

---

## KOMENTIRANI SAŽETAK

### **Pregled dosadašnjih ustavnih rasprava i izazovi za Bosnu i Hercegovinu (sažetak konferencije u Sarajevu)<sup>1</sup>**

Napisao Otto Luchterhandt/Univerzitet Hamburg

5. i 6. maja 2006. su (četiri) njemačke političke fondacije, Fondacija-Friedrich-Ebert, Fondacija-Konrad-Adenauer, Fondacija-Heinrich-Böll i Fondacija-Friedrich-Naumann, koje imaju svoje urede u Bosni i Hercegovini, zajednički organizirale konferenciju u Sarajevu pod naslovom „Pregled dosadašnjih ustavnih rasprava i izazovi za Bosnu i Hercegovinu“. Fondacije su preuzele ovu inicijativu nakon što su u proteklim mjesecima Sjedinjene Američke Države, odnosno njihov ambasador koji ima svoje sjedište u Sarajevu, ambasador Douglas McElhaney, intenzivno pregovarali sa liderima političkih stranaka u državi o programu izmjena „Dejtonskog ustava“ ove zemlje, te - kroz pojačan pritisak - i dobili njihov pristanak za jedan minimalni program ustavnih reformi. Konferencija koju su planirale njemačke fondacije trebala je biti održana u završnoj fazi pregovora, ali neposredno prije odlučujućeg parlamentarnog zasjedanja konferencija je morala biti odgođena, zbog toga što je zasjedanje održano ranije nego što je planirano. Nakon jednodnevne debate Predstavnički dom Parlamentarne skupštine se doduše jasno izjasnio, od ukupno 42 glasa, sa 26 glasova za i 16 protiv izmjene ustava, ali nije uspio da dobije potrebnu dvotrećinsku većinu (vidi Član X stavka 1. Ustava) i to za samo 2 glasa.

---

<sup>1</sup> Ovaj tekst ne predstavlja mišljenje četiri njemačke političke Fondacije, koje su ovu konferenciju zajedno organizirale, nego predstavlja isključivo mišljenje prof. dr. Luchterhandta, Univerzitet Hamburg, koji je i jedini autor ovog teksta.

Razočarenje zbog ovog rezultata je posebno bilo izraženo kod međunarodne zajednice i diplomatskih predstavništava EU-zemalja koje su prisutne u Bosni i Hercegovini.

Političke fondacije ne samo da nisu otkazale konferenciju, nego su smatrali – šta više – da je njeno održavanje sada čak od još većeg značaja. Sa svojim zajedničkim nastupom htjeli su da signaliziraju relevantnim političkim snagama u Bosni i Hercegovini da je kod reforme odnosno izmjene Ustava od posebnog značaja široki konsenzus i traganje za kompromisima koja idu izvan granica političkih tabora.

Program konferencije se dijeli u pet panela: (1) Ustavna rasprava – Značaj i političko vrednovanje. Konsenzus i kontroverze u javnoj debati; (2) Ustavna rasprava i izazovi iz ekonomske i socijalne perspektive; (3) Ustavna rasprava i cilj funkcionalne i efikasne države; (4) Ustavna rasprava, građanska država, ljudska prava i interesi konstitutivnih naroda; (5) Ustavna rasprava i integracija u Europsku uniju. U predmet svakog panela pojedinačno uvod je dao jedan izlagač, a svaki panel je vodio po jedan moderator. Nakon toga su po tri komentatora imala riječ a nakon njih plenum. Okvir konferencije je činio pozdrav i uvodno izlaganje od strane ambasadora Savezne Republike Njemačke u Bosni i Hercegovini, g. Arne Freiherr von Kittlitz und Ottendorf, i, u ime Fondacija koje učestvuju, Direktorica ureda Fondacije-Heinrich-Böll u Sarajevu, gospođa Mirela Grünther-Dečević. Kraj je činio sažetak konferencijskih rezultata koju je uradio autor ovog teksta te nastup Visokog predstavnika međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini i Specijalnog predstavnika Europske unije za Bosnu i Hercegovinu, dr. Christian Schwarz-Schillinga.

U panelim su učestvovali visoko rangirana imena. Izlagači su bili sociolog prof. dr. Slavo Kukić, Sveučilište Mostar (panel 1); ekonomista dr. Duljko Hasić, Vanjskotrgovinska komora Bosne i Hercegovine (2); politolog dr. Asim Mujkić, Univerzitet Sarajevo (3); Direktor Helsinškog odbora za ljudska prava u Republici Srpskoj, Branko Todorović (4), i ambasador Zlatko Dizdarević (5). Od komentator se moraju posebno istaći Predsjedavajući Ustavno-pravne komisije Predstavničkog doma, Mirsad Ćeman; Predsjednik Socijaldemokratske stranke Bosne i Hercegovine Zlatko Lagumdžija, Predsjednik Helsinškog komiteta za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, Srđan Dizdarević; Načelnik općine Novi Grad, Sarajevo, Damir Hadžić.

Posebno je bitno spomenuti učešće profesora državnog prava, prof. dr. Edina Šarčevića sa Univerziteta u Leipzigu.

