

Die Verfassungsdebatte: Zwischenbilanz und Herausforderungen für Bosnien-Herzegowina

ZUSAMMENFASSUNG UND KOMMENTAR DER KONFERENZ IN SARAJEVO

Am 5./6. Mai 2006 veranstalteten die in Bosnien-Herzegowina tätigen Büros der (vier) deutschen politischen Stiftungen, die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Konrad-Adenauer-Stiftung, die Heinrich-Böll-Stiftung und die Friedrich-Naumann-Stiftung, gemeinsam in Sarajevo eine Konferenz unter dem Titel "Die Verfassungsdebatte: Zwischenbilanz und Herausforderungen für Bosnien-Herzegowina".

Die Stiftungen hatten die Initiative dazu ergriffen, nachdem in den vergangenen Monaten die Vereinigten Staaten bzw. ihr in Sarajevo residierender Botschafter Douglas McElhaney intensiv mit den Führern der politischen Parteien des Landes über ein Programm über die Änderung der "Dayton-Verfassung" verhandelt und – mit starkem politischen Druck – auch ihre Zustimmung zu einem minimalen Programm der Verfassungsreform erhalten hatte. Die von den deutschen Stiftungen geplante Konferenz sollte in der Schlussphase der Verhandlungen, kurz vor der entscheidenden Parlamentssitzung stattfinden, musste aber verschoben werden. Nach eintätiger Debatte sprach sich das Repräsentantenhaus des Zentralparlaments ("Parlamentarische Versammlung"), mit 26 von 42 Stimmen bei 16 Gegenstimmen zwar deutlich für die Änderung der Verfassung aus, verfehlte aber die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit (vgl. Art. X Punkt 1. der Verfassung) mit 2 Stimmen knapp.

Die Enttäuschung über das Ergebnis war besonders bei den Vertretern der in Bosnien-Herzegowina tätigen internationalen Organisationen und den diplomatischen Vertretungen der EU-Staaten groß.

Die politischen Stiftungen sagten die Konferenz nicht nur nicht ab, sondern hielten – im Gegenteil – ihre Durchführung jetzt für eher noch wichtiger. Mit ihrem gemeinsamen Auftreten wollten sie den in Bosnien-Herzegowina maßgebenden politischen Kräften signalisieren, dass bei einer Reform bzw. Änderung der Verfassung ein breiter Konsens und die Suche nach dem Kompromiss über die Grenzen der politischen Lager hinweg von besonderer Bedeutung ist.

Das Programm der Konferenz gliederte sich in fünf Panels: (1) Die Verfassungsdebatte – Stellenwert und politische Bewertung. Konsens und Kontroverse in der öffentlichen Debatte; (2) Die Verfassungsdebatte und die Herausforderungen aus wirtschaftlicher und sozialer Sicht; (3) Die Verfassungsdebatte und das Ziel eines funktionsfähigen und effizienten Staates; (4) Die Verfassungsdebatte, der Bürgerstaat, die Menschenrechte und die Interessen der konstituierenden Völker; (5) Die Verfassungsdebatte und die Integration in die Europäische Union. In den Gegenstand eines jeden Panels wurde unter der Leitung eines Moderators von einem Referenten eingeführt. Danach kamen jeweils drei Kommentatoren zu Wort und nach ihnen das Plenum. Den Rahmen der

Veranstaltung bildeten die Begrüßung und Einführung durch den Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Bosnien-Herzegowina, Herrn Arne Freiherr von Kittlitz und Ottendorf. Den Abschluss bildeten die Zusammenfassung der Konferenzergebnisse durch den Autor dieses Beitrages und der Auftritt des Hohen Repräsentanten der Staatengemeinschaft für Bosnien-Herzegowina und Sonderbeauftragten der Europäischen Union, Herrn Dr. Christian Schwarz-Schilling.

Der Verlauf hat gezeigt, dass die Veranstalter richtig daran getan haben, die Konferenz nicht abzusagen. Vielmehr konnten sie sich in der Einschätzung bestätigt fühlen, dass die Fortsetzung der Verfassungsdebatte trotz Verfehlung der notwendigen verfassungsändernden Mehrheit im Repräsentantenhaus eher noch wichtiger geworden ist. Die folgende Zusammenfassung der Konferenz bestätigt das.

ZUSAMMENFASSUNG DER KONFERENZERGEBNISSE

Das Programm hat in fünf Panels Problemfelder der Politik formuliert, auf denen sich der Staat Bosnien-Herzegowina bewähren muss, die für Bosnien-Herzegowina große, ja größte Herausforderungen darstellen, aber zugleich Felder sind, vor denen im Prinzip jeder moderne Staat steht. Es sind Sachprobleme, die er bewältigen muss, an denen er von seinen Bürgern gemessen wird, von deren erfolgreicher Bewältigung das Ansehen des Staates in seiner Nachbarschaft und weltweit abhängt.

Welches sind diese Herausforderungen? In den thematischen Ausrichtungen der Panels sind sie erfasst: Dynamische Entfaltung der Wirtschaft und der Infrastruktur des Landes; Aufbau und Leistungsfähigkeit von Institutionen sozialer Sicherung; funktionsfähige, effiziente und sparsame Organisation des Staates, seiner Institutionen sowie die kommunale Selbstverwaltung; effektive Gewährleistung von Menschen- und Bürgerrechten; Fähigkeit zur Integration in die europäischen Strukturen, insbesondere die Erreichung der Beitrittsfähigkeit zur Europäischen Union.

