

Warum Bosnien und Herzegowina eine Verfassungsreform braucht

Saša Gavrić studierte Politik- und Verwaltungswissenschaft in Konstanz. Seit 2006 lebt er wieder in Sarajevo, wo er die Nichtregierungsorganisation „Sarajevo Open Centre“ leitet.

Mit dem Vertrag von Dayton erhielt Bosnien und Herzegowina eine Verfassungs- und Verwaltungsstruktur, die den Belangen aller Volksgruppen Rechnung tragen sollte. In der Praxis funktionieren die vor fünfzehn Jahren festgelegten Einrichtungen, wie der folgende Beitrag zeigt, jedoch nur sehr schwerfällig und bedürfen grundlegender Reformen.

Bosnien und Herzegowina bekam mit dem Daytoner Friedensabkommen (1995) ein neues Verfassungssystem, das dem Land Frieden und selbstständige Verwaltung garantieren sollte. Das erste Ziel, Frieden zu schaffen, wurde auf jeden Fall erfüllt. Schon ein Jahr nach dem Friedensabkommen konnten die ersten Nachkriegswahlen stattfinden und der Prozess der Rückkehr von Flüchtlingen wurde eingeleitet. Seither leben die Bürger in einem mehr oder minder sicheren Umfeld. Das zweite Ziel des Daytoner Friedensabkommens, mittelfristig eine selbstständige und demokratisch legitimierte Verwaltung aufzubauen, muss jedoch inzwischen als ein gescheitertes Projekt betrachtet werden. Auch zwölf Monate nach den letzten allgemeinen Wahlen im Oktober 2010 ist eine Parlamentsmehrheit, die die Staatsregierung tragen und bestätigen soll, nicht in Sicht. Große Entwicklungsprojekte wie der Aufbau eines Autobahnnetzes, das Wiederbeleben des Bahnsystems oder strukturelle Investitionen im Energiebereich sind deswegen seit Jahren blockiert.

Ein unvollendetes politisches System

Das auf Dayton zurückgehende Verfassungssystem zeigt zwei zentrale Elemente auf: zum einen das Institut der *konstitutiven Völker* und zum anderen einen *stark dezentralen Föderalismus*. Diese beiden Verfas-

sungsprinzipien machen das Land einzigartig und – darüber sind die Politikwissenschaftler weltweit einig – zu einem der kompliziertesten politischen Systeme der Welt.

Die Verfassung und damit alle staatlichen Organe bauen auf der Idee des Bestehens der so genannten *konstitutiven Volksgruppen* (konstitutivni narodi) auf. Die drei konstitutiven Völker bilden die Basis des Staatsaufbaus in Bosnien und Herzegowina. Es handelt sich um die Bosniaken (mehrheitlich Muslime), die Serben (mehrheitlich Orthodoxe) und die Kroaten (mehrheitlich Katholiken). Die (proportionale) Vertretung dieser drei Gruppen ist in allen Staatsorganen (Parlament, Regierung, Gerichte, Verwaltung) vorgesehen – eine der Idee nach sehr gerechte und gute Lösung für eine Nachkriegsgesellschaft. De facto geht der Schutz der *kollektiven Rechte* der drei staatstragenden ethnischen Gruppen jedoch auf Kosten der *individuellen Rechte* einer großen Gruppe von bosnisch-herzegowinischen Staatsbürgern. Ein Beispiel für diesen Menschenrechtsbruch werden wir später mit dem Fall *Sejdic und Finci vs. Bosnien und Herzegowina*, der vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zugunsten der Kläger entschieden wurde, ansprechen.

Der Vertrag von Dayton schuf eines der kompliziertesten Verfassungssysteme der Welt.

Die gesamtstaatliche Ebene von Bosnien und Herzegowina ist äußerst schwach strukturiert. Auf der ersten föderalen Ebene ist das Territorium des Landes in zwei Entitäten (föderale Einheiten) aufgeteilt: die *Föderation Bosnien und Herzegowina* (FBiH) und die *Republika Srpska* (RS, Serbische Republik). Während in der Republika Srpska die Serben die absolute Mehrheit der Bevölkerung bilden (neben ca. 8 Prozent Bosniaken und 1 Prozent Kroaten), ist die Föderation stärker gemischt von Bosniaken (ca. 76 Prozent) und Kroaten (ca. 20 Prozent) besiedelt; die Serben haben mit ca. 2 Prozent faktisch einen Minoritätenstatus.

