der Ursachen für die bisherigen Schwierigkeiten.

So erscheint es positiv, dass das Abgeordnetenhaus, das Unterhaus, vor dem Haus der Völker, dem Oberhaus behandelt wird. Denn das Abgeordnetenhaus soll die gesamte Bevölkerung Bosnien-Herzegowinas auf einer demokratischen Grundlage repräsentieren. Diese Akzentverschiebung könnte dazu beitragen, die ethnischen Diskrepanzen, welche dazu neigen, die Politik zu lähmen, wenn nicht zu überwinden, so doch zu mindern. Diese Zielrichtung wird durch die Neubestimmung der Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses unterstrichen. Während bisher verfassungsrechtlich festgeschrieben war, dass Zwei-Drittel der Abgeordneten aus der Föderation und ein Drittel aus der Republika Srpska kommen müssen, verzichtet der Verfassungsentwurf auf eine solche Arithmetik. Allerdings wird sich in der Praxis dadurch wahrscheinlich nicht so viel ändern, weil auf einfachrechtlicher Ebene die Wahlkreise so zugeschnitten sein werden, dass die entsprechende Stimmverteilung gesichert ist. Zu begrüßen ist grundsätzlich auch die ausdrückliche Zusicherung von drei Parlamentssitzen für die sonstigen nationalen Minderheiten, die nicht den drei Hauptethnien zugerechnet werden, Art. IV § 2 lit b. Damit wird der bisherigen Kritik an der Nichtberücksichtigung von Wählergruppen und der damit verbundenen Diskriminierung entgegengekommen. Allerdings schreibt diese Sitzverteilung nach ethnischen Kriterien die Machtverteilung nach ethnischer Zugehörigkeit fort, was auf die Spitze getrieben, die Bildung eines staatlichen Gesamtwillens erschwert und das demokratische Prinzip unterläuft.

Das Haus der Völker soll nach dem Verfassungsentwurf künftig nicht mehr durch die Parlamente der Untergliederungen gewählt werden, sondern durch das Abgeordnetenhaus, in welchem zu diesem Zweck drei Gruppen entsprechend der Zugehörigkeit zu den konstituierenden Ethnien gebildet werden. Dies erscheint nicht unproblematisch. Zwar scheint zunächst, dass durch die Ablösung der Wahlen zum Haus der Völker von den Territorialkörperschaften die ethnische Fixierung aufgehoben werden soll, doch wird dies dadurch kompensiert, dass innerhalb des Abgeordnetenhauses die ethnischen Differenzen durch die Bildung der Wahlkörper für das Haus der Völker gewissermaßen institutionalisiert werden. Dies konterkariert das oben aufgezeigte Bemühen, das Abgeordnetenhaus von



ethnischen Zuordnungen zu befreien. Zudem bleiben die nationalen Minderheiten jedenfalls dem Verfassungstext nach bei den Wahlen zum Haus der Völker politisch „heimatlos“, denn per definitionem sind sie keiner der anderen Ethnien zuzurechnen, können also auch nicht einem Wahlkörper der konstituierenden Ethnien angehören. Darin wird mit gutem Grund eine Verletzung des in Art. II § 1 festgeschriebenen Gleichheitssatzes gesehen, was zugleich einen Verstoß gegen Art. 3 1. Zusatzprotokoll zur EMRK in Verbindung mit Art. 14 EMRK bedeutet. Schließlich verliert eine zweite Kammer einen erheblichen Teil ihrer Daseinsberechtigung, wenn sie in ihrer Zusammensetzung nichts anderes darstellt als die erste Kammer. Sinnvollerweise muss die zweite Kammer eine politische Basis haben, von der sie gewählt wird. In föderalen Staaten bieten sich dabei klassischerweise die territorialen Untergliederungen an.