Das Anliegen der Konferenz bestand darin, diese Herausforderungen, vor denen Bosnien-Herzegowina steht, im Prisma der vorgesehenen Verfassungsreform, der vorgeschlagenen und in der vergangenen Woche im Parlament gescheiterten Verfassungsänderungen zu betrachten. Es ging zugleich darum, eine Zwischenbilanz zu der Frage der Reformbedürftigkeit der Staatlichkeit Bosnien-Herzegowinas und ihrer Verfassung zu ziehen. Meinerseits tue ich das in dieser Zusammenfassung in der Abfolge der folgenden vier Problemkomplexe bzw. Fragen:

War die Verfassungsänderung nötig oder nicht? Wenn ja, warum?

1. Wie ist das Scheitern der Verfassungsreform einzuschätzen und zu bewerten? Inwieweit kann man wirklich von einem "Scheitern" sprechen? Mit welchem Vergleichsmaßstab messen wir das und bewerten wir die nach dem Scheitern der Verfassungsänderung eingetretene Lage?

2. Lässt sich auch eine positive, eine Gegenbilanz der Verfassungsdebatte, ihres - vorläufigen - Ablaufes ziehen, und, wenn ja, welches sind ihre weiterführenden Elemente und eventuellen Fortschritte?

3. Mit welchen Akzentsetzungen könnte, sollte oder gar müsste die Verfassungsdebatte weitergeführt werden? Woran sollte man sich dabei orientieren?

Zu 1.: War die Verfassungsänderung nötig oder nicht?

Die Antwort darauf war nicht ganz unumstritten, aber es herrschte auf Seiten der Referenten und Diskussionsteilnehmer doch weitgehend Einigkeit darüber, dass die Verfassungsreform nötig, ja dass sie dringend nötig sei. Besonders nachdrücklich ist diese Position aus der Sicht der Wirtschaft betont und auch vom Standpunkt der geforderten sozialen Leistungsfähigkeit des Staates unterstrichen worden. Im Fokus der Kritik der Ökonomen (und nicht nur von ihnen!) standen die störenden Wirkungen, die von der absolut dominanten Ethnostruktur des Staates, von der (ethnoterritorialen) Abschottung der "Entiteten" Respublika Srpska und

Föderation Bosnien-Herzegowina auch bezüglich der Wirtschaft ausgehen. Als ihre hauptsächlich negativen Folgen wurden folgende Punkte herausgestellt:

- die das Wirtschaftsleben künstlich störenden Binnengrenzen im Lande,
- die inhomogenen Investitionsbedingungen infolge der dezentralen Wirtschaftsgesetzgebung der Regionen des Landes,
- die dadurch bewirkte Einengung der Märkte auf wirtschaftlich viel zu kleine Räume und
- der wegen dieser und sonstiger Hemmnisse viel zu langsame Ausbau der Infrastruktur des Landes.

Zugleich wurde die tiefe Differenz, der eklatante Widerspruch dieser Verhältnisse zu den Hauptentwicklungstrends in Europa und weltweit hervorgehoben, nämlich die Öffnung der Grenzen, der Abbau direkter und indirekter Hindernisse; die Globalisierung der Märkte, die dadurch verschärfte internationalen Konkurrenz und, davon ausgelöst und beschleunigt, der Zwang zur Effizienzsteigerung in Produktion, Dienstleistung und Vermarktung, ein von hier aus sich immer mächtiger aufbauender Druck hin zur Schaffung einer Staatsorganisation und insbesondere einer Staatsverwaltung, die dieser dynamischen, sozio-ökonomischen Entwicklung Stand hält und mit ihr Schritt hält. Kernforderungen, die von verschiedenen Referenten und Diskussionsteilnehmern in diesem Zusammenhang an die Adresse des Staates gerichtet wurden, waren bzw. sind:

- die Identifizierung der Aufgaben, die entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip auf der zentralen Staatsebene Bosnien-Herzegowinas erfüllt werden müssen; weil sie nur dort mit der notwendigen Qualität erfüllt werden können;
- eine effiziente, professionelle Erfüllung der staatlichen Aufgaben;

- kostengünstige staatliche bzw. behördliche Verfahren, die rationale Entscheidungen zügig gewährleisten;
- die Befriedigung der realen ökonomischen, sozialen und beruflichen Interessen der Bürger Bosnien-Herzegowinas, insbesondere ihrer sozialen Rechte. Dabei wurde besonders darauf hingewiesen (Nedim Ademović), dass die Präambel der Verfassung des Landes und der im Anhang I. zur Verfassung in Verweisung genommene Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte der Vereinten Nationen vom 16.12.1966 – jeweils als in Bosnien-Herzegowina unmittelbar geltendes Recht! – dem gesamtstaatlichen Parlament rechtliche Ansätze, nämlich quasi kompetentielle Ermächtigungen dafür lieferten, einschlägige Gesetze zu erlassen, mit anderen Worten, die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Verfassung zugleich als Kompetenzbestimmungen des zentralen Gesetzgebers, der parlamentarischen Versammlung, zu verstehen und zu nutzen.