Die Republika Srpska ist als föderale Einheit zentral aufgebaut und gliedert sich weiter nur in Gemeinden (opštine). Im Gegensatz dazu gibt es in der Föderation eine weitere föderale Ebene: die *zehn Kantone*. Diese bilden unabhängige föderale Einheiten mit klaren Zuständigkeiten und eigenständigen Institutionen. Jeder der Kantone hat eine eigene Gesetzgebung (Kantonalversammlung), vollziehende Gewalt (Kantonalregierung) und eigene Gerichte (Kantonal- und Gemeindegerichte). Nach der Verfassung der Föderation Bosnien und Herzegowinas (FBiH) un-

terliegt der Großteil der Zuständigkeiten nicht der föderalen Ebene, sondern den Kantonen, was die staatliche Verflechtung noch komplizierter macht.

Nach einem internationalen Schiedsgerichtsspruch kam 1999 noch der *Distrikt Brčko* hinzu: eine selbstständige lokale Gebietskörperschaft, die zu keiner der Entitäten zählt und direkt dem Zentralstaat untergliedert ist. Damit gibt es 14 Gebietskörperschaften: den Gesamtstaat, zwei Entitäten, zehn Kantone und einen Distrikt – also insgesamt 14 Regierungen und 14 Parlamente.



Die Skizze verdeutlicht in vergrößerter Form die Gebiete der Föderation Bosnien und Herzegowina (weiß), der Republika Srpska (schraffiert) und des Distrikts Brčko (gestrichelte Linie).

Nach der Verfassung Bosnien und Herzegowinas ist der Gesamtstaat nur für sehr wenige Bereiche zuständig: Außenpolitik, Zölle, Währung, Migration, Asyl/Flüchtlinge, internationale Gerichtskooperation, Interentitätsverkehr und Kontrolle des Luftverkehrs. Alle anderen Zuständigkeiten unterliegen der Domäne der Entitäten, können aber auf den Zentralstaat übertragen werden, wie es z. B. der Fall mit der Verteidigung gewesen ist. 2006 wurden die entsprechenden Ministerien auf Entitätsebene aufgelöst und ein Verteidigungsministerium Bosnien und Herzegowinas gegründet.

Das Oberhaupt des Gesamtstaates bildet die dreiköpfige *Präsidentschaft* (Predsjedništvo), die aus je einem Repräsentanten der drei konstitutiven Völker, einem Serben aus der Republika Srpska und je einem Bosniaken und einem Kroaten aus der Föderation, besteht. Ebenso sind auch im *Ministerrat* (Vijeće ministara, gesamtstaatliche Regierung) alle drei Völker – je drei Minister aus den drei konstitutiven Völkern – vertreten. Sowohl auf gesamtstaatlicher als auch auf der Ebene der Entitäten existieren *Zweikammerparlamente*, je ein Repräsentantenhaus und je eine so genannte Völkerkammer. Im politischen System Bosnien und Herzegowinas nehmen die Völkerkammern eine besondere Rolle ein, da sie den Bosniaken und Kroaten in der Republika Srpska bzw. den Serben in der Föderation eine Schutzmöglichkeit ihrer Rechte bieten, die aber

nicht selten zu parteipolitischen Zwecken verfassungswidrig ausgenutzt wird.

