

INHALT

<i>EINLEITENDE REDE</i>	2
<i>DIE VERFASSUNGSDEBATTE – STELLENWERT UND POLITISCHE BEWERTUNG, KONTROVERSE UND KONSENS</i> <i>Prof. dr. Slavo Kukić</i>	4
<i>DIE VERFASSUNGSDEBATTE UND DIE HERAUSFORDERUNGEN AUS WIRTSCHAFTLICHER UND SOZIALER PERSPEKTIVE</i> <i>Dr. Duljko Hasić</i>	16
<i>DIE VERFASSUNGSDEBATTE UND DAS ZIEL EINES FUNKTIONSFÄHIGEN UND EFFIZIENTEN STAATES</i> <i>ethisch-politischer Aspekt</i> <i>Dozent dr. Asim Mujkić</i>	24
<i>DIE VERFASSUNGSDEBATTE, DER BÜRGERSTAAT, DIE MENSCHENRECHTE UND DIE INTERESSEN DER KONSTITUIERENDEN VÖLKER</i> <i>Branko Todorović</i>	33
<i>DIE VERFASSUNGSDEBATTE UND DIE INTEGRATION IN DIE EUROPÄISCHE UNION</i> <i>Zlatko Dizdarević</i>	38

Konferenz

„ZWISCHENBILANZ DER VERFASSUNGSDEBATTE UND DIE HERAUSFORDERUNGEN FÜR BOSNIEN-HERZEGOWINA“

05.- 06.05.2006 , Sarajevo

Exzellenzen,
Sehr geehrte Damen und Herren,
Sehr geehrte ReferentInnen,
Liebe Gäste,

ich begrüße Sie ganz herzlich im Namen der vier in Bosnien-Herzegowina vertretenen deutschen politischen Stiftungen, der Friedrich Ebert Stiftung, der Heinrich Böll Stiftung, der Konrad Adenauer Stiftung, und der Friedrich Naumann Stiftung, zur Konferenz „Zwischenbilanz der Verfassungsdebatte und die Herausforderungen für Bosnien-Herzegowina“. Diese Veranstaltung wird gemeinsam von den vier genannten deutschen Stiftungen organisiert.

Die Konferenz hat das Ziel ein Forum für Vertreter aus Politik und Gesellschaft zu bieten, auf dem die verschiedenen Vorschläge für eine Reform der Verfassung und der staatlichen Strukturen diskutiert werden und eine Zwischenbilanz gezogen wird hinsichtlich dessen, was bislang erreicht worden ist, und was für die Zukunft noch zu erledigen bleibt. Wir wollen die Vorschläge zur Verfassungsreform sowohl hinsichtlich ihrer Relevanz für die großen Herausforderungen an die Zukunft von Bosnien und Herzegowina bewerten als auch ihre Realisierungschancen untersuchen.

Die vier deutschen Stiftungen veranstalten diese Konferenz gemeinsam, weil es unsere Überzeugung ist, dass eine umfassende Reform des Staates nur auf der Grundlage eines breiten gesellschaftlichen Konsens möglich und sinnvoll ist, der alle Sektoren der Gesellschaft umfassen und alle wichtigen politischen Orientierungen einschließen muss.

Seit dem 14. Dezember 1995 definiert der Annex IV des Allgemeinen Friedensabkommens für Bosnien und Herzegowina den Staat Bosnien- Herzegowina als demokratischen Staat, der gesetzmäßig funktioniert und der sein rechtliches Bestehen definiert und aus eigener Kraft strukturieren kann. Diese innere „Umstrukturierung“ brachte für Bosnien-Herzegowina eine neue rechtsstaatliche Ordnung die den Staat in zwei Entitäten aufteilt von denen eine, die Föderation Bosnien-Herzegowina auf föderalem Prinzip beruht und die andere, die Republika Srpska, als eine Republik fungiert.

Gleichzeitig muss Bosnien-Herzegowina die bestehenden Verfassungs-Mechanismen zum Schutz aller Volksgruppen klar definieren und anwenden, um so jede Art von unnötiger Majorisierung oder Konflikte zu verhindern. Andererseits aber darf der Schutz von „Kollektivrechten“ nicht zum Stolperstein für die Entwicklung einer funktionierenden Gesellschaft werden, in der die Grundrechte aller Bürger unabhängig von ihrer nationalen, religiösen und kulturellen Herkunft garantiert werden.

Oberstes Ziel des Vertrages von Dayton war die Beendigung des Krieges. Die in Annex 4 erfolgten Festlegungen hinsichtlich der Verfassung des Staates Bosnien-Herzegowina waren dieser Zielsetzung untergeordnet. Sie erweisen sich jedoch heute, zehn Jahre danach, zunehmend als ein Hindernis für die weitere Entwicklung der Gesellschaft und die Bewältigung der großen Herausforderungen an die Zukunft des Landes.

An der Debatte um eine Modernisierung des Staates und seiner Strukturen und einer Reform der Verfassung haben sich, vor allem in dem zurückliegenden Jahr, eine Vielzahl von gesellschaftlichen Gruppen, sozialen und politischen Organisationen und Persönlichkeiten beteiligt. Auch wenn viele der in dieser Debatte gemachten Vorschläge kontrovers sind, und sich ein gesellschaftlicher Konsens um die wichtigsten Veränderungen erst langsam herstellt, so zeigt diese Debatte jedoch, dass zumindest darüber eine breite Einigkeit herrscht, dass die Organisation des Staates und seine Verfassung verändert werden muss, damit Staat und Gesellschaft den vielfältigen Herausforderungen besser gerecht werden kann.

Dieser Konsensus in der Gesellschaft über die Notwendigkeit einer Reform der Verfassung hat die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass eine Reihe von politischen Parteien sich auf Vorschläge für einen ersten Schritt zu einer Reform haben einigen können, die gerade im Parlament diskutiert und womöglich bis Ende April verabschiedet werden. Das ist der Beginn eines historischen Prozesses, in dem die Gesellschaft von Bosnien-Herzegowina und ihre Repräsentanten die Gestaltung ihres Staates selbst in die Hand nehmen.

In diesem Sinne, scheint ist eine Fortführung des gesellschaftspolitischen Dialogs über diese wichtige Zukunftsfrage für Bosnien-Herzegowina mehr als angebracht. Die deutschen politischen Stiftungen möchten vor allem die 2. Phase der Verfassungsänderung begleiten und viel Raum für öffentliche Diskussionen geben. Die Organisatoren der heutigen Konferenz hoffen, damit für die zukunftsgewandte, positive Entwicklung Bosnien- Herzegowinas einen kleinen Beitrag leisten zu können.

Sarajevo, April 2006

Michael Weichert, Friedrich Ebert Stiftung
Mirela Grünther-Decevic, Heinrich Böll Stiftung
Dr. Christina Krause, Konrad Adenauer Stiftung
Adnan Huskic, Friedrich Naumann Stiftung

DIE VERFASSUNGSDEBATTE – STELLENWERT UND POLITISCHE BEWERTUNG, KONTROVERSE UND KONSENS

1. Einige Thesen über die Dayton-Verfassung

Die Verfassung Bosnien-Herzegowinas (BuH) ist, erinnern wir uns, Teil des internationalen Abkommens aus Dayton, durch das der Krieg in BuH beendet wurde. Von diesem Standpunkt aus betrachtet ist sie atypisch, und zwar aus mindestens zwei Gründen. Einerseits ist sie kein Willensausdruck von denjenigen, die eigentlich die Schöpfer der Verfassung sein sollten – im konkreten Fall sind dies die Bürger und Völker BuH. Stattdessen wurde diese Verfassung auferlegt und widerspiegelt den Willen der einheimischen nationalen Leader und der äußeren Garanten des Daytoner Abkommens. Andererseits aber war das Ziel dieser Verfassung zum Zeitpunkt der Auferlegung nicht die Schaffung einer für BuH bzw. für seine Bürger und Völker optimaler Ordnung, sondern die Beendigung des Krieges. Daher erwiesen sich viele ihrer Lösungen, natürlich aus der Perspektive ihres zehnjährigen Funktionierens – in erster Linie die entitätische Ordnung – als Bremse für die Entwicklung BuH als europäischer Staat und europäische Gesellschaft. Warum? Die Antwort ist relativ komplex. Durch die Daytoner Verfassung wurden die staatlichen Merkmale beispielsweise viel mehr den Entitäten als dem Staat zugeteilt. Solche Lösungen wiederum – was die zehnjährige Erfahrung ihres Funktionierens beweist – bremsen auch die Veränderungen, durch die sich BuH der europäischen Staatengemeinschaft annähern kann.

Das ist jedoch nicht alles. Durch die Daytoner Verfassung ist auch die Frage der Konstitutivität der Völker nicht klar geregelt – ein Wert, der auch in der Verfassung der Sozialistischen Republik Bosnien und Herzegowina als einer der Grundsätze verankert war, und der auch in Verfassungslösungen anderer Vielvölkerstaaten auf dem europäischen Kontinent gefunden werden kann. Diesen Unklarheiten ist es – neben anderen – zu verdanken, dass die Konstitutivität der Völker in den Verfassungen der Entitäten nur auf die Entitätsebene reduziert wird. Dementsprechend ist die Republika Srpska durch ihre Verfassung als Staat des serbischen und die Föderation als Staat des bosniakischen und des kroatischen Volkes definiert.

Diese Unklarheit brachte natürlich auch weitere hervor. Aufgrund dessen sind z.B. die Bürger auch in ihren Wahlrechten nicht gleichgestellt. Das Recht auf die Wahl des serbischen Mitglieds der Staatspräsidentschaft wurde zum exklusiven Recht der Serben aus der Republika Srpska, sowie das Recht, zum Mitglied der Präsidentschaft aus den Reihen der Serben zu werden. Das gleiche gilt, wenn es um Bosniaken und Kroaten geht – diejenigen aus der Föderation haben mehr Rechte als diejenigen aus der Republika Srpska.

Zwar erfolgten nachträglich einige Eingriffe in die Verfassungen der Entitäten – dank der Deutung der Kategorie der Konstitutivität in der Daytoner Verfassung durch das Verfassungsgericht BuH – die Tragweite dieser Eingriffe ist jedoch nicht ausreichend, um das Prinzip der Konstitutivität mit den europäischen Standards auf eine Ebene zu bringen. Ganz im Gegenteil. Zwei Arten von Argumenten sprechen dafür. Der politische Wille zur Implementierung des Beschlusses des Verfassungsgerichts BuH war weder in der

Republika Srpska noch in der Föderation erkennbar. Diese Tatsache war ausschlaggebend für die Einmischung des Hohen Repräsentanten der internationalen Gemeinschaft in BuH, der in den Prozess der Anpassung der Entitätsverfassungen an die Verfassung BuH eingriff, indem er die entsprechenden Amendements auferlegte.

2. Identifizierungsversuch der wichtigsten Punkte, in denen Konsens zu erreichen ist

Es stellt sich die Frage, welches die wichtigsten Punkte sind, in denen in der Debatte über Verfassungsänderungen unbedingt Konsens erreicht werden sollte. Auf der abstrakten Ebene sind dies natürlich alle Fragen der neuen Verfassungslösung, die vom Menschen als der zentralen Variable ausgehen, als einer Kategorie, die im Zentrum von allem steht. Sie konzentrieren sich unserer Auffassung nach auf drei Grundsätze:

1. Durch die Verfassungslösung müssen alle Bürger- und Menschenrechte der Staatsbürger BuH gewährleistet werden. Schließlich werden Verfassungslösungen ja gerade für den Menschen, den Bürger, das Mitglied der Gemeinschaft ausgearbeitet. Diese Rechte werden tagtäglich und auf alle möglichen Weisen verletzt, obwohl sie, genauso wie alle Konventionen zum Schutz der Bürger- und Menschenrechte, Bestandteil der Daytoner Verfassung sind. Darauf weist auch die Häufigkeit der verschiedenartigen Interventionen der Ombudsmann-Institutionen hin – sowohl auf der Entitäts- als auch auf der Staatsebene. Ein weiterer Hinweis darauf ist auch das Verhältnis der Institutionen der Macht zu diesen Interventionen – als hätte es sie überhaupt nicht gegeben. Und wenn dem so ist, zwingt sich logischerweise eine weitere Frage auf: Sind die Ombudsmann-Institutionen überhaupt nötig? Wenn ja, dann muss ihre neue Position – in Anbetracht des praktizierten Umgangs mit dieser Institution – auch bei den Eingriffen in die bestehende Verfassung berücksichtigt werden.

Andererseits ist ein weiteres Detail im Zusammenhang mit den Bürger- und Menschenrechten wichtig: die Organisation der Macht wurde so gestaltet, dass ein hoher Grad an Dezentralisierung unbestreitbar vorhanden ist. Bei einem Teil der politischen Elite BuH besteht nämlich die durchaus nicht unbedeutende Tendenz, diese Dezentralisierung völlig oder so weit wie möglich zu ignorieren. Rationale Gründe dafür gibt es jedoch nicht. Warum sollte im Übrigen alles auf die Ebene einer zentralen Gewalt übertragen werden? Im Gegensatz zu derartigen Ambitionen stehen unter anderem auch die europäischen Erfahrungen. Auf die Ebene der zentralen Gewalt sollten nämlich Funktionen übertragen werden, die einen Staat zum Staat machen, und bei allen anderen Funktionen sollte das Prinzip angewendet werden, dem zufolge alles, was auf niedrigeren Verwaltungsebenen erledigt werden kann, dort auch bleiben soll. Dabei muss selbstverständlich eine Vertikale sichergestellt werden, die eine einheitliche Machtstruktur bildet.

2. Bei den konkreten Umständen in BuH ist ein weiteres Prinzip der Verfassungskonstitution jedoch nicht weniger wichtig – das Prinzip der Konstitutivität dreier Völker. Ihm kommt in diesem Land nämlich eine besondere Bedeutung zu – sowohl in der Geschichte als auch in den konkreten Verhältnissen der Nachkriegszeit, in denen es noch zusätzlich an Bedeutung gewann. Falls andererseits dieses Prinzip beachtet wird, bedeutet dies die Ausarbeitung von Verfassungslösungen, die auch Instrumente zum Schutz und zur Pflege von Werten aus dem Spektrum der nationalen Identität und der nationalen Besonderheit enthalten – in erster Linie der Angehörigen der drei konstitutiven Völker, aber auch der Angehörigen aller anderen ethnischen Gruppen.

3. Die Verfassungsänderungen müssen letztendlich auf eine territoriale Organisation abzielen, welche die Voraussetzungen erfüllt, rational, effizient und billig zu sein. Eine solche territoriale Ordnung müsste natürlich frei von der Hypothek des Ethnischen, im Sinne des Beharrens auf den Forderungen sein, die regionalen Einheiten so zu definieren, dass in ihnen jeweils eine bestimmte ethnische Kollektivität dominiert. Im Gegenteil, in einer regionalen Ordnung sollten vielmehr ganz andere organisatorische Elemente berücksichtigt werden – wie die Geschichte, die Natur, der Verkehr und die Wirtschaft.

Im Übrigen liegt in nicht allzu weiter Vergangenheit die Erfahrung einer Organisation in **Bezirke**. Warum wird diese Erfahrung in den heutigen Debatten umgangen? Ein Ergebnis wird auch dann erreicht, wenn z.B. festgestellt wird, dass diese Erfahrung die Prüfung der Geschichte nicht bestanden hat.

Aus der gleichen Vergangenheit stammt die Erfahrung einer Organisation in sieben Wirtschaftskammern. Was ist mit dieser Erfahrung? Kann sie als Modell für eine zukünftige Verfassungsordnung dienen?

Gegenstand einer Analyse kann auch das Projekt der wirtschaftlichen Regionalisierung sein, das von der EU-Kommission unterstützt wird. Warum nicht darüber sprechen? Worin liegen seine Stärken und Schwächen? Gibt es bessere Lösungen? Meiner Auffassung nach gibt es zum Beispiel bessere Lösungen. Doch eine entitätische Ordnung gehört in keinem Fall dazu.

Schließlich sollte auch der Vorschlag der Bischofskonferenz BuH, das Land in vier Regionen zu organisieren, nicht ignoriert werden. Natürlich glaube ich nicht, dass das Engagement der Religionsgemeinschaften in der Verfassungsdebatte auch die glücklichste Lösung ist. Ganz im Gegenteil. Falls wir dieses Detail jedoch abstrahieren, verdient der Vorschlag der Bischofskonferenz analytische Beachtung. Mit anderen Worten, warum sollte man nicht auch zu diesem Vorschlag Stellung nehmen, dessen Stärken und Schwächen, Vor- und Nachteile feststellen, ihn teilweise oder ganz akzeptieren, oder aber als unakzeptabel bewerten?

Es ist jedoch falsch, die Frage der Verfassungsmaterie auf nur eine ihrer Dimensionen zu reduzieren – nämlich auf die Frage der territorialen Organisation, und zwar in einer Form, die an das Beharren auf nationaler Abgrenzung erinnert. Es entstand leider der Eindruck, dass die Verfassungsdebatte in den letzten ein bis zwei Jahren gerade von dieser Art der Reduzierung belastet wurde.

3. Debatten über die Richtungen der Verfassungsänderungen

Ein immer bedeutenderer Teil der Gesellschaft wird sich der Notwendigkeit von Verfassungsänderungen bewusst. Die ersten Forderungen nach Veränderung datieren jedoch aus der Zeit von vor fünf bis sechs Jahren. Bereits im Februar 2000 wurde beispielsweise auf der **Dritten Versammlung des HNV** (NRO „Hrvatsko narodno vijeće“/ „Kroatischer Volksrat“) die Daytoner Ordnung BuH als unhaltbar beurteilt, da einerseits die Föderation, die sich zwischen zwei ethnischen Administrationen zerreißt, kaum existiert, und andererseits die Republika Srpska als Entität dazu tendiert, zum Nationalstaat der bosnischen Serben zu werden. Deshalb schlug der HNV eine neue Verfassungsordnung auf Basis der Kantonisierung des gesamten Landes vor.

Etwas intensivere Debatten über die Unumgänglichkeit von Verfassungsänderungen kamen jedoch erst etwas später. Eine gewisse Zeit lang begrenzten sie sich allerdings auf **intellektuelle Gesellschaftsschichten und einige politische Parteien**. Die ersten Debatten sind in erster Linie das Ergebnis individueller politischer Vorhaben. Erinnern wir uns z.B. an die Ausführungen des Professors Žepić aus Mostar und seine Studie „Das Enigma Bosnien und Herzegowina“ aus dem Jahr 2002 sowie an seine detaillierten Ausführungen in viel späteren Auftritten und Texten. Doch er war nicht der einzige. Ganz im Gegenteil.¹

Die erste Initiative einer ganzen Gruppe von Intellektuellen, bekannt unter der Forderung „**Für Bosnien und Herzegowina – die Dritte Republik**“, erblickte in der zweiten Jahreshälfte 2003 das Licht des Tages. 13 bosnisch-herzegowinische Intellektuelle forderten, ausgehend von der Feststellung einiger unumgänglicher Wahrheiten, die Einberufung einer verfassungsbildenden Versammlung mit der Aufgabe der Verabschiedung einer Verfassung BuH auf Basis der höchsten Standards der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einer rationalen Regionalisierung und voller Gleichberechtigung der Bürger und Völker auf dem gesamten Staatsgebiet. Die Verfasser dieser Idee verlangten von den Empfängern dieser Forderung, einen wahren *Denazifizierungs- und Versöhnungsprozess* einzuleiten, als unumgängliche Voraussetzung für den Aufbau einer Gesellschaft freier Menschen und Bürger; darüber hinaus verlangten sie die Trennung der nationalen Organisation von der politischen Vertretung sowie die Verfassungsordnung eines säkularen Staats. Von der internationalen Gemeinschaft forderten sie die Garantie der Unverletzbarkeit der Grenzen, der Neutralität BuH in Kriegskonflikten sowie die Einrichtung einer Berufsarmee nach internationalen Standards zur Erfüllung der Verpflichtungen BuH in internationalen Friedensmissionen. Unumgänglich waren schließlich auch die Forderungen nach Maßnahmen gegen staatliche und administrative Korruption, räuberische Formen der Privatisierung und alle Formen nepotistisch-nationalistischer Bereicherung, sowie nach der Enteignung unrechtmäßig erworbenen Eigentums und der Einrichtung eines humaneren wirtschaftssozialen Systems.

