

Joseph Marko\*

### Warum Bosnien-Herzegowina nicht die Schweiz oder Deutschland Südosteuropas ist

Als von allen Richterkollegen gewähltem berichterstattenden Richter im Fall Nr. U-5/98 des bosnischen Verfassungsgerichts war mir bereits klar geworden, welche Schwierigkeiten die Umsetzung der Dayton-Verfassung mit sich bringen. So hatte das Friedensabkommen von Dayton-Paris eine duale verfassungsrechtliche Struktur mit sich gebracht, die auf einem politischen Kompromiss beruhte:

- So wurde zwar einerseits die völkerrechtliche Anerkennung der Republik Bosnien-Herzegowina aus 1992 bestätigt, gleichzeitig aber auch die gewaltsam durch die kriegereischen Handlungen herbeigeführte und auf ethnischen Säuberungen beruhende sog. „Inter-Entity-Boundary-Line“ mit dem Ergebnis, dass Bosnien territorial nach ethno-nationalen Kriterien in zwei „Entitäten“ geteilt ist.
- In der politischen Argumentation und wissenschaftlichen Literatur kaum wahrgenommen, bedeutete dies aber auch – wie in der dritten Teilentscheidung des oben angesprochenen Falles empirisch nachgewiesen – die rechtliche Anerkennung der ethno-nationalen Homogenität aller staatlichen Organe auf der Ebene der Entitäten. Dies hatte zur Folge, dass anstelle des verfassungsrechtlich nicht nur eingeräumten Rechtes auf Flüchtlingsrückkehr und Restitution von Eigentum, sondern auch der Handlungspflicht aller staatlichen Organe, die dafür notwendigen politischen, sozialen, und ökonomischen Bedingungen herzustellen, die Flüchtlingsrückkehr z.T. sogar unter Beteiligung von Polizeikräften aktiv behindert wurde.
- Die von der internationalen Gemeinschaft nach dem Motto „Liberalisierung und Demokratisierung“ von Staat und Gesellschaft 1996 viel zu früh herbeigeführten ersten Mehrparteienwahlen nach dem Krieg hatten, ohne politische Lustration dieser Parteien und der gesamten Verwaltung mit Ausnahme der Polizei, gerade den gegenteiligen Effekt. Sie führten zur demokratischen Legitimation der mono-ethnischen Parteien, deren Parteichefs ja auch die politischen Anführer der Kriegsparteien waren. Dadurch, dass in kurzen Abständen hintereinander immer wieder Neuwahlen auf gesamtstaatlicher und Entitätsebene, nicht zuletzt auch auf Betreiben der OSZE-Vertreter durchgeführt wurden, befand sich B-H daher in einem permanenten Dauerwahlkampf und damit politischer Mobilisierung auf der Grundlage ethno-nationaler Parolen, die erst recht zur Verfestigung der ethno-nationalen Spaltung der Gesellschaft beitrug.

---

\* Der Autor ist ehemaliger Richter des Verfassungsgerichts von Bosnien und Herzegowina und Professor für Vergleichendes Öffentliches Recht und Politikwissenschaften am Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft der Karl-Franzens-Universität Graz.

- Konkret gesagt, war und blieb daher die sogenannte „Zivilgesellschaft“, das Mediensystem und öffentliche Unterrichtswesen von der Grundschule bis zu den Universitäten nach ethno-nationalen Trennungslinien gespalten.

Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass die amerikanischen Juristen als Verfassungsautoren unausgesprochen, aber sehr deutlich an den verfassungsrechtlichen Strukturen erkennbar, ein Modell der Konkordanzdemokratie für die staatlichen Institutionen im Dayton-Abkommen festgeschrieben hatten, weil sie dies wohl für eine durch gewaltsame Konflikte gesplante Gesellschaft am adäquatesten hielten. Genauer gesagt finden sich daher im Dayton-Abkommen die wesentlichen institutionellen Elemente eines „korporativen“ konkordanzdemokratischen Systems wieder, wie sie ursprünglich in den 1970er Jahren von Arend Lijphart im Vergleich der Niederlande, Belgiens und der Schweiz als „alternatives“ Demokratiemodell idealtypisch herausgearbeitet wurden:

- die proportionale Repräsentation der politisch wichtigsten Gruppen und der sie vertretenden Parteien in der Legislative und Exekutive;
- die Bildung großer Koalitionen für politische Entscheidungsprozesse; und
- gegenseitige Vetorechte um ein Überstimmen in wichtigen politischen Fragen verhindern zu können.

Von einem „korporativen“ Modell wird dann gesprochen, wenn die ethnische Zugehörigkeit von Kandidaten für wichtige öffentliche Ämter bereits in der Verfassung festgeschrieben ist.