Generell wurden damit drei Schlussfolgerungen für die verfassungsrechtliche Entwicklung des Landes gezogen:

- 1) die Reduzierung, Relativierung bzw. Herunterstufung der Macht des ethnischen Prinzips auf ein vernünftiges Maß, anders gesagt,
- 2) die entschlossene Stärkung der über- bzw. internationalen, ethno-neutralen Interessenorientierung in der Staatstätigkeit, in den Entscheidungsprozessen der Staatsorgane und Behörden,
- 3) die Stärkung der gesamtstaatlichen Kompetenzen Bosnien-Herzegowinas in eben diesem Interesse durch die zur Entscheidung gestellten Verfassungsänderungen und durch noch weitere, über sie hinausgehende Schritte einer Reform der Verfassung von Dayton.

Diese Einschätzung wurde von fast allen Referenten, Kommentatoren und Diskussions-

teilnehmern nachdrücklich bestätigt, insbesondere vom Standpunkt der Grund- und Menschenrechte (Panel 4). Es bestand weitgehend Einigkeit hinsichtlich der Kritik, dass auf diesem Gebiet eine große, allzu große Kluft zwischen der Deklaration der Menschenrechte in der Verfassung einerseits und der Realität ihrer schwachen oder nicht einmal ansatzweise erfolgten Verwirklichung festzustellen sei. Die Diskussion vermittelte den Eindruck, dass man sich im Raum der Politik, der maßgebenden politischen Akteure des Landes noch gar nicht so recht der juristischen Möglichkeiten bewusst geworden sei, die in den sehr weit reichenden und ungewöhnlich entschiedenen Menschenrechtsbekenntnissen der Dayton-Verfassung "schlummern"!

In der kritischen Diagnose hinsichtlich der dafür verantwortlichen Gründe war man sich im Kreise der Konferenzteilnehmer weitgehend einig. Herausgestellt wurden besonders: die immer wieder und zu Recht auch in diesem Zusammenhang beklagte Dominanz der Ethnizität, ferner die stereotypen politischen bzw. mentalen Vorprägungen aus der Vergangenheit, die Ineffizienz der staatlichen Institutionen, ihre Schwäche auf allen Ebenen des Staatsaufbaus, das Implementierungsdefizit namentlich hinsichtlich der örtlichen Selbstverwaltung, die einschneidende ethnische Relativierung des Wahlrechts, die (auch) damit eng verbundene Schwächung der demokratischen Verfahren und Institutionen, die sich demgegenüber allzu stark und mächtig in den Vordergrund drängende Macht spezifisch ethnisch gestützter Machtgruppen und Machtkartelle.

Umgekehrt machte diese Diagnose klar, dass die Schwäche der Implementierung der Menschen- und Bürgerrechte ganz wesentlich eine Folge der Schwäche eines kulturell basierten, traditionell fundierten Bewusstseins von der Bedeutung und Macht des Individuums ist.

Als Jurist wird man auch auf das für die Rechtskultur des Landes bzw. der Region charakteristische Phänomen hinweisen müssen, nämlich auf die große, traditionelle Diskrepanz zwischen dem (geschriebenen)

law in the books und dem (tatsächlich gelebten) law in action.

Hinsichtlich der "Wahrnehmung" der Verfassungsreform auf Seiten der Konferenzteilnehmer kann man feststellen, dass sie ganz überwiegend als ein zwar kleiner, aber wichtiger Schritt hin zu mehr Effizienz, Rationalität, Sachproblembezogenheit begrüßt wurde. Die Ökonomen gingen teilweise so weit zu prognostizieren, dass sich unter dem immer mächtiger werdenden Außen- und Binnendruck die Verfassungsreform alsbald unausweichlich durchsetzen und sie noch vertieft werden werde.

Zu 2.: Wie ist das Scheitern der Verfassungsreform zu beurteilen? Nach welchem Maßstab sollen wir das bewerten?

Die Diskussionen der Konferenz haben gezeigt, dass das Urteil über das Scheitern der Verfassungsreform und die nun entstandene Lage härter oder milder bzw. differenzierter ausfiel, je nachdem, nach welchem Vergleichsmaßstab es – explizit oder implizit – gefällt wurde.

Es sind verschiedene Maßstäbe der Bewertung und Einschätzung denkbar: Man könnte ausgehen von der Verfassungsgebung oder auch Verfassungsänderungen in anderen (postkommunistischen) Transformationsstaaten, sei es a) der Region, namentlich Ex-Jugoslawiens, oder sei es b) solcher Staaten wie Polen, Ukraine oder Russland. Naturgemäß drängt es sich auf, zum Vergleich Ex-Jugoslawien heranzuziehen. Angesichts der überwältigend großen Probleme, vor denen die Menschen in Bosnien-Herzegowina stehen, ist aber die Gefahr groß, die in anderen postkommunistischen Staaten vollzogenen Verfassungsreformen zu idealisieren, die Lage in Bosnien-Herzegowina hingegen noch "schwärzer" zu sehen, als sie ist. Gegenüber dieser Neigung ist es sinnvoll, daran zu erinnern, dass z. B. die Verfassungsreform, der Durchbruch zu einer voll funktionsfähigen Verfassung in Polen gut sieben Jahre gedauert hat, nämlich erst 1997 vollzogen wurde, dass die Ukraine bis heute zu keiner stabilen, von den politischen Eliten des Landes in breitem Konsens getragenen Verfassungsordnung

erreicht worden ist und dass die föderale Verfassung in Russland nur um den Preis eines Staatsstreiches Präsident Jelzins und der mit Hilfe von Panzern bewirkten Auflösung des Parlaments und eines darauf folgenden manipulierten Verfassungsreferendums (mit entsprechend verminderter Legitimationswirkung!) möglich gewesen ist.