Auf der Spur von Ideen mit fast identischem Vorzeichen war auch die Initiative einer weiteren Gruppe bosnisch-herzegowinischer Intellektueller, bekannt als Forderung für eine „**Föderale Republik BuH**“. Wie die vorherige zeichnet sich auch diese Initiative durch die Betonung der Notwendigkeit aus, die Verfassungsänderung den Bürgern dieses Landes und deren politischen Vertretern zu überlassen, und auferlegte Lösungen von Seiten der internationalen Gemeinschaft zu vermeiden. Die von dieser Gruppe initiierten Verfassungsänderungen sollen innerhalb der bestehenden Institutionen erfolgen und die auf diese Weise geänderte Verfassung soll eine beschleunigte EU-Integration und die Anwendung von universalen demokratischen Standards sicherstellen. Eine föderale Ordnung biete den Autoren der Idee zufolge zahlreiche Vorteile für die politische Reintegration und die Realisierung der Sozial-, National-, Wirtschafts- und Kulturpolitik. Andererseits soll die normative Einrichtung regionaler Einheiten einen hohen Grad an Selbstverwaltung sicherstellen, aber auch die territoriale Integrität des Staates schützen, und die Gleichberechtigung und die Konstitutivität der Völker, einen einheitlichen Wirtschaftsraum und freien Personen-, Waren- und Kapitalverkehr gewährleisten (siehe Oslobodjenje vom 01.09.2003).

¹ Auch Kasim Trnka, Mirko Pejanović, Slavo Kukić, Mile Dmičić, Salih Fočo, Nedo Miličević, Omer Ibrahimagić, Miodrag Živanović und andere traten durch ihre Stellungnahmen hervor.

Der Open Society Fund BuH initiierte im Herbst 2003 ein besonderes Projekt: **„Die Verfassung BuH – zu neuen Lösungen“**, an dem zehn Autoren mitwirkten, deren Aufgabe es war, jeder aus seinem Blickwinkel, die bestehende Verfassung zu bewerten und eventuelle Änderungen vorzuschlagen. Das Ziel des Projektes, in dessen Rahmen die von den zehn Autoren geschriebenen Texte auch veröffentlicht wurden, war die Anregung einer breiteren, argumentierten öffentlichen Debatte über die Verfassungsänderungen, um, wie in der Begründung angegeben, zu versuchen, einen Konsens über die Zukunft BuH zu erreichen. Doch die veröffentlichten Arbeiten zeigten schon damals die Offenkundigkeit der entitätischen Unterschiede in den Ansätzen, auch bei Intellektuellen.

In den letzten Jahren griff die Debatte über die Notwendigkeit von Verfassungsänderungen jedoch auch auf die politischen Eliten über, und danach auch auf die breite Öffentlichkeit. Dafür sprechen auch die zahlreichen **Runden Tische, die von unterschiedlichen Organisatoren und in unterschiedlichen Teilen BuH aber auch außerhalb des Landes abgehalten wurden**², sowie auch **die unter der Schirmherrschaft des Amerikanischen Instituts für den Frieden geführte Debatte**, an der sich die Leader der führenden parlamentarischen Parteien BuH beteiligen.

Den ersten ernsthaften Ansatz hinsichtlich der Verfassungsänderungen formulierte im April 2003 die Sozialdemokratische Partei BuH (SDP) in ihrer **„Initiative zu Verfassungsänderungen in BuH“**. Die Initiative geht von den grundlegenden Prämissen aus, dass die Daytoner Verfassung BuH einen „konstitutionellen“ Fehler beinhaltet, da anstelle des Staates, die Entitäten über die Prärogative des Staates verfügen. Deshalb werden auch folgende Änderungsvorschläge zur Daytoner Verfassung vorgebracht:

- BuH als Republik zu konstituieren, wodurch seine Regierungsform auch in der Verfassung verankert wäre
- BuH als Staat zu konstituieren, in dem die Souveränität den Bürgern gehört und in dem die Völker auf dem gesamten Staatsgebiet gleichberechtigt und konstitutiv sind
- BuH als dezentralisierten Staat bestehend aus Regionen zu organisieren, basierend auf funktionalen, wirtschaftlichen, räumlichen, geographischen, aber auch kulturellen und traditionellen Kriterien
- In BuH neben den klassischen politischen auch wirtschaftssoziale Menschenrechte zu garantieren
- Den Bürgern in BuH das aktive und passive Wahlrecht auf dem gesamten Staatsgebiet zu sichern
- Den Präsidenten (oder die Präsidentschaft) vom Parlament wählen zu lassen
- Die vitalen nationalen Interessen auch durch die Verfassung zu definieren und präzisieren,
- Den Ministerrat als Regierung zu organisieren
- Streitkräfte nur auf der staatlichen Ebene zu haben, usw.

² Hervorzuheben sind hier auf jeden Fall der von der Tageszeitung „Nezavisne novine“ organisierte Runde Tisch in Banja Luka, der von der SDP BuH organisierte Runde Tisch, die von der Tageszeitung „Nezavisne novine“ und der Schweizer Botschaft in verschiedenen Teilen BuH organisierte Reihe von neun Podiumsdiskussionen usw. In diesem Kontext ist auch das unter der Schirmherrschaft des ehemaligen Hohen Repräsentanten in BuH, Wolfgang Petritsch, und der Assotiation BuH 2005 organisierte Treffen in Genf besonders hervorzuheben.

Die Debatte über die Notwendigkeit von Verfassungsänderungen wurde auch von **verschiedenen internationalen Institutionen und Vertretern** unterstützt:

Im Dezember 2003 meldeten sich anlässlich des achten Jahrestags des Daytoner Abkommens beispielsweise 24 angesehene europäische Politiker zu Wort, deren Deklaration *Den Frieden in BuH durch den weiteren Ausbau des Daytoner Abkommens sichern*, am selben Tag in drei europäischen Städten veröffentlicht wurde – in Brüssel, Warschau und Berlin. In dieser Deklaration wird festgestellt:

- dass das friedliche Zusammenleben der unterschiedlichen Gruppierungen in BuH nach wie vor bedroht ist
- dass die unabdingbare Einigkeit des Staates für die wirtschaftliche und politische Entwicklung noch immer zu schwach ist
- dass auch die Rolle der internationalen Gemeinschaft immer ambivalenter wird,
- dass die Resignation, die Stagnation und die zunehmenden Probleme der Bevölkerung die noch immer schwachen Fundamente des Friedens untergraben
- dass die Daytoner Konstruktion ihre Grenzen erreicht hat, dass ihre Zweideutigkeit ein immer größeres Problem darstellt, sowie die Tatsache der Teilung des Landes in zwei Entitäten, die Umgestaltung des Landes nach den Ergebnissen des Völkermords und die Ermöglichung des Aufbaus von zwei Systemen in einem Land
- dass der Friedensprozess eines neuen starken Ansporns bedarf, dass dementsprechend der weitere Ausbau des Daytoner Abkommens unumgänglich ist usw.

Anfang 2004 sorgte dann **die ESI (Europäische Stabilitätsinitiative)** für Aufregung, mit anderen Worten, die Initiative einer Gruppe von Parlamentariern des Europarats. Der Kernpunkt dieser Initiative besteht in einem Vorschlag zur Reorganisation BuH, der auf zwei Grundprämissen basieren würde:

- die Föderation BuH aufzulösen und dadurch indirekt auch die entitätische Ordnung des Landes
- BuH als Land mit zwölf Kantonen zu organisieren, wobei sich zehn Kantone auf dem Gebiet der heutigen Föderation befänden, der Distrikt Brčko den Status eines eigenen Kantons bekäme, und die Republika Srpska, wenn auch als Kanton, dasselbe Territorium wie bisher behalten würde.

Es ist sicher nicht nötig, daran zu erinnern, dass die Idee der ESI unterschiedliche, nicht selten auch äußerst kontradiktorische Reaktionen der politischen Eliten hervorrief. Die politischen Eliten aus der Republika Srpska waren keinesfalls dazu bereit, die in der Verfassung verankerte Position dieser Entität in Frage zu stellen; die HDZ BuH begrüßte die Initiative der europäischen Parlamentarier mit offenen Armen und erarbeitete einen konkreten Gesetzesvorschlag für die Verfassung, der dies ermöglichen würde; die bosniakische politische Elite reagierte hingegen unterschiedlich.

Um der Wahrheit Genüge zu tun: die Idee der ESI war nicht neu. Sie wurde bereits vorher von einigen politischen Parteien in BuH, z.B. von der „Volkspartei Besserung durch Arbeit“ („Narodna stranka Radom za boljitak“) in den Raum gestellt. Doch viele warnten schon damals davor, es sei ein zweiseitiges Schwert, eine solche

Idee aufleben zu lassen. Auf der einen Seite könne dies zu einer wünschenswerteren Umordnung des Landes führen. Andererseits sei es aber, wie oft hinzugefügt wurde, nicht auszuschließen, dass bereits in der ersten Phase der Realisierung dieser Idee die Büchse der Pandora geöffnet werde und der gesamte Prozess der politisch-territorialen Ordnung auf den Nullpunkt zurückgeworfen werde, auf den Stand der Mitte der neunziger Jahre. Und dies wiederum sei ein Szenario, das sie nicht noch einmal erleben möchten.

Eine Anregung zu Debatten über die Notwendigkeit von Verfassungsänderungen gab auch die **Entschließung 1384 des Politischen Ausschusses der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (Stärkung der demokratischen Institutionen in BuH)** aus dem Juni 2004. In der Resolution wird unter anderem folgendes festgestellt:

- dass die durch das Daytoner Friedensabkommen festgelegte Verfassungsordnung höchst kompliziert und kontradiktorisch sei und dass sie langfristig kein effizientes Funktionieren des Staates sicherstellen könne
- dass die staatlichen Institutionen auf Kosten der Institutionen auf Entitätsniveau gestärkt werden müssen, falls nötig auch durch eine Verfassungsänderung

Im Einklang mit diesen Feststellungen wurden die politischen Kräfte in BuH dazu aufgerufen:

- sich vollständig und auf konstruktive Weise an der Debatte über die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung, deren Timing und Parameter zu beteiligen und
- besonders darauf zu achten, dass sichergestellt wird, dass – wie die zukünftige Verfassung auch immer aussehen wird – der Begriff der „Konstitutivität der Völker“ und derer konkreten Rechte mit dem Vorrangprinzip der Rechte des Einzelnen in Einklang gebracht wird.³

Anregung zu Debatten über die Verfassungsreform in BuH gab schließlich auch die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (**Venedig-Kommission**) mit ihrer „**Stellungnahme zur Verfassungssituation in BuH und den Machtbefugnissen des Hohen Repräsentanten**“ vom 11. März 2005. In der Übersicht der wichtigsten Schlussfolgerungen dieses sehr umfangreichen Materials wird folgendes betont:

- Die Zeit ist reif für die Überprüfung der derzeitigen Verfassungsbestimmungen in BuH und eine entsprechende Anregung von Seiten der Parlamentarischen Versammlung BuH ist auf jeden Fall willkommen. Eine Verfassungsreform ist unentbehrlich, denn die derzeitigen Regelungen sind weder effizient noch rational noch verfügen sie über einen demokratischen Inhalt.
- Das zentrale Element der ersten Phase der Verfassungsreform muss – wenn irgendein Fortschritt im europäischen Integrationsprozess erreicht werden soll – die Übertragung der Zuständigkeiten von den Entitäten auf den Staat BuH durch Änderungsanträge zur Verfassung sein, sowie die „Anpassung des Beschlussverfahrens in BuH, insbesondere hinsichtlich des Veto-Rechts wegen vitaler nationaler Interessen, und die Reform der Bestimmungen über

³ Siehe Dokument 10196, Bericht des Politischen Ausschusses der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, Berichterstatter Herr Kirilov (Bulgarien). Die Versammlung beschloss den Text am 23.06.2004

die Zusammensetzung und die Wahl der Präsidentschaft und der Völkerkammer“, die nicht mit der Europäischen Menschenrechtskonvention kompatibel sind.

- Die Frage der territorialen Organisation, wobei im Vordergrund (da die Änderung der aus zwei Entitäten bestehenden Struktur momentan als unrealistisch betrachtet wird) die Rationalisierung der Föderation BuH, die Auflösung der Kantone, wenn dies möglich ist, und die Konzentration von deren Zuständigkeiten auf Entitätsebene stehen.
- Weitere, sowohl mittel- als auch langfristige Verfassungsreformen mit einer „Verschiebung des Akzents von einem Staat dreier gleichberechtigter konstitutiven Völker auf einen Staat gleichberechtigter Bürger“, Reformen, die also auch eine Debatte über die Notwendigkeit einer völlig neuen Verfassung bedeuten.

Dank aller dieser Initiativen wird die **Debatte über Verfassungsänderungen** nun auch auf staatliche Institutionen übertragen. Im März 2004 unterbreiteten Elmir Jahić und Mirsad Ćeman, Abgeordnete der SDA im Abgeordnetenhaus der Parlamentarischen Versammlung BuH, z.B. fünf Änderungsanträge für die Verfassung BuH, in denen sie folgendes vorschlagen:

- Das Wahlrecht in BuH für Personen mit zwei Staatsbürgerschaften nur dann zu gewähren, wenn sie ihren Wohnsitz in BuH haben
- Strukturelle Veränderungen der Völkerkammer der Parlamentarischen Versammlung BuH
- Veränderungen bei der Wahl der Präsidentschaftsmitglieder, wobei deren Wahl von den Entitäten auf das gesamte Staatsgebiet ausweitet wird, und
- Strukturelle Veränderungen des Verfassungsgerichts BuH

Von den Schlussfolgerungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats ausgehend reichte im März 2004 auch die **Fraktion der HDZ-Christdemokraten** in der Parlamentarischen Versammlung BuH einen Antrag zur Debatte über die Verfassungsordnung BuH und eventuelle Verfassungsänderungen ein. In seiner Begründung der Notwendigkeit von Verfassungsänderungen erklärte Martin Raguž, Vorsitzender der Abgeordnetenkammer der Parlamentarischen Versammlung und Mitglied der genannten Fraktion, dass die optimale Lösung die Verabschiedung einer neuen Verfassung sei, die auch die demokratische Legitimität des Parlaments BuH bekäme und die:

- an die Standards der relevanten internationalen Konventionen und hinsichtlich der zukünftigen EU-Mitgliedschaft angepasst werden würde
- vergleichbare Erfahrungen komplexer europäischer Staaten (wie die Schweiz oder Belgien) nutzen würde
- der staatlichen Ebene klare und für die strategische Entwicklung ausreichende Zuständigkeiten und Instrumente zuteilen, und durch eine rationalere Gesamtstruktur die notwendige Dezentralisierung sicherstellen würde,
- die Rechte der Bürger und Ethnizitäten standardisieren, bzw. ein Gleichgewicht zwischen dem Individuellen und dem Nationalen, aber auch zwischen dem Einzelnen und der Allgemeinheit, sicherstellen würde.

Auf Grundlage dieser beiden Anträge aber auch aufgrund der **im Namen der SDP BuH von Jozo Križanović gestellten Änderungsanträge**⁴ organisierte die Verfassungsrechtliche Kommission der Abgeordnetenkammer der Parlamentarischen Versammlung BuH zwei öffentlichen Debatten über Verfassungsänderungen:

- die erste am 15. Juni 2004, an der sich jedoch die Abgeordneten aus der Republika Srpska nicht beteiligten, und
- die zweite am 11. Oktober 2004, bei der die Kommissionsmitglieder aus der Republika Srpska mit der Begründung den Saal verließen, die Debatte über die verfassungsrechtliche Ordnung und eventuelle Verfassungsänderungen sei eine Angelegenheit, die durch eine Volksabstimmung unter den drei konstitutiven Völkern geprüft werden müsse.

Die Debatten über Verfassungsänderungen führten auch zu ersten neuen Verfassungsentwürfen bzw. zu Änderungsvorschlägen für die bestehende Verfassung.

Den ersten und einzigen Vorschlag einer völlig neuen Verfassungslösung für BuH, der aus 175 Artikeln besteht, erstellte eine Gruppe von sechs bosnisch-herzegowinischen Bürgern.⁵ Der Vorschlag wurde auch der bosnisch-herzegowinischen Öffentlichkeit in Form einer Beilage in einigen Tageszeitungen präsentiert. Das Wesentliche an diesem Vorschlag ist der Gedanke, dass jeglicher Eingriff in die bestehende Verfassung, also die Daytoner Verfassung, nutzlos sei und dass im Gegensatz dazu eine völlig neue Verfassungslösung ausgearbeitet werden müsse:

- durch die BuH die Form einer republikanischen Ordnung bekomme
- in der die Souveränität aus dem Bürger hervorgehe
- in der alle Bürger- und Menschenrechte gewährleistet seien
- in der auch alle wirtschaftssozialen Rechte gewährleistet seien
- in der die Gleichberechtigung der Völker gewährleistet sei
- in der die Rechte des besonderen nationalen Interesses präzise aufgelistet seien
- in der der Staat auf den Prinzipien der rationalen Organisation und der Dezentralisierung, in fünf Regionen, organisiert sei
- in der dementsprechend auch auf eine gleichmäßige regionale Verteilung von Schlüsselinstitutionen geachtet werde,
- in der die Gemeinde über wesentlich mehr Zuständigkeiten verfüge als heute,
- in der die Verpflichtung des Staates geregelt sei, auf eine ausgeglichene Entwicklung aller Teile des Landes zu achten

Alles weist jedoch darauf hin, dass sich die Verfassungsänderungen, zumindest in dieser Phase, auf die Einigung der größten Parlamentsparteien gründen könnten, die das Amerikanische Institut für den Frieden und später in der zweiten Phase auch sie US-Botschaft in BuH koordinierten. Die Tragweite dieser Änderungen möchten wir jedoch

⁴ Hier handelt es sich um die bereits erwähnten Änderungsanträge der SDP

⁵ Es handelt sich um den Vorschlag zur Verfassung der Republik Bosnien und Herzegowina, den Šahbaz Džihanović, Dr. Slavo Kukić, Saša Kozarac, Dr. Mirko Pejanović, Vehid Šehić und Dr. Miodrag Živanović am 20. Juni 2005 der Öffentlichkeit präsentierten

nicht kommentieren. Geben wir uns mit der Bemerkung zufrieden, dass die Meinungen in diesem Zusammenhang geteilt sind.

Auf der einen Seite stehen diejenigen, die die These vertreten, dass diese Tragweite Ausdruck einer möglichen Kompromisslösung sei, aber auch ein wichtiger Fortschritt im Vergleich zur bestehenden Verfassungslösung, da sie mehr Staat und mehr Bürgerrechte sowie weniger Zuständigkeiten der Entitäten und Ethnizitäten ermögliche.

Auf der anderen Seite stehen mit völlig entgegengesetzten Überzeugungen diejenigen, die diese Änderungen als kosmetisch und unwesentlich betrachten und die der Auffassung sind, der gegenwärtige Zustand der Teilung und der Destruktion werde durch sie konserviert, sie brächten keine Veränderungen in Richtung Integration, und es sei besser, wenn sie erst gar nicht beschlossen würden.

Es ist nicht unsere Absicht, diese beiden Ansätze zu den Verfassungsverhandlungen zu kommentieren. Es ist jedoch unumstritten, dass es vom heutigen Standpunkt aus gesehen – zu dieser Art der Schlussfolgerung zwingen uns auch die Verfassungsverhandlungen, die von den Leaders der parlamentarischen politischen Parteien geführt werden – sicher ist, dass hinsichtlich der Frage der Verfassungsänderungen innerhalb der politischen Eliten zwei große, einander entgegengesetzte Gruppen von Ansätzen dominieren:

1. Der Ansatz der für die politischen Eliten aus der Republika Srpska indikativ ist.

Er zeichnet sich dadurch aus, dass – nachdem überhaupt eine Bereitschaft zu Gesprächen über Verfassungsänderungen gezeigt wurde – er seine Bereitschaft auf die sog. kosmetische Ebene, auf das verfassungsmäßige Sanktionieren der Änderungen, die nach der Ausrufung der Daytoner Verfassung faktisch bereits durchgeführt worden waren, oder aber auf Veränderungen, die den bestehenden *Status quo* nicht betreffen, reduziert. Abgelehnt wird dahingegen die Möglichkeit irgendwelcher anderer Änderungen, insbesondere der Änderungen, die den Kern der Daytoner Verfassungslösung betreffen, vor allem derjenigen, die die Republika Srpska, ihre Befugnisse und Institutionen in Frage stellen. Nicht selten wird dann aus diesen Kreisen auf die Notwendigkeit der Rationalisierung der staatlichen Struktur hingewiesen, wobei damit unter Berufung auf die Schlussfolgerungen der Venedig-Kommission die Notwendigkeit der Rationalisierung in der Föderation gemeint ist, d.h. die Auflösung der Kantone als mittlerer Organisationsebene zwischen den Gemeinden und der Föderation.

