

Die Verfassung von Bosnien-Herzegowina als Hemmschuh

Forderung nach einem effizienteren Gesamtstaat

Die bei den Friedensverhandlungen von Dayton im November 1995 den bosnischen Konfliktparteien aufgezwungene Verfassung wird vielerorts als Hemmschuh für die wirtschaftliche und politische Entwicklung sowie die EU-Integration empfunden. An einer internationalen Konferenz in Genf wurden einmal mehr Änderungen gefordert.

C. Sr. Im November jährt sich zum zehnten Mal der Jahrestag der Friedensvereinbarung von Dayton, die den dreieinhalbjährigen Krieg in Bosnien-Herzegowina beendete. Das Jubiläum bietet Anlass zur Bestandaufnahme. Was ist in dem vom Krieg zerrissenen Land in diesen zehn Jahren erreicht worden? Wo steht Bosnien heute? Welches sind die Perspektiven? In Genf haben sich kürzlich rund 300 bosnische und internationale Fachleute, Experten, Politiker, Diplomaten, Wissenschaftler und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen versammelt, um Bilanz über diese zehn Jahre zu ziehen und über die Zukunft des Landes nachzudenken. Organisiert wurde die zweitägige Konferenz von der im September 2003 in Sarajewo gegründeten Association Bosnia and Herzegovina 2005. Ihr Direktor ist der Schweizer Christophe Solioz.

Ausufernde Bürokratien

Die Teilnehmer waren sich darin einig, dass die Verfassung von Dayton geändert werden müsse, denn sie verunmögliche die wirtschaftliche Entwicklung und Fortschritte bei der EU-Integration. Der Staatsaufbau mit seinen verschwommenen Zuständigkeiten, den verschlungenen Entscheidungswegen und ausufernden Bürokratien ist überaus kompliziert. Es gibt den Gesamtstaat, die beiden Entitäten, nämlich die bosnjakisch-kroatische Föderation, die zehn Kantone der Föderation sowie den Distrikt Brcko. Der aufgeblähte und ineffiziente Verwaltungsapparat verschlingt mehr als 60 Prozent des Budgets. Der bosnische Gesamtstaat muss also effizienter werden.

Bei der Frage allerdings, wie dies geschehen soll, gingen die Meinungen auseinander. Verfassungsänderungen setzen einen Konsens der bosnischen Politiker voraus, denn sie müssen vom Parlament mit einer Zweidrittelmehrheit verabschiedet werden. Auch kann jedes der drei staatsbildenden Völker, also die Bosnjaken (Muslime), die Serben oder die Kroaten, mit dem Hinweis auf die Verletzung von «vitalen nationalen Interessen» den Gesetzgebungsprozess blockieren. Zweifel sind durchaus angebracht, ob die drei ethnischen Parteien, die in Bosnien zehn Jahre nach dem Ende des Krieges noch immer tonangebend sind, überhaupt zu Kompromissen bereit sind. Denn die Schaffung eines effizienteren Staates bedeutet, dass sich die Politiker selbst die Äste ablegen müssten, auf denen sie sich bequem eingerichtet haben. Und wer verzichtet schon gern auf die einträglichen Fleischtopfe?

Hohle Fassaden?

Einige bosnjakische Teilnehmer verlangten eine radikale Änderung der Verfassung oder gar die Abschaffung der im Krieg durch ethnische Säuberungen entstandenen Serbischen Republik. Eine solche Forderung ist allerdings unrealistisch. Vor allem westliche Fachleute, aber auch ein Teil der Teilnehmer aus Bosnien sprachen sich denn auch dafür aus, bei den Verfassungsänderungen behutsam vorzugehen, Schritt um Schritt. Nur so sei es möglich, die erforderliche Unterstützung der Poli-

tiker der drei staatsbildenden Völker und der herrschenden Parteien zu gewinnen. Es gehe auch darum, so wurde gesagt, das Potenzial der Verfassung von Dayton voll und ganz auszuschöpfen. Und da habe man schon einiges erreicht, ohne einen einzigen Buchstaben in der Konstitution zu verändern. Verwiesen wurde etwa darauf, dass es heute mehr Ministerien auf der Ebene des Gesamtstaates gibt als vor zehn Jahren. Das trifft zu. Bezeichnend aber war auch, dass an der Konferenz die Angaben über deren Zahl schwankten. Die Bandbreite reichte von sechs bis zehn. Könnte es sein, dass einige dieser gesamtstaatlichen Ministerien nur hohle Fassaden sind?