Was Bosnien-Herzegowina anbelangt, plädiere ich dafür, das Land nicht am Fall und Schicksal fremder Nationen, Völker oder Staaten zu messen, sondern von seinen eigenen Voraussetzungen für den Aufbau moderner Staatlichkeit, eines modernen Verwaltungs- und Verfassungsstaates, auszugehen. Ich denke, die Feststellung ist sehr wichtig, dass Bosnien-Herzegowina im Vergleich zu den anderen postkommunistischen Staaten Europas sich in einer grundverschiedenen Lage befindet, in einer Lage, die äußerst kompliziert, schwierig, hochgradig belastet und daher überaus prekär ist. Im Vergleich zu den anderen postkommunistischen Staaten ist das Bewusstsein der eigenen Staatlichkeit keine Selbstverständlichkeit.

Die Schwierigkeiten des Landes hängen ganz wesentlich damit zusammen, dass jene entscheidende politische bzw. geistige Voraussetzung in Bosnien-Herzegowina nicht da ist, welche die Grundlage für die Errichtung des demokratischen Verfassungsstaates in Europa war – nämlich der Nationalstaat, d. h. ein Staat mit einem relativ hohen Maß nationaler, politischer, sozialer und mentaler Homogenität. Die von einem Diskussionsteilnehmer vertretene These, dass in Europa das Problem des Nationalstaats "bereits vor 100 Jahren gelöst" worden sei, mag, was den theoretischen politischen Ansatz anbelangt, richtig sein; denn in der Tat setzte sich in und nach der Französischen Revolution die Verbindung des Nationalstaats mit dem Prinzip der Demokratie und des Rechtsstaates schrittweise durch. Gleichwohl erlebte das Nationalstaatsprinzip in Europa seinen vollkommenen Sieg erst am Ende des 20. Jahrhunderts, und dies gerade in Ostmittel-, Ost- und Südosteuropa sowie – das sollten wir nicht vergessen – auch in Deutschland mit der Wiedervereinigung!

Dieser Siegeszug des Nationalstaatsprinzips hatte ebenfalls Auswirkungen auf Bosnien-Herzegowina, aber in seinem Fall nicht integrierend, sondern im Gegenteil, und dies in höchst tragischer Weise, desintegrierend und mit mörderischen Folgen. Die Dayton-Verfassung hat das Prinzip der Nationalität zwar aufgegriffen, aber ambivalent und widersprüchlich: einerseits betont sie mit großem Nachdruck, angefangen bei ihrer Präambel und aufgehört mit ihrem Anhang, die Menschenrechte, Demokratie und Recht. Sie ist also in materieller Hinsicht dezidiert universal, übernational, auf das Individuum als Menschen und Bürger ausgerichtet. Andererseits aber sind die tragenden Bestimmungen über die Staatsorganisation, über die organisatorischen, institutionellen und verfahrensmäßigen Grundlagen der Staatsorgane nach einem konträren Prinzip strukturiert und normiert, nämlich national-ethnisch, also partikular, mit dem Akzent auf der Gemeinschaft, dem Kollektiv. Die verfassungsgebende Gewalt liegt nämlich nicht bei dem „Volk“ von Bosnien-Herzegowina, bei seinen Bürgern, sondern definitiv bei seinen "konstituierenden Völkern", den Bosniaken, Kroaten und Serben, wie es am Ende der Präambel der Verfassung heißt, während die Bürger nachrangig, an zweiter Stelle rangieren. Sie sind daher, juristisch gesehen, durch die "Völker" mediatisiert. Dies ist der Gründungs- und Konstruktionsfehler der Dayton-Verfassung, aus dem viele juristische Unklarheiten, Paradoxien bis hin zu Absurditäten resultieren. Dafür haben Referate und Diskussionsbeiträge seit gestern nicht wenige Beispiele geliefert!

Der tiefe Widerspruch in der Verfassung von Dayton zwischen dem (individuellen) Menschenrechtsprinzip als der angeblich maßgebenden materialen Wertorientierung des Staates einerseits, und der Ausgestaltung der (formalen) Staatsorganisation nach dem konträren ethnischen Prinzip hat tiefere Wurzeln, denn er spiegelt zwei Kulturen wider, von denen die eine in Bosnien-Herzegowina eine lange, dominierende Tradition hat, während die andere nur schwach ausgeprägt war und ist, nämlich der Vorrang der Gemeinschaft vor dem Einzelnen. Ein kurzer Rückblick in die Geschichte mag das verdeutlichen:

(1) Während der Zugehörigkeit Bosnien-Herzegowinas zum Osmanischen Reich herrschte das Millet-System, also die rechtliche Mediatisierung der Menschen durch ihre jeweilige national-religiöse Gemeinschaft (millet).

(2) Aufs engste mit den agrarischen Sozialstrukturen verknüpft, wirkte das System nach der österreichischen Okkupation (1878) und in der Zwischenkriegszeit während des Königreichs Jugoslawien mächtig fort.