2. Der Ansatz, der vorwiegend die politischen Eliten aus der Föderation kennzeichnet.

Das Wesentliche an diesem Ansatz ist die Befürwortung von tief greifenden Verfassungsänderungen, die Stärkung der Zuständigkeiten und Institutionen des Staates sowie eine territoriale Umgestaltung, unter der die Auflösung der Entitäten und die Regionalisierung des Staates zu verstehen ist.

Es bestehen jedoch Unterschiede innerhalb dieses Ansatzes. Die einen befürworten nämlich eine Regionalisierung ohne Einbindung der Regionen in die Verfassungsstruktur – die ihnen also keine gesetzgebende, vollziehende und

rechtsprechende Gewalt zuteilt, sondern sie zu einer Form der Manifestation regionaler Selbstverwaltung macht. Die anderen hingegen bestehen gerade auf der verfassungsmäßigen Positionierung der Regionen als Entitäten mit ausgebauter Gewaltenteilung.

Eine besondere Frage ist sicherlich die Zahl der Regionen, die durch die neue Verfassungsordnung als Teil der Verfassungsstruktur BuH eingerichtet werden sollen. Unterschiedlich sind darüber hinaus auch die Prinzipien, nach denen die Regionen, einzelnen Vorschlägen zufolge, konstituiert werden sollen. Für die einen handelt es sich um wirtschaftliche, verkehrstechnische, geographische, historische und andere Prinzipien; für die anderen wiederum ist das ethnische Prinzip primär und alle anderen sekundär. Doch die Darstellung der gesamten Vielfalt der Meinungen würde den Rahmen dieser Analyse sprengen. Deshalb werden wir uns an dieser Stelle nicht damit befassen.

Quellenangabe:

1. BiH treba kantonizirati ("BuH muss kantonisiert werden"). Gespräch mit Gerald Knaus, dem Direktor der ESI in Berlin, Tageszeitung "Slobodna Dalmacija", 14.04.2004
2. Buergenthal, Thomas, *Međunarodna ljudska prava* ("Internationale Menschenrechte"), Budapest-Sarajevo, 1998
3. Waiting For A Miracle? The Politics Of Constitutional Change In Bosnia And Herzegovina, www.esiweb.org (vom 03.02.2004)
4. Daytoner Verfassung
5. Deklaracija o nužnosti izmjena Ustava BiH i o ustrojstvu "Federalne Republike BiH", (Deklaration über die Notwendigkeit von Änderungen der Verfassung BuH und über die Ordnung der „Föderalen Republik BuH“, Sarajevo, August 2003
6. Deklaracija u povodu osme godišnjice potpisivanja Daytonskog sporazuma ("Deklaration anlässlich des achten Jahrestags der Unterzeichnung des Daytoner Friedensabkommens"), www.bkbih.org (vom 16.12.2003)
7. Donnelly, Jack, International Human Rights, Helsinki Komitee für Menschenrechte in BuH, 1999
8. Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), Stellungnahme zur Verfassungssituation in BuH und den Machtbefugnissen des Hohen Repräsentanten
9. Federalizam Koji Funkcionira – Radikalni Prijedlog Za Praktičnu Reformu („Funktionierender Föderalismus – ein radikaler Vorschlag zur praktischen Reform“), www.esiweb.org vom 14.01.2004
10. Hartley, T.C., The Foundations of European Community Law, Sarajevo, 1998
11. Initiative HNV: Kantonisierung BuH, www.aimpress.org (28.02.2000)
12. Inicijativa za promjenu Ustava BuH ("Initiative zur Änderung der Verfassung BuH"), Informator, Internes Blatt der SDP, Mai 2003
13. Izmjena Daytonskog – poboljšavanje monstruma ("Änderung von Dayton – Verbesserung des Monsters"), Oslobođenje, 24.02.2003
14. Strengthening of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina, Dokument 10196, Bericht der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, Berichterstattung: Herr. Kirilov, vom 23.06.2004
15. Fraktion der HDZ-Christdemokraten in der Parlamentarischen Versammlung BuH, Inicijativa za održavanje tematske sjednice na temu ustavnog uređenja BiH i eventualnih ustavnih promjena ("Initiative für eine thematische Sitzung zum Thema der Verfassungsordnung BuH und eventueller Verfassungsänderungen")

16. Nacrt Ustava Republike Bosne i Hercegovine ("Entwurf der Verfassung der Republik Bosnien-Herzegowina")
17. Put ka normalnoj državi ("Der Weg zum normalen Staat"), Oslobođenje, 01.09.2003
18. Menschenrechte I i II, Caritas, Skopje, 1999
19. Nicht autorisiertes Transskript der öffentlichen Debatte über die Änderungsanträge zur Verfassung BuH und über die Initiative der Fraktion der HDZ-Christdemokraten zum Thema der Verfassungsordnung BuH und eventueller Verfassungsänderungen (vom 15.06.2004)
20. Nicht autorisiertes Transskript der 34. Sitzung der Verfassungsrechtlichen Kommission des Abgeordnetenhauses der Parlamentarischen Versammlung BuH (vom 11.10.2004)
21. Jahić Elmir, Ćeman Mirsad, Prijedlog amandmana na Ustav BiH ("Änderungsvorschläge für die Verfassung BuH")
22. Ustav Republike Srpske ("Verfassung der Republika Srpska")
23. Ustav Federacije BiH ("Verfassung der Föderation BuH")
24. Ustav BiH – ka novim rješenjima ("Verfassung BuH" – Zu neuen Lösungen"), www.soros.org.ba
25. Žepić, Božo, Enigma Bosna i Hercegovina ("Enigma Bosnien und Herzegowina"), Matica hrvatska, Mostar, 2002

***DIE VERFASSUNGSDEBATTE UND DIE HERAUSFORDERUNGEN AUS
WIRTSCHAFTLICHER UND SOZIALER PERSPEKTIVE***

1. Staat ohne wirtschaftliche Souveränität

Die in **Dayton festgelegte** Verfassung und politische Lösungen, waren schon immer fraglich, sowohl innerhalb, als auch außerhalb Bosnien-Herzegowinas. Aus der Perspektive der europäischen Zukunft Bosnien-Herzegowinas ist die heutige Verfassungsordnung weit entfernt von der optimalen Ordnung. Daher sind tief greifenden Veränderungen notwendig.

Das was Bosnien-Herzegowina braucht, ist eine Exekutivgewalt, die notwendige Reformen durchführen kann. Ethnische Teilungen haben die bisherigen Staatsverwaltungen geprägt, und können als allgemein reformunfähig bezeichnet werden. In einem Land, das ungefähr 4 Mill. Einwohner hat, gibt es 14 Regierungen: Parallel zur Staatsregierung (und in manchen Fällen konkurrierend zu ihr) gibt es zwei Entitätsregierungen, daneben gibt es noch die Regierung des Distrikt Brčko, wie auch zehn Kantonale Regierungen in der Föderation BuH. Die Koordination zwischen diesen Institutionen ist **weit entfernt vom Optimalen**. Überlappungen der Funktionen, Verdoppelungen der Anstrengungen und unkoordinierte Initiativen stellen immer noch ein Problem dar.

In den letzten zehn Jahren hat es der Ministerrat es immer noch nicht geschafft, zu Beginn jedes Kalenderjahres das jährliche Arbeitsprogramm zu verabschieden.. Die gemäß dem Gesetz über den Ministerrat neu gegründeten Ministerien, sind immer noch nicht voll funktionsfähig. In den Verwaltungs- und Staatsbehörden ist die Fähigkeit der Durchführung von strategischer Planung und Koordination begrenzt.

Das Finanzsystem ist nicht zu genüge entwickelt. Es gibt keinen Geldmarkt, der Devisenmarkt ist durch primitive Formen geprägt, und der Kapitalmarkt befindet sich erst in der Anfangsphase. Die Regulierung des Kapitalmarkts spielt sich auf der Entitätsebene ab, wobei zwei verschiedene Regulierungssysteme anwesend sind.

Wegen der immer noch fragmentierten Wirtschaft ist in einigen Sektoren, entlang der Entitätsgrenze, der Versicherungsmarkt gespalten: Die Föderation BuH hat eine unabhängige Versicherungsbehörde mit einer Aufsichtsfunktion, während in der RS das Finanzministerium diese Funktion ausübt. Zum Beispiel, es gibt eine Agentur für die Aufsicht des Bankwesens auf der Staatsebene und eine unabhängige Agentur für die Depositenversicherung auf der Staatsebene, einen **gemeinsamen Kapitalmarkt gibt es aber nicht**.

Die Hauptbedingung für eine wirtschaftliche Entwicklung, für eine wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der EU, sowie den Anreiz von privaten, und insbesondere ausländischen Investitionen verlangen eine Anpassung **der Legislative und die Übertragung der wirtschaftlichen Souveränität** von den Entitäten.

Die Kernfrage in diesem Sinne ist: Wie kann man ein Teil der europäischen Integration sein, wenn es keine Integration im Rahmen der eigenen Grenzen gibt? Anstatt ein normales Funktionieren der zentralen Behörden, im Rahmen der vorgesehenen Zuständigkeit zu gewährleisten, wird eine Verhandlungsmethode mit **der einseitigen Verteidigung** der bürokratisch-nationalen Positionen angewandt.

Diese Methode ist das Gegenteil von dem wie die Behörden der EU-Länder funktionieren. Die Union funktioniert auf der Ebene der Vorschlagsvorbereitung im Rahmen der Europäischen Kommission, unabhängig von den Nationalregierungen. Die Entscheidungen trifft der Ministerrat der EU-Mitgliedsländer. In Bosnien-Herzegowina hat der Ministerrat zwar eine ähnliche, formelle Rolle, aber der Ministerrat hat **keine wirkliche Macht**. Es stellt sich die Frage: Wer in Bosnien-Herzegowina plant die Politik und die Maßnahmen? Faktisch niemand, weil **die entsprechenden Staatsinstitutionen nicht aufgebaut sind**. Somit kann die bosnisch-herzegowinische Situation als absurd bezeichnet werden.

2. Bewertung der Wirtschaft und der Sozialpolitik

Für den Zeitraum 2000-2005 ist die Wirtschaft in Bosnien-Herzegowina von einem Trend der hohen Wachstumsraten vom nominalen BSP gekennzeichnet. Das BSP-Wachstum in diesem Zeitabschnitt erfolgte aus dem Wachstum der Industrieproduktion in beiden Entitäten und aus dem Wachstum der Landwirtschaft – die sich von dem Stillstand in den vorigen Jahren erholt.

Das Wachstum der anderen Wirtschaftszweige wie Handel, Bauwesen, Verkehr und Finanzbörse (die in BuH eine Expansion erlebt hat) hat das BSP-Wachstum ebenso positiv beeinflusst.

Die geschätzte nicht registrierte Wirtschaft im Jahr 2005 beträgt 38% vom nominalen BSP, so dass das gesamte nominale BSP zusammen mit der Schattenwirtschaft im Jahr 2005 18.886 Mill. KM beträgt. Der Privatsektor übernimmt langsam die führende Rolle in der Wirtschaft, dessen Anteil in der gesamten Wirtschaft 50% vom BSP erreicht hat.

Die Stabilität der Preise stellt ein Hauptelement der makroökonomischen Stabilität in Bosnien-Herzegowina dar. In diesen Jahren stellte die Inflation kein Problem für das Land dar, obwohl der Liquiditätsüberschuss im Lande offensichtlich ist (bedeutendes Wachstum der Geldmasse – 8,4% in 2004 und 24,3% in 2005).

Gesamter Zustand der auswärtigen Schulden am Ende dieses Zeitraumes betrug 4,27 Milliarden KM. Die Gesamtsumme der auswärtigen Schulden ist um 10,0% geringer im Vergleich zum gleichen Zeitraum im letzten Jahr. Die hohe Arbeitslosenzahl, dann die Zahl derjenigen die als Arbeitnehmer registriert sind, aber in Wirklichkeit arbeitslos sind, sowie die Zahl derjenigen, die im Transformationsprozess arbeitslos werden, stellen die Beschäftigungspolitik vor großen Herausforderungen.

Dieses Problem ist so groß, dass es nicht als ein Teil der normalen Sozialpolitik ohne notwendige Verfassungsänderungen gelöst werden kann. Die Frage der Arbeitslosigkeit, als auch der Arbeitslosenschutz während der Prozesse der

Transformation und Restrukturierung der Firmen, müssen als ein integraler Teil der allgemeinen sozial-wirtschaftlichen Umwandlung behandelt werden.

Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, bzw. Verhandlungen und die Unterzeichnung des Abkommens über die Stabilisierung und Assoziierung und der spätere Anschluss an die Europäische Union, verlangen tief greifende Veränderungen des gesamten politischen Ambientes in Bosnien-Herzegowina.

Die sozialen und wirtschaftlichen Rechte der Bürger in Bosnien-Herzegowina sind infolge von der schwachen Wirtschaft immer noch begrenzt. Die offiziellen Zahlen sprechen von 40% Arbeitslosen. Etwa 20% leben unter der Armutsgrenze, und 30% an der Armutsgrenze. Diese Situation spiegelt teilweise die Unfähigkeit des (zwar unentwickelten) des sozialen Sicherheitssystems wider auf die Bedürfnisse der wirtschaftlich am gefährdetsten Bevölkerungsgruppe einzugehen. Die Mitgliedschaft in den unabhängigen Gewerkschaften wird respektiert. Die Gewerkschaften an sich hat aber auch der Krieg, die ethnischen Teilungen und die hohe Arbeitslosenzahl geschwächt. Es werden zahlreiche Streiks organisiert, am häufigsten wegen den unausgezählten Arbeiterlöhnen und Renten. Das Gesundheitssystem in beiden Entitäten ist schwach und wird nicht ausreichend finanziert. Viele Bürger haben keine Krankenversicherung, und bei denen die sie haben, ist die Abdeckung der Kosten seitens der Versicherung unsicher. In vielen ländlichen Gebieten gibt es überhaupt keine medizinische Versorgung. In der Föderation BuH bestehen parallele Gesundheitssysteme.

3. Vision und Ziele die man durch künftige Verfassungsänderungen im Bereich der Wirtschaft erreichen sollte

Das Hauptziel der Verfassungsänderungen sollte folgendes sein:

- Belebung der Wirtschaft,
- Schaffung von Arbeitsplätzen,
- Steigerung der Lebensstandards der Bürger,
- Entwicklung der Marktinstitutionen, und insbesondere Einführung und Stärkung von konkurrenzfähigen Kräften mit dem Ziel, die Wirksamkeit des Erwerbens und der Arbeitsproduktivität zu erhöhen,
- Schaffung eines neuen gesetzgebenden und juristischen Rahmens, der das Existieren aller Formen von Eigentum auf den konkurrenzfähigen Grundlagen ermöglicht,
- Herstellung der wirtschaftlichen und politischen Grundlagen, die für eine dynamische und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung notwendig sind.

Im wirtschaftlichen Sinne bedeutet das eine ständige Marktregulierung seitens des Staates, der sich zu folgendem verpflichtet:

- Bewältigung der jetzigen zerstörenden Tendenzen, sowie der resoluten Reintegration der wirtschaftlichen Aktivitäten im Rahmen eines einheitlichen Wirtschaftsraums in BuH,
- Integration der bosnisch-herzegowinischen Wirtschaft auf dem Weltmarkt durch das Erkennen der komparativen Vorteile unserer Ressourcen,

- Schaffung des wirtschaftlichen und politischen Klimas, welches direkte ausländische Investitionen (FDI) anzieht, indem man gleichzeitig einheimische Ressourcen - vor allem Arbeit und Wissen – mit einfließen lässt,
- die größten Wirtschaftsressourcen eines Landes liegen in seinen Potenzialen, insbesondere in der Arbeitskraft, Fachleuten und der Landwirtschaft, Wasserressourcen, Tourismus, usw.

Ansatz für Verfassungslösungen

Erwünschte Ziele können nur durch die **organische** Verbundenheit des Konzeptes der wirtschaftlichen Entwicklung mit sozialen und politischen Änderungen erreicht werden. Mit verantwortlichen politischen Maßnahmen und durch die Verfassungsänderungen, muss man vor allem folgendes stärken:

- a) die Staatsinstitutionen in BuH, die für wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung wichtig sind, wie:
- Fond für wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung,
 - Fond für strukturelle Anpassung und regionale Entwicklung,
 - Bank für internationale Wirtschaftsbeziehungen,
 - Wirtschafts- und Industrieministerium auf der Staatsebene.
- b) Das „soziale Kapital“ Bosnien-Herzegowinas, ohne das weder der Staat noch die Marktwirtschaft existieren kann, liegt in den Menschen, die durch ihre Arbeit und Innovationen wirtschaftliche Änderungen durchführen können.

Um den Staat im Bereich der Marktintervention wirkungsvoller gestalten zu können, muss der Staat vor allem gegenüber wirtschaftlich gerechtfertigten Grundlagen rational organisiert werden.

Durch die Stärkung der Zuständigkeiten der Bundesregierung und der Reduzierung der Einflussnahme sowohl der Föderalen Regierung als auch der Regierung der Republika Srpska, können insbesondere in der Wirtschaftsentwicklung größere Einsparungen erzielt werden.

Eine der ersten Aufgaben der künftigen Verfassungsänderungen bezieht sich auf die Gestaltung des einheitlichen Wirtschaftsraumes. Eine moderne Marktwirtschaft kann nicht rational und gesteuert sein, wenn sie keine integrierten Märkte voraussetzt:

- Arbeitsmarkt,
- Kapitalmarkt,
- Warenmarkt,
- Devisenmarkt.

Bosnien-Herzegowina braucht eine einheitliche Arbeitsgesetzgebung. Die Gründung einer Renten- und Krankenversicherung auf der Staatsebene wird zur vermehrten Beschäftigung und zur Stärkung des Wirtschaftsraumes beitragen.

Wegen des Entwicklungsgrades des Wirtschaftsraumes und der Größe des Landes, braucht Bosnien-Herzegowina nur eine Börse.

Es ist unzulässig, dass eine einheimische Firma oder ein ausländisches Unternehmen, wegen der verschiedenen Gesetzgebung sich in einem Staat zweifach registrieren muss. Unbegreiflich ist aber auch, dass auf dem Territorium Bosnien-Herzegowinas verschiedene Inflationsraten in den Entitäten gibt.

Wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung müssen primäre Ziele der **Entwicklungs- und makroökonomischen Politik in BuH** sein. Will man die Prozesse der Beschäftigung und der wirtschaftlichen Entwicklung anregen, soll der Staat im wirtschaftlich-gerechtfertigten Rahmen die Kaufkraft der Bevölkerung durch adäquate Maßnahmen anregen.

Die Regierung Bosnien-Herzegowinas muss infrastrukturellen Projekten besondere Aufmerksamkeit widmen, insbesondere den Projekten, die die Nachfrage nach einheimischen Herstellern, einheimischen Inputs und einheimischer Arbeit anregen.

Besondere Aufmerksamkeit muss auch der Einschränkung des illegalen Kapitalausflusses gewidmet werden, bzw. der Bedingungsgestaltung für Neuinvestitionen in die einheimische Wirtschaft.

Private Investitionen können durch vorsichtige und bedachte Zinssubventionierung der (Entwicklungs-) Kredite und durch das Aktivieren des Entwicklungsfonds für die Programme, die von besonderer Bedeutung für die Konkurrenzfähigkeit des Landes, für den Export und die Beschäftigungen sind, angezogen werden. Die Entwicklungsfonds würde den so genannten synergetischen Effekt besonders fördern, indem sie die Entwicklung der Industrieverbände als wirtschaftlich integrierte Einheiten anregen würden. Der Staat soll die Bedingungen für den Anreiz für die Entwicklung einer einheimischen Konkurrenz schaffen.

Der Privatisierungsprozess muss auf eine organisierte und selektive Art und Weise beendet werden. Privatisieren soll man die Firmen, die langsam und effektiv privatisiert werden können. In diesem Prozess muss sichergestellt werden, dass das Wirtschaftswachstum nach der Privatisierung steigt. Alle anderen Firmen sollen restrukturiert werden oder sie müssen in Konkurs gehen.

Mit der Entwicklung der Industrieverbände, dessen Grundlage führende und bekannte Firmen in Bosnien-Herzegowina in den jeweiligen Branchen sind, neben den klein- und mittelständischen Unternehmen, bildet sich eine neue wirtschaftliche Basis der einheimischen Wirtschaft in Bosnien-Herzegowina. Die Stärkung der einheimischen Firmen schafft Sonderbedingungen für ihren Partnerauftritt und Beziehungen mit ausländischen Firmen auf gleichberechtigten Grundlagen.