Sami tok konferencije je pokazao da su organizatori bili u pravu što nisu otkazali konferenciju. Čak se potvrdila njihova procjena da je nastavak ustavne rasprave, uprkos neuspjehu zbog nedobivanja potrebne većine za ustavne izmjene u Predstavničkom domu, postala još značajnija. Sažetak konferencije koji slijedi će to samo potvrditi.

### **Sažetak rezultata konferencije**

Program je u pet panela formulirao problematična područja politike u kojima se država Bosna i Hercegovina mora dokazati, a koja za Bosnu i Hercegovinu predstavljaju velike, čak najveće izazove, ali koja su istovremeno oblasti pred kojima u principu stoji svaka moderna država. To su objektivni problemi koje država mora prevazići, po kojima je mjere građani, a od uspješnog prevazilaženja istih zavisi ugled države u susjedstvu i u cijelom svijetu.

Koji su to izazovi? Oni su obuhvaćeni u tematskim smjerovima panela: dinamičan razvoj ekonomije i infrastrukture zemlje; izgradnja i djelotvornost institucija za socijalnu sigurnost; funkcionalna, efikasna i ekonomična organizacija države, njenih institucija kao i komunalna samouprava; efektivna zaštita ljudskih i građanskih prava; sposobnost integracije u evropske strukture, posebno dostizanje sposobnosti pristupanja u Evropsku uniju.

Intencija ove konferencije je bila posmatrati ove izazove, pred kojima Bosna i Hercegovina stoji kroz prizmu predviđene ustavne reforme i predloženih ustavnih promjena koje prošle sedmice nisu usvojene u Parlamentu. U isto vrijeme cilj je bio napraviti međubilancu o pitanju potrebe za reformom državnosti Bosne i Hercegovine i njenog Ustava.

Ja ću to s moje strane uraditi u ovom sažetku kroz sljedeća četiri kompleksa problema odnosno pitanja:

Da li je izmjena ustava bila neophodna ili ne? Ako jeste, zašto?

1. Kako se treba procijeniti i ocijeniti neuspjeh ustavnih reformi? Koliko se zaista može govoriti o „neuspjehu“? Sa kojim komparativnim mjerilom ćemo mjeriti i ocijeniti situaciju koju imamo nakon neuspjeha izmjena Ustava?
2. Da li se može zaključiti jedna pozitivna bilanca, jedna suprotna bilanca ustavne rasprave, njenog - prethodnog - odvijanja, i ako da, koji su to elementi koji vode dalje i kakav je eventualni napredak?
3. Sa kojim naglaskom bi se mogla, trebala ili morala nastaviti ustavna rasprava? Prema čemu bi se tu trebalo orijentirati?

### **Za 1.: Da li je izmjena ustava bila neophodna ili ne?**

Odgovor na ovo pitanje nije bio tako nesporan, ali većina izlagača i učesnika diskusije su se većinom složili u tome da je ustavna reforma neophodna, da je čak prijeko potrebna. Ova pozicija je posebno istaknuta iz ekonomske perspektive ali i iz perspektive zahtijevane socijalne djelotvornosti države. U fokusu kritike koja je došla od ekonomista (i ne samo od njih!) je bio ometajući učinak koji proističe iz apsolutno dominantne etničke strukture države, iz (etnoteritorijalne) zatvorenosti „entiteta“ Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine, a koji se odnosi na ekonomiju. Kao uglavnom negativne posljedice toga istaknute su sljedeće tačke:

- unutrašnje granice u državi koje na neprirodan način ometaju ekonomski život,
- nehomogeni uslovi za investicije zbog decentralizirane ekonomske legislative regija ove države,
- usljed toga suženo tržište na ekonomski premala područja
- prespora izgradnja infrastrukture ove zemlje, koja je prouzrokovana ovim ili drugim smetnjama.

Istovremeno je istaknuta duboka razlika, eklatantna proturječnost ovih odnosa prema najvažnijim trendovima razvoja u Evropi i cijelom svijetu a koje su naime otvaranje granica, otklanjanje direktnih ili indirektnih prepreka; globalizacija tržišta, koja prouzrokuje pooštrenu međunarodnu konkurenciju, a koja opet rezultira u povećavanju efikasnosti proizvodnje, usluga i prodaje na tržištu. Kroz ovo se sve više povećava pritisak ka stvaranju jedne državne organizacije, a posebno jedne državne administracije, koja će izdržati ovaj dinamičan socijalno-ekonomski razvoj i koja će

držati korak sa istim. Najznačajniji zahtjevi, koji su različiti izlagači i učesnici diskusije u ovom kontekstu uputili na adresu države bili su, odnosno jesu:

- identifikacija zadataka koji se na osnovu supsidijarnog principa na centralnom nivou države Bosne i Hercegovine moraju ispuniti; zato što se samo tu mogu ispuniti uz neophodni kvalitet;
- efikasno, profesionalno izvršenje državnih zadataka;
- ekonomični državni odnosno upravni postupci koji na brz način osiguravaju racionalne odluke;
- zadovoljavanje realnih ekonomskih, socijalnih i poslovnih interesa građana Bosne i Hercegovine, posebno njihovih socijalnih prava. U ovom kontekstu je posebno ukazivano (Nedim Ademović) da preambula Ustava ove zemlje i Međunarodni pakt Ujedinjenih nacija od 16.12.1966. o ekonomskim, socijalnim i kulturološkim pravima, a na koji se referira i aneks I Ustava - a koji je u Bosni i Hercegovini neposredno važeće pravo! – daje državnom parlamentu pravne osnove, kvazikompetencijske ovlasti za usvajanje dotičnih zakona, drugim riječima rečeno, obaveze Ustava, koje se odnose na ljudska prava, trebaju da se shvate i iskoriste ujedno kao kompetencijska odredba od strane centralnog zakonodavnog tijela, parlamentarne skupštine.