Individuelle Menschenrechte: der Fall Sejdic und Finci vs. Bosnien und Herzegowina

Nachkriegsbosnien beruht auf der Idee der Gleichberechtigung und proportionalen Vertretung der drei staatstragenden ethnischen Gruppen. Genau aber dieser Schutz der kollektiven Rechte der Bosniaken, Kroaten und Serben hat zur Diskriminierung einer großen Bevölkerungsgruppe geführt, die in der bosnischen Verfassung als „Sonstige“ (Ostali) bezeichnet werden. Wer ist damit gemeint? Neben der klaren Nichtzugehörigkeit der nationalen Minderheiten (Roma, Juden, Montenegriner, Slowaken, Polen usw.) zu den drei ethnischen Gruppen werden sehr oft zwei heterogene Bevölkerungsgruppen vergessen. Zum einem sind das die Bürger, die aus so genannten „Mischehen“ – ethnisch gemischten Ehen – stammen. Schätzungen zufolge gab es zur Zeit Titos in den bosnischen Großstädten mehr als 30 Prozent ethnisch gemischte Ehen. Zum anderen gehören in diese Gruppe die Bürger Bosniens, die eine klare ethnische Abstammung haben (Beispiel: Beide Elternteile sind katholische Kroaten), die aber das Konzept der ethnischen Zugehörigkeit ablehnen und dies ebenso wie z. B. die Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft als etwas Privates empfinden. Diese Bürger wollen im politischen Leben nicht einer ethnischen Gruppe zugeordnet werden, sondern bestehen auf ihre Eigendefinition und identifizieren sich oft als „Bosnier/Herzegowiner“. Diese drei Teilgruppen umfassen nach Schätzungen mehr als 400.000 Menschen bzw. zehn Prozent der Bevölkerung. Alle diese Bürger werden hinsichtlich ihrer politischen Rechte diskriminiert. Ein praktisches Beispiel: Das kollektive Präsidentenamt wird direkt gewählt und besteht, wie bereits erwähnt, aus je einem Serben, Kroaten und Bosniaken. Diejenigen Bürger, die nicht zu diesen Gruppen gehören, also die „Sonstigen“, können *nicht* für dieses Amt kandidieren. Gleiches gilt auch für die Völkerkammer im gesamtstaatlichen Parlament.

Einigen Bevölkerungsgruppen wird ein politisches Mitspracherecht vorenthalten.

Genau wegen dieser Diskriminierung haben der Rom Dervo Sejdic und der Präsident der jüdischen Gemeinde Bosniens und Herzegowinas,

Jakob Finci, gegen Bosnien und Herzegowina geklagt. Nachdem sie alle Rechtsmittel im Land ausgeschöpft hatten, wandten sie sich an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, der im Dezember 2009 eindeutig zu ihren Gunsten entschieden hat: Bosnien und Herzegowina verstößt in Verfassung und Wahlgesetz gegen die Europäische Menschenrechtskonvention und entsprechende Protokolle und diskriminiert damit direkt die Angehörigen der nationalen Minderheiten in Bosnien und Herzegowina. Der Staat ist verpflichtet, innerhalb von sechs Monaten Verfassung und Wahlgesetz so zu reformieren, dass wirklich *alle* Bürger Bosnien und Herzegowinas Zugang zu allen Ämtern haben und damit ihr passives Wahlrecht garantiert wird. Dass diese Entscheidung eines der Verfassungsprinzipien – die Frage der *kollektiven Rechte* – einschränkt, liegt auf der Hand; genau aus diesem Grund hat sich die Umsetzung dieser Entscheidung bisher als eines der größten politischen Probleme in Bosnien und Herzegowina herausgestellt und ist immer noch nicht in Sicht.

Bosnien und Herzegowina braucht also aus zwei Gründen eine Verfassungsreform. Erstens müssen die Verfassung des Gesamtstaates ebenso wie die Verfassungen der Entitäten und der Kantone den gültigen internationalen Menschenrechtsdokumenten, insbesondere der Europäischen Menschenrechtskonvention, angepasst werden, um damit jegliche Form einer individuellen Diskriminierung von Staatsbürgern zu beseitigen. Zweitens kann nur durch eine klare Verfassungsreform ein *funktionierender Staat* mit einer starken gesamtstaatlichen Regierung aufgebaut werden; diese ist die Voraussetzung dafür, dass das Land auf dem Weg in die europäische Integration voran kommt.¹

Einstellungen der politischen Parteien und die Grenzen des (Un)Möglichen

Wie das Verfassungssystem, so ist auch die Parteienlandschaft ethnisch geprägt. Mehr oder minder kann man von drei ethnischen Parteiliten sprechen.