Was die ausländischen Investoren angeht, muss man darauf achten, dass ausländische Investitionen die einheimischen Hersteller nicht ausstechen. Ausländische Investitionen sollen zur Konkurrenzsteigerung im Lande beitragen. Besonders soll man diejenigen Investitionen anregen, die zum Wachstum von Beschäftigung und Export führen, dieses sollte aber parallel mit der Anerkennung der einheimischen Arbeit einhergehen. Ausländische Investitionen, die nur ein Eigentumstransfer darstellen und zur Monopolisierung der Wirtschaft führen, sollten nicht unterstützt werden.

Anreize im Bereich der Forschungsarbeit mit dem Ziel der Promotion von technologischem Fortschritt ist langfristig besonders wichtig, weil Bosnien-Herzegowina in diesem Bereich schon immer über bedeutende Kapazitäten verfügt. Ferner, würde dies die Auswanderung junger qualifizierter Menschen verringern. Genauso wäre jedes weitere Investieren in die Förderung von Fachkräften notwendig.

Für die Durchführung dieser Aktivitäten ist es wichtig, den Prozess der **Dezentralisierung der Macht in den Entitäten zu unterstützen, gleichzeitig mit der Übertragung der wirtschaftlichen und politischen Souveränität von den Entitäten auf die Staatsebene.**

4. Verfassungsänderungen im Dienste der künftigen regionalen Zusammenarbeit und des EU-Integrationsprozesses

Aus der Perspektive der europäischen Integration heraus, kann man schwer sagen, dass die jetzige Verfassungsordnung optimal ist. Eine solche staatliche und verfassungsrechtliche Struktur macht die Durchführung der Reformen unmöglich und untergräbt die Möglichkeit Bosnien-Herzegowinas, einen schnellen Fortschritt im EU-Integrationsprozess zu erreichen. Er ist erkennbar, dass die größeren Reformen – trotz der schon geleisteten und wichtigen Erfolge die man im Bereich der Stärkung von den Staatsinstitutionen erreicht hat – wegen der unterschiedlichen Ansichten, die aus den Staats- und Entitätsinstitutionen kommen, weiter verschoben werden. Dieses Misstrauen gegenüber jeglicher Übertragung der Zuständigkeit von den Entitäten oder Kantonen auf die Zentralregierungen verhindert allumfassende und nachhaltige Reformen der Institutionen und der Verfassungsordnung.

Nur **tief greifende Veränderungen** der bestehenden Verfassung Bosnien-Herzegowinas in dieser Richtung können zur weiteren Entwicklung der bosnisch-herzegowinischen Wirtschaft beitragen.

Ein besonderer Anreiz für die Belebung der Wirtschaft liegt im Bereich des gegenseitigen Handelsverkehrs. Die Schaffung einer freien Handelszone auf dem Westlichen Balkan wird die Stärkung von Handel und Investitionen in der Region anregen. Andererseits, liegt hier die Chance für eine Transformierung des bestehenden Netzes von bilateralen Freihandelsabkommen in eine regionale Freihandelszone, womit man eine gemeinsame Zollpolitik den so genannten Drittländern gegenüber schaffen könnte. Unter der Freihandelszone versteht man auch die Änderung des bestehenden Handelsregimes, was für Bosnien-Herzegowina von enormer Bedeutung ist. In der Freihandelszone würde der Export von Waren, die eine Komponente aus irgendeinem Land der Region beinhalten, auf den EU-Markt wesentlich erleichtern. Auf diese Art und Weise würde der Vertrag über die diagonale Kumulation voll und ganz angewandt werden. Die Komplementarität der Wirtschaften von fünf Ländern würden auf diese Art und Weise volle synergetische Effekte erzielen. Für Bosnien-Herzegowina würde dieses bedeuten, dass das Land für eine solche künftige Zusammenarbeit eine **politische und wirtschaftliche Souveränität** haben müsste.

In der Gestaltung einer solchen Zone sehen wir die Möglichkeit für die weitere Stärkung des Handels innerhalb der Region aber auch mit den Ländern innerhalb der EU (intraregionaler Austausch), für die Steigerung des Handelsaustausches, für eine größere Mobilität und die Nutzung von Naturressourcen und menschlichem Potential, für die

Stärkung einer konkurrenzfähigen Landwirtschaft, für die Liberalisierung der Zölle, für den Ausschluss der technischen Hindernisse, sowie für die Annäherung an neue Märkte.

Unter den jetzigen Bedingungen ist es offensichtlich, dass Bosnien-Herzegowina über kein konkurrenzfähiges, verschiedenartiges und entwickeltes Produkt verfügt, was die Intensivierung von Aktivitäten für den Anreiz der genannten Werte aufdrängt, damit sich bosnisch-herzegowinische Produkte auf dem internationalen Markt platzieren können. In dieser Hinsicht wäre Eile geboten, da der internationale Markt von einem dynamischen Wachstum der Konkurrenz gekennzeichnet ist, sowie von neuen Technologien, beschleunigtem Produktionszyklus, Steigerung der Qualität von Produkten, von Flexibilität im Wechsel der Unternehmenstätigkeit, sowie der hervorragenden Kenntnis der anderen Märkte und deren Bedürfnisse. **Der einheitliche Wirtschaftsmarkt** Bosnien-Herzegowinas stellt die Ausgangsvoraussetzung aller künftigen Integrationsprozesse dar.

Bosnisch-herzegowinische Exportprodukte müssen sich in einem solchen Ambient (Qualität, Politik, Preis, Promotion und Geschwindigkeit der Warenlieferung) wetteifern, was wiederum voraussetzt, dass bosnisch-herzegowinische Exportunternehmen flexibel sein sollten hinsichtlich der Trends auf den ausländischen Märkten. Sie sollten über entwickelte Exportsprogramme verfügen, bereit sein in neue Technologien und Fachkräfte zu investieren, was ihnen wiederum ermöglichen würde Mitglied des globalen Handelsnetzes zu werden. Die Stärkung der notwendigen **Staatsinstitutionen** stellt den Schlüsselfaktor der **Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft und Produkte** Bosnien-Herzegowinas dar.

5. Anstelle von Schlussfolgerungen

Künftige Verfassungsänderungen müssen die Institutionalisierung der Positionen des Nichtregierungssektors in der Verhandlungsstruktur sicherstellen. Hier muss man den Begriff **Nichtregierungssektor** im breitesten Sinne verstehen, indem man darunter nicht nur die so genannte Zivilgesellschaft versteht, sondern auch Vertreter der akademischen Gemeinschaft, Vertreter der Unternehmensverbände, der Gewerkschaften, usw. Die Lösungen für die Abwesenheit des politischen Konsens und die Unfähigkeit der Staatsinstitutionen, könnte man also in der Institutionalisierung der vereinheitlichten Stellungnahme der Öffentlichkeit, die auf Berufs- und Interessenstellungen beruhen und nicht auf ethnischen Teilungen oder die der Entitäten, gesucht werden.

Obwohl alle politischen Parteien in Bosnien-Herzegowina die **Europäische Integration** und strukturelle Reformen unterstützen, sind sie nicht immer bereit notwendige Zugeständnisse zu machen, damit der wirkliche Fortschritt durch die Verfassungsänderung erreicht wird. Die Mitglieder des Staatsparlaments stimmen sehr oft immer noch nach der ethnischen oder Entitätszugehörigkeit ab. Die Aufschiebung des Prozesses der Verabschiedung von Gesetzen auf der Staatsebene, spiegelt oft den Mangel an politischem Willen und die verschiedenen nationalen Interessen wider, sie ist aber auch ein Ergebnis der strukturellen Schwächen, wie die unterentwickelte Kapazitäten für die Ausarbeitung der Gesetze und wirkungslose Strukturen der Unterstützung.

Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess verlangt von Bosnien-Herzegowina – **die Stabilität der staatlichen Institutionen**, die eine funktionale, wirkungsvolle und konkurrenzfähige Marktwirtschaft ermöglichen, die in der Lage ist, den Druck auf dem einheitlichen Markt der EU auszuhalten und die fähig ist die Pflichten der rechtmäßigen

Mitgliedschaft zu übernehmen – einschließlich der Durchführung der Ziele dieser politischen, wirtschaftlichen und monetären Union. Bosnien-Herzegowina, samt ihren Institutionen, ihren exekutiven und gesetzgebenden Gewalten und der Gesellschaft, müssen einen Konsens über die politische, wirtschaftliche und institutionelle Entwicklung des Staates erreichen.

Ein internationales Abkommen besitzt keine moralische Autorität. Gleich, wie bei allen anderen Abkommen, stellt sich die moralische Grundfrage, ob das Abkommen sogar auch dann geachtet wird, wenn es im Gegensatz zu den nationalen Interessen steht. Ein internationales Abkommen, als auch Verhandlungen zwischen Individuen hängen von der Integrität und Würde derjenigen ab, die es akzeptiert haben.

**DIE VERFASSUNGSDEBATTE UND DAS ZIEL EINES FUNKTIONSFÄHIGEN
UND EFFIZIENTEN STAATES**
Ethisch-politischer Aspekt

1. Einführung

Im Mittelpunkt der “Verhandlungen” über die Verfassungsreformen, die – wie es scheint – 2006 geführt werden, sollte eine **ethisch-politische Frage** stehen. Sie heißt: **hat der Bürger BiH's das Recht auf Schutz vor Diskriminierung nach dem ethnischen Prinzip im öffentlichen und politischen Leben?** Anders formuliert, hat der Bürger das Recht, aus dem auferlegten Kontext der “ethnischen Gleichheit” herauszugehen und “ethische Gleichheit” zu verlangen, nach der jeder Bürger in seiner menschlichen Würde und Freiheit gleich ist, über die für seine individuelle Selbstentwicklung vitalen Fragen zu entscheiden. Jede Reform des höchsten Staatsgesetzes, die dieses Prinzip der liberalen Demokratie nicht berücksichtigt, wird in der weiteren Demokratieverzögerung enden, bspw. im Festigen der diskriminierenden ethnopolitischen Ordnung enden.

Darüber, ob die bosnisch-herzegowinischen ethnischen Gruppen (konstitutive Völker und “die Anderen”) in ihrer Kollektivität gerecht verfassungsmäßig geschützt sind, sollen wir erst dann diskutieren, wenn wir die Diskussion darüber führen, ob die Verfassung unseres Landes und seine Gesetze gerecht die individuelle Freiheit und Würde des Bürgers schützen – aber, die Kategorie des Bürgers ist in der Sprache der Verfassung⁶ abwesend, so dass es zweckmäßig ist, darüber nachzudenken, ob man da überhaupt etwas zu schützen hat. Das Aufzählen von Quoten, Proportionen, delikaten “Mechanismen des Kollektivschutzes” ohne den Schutz des individuellen Bürgers in seiner “Konstitutivität” – in seiner individuellen Freiheit und Würde, in seinem Recht auf Selbstbestimmung und eigene Entscheidungen über seine Selbstentwicklung – ist heuchlerisch und nicht demokratisch. Es ist eigentlich eine Art der totalitären gesellschaftlichen Ordnung. Schon John Dewey hat gesagt, dass “das Ziel der Demokratie, das moralische Ziel der Würde und Werte eines Individuums sei”⁷. Es ist die höchste Zeit, dass man versteht, dass jedem verfassungsmäßigen Schutz des Kollektivs in BiH der verfassungsmäßige Schutz des Bürgers vorausgehen muss, auf keinen Fall umgekehrt, wie es heute ist und wie es mit der

⁶ Zusatz 4 des Dayton-Friedensabkommens bezieht sich zwar auf die Bürger in seiner Formulierung: “Bosniaken, Kroaten und Serben als konstitutive Volksgruppen (zusammen mit den Anderen) und Bürger BiH's”, bezieht sich aber “auf niemanden besonders”, da alle Prozeduren der politischen Leitung ethnisch festgelegt sind. Oder, es ist besser zu sagen, “die Bürger sind nicht konstitutiv”, sie “konstituieren den Staat nicht” ausser durch die ethnische Bestimmung. In beiden Häusern des Staatsparlaments, im Ministerrat, als auch in der Präsidentschaft sitzen “Vertreter der konstitutiven Völker”, nicht Vertreter der Bürger, obwohl die Bürger, zum Beispiel, Steuer bezahlen, und nicht die Völker.

⁷ John Dewey: «Democracy and Education in the World of Today», John Dewey, *Late Works*, Vol. 13; (Carbondale and Edwardsville: Southern Illinois University Press, 1987), 294-303; 303.

Dayton-Verfassung legalisiert ist. Die Dayton-Verfassung ist mit ihrer Politik der Unterschiede, bzw. durch das Betonen der ethnischen Unterschiede, ein Ergebnis des virulenten nationalistischen Krieges. Mit ihrer Verfassung generiert das Abkommen eine Dauerkrise mit katastrophalen Folgen. Dieser Verfassungsschutz (gemäss Artikel 2 der Dayton-Verfassung) kann nicht im vollen Umfang durchgesetzt sein, ohne die Möglichkeit der politischen Artikulierung des Bürgers zu eröffnen. Das Zurückführen der Diversitäten von politischen Interessen nur auf eine Form – die Frage der ethnischen Darstellung – stellt ein Rezept für den ständigen Antagonismus derjenigen Gruppen dar, die die Sicherheit des Landes dauernd bedrohen.

2. Politischer Kontext

*Eine der dominanten politischen Praxen in Dayton-BiH ist die Praxis des ethnischen "Missbrauches" der Bürger, die zum Verfassungsrecht geworden ist: Die bosnisch-herzegowinische Ethnopolitik stellt einen solchen politischen Kontext dar, in dem das Bürgertum durch die (ethnische) Verwandtschaft vorherbestimmt ist und auf die Zugehörigkeit dieser oder jener Gruppe der gemeinsamen Herkunft, Verwandtschafts-, oder noch expliziter gesagt, Blutherkunft reduziert ist. Diese Politik macht die Zugehörigkeit zum bestimmenden Faktor der politischen Artikulierung des Bürgers. Auf diese Art und Weise wird der Bürger aus der Sphäre des Politischen und Öffentlichen herausgeworfen, wird *depolitisiert*, indem er diese Sphären seinen "ausgewählten/bestimmten" Vertretern überlässt, die sich über "vitale" Gruppeninteressen "kümmern". Dieses Reduzieren des Bürgers durch seinen politischen Gebrauch ausschließlich als Mitglied dieser oder jener ethnischen Gruppe impliziert, dass das individuelle Mitglied der Gruppe seinen Wert erst als Mitglied einer Verwandtschaft (oder "eines konstitutiven Volks") bekommt und es scheint, dass er die einzigen zwei Zwecke in seinem individuellen Leben hat: den reproduktiven Zweck – die biologische Masse des Kollektivs zu sichern, und einen pseudopolitischen Zweck – und wenn es zu den Wahlen kommt, für "sein Volk/seine Verwandtschaft" zu stimmen. In der Schlussanalyse haben diese beide Zwecke höchst depolitisierte Wirkungen: der erste, reproduktive Zweck mit dem Ziel, die biologische Masse des Volkes/der Verwandtschaft zu erhöhen, während der zweite darauf hinweist, dass die politische Stimme für den Vertreter "des eigenen Volkes/der eigenen Verwandtschaft" die vitale Voraussetzung für die Fortsetzung des Daseins von der eigenen Gruppe und dir als Gruppenmitglied darstellt. Das Bürger-Mitglied des ethnischen Kollektivs stimmt (unvermeidlich jedes mal) für "sein eigenes Dasein". Von dieser Existenz, die immer gerade dann bedroht ist, wenn es auf die Wahlen zugeht, ist die Rede.. Alle Wahlen sind so "entscheidend", "von Kernbedeutung" und eine Frage "von Leben und Tod". Das Stimmen für "die nationalen Parteien" seit 1990 bis zum heutigen Tag stellt daher nichts anderes dar, als eine arteigene rituelle Wiederholung eines Aktes der ethnischen Selbstbestimmung.*

Es ist mehr als klar, dass die politische Entwicklung BiH's "die Konzeptänderung der politischen Vertretung darstellt. Von der dominant ethnischen Form soll man auf die politische Interessenform der Bürgerdarstellung übergehen. Dann wird die Formel eine Partei – ein Volk – ein Führer wegfallen. Nach dieser Änderung wird nicht möglich sein, die Uneinigkeit der Parteien auf die Uneinigkeit der Völker als den ganzen Ethnos zu übertragen", danach wird ein ganzes jahrzehntenlanges System "der systematischen

Gestaltung der Angst vor der anderen Nation”⁸ als Hebel des Herrschaftsmechanismus, der die ethnische Elite beharrlich an der Macht hält, nicht möglich sein. BiH ist in seiner wichtigen Bestimmung eine pluralistische Gesellschaft, und unter dem Pluralismus versteht man “die Diversität der Interessen, aufgrund der keine einzige Gruppe über den politischen Prozess dominieren kann. Weiter, da die Mehrheit der Individuen mehr als ein Interesse hat, kann der Konflikt zwischen den Gruppen den Staat in die entgegengesetzten Lager nicht teilen”⁹. Aber, infolge von der Krise, die zum Ergebnis den Zerfall des sozialistischen Jugoslawiens hatte, kam es zur Reduktion der politischen Pluralität auf die “Frage der Nation”. In den Reihen der Kriege, die erfolgt sind, wurden die politischen Eliten der Nationalgruppen so mächtig, dass sich die ganze Politik über die Befriedigung der Gruppeninteressen erschöpft, die diese Eliten artikulieren. Das Legalisieren nur einer Art der politischen Artikulation durch die Dayton-Verfassung brachte BiH in die Situation des *Hyperpluralismus* – “eine Situation, die entsteht, wenn die Interessen der Gruppen so mächtig werden, dass sie über die Strukturen des politischen Entscheidens zu dominieren beginnen und damit irgendwelche Berücksichtigung des breiteren öffentlichen Interesses verhindern. Die Gruppen und ihre Bedürfnisse kontrollieren die Macht und das Entscheiden, indem sie ihr Wirken in den Dienst nur einer Nation stellen”¹⁰. Anders gesagt, solange das Bürgerverständnis ein ethnisches ist, wird es möglich sein, dass die Anklage, die die Staatsanwaltschaft gegen einen korrumpierten Politiker erhebt, als ein offenkundiger Angriff gegen vitale nationale Interessen gewertet wird, und nicht als unverschämte kriminelle Tat. Mit Dayton oder ohne es, ist BiH, wie es Pejanović bemerkt, “eine Geisel des unerfolgreichen politischen Pluralismus, der auf der Ethnodemokratie beruht”. Diese Demokratie “tritt in Form des Parallelismus in der Regierung, des Territoriumseinkreisens und in der einnationalen Struktur der öffentlichen Verwaltung auf der Gemeinde-, Kantonal- und Entitätsebene zutage”¹¹. Sie ist eine Sackgasse, die die Gesellschaft ethnisiert, anstatt sie in allen ihren Segmenten zu demokratisieren, in unserem Fall *multipliziert sie es mit drei*, indem sie ein falsches Bild des gesellschaftlichen Pluralismus ergibt, obwohl es sich um den elitistisch-parteilichen Zentralismus handelt, der diesmal auf der ethnischen und nicht auf der kommunistischen Ideologie basiert. Die ethnische Ideologie bestimmt die Untertänigkeit ihrer Bürger *organisch*, und nicht politisch. Der politische Pluralismus wird mit dem ethnischen Pluralismus ersetzt, der sich in der politischen Praxis als Monismus zeigt, mit der klar strukturierten Machtpyramide auf einem bestimmten ethnischen Territorium. Was für eine politische Gemeinschaft kann auf einer vorpolitischen oder, besser gesagt, auf einer unpolitischen Vorbestimmung gegründet werden? Keine, gerade eine solche, wie wir sie haben – als ein Nicht-Staat, in dem die demokratischen Wahlen nichts mehr als reine Volkszählung sind, die nur eine einzige Kategorie versteht – ethnisch-religiöse Zugehörigkeit. Demgegenüber “müssen die politischen Interessen aus dem Willen der Bürger und ihren wirtschaftlichen und sozialen Interessen herausgeführt werden, und nicht aus der Zugehörigkeit der nationalen Kollektivität” deswegen, setzt Pejanović fort, “führen die ethnischen Parteien nach ihrem Wesen zu den ethnischen Verteilungen und zur Territorialisierung der Macht. Sie können den Integrationsprozess der bosnisch-herzegowinischen Gesellschaft und die Rückkehr der Flüchtlingen nicht versichern”¹². Nach 15 Jahren des nationalistischen Rahmens müssen

⁸ Mirko Pejanović: *Politički razvitak BiH u postdaytonskom periodu* (Sarajevo: Šahinpašić, 2005), 50. (Mirko Pejanović: *Politische Entwicklung BiH's in der Periode nach Dayton*)

⁹ Steffen W. Schmidt, Mack C. Shelley, Barbara A. Bardes, *American Government and Politics Today* (Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning, 2001), 14.