Generalno su s time donesena tri zaključka za ustavno-pravni razvoj države:

- 1) reduciranje, relativiziranje odnosno degradiranje vlasti etničkog principa na jednu razumnu mjeru, drugim riječima
- 2) odlučno jačanje nadnacionalnog odnosno međunacionalnog, etnički neutralne interesne orijentacije u državnim poslovima, u procesima odlučivanja državnih organa i uprava,
- 3) jačanje cjelokupne državne kompetencije Bosne i Hercegovine baš u ovom interesu a kroz ustavne izmjene o kojima se odlučuje i kroz daljnje i dodatne korake reforme dejtonskog Ustava.

Ova procjena je snažno potvrđena od skoro svih izlagača, komentatora i učesnika diskusije, posebno sa stanovišta osnovnih i ljudskih prava (panel 4). Također su skoro svi bili složni u kritici, da u ovom području postoji veliki, preveliki razdor između Deklaracije o ljudskim pravima u Ustavu sa jedne strane i realnosti njihove izrazito

slabe ili čak u nekim slučajevima uopće ne postojeće primjene. Diskusija je davala utisak da u polju politike odlučujući politički akteri ove zemlje još uvijek nisu postali svjesni pravnih mogućnosti koje „drijemaju“ u širokim i neobično odlučnim priznanjima o ljudskim pravima dejtonskog Ustava!

Krug učesnika konferencije većinom se složio oko kritičke dijagnoze u odnosu na razloge koji su odgovorni za ovakvu situaciju. Posebice je istaknuto: dominacija etniciteta, na koju se i sa pravom i u ovom kontekstu žalilo, te stereotipi političkih odnosno mentalnih predubjeđenja iz prošlosti, neefikasnost državnih institucija, njihove slabosti na *svim* nivoima državne strukture, deficit implementacije koji se odnosi na lokalnu samoupravu, odlučujuće etničko relativiziranje izbornog prava, te slabljenje demokratskih postupaka i institucija koje je (također) usko vezano za to, i moć specifičnih etnički poduprijetih grupacija moći i kartela moći koja se nasuprot ovome snažno gura u prvi plan.

Obrnuto, ova dijagnoza jasno pokazuje da je slabost implementacije ljudskih i građanskih prava značajna posljedica slabosti jedne kulturološke i tradicionalno utemeljene svijesti o značaju i moći svake individue.

Sa pravnog stanovišta potrebno je ukazati na fenomen koji je karakterističan i za pravnu kulturu ove zemlje odnosno regije, naime na veliku tradicionalnu diskrepanciju između (pisanog) *law in the books* i (stvarno življenog) *law in action*.

S obzirom na „percepciju“ ustavne reforme od strane učesnika konferencije može se ustanoviti da je ona očigledno uglavnom pozdravljena kao jedan mali ali bitan korak ka većoj efikasnosti, racionalnosti i objektivnoj vezi s problemom. Ekonomisti su čak djelomično išli tako daleko i prognozirali da će pod sve jačim vanjskim i unutrašnjim pritiskom ustavna reforma vrlo brzo biti prihvaćena kao neizbježna, te će čak biti produbljena.

## **Za 2.: Kako se može ocijeniti neuspjeh ustavne reforme? Prema kojim parametrima je možemo vrednovati?**

Diskusije sa konferencije su pokazale da je osuda neuspjeha ustavne reforme te nastale situacije ispala oštrija ili slabija odnosno više diferencirana, zavisno o tome po kojim usporednim mjerama – eksplicitno ili implicitno – je donesena.

Mogući su različiti parametri za ocjenjivanje i procjenjivanje: moglo bi se početi od ustavotvornosti ili čak od izmjena ustava u drugim (postkomunističkim) državama u transformaciji, pa bile to a) regije, poimenično bivša Jugoslavija ili b) države kao što su Poljska, Ukrajina ili Rusija. Prirodno bi bilo da se napravi usporedba sa bivšom Jugoslavijom. S obzirom na ogromne probleme pred kojima se nalaze ljudi u Bosni i Hercegovini, opasnost je velika da se idealizira ustavna reforma koja se odvijala u drugim postkomunističkim zemljama, te da se gleda na situaciju u Bosni i Hercegovini kao na situaciju koja je „crnja“ nego što zaista jeste. Nasuprot ovom trendu imalo bi smisla podsjetiti se da je na primjer ustavna reforma, prodor ka u potpunosti funkcionalnom ustavu, u Poljskoj trajala sedam godina, naime ona je izvršena tek 1997. Da u Ukrajina ni do dan danas nije postignut stabilan Ustav koji podržava cijela politička elita u zemlji širokim konsenzusom, te da je federalni ustav u Rusiji bio samo moguć kroz plaćanje cijene jednog puča predsjednika Jelcina i kroz pomoć tenkova koji su imali učinak na raspuštanje parlamenta i jednog referenduma o ustavu, koji je uslijedio nakon toga i koji je bio izmanipuliran (sa odgovarajućim smanjenim učinkom legitimiteta!).