Die *bosniakische Partielite* umfasst die großen bosniakischen Parteien: die mehrheitlich bosniakische, wenn auch offiziell multiethnische

1 Vgl. dazu auch den nachstehenden Beitrag von Tobias Flessenkemper.

„Sozialdemokratische Partei“ (SDP) und die mittlerweile relativ gemäßigte „Partei der Demokratischen Aktion“ (SDA). Sie sind sich darin einig, dass das Land, wenn es sich wirklich entfalten will, eine starke Zentralisierung benötigt und daher am besten ein Zentralstaat werden sollte. Möglich wäre auch eine regional aufgebaute Struktur, die jedoch nicht der bisherigen Föderation entsprechen darf. Aufgrund dieser Vorstellungen kam schnell der Vorwurf auf, die Bosniaken strebten als größte Volksgruppe die absolute Macht an. Schon im jetzigen System haben sie ihre Dominanz ausgespielt, z. B. im Zusammenhang mit der Wahl des kroatischen Präsidentschaftsmitglieds, bei der sie aufgrund einer Lücke im Wahlgesetz gegen den Willen der kroatischen Wählermehrheit einen anderen Kandidaten wählten.

Genau dieser Vorfall ist einer der Gründe dafür, dass sich die *kroatische Partielite* – die „Kroatische Demokratische Gemeinschaft“ (HDZ) und die davon abgespaltene „Kroatische Demokratische Gemeinschaft 1990“ (HDZ 1990) von den Bosniaken mehr und mehr eingeengt fühlt. Als kleinste ethnische Gruppe in Bosnien und Herzegowina sind die Kroaten in der Republika Srpska praktisch unsichtbar, während sie in der Föderation von einer klaren bosniakischen Mehrheit dominiert werden. Deswegen sind sich die großen kroatischen Parteien einig: Fünfzehn Nachkriegsjahre haben den Kroaten keine Gleichberechtigung gebracht, daher fordern sie eine territoriale Autonomie – eine eigene Entität.

Die im Moment sicherlich am wenigsten flexible Partielite ist die *serbische*. Angeführt vom ziemlich rechtsgerichteten „Bund der unabhängigen Sozialdemokraten“ (SNSD) und der „Serbischen Demokratischen Partei“ (SDS) sind sich die Parteien in einem einig: Die Republika Srpska darf auf keinen Fall infrage gestellt werden. Sie ist eine „Konstante“, während Bosnien und Herzegowina eine vorübergehende Lösung darstellt, die weiterhin bestehen *kann*, aber nicht *muss*. Die serbischen Parteien sind gegen die weitere Stärkung des Gesamtstaates. Sie sind sich durchaus im Klaren darüber, dass ihre Entitätsblockademechanismen den Gesamtstaat lähmen und handlungsunfähig machen können.

Für die Serben ist der Fortbestand der Republika Srpska unabdingbar.

Vorschläge zu einer Verfassungsreform

Bosnien und Herzegowina wird weiterhin ein föderaler Staat bleiben. Die serbischen Parteien werden es nie zulassen, dass die Republika Srpska aufgelöst wird. Ihr Bestehen ist eine Bedingung für das weitere Beste-

Bruce-Lee-Statue in Mostar

Als weltweit erste Stadt hat Mostar der Kung-Fu-Legende Bruce Lee am 26. November 2005 ein Denkmal gesetzt. An dem Tag, an dem der Filmschauspieler 65 Jahre alt geworden wäre, wurde in der herzegowinischen Stadt eine 1,70 Meter große Bronzestatue enthüllt. Auf dem steinernen Sockel stand die schlichte Inschrift „Bruce Lee, 1940 - 1973. Dein Mostar“. Initiiert hatte das Projekt, das u. a. von der deutschen Kulturstiftung des Bundes finanziert worden war, die Nichtregierungsorganisation „Urban Movement Mostar“.