(3) Im kommunistischen Jugoslawien wurde die Mediatisierung des Individuums durch kollektive Gemeinschaften noch dadurch verstärkt, dass im Zeichen der Ideologie des "Selbstverwaltungssozialismus" der Einzelne eingegliedert war in politische, betriebliche und territoriale sowie – zunehmend – auch ethnisch bestimmte Gemeinschaften. Zugleich wirkte die traditionelle, national-religiöse Struktur hinter der Fassade des Staatsatheismus mehr oder weniger stark fort.

(4) Zwar sind im postkommunistischen Bosnien-Herzegowina einige dieser Kollektivformen der kommunistischen Epoche verschwunden, aber zugleich sind die ethnisch-nationalen Gemeinschaften in dominante Positionen eingerückt. Zugleich national-religiös ausgerichtet, sind sie nun, was früher in Bosnien-Herzegowina nicht der Fall war, noch territorial definiert, als "konstituierende Völker" in den (ethnisch bestimmten) "Entitäten" bzw. Kantonen.

Das Schicksal Jugoslawiens im Allgemeinen und Bosnien-Herzegowinas im Besonderen spiegelt seit 1990 gewissermaßen die Pathologien des Nationalstaatsprinzips wider, die seinen Siegeszug als dessen Kehrseite seit der Französischen Revolution in Europa und darüber hinaus begleitet haben:

- die ethnische Segregation durch Gewalt, durch Vertreibung und/oder Ermordung jeweils anderer "störender" Volkzugehöriger, mit der Konsequenz der

- ethnischen Territorialisierung der einstigen Teilrepublik Jugoslawiens und dementsprechend die
- Gestaltung des Staates in Form eines multinational strukturierten Bundesstaates mit stark konföderativen Zügen.

Dies aber ist die komplizierteste Form eines Staates überhaupt. Seine Existenz ist wegen der mächtigen zentrifugalen Kräfte am stärksten gefährdet; seine Angelegenheiten sind am schwierigsten zu regieren und zu verwalten. Die sich daraus ergebenden Folgen und Begleiterscheinungen jener Pathologien durchzogen, teils explizit, teils implizit, viele Referate und Diskussionsbeiträge. Sie lassen sich in fünf Punkten zusammenfassen:

- (1) ein minimales oder gar fehlendes Vertrauen zwischen den Volksgruppen,
- (2) ein schwacher oder gar fehlender inter-ethnischer Konsens,
- (3) schwache oder gar fehlende sozio-ökonomische interethnische Homogenität,
- (4) schwaches oder gar fehlendes gesamtstaatliches, staatsnationales, überethnisches Bewusstsein und
- (5) die machtpolitische Instrumentalisierung (und Manipulation) der ethnischen Differenz zwischen den Volksgruppen und Bürgern durch die politischen Eliten der "konstituierenden Völker".

Aus allen diesen Erscheinungen, Umständen und Faktoren ergibt sich die gewiss nicht überraschende, gleichwohl aber bedrückende Schlussfolgerung: Die Bürger von Bosnien-Herzegowina müssen den weitesten und steinigsten Weg zurücklegen hin zu einer funktionierenden modernen, demokratischen Verfassungsstaatlichkeit, und diese Aussage, diese Einschätzung, gilt sowohl im vertikalen, historischen als auch im horizontalen Gegenwartsvergleich – zumindest für bzw. in Europa.

Lässt man diese Tatsachen mit ihrer vollen Wucht auf sich wirken, dann scheint, gemessen an den Ausgangsbedingungen Bosnien-Herzegowinas, die Zwischenbilanz seiner Verfassungsdebatte, des Prozesses hin zur Verfassungsänderung nicht ganz so schlecht oder gar hoffnungslos! Damit bin ich bei dem dritten Fragekomplex:

Zu 3.: Gibt es auch positive Elemente, Momente, Erfolge, Fortschritte auf dem Weg zur Integration des Staates Bosnien-Herzegowina?

Referenten und Diskussionsteilnehmer haben das Scheitern der Verfassungsreform fast durchgehend bedauert, aber bei der politischen Einschätzung des Ernstes der Lage Unterschiede erkennen lassen. Zwar haben viele ihre große Enttäuschung nicht verhehlt und manche starke Besorgnis zum Ausdruck gebracht, aber überwiegend schien man doch eher zuversichtlich zu sein, dass die Verfassungsreform nicht definitiv gescheitert, sondern letztlich nur aufgeschoben sei, sie jedenfalls weitergehen müsse und weitergehen würde. Worauf gründet sich diese verhalten optimistische Einschätzung? Aus den Referaten und Diskussionsbeiträgen schälten sich fünf positive Momente heraus, die sich als Fortschritte in einem breit, umfassend verstandenen Verfassungsreformprozess bewerten lassen:

(1) Es wurde betont, dass erstmals das Verfahren der Verfassungsänderung förmlich, nach den Vorgaben der Verfassung, praktiziert worden sei.