Što se tiče Bosne i Hercegovine plediram da se zemlja ne mjeri po padu i sudbini tuđih nacija, naroda i država, nego prema svojim vlastitim pretpostavkama za izgradnju moderne državnosti, moderne administrativne i ustavnopravne države. Mislim da je ova konstatacija jako bitna, da se Bosna i Hercegovina kada se uspoređi sa drugim postkomunističkim državama Evrope nalazi u jednoj apsolutno drugoj situaciji, koja je izuzetno komplikovana, teška i u najvišem stepenu opterećena i zbog toga jako kompleksna. Kada se uspoređi sa drugim post-komunističkim državama, svijest o vlastitoj državnosti ne razumije se sama po sebi.

Poteškoće ove zemlje su jako povezane s time da u Bosni i Hercegovini ne postoji odlučujuća politička odnosno duhovna pretpostavka, koja bi bila osnova za uspostavljanje jedne demokratske ustavno pravne države u Evropi – naime nacionalna država, tj. jedna država sa relativno visokim stepenom nacionalne, političke, socijalne i mentalne homogenosti. Teza, koju je zastupao jedan učesnik diskusije, da je u Evropi problem nacionalne države „već riješen prije 100 godina“, možda jeste ispravna što se tiče teoretskog političkog pristupa; jer se zaista u i nakon Francuske revolucije povezanost nacionalne države sa principom demokratije i pravne države korak po korak uspostavljala. Ipak je princip nacionalne države doživio svoju potpunu

pobjedu tek *krajem* 20. vijeka, i to upravo u srednjoistočnoj, istočnoj i jugoistočnoj Evropi, te - to ne bi smjeli zaboraviti – i u Njemačkoj kroz ujedinjenje!

Ovaj pobjednički pohod principa nacionalne države je također imao učinak na Bosnu i Hercegovinu, ali u ovom slučaju ne u integracijskom, nego nasuprot, i to na najtragičniji način, u dezintegracijskom smislu i sa ubilačkim posljedicama. Dejtonski Ustav je možda prihvatio princip nacionalne države, ali na ambivalentan i kontradiktoran način: sa jedne strane on ističe ljudska prava, demokratiju i pravo sa velikom važnošću, počevši od njegove preambule i završavajući sa njegovim aneksom. On je u *materijalnom* smislu decidno univerzalan, nad-nacionalan i usmjeren na individuu kao čovjeka i građanina. S druge strane su noseće odredbe o *državnoj organizaciji* o organizatornim, institucionalnim i proceduralnim osnovama državnih organa strukturirani i normirani po suprotnom principu, naime nacionalno-etnički, tj. partikularno sa akcentom na zajednicu, kolektiv. Ustavotvorna vlast nije kod „naroda“ Bosne i Hercegovine, kod njenih građana, nego definitivno kod njenih „konstitutivnih naroda“, Bošnjaka, Hrvata i Srba, kao što i stoji na kraju preambule, dok su građani na drugom mjestu. Oni su zbog toga u pravnom smislu kroz „narode“ medijatizirani. Ovo je greška uređivanja i konstrukcije dejtonskog Ustava, iz kojeg rezultiraju mnoge pravne nejasnoće, paradoksi te čak i apsurdi. Mnogi prilozi u diskusiji kao i referati koje smo čuli su nam naveli mnoštvo primjera za ovo!

Duboka kontradiktornost u Ustavu iz Daytonu između (individualnog) principa ljudskog prava kao načelno mjerodavne materijalne orijentacije države za vrijednosti s jedne strane i uređenju (formalne) državne organizacije po suprotstavljenom etničkom principu ima dublje korijene, jer odražava dvije kulture od kojih jedna u Bosni i Hercegovini ima dugu, dominirajuću tradiciju, dok je druga bila slabo izražena i jeste zapravo prednost zajednice pred pojedincem. Kratak osvrt na historiju može to pojasniti:

- (1) Dok je Bosna i Hercegovina bila u sastavu Osmanskog carstva vladao je sistem mileta, dakle pravna medijatizacija ljudi kroz njihovu nacionalno-religioznu zajednicu (millet).
- (2) Sistem je uz tijesnu povezanost sa agrarnim socijalnim strukturama snažno djelovao i nakon austrijske okupacije (1878) kao i u periodu između dva rata za vrijeme Kraljevine Jugoslavije.

(3) U komunističkoj Jugoslaviji medijatzacija individue kroz kolektivne zajednice bila je ojačana time što je u znaku ideologije „samoupravnog socijalizma“ pojedinac bio uvršten u politički, privredno i teritorijalno kao i – sve intenzivnije – u etnički određenu zajednicu. Djelovanje tradicionalne, nacionalno-religiozne strukture iza fasade državnog ateizma istovremeno je više ili manje nastavljano.