Mit der Errichtung der Statue wollte die Gruppe ein Zeichen gegen die auch nach Kriegsende fortdauernde Teilung der Stadt in ein kroatisches Westmostar und ein muslimisches Ostmostar setzen. Ihr Leiter Nino Raspudić erklärte, dass die Wahl mit Bedacht auf Bruce Lee gefallen sei, „weil sich alle mit ihm identifizieren können“ – Bosniaken, Kroaten und Serben. Aber bereits wenige Tage nach der Enthüllung wurde die Statue schwer beschädigt, sodass sie abgebaut werden musste. Erst im Februar 2011 kehrte die Statue für einen Tag nach Mostar zurück. Fans der Kung-Fu-Legende geben allerdings nicht auf und haben eine Facebook-Gruppe zur Rückkehr von Bruce Lee nach Mostar ins Leben gerufen.

Stefan Kube

hen Bosnien und Herzegowinas. Auf der anderen Seite hat sich die Föderation Bosnien und Herzegowinas als nur bedingt regierbar erwiesen. Die klare bosniakische Mehrheit regiert diese Entität oft ziemlich eigenmächtig, was bei den kroatischen Parteien immer wieder zu Unzufriedenheit führt. Eine territoriale Autonomie der Kroaten in Form einer eigenen Entität in den Gebieten, wo sie die Mehrheit haben, könnte die politische Instabilität im Land verringern, allerdings auch als ein Schritt zur weiteren Schwächung und Destabilisierung des Gesamtstaates verstanden werden. Der Föderalismus soll und muss der territorialen Autonomie der verschiedenen Gruppen nutzen, darf jedoch nicht den Gesamtstaat blockieren. Eine Reform der Gebietskörperschaften muss mit einer Verringerung ihrer Zahl einher gehen, damit Bosnien und Herzegowina administrativ einfacher, effizienter und kostengünstiger regierbar wird.

Die kollektiven Rechte sind beizubehalten, doch müssen sie zugunsten der individuellen Rechte eingeschränkt und dürfen nicht missbraucht werden. Das Prinzip der Gleichberechtigung der drei ethnischen Gruppen ist auch künftig beizubehalten. Ein rein liberal-bürgerliches Gesellschaftskonzept lässt sich in Bosnien und Herzegowina nicht realisieren. Die kollektiven Rechte müssen aber zur Wahrung der individuellen Menschenrechte eingeschränkt werden.

Ein Vorschlag zur Reform der Präsidentschaft und der Völkerkammer

Die *Präsidentschaft* Bosnien und Herzegowinas, die bisher aus je einem Bosniaken, Kroaten und Serben bestand, muss reformiert werden, um jedem Bürger den Zugang zu diesem Amt zu ermöglichen. Am einfachsten wäre es, wenn man das bisher relativ starke Präsidentschaftsamt so umgestaltet, dass alle wichtigen Zuständigkeiten an die Regierung (Ministerrat) übergehen. Statt der Präsidentschaft könnte man dann einen indirekt gewählten Präsidenten mit rein repräsentativen Funktionen einführen, dessen Besetzung wegen der geringen politischen Bedeutung vermutlich problemlos verlaufen würde.

Die *Völkerkammer* im gesamtstaatlichen Parlament ist zum Schutz der kollektiven Rechte eingerichtet. Die drei Klubs (Fraktionen) des bosniakischen, kroatischen und serbischen Volkes arbeiten gleichberechtigt in der Gesetzgebung und entscheiden darüber, inwieweit ein Gesetz gegen die kollektiven Interessen einer Volksgruppe verstößt. In den fünfzehn Jahren des Bestehens der Völkerkammer hat sich dieses Gremium jedoch als völlig überflüssig erwiesen, da das Instrument des Schutzes der kollektiven Rechte in weniger als zehn Fällen zum Tragen kam – diese Kammer könnte daher ganz abgeschafft werden. Um den Schutz der kollektiven Rechte kann sich ohne Weiteres auch die bisherige *Repräsentantenkammer*, genauer gesagt: der dortige Verfassungsrechtsausschuss, kümmern. Dieser Ausschuss könnte somit, bevor ein Gesetz in die Kammer kommt, darüber entscheiden, inwieweit es gegen den Schutz der kollektiven Rechte verstößt. Damit würde man diesen Schutz beibehalten und die Diskriminierung von Bürgern, die keine Bosniaken, Kroaten oder Serben sind, wirkungsvoll verhindern.