Das ethnische Prinzip wird auch bei der Verteilung der Präsidenten- und Vizepräsidentenposten fortgeschrieben und insbesondere im Verhältnis zum Premierminister<sup>24</sup>. Der Verfassungsentwurf verbietet, dass es hier zu einer Kumulation der Macht kommt. Wenn eine ethnische Gruppe etwa das Amt des Premierministers ins Auge fasst, muss sie die Innehabung von führenden Ämtern in den Häusern ausschlagen. Auch hier wird das Prinzip der „demokratischen Gleichheit“ durch ethnische Paritätsgebote nicht unerheblich eingeschränkt.

Die Liste der ausdrücklich im Abschnitt über das Parlament genannten Kompetenzen der gesetzgebenden Körperschaften ist länger geworden. Dabei werden vielfach an anderer Stelle in der Verfassung genannte Kompetenzen nun hier eingefügt; teilweise werden sie von terminologischen Fesseln befreit. So ist das Abgeordnetenhaus jetzt allgemein für die Gesetzgebung zuständig und nicht wie bisher nur für die Gesetzgebung zur Implementierung von Entscheidungen der Präsidentschaft oder um Zuständigkeiten der Versammlung unter der gegenwärtigen Verfassung wahrzunehmen. Nicht alle neu niedergelegten Kompetenzen werden allerdings hinreichend klar definiert: Was bedeutet etwa die Aufsicht über die Staatsverwaltung – wie soll diese wahrgenommen werden?

## **4.2. Gesetzgebungsverfahren**

Das Gesetzgebungsverfahren wird in dem Verfassungsentwurf dadurch vereinfacht, dass das Haus der Völker nur noch in wenigen Bereichen mitwirkt. Während bislang

---

<sup>24</sup> Dies ist gegenüber der bisherigen Regelung eine Neuerung; allerdings fällt dafür die Anforderung an die Zusammensetzung des Ministerkabinetts weg.

grundsätzlich die Zustimmung beider Häuser für die Verabschiedung eines Gesetzes notwendig ist, soll die Beteiligung des Hauses der Völker in Zukunft auf die Fälle beschränkt werden, in denen vitale nationale Interessen berührt werden. Die vitalen Interessen werden gegenüber der bisherigen Verfassung genauer definiert, Art. IV § 12. Der Katalog dessen, was unter die vitalen Interessen fällt, ist allerdings weit gefasst; dementsprechend groß ist die Zahl der Fälle, in denen sich ein konstituierendes Volk auf ein vitales Interesse berufen kann. Zudem sollen die Abgeordneten jedes konstituierenden Volkes mit Zwei-Drittel-Mehrheit bestimmen dürfen, dass auch eine Frage jenseits des Verfassungskatalogs der vitalen Interessen als ein solches vitale Interesse zu behandeln ist. Insofern führt der Verfassungsentwurf nicht zu einer inhaltlichen Einschränkung des Begriffs der vitalen Interessen.

Prozedural soll auch in Zukunft eine einfache Mehrheit der Vertreter einer der drei konstituierenden Völker im Haus der Völker genügen, um das Vorliegen eines vitalen Interesses gemäß den Kriterien des Verfassungsentwurfs zu erklären, nur im Fall, dass die Abgeordneten das vitale Interesse selbst definierten, benötigen sie eine Zwei-Drittel-Mehrheit. Damit werden auch prozedural keine sehr hohen Hürden für die Einlegung eines Vetos errichtet.

Allerdings unterliegt dies in Zukunft einer Kontrolle durch das Verfassungsgericht, wenn die Vertreter einer anderen ethnischen Gruppe erklären, dass ein Fall eines zum Veto berechtigenden vitalen Interesses nicht gegeben ist. Somit wird der Begriff des vitalen Interesses juridifiziert. Das Verfassungsgericht soll Kontrollkompetenzen in prozeduraler wie auch materialer Hinsicht besitzen. Dies kann grundsätzlich zu einer Einschränkung dieser Blockademöglichkeit führen. Allerdings fehlt es dem Gericht an einem materiellen Maßstab, wenn die qualifizierte Mehrheit der Abgeordneten einer Gruppe selbst definiert, was ein vitales Interesse ist. Hier kann das Verfassungsgericht in der Substanz nur dem Mehrheitsbeschluss folgen.