Genau dieses Modell findet sich in den einzelnen Bestimmungen der Dayton Verfassung wieder:

- So müssen die Kandidaten für die Wahl der drei Mitglieder des kollektiven Präsidiums sich jeweils als Angehörige der sogenannten „konstitutiven Völker“, also als Bosniake, Kroat oder Serbe, deklarieren; auch die Zusammensetzung der Regierung ist diesem Proporz zwischen den konstitutiven Völkern unterworfen; schließlich ist auch das Verfassungsgericht von B-H informell nach dem ethnischen Proporz zusammengesetzt.
- dementsprechend müssen nach Wahlen entsprechende Regierungskoalitionen gebildet werden, die immer wieder zu monate- oder sogar jahrelangen Verhandlungen geführt haben;
- das Vetorecht ist sogar doppelt verankert: einmal als Vetorecht, wenn im Präsidium oder in der zweiten Parlamentskammer, dem „Haus der Völker“, ein Veto zum Schutz der „vitalen nationalen Interessen“ eingelegt wird. Dieses hat allerdings nur aufschiebende Wirkung, da in letzter Konsequenz der Verfassungsgerichtshof darüber entscheiden kann. Dazu kommt aber noch das sogenannte „Entitätsveto“ mit absoluter Wirkung, das von neun Abgeordneten aus der RS und 18 Abgeordneten aus der Föderation B-H in der ersten Parlamentskammer, dem Repräsentantenhaus, ausgeübt werden kann. Die Ausübung dieses Vetorechts hat zu einem fast vollständigen Zusammenbruch der gesetzgebenden Gewalt geführt, wenn nicht die verschiedenen Hohen Repräsentanten auf der Grundlage der „Bonn Powers“ immer wieder interveniert

und die für die staatliche und europäische Integration notwendigen Gesetze in Kraft gesetzt hätten.

Auch in wirtschaftlicher, sozialer und sozio-kultureller Hinsicht hat die Implementierung des Dayton-Abkommens nicht zu Wirtschaftswachstum, Wohlstand der Bevölkerung oder Versöhnung geführt. So ist B-H nach wie vor abhängig von ausländischer Hilfe, der gesamte Regierungs- und Verwaltungsapparat verschlingt rund 70% des Budgets, es gibt eine dramatische Abwanderung gerade der besser Ausgebildeten, und die Jugendarbeitslosigkeit ist die höchste weltweit. Darüberhinaus sind auch alle Versuche der Wiederversöhnung, etwa nach dem Vorbild Südafrikas eine „Wahrheitskommission“ einzusetzen, als gescheitert anzusehen.

Vor diesem Hintergrund hatte sich seit 2004 ein breiter politischer Konsens herausgebildet, dass dem in Dayton ausgehandelten Verfassungssystem für das Scheitern des Wiederaufbaus von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft die Schuld zu geben ist. Alle Versuche der Verfassungsreform, wohl auch gerade wegen des Drucks der internationalen Gemeinschaft, sind allerdings bisher gescheitert und die Mehrheit der mono-ethnischen politischen Parteien weigert sich auch, Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte umzusetzen, nachdem dieser die verfassungsrechtlich vorgesehene Selbstidentifikation als Bosniake, Kroat oder Serbe als Voraussetzung für die Kandidatur zur Präsidentschaft in mehreren Urteilen seit 2009 für EMRK-widrig erklärt hatte. Ist B-H daher mittlerweile als „defekte Demokratie“ und „gescheiterter Staat“ zu klassifizieren, wie ich schon seit 2013 in mehreren wissenschaftlichen Arbeiten ausführlich analysiert und begründet habe?<sup>1</sup>

Entgegen der allgemein vertretenen Auffassung „It’s the constitution, stupid!“ bin ich allerdings im Vergleich mit der Schweiz oder Belgien gerade nicht der Meinung, dass das Scheitern des Modells der Konkordanzdemokratie auf die Dayton-Verfassung zurückzuführen ist, sondern darauf, wie die Politiker und die politischen Parteien, kurz zusammengefaßt die politische Elite, mit den verfassungsrechtlichen Institutionen umgehen. Ein Beispiel: Es ist gerade kein Zufall, dass das Veto wegen angeblicher Verletzung „vitaler nationaler Interessen“ so wie auch das belgische „Alarmglockenverfahren“ im Gesetzgebungsprozess so gut wie keine politische Rolle spielt, weil das Verfassungsgericht in den wenigen bisher eingeleiteten Verfahren die ethno-nationalen Motive der politischen Parteien, die Anträge eingebracht hatten, konterkariert hat. Dagegen hat sich das absolute Entitätveto als Ersatz für ethno-nationalistische Politik als Mittel zur Verhinderung notwendiger Reformen für Staat und Wirtschaft bestens bewährt, weil es ein solches Veto jedweden Beschluß verhindert und gleichzeitig von den Parteiführern dann über die Medien verkündet werden kann, dass sie sich als Verteidiger der jeweiligen ethno-nationalen