(2) Erstmals habe die Verfassungsdebatte bzw. -diskussion über den Kreis der politischen Eliten der Parteien hinaus auch im Kreis der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) stattgefunden. Allerdings wurden insofern gewisse kritische Einschränkungen gemacht und Bewertungsunterschiede sichtbar. Insgesamt überwog die Meinung, dass die breite Verfassungsdiskussion noch zu gering gewesen sei, sie daher in Zukunft noch wesentlich intensiviert werden müsse. Die kritische Einschätzung stützte sich auf insgesamt vier Beobachtungen:

- der Verfassungsausschuss des Parlaments sei zu passiv gewesen, habe also die ihm an sich zukommende wichtige Rolle in der Debatte nicht erkannt und genutzt;
- die in der Debatte aktiv gewordenen NGOs seien letztlich nicht genügend repräsentativ, sondern eher kleine, wenngleich sehr sachkundige und hochprofessionelle Zirkel gewesen (dem wurde allerdings teilweise widersprochen, insbesondere aus dem Kreis der Jugendorganisationen der Föderation Bosnien-Herzegowina, bei denen eine intensive Verfassungsdiskussion stattgefunden habe, so Todorović);
- die breite Öffentlichkeit, die große Masse der Bürger habe mehr oder weniger desinteressiert abseits gestanden, ohne Kenntnis über die Inhalte der Verfassungsreform;
- die Bedeutung der Verfassungsreform für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen der Wirtschaft, der unternehmerischen Tätigkeit, der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Generierung von Wachstum sowie für die Verbesserung generell der sozialen Lage sei – zu Unrecht – fast völlig unbeachtet geblieben und daher nicht in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt worden. Damit habe man eine wichtige Möglichkeit ungenutzt gelassen, die Verfassungsreform in breiten Kreisen der Bevölkerung populär zu machen.

(3) Erstmals hätten sich bei einer Verfassungsdebatte bzw. bei der Abstimmung über die Verfassungsreform die Konfliktlinien quer durch die ethnopolitischen Parteien gezogen und sich die Bildung zweier ethnisch gemischter Lager ergeben, die sich jeweils primär an bestimmten (übernationalen) sachlichen politischen Positionen orientiert hätten.

(4) Fast eine Zwei-Drittel-Mehrheit, nämlich 26:16 Stimmen, habe immerhin für die Verfassungsänderung votiert, und wenn man diejenigen, denen die Reform nicht weit genug gegangen sei und die sie deswegen ab-

gelehnt hätten, noch dem Lager der Befürworter hinzuzähle, dann ergebe sich die Feststellung, dass die Verfassungsänderung dieser – minimalen – Reichweite jedenfalls von einer deutlichen Zwei-Drittel-Mehrheit letztlich befürwortet worden sei!

(5) Positiv sei schließlich zu bewerten, dass die Zustimmung zur Verfassungsreform nach einer relativ kurzen Zeit der Verfassungsdebatte von ca. 3 – 4 Jahren zustande gekommen sei, obwohl der Plan der Verfassungsänderung von vornherein durch schwere Hypotheken belastet und das Verhältnis Bosnien-Herzegowinas zu seiner "eigenen" Verfassung – im Vergleich zu einem "normalen" Nationalstaat – überhaupt durch starke Anormalität geprägt sei. Das zeigen in der Tat die folgenden drei Punkte überdeutlich:

- Die Dayton-Verfassung sei nicht das Werk einer nationalen Verfassungsgebung Bosnien-Herzegowinas, sondern fernab des Landes, auf einer US-Militärbasis in Ohio, und in einem ungewöhnlichen Verfahren, in der Form eines von mehreren Staaten geschlossenen völkerrechtlichen Vertrages und zugleich unter massivem Druck von außen verabschiedet und in Kraft gesetzt worden. In eben diesem Verfahren sei auch die an sich noch geltende frühere Verfassung der jugoslawischen Gliedrepublik Bosnien-Herzegowina außer Kraft gesetzt worden. (Der in der Diskussion gezogene Vergleich zwischen diesem Vorgang und der Entstehung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland 1948/49 ist allerdings irreführend, denn das deutsche Grundgesetz ist von einer spezifischen verfassungsgebenden Versammlung, nämlich dem „Parlamentarischen Rat“ aus gewählten Parlamentariern ausgearbeitet und beschlossen worden. Zwar haben die drei Westalliierten auf den Prozess der Verfassungsgebung Einfluss genommen, sich das Recht zu seiner "Genehmigung" vorbehalten und dieses auch ausgeübt, aber insgesamt muss ihr Einfluss auf den Inhalt des deutschen Verfassungswerks eher als gering eingestuft werden.).

- Der eigentliche Zweck der Verhandlungen von Dayton bestand nicht darin, Bosnien-Herzegowina eine tragfähige zukunftsweisende Verfassung zu geben, sondern primär den Bürger- und Völkerkrieg in dem Land zu beendigen, den in Gang befindlichen Völkermord zu unterbinden, seine Fortsetzung zu verhindern, den Waffenstillstand zu sichern und die verfeindeten Kriegsparteien und Völker zum Frieden zu zwingen. Diese Aufgaben hat 'Dayton', wie das verflossene Jahrzehnt gezeigt hat, lösen können, während die Grenzen und Schwächen seines Verfassungskompromisses ebenso offenkundig geworden sind wie die Zweischneidigkeit des mit außerordentlichen, kommissarischen Vollmachten ausgestatteten Hohen Repräsentanten der Staatengemeinschaft.

(6) Die Bevölkerung Bosnien-Herzegowinas war an der Verfassungsgebung in gar keiner Weise, nicht einmal mittelbar beteiligt, weswegen ihr das Verfassungswerk von Dayton wie ein "Okroi" zutiefst fremd ist und sein muss.