Innerhalb des Abgeordnetenhauses werden die Qualifikationen für die zustimmende Mehrheit abgeschwächt, Art. IV § 10 lit. f, was wiederum als eine Loslösung der Entscheidungsfindung von ethnischen Zwängen zu begrüßen ist. Allerdings sollen weiterhin die äußersten Anstrengungen unternommen werden, dass das Mehrheitsvotum wenigstens ein Drittel der Stimmen der Abgeordneten jeder Untergliederung umfasst. Allerdings ist nicht mehr geregelt, welche Konsequenzen die Nichterreichung dieses Zieles hat.

Die genannte Bestimmung spricht von einem Drittel der Delegierten oder Mitgliedern von jeder Entität. Der Begriff Entität bezieht sich aber auf die territorialen Einheiten – s. Art. I § 3 auf die territorialen Untergliederungen.

Es muss begrüßt werden, dass Art. IV § 10 die Entitätsabstimmungen im Haus der Völker abschafft. Das erscheint nur logisch. Das Haus der Völker ist ein Bundesorgan, und zwar eine echte Gesetzgebungskammer. Die Zusammensetzung des Hauses der Völker garantiert die angemessene Repräsentation der konstitutiven Ethnien. Es ist darüber hinaus nicht notwendig und untergrübe die Willensbildung auf der Gesamtstaatsebene, wenn die Vertretung der Ethnien Mehrheiten nicht nur durch die Mehrheit der Mitglieder des Hauses der Völker, sondern zusätzlich – gewissermaßen zur Sicherung einer doppelten Mehrheit - innerhalb der ethnischen Blöcke die Mehrheit erreicht werden müssten. Das nähme dem Haus der Völker seine eigentliche Daseinsberechtigung. Es würde dann genügen, dass die Parlamente der Untergliederungen abstimmen.

### **4.3. Parlamentsauflösung**

Das Parlament soll ein Selbstaufhebungsrecht haben, das allein durch die Geschäftsordnung geregelt wird. Irgendwelche qualifizierten Mehrheiten oder zwingenden Voraussetzungen für diese Selbstaufhebung werden in der Verfassung nicht genannt. Dies erscheint nicht unproblematisch angesichts der politisch instabilen Lage in Bosnien-Herzegowina. Denn auf diese Weise könnte eine einfache Mehrheit dafür sorgen, dass die laufende Legislaturperiode beendet wird. Deutschland hat mit einem einfachen Parlamentsauflösungsrecht in der Weimarer Republik sehr schlechte Erfahrungen gemacht und aus diesem Grund auf Bundesebene eine solche Möglichkeit ganz ausgeschlossen<sup>25</sup>. Das heißt nicht, dass ein Parlamentsselbstaufhebungsrecht mit demokratischen Grundsätzen unvereinbar wäre. Ganz im Gegenteil lässt sich vertreten, dass das Parlament als Vertreter des Souveräns auch das Recht hat, über die Fortdauer seines Mandats zu entscheiden. Viele demokratische Staaten sehen daher auch kein Problem in einem Selbstaufhebungsrecht des Parlamentes und entsprechende Regelungen führen zu keinen Schwierigkeiten<sup>26</sup>. Allerdings müssen derartige Kompetenzen im politischen Kontext gesehen werden und vor dem

---

<sup>25</sup> Vgl. Art. 67 und 68 GG

<sup>26</sup> Als bekanntestes Beispiel kann Großbritannien angeführt werden, wo das Parlament über ein weitgehend unbegrenztes Selbstaufhebungsrecht verfügt.

Hintergrund einer Instabilität liegen in einem voraussetzungslosen Selbstauflösungsrecht nicht geringe Gefahren.

Nicht unkritischer muss auch das Auflösungsrecht des Präsidenten gesehen werden. Es ist an keine inhaltlichen Voraussetzungen gebunden und verlangt allein die Beratung mit den Vizepräsidenten und dem Premierminister sowie dem Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung, ohne dass sich aus der Konsultationspflicht eine Bindung an die jeweiligen Voten ergibt. Damit hat es allein der Präsident in der Hand, das Parlament jederzeit aufzulösen, und dies schafft nicht geringe Gefahren des Eingriffs von Seiten der Exekutive in die Arbeit des Parlamentes.