(4) U postkomunističkoj Bosni i Hercegovni su doduše nestali neki od ovih kolektivnih oblika komunističke epohe, ali su istovremeno etno-nacionalne zajednice prodrle na dominantne pozicije. Ujedno i nacionalno-religiozno oformljene one su sada – što u Bosni i Hercegovni ranije nije bio slučaj - i teritorijalno definirane, kao „konstitutivni narodi“ u (etnički određenim) entitetima, tj. kantonima.

Sudbina Jugoslavije uopćeno i Bosne i Hercegovine posebice od 1990. godine u nekoj mjeri odražava patologije principa nacionalne države, koje su pratile taj pobjednički pohod kao svoje naličje od vremena Francuske revolucije u Evropi pa i poslije nje:

- etnička segregacija putem nasilja, putem progona i/ili ubijanja i to pripadnika drugog naroda koji „su smetnja“ sa posljedicom
- etničke teritorijalizacije nekada republika u sastavu Jugoslavije i shodno tome
- uređenje države u obliku multinacionalno strukturirane savezne države sa snažnim konfederalnim karakteristikama.

Ali ovo je najkompliciranija forma države uopće. Njena egzistencija je uslijed moćnih centrifugalnih sila najjače ugrožena; poslovima takve države se najteže vlada i upravlja. Posljedice i prateće pojave koje proizlaze iz ovih patologija prožimale su – dijelom eksplicitno, dijelom implicitno – mnoge referate i diskusije. Oni bi se mogli sažeti u pet tačaka:

- (1) minimalno povjerenje među narodima ili čak potpuno odsustvo povjerenja,
- (2) slab ili pak nepostojeći međuetnički konsenzus,
- (3) slaba ili nikakva socio-ekonomska međuetnička homogenost,

- (4) slaba ili čak potpuno nepostojeća svedržavna, državno-nacionalna, nadetnička svijest i
- (5) vladajuće politička instrumentalizacija (ili manipulacija) etničkih razlika između naroda i građana od strane političkih elita „konstitutivnih naroda“.

Iz svih ovih pojava, okolnosti i faktora proizilazi zasigurno ne iznenađujući ali i dalje tjeskoban zaključak: građani Bosne i Hercegovine moraju preći najdulji i trnovit put ka funkcionirajućem modernom, demokratskom državnom uređenju, i ova izjava, ova procjena važi kako za vertikalnu, dakle historijsku, tako i za horizontalnu sadašnju usporedbu – barem za odnosno u Evropi.

Ako se ove činjenice sagledaju u svome punom djelovanju, onda se čini – sudeći prema polaznim uvjetima za Bosnu i Hercegovinu – da međubilanca od njene ustavne rasprave, preko procesa do promjene ustava nije tako loša ni beznadežna! Time dolazim do trećeg kompleksa pitanja:

**Za 3.: da li na putu ka integraciji države Bosne i Hercegovine postoje i pozitivni elementi, momenti, uspjesi, napredak?**

Gotovo svi referenti i diskutanti žale zbog propale reforme Ustava, ali su dali prepoznati nijansirane razlike u političkoj procjeni ozbiljnosti situacije. Mnogi doduše nisu krili svoje razočarenje a neki su izrekli i veliku zabrinutost, ali čini se da je većina ipak optimistična i misli da reforma Ustava nije definitivno propala nego je na kraju odgođena te mora i treba biti nastavljena. Na čemu se temelji ovako optimistična procjena? Iz referata i diskusija izdvaja se pet pozitivnih momenata koji se mogu ocijeniti kao napredak u ovako širokom, sveobuhvatno shvaćenom procesu promjene Ustava:

- (1) naglašeno je da je proces promjene Ustava formalno prakticiran prema smjernicama samog Ustava.
- (2) Po prvi put se sama rasprava o Ustavu tj., diskusija odvijala i izvan kruga političkih elita i to u krugu nevladinih organizacija (NVO). Iako su u tom pogledu postale vidljive neka kritička ograničenja i različita vrednovanja. U ukupnom rezultatu prevladalo je mišljenje da je diskusija o Ustavu bila ipak nedostatna i stoga

bi se u budućnosti trebala bitnije intenzivirati. Kritička procjena se temelji na ukupno četiri promatranja:

- ustavna komisija Parlamenta je bila i suviše pasivna, dakle nije prepoznala i iskoristila važnu ulogu koja joj je dodijeljena u raspravi;
- NVO koje su postale aktivne u raspravi na kraju ipak nisu bile dovoljno reprezentativne, nego su ostale u okvirima malih iako veoma kompetentnih i visoko profesionalnih krugova (o ovome je bilo i suprotnih mišljenja, posebno u krugu omladinskih organizacija iz Federacije Bosne i Hercegovine u čijim krugovima je vođena intenzivna rasprava o Ustavu, kako navodi Todorović);
- široka javnost, veliki broj građana je manje više stajao nezainteresirano sa strane, bez znanja o sadržajima ustavne reforme;
- značaj ustavne reforme za poboljšanje okvirnih uvjeta za privredu, poduzetničke djelatnosti, borbu protiv nezaposlenosti i generiranje pozitivnog privrednog rasta kao generalno poboljšanje socijalnog položaja bio je kako se navodi – nepravedno – gotovo u potpunosti ignoriran i kao takav nije ni dospio u svijest javnosti. Time je mogućnost popularizacije ustavne reforme unutar širih krugova građanstva ostala neiskorištena.