¹⁰ *Ibid.*, 15.

¹¹ Pejanović, 63.

¹² *Ibid.*, 102.

wir zusammen mit Pejanović den bitteren Schluss ziehen: DIE ZUGEHÖRIGKEIT EINER ETHNISCHEN GRUPPE KANN NICHT EINE POLITISCHE INTERESSENOPTION SEIN, besonders nicht die einzige politisch relevante politische Interessensoption. In BiH handelt es sich jedoch gerade darum, „dass die politische Zugehörigkeit gleichzeitig die nationale Zugehörigkeit ist. Die bürgerliche Identität ist ausschließlich auf die nationale Identität reduziert. Die Grundlage der politischen Vertretung ist nicht der Bürger, sondern die Nation und nationale Identität, also Kollektivität. Das Einparteienmodell des Artikulierens von Interessen der Arbeiterklasse haben Parteien 1990 mit dem Artikulieren der kollektiven Interessen der Nation ersetzt, und die Nation als eine abstrakte Entität ist eigentlich nur das, was– die nationale Elite – sagt, dass es ist. In diesen Modellen kommt es zur Instrumentalisierung der Macht, die man bei den Wahlen deswegen gewonnen hat, weil die Interessen der politischen Elite die Interessen der Nation werden“¹³. Politischer Aufbau, der mit der Politisierung jenes Unpolitischen begründet wird, und der auf der Wirkung der ethnischen Parteien beruht, spielt sich in den Begriffen der „ethnischen Homogenisierung, ethnischen Territorialisierung und Gründung der parallelen Institutionen in der Staatsstruktur ab, was alles insgesamt den unfunktionalen und erfolglosen Staat BiH schafft“¹⁴. Der Schlüsselmechanismus für die Herrschaft des Ethnonationalismus ist, neben alledem, „Angst und fehlendes Vertrauen gegenüber dem anderen Volk , was von den politischen Eliten der drei ethnischen Parteien initiiert wurde und was wiederum die Fragmentierung der bürgerlichen Struktur des Wahlkörpers in BiH auf drei Wahlkörper und drei getrennte öffentliche Meinungen verursacht hat“¹⁵. Die Angst hat mehrfache Funktion im ethnopolitischen BiH. „Gewalt und Drohgebärden gegenüber der anderen Gruppen erzeugen ein feststehendes Bild oder eine vermeintlich klare Perzeption jener Gruppe, als ob es sich um eine Gruppe mit 'richtigen' oder 'harten' Grenzen handeln würde. Vielmehr konstruiert es das Bild der gemeinsamen Kultur als ein einheitliches, objektives, gemeinsames Interesse, das sich identifizieren lässt. Falls die Drohungen allein gegen das Existieren oder Dasein eines Volkes nur wegen seiner Kultur ausgestoßen werden, können andere Aspekte von Identifizierung und Interessen als sekundäre erscheinen“¹⁶. Deswegen „soll der Umbau des Dayton-Friedensabkommens das dominant ethnische Strukturieren des bosnisch-herzegowinischen Staates beseitigen und eine Struktur auf den Grundlagen der Zivilgesellschaft wiederherstellen“¹⁷.

Die Dayton-Verfassung ist eine Verfassung der „Aufzählungen“ der Partikularitäten und nicht der abstrakten, universalen Prinzipien. Fundamentale Werte wie Freiheit, Gleichheit und Vermögen werden in der politischen Praxis auch „partikularisiert“, indem sie zur Freiheit des Volks und zur Gleichheit des Volks werden, während sich das Vermögen meistens im Rahmen der engeren Kreise der „Volksanführer“ konzentriert. Dayton generiert unaufhörlich eine Krise, indem es immer wieder auf die Suche nach der Lösung hinweist – aber nur durch das Herausfinden der zerbrechlichen Balancen zwischen den Partikularitäten, worüber auch die unlängst stattgefundenen Verhandlungen über die Verfassungsänderungen zeugen. Eine „Gesellschaft, die von wechselhaften Abkommen der Interessengruppen abhängig ist, hat unsichere Grundlagen“¹⁸. Die Dayton-Verfassung ist partikularistisch, sie ist eine Verfassung der Konkretisierung – Serben, Kroaten, Bosniaken, diese und jene, soviel von diesen, soviel von jenen. Kann sie „gereinigt“ werden, damit sie

¹³ Ibid., 116.

¹⁴ Ibid., 113.

¹⁵ Ibid., 115.

¹⁶ V.P. Gagnon, *The Myth of Ethnic War* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2004), 27.

¹⁷ Pejanović, 169.

¹⁸ Roger Trigg, *Morality Matters* (Blackwell Publishers, 2005), 101.

abstrakter, prinzipieller wird, gerade deswegen, damit sie gerechter und legitim wird, weil die Legitimität jedes Gesetzes, das die menschliche Würde verletzt (Dworkin), fragwürdig ist? Die verfassungsmäßige Aufzählen der einzelnen Gruppen (die konstitutiven Völker) führt zum Ausschluss der anderen Gruppen aus der Reihe der Begünstigten und verletzt dadurch die Würde der Angehörigen der anderen ethnischen Gruppen. Aus der Verfassung sind auch die Bürger ausgelassen – womit die Würde derjenigen verletzt wird, für die die ethnische Zugehörigkeit keine Priorität auch im Grundprinzip der persönlichen Identität darstellt. Andererseits, “das reine Balancieren zwischen den Interessengruppen aufgrund von Macht und Einfluss wird der langfristigen Stabilität irgendeiner Gesellschaft nicht helfen”¹⁹.

3. Moralischer Kontext

Die Analyse des bosnisch-herzegowinischen politischen Kontextes könnte, trotz dem ersten Eindruck der Ausweglosigkeit, auf mögliche Richtungen der zukünftigen Diskussionen darüber hinweisen, in welcher Richtung dieses Land gehen sollte, und im Namen des Wohls aller seiner Bürger. Unabhängig davon, ob es anachronistisch erscheint, ist die Frage, die ich am Anfang des Textes als Hauptfrage für jede ehrliche Verfassungsreform gestellt habe, vor allem eine *moralische* Frage. Das der moralischen Grundfragen aus den politischen Diskussionen über die Verfassungsordnung BiH's stellt, meiner Meinung nach, ein großes Hindernis dar. Noch mehr, ich neige dazu, festzustellen, dass, wenn wir die Hauptakteure der Verhandlungen über die Verfassungsänderungen über ihre moralischen Orientieren fragen würden, wir nichts wichtiges erfahren würden. Ihr Schweigen über die Moralfragen würde eigentlich “alles sagen”. Eine sehr oberflächige Analyse der “Moralität” der Dayton-Verfassung würde uns die Abwesenheit irgendwelcher plausiblen moralischen Orientierung und irgendeines demokratischen Ethos klar zeigen. Wir würden feststellen, dass es sich um ein, wie es sich üblich sagt, “pragmatisches internationales Abkommen” handelt, das unter dem Zwang und mit dem primären Ziel, Kriegsgräueltaten und Zerstörungen zu unterbrechen, abgeschlossen wurde, indem man fast im Ganzen “den faktischen Zustand auf dem Terrain” und die mit ihm korrespondierenden politischen Artikulierungen, die – was für eine Ironie – gerade durch Kriegsgräueltaten und Zerstörungen entstanden sind, übernahm. Es ist wahr, dass man “mit dem Töten aufzuhören” als moralisches Ziel betrachten könnte, aber diese Bestimmung ist *negativ*, sie impliziert erst die Abwesenheit der direkten Grausamkeiten, so dass man auf ihrer “Leere” keine produktive Debatte über die moralischen Orientierungen, auf deren Grundlage sich die verwundete politische Gemeinschaft definieren sollte, entwickeln kann. Die ganze “Moral” der Dayton-Verfassung lässt sich mit einem Wort benennen – “Sicherheit”. Ein großer “Verfassungsschriftsteller”, der die Bedeutung der moralischen Werte nicht vernachlässigt hat – Benjamin Franklin – bemerkte, dass **diejenigen, die bereit sind, auf die Grundfreiheiten zu verzichten, damit sie ein wenig vorübergehender Sicherheit kaufen würden, weder Freiheit noch Sicherheit verdienen würden**. Irgendwo auf einem solchen oder ähnlichen Hintergrund des vorübergehenden Friedenseinkaufes zum Schaden der Grundfreiheiten entwickelte sich die ganze “Daytonologie” – ein ganzer ‘unmoralischer’ Kontext von politischen Drucken und Spielen, Strategie der kleinlichen politischen Reziprozitäten und Balancen mit dem vorübergehenden Charakter, die *ad hoc* abgeschlossen werden, mit dem Ziel der Abwendung von Demokratie und Konfrontation mit dem richtigen Problem dieses Landes, das aber in der systematischen Marginalisierung der individuellen Freiheiten und Rechte liegt. Daher lautet die juristische Frage, die in

¹⁹ Ibid., 102.

diesem auferlegten Prozess der Verfassungsverhandlungen nie gestellt wird: **kann eine unmoralische juristische Ordnung überhaupt legitim sein?**

Damit wir jede Möglichkeit der leeren "Moralisierung" und des pathetischen Wehklagens vermeiden, müssen wir folgendes beachten: "Das Recht muss legitim sein, bzw. obwohl es die Motive der Unterwerfung dem Gesetz nicht vorschreibt, muss es so sein, dass sich diejenigen, auf die sich das Recht bezieht, diesem Recht aus Respekt zu dem Gesetz immer unterwerfen können. Die juristische Ordnung ist dann legitim, wenn sie auf der gleichen Ebene die Autonomie aller Bürger sichert. Die Bürger sind nur dann autonom, wenn sich diejenigen, auf die sich das Recht bezieht, als Autoren dieses Gesetzes sehen können"²⁰. Der Adressant des Rechtes in der ethnopolitischen Praxis in BiH ist *unbestimmt* – das ist das ethnische Kollektiv: alle also und niemand besonders. Das gleiche bezieht sich auch auf die Moral – das moralische Subjekt ist unbestimmt. Es stellt sich die Frage der Verantwortung: weil "nur in dem Gerichtssaal und im juristischen Diskurs die Rechte als individuelle bejaht und verteidigt werden können, wenn die Rechte, aufgrund deren ein Gerichtsverfahren geführt werden muss, respektiert werden"²¹. Dieses Axiom des Funktionierens vom Zivilrecht wird in der ethnopolitischen Interpretation besonders missbraucht. Aus dem gesagten folgt, dass ein Gerichtsverfahren aufgrund der Kollektivrechte nicht geführt werden kann. So verschmelzen die bosnisch-herzegowinischen Volksführer mit dem Volk das sie anführen, wenn sie (als Bürger) zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit gezogen werden, und sagen, dass das Gerichtsverfahren eigentlich nicht gegen sie als Individuen geführt wird, sondern gegen ihr Volk. Einen ähnlichen Diskurs verfolgen auch die Kriegsverbrecher, für die das Heraustreten in die kollektivistische Sphäre auch eine Strategie der Entledigung von jeder rechtlichen Verantwortung darstellt. Bosnien und Herzegowina befindet sich kontinuierlich in dieser Grauzone der Legitimität. Man könnte feststellen, dass die Dayton-Rechtsordnung nicht legitim ist, weil sie die Schlüsselemente einer juristischen Ordnung nicht aufweist, wie es die Eigenverantwortung aller Bürger im gleichen Verhältnis ist. So haften – obwohl nicht im gleichen Verhältnis – die ethnischen Kollektive (der konstitutiven Völker), so dass Dayton auch dieserseits – über den Zustand der Gruppenrechte – Legitimität nicht erlangen könnte. Als eine solche, ruft die Dayton-Verfassung – falls wir der Argumentation von Habermas folgen wollen, weder die Unterwerfung aus Respekt hervor, noch können sich die Bürger als Autoren ihrer Gesetze erkennen. Der Daytoner juristische Rahmen kann nur Verachtung verursachen und dadurch das Misstrauen zum Staat BiH im ganzen verstärken, indem er kontinuierlich immer weiter desintegrierende Prozesse generiert. Es ist klar, dass es "keinen Rechtsstaat ohne Demokratie gibt" ... und das Prinzip der Volkssouveränität verlangt fundamentale Rechte, ohne die das legitime Gesetz überhaupt nicht möglich ist – als erstes und vor allem, das Recht auf gleiche individuelle Freiheit von Wahl und Tätigkeit, das aber seinerseits einen umfangreichen juristischen Schutz des Individuums voraussetzt"²². Es ist überflüssig zu betonen, dass die fundamentalen Rechte und Freiheiten der Bürger BiH's, die in der Verfassung BiH's aufgezählt werden und die durch die Reihen von Konventionen unterstützt sind, in die verfassungs-rechtliche Ordnung nie wesentlich integriert wurden. Sie sind auf den Rang der Fußnote, eines Zusatzes reduziert, auf die Ebene von etwas unnötigem und unverbindlichem. Man soll nicht vergessen, dass die Berücksichtigung der kollektiven Ziele die Struktur der Rechte nicht zerstören darf. Es darf die Form des Rechtes als solches nicht zerstören und damit negiert es den Unterschied

²⁰ Jürgen Habermas: „Borbe za priznanje u demokratskoj pravnoj državi“, iz *Multikulturalizam*, Ejmi Gatman ur. (Novi Sad: Centar za multikulturalnost, 2003); 93-122; 103.

²¹ Habermas, 93.

²² Habermas, 103.

zwischen Recht und Politik²³. Gerade die ethno-politische Ordnung BiH's erzielt das: sie zerstört allein die Struktur des Rechtes und löscht jeden Unterschied zwischen Recht und Politik.

Welche ist diese "moralische Position", von welcher man eine bestimmte politische Gemeinschaft "messen" sollte? Selbstverständlich spricht man über die Position des ALLGEMEINEN oder GEMEINSAMEN WOHL'S. Im Jahr 1990, bei den ersten mehrparteilichen Wahlen, haben die Bürger BiH's das Konzept des allgemeinen Wohls in der Form der *Klassenselbstbestimmung* verworfen, indem sie das neue Konzept der *nationalen Selbstbestimmung* akzeptiert haben. Da im Rahmen dieses Konzeptes – mit dem Ziel seiner vollen Verwirklichung nach den Prinzipien des klassischen Liberalismus – auch seine territoriale Komponente²⁴ zu verstehen war, verursachte es unglaubliche Erniedrigungen und Leiden. Dieses Konzept wurde unter dem internationalen Druck einigermaßen "beschönigt" und in die Dayton-Verfassung transformiert, was einerseits die finale nationale Selbstbestimmung verhindert hat. Andererseits aber, die Einführung der demokratischen Ordnung verdrängte in den ersten Plan das Problem der "Sicherheit" und des täglichen-politisch-pragmatischen Balancierens von einer bis zur anderen Gelegenheit, indem man die politische Gemeinschaft dieses Landes in den Zustand des zerbrechlichen Stillstandes gebracht hat. Den Stillstand können die banalsten Geschehnisse im Lande und seiner Umgebung gefährden – wie die (Nicht)Unterstützung für die staatliche Fußballmannschaft, der Tod von Slobodan Milošević, oder sogar eine Schlagerei in der Kneipe - wobei die Akteure die verschiedenen nationalen Zugehörigkeiten aufweisen. Das elfte Jahr des Dayton-Friedens und das sechzehnte Jahr der Herrschaft vom kollektivistischen Prinzip der Selbstbestimmung des Volkes hat uns hoffentlich folgendes gelehrt, wenn es um "das Recht des Volkes auf die Selbstbestimmung" geht: "Die Gruppe muss die Grundrechte ihrer Einwohner respektieren, so dass die Gestaltung dieses Rechtes zum Wohlstand dieser Welt, und nicht zur Vergrößerung ihrer Probleme beitragen soll"²⁵. Sechzehn Jahre der Herrschaft des Recht des Volkes auf Selbstbestimmung sind mit den schwersten Verletzungen der Grundrechte ihrer Einwohner gekennzeichnet. Es geht nicht nur darum, dass diese Herrschaft dem Wohlstand dieser Welt nicht beigetragen hat, sondern sie hat grausame und unüberbrückbare Komplikationen verursacht, die die Probleme aller Menschen vergrößert haben. "Es ist verhängnisvoll, ein beliebiges Charakteristikum zu nehmen, es dafür zu benutzen, um eine Gruppe zu identifizieren, und dann jemanden so zu behandeln, als ob er im Ganzen von dieser Gruppen-Mitgliedschaft definiert werde. Das unterschätzt unsere gemeinsame Menschlichkeit zum Nutzen eines realen oder ausgedachten Merkmales, das als Grundlage für die unterschiedliche Behandlung benutzt wird. Diese Auseinandersetzung entwertet gleichzeitig unsere gemeinsame Menschlichkeit und es gelingt nicht, die Individuen ernstzunehmen"²⁶. In unserem Fall ist es notwendig zu wissen, dass die weitere Durchführung der Herrschaft dieses Prinzips oder das Vollenden der nationalen Selbstbestimmung nur zu neuen Leiden, Erniedrigungen und Unterdrückungen führen wird. So kann man feststellen, dass die Herrschaft des kollektiven Rechtes auf die Selbstbestimmung "den *Modus Vivendi* nicht ermöglicht, der für die Stabilität der pluralistischen Gesellschaften notwendig ist"²⁷, wie es die bosnisch-herzegowinische Gesellschaft ist. Sowohl das kommunistische als nationalistische Konzept

²³ Habermas, 105.

²⁴ Joseph Raz: „dieses Recht ist das Recht auf das Territorium“, siehe J. Raz, *Ethik in der öffentlichen Domäne (Etika u javnom domenu)*, Podgorica: CID, 2005), 160 und weiter.

²⁵ Raz, 160.

²⁶ Trigg, 103.

²⁷ Raz, 112.

des gemeinsamen Wohls haben nur zum Fortschritt der engen Mitglieder der ideologischen Gruppen beigetragen, die diese Konzepte artikuliert haben. Die übrige Bevölkerung BiH's hat Stagnation und Unterdrückung erfahren, so dass – meiner Meinung nach – ganz falsch ist, weder das eine noch das andere Konzept als Konzept des allgemeinen oder gemeinsamen Wohls zu betrachten. Jedoch, “unter Demokratie versteht sich die moralische Verantwortung des Bürgers, so dass die Politik, die diese aushebelt (wie es die kollektivistischen Politiken von Kommunismus und Nationalismus tun – A.M.), nicht nur die Demokratie untergräbt, sondern die Möglichkeit der freien Wahl, also die moralische Fähigkeit allein wegnimmt”²⁸. Am Ende handelt es sich um zwei wahrhaft *unmoralische* Ordnungen.

Das bringt uns zum Schluss, dass es endlich Zeit ist für eine öffentliche Diskussion über die Änderung des Konzeptes des allgemeinen oder gemeinsamen Wohls. Joseph Raz sagt:

„der Schutz von vielen meistgeschätzten zivilen und politischen Rechten in der liberalen Demokratie wird mit der Tatsache gerechtfertigt, dass sie dem gemeinsamen oder allgemeinen Wohl dienen. Wenn die Menschen auf zivile oder politische Grundrechte eines Individuums verzichten, dann kommt es nicht deswegen dazu, weil in bestimmten Dingen das Interesse dieses Individuums oder das Achten ihm gegenüber vom Interesse des Kollektivs oder der Mehrheit überlagert wird. Es kommt deswegen, weil - indem man die Interessen dieses Individuums schützt, das allgemeine Wohl geschützt wird und man dadurch den Interessen der Mehrheit dient. (...) der Schutz der individuellen zivilen und politischen Rechte dient gerade dem allgemeinen Wohl”²⁹.