In diesem Zusammenhang erhebt sich auch die Bestimmung nicht über alle Kritik, dass ein nach einer Auflösung des Parlaments gewähltes neues Parlament nur für die Dauer der verbliebenen Legislaturperiode des aufgelösten Parlamentes ein Mandat besitzt. Dies bedeutete zum einen, dass das „nachgewählte“ Parlament nur ein solches von minderen Rechten ist, dabei ist es genauso durch den Wählerwillen mandatiert wie ein im regulären Turnus gewähltes Parlament. Zudem führte die Beschränkung auf eine verkürzte Legislaturperiode zu einer Vermehrung der Wahlvorgänge, und dies nimmt nicht nur der einzelnen Wahl ihre Bedeutung, sondern vergrößerte auch die politische Unruhe, welche mit Wahlen notwendigerweise einhergeht. Schließlich wird ein etwa auf zwei Jahre gewähltes Parlament nur sehr eingeschränkt seine Hauptaufgabe, nämlich den Gesetzeserlass erfüllen können.

## 5. ART. V DIE PRÄSIDENTSCHAFT

### 5.1. Zusammensetzung und Funktionen

Der Verfassungsvorschlag bemüht sich auch bei der Neugestaltung des Präsidentenamtes um eine Abkehr von den ethnisch paritätisch zusammengesetzten Ämtern. Aber auch hier wird nur ein erster Schritt unternommen. Denn zwar wird ein von einer Person besetztes Präsidentenamt geschaffen, doch werden dem Präsidenten zwei Vizepräsidenten zur Seite gestellt, die jeweils verschiedenen konstituierenden Völkern angehören müssen; man kann diese gewissermaßen als die zurückgestuften Mitpräsidenten der bisherigen Verfassung verstehen. Doch trotz der Hierarchisierung innerhalb des Präsidentenamtes bleibt es bei der ethnischen Verankerung der Mitglieder der Präsidentschaft, denn sie werden von den jeweiligen ethnisch bestimmten Abgeordnetengruppen des Hauses der Völker gewählt. Damit erscheint der einzelne Kandidat nicht mehr als Vertreter des gesamten bosnisch-herzegowinischen Volkes, und es fehlt auch an einer durch allgemeine – durchaus auch indirekte – Wahlen vermittelte Legitimation des Präsidenten. Dass dieser nur *primus inter pares* ist zeigt denn auch die Rotation als Möglichkeit seiner Bestimmung. Es fügt sich in das Bild, dass in Art. V Ziff. 4 lit. b der Präsidentschaft insgesamt – und eben nicht dem Präsidenten, zugeschrieben wird, die Einheit des Staates zu repräsentieren. Das lässt dieses Amt fragwürdig erscheinen. Jedenfalls sollte die Diskrepanz zwischen dem Verfahren der Ernennung und den dem Präsidenten übertragenen Aufgaben, welche den Gesamtstaat betreffen – wie etwa die Parlamentsauflösung – überwunden werden.

Die dem Präsidenten zugewiesenen Funktionen weisen ihn als eine im wesentlichen auf repräsentative Aufgaben beschränkte Figur aus, vergleichbar dem deutschen Bundespräsidenten<sup>27</sup>. Davon weicht seine oben beschriebene Kompetenz, das Parlament aus freien Stücken und lediglich nach Konsultation aufzulösen ab.

Die Kompetenz, die Verteidigung von Bosnien-Herzegowina zu regeln, Art. V § 4 lit. b i, bietet Raum für Interpretationen. Ist damit allein ein Verordnungsrecht gemeint oder soll die Präsidentschaft insgesamt zum Oberkommandierenden der Streitkräfte werden? Die Wortwahl in dieser äußerst wichtigen Frage sollte so eindeutig sein, dass ein Streit über die hier übertragenen Kompetenzen ausgeschlossen ist.