(3) Po prvi put su se kod ustavne rasprave, tj. kod glasanja o ustavnoj reformi, konfliktne linije između etnopolitičkih stranaka povlačile drugom putanjom što je rezultiralo formiranjem dva etnički mješovita tabora, od kojih se svaki primarno orijentira prema određenim (nacionalnim) faktičkim političkim pozicijama.

(4) Skoro dvotrećinska većina, naime 26:16 glasova, je ipak glasala za ustavnu promjenu, i ako se njima zbroje oni kojima reforma nije dovoljno sveobuhvatna i zbog toga su je odbili, onda se dolazi do zaključka da je promjenu ustava ovako – minimalnog - dometa u svakom slučaju podržala jasna dvotrećinska većina!

(5) Na kraju se može ocijeniti pozitivnim i to da je saglasnost za reformu Ustava postignuta u relativno kratkom vremenu rasprave o ustavu od otprilike 3 do 4 godine, iako je plan o promjeni Ustava od samog početka bio opterećen teškim hipotekama i odnos Bosne i Hercegovine prema svome „vlastitom“ ustavu - u poređenju sa „normalnom“ nacionalnom državom – obilježava se kao veoma anomalijan. Ovo zorno pokazuju sljedeće tri tačke:

- Dejtonski Ustav ne predstavlja čin nacionalnog donošenja Ustava Bosne i Hercegovine, nego je daleko od zemlje, u nekoj vojnoj bazi Sjedinjenih Država u Ohio i u neobičnom postupku, u obliku međunarodnog sporazuma kojeg je sklopilo nekoliko država i istovremeno pod masivnim pritiskom, izvana donesen i kao takav stupio na snagu. I upravo je kroz ovaj postupak stavljen van snage raniji Ustav bivše jugoslavenske Republike Bosne i Hercegovine. (Usporedba koja se protezala kroz diskusiju između ovog postupka i nastanka Ustava (*Grundgesetz*) Savezne Republike Njemačke 1948/49. je zbunjujuća, jer je njemački Ustav izrađen i usvojen od strane specifične ustavotvorne skupštine, tj. od „Parlamentarnog vijeća“ kojeg su činili izabrani parlamentarci. Iako su tri zemlje Zapadne Alijanse imali utjecaja na proces donošenja Ustava, zadržavši pravo na njegovo „odobranje“ i to pravo su iskoristili, u konačnome njihov utjecaj na sadržaj njemačkog Ustava se mora ocijeniti kao manje više neznatan.).
- Stvarni smisao pregovora u Daytonu nije bio da se Bosni i Hercegovini da i za budućnost dostatan Ustav, nego da se okonča rat, da se onemogućí genocid koji je već bio na djelu, da se spriječi njegov nastavak, da se osigura primirje i da se zaraćene strane i narodi natjeraju na sklapanje mira. Ovaj zadatak, kako to pokazuje proteklo desetljeće, 'Dayton' je ispunio, dok su granice i slabosti njegovog ustavnog kompromisa postale isto toliko bjelodane kao i druga strana medalje institucije Visokog predstavnika međunarodne zajednice kojem su date vanredne, privremene ovlasti.

(3) Stanovništvo Bosne i Hercegovine nije ni na koji način bilo uključeno u donošenje Ustava, čak ni na posredan način, zbog čega mu je i Ustav iz Daytonu kao „oktroiran“ duboko stran i takav mora biti. Stoga građani u Bosni i Hercegovini moraju zaista prvo stvoriti elementarne preduvjete za uveliko prizivani *ownership*, dakle stjecanja suvereniteta u i nad svojom državom: preuzeti svoju ustavotvornu vlast, svoj *pouvoir constituant*, postati je svjestan, moraju sami useliti u ustavni prostor svoje države. Zajedno s time moraju ići spoznaja i svijest o tome da Ustav iz Daytonu nije nedodirljiv, nije nepromjenjiv.

Ovdje se istovremeno radi i o teškom procesu formiranja državne nacije, formiranju državne nacije Bosne i Hercegovine, i proces ustavnih promjena, koji za sada nije

imao priželjkivani rezultat, bio je i jeste značajan korak ka iskustvu vlastite odgovornosti za zemlju, mogući početak iskustva kao državne nacije.

Sigurno da je razočarenje zbog sporog, više puta ugrožavanog i veoma kompliciranog napretka na ovome putu, nestrpljenje NVO-a, mnogih građana, privatnih poduzeća u zemlji, „međunarodnih“ faktora i inozemstva razumljivo; ali ako se uzme u obzir da su teškoće u Bosni i Hercegovini na putu ka funkcionalnoj demokratski ustavnoj zemlji iz već navedenih razloga u usporedbi sa „normalnim“ zemljama u mnogo čemu veće, onda se i očekivanja moraju svesti na realnu mjeru. Tada će biti vidljivo da je Bosna i Hercegovina u desetljeću od Dayton na ovamo napravila zapažen napredak. Ali mora se zaključiti da to ne bi bilo moguće bez mnogostrane međunarodne pomoći, a naročito ne bez pritiska i utjecaja samog Visokog predstavnika.