Daher müssen die Bürger von Bosnien-Herzegowina die wahrhaft elementare Voraussetzung des viel berufenen *ownership*, also die Gewinnung der Souveränität in und über ihren Staat, erst schaffen: nämlich sich ihrer verfassungsgebenden Gewalt, ihres *pouvoir constituant*, bemächtigen, sich seiner wirklich bewusst werden, selbst in den Verfassungsraum ihres Staates einziehen. Damit einhergehen müssen Erkenntnis und Bewusstsein, dass die Verfassung von Dayton nicht unantastbar, unabänderbar ist.

Zugleich handelt es sich hier um den schwierigen Prozess der Nationsbildung, der Bildung eines Staatsvolkes von Bosnien-Herzegowina, und der vorerst nicht zu dem erhofften Ergebnis gelangte Prozess der Verfassungsänderung war und ist ein wesentlicher Schritt hin zu der Erfahrung der eigenen Verantwortung für das Land, der mögliche Beginn der Erfahrung als Staatnation.

Gewiss ist die Enttäuschung über den langsamen, vielfach gefährdeten und prekären Fortschritt auf diesem Wege, die Ungeduld der NGOs, vieler Bürger, Wirtschaftsunternehmen des Landes, der "Internationalen" und des Auslandes verständlich; bedenkt man aber, dass die Schwierigkeiten Bosnien-Herzegowinas, zu einem funktionsfähigen demokratischen Verfassungsstaat zu gelangen, aus den genannten Gründen im Vergleich zu "normalen" Staaten noch um ein Vielfaches gesteigert sind, wird man seine Erwartungen auf ein realistisches Maß herunterschrauben müssen. Dann aber wird sichtbar, dass Bosnien-Herzegowina in dem Jahrzehnt seit Dayton beachtliche Fortschritte gemacht hat. Man muss allerdings feststellen, dass sie ohne die vielfältige Unterstützung von Seiten der Internationalen und insbesondere ohne den Druck und Zwang des Hohen Repräsentanten allein nicht möglich gewesen wären.

Zu 4.: Auf welche Weise, mit welchen Akzentsetzungen könnte oder sollte die Verfassungsdebatte weitergeführt werden? Woran sollte man sich dabei orientieren?

Die Verfassungsdebatte bzw. Verfassungsreform betrifft – ihrer Natur nach – die strategische Entwicklungsperspektive des Staates, seine Entwicklung. Überlegungen und Vorschläge zur Fortsetzung der Verfassungsreform müssen daher als erstes strategische Ansätze für die Staats- und Nationsbildung in Bosnien-Herzegowina identifizieren. Sie müssen dann operativ, mehr oder weniger konkret, umgesetzt werden. Den Referaten, Kommentaren und Diskussionsbeiträgen der Konferenz konnte man, ausdrücklich oder "zwischen den Zeilen", jedenfalls fünf solcher strategischen Ansätze entnehmen:

(1) Gezielt übernationale, interethnische, nichtethnische bzw. ethno-neutrale (dynamische) Faktoren im Staats- und Gesellschaftsleben des Landes stärken, und zwar sowohl ihrer Art nach "weiche", sozio-psychologische, als auch "harte", institutionelle Faktoren. Als solche wurden genannt – Förderung und Marktintegration der Wirtschaftsunternehmen (natürlich unter Einschluss der Wirtschaftsgesetzgebung), Aus-

bau des Verkehrs- und Kommunikationsnetzes, der Infrastruktur, Einrichtung bzw. Förderung von Institutionen sozialer Sicherung, auch hier über die Aktivierung der gesamtstaatlichen "implied powers" der Dayton-Verfassung, Effektivierung der noch immer weitgehend auf der Stufe der Deklaration verharrenden Menschenrechtsgarantien durch einschlägige Gesetze, Verfahren, Einrichtungen, Aufbau und Ausbau professionell arbeitender Behörden der allgemeinen Staatsverwaltung sowie zur möglichst weitgehenden gleichmäßigen

Gewährleistung öffentlicher Sicherheit und Ordnung im ganzen Staatsgebiet der Ausbau integrierter Polizeibehörden.

(2) Die Reduktion der Bedeutung des Prinzips der Ethnizität in der Staatsorganisation auf ein vernünftiges Maß, d. h. sich am Grundsatz wirksamer Erfüllung der notwendigen Staatsaufgaben entsprechend den in EU-Europa erwarteten und eingeforderten Qualitätsstandards zu orientieren, ergänzt um die notwendigen Institutionen des von der Dayton-Verfassung vorgesehenen Schutzes nationaler/ethnischer Minderheiten (Art. 2.1. i. V. m. Anhang I sowie Annex 6 der Verfassung);

(3) Reform der Staatsorganisation Bosnien-Herzegowinas mit dem allgemeinen Ziel, sie schlanker, rationaler, wirksamer und zugleich kostengünstiger zu machen, in zweierlei Richtungen:

a) deutliche Erweiterung der ethno-neutralen, sachpolitischen Kompetenzen des Gesamtstaates auf dem Gebiet der Gesetzgebung;

b) Ersetzung des (heute) fünfgliedrigen Staatsaufbaus durch einen der Größe Bosnien-Herzegowinas angemessenen dreigliedrigen Staatsaufbau in der folgenden Weise:

- Abschaffung der "Kantone" und Umwandlung der "Entiteten" in Gliedstaaten eines (normalen) Bundesstaates, einer "Bundesrepublik Bosnien-Herzegowina" – mit entsprechendem

Minderheitenstatus der jeweils anderen Volksgruppen sowie

- Stärkung und Effektivierung der kommunalen Selbstverwaltung als unterster staatlicher Ebene.