---

<sup>27</sup> Vgl. Art. 59, 60 GG

## 5.2. Amtsenthebung

Das vorgesehene Impeachment-Verfahren ist für sich genommen nicht ungewöhnlich. In vielen Staaten unterliegen die Präsidenten einer Kontrolle. Ungewöhnlich sind allerdings die Voraussetzungen für die Einleitung eines Impeachment-Verfahrens. Den allgemeinen Standards entspricht es noch, ein Impeachment-Verfahren wegen des Bruchs der Verfassung oder staatlicher Gesetze zuzulassen<sup>28</sup>. Ungewöhnlich hingegen ist die Zulässigkeit eines solchen Verfahrens wegen „Inkompetenz“. Denn dieses Wort beschreibt im politischen Kampf häufig nichts anderes als Divergenzen in politischen Überzeugungen oder im politischen Handeln. Es entzieht sich einer judiziellen Kontrolle. Damit wird das Impeachmentverfahren aber zu einem Mittel für das Parlament, den bzw. die Präsidenten jederzeit aus politischen Gründen zu entlassen. Bezeichnenderweise ist auch kein Gericht oder gerichtsähnliches Organ in das Impeachmentverfahren einbezogen, das Verfahren ist im wesentlichen auf eine Abstimmung im Abgeordnetenhaus beschränkt. Auf diese Weise gerät die Präsidentschaft in eine nicht unbedenkliche Abhängigkeit von dem Parlament und es besteht die nicht geringe Gefahr, dass sie in die politischen Kämpfe einbezogen wird. Dies aber ist einem Organ, welches das Staatsoberhaupt bildet und den Staat nach innen wie nach außen vertritt, nur sehr bedingt zuträglich.

## 5.3. Immunität

Die Immunität des Staatsoberhauptes ist eine in den meisten Verfassungsordnungen übliche Einrichtung. In der Regel wird die Strafverfolgung auf bestimmte Straftaten beschränkt oder sie wird überhaupt während der Amtszeit völlig ausgesetzt oder sie bleibt bestimmten Gerichten, etwa dem Verfassungsgericht vorbehalten<sup>29</sup>.

Die in dem Verfassungsentwurf getroffene Regelung dürfte im Ernstfall relativ wirkungslos bleiben, weil die getroffene Formulierung dem Präsidenten nur geringen Schutz bietet. Er soll nämlich strafrechtlich nicht belangt werden können für Akte, welche er in Ausübung seines Amtes und in Einklang mit seinen Amtspflichten vorgenommen hat. Strafrechtlich wird eine Person aber regelmäßig nur wegen Begehens einer Straftat verfolgt. Die Begehung einer Straftat gehört aber zweifelsohne nicht zu den Amtspflichten des Präsidenten. D.h. wenn immer er eine Straftat begeht, handelt er nicht in Einklang mit seinen

---

<sup>28</sup> Vgl. Art. 61 GG; Art. 67 ff. der Verfassung der Französischen Republik, Art. 93 der Verfassung der Russischen Föderation

<sup>29</sup> Vgl. etwa Art. 67 ff. der Verfassung der französischen Republik

Amtspflichten und genießt also keine Immunität. Der einzige Schutz den er insoweit genießt, liegt darin, dass allein das Verfassungsgericht von Bosnien-Herzegowina die ausschließliche Zuständigkeit hat, festzustellen, ob der Präsident in Einklang mit seinen Amtspflichten gehandelt hat. Dies ist ein gewisser verfahrensmäßiger Schutz, bietet aber keine umfassende Immunität.

Verfahrensmäßig ist nicht geklärt, wer die Überprüfung der Einhaltung der Amtspflichten vor dem Verfassungsgericht einleiten kann. Die bisherige Verfassung, deren Abschnitt über das Verfassungsgericht unverändert bleiben soll, sieht eine Zuständigkeit des Verfassungsgerichts für eine Präsidentenanklage nicht vor. Dementsprechend ist auch nicht das Verfahren geregelt. Dies müsste also in dem Entwurf für die Verfassungsänderung geschehen.