**Za 4.: Na koji način, šta bi se moglo ili trebalo poantirati kako bi se ustavna rasprava nastavila? Prema čemu bi se pri tome trebalo orijentirati?**

Ustavna rasprava, tj. ustavna reforma pogađa – po svojoj prirodi – *strateške* razvojne perspektive zemlje, njen razvoj. Razmišljanja i prijedlozi za nastavak ustavne reforme bi stoga morali biti identificirani kao prve strateške naznake za izgradnju države i nacije u Bosni i Hercegovini. Onda se moraju operativno, manje ili više konkretno, i realizirati. Iz referata, komentara i diskusija na konferenciji moglo bi se, izričito ili „između redova“, izdvojiti pet takvih naznaka:

(1) ciljano jačati nadnacionalne, međuetničke, neetničke, tj. etnoneutralne (dinamične) faktore u državnom i društvenom životu, i to po svojoj prirodi i „meke“, sociopsihološke, kao i „tvrde“ institucionalne faktore. Kao takvi pomenuti su - pomoć i integracija tržišta privrednih poduzeća (naravno uključujući privredno zakonodavstvo), izgradnja saobraćajne i komunikacijske mreže, infrastrukture, institucija odnosno pomoć institucijama socijalne sigurnosti i ovo putem aktiviranja svedržavnih "implied powers" dejtonskog Ustava, efektuiranje garancija za zaštitu ljudskih prava, koja su i dalje uglavnom samo na deklarativnom nivou, putem relevantnih zakona, postupaka, institucija, formiranje i usavršavanje službi opće državne uprave za profesionalni rad kao i generalno omogućavanje javne sigurnosti i

reda na cijeloj državnoj teritoriji izgradnjom integriranih policijskih službi na što je moguće ravnomjernijoj osnovi.

(2) redukcija značaja principa etniciteta u državnoj organizaciji na razumnu mjeru, tj. orijentirati se prema osnovnom principu djelotvornog ispunjenja neophodnih zadataka države u skladu sa standardima kvaliteta kakve očekuje i zahtijeva EU-Evropa, dopunjene neophodnim institucijama koje je dejtonski Ustav predvidio za zaštitu nacionalnih/etničkih manjina (član 2.1. usporedi sa Aneksom I i Aneksom 6. Ustava)

(3) Reforma organizacije države Bosne i Hercegovine s općim ciljem da se ona napravi manje kompleksnom, racionalnijom, djelotvornijom i istovremeno jeftinijom u dva pravca:

- a) jasno širenje etnički neutralnih, faktičkih političkih kompetencija cjelovite države na području zakonodavstva;
- b) jačanje i efektuiranje komunalne samouprave kao najnižeg državnog nivoa.

(4) jačanje državne svijesti o Bosni i Hercegovini kao cjelovitoj državi osobito kroz odlučno jačanje i podršku političkog realizma, tj. uviđanja da Bosna i Hercegovina kao država neće nestati nego u svojoj sadašnjoj formi, proizašloj iz nekadašnje Republike BiH u Jugoslaviji, treba biti integrirana u međunarodnu zajednicu država i svakako u evropske strukture još jače, i to s perspektivom u članstvu Evropske unije u koju isto tako treba biti integrirana i u koju će biti integrirana.

(5) Ustavna reforma se može realizirati postepeno, na bazi dejtonskog Ustava, jer njegovo nadomještanje izradom nekog potpuno novog ustava nije realna politička alternativu. U prilog sporom, evolutivnom putu ustavne reforme govore upravo (opisani) nepovoljni preduvjeti za uspostavljanje efektivne demokratske države Bosne i Hercegovine. Istodobno dejtonski Ustav sadrži u sebi, a na to su uvjerljivom argumentacijom uputili mnogi referenti i diskutanti, i normativne rezerve koje političke elite u zemlji nisu u dovoljnoj mjeri prepoznale i koje u državnom životu nisu još iskorištene. Na to upućuju i naznake toga daju odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

(6) Ustavna reforma mora biti dio unutarnje dinamike ka efektivnoj državnosti. Glavni faktori ove dinamike koja djeluje ka integraciji cijele države mogu biti samo nadnacionalni, etnički neutralni akteri, i to su u prvoj liniji privredna poduzeća kao i nevladine organizacije koje se bave ljudskim pravima i pravima manjina, svakako u savezu sa međuetnički strukturiranim, tj. orijentiranim političkim strankama i sa međunarodnim organizacijama koje djeluju u zemlji.