Im Ergebnis entstünde dann ein Bundesstaat mit drei Verwaltungsebenen: Zentralstaat; Gliedstaaten; Gebietskörperschaften der kommunalen Selbstverwaltung.

(4) Stärkung eines gesamtstaatlichen, auf Bosnien-Herzegowina bezogenen Staatsbewusstseins insbesondere auch durch die entschlossene Stärkung und Förderung von politischem Realismus, d. h. der Einsicht, dass Bosnien-Herzegowina als Staat nicht verschwinden wird, sondern in seiner heutigen Form, hervorgegangen aus der einstigen Teilrepublik Jugoslawiens, in die internationalen Staatengemeinschaft und namentlich in die europäischen Strukturen noch tiefer, und zwar mit der Aussicht auf die Mitgliedschaft in der Europäischen Union integriert werden soll und integriert werden wird.

(5) Die Verfassungsreform kann nur schrittweise erfolgen, auf der Basis der Dayton-Verfassung, da ihre Ersetzung durch Ausarbeitung einer völlig neuen Staatsverfassung keine realistische politische Alternative ist. Für den langsamen, evolutiven Weg der Verfassungsreform sprechen gerade die (beschriebenen) ungünstigen Voraussetzungen für die Errichtung eines effektiven demokratischen Verfassungsstaates Bosnien-Herzegowina. Zugleich birgt die Verfassung von Dayton, worauf mehrere Referenten und Diskussionsteilnehmer mit überzeugenden Argumenten hingewiesen haben, normative Reserven, die von den politischen Eliten des Landes noch nicht hinreichend erkannt, im Staatsleben bei weitem nicht ausgeschöpft sind. Hinweise darauf und Ansätze dazu liefert insbesondere die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts von Bosnien-Herzegowina.

(6) Die Verfassungsreform muss Teilelement einer inneren Dynamik im Lande hin zu effektiver Staatlichkeit sein. Hauptfaktoren dieser auf die Integration im Gesamt-

staat hinwirkenden Dynamik können nur übernationale, ethno-neutrale Akteure sein, und dies sind in erster Linie Wirtschaftsunternehmen sowie menschen- und minderheitenrechtsorientierte Nichtregierungsorganisationen, jeweils im Bund mit interethnisch strukturierten bzw. ausgerichteten politischen Parteien und den im Lande tätigen internationalen Organisationen. Ihre Vernetzung und Entwicklung zu einer funktionsfähigen Zivilgesellschaft im gesamtstaatlichen Maßstab sollte, ja müßte die Kräfte der gesamtstaatlichen Verfassungsreform stärken, wie umgekehrt ihrerseits Fortschritte der Verfassungsreform des Gesamtstaates die Herausbildung einer funktionsfähigen Zivilgesellschaft unterstützen. Die in der Diskussion aufgeworfene Frage, was in diesem Prozess denn "die Henne" und was das "Ei" sei, die Zivilgesellschaft oder der funktionsfähige Gesamtstaat, findet hier seine Antwort: Beide Institutionen eines modernen, europäischen, auf Menschenrechte gegründeten Staatslebens können sich nur gemeinsam, in einem dialektischen, sich gleichsam hochschaukelnden, evolutiven Prozess entwickeln. Eine innere, stabile Dynamik eines solchen Prozesses zu erreichen, muss Ziel der Politik in und für Bosnien-Herzegowina sein.

Eine sich wie ein roter Faden durch viele Referate und Diskussionsbeiträge ziehender Gedanke war die These, Bosnien-Herzegowina stehe unter enormen Zeitdruck, sei mit den für notwendig erkannten Fortschritten schon stark im Verzug, habe für sie nicht mehr lange Zeit, die Zeit laufe dem Lande davon. Als Ausdruck von Gefühlen der Besorgnis und der Ungeduld kann man solche Äußerungen und Einschätzungen gewiss gut verstehen. Gleichwohl halte ich sie aber – auch und gerade im Ansatz – für verkehrt. Völker, Gesellschaften, Staaten müssen sich für die Lösung ihrer mehr oder weniger schwierigen Probleme so viel Zeit nehmen, wie sie zu ihrer wirksamen, nachhaltigen und sich in der Zukunft bewährenden Lösung brauchen. Diese Zeit haben sie, und sie müssen sie immer haben, denn eine ernsthafte Alternative besteht dazu letztlich nicht. Die Lösung ihrer Probleme kann ihnen niemand abnehmen! Wesentlich, ja entscheidend aber ist die Erkenntnis,

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BOSNIEN

OTTO LUCHTERHANDT

Mai 2006

www.kas.de/bosnien

www.kas.de

dass das feste Fundament wirksamer Staatlichkeit – nämlich Homogenität, Konsens und Vertrauen im Gemeinwesen – ihrer Eigenart entsprechend nur langsam wachsen können und eben dafür Zeit brauchen. Diese Zeit aber muss auch Bosnien-Herzegowina haben, wenn der Staat lebensfähig sein und eine Zukunft als Mitglied der Europäischen Union haben soll!