#### **5.4. Der Ministerrat**

In Art. V – Council of Ministers – § 4 lit. a. wird bestimmt, dass die Mitglieder des Ministerrates keine anderen Mandate, Ämter oder beruflichen Tätigkeiten ausüben dürfen. Dies ist eine Regelung, welche sich in vielen, wenn auch durchaus nicht in allen Rechtsordnungen findet<sup>30</sup>. Ziel ist natürlich die Vermeidung von Interessenüberschneidungen. Angesichts der Gefahren, die daraus herrühren könnten, dass Abgeordnete der Parlamente der Untergliederungen in der Regierung des Gesamtstaates sitzen, ist die Einführung einer ausdrücklichen Inkompatibilitätsregelung zu begrüßen.

Der Ministerrat wird systematisch weiterhin gewissermaßen als ein Anhang der Präsidentschaft behandelt, indem sich die ihn betreffenden Regelungen in demselben Artikel wie die Präsidentschaft befinden.

Allerdings sind die ihn betreffenden Regelungen erheblich ausgeweitet worden. Festgehalten wird auch hier an der ethnischen Parität durch die Einführung von zwei stellvertretenden Ministerpräsidenten jeweils aus den konstituierenden Völkern. Dafür wird das bisherige Erfordernis, dass nicht mehr als Zwei-Drittel der Minister aus der Föderation kommen dürfen, fallen gelassen. Insofern wurde die Aufstellung der Ministerriege vereinfacht. Andererseits bedarf nunmehr die gesamte Ministerriege der Zustimmung durch

---

<sup>30</sup> In der Bundesrepublik Deutschland etwa sind die Regelungen betreffend die Vereinbarkeit von Wahlämtern nicht mit der wünschenswerten Klarheit geregelt. In Frankreich werden regelmäßig Wahlämter kumuliert; eine jüngere Gesetzgebung versuchte dem entgegenzusteuern, bislang nur mit mässigem Erfolg. Allerdings erlaubt die französische Verfassung nicht, dass Regierungsmitglieder ein parlamentarisches Mandat besitzen. Art. V Council of Ministers § 4 kommt der französischen Bestimmung inhaltlich sehr nahe.

das Abgeordnetenhaus, Art. V § 2 f. Dies findet seine Entsprechung im Entscheidungsverfahren des Ministerrates. Regierungsentscheidungen sollen nach Möglichkeit im Konsens getroffen werden; sollte dies nicht gelingen, genügt eine einfache Mehrheit, allerdings müssen Minister von jedem der konstituierenden Völker für die Entscheidung stimmen, Art. V § 7.

Die der Regierung zugewiesenen Aufgaben bleiben konturenlos. Dass die erste Pflicht der Regierung die Verteidigung der Verfassung und der Grundrechte ist, erscheint banal, denn alle Staatsorgane – und nicht bloß die Regierung stehen in dieser Pflicht. Insofern die ausdrückliche Nennung nur im Zusammenhang mit der Regierung irreführend, weil sie zu dem Schluss leiten könnte, diese Pflicht bestehe nur für die Regierung. Zudem sollte nicht verkannt werden, dass gerade die Regierung das größte Gefährdungspotential für die Verletzung der Grundrechte bietet. Daher ist die Betrauung der Regierung mit der Verteidigung der Verfassung gelinde gesagt merkwürdig. Angemessener wäre es, diese Rolle dem Verfassungsgericht zuzuweisen.

Die Verordnungskompetenz der Regierung bedarf ebenfalls einer genaueren Reflektion. Wenn es heißt, dass die Regierung die für die Implementierung der Gesetze notwendigen Verordnungen erlässt und ihr insofern keine Handlungsvoraussetzungen noch Handlungsmaßstäbe genannt werden, so kann sich daraus eine sehr umfassende Regierungsherrschaft ergeben. Ein autonomes Verordnungsrecht ist zwar vielen Verfassungen gemein, auch solchen mit etablierten Demokratien<sup>31</sup>, doch darf darüber nicht vergessen werden, dass die Regierung eine solche Kompetenz sehr extensiv auslegen kann, so dass der Gesetzgeber bei der politischen Gestaltung in den Hintergrund geraten könnte.