Alle waren sich auch einig, dass Verfassungsänderungen nicht von aussen aufgezwungen werden dürfen. Dennoch nimmt der Druck auf die bosnischen Politiker zu. Drei Bereiche stehen dabei im Vordergrund: die Ersetzung des dreiköpfigen Staatspräsidiums durch einen Präsidenten mit eingeschränkten Kompetenzen, mehr Befugnisse für die Zentralregierung, eine eindeutige Definition der sogenannten vitalen nationalen Interessen und damit eine Einschränkung der Vetomöglichkeiten, die Schaffung einer ausgewogeneren Balance zwischen dem individuell-bürgerlichen und dem in der Verfassung von Dayton dominierenden ethnisch-nationalen Prinzip. Wenn nur eine dieser Forderungen bis zu den Wahlen im kommenden Jahr umgesetzt werden könnte, wäre das bereits ein grosser Erfolg.

Ein funktionierender und effizienter Staat, und auch darin herrschte Einigkeit, ist die Voraussetzung für einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU. Diese sollen noch in diesem Jahr beginnen. Auch kann Bosnien nicht in die EU integriert werden, solange der Hohe Repräsentant der Staatengemeinschaft die letzte Entscheidungskompetenz hat. Sollte er tatsächlich im Herbst des nächsten Jahres durch einen EU-Vertreter ersetzt werden, wäre dies definitiv das Ende der Dayton-Ära.

Bosnien stehe nun an der Schwelle zur EU, sagte der derzeit amtierende Hohe Repräsentant, Paddy Ashdown, dessen Mandat in diesem Jahr ausläuft. Damit habe er eines seiner wichtigsten Ziele erreicht. Begeistert sprach er von einer neuen Ära und vom Magnet EU, von dem er sich offenbar Wunder erhofft. Kritische Bemerkungen kamen vor allem von Teilnehmern aus Bosnien. Eine der Fragen lautete: Ist es überhaupt möglich, mit den heute noch immer herrschenden ethnischen Parteien, die Bosnien-Herzegowina zu Beginn der neunziger Jahre zerschlagen hatten, einen funktionierenden bosnischen Gesamtstaat aufzubauen? Und noch ein Problem wurde angesprochen: Viele Bewohner des Landes, Serben, Kroaten, aber auch Bosnjaken, betrachten den bosnischen Staat, so wie er jetzt ist, nicht als ihre Heimat, sondern als ein von aussen aufgezwungenes Gebilde. Es fehle, so meinte ein Teilnehmer aus Sarajewo, eine bosnische Identität. Eine solche zu schaffen, sei viel schwieriger, als staatliche Institutionen aufzubauen.

Politische Aufklärung

Einer der jungen bosnischen Teilnehmer, der eine Jugendorganisation in der Serbischen Republik leitet, erntete mit seinem Beitrag vor allem von bosnischer Seite viel Applaus. Er sei in den letzten acht Jahren, so sagte er, an vielen Konferenzen und Seminarien gewesen. Er habe dabei fast immer die gleichen Leute getroffen, die sich gegenseitig bestätigt hätten, wovon sie ohnehin schon überzeugt seien. Wenn man aber den herrschenden Nationalisten den Boden entziehen wolle, dann müsse man vor allem auch in die bosnischen Dörfer gehen und die Leute politisch aufklären. Der überwiegende Teil der Landbevölkerung wisse nämlich nicht, was eine Verfassung sei, welche Rolle die Administration spiele, was diese zu tun und zu unterlassen habe, welches die Rechte der Bürger seien. Damit hat der junge bosnische Serbe zweifellos Recht. Es sagt denn auch einiges aus über den Zustand Bosniens, wenn zehn Jahre nach Dayton die damals in englischer Sprache abgefasste Verfassung noch immer nicht in die Landessprachen übersetzt ist, weder in das Bosnische (die Sprache der Bosnjaken) noch in das Serbische oder das Kroatische.