Njihovo umrežavanje i razvoj ka funkcionalnom civilnom društvu prema svedržavnoj mjeri trebalo bi, zapravo moralo bi ojačati snage svedržavne ustavne reforme, kao što i obrnuto njihov napredak u ustavnoj reformi cijele države podržava izgradnju funkcionalnog civilnog društva. Pitanje koje je došlo u diskusiji, šta je u ovom procesu “kokoš”, a šta “jaje”, civilno društvo ili funkcionalna cjelovita država, ovdje će naći svoj odgovor: obje institucije moderne, evropske, na temelju poštivanja ljudskih prava funkcionirajući države mogu se samo zajedno, u jednom dijalektičkom, i istovremeno progresivnom, evolutivnom procesu razvijati. Da bi se dostigla unutarnja, stabilna dinamika jednog takvog procesa cilj politike mora biti u i za Bosnu i Hercegovinu.

Misao koja se kao nit vodilja provlačila kroz mnoge referate i diskusije bila je teza da je Bosna i Hercegovina pod enormnim vremenskim pritiskom, da već mnogo zaostaje za neophodnim napretkom, napretkom koji treba priznati, da nema još mnogo vremena, da vrijeme za ovu zemlju izmiče. Kao izraz osjećaja zabrinutosti i nestrpljenja ovakve izjave mogu se dobro shvatiti. Ali istovremeno držim da su – također i samo u naznakama – pogrešne. Narodi, društva, države moraju si za rješavanje svojih manjih ili većih problema uzeti onoliko vremena koliko trebaju za rješenja koja će biti djelotvorna, trajna i za budućnost održiva. Ovo vrijeme imate, i morate ga uvijek imati, jer ozbiljne alternative tome, na koncu, nema. Niko vam neće preuzeti rješavanje vaših problema! Bitna je, zapravo odlučujuća spoznaja, da čvrst temelj učinkovite državnosti – naime homogenost, konsenzus i povjerenje u zajedničkom biću – po svojoj osobnosti samo polako može rasti i da za to treba vremena. Ovo vrijeme mora imati i Bosna i Hercegovina ako kao država hoće biti održiva i imati budućnost kao članica Evropske unije!

## KOMMENTIERTE ZUSAMMENFASSUNG

### **Die Verfassungsdebatte. Zwischenbilanz und Herausforderungen für Bosnien-Herzegowina (Zusammenfassung einer Konferenz in Sarajevo)<sup>2</sup>**

von Otto Luchterhandt/Universität Hamburg

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 im Land über ein Programm über die Änderung der "Dayton-Verfassung" des Landes 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 wegen ihrer Vorverlegung verschoben werden. Nach eintätiger Debatte sprach sich das Repräsentantenhaus des

---

<sup>2</sup> Dieser Text vertritt nicht die Meinung der vier deutschen politischen Stiftungen, die diese Konferenz gemeinsam organisiert haben, sondern ausschließlich die Meinung von Prof. Dr. Luchterhandt, Universität Hamburg, der auch der alleinige Autor dieses Textes ist.

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 besonders großer 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, und, im Namen der beteiligten Stiftungen, die Büroleiterin der Böll-Stiftung in Sarajevo, Frau Mirela Grünther-Đečević. 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.

Die Panels waren hochrangig besetzt. Referenten waren der Soziologe Prof. Dr. Slavo Kukić, Universität Mostar (Panel 1); der Ökonom Dr. Duljko Hasić, Handelskammer

Bosnien-Herzegowina (2); der Politologe Dr. Asim Mujkić, Universität Sarajevo (3); der Direktor des Helsinki Komitees für Menschenrechte in der Republika Srpska, Branko Todorović (4), und der Botschafter, Zlatko Dizdarević (5). Von den Kommentatoren sind besonders hervorzuheben der Vorsitzende der Verfassungskommission im Repräsentantenhaus, Mirsad Čeman; der Präsident der Sozialdemokratischen Partei von Bosnien-Herzegowina, Zlatko Lagumdžija, der Präsident des Helsinki Komitees für Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina, Srđan Dizdarević; Bürgermeister der Neu-Stadt-Gemeinde, Sarajevo, Damir Hadžić. Besonders zu erwähnen ist ferner die Mitwirkung des Staatsrechtslehrers Prof. Dr. Edin Šarčević von der Universität Leipzig.

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?

4. 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?
5. Lässt sich auch eine positive, eine Gegenbilanz der Verfassungsdebatte, ihres - vorläufigen – Ablaufes ziehen, und, wenn ja, welches sind ihre weiterführenden Elemente und eventuellen Fortschritte?
6. 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 Diskussionsteilnehmern 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 Verfassunggebung 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) "Entiteten" 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" Volkszugehöriger, 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 interethnischer 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 stütze 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 abgelehnt 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 Unnormalität 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 Krieg in dem Land zu beenden, 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.

(3) Die Bevölkerung Bosnien-Herzegowinas war an der Verfassunggebung in gar keiner Weise, nicht einmal mittelbar beteiligt, weswegen ihr das Verfassungswerk von Dayton wie ein "Oktroi" 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 verfassunggebenden 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 Staatsnation.

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), Ausbau 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:

- c) deutliche Erweiterung der ethno-neutralen, sachpolitischen Kompetenzen des Gesamtstaates auf dem Gebiet der Gesetzgebung;
- d) Stärkung und Effektivierung der kommunalen Selbstverwaltung als unterster staatlicher Ebene.

(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 Gesamtstaat 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, 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!