Die Aufgabe, das effektive Funktionieren des Staates zu sichern, Art. V § 5 lit. a viii, ist ein weiterer Allgemeinplatz, welcher einer gerichtlichen Überprüfung nicht zugänglich ist und dessen normativer Wert sehr gering veranschlagt werden muss.

---

<sup>31</sup> Vgl. Art. 37 der Verfassung der französischen Republik; Art. 90 der Verfassung der Russischen Föderation



## 6. Schlussfolgerungen

### 6.1. Notwendigkeit einer Verfassungsreform

Bosnien-Herzegowina hat bereits eine Verfassung, insofern stellt sich natürlich die Frage nach der Notwendigkeit einer Verfassungsreform. Die bislang geltende Verfassung ist aber, wie eingangs dargestellt, aus völkerrechtlichen Verhandlungen in einer historisch für Bosnien-Herzegowina prekären Zeit hervorgegangen und trägt bis zum heutigen Tage die Spuren der geschichtlichen Umstände, unter denen sie entstanden ist. Eine Beteiligung des Volkes hat damals nicht stattgefunden<sup>32</sup>. Insofern scheint es – zunächst einmal unabhängig vom Inhalt – durchaus gerechtfertigt, dass das Volk nunmehr nachholt, was ihm 1995 vorenthalten worden ist.

Verfassungen dienen heutzutage auch als Kristallisationspunkte für die Identifizierung eines Volkes mit seinem Staat<sup>33</sup>. Auch in Bosnien-Herzegowina kann der Prozess der Verfassungsgebung und insbesondere das Ergebnis eines solchen Prozesses identitätsstiftend wirken – über alle Differenzen zwischen den Ethnien hinweg.

Dass sich die politischen Kräfte daran machen, ihrem Staat ein von ihnen selbst geschaffenes Gründungsdokument zu erarbeiten, kann daher nur begrüßt werden.

Von den grundsätzlichen Erwägungen, welche für eine Verfassungsgebung in Bosnien-Herzegowina sprechen, abgesehen, hat sich das bisher geltende Dokument als in vielerlei Hinsicht unzureichend erwiesen. Dies gilt insbesondere für die mangelnde Behandlung vieler Themen – beispielhaft sei nur die unzureichende Form der Kompetenzabgrenzung oder die fehlende Regelung über finanzielle Eigenmittel des Gesamtstaates genannt – wie auch die Ethnozentrierung der bisherigen Verfassung, die mehr um die Austarierung einer Machtbalance zwischen den konstituierenden Völkern in Bosnien-Herzegowina bemüht war als um die Errichtung eines demokratischen Rechtsstaates.

---

<sup>32</sup> Es ist nur bezeichnend, dass ein offizieller Text dieser Verfassung den Landessprachen nicht veröffentlicht worden ist.

<sup>33</sup> Ähnliche Überlegungen haben auch hinter dem Vertrag über die Verfassung der Europäischen Union gestanden.

## **6.2. Totalrevision oder Teilreform**

Vor diesem Hintergrund kann die Frage aufgeworfen werden, ob nicht eine Totalrevision der Verfassung das angemessene Mittel wäre, um die die oben genannten Probleme zu lösen, statt einer Teilreform eines in jeder Hinsicht mangelhaften Dokumentes.

Eine Verfassungsreform findet aber in einem politischen Umfeld statt, und das kann einem Wandel mehr oder weniger günstig sein. In Bosnien-Herzegowina herrscht noch ein nicht geringes Misstrauen zwischen den Bevölkerungsteilen, welches der Erarbeitung eines Verfassungsentwurfs aus einem Guss entgegensteht. Wenn aber die Erarbeitung eines Gesamtentwurfs nicht möglich ist, erscheint es nicht nur vertretbar, sondern wünschenswert, dass die Änderung der Verfassung wenigstens in Einzelschritten durchgeführt wird. Dadurch wird auch sichergestellt, dass immer ein überkommener Normenbestand der Verfassung fortgilt, und dies ist in Zeiten politischer Instabilität von nicht zu unterschätzender Bedeutung.