Die ethnopolitische bosnisch-herzegowinische Praxis bestätigt sich, zusammengefasst, gerade im Gegensatz zu jedem allgemeinen oder gemeinsamen Wohl, im Gegensatz zum Wohl aller Bürger dieses Landes, indem sie sich von Jahr zu Jahr auf dem sogenannten Schutz der vitalen nationalen Interessen beruft. Bosnien und Herzegowina braucht ein nichtkollektivistisches Konzept des allgemeinen Wohls, ein Konzept, das jeden Bürger dieses Landes berücksichtigen wird. Es soll auf dem Konzept der ethischen Gleichheit aller Bürger in ihrer Freiheit und ihrer menschlichen Würde basieren, woraus auch das Achten jeder Gruppenzugehörigkeit des Bürgers (egal ob es sich über eine nationale, religiöse, ideologische, philosophische, berufliche Angliederung handelt) folgt, natürlich sofern sie mit den individuellen Rechten und Freiheiten des Bürgers konsistent sind(falls sie zum Beispiel die ethnische, religiöse oder irgendeine andere Intoleranz erlaubt und zur Vernichtung der anderen aus irgendeinem Grund einlädt). Es ist illusorisch, ein freies Individuum im Land der “freien Kollektive” oder im Land der “ethnischen Gleichheit” zu erwarten. Die Freiheit der Gruppe, mindestens im bosnisch-herzegowinischen Fall, hat sich bisher als Freiheit einer engen Elite, der Avantgarde der Gruppeninteressen gezeigt, und als Reduktion der Freiheit oder als offene Sklaverei der übrigen Bürger. Es soll uns eine Lehre des liberal-demokratischen Gedankens sein, dass “keine Person frei sein kann, außer in der Gesellschaft der freien Menschen. Die Sorge um die individuelle Freiheit führt direkt zur Sorge um das Wohl der Gesellschaft als Ganzem”³⁰. Aus einem so angewandten moralischen Paradigma des gemeinsamen Wohls könnten wir die Multikulturalität unserer Gesellschaft auf folgende Art und Weise betrachten:

²⁸ Trigg, 128.

²⁹ Raz, 64.

³⁰ Raz, 140.

“Multikulturelle Gesellschaften und Gemeinschaften, die Freiheiten für alle und Gleichheit aller Menschen vertreten, basieren sich auf dem gegenseitigen Respekt der vernünftigen intellektuellen, politischen und kulturellen Unterschiede. Das gegenseitige Achten verlangt den breiten Willen und die Fähigkeit, Missverständnisse zu artikulieren, Stellungnahmen vor den Menschen zu verteidigen, mit denen wir nicht einverstanden sind, Unterschiede zu akzeptieren, die wertvoll und nicht entwürdigend sind, und für die Meinungsänderung bereit zu sein, wenn wir uns mit einer gut begründeten Kritik auseinander setzen”³¹.

³¹ Ejmi Gatman: „Uvod“, iz *Multikulturalizam*, Ejmi Gatman ur. (Novi Sad: Centar za multikulturalnost, 2003); 15-32; 31.

DIE VERFASSUNGSDEBATTE, DER BÜRGERSTAAT, DIE MENSCHENRECHTE UND DIE INTERESSEN DER KONSTITUTIVEN VÖLKER

Die Verabschiedung von Verfassungen und Verfassungsänderungen stellen für jeden Staat und jedes Volk ein großes Ereignis dar. Dies beruht auf der Tatsache, dass die Verfassung und deren Änderungsanträge die wichtigsten gesellschaftlichen Fragen regeln und dass durch sie die Konstituierung der Macht, der Rechte und Freiheiten der Bürger, aber auch der Gesellschaft gewährleistet werden. In fast allen Ländern der Welt werden Verfassungen und Verfassungsänderungen verabschiedet, daher gibt es keinen objektiven Grund, warum unser Land eine Ausnahme darstellen sollte. Veränderungen, die in dynamischen Gesellschaften wie der unseren entstehen, müssen auch in der *materia constitutionis* ihre Spur hinterlassen, denn die Verfassung muss das Verhältnis zwischen der Verfassung und der Gesellschaft so gestalten, dass die weitere Entwicklung der Gesellschaft nicht gebremst wird, sie darf jedoch auch nicht irgendein unrealistischer futuristischer Akt sein, der eine Gesellschaft in weiter Zukunft projiziert.

Inwieweit entspricht die Verfassung Bosnien-Herzegowinas diesen Anforderungen und den Bedürfnissen der bosnisch-herzegowinischen Gesellschaft? Angesichts der zahlreichen Initiativen zur Verfassungsänderung und des noch stärkeren Drucks der internationalen Gemeinschaft, scheint die einzig richtige Antwort zu sein, dass zwischen der Verfassung und den Bedürfnissen der bosnisch-herzegowinischen Gesellschaft eine tiefe Kluft besteht. Daher war wohl niemand überrascht, als Wolfgang Petritsch seinerzeit die Verfassung als "Zwangsjacke" bezeichnete, womit er, wahrscheinlich auch erfolgreich, versuchte, äußerst präzise zu erklären, was hier in unserem Land vor sich geht.

Wir wissen, dass zu einem bestimmten Zeitpunkt derjenige, der Bosnien-Herzegowina wollte, auch Dayton wollen musste. Jenes Dayton, das durch die Teilung „in zwei Entitäten und durch ihre konkrete Form die Ergebnisse der Gewalt öffentlich anerkannte“³². Jenes Dayton, das den bewaffneten Konflikt beendete. Jenes Dayton, das zur Bildung von zwei Rechtssystemen in einem Land beitrug. Jenes Dayton, das die Praxis der gewaltsamen und gewaltlosen ethnischen Säuberungen stoppte.

Eine wichtigere Frage ist, ob derjenige, der heute Bosnien-Herzegowina will, auch Dayton will? Das ist bereits ein Geheimnis. „Mir scheint, die Bosnier selbst machen keinen großen Lärm um ihre Forderungen zur Generalüberholung des Daytoner Abkommens. Wo sind - könnten wir uns fragen - die Massen, die tausenden Menschen, von denen zu erwarten sein könnte, dass sie in Demonstrationen gegen Dayton und dessen vernichtenden Konsequenzen die Straßen verstopfen?“³³ Trotz sehr lauter Kritik in „intellektuellen Kreisen“ scheint der *Status quo* den Menschen in Bosnien-Herzegowina ganz recht zu sein. Es geht um eine interessante Frage: „Wer will wirklich eine umfassende Reorganisation in Bosnien-Herzegowina, und warum?“

³² Äußerung anlässlich des achten Jahrestages des Daytoner Friedensabkommens, „Den Frieden in BuH sichern, das Daytoner Friedensabkommen weiterentwickeln“

³³ John B. Allcock, Dayton, komm zurück! Alles ist dir vergeben, Textsammlung „Bosna i Hercegovina na putu ka modernoj državi? Perspektiva i prepreke“, Heinrich Böll Stiftung, Sarajevo 2004.

Eine der richtigen Antworten lautet: Die internationale Gemeinschaft. In den letzten Monaten wurden wir mit verschiedenen Zeitungsartikeln und Berichten „bombardiert“, die auf dem internationalen Element insistierten: „... der Aufbau einer einfacheren, billigeren und effizienteren staatlichen Struktur wird nicht das Ergebnis der Bemühungen einheimischer Beamten und Aktivisten aus Nichtregierungsorganisationen sein, wie es in normalen Ländern üblich ist, sondern das Ergebnis des Drucks der internationalen Gemeinschaft, verkörpert in der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika“³⁴, oder „obwohl sich die amerikanische Administration auf eine rein symbolische Zeremonie zum zehnten Jahrestag des Daytoner Abkommens beschränken sollte, übte sie stattdessen einen starken Druck auf die bosnischen Politiker aus, ein Abkommen über Verfassungsänderungen zu unterschreiben...“³⁵

So überschritt die Verfassungsfrage Bosnien-Herzegowinas die Grenzen dieses Landes. Eine ausschließlich innenpolitische Frage wurde zu einem tagespolitischen Thema der internationalen Gemeinschaft. Ist Bosnien-Herzegowina so wichtig, dass seine Verfassung zu einer Angelegenheit aller wurde? Wie kommt es, dass jeder die Geschichte, die Vergangenheit und das Erbe dieser Region besser kennt als die Bosnier selbst?

Die Schuldigen für diese Situation sind unter den politischen Kräften und deren Politikern zu suchen. Deren Unfähigkeit und fehlende Bereitschaft zur Veränderung zugunsten des Aufbaus eines modernen und effizienten Staates führt oft zu einer karikaturähnlichen Auffassung der „nationalen Gleichberechtigung“ im Staat. Im Rahmen des Kampfes für die nationalen Interessen der konstitutiven Völker werden wir immer öfter Zeugen des Zusammenbruchs der bestehenden Mechanismen zum Schutz dieser Interessen. Und was sind die Interessen der konstitutiven Völker? Woran können wir sie erkennen? Gibt es eine Gruppe von gemeinsamen Interessen der konstitutiven Völker, welche die sog. „Sonstigen“ stören? Oder gibt es immer noch miteinander im Konflikt stehende Interessen jedes der drei konstitutiven Völker? Wenn man unseren gemeinsamen Politikern glauben darf, „wünscht sich die Mehrheit unserer Bürger ein Bosnien-Herzegowina als einen dezentralisierten Bürgerstaat, bestehend aus multiethnischen Regionen und mit drei Verwaltungsebenen: lokale, regionale und staatliche Ebene; mit Institutionen und Zuständigkeiten, die eine volle Mitgliedschaft in den euroatlantischen Strukturen ermöglichen.“³⁶

Doch was passiert, wenn wir den Politikern nicht glauben, sondern selbst ein wenig darüber nachdenken? Die unumgängliche Schlussfolgerung ist, dass sich Bosnien-Herzegowina heute hinsichtlich der institutionellen Frage an einer Wegkreuzung befindet: vor dem Aufbau einer funktionsfähigen, auf dem Bürgerprinzip beruhenden institutionellen Struktur mit Schutzmechanismen für kollektive nationale Rechte einerseits, und vor der Blockade der Institutionen und des normalen Funktionierens im Namen angeblicher nationaler Interessen andererseits.

³⁴ Nezavisne novine, elektronische Ausgabe, Stellungnahme: Internationale Verfassung Bosnien-Herzegowinas, Mirza Čubro, 16.02.2005.

³⁵ Washington Times über die Verfassungsänderungen Bosnien-Herzegowinas unter der Schirmherrschaft der Vereinigten Staaten von Amerika, Ausgabe Dezember 2005

³⁶ Sulejman Tihić, 11. Sitzung der Igmán-Initiative über die Zusammenarbeit von Serbien und Montenegro, Bosnien-Herzegowina und Kroatien, Nezavisne novine, 8.11.2005.

Gerade diese angeblichen nationalen Interessen fanden ihren Platz im noch immer aktuellen Rechtsakt mit der höchsten Rechtskraft.³⁷ In der Verfassung Bosnien-Herzegowinas gibt es deshalb keinen Platz für die vitalen Interessen des Einzelnen, des Volkes oder der bosnisch-herzegowinischen Nation. Die vitalen Interessen der konstitutiven Völker, mit prädominanter religiöser Kennzeichnung, haben in Wirklichkeit den Platz sowohl des Einzelnen als auch des Volkes und der bosnisch-herzegowinischen Nation eingenommen. Und gerade diese Bestimmungen stehen ohne Zweifel nicht nur im Gegensatz zur Europäischen Menschenrechtskonvention, sondern auch zum gesamten europäischen demokratischen Verfassungserbe und zur modernen Zivilisation im Allgemeinen. Denn alle europäischen Staaten sind eine Emanation des Volkes und nicht von ethnischen Gruppen, ungeachtet dessen, dass die meisten dieser Staaten ein multiethnisches Gepräge haben.

Was für eine Botschaft sendet Bosnien-Herzegowina mit diesen anachronistischen, diskriminierenden und äußerst undemokratischen Verfassungsbestimmungen? Es ist notwendig, ein Bosniake, Kroate oder Serbe zu sein, um das Recht, nicht auf das Interesse, sondern auf die Verteidigung und den Schutz nationaler Interessen zu haben. Und was passiert, wenn man fälschlicherweise zu keinem der drei angebotenen konstitutiven Völker gehört? Diejenigen, die sich mit dieser, nennen wir sie vierten Gruppe identifizieren, werden erniedrigend „Sonstige“ genannt, ohne jede Möglichkeit für sie zu sagen, wer sie sind, wie sie heißen und wie ihre Interessen aussehen! Ist dies eine akzeptable Lösung?

Nein. Hier ist die Rede von einem „Konstruktionsfehler“, der zum Zweck der Friedenserstellung bewusst Einzug in die Verfassung Bosnien-Herzegowinas fand, und der, falls er nicht beseitigt wird, „die Statik des Gebäudes, das Bosnien-Herzegowina heißt, in Frage stellen und Grund für ständige Frustrationen sein wird, die auch unerwünschte Formen annehmen können“.³⁸

Es ist leicht, diesen Fehler zu beseitigen. Es reicht, offen zu fragen: Was ist das wahre Interesse des Volkes in Bosnien-Herzegowina? Dass der Staat funktioniert und damit den Bedürfnissen und Interessen aller seiner Völker und Bürger gerecht wird. Die Antwort selbst bietet die Lösung. Es ist unumgänglich, den Bürger in die Verfassung Bosnien-Herzegowinas zurück zu bringen, den Bürger, der Träger aller Rechte und Pflichten aus der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten ist, wobei diese Konvention Vorrang vor allen anderen Gesetzen hat.³⁹

³⁷ Art. IV, Absatz 3, Satz e) der Verfassung Bosnien-Herzegowinas

Der vorgeschlagene Beschluss der Parlamentarischen Versammlung kann als destruktiv für das vitale Interesse des bosniakischen, kroatischen oder serbischen Volkes mit der Mehrheit der Stimmen aus den Reihen der bosniakischen, kroatischen oder serbischen Abgeordneten erklärt werden, die gemäß Absatz 1, Satz a) gewählt wurden. Dieser Beschluss bedarf der Zustimmung der Völkerkammer mit der Mehrheit der Stimmen der anwesenden und abstimmenden bosniakischen, kroatischen, und serbischen Abgeordneten

Art. IV, Absatz 3, Satz f)

Wenn die Mehrheit der bosniakischen, kroatischen und serbischen Abgeordneten Beschwerde bezüglich der Berufung auf Satz (e) einlegt, beruft der Vorsitzende der Völkerkammer eine Gemeinsame Kommission ein, die aus drei Abgeordneten besteht, die jeweils aus den Reihen der bosniakischen, kroatischen und serbischen Abgeordneten gewählt werden, mit dem Ziel der Klärung der jeweiligen Frage. Gelingt es dieser Kommission nicht, die Frage in einer Frist von fünf Tagen zu klären, wird der Gegenstand beim Verfassungsgericht eingereicht, das in einem Eilverfahren die prozedurale Richtigkeit des Falls überprüft.

³⁸ Prof. Dr. Omer Ibrahimagić, Der Staat Bosnien-Herzegowina nach europäischen demokratischen Standards

³⁹ Verfassung Bosnien-Herzegowinas, Art. II Abs.2

Die Rechte und Freiheiten, die in der der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und ihren Zusatzprotokollen vorgesehen sind, werden in Bosnien-Herzegowina direkt angewendet. Diese Akte haben Vorrang vor allen anderen Gesetzen.

Gerade durch die Europäische Konvention fanden alle großen Prinzipien der europäischen juristischen und politischen Tradition „durch die Hintertür“ Einzug in die Verfassung Bosnien-Herzegowinas. Da die Europäische Konvention ein integraler Bestandteil der Verfassung Bosnien-Herzegowinas ist, kann man mit Recht die Schlussfolgerung ziehen, dass die Begriffe „Nation“, „Bürger“, „Volk“, „demokratische Gesellschaft“ und viele andere Begriffe, ohne die ein moderner, demokratischer Rechtsstaat unvorstellbar ist, in die Verfassung Bosnien-Herzegowinas bereits eingebracht wurden. Wenn Volk, Nation und Bürger bereits existieren, dann ist es möglich, über das allgemeine Interesse aller zu reden, als eine Kategorie die weder mit den vitalen Interessen der konstitutiven Völker noch mit irgendeiner Summe dieser Interessen gleichgesetzt werden kann.

„Die Einbringung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte war eine der Möglichkeiten, ein gewisses Gegengewicht zur überdimensionierten Rolle der ethnischen Gruppen zu schaffen, und die Kategorien „Bürger von Bosnien-Herzegowina“ und „demokratischer Staat“ in die Verfassung Bosnien-Herzegowinas einzubringen, um die Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle, die unter seiner Jurisdiktion stehen, zu garantieren“.⁴⁰ Jetzt ist es notwendig, diesen „Bürger“ ins Zentrum des Geschehens zu rücken ohne Rücksicht auf die Gegner dieser Idee, deren Einmischung nur negative Energie erzeugt, auf der völligen Unkenntnis dieser komplexen Materie beruht, sporadisch und sensationalistisch ist, und von unargumentierter Kritisiererei und dem Spielen von „Spielen“ für gewisse partikuläre und außerinstitutionelle Interessen belastet wird. Erst dann werden wohl die Europäische Konvention und die anderen die Menschenrechte betreffenden Annexe wahre Instrumente zum Schutz der Menschenrechte sicherstellen, was bisher nicht der Fall war.

Auch wenn bereits fast allen bekannt ist, dass die Verfassung Bosnien-Herzegowinas nicht im Einklang mit der Europäischen Konvention steht, ist es notwendig, einige Dinge mehrmals zu wiederholen.

Das Hauptproblem der aktuellen Entwicklung der demokratischen Institutionen im Rahmen des jetzigen Verfassungssystems in BuH, wie durch Annex 4 und andere Annexe des Daytoner Friedensabkommens vorgegeben, ist die bestehende Widersprüchlichkeit zwischen den meisten Bestimmungen der Verfassung BuH und der Europäischen Konvention. „Wenn die einheimische und internationale Regierungsgewalt in Bosnien-Herzegowina nach der Unterzeichnung des Daytoner Abkommens die Verfassung BuH an die Europäische Konvention angepasst hätte, dann hätte dies eine wahre demokratische Revolution im Rahmen des in Dayton geschaffenen Verfassungssystems bedeutet.“⁴¹

Das verbindliche Vorgehen, das bosnisch-herzegowinische Rechtssystem auf die Europäische Konvention abzustimmen, würde die Aufhebung aller diskriminierenden und auf Segregation basierenden Verfassungsbestimmungen bedeuten.⁴²

Und das ist nicht alles. Zu erwähnen ist, dass der Annex 1 der Verfassung BuH keine Nutzung findet, in dem 15 internationale Konventionen und Verträge⁴³ aufgezählt

⁴⁰ Prof. Dr. Ćazim Sadiković, Für einen Staat des neuen Jahrhunderts. Bosnien-Herzegowina als moderner demokratischer Staat

⁴¹ ibidem

⁴² Artikel 14. der Konvention:

Der Anspruch auf die in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten gilt ohne jegliche Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status.

sind, die Bestandteil der Verfassung BuH sind. Auf diese Akte beruft sich heute fast niemand im Gesetzgebungsverfahren im Parlament BuH, der Präsidentschaft und im Ministerrat BuH, obwohl er Bestandteil der Verfassung BuH ist. Und niemand kennt die Antwort auf die Frage, warum dies so ist? Und was vielleicht noch schlimmer ist: Diese Frage stellt auch niemand mehr!

Doch nicht alles ist so schwarz. Es hätte noch schlimmer sein können. Es wäre eine Lüge, zu behaupten, dass im Bereich der Verwirklichung der Menschenrechte in BuH keine Fortschritte erzielt wurden. Die Frage ist nur, wer sich diesen Verdienst zuschreiben wird, und wer wirklich tage- und nächtelang daran arbeitete, konkrete Aktionen zu unternehmen und einen Schritt zur Verbesserung der Lage zu versuchen.

Aber auch das ist nicht das Problem. Es reicht, sich darauf zu besinnen, dass wir den Staat nicht „auf einem leeren Raum“⁴⁴ aufbauen. Hinter uns liegt eine reiche Erfahrung im schrittweisen Aufbau der staatlichen Institutionen. Es gibt keinen Grund, bis zum Äußersten zu gehen, zu glauben, dass wir selbst die Institutionen nicht modernisieren, die Zivilgesellschaft nicht aufbauen, eine neue Verfassung nicht verabschieden können, dass wir zu einem Patronat verurteilt sind.

Bosnien-Herzegowina hat eine Geschichte und eine Tradition, eine Grundlage für den weiteren Aufbau. Das sind die Tatsachen, die man immer im Blick haben und den Vertretern der internationalen Gemeinschaft „zuflüstern“ sollte, die wir aber auch für uns selbst immer wieder in Erinnerung rufen sollten.