## **6.3. Nicht behandelte Themen**

Der Verfassungsentwurf beansprucht nicht, die bestehende Verfassung umfassend zu reformieren. Vielmehr beschränkt er sich auf eine Änderung von drei allerdings sehr zentralen Artikeln der Verfassung. Damit bleiben andere Regelungsbereiche der Verfassung unverändert, auch wenn ein Reformbedarf besteht. Dies gilt etwa für Art. VI der Dayton-Verfassung betreffend das Verfassungsgericht Bosnien-Herzegowinas. Dieses Gericht hätte sowohl in seiner Zusammensetzung wie auch im Hinblick auf seine Zuständigkeiten durchaus reformiert werden können. In gleicher Weise bedürfte auch die Finanzierung des Gesamtstaates dringend einer Reform dahingehend, dass er auf eine eigene Finanzgrundlage gestellt wird und nicht mehr von den Zuweisungen der Untergliederungen abhängt.

Doch kann und soll der vorliegende Reformversuch nicht als eine abschließende Totalrevision der Verfassung von Bosnien-Herzegowina verstanden werden, sondern nur als ein erster vorsichtiger Schritt, sich von den in Dayton niedergelegten Prinzipien freizumachen. Die Unterlassung der Reformierung wichtiger Bereiche soll dementsprechend nicht als ein Fehler dieses Reformversuchs, sondern als eine dringende Aufgabe eines zukünftigen angesehen werden.

#### **6.4. Bewertung des Entwurfs der Verfassungsänderung**

Wenn im Vorangehenden eine im Wesentlichen kritische Bestandsaufnahme des Verfassungsänderungsentwurfs erfolgte, so darf dies nicht missverstanden werden. Die Fixierung auf die Kritik sollte nicht bedeuten, dass der Verfassungsentwurf abzulehnen wäre. Vielmehr wurden die zu Bedenken Anlass gebenden Punkte herausgearbeitet, weil auf diese Weise am deutlichsten sich zeigt, wo und wie eine Verbesserung des bisherigen Entwurfs vorgenommen werden kann.

Abgesehen von einigen systematischen Fehleinordnungen weist der bisherige Verfassungsentwurf zwei besonders problematische Punkte auf. Zum einen stattet er den Gesamtstaat nicht mit einem Kompetenz- und Machtbündel aus, dass die Staatlichkeit dieses Gebildes sich über alle Zweifel erhebe. Durch die zögerliche und zurückhaltende Zuweisung von Kompetenzen bleibt Bosnien-Herzegowina auf einer Stufe, welche es seinen Untergliederungen schwerfallen lässt, es als einen vollwertigen Staat ernst zu nehmen.

Der zweite kritische Punkt ist darin auszumachen, dass die Strukturen Bosnien-Herzegowinas auch weiterhin ethnozentriert sind und nicht nur alle wesentlichen Staatsorgane paritätisch besetzt werden sollen, sondern auch wichtige Entscheidungsverfahren im Staat so gestaltet werden, dass immer eine Minderheit zu einer Blockade führen kann. Damit kann das politische Leben jederzeit paralysiert werden. Natürlich ist sich der Gutachter bewusst, dass damit heikelste Fragen des politischen Zusammenlebens in Bosnien-Herzegowina angesprochen werden. Und es mag auch sein, dass die bisherigen Reformen das Äußerste darstellen, was derzeit an Reformen möglich ist. Trotzdem darf nicht vergessen werden, dass weitere Reformbemühungen in die Richtung gehen müssen, die Ethnozentrierung der staatlichen Institutionen zu reduzieren. Denn nicht in der Institutionalisierung ethnischer Differenzen, sondern in ihrer Überwindung liegt auf Dauer das einzig probate Mittel einen funktionierenden sozialen, demokratischen Rechtsstaat zu schaffen.