⁴³ Zusätzliche Abkommen über Menschenrechte, die in Bosnien-Herzegowina Anwendung finden werden:

1. Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords
2. Genfer Konventionen I-IV zum Schutz der Kriegopfer und deren Zusatzprotokolle I-II
3. Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge
4. Konvention über die Staatsbürgerschaft verheirateter Frauen
5. Konvention über die Reduzierung der Anzahl von Personen ohne Staatsangehörigkeit
6. [Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung](#)
7. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
8. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
9. Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau
10. Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
11. Europäische Konvention zur Vorbeugung gegen Folter und andere grausame unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
12. Konvention zum Schutz der Kinderrechte
13. Konvention über den Rechtsstatus von Gastarbeitern sowie deren Familien
14. Europäische Charta für regionale Sprachen und Sprachen der Minderheiten
15. Rahmenkonvention über den Schutz nationaler Minderheiten

⁴⁴ Prof. Dr. Miodrag Simović, Ustavopravni osnov vladavine prava u Bosni i Hercegovini kroz funkcionisanje ustavnih institucija, Juristische Fakultät, Banja Luka

DIE VERFASSUNGSDEBATTE UND DIE INTEGRATION IN DIE EUROPÄISCHE UNION

Seit der Verabschiedung der Verfassung Bosnien und Herzegowinas (BuH) auf den Grundlagen des Daytoner Friedensabkommens dauern praktisch auch die Diskussionen über die Verfassungsordnung BuH an. Diese Diskussionen werden hauptsächlich mit jeder neuen Reformphase in BuH intensiviert und politisch sehr hitzig und von unterschiedlichen Positionen aus geführt. Sie waren Gegenstand des starken Interesses und des Wirkens fast aller innerer politischen Kräfte aber auch der internationalen Gemeinschaft. Sie bildeten ein Element der Veränderung in den politischen Beziehungen in der Region, ja sogar ein Element innerer politischer Bewegungen in den Nachbarnländern. Dabei fällt auf, dass alle Debatten über die Verfassungsänderungen in den letzten Jahren in einem globalen Koordinatensystem des Zerfalls Jugoslawiens und des durch den Krieg verursachten Zustands geführt wurden. Die gegenwärtigen Debatten über die Verfassungsänderungen versuchten praktisch zum ersten Mal, sich von dem genannten Umfeld in gewissem, aber nicht im erforderlichen und ausreichenden Maße zu entfernen, und sich dem Koordinatensystem einer neuen Realität – der euro-atlantischen Integration – anzunähern.

Die Verfassungsdebatte in BuH entwickelte sich mit einer zeitlichen aber auch realen Distanz zu den Kriegsjahren, und jene Dimension der Verfassung, die vor allem zum unmittelbaren Prozess der Beendigung des Krieges bestimmt war, verliert langsam an Stärke, während die Befürworter der Verfassungsänderungen die Hauptargumente für diese Änderungen in der Notwendigkeit des Aufbaus eines neuen Staates finden, über den meistens gesagt wurde, dass er „wie alle anderen normalen Staaten in Europa“ sein solle. Es scheint aber so zu sein, dass dieses Ziel, „nämlich der Aufbau eines neuen, effizienteren und noch europäischeren Staates“, in dieser Phase der vorbereitenden Änderungen – wenn es wirklich nicht auch sehr bald zu einer neuen Phase weiterer und radikalerer Reformen kommt – schwer oder sogar gar nicht zu erreichen ist. Diese Einschätzung beruht auf dem besonderen Charakter der alten sog. Daytoner Verfassung BuH.

Wie bekannt ist, bestimmten einige grundlegende Momente den Charakter der sog. Daytoner Verfassung:

- BuH wurde als unabhängiger Staat mit den Grenzen der ehemaligen Sozialistischen Republik Bosnien-Herzegowina anerkannt und besteht aus drei konstitutiven Völkern, die in zwei Entitäten leben: der Föderation BuH und der Republika Srpska neben dem Distrikt Brčko. Nach der Daytoner Teilung gehört 51% des Territoriums BuH zur Föderation BuH und 49 % zur Republika Srpska.
- Die Staatsbürgerschaft der Einwohner in BuH geht aus der Zugehörigkeit zu den Entitäten hervor, obwohl in der Verfassung steht, dass die Entitäten multinational sind bzw. dass die Vertreter aller drei Völker ihre Konstitutivität auf dem gesamten Gebiet BuH realisieren.
- Das Prärogativ „Republik“ wurde aus dem Namen des Landes entfernt und in seiner Bezeichnung existiert kein anderes Prärogativ außer der Bezeichnung „Bosnien und Herzegowina“.
- Nach dem Daytoner Abkommen wurden beinahe alle staatlichen Hauptfunktionen den Entitäten zugeteilt, und auf dem staatlichen Niveau existierten nur drei Ministerien. Das Verteidigungsministerium und das Innenministerium gehörten

ebenfalls zum Entitätsniveau, und formell gab es zwei, praktisch aber drei Armeen in einem Staat.

- Die innere administrative Organisation der Entitäten war unterschiedlich. Die Föderation basierte auf Kantonen und die Republika Srpska auf Gemeinden. Unter anderem waren als ein Teil der Realität auch die Wahlgesetze unterschiedlich.

Die Debatten über diese Verfassung wurden von Anfang an von unterschiedlichen Positionen aus geführt. In den bosniakischen und kroatischen Mehrheitsgebieten wurde überwiegend eine grundlegende Änderung sowohl des Daytoner Friedensabkommens als auch der auf diesem Abkommen basierenden Verfassung befürwortet. Die Argumente dafür reichten vom Negieren der Grundlageng des Abkommens und der Verfassung bis hin zur Behauptung, Dayton habe alle seinen Möglichkeiten ausgeschöpft und solle deshalb „aufgelöst“ werden.

Einen besonders starken Druck gab es in Richtung der Auflösung der Entitäten. In der Öffentlichkeit wurde dies praktisch als Auflösung der Republika Srpska verstanden, mit der Argumentation, sie sei ein „künstliches, durch ethnische Säuberung entstandenes Gebilde“, eine „Belohnung für den Völkermord“ und es gebe „weder historische noch reale Anhaltspunkte“ für sie. Die in der mildesten Form ausgedrückten Einwände bezogen sich auf das Prärogativ „Srpska“, das eine definitive Abweichung von der Daytoner Bestimmung war, der zufolge die Entitäten nicht national sind.

Auf der anderen Seite überwog in den politischen Strukturen und in der breiten Öffentlichkeit der RS die Auffassung, dass die Daytoner Verfassung die einzige akzeptable Lösung sei und dass sie einen völlig ausreichenden und angemessenen Rahmen für die verfassungsmäßigen Verhältnisse in BuH darstelle, dass die Republika Srpska in diesem Sinne unantastbar sei und auf keine Weise und aus keinem Grund aufgelöst werden könne.

Was die anderen Länder betrifft, die das Abkommen in Dayton unterzeichneten und die damit auch Garanten des Daytoner Friedensabkommens sind, nahm Kroatien ziemlich schnell die Position des Befürworters von Verfassungsänderungen in BuH ein, welche die Auflösung der Entitäten vorsehen, wohingegen die Bundesrepublik Jugoslawien (später Serbien und Montenegro) ihre starke Unterstützung des Abkommens offensichtlich mit dem Hauptziel fortsetzte, das Bestehen und die Stärkung der Republika Srpska und deren „staatsbildenden“ Prärogative zu unterstützen.

In der Zwischenzeit eskalierte in BuH besonders die Unzufriedenheit der führenden kroatischen politischen Parteien und deren Leader, die offen eine grundlegende Reform der Daytoner Verfassung forderten, weil mit dem Abkommen aus Dayton die „kroatische Frage nicht gelöst ist“.

Trotz der immer häufigeren und immer offeneren Behauptungen, dass das Daytoner Abkommen zum „Engpass“ für die weitere Entwicklung und Demokratisierung BuH werde, blieb in Kreisen der internationalen Gemeinschaft die Bereitschaft zu grundlegenden Änderungen der Prinzipien, auf denen diese Verfassung basiert, aus, besonders in Bezug auf die Auflösung der Entitäten. Für die Einschätzung der Motive der internationalen Gemeinschaft in diesem Zeitraum war es bedeutend, dass eine europäische Perspektive BuH zu dieser Zeit immer noch nicht in einem Maße realistisch war, das eine Überprüfung der Verfassungsgrundlage erforderte, die offensichtlich im Gegensatz zum Bürgerkonzept anderer europäischen Staaten stand. Aus ihrem Blickwinkel hatte „das Löschen

zwischenethnischer Brände“ immer noch höhere Priorität als die Frage nach der Zukunft. Es zeigt sich bereits, wie kontraproduktiv diese Art der sog. „Realpolitik“ für die bosnisch-herzegowinische Gesellschaft langfristig war.

Diese Einstellung zur Verfassungsrealität in BuH entwickelte sich in bedeutendem Maße aus dem beträchtlichen Respekt der internationalen Gemeinschaft gegenüber der innenpolitischen Situation in der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) und der Tendenz, den Prozess der Demokratisierung und der „Pazifizierung“ Serbiens nicht durch das Hervorrufen von Unzufriedenheit in der Republika Srpska wegen radikaleren Zügen zur Schwächung der „kleineren Entität“ noch zusätzlich zu komplizieren. Noch heute existieren starke Spuren dieser Logik, in Bezug auf die komplexe politische Realität innerhalb Serbiens und Montenegros und die sichtbaren Schwierigkeiten, mit denen sich die demokratischen Kräfte dort auseinandersetzen, und auch in Bezug auf die Versuche zur künstlichen Herstellung der Logik der sog. verbundenen Gefäße zwischen „dem Kosovo-Status und der Zukunft der RS“.

Seit der Unterzeichnung des Daytoner Friedensabkommens bis heute hat sich die wahre Unzulänglichkeit dieses Abkommens als Fundament für die Organisation eines modernen, demokratischen, nachhaltigen und prosperierenden Staates völlig offenbart. Manche Verfassungsbestimmungen standen im direkten Gegensatz zur Europäischen Menschenrechtskonvention, das aktive und passive Wahlrecht aller Einwohner wurde direkt verletzt, z.B. bei der Wahl der Präsidentschaftsmitglieder, durch die Bestimmung, nach der das serbische Mitglied aus der Republika Srpska nur die Serben aus dieser Entität wählen können, nicht aber auch die Kroaten und Bosniaken oder die Serben aus der Föderation. Die gleiche Situation gilt praktisch auch für die Serben bei der Wahl der Präsidentschaftsmitglieder aus der Föderation.

Die nicht funktionierenden Verfassungslösungen, die Vielzahl der Verwaltungsebenen (in der Stadt Sarajevo gibt es z.B. fünf Verwaltungsebenen: die staatliche, entitätische, kantonale, städtische und gemeindliche Ebene); die Unmöglichkeit, gemeinsame Unternehmen im Bereich der Stromversorgung, des Eisenbahnverkehrs, des Post- und Kommunikationswesens usw. ins Leben zu rufen; die bis vor kurzem unterschiedlichen Steuer- und Zollsysteme, das getrennte Gesundheitswesen, getrennte Rentenversicherungsfonds – all dies führte oft zur vollkommenen Ueffizienz, ja sogar zur Blockade der Systeme und zu extrem hohen Kosten für den staatlichen Apparat und die Administration. Daran knüpften sich hohe Kosten für die völlig irrationalen, doktrinär und technisch veralteten und im Wesentlichen einander entgegen gesetzten Armeen und für die in ihrer Zerspaltung ineffizienten Polizeikräfte. Den höchsten Preis für diese Situation zahlten die Bürger BuH, ungeachtet der Nation, der Religion und des Wohnortes.

Bei all dem war jedoch eines der wesentlichen und der größten Probleme das meist überhaupt nicht vorhandene Gespür für die politische Realität bei der Mehrheit der politischen Funktionäre im Staat, deren fehlende Bereitschaft für die Eröffnung eines Dialogs über diese Fragen, nationale und alle anderen Formen der Exklusivität sowie extreme Exklusivität bei der Vertretung von Stellungnahmen einzelner Gruppierungen. Der Mangel an Verständnis für die europäische Perspektive und sogar am elementaren Wissen darüber, was diese Perspektive außer deklarativer Äußerungen und formeller Schwüre auf den „europäischen Weg“ verlangt – all dies ist eine Konstante des politischen Lebens in BuH.

Charakteristisch für den Zeitraum bis zum Beginn der neusten Gespräche über die Verfassungsänderungen waren Äußerungen von Funktionären in der Republika Srpska wie z.B.: „... wir sind der Meinung, dass in BuH die Republika Srpska als Entität erhalten bleiben kann, und die in der Föderation aus sich machen können, was immer sie wollen...“ oder „Neben der Tatsache, dass Dayton zum Kompromiss und zum Frieden in BuH führte, reichen seine Kapazitäten völlig dazu aus, alle Anforderungen der zukünftigen EU-Integration auf die ein oder andere Weise zu erfüllen...“.

Gleichzeitig überwiegt in der Föderation die Haltung, dass BuH kein funktionsfähiger Staat ist, und dass die Stärkung seiner staatlichen Funktionalität nur dann möglich ist, wenn seine Vitalität auf Kosten der Grundfunktionen der Entitäten gestärkt wird. Es wurden unterschiedliche Modelle für die staatliche Umstrukturierung angeboten, von minimalen Verfassungsänderungen über die Regionalisierung und Kantonisierung bis hin zur Auflösung der Entitäten, und zwar durch eine neue, der in Dayton ähnlichen Konferenz, auf der eine Einigung über die neue Verfassungsordnung erzielt werden soll. Der Ausgangspunkt für die explizitesten Forderungen in diesem Ansatz ist, dass der „Krieg in BuH nicht als Aggression und Genozid qualifiziert wurde“, dass die anerkannte staatliche Kontinuität der Republik Bosnien und Herzegowina unter dem Namen Bosnien und Herzegowina in der Praxis die Kontinuität der früheren Institutionen und Gesetze nicht fortsetzte, dass die Verfassungen BuH und der Entitäten keine rechtliche und konsistente Einheit darstellen und dass sie nie miteinander abgestimmt wurden, dass das Verfassungssystem BuH nicht im Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention und deren Zusatzprotokollen steht usw.

Seit Verabschiedung der ersten, sog. Daytoner Verfassung BuH im Jahr 1995 bis zum 18. März 2006, als sich die Leader der sieben größten Parteien (SDA, SDS, HDZ, SNSD, PDP, HNZ) über das Paket der Verfassungsänderungen einigten, wurde ein langer Weg zurückgelegt, und die Verfassung selbst hatte „unterwegs“ bereits grundlegende Änderungen ohne eine offizielle „Revision“ des Daytoner Friedensabkommens erfahren. Diese Änderungen waren eine Widerspiegelung der realen Entwicklung und Stärkung des Staates und der Notwendigkeit zur modernen Profilierung seiner Institutionen; nicht selten jedoch waren sie auch das Ergebnis starker Druckausübung der internationalen Gemeinschaft sowie der Entschlossenheit der Hohen Repräsentanten in BuH. Auf jeden Fall stellen sie auch eine Anpassung des höchsten gesetzgebenden Aktes BuH an die Anforderungen und Verpflichtungen dar, die aus der plebiszitär beschlossenen strategischen Ausrichtung dieses Landes auf die euro-atlantische Integration hervorgehen.

In der Zeit unmittelbar vor Beginn der parlamentarischen Prozedur zum Beschluss des neuesten Pakets der vorgeschlagenen Verfassungsänderungen definierte die Verfassung BuH viele Bereiche der staatlichen Organisation auf eine wesentlich andere Weise als vor zehn Jahren. Gab es zunächst nur drei Ministerien auf der Staatsebene, fallen jetzt folgende Angelegenheiten in die Zuständigkeit des Gesamtstaats: die Außenpolitik, der Außenhandel, die Zoll- und Währungspolitik, die Finanzierung von Institutionen und internationalen Verpflichtungen BuH, Migrations-, Asyl- und Flüchtlingsfragen, die Implementierung von Strafverfolgungsvorschriften einschließlich der Zusammenarbeit mit Interpol, die Telekommunikation, der zwischenentitättische Verkehr und die Lufthoheit.

Die parlamentarische Versammlung besteht aus zwei Kammern: dem Abgeordnetenhaus und der Völkerkammer. Die Völkerkammer besteht aus 15 Abgeordneten, davon kommen zwei Drittel der Abgeordneten aus der Föderation BuH und

ein Drittel aus der Republika Srpska. Das Abgeordnetenhaus besteht aus 42 Mitgliedern, von denen zwei Drittel aus der Föderation BuH und ein Drittel aus der Republika Srpska gewählt werden. Die Präsidentschaft BuH besteht aus drei Mitgliedern: einem Bosniaken und einem Kroaten aus der Föderation und einem Serben aus der Republika Srpska. Die Präsidentschaftsmitglieder werden durch direkte Wahlen in der Föderation BuH und in der Republika Srpska gewählt.

Der Ministerrat bestand aus neun Ministerien und der Direktion für Europäische Integration, mit einem – nicht nach dem Rotationsprinzip wechselnden – Vorsitzenden.

Trotz einem sichtbaren Unterschied zwischen der ursprünglich verabschiedeten Verfassung und dem Inhalt dieser Verfassung Ende März 2006, wurde das politische Leben in den letzten zehn Jahren stark von politischen Diskussionen über die Notwendigkeit der Verfassungsänderung geprägt. Ein neues Argument in den diesbezüglichen Debatten war die nicht mehr nur deklarative Ausrichtung BuH und der Mehrheit seiner Bürger auf den Weg in die EU und die NATO, an deren Stelle jetzt auch die ersten ganz konkreten Schritte auf diesem Weg traten, wie der Beginn der Verhandlungen mit der EU-Kommission über den Abschluss des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens. Die Verhandlungen begannen am 25.1.2006 und wurden am 17. März 2006 fortgesetzt. Die beiden bisherigen Verhandlungsrunden wurden in den europäischen politischen Kreisen als sehr erfolgreich bewertet. In den einheimischen politischen Kreisen und in der Öffentlichkeit entsteht der Eindruck, dass die Verhandlungen Ende 2006 abgeschlossen werden können.

Diese Verhandlungen sind mit der Verpflichtung BuH verbunden, seine Verfassungsstruktur kurzfristig an die europäischen Standards und Anforderungen anzupassen, um nicht nur als zukünftiges EU-Mitglied, sondern auch als derzeitiger Verhandlungspartner mit den institutionellen Organisationen der EU kompatibel zu sein. Bei mehreren offiziellen Gelegenheiten während der bilateralen und multilateralen Treffen wurde die politische Führung und die Öffentlichkeit dieses Landes mündlich und schriftlich klar darauf hingewiesen, dass das jetzige BuH kein funktionsfähiger Staat ist, das es zu komplex, zu teuer und ineffizient ist und als Teil des komplizierten aber präzisen Mechanismus des vereinigten Europas so nicht akzeptiert werden kann. Diese Warnungen wurden von den gegenwärtigen politischen Kräften in BuH größtenteils auch weiterhin auf die bereits bekannte und übliche Art und Weise interpretiert, wobei die politische, interessen- und wahlkampfbezogene Grundlage deutlich zu erkennen ist.

Die politische Öffentlichkeit in der Republika Srpska will nach wie vor nichts von Veränderungen hören, die die institutionelle und territoriale Eigenständigkeit der Republika Srpska in Frage stellen. In der Föderation vertiefen die politischen Leader des kroatischen Volkes – mit herzlicher Unterstützung der kirchlichen Kreise und der unter ihrer Kontrolle stehenden Medien – das Gefühl der „dramatischen Bedrohtheit des kroatischen Volkes“, wobei sie entweder die Auflösung der zwei bestehenden Entitäten und eine Umstrukturierung der „mittleren“ Staatsebene in Regionen oder Kantone fordern, oder – weniger laut – die Bildung einer dritten Entität mit kroatischer Mehrheit. Drittens beharren in erster Linie die bosniakischen politischen Kräfte auf der Beurteilung, dass die Unfunktionalität des Staates aus der Verfassung hervorgeht und dass sie sich in der verfassungsmäßigen Diskriminierung jener Bürger widerspiegelt, die nicht zu den führenden ethnischen Gruppen in den Entitäten gehören, sowie in der Einschränkung des aktiven und passiven Wahlrechts, in der Unterstützung jener Parteien, die die politische Verantwortung für die Realisierung der Aggression, des Völkermords und der ethnischen

Säuberung tragen und die so der Reintegration BuH im Weg sehen, in der ausbleibenden Verhaftung der Kriegsverbrecher, in der ungenügenden Effizienz bei Reformprozessen, in der unausreichend entwickelten Zivilgesellschaft usw.

Was in diesem Kontext vom Gesichtspunkt der Zukunft BuH her, insbesondere auf dem europäischen Weg, sehr wichtig zu verstehen ist, sind nicht nur die Probleme der Verfassung und der staatlichen institutionellen Konstitution, womit sich sowohl die einheimischen als auch die internationalen politischen Kräfte am meisten befassen, sondern – was vielleicht sogar das größere Problem für die Perspektive des Landes ist – die ernsthafte und systematische Zerstörung der bosnisch-herzegowinischen Gesellschaft als ein Lebensmodell, auf dessen Grundlage sich diese Gesellschaft in früheren Zeiten stützte und entwickelte. Deshalb ist die folgende Warnung, – weder vom Standpunkt der Konstituierung des bosnisch-herzegowinischen Staates auf der innenpolitischen Ebene noch vom Standpunkt der EU-Integration – der die Schöpfer der Verfassungsänderungen viel mehr Beachtung schenken müssen, nicht unwichtig: Jeder Versuch, BuH politisch und staatlich-administrativ **exklusiv** auf nationaler Basis zu gestalten, ohne eine vollständige und wahre Gleichberechtigung aller Völker und Bürger zu gewährleisten, bedeutete immer den ersten großen Schritt zur Unstabilität und zu Traumata, bis hin zu Kriegen. Der europäische Weg BuH muss durch die Revitalisierung der jahrhundertealten realen und möglichen Verhältnisse führen, in deren Interesse das gemeinsame Wohl aller Bürger, aller bosnisch-herzegowinischen Staatsbürger, aller bosnisch-herzegowinischen Menschen ungeachtet der Religion, der Nation und der Kultur standen. Dieses Staatsgebiet kann nicht nach Nationen und Religionen aufgeteilt werden, und jedes Stück Land muss gleichermaßen Eigentum eines jeden Kroaten, eines jeden Serben und eines jeden Bosniaken sein, aber auch Eigentum aller anderen, aller Bürger, die auf diesem Staatsgebiet leben. Dieser jahrhundertealte „bosnische Geist“ muss unterstützt und revitalisiert werden, da er in seinem Charakter grundlegend europäisch ist. Wenn diese Erkenntnis auf konsistente Weise, und damit sogar auch verfassungsrechtlich konsequent zu Ende gedacht werden würde, würde früher oder später die folgende Frage auftauchen: Wenn es richtig ist, dass die Völker in BuH nicht zusammenleben können wie Jahrhunderte lang zuvor, wie ist es dann möglich, dass morgen in der Europäischen Union alle anderen Völker, die der EU angehören, zusammenleben können?

Diese Gründe sind die Basis für viele Motive, in deren Ursprung die Verfassungsänderungen stehen, die jetzt oder später akzeptiert werden können, und denen zufolge es möglich ist, BuH, ganz im Einklang mit den europäischen Prinzipien, als Republik zu definieren, die als dezentralisierter Staat auf dem regionalen Prinzip organisiert ist (die Kantone wiederum basieren auf dem Prinzip der exklusiven nationalen Einheitlichkeit, mit allem was dazu gehört), sowie auf dem Prinzip der lokalen Selbstverwaltung, ebenfalls basierend auf europäischen Standards. Die neue Verfassung, die nicht ohne die Standards der europäischen Integration gestaltet werden kann, muss daher die Grundlage für eine Dominierung der Zivilgesellschaft und des Bürgerstaats bilden.

Geht man davon aus, dass die Zögerlichkeit, die Orientierungslosigkeit, die Trägheit und das fehlende Verständnis für die hiesige Realität nicht das Ergebnis eines konsistenten, außenpolitischen Konzepts sind, das auf der Vollendung der Zerlegung des bosnisch-herzegowinischen Staates und seiner Gesellschaft abzielt, bleibt dennoch die interessante Frage, warum die internationale Gemeinschaft bis heute – im Namen der angeblichen Legitimität der Wahlergebnisse und der „Realpolitik“ – auffallend jene Kräfte und

Tendenzen auf der einheimischen politischen Szene unterstützt, die in der erwähnten Reintegration ihr partikulares Interesse der Machterhaltung sahen, und nicht das Interesse der Einwohner BuH.

In den Monaten, als vor allem die Vereinigten Staaten von Amerika starken Druck auf die lokalen politischen Strukturen ausübten, mit den Verfassungsänderungen zu beginnen, wodurch der Staat zur EU-Integration befähigt werden sollte, waren die politischen Botschaften der europäischen Institutionen in Bezug darauf, ob die Verfassungsänderungen eine Bedingung für die Fortsetzung des Annäherungsprozesses darstellen oder nicht, sehr kontrovers. In den vergangenen Jahren kamen wiederholt Botschaften aus Europa, denen zufolge BuH seine Verfassungsordnung den europäischen Bedürfnissen anpassen muss, und in diesem Zusammenhang wurde besonders hinsichtlich der Verteidigungs- und der Polizeireform erheblicher Druck ausgeübt. Eines war für all diese politischen Überlegungen charakteristisch, nämlich, dass man diese und andere Reformen von maximalistischen Positionen aus begann, die meistens in den europäischen Institutionen definiert wurden, und dass in den Endphasen der Verhandlungen Ergebnissen zugestimmt wurde, die von den angekündigten und geplanten weit entfernt waren, und die vielmehr im Einklang mit den Bedürfnissen der politischen Eliten standen als mit den wahren Reformbedürfnissen des Staates im Hinblick auf die Annäherung an europäische Standards. Und während das bei der Verteidigungsreform erreichte Ergebnis den gesetzten Zielen sehr nahe kam, offenbarte sich bei der Polizeireform die gesamte Verstocktheit der Verteidigung des „nationalen“ und „entitätischen“ Konzepts der bosnisch-herzegowinischen Staatsordnung gegenüber dem befürworteten funktionalen und professionellen Konzept. Trotz der Einigung über den politischen Rahmen dieser Reform werden in den letzten Tagen wieder klare Erpresserbotschaften aus den Entitäten laut, die diese Reform offensichtlich auch weiterhin bremsen werden. Eine interessante Frage ist z.B.: Welcher Verfassungsrahmen könnte diese einseitigen politischen Obstruktionen beseitigen?

Bei der Bestimmung der Ziele, die den Verfassungsänderungen in BuH zugrunde liegen sollten, damit der Staat die nötigen Anpassungen für die EU-Integration durchführen kann, wurden zwei Ziele besonders hervorgehoben: Die Sicherstellung eines *einfacheren, funktionsfähigeren und billigeren* Staates und die Herstellung einer inneren Organisation und Ordnung, die im *Einklang mit den europäischen Standards* und Anforderungen stehen. Bei all dem wurde in der Öffentlichkeit und unter den Vertretern der politischen Parteien oft die Frage gestellt, ob die Verfassungsänderungen, welche die zwei genannten Ziele erfüllen sollen, eine notwendige Bedingung für den weiteren Prozess der EU-Integration darstellen oder nicht. In der ersten Vorbereitungsphase für die Einigung über die Änderungen unterstrichen die Antworten der Vertreter der internationalen Gemeinschaft die Notwendigkeit der Verfassungsänderungen als unentbehrliche Vorbedingung für den Weg nach Europa. Gegen Ende der Verhandlungen verlor diese Stellungnahme immer mehr an Härte, um schließlich zum Schluss zu kommen, dass in dieser Phase des Integrationsprozesses Verfassungsänderungen keine direkte Vorbedingung für die Fortsetzung dieses Prozesses darstellen! Genauer gesagt, die weiteren Verhandlungen über das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen sind von einer Reihe anderer Bedingungen abhängig wie z.B. von der Zusammenarbeit mit dem Haager Tribunal, nicht aber auch vom Charakter der Verfassungsänderungen.

Während z.B. der britische Botschafter in BuH, Matthew Rycroft am 23.10.2005. sagte, dass „die Änderung der Verfassung eine notwendige Voraussetzung für den

Übergang dieses Landes in die nächste Phase der EU-Integration ist“, und dass es „unmöglich ist, dass ein Staat mit einem schwachen zentralen Staatsapparat EU-Mitglied wird“, so klingt die Äußerung von Michael Humphreys, des Chefs der Delegation der EU-Kommission in BuH, fünf Monate später und kurz vor der Festlegung des Vorschlags zur Verfassungsänderung wesentlich anders: „BuH kann mit der jetzigen Verfassungsordnung EU-Mitglied werden...“ und weiter, „es ist nicht notwendig, dass die Änderungen die jetzige Verfassungsstruktur BuH untergraben... die EU wird niemals die Auflösung der Republika Srpska verlangen, damit BuH der EU beitrifft...“ Michael Humphreys blieb mit dieser Haltung nicht allein, was auch aus den Verhandlungsergebnissen über das Paket der Verfassungsänderungen ersichtlich ist.

Gleichzeitig ist interessant, dass diejenigen, die behaupten, „BuH muss seine jetzige Verfassungsstruktur nicht untergraben“, um in die EU zu kommen, gleichzeitig darauf hinweisen, dass eines der „zwei größten Probleme BuH die Kosten für alle bestehenden Regierungen sind“. Diese Haltung wird mit der statistischen Angabe illustriert, dass 50-60% des Sozialproduktes des Landes für diese Regierungen ausgegeben wird. Manchen relevanten Quellen in BuH zufolge sogar noch mehr! Weiterhin wird behauptet, dass „eine neue Modalität gefunden werden muss, um dies zu ändern“. Das zweite Problem sieht dieselbe internationale Quelle „in der Komplexität dieser Regierungen“, wobei alle Regierungsebenen von der staatlichen bis zur gemeindlichen Ebene aufgezählt werden.

Es muss zugegeben werden, dass derartige Äußerungen ein erhebliches Trauma bei einem bedeutenden Teil der einheimischen Öffentlichkeit auslösen, denn es ergibt sich die logische Frage: Wie kann die Situation bezüglich der „zwei größten Probleme hinsichtlich des EU-Beitritts – nämlich bezüglich der Kosten und der Komplexität (d.h. der Anzahl der Verwaltungsebenen und deren Organisation, was alles in der Verfassung begründet ist) – geändert werden, wenn dabei dieselben politischen Kreise, die diesen Zustand offen diagnostizieren und kritisieren, gleichzeitig behaupten, es sei nicht notwendig, Verfassungsänderungen durchzuführen?

Wie bereits bekannt ist, erzielten die Leader der sieben erwähnten Parteien am 18. März 2006 in Sarajevo eine Einigung über das Paket der Verfassungsänderungen in BuH, und vom Zeitpunkt der Erarbeitung dieser Analyse bis zum Zeitpunkt der heutigen Konferenz, bis Mitte April, sollte die parlamentarische Prozedur zur gesetzlichen Bestätigung der abgesprochenen Vorschläge durchgeführt worden sein. Diese gesamte Prozedur – von der Idee zu Verfassungsänderungen bis hin zur Einigung in Sarajevo – wurde unter der Schirmherrschaft der Vereinigten Staaten von Amerika durchgeführt, und sie begann in Washington anlässlich des zehnten Jahrestages des Daytoner Friedensabkommens. Die Leader der erwähnten Parteien verpflichteten sich damals vor dem amerikanischen Staatssekretär dazu, bis Ende März Reformen durchzuführen, welche die Rolle der Staatsregierung, des Parlaments und der Präsidentschaft BuH stärken würden. Neben den unterzeichnenden Parteien waren damals in Washington auch Vertreter der Partei für BuH (SBIH) anwesend, die in der Schlussphase der Verhandlungen den Kompromissvorschlag der anderen Verhandlungspartner und damit auch die Unterzeichnung des Sarajevo-Abkommens ablehnten.

Es ist auch bekannt, dass nicht Wenige von Anfang an behaupteten, dass der zehnte Jahrestag des Daytoner Abkommens nicht der richtige Zeitpunkt für Verfassungsänderungen in dieser Phase sei, und dass dies vielmehr eine Befriedigung der Symbolik darstelle, die den Schöpfern des Abkommens am Herzen liege. Es gab relevante

Meinungsäußerungen, dass es viel zweckmäßiger sei, die Verhandlungen über das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen abzuschließen, wodurch ein völlig anderes Umfeld für Gespräche über wahre und für den weiteren europäischen Integrationsprozess unentbehrliche Veränderungen geschaffen werden würde. Nach Einschätzungen vieler politischer Beobachter und Analytiker wurden die Verhandlungen in bedeutendem Maße aus manifestativ-politischen Gründen und wegen der Bedürfnisse des zehnten Jahrestags des Daytonabkommens sowie wegen Kalkulationen vor den Wahlen vorangetrieben, und zwar auf Kosten und in Abwesenheit des „europäischen Kontextes und der Verpflichtungen“, was durch Verhandlungen über das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen aber hätte erreicht werden können. Dies hätte, wie man annimmt, die Verhandlungspartner bedeutend dazu angetrieben, sich auf präzisere, radikalere und mutigere Weise mit der Notwendigkeit der Verfassungsänderungen auseinanderzusetzen, ohne die BuH schließlich doch nicht in die nächsten Phasen der EU-Integration eintreten kann. Kurz gesagt entsteht heute der Eindruck, dass die Verhandlungen zur Verfassungsänderung nicht im Interesse der Anpassung an die EU geführt wurden, sondern vielmehr der Daytoner Symbolik wegen. Besonders problematisch ist, dass in vielen europäischen Zentren diese Symbolik nicht als besonders fördernd erlebt wurde.

Zwei sehr gegensätzliche Ansätze dominieren in der Bewertung der Ergebnisse der Einigung der politischen Parteien über die Verfassungsänderungen. Auf der einen Seite stehen diejenigen Verhandlungsteilnehmer sowie die amerikanischen und europäischen politischen Kreise, die große Zufriedenheit äußern, wobei sie die „historische Bedeutung“ der Tatsache hervorheben, dass „die einheimischen politischen Kräfte gleichberechtigt an den Verhandlungen teilnahmen und einen allgemein annehmbaren Kompromiss erreichten“. Die besondere Betonung liegt, auf dieser Seite, auf der Tatsache, dass die dominierenden politischen Parteien aus der RS Gespräche über dieses Thema überhaupt akzeptierten, denn, wie bekannt ist, waren sie bis vor zwei Jahren nicht einmal bereit, einem Gespräch über Verfassungsänderungen nur beiwohnen.

Dragan Čavić, der Präsident der Republika Srpska, gab im Interview für das Radio Freies Europa (RFE) vom 10.02.2004 an, dass „die RS vor der Wahl steht, an diesem Prozess teilzunehmen oder nicht. Falls sie teilnimmt, wird sie Lösungen finden können, die auf der Daytoner Struktur BuH basieren und den europäischen Standards gerecht werden. Falls sie nicht teilnimmt, dann wird klar, dass die RS, das serbische Volk und seine politischen Institutionen als Hauptbremse für die europäischen, politischen Wegen aller Länder der Region charakterisiert werden wird.“

Igor Radojičić, der Vorsitzende der Nationalversammlung der RS fasste die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen folgendermaßen zusammen: „Das Abkommen ist gut für die RS und ihre vitalen nationalen Interessen“. Es ist offensichtlich, dass in solchen Interpretationen das nationale Interesse der Serben mit dem „nationalen Interesse“ der Entität gleichgesetzt wird, obwohl die Entitäten im Daytoner Abkommen nicht als exklusive nationale Gebilde behandelt werden.

Auf der anderen Seite lehnten nicht Wenige die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen energisch ab, in der Auffassung, dass diese Vorschläge nicht nur keinen Fortschritt für die Europäisierung BuH bedeuten, sondern einem „Landesverrat“ gleichkommen und die „definitive Betonierung des politischen Projekts der Teilung“ darstellen. Die politischen Kräfte, die diese Haltung vertreten, bilden gemeinsam den „Patriotischen Block“, der sich aus Vertretern der Parteien SBIH, SDU und BOSS

zusammensetzt, dem sich aber auch einige parlamentarische Abgeordnete aus denjenigen Parteien anschließen, deren Leader das Abkommen unterschrieben haben. Der Haupteinwand dieser Gruppierung besteht darin, dass die angebotenen Vorschläge die entitatische Art der Beschlussfassung betonieren, und damit auch die Entitäten als Verfassungsgrundlage selbst. Dabei wird vor der Möglichkeit ständiger Blockaden im parlamentarischen Leben des Landes gewarnt.

Wenn man die von den Leadern der sieben Parteien vorgeschlagenen Änderungen in ihrer Ganzheit betrachtet, ist schwer feststellbar, dass sich die Verfassung durch diese Änderungsvorschläge von der entitatischen Art der Beschlussfassung wirklich entfernt. Die Zuständigkeiten des Staates sind zwar größer, und die der Entitäten dadurch kleiner geworden, aber die „innere Philosophie“ der Verfassung basiert auch weiterhin auf entitatischer und nationaler Teilung. Die Möglichkeiten zur Blockade auf dieser Grundlage sind groß. Der Staat wird durch diese Änderungen weder unkomplizierter noch billiger noch nähert er sich durch sie den europäischen Standards an, insbesondere dem Standard, dem zufolge die gewählten Minister der Staatsregierung ausschließlich Minister dieses Staates und seiner Regierung sind, und nicht Vertreter entitatischer oder nationaler Gemeinschaften.

Ein Fortschritt im positiven Sinne wurde in Richtung eines anderen europäischen Standards erzielt: die politische Realität, in der man begreift, dass Lösungen, Schritt für Schritt, nur gemeinsam und durch Kompromisse gefunden werden können, ist ein Stück näher gerückt.

Im Kontext der weiteren euro-atlantischen Integration aber ist die Ganzheit des Problems ziemlich klar und weist auf die Richtungen hin, in denen es gelöst werden wird, ungeachtet der tagespolitischen und pragmatischen Ansätze sowohl unter den einheimischen Politikern als auch unter den Vertretern der internationalen Gemeinschaft:

Radikalere Verfassungsänderungen waren zu diesem Zeitpunkt des europäischen Integrationsprozesses im formellen Sinn tatsächlich keine Vorbedingung. Deshalb werden die Verhandlungen über das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen ihrer Logik folgen, die durch andere Forderungen bedingt ist. Es ist jedoch ganz gewiss, dass im formellen Sinn der entscheidende Moment für eine radikale Verfassungsänderung BuH die nächste Integrationsphase sein wird, nämlich dann, wenn BuH den Antrag auf EU-Mitgliedschaft stellt. Ein unüberwindbares Hindernis für diesen entscheidenden Akt auf dem Weg in die EU wird unser jetziges Verfassungskonzept sein, selbst nach den aktuellen Änderungsvorschlägen, demzufolge BuH ein Saat der Bosniaken, Serben und Kroaten ist, und nicht ein Staat der in ihm lebenden Bürger, was einen elementaren europäischen Standard darstellt.

Das Problem liegt hier natürlich nicht nur in einer Formulierung sondern vielmehr in der Tatsache, dass die gesamte Verfassungskonstruktion in der Vertikale von der Spitze bis zur Basis auf diesem Konzept basiert. Die Bürger BuH, ihre Institutionen und politische Führung werden dann „wählen“ können: entweder wird der Antrag auf EU-Mitgliedschaft abgelehnt, solange die Verfassung nicht entscheidend geändert und dem grundlegenden europäischen Standard angepasst wird, oder es wird zuerst die Verfassung geändert und erst dann der Antrag auf EU-Mitgliedschaft gestellt. In beiden Fällen bleibt sehr deutlich, dass mit den aktuellen Änderungsvorschlägen, selbst wenn sie vom Parlament bestätigt werden, im Hinblick auf die europäische Integration nur ein ganz kleiner Schritt getan ist, der in

jedem Fall nicht ausreicht. Ungeachtet der Tatsache, dass dieser Schritt wegen der Art und Weise, wie er getan wurde, tatsächlich wichtig ist und mit Recht als ausgesprochen bedeutend bezeichnet werden, und manchen auch historisch vorkommen kann.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Sumbula Avde br. 7
71 000 Sarajevo
Bosna i Hercegovina
Tel: +387 33 214 568
Fax: +387 33 214 571
E-mail: fes.bos@bih.net.ba



KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Prušćakova br. 23
71 000 Sarajevo
Bosna i Hercegovina
Tel: +387 33 215 240
Fax: +387 33 215 239
E-mail: kas@bih.net.ba



FRIEDRICH NAUMANN STIFTUNG

Alipašina br. 15
71 000 Sarajevo
Bosna i Hercegovina
Tel: + 387 61 140 449
Fax: +387 33 208 223



HEINRICH BÖLL STIFTUNG

Čekalusa br. 42
71000 Sarajevo
Bosna i Hercegovina
Tel. : +387 33 260 450
Fax : +387 33 260 460
E-mail: h.boell@bih.net.ba