---

<sup>1</sup> J. Marko, Defective Democracy in a Failed State? Bridging Constitutional Design, Politics and Ethnic Division in Bosnia-Herzegovina, in: Y. Ghai/S. Woodman (eds.), *Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*, Cambridge 2013, S. 281-314; ders., Ethnopolitics and Constitutional Reform in Bosnia-Herzegovina, in: O. Listhaug/S.P. Ramet (eds.), *Bosnia-Herzegovina since Dayton: Civic and Uncivic Values*, Ravenna 2013, S. 49-80; ders., Cultural Autonomy for Croats in BiH, in: S. Wölkner/N. Ademovic (eds.): *Scientific Study: An Analysis of the implementation of the constitutional and legal Framework on the ground*, Sarajevo 2014, S. 47-54; ders., Reconciliation after a Protracted Violent Conflict: Do Believing Processes Play a role, and Which One? A research Agenda, in: Angel H.-F./Oviedo L./Paloutzian R./Runehov A./Seitz R.J. (ed.): *Process of Believing: The Acquisition, Maintenance, and Change in Creditions*, Heidelberg/London 2017, S. 341-362.

Interessen bewährt haben, wenn dann der jeweilige Hohe Repräsentant ein notwendiges Reformgesetz „dekretiert.“

Entgegen auch den politiktheoretischen Annahmen von Arend Lijphart, daß nur konkordanzdemokratische Mechanismen die Kooperation politischer Eliten und damit notwendige Reformen in ökonomisch und/oder ethnisch gespaltenen Gesellschaften ermöglichen, hat sich in B-H daher ein politisches Kartell zwischen den mono-ethnischen Parteien gebildet, das nicht auf dem von Lijphart erwarteten Effekt eines „positiven“ Konsenses zur Elitenkooperation aufbaut, sondern auf einem „negativen“ Konsens des „divide et impera“, um sich selbst an der Macht über die staatlichen Institutionen und damit Möglichkeit der Verteilung öffentlicher Güter halten zu können. Dieser erfordert, dass die gesellschaftliche Spaltung in ethnisch homogene Gruppen des Elektorats mit allen Mitteln aufrecht erhalten wird. Und dazu gehört nicht nur die politische Mobilisierung über Parolen in Wahlkämpfen, sondern auch die ideologische Indoktrination durch Medien und im ethnisch segregierten öffentlichen Bildungssystem, bis hin zur Korruption in einem so geschaffenen umfassenden vertikalen Patronagesystem, in dem die Stimme bei Wahlen mit Belohnungen in Form von öffentlichen Gütern (Wohnungen, Jobs für Familienangehörige und Freunde von Parteimitgliedern und -funktionären) aufgewogen wird.

Könnten diese Zustände daher mit einem Schlag beseitigt werden, indem anstelle der Dayton-Verfassung einfach das Bonner Grundgesetz oder die Schweizer Bundesverfassung übernommen wird?

Nach all den Ausführungen zur „defekten“ Demokratie in B-H ist wohl augenscheinlich, dass – wie auch die Transitionsforschung nach 1989 zum Übergang von kommunistischen zu repräsentativ-demokratischen Regierungssystemen in Ost- und Mitteleuropa gezeigt hat – das Funktionieren verfassungsrechtlich vorgesehener Institutionen von der jeweiligen politischen Kultur und daher auch ihrer geschichtlichen Entwicklung abhängig ist. Dies hat zuletzt wiederum Andreas Wimmer in seiner jüngsten Publikation zu „Nation Building“ eindrucksvoll durch einen Vergleich zwischen den historischen Entwicklungen der Schweiz und Belgiens nachgewiesen.<sup>2</sup> Während die viersprachige Schweiz als Musterland der Demokratie und ökonomischen Entwicklung gelten kann, scheint das bi-nationale Belgien kurz vor dem Zerfall in seine beiden Landesteile zu stehen. Was bewirkt den Unterschied zwischen diesen beiden ansonst demographisch und von der territorialen Größe her so ähnlichen Ländern mit repräsentativ-demokratischen Regierungssystemen?

Am Beispiel der Schweiz führt Wimmer den Erfolg der Nationsbildung auf mehrere Einflußfaktoren zurück. Das sind:

- die Entwicklung organisatorischer Strukturen für eine *mehrsprachige Zivilgesellschaft* (bürgerliche Lesevereine, Clubs, wissenschaftliche Vereine, etc.) *bereits vor der Nationalstaatsgründung* mit der föderativen Bundesverfassung 1848 *ohne Überlappung und gegenseitige Verstärkung territorialer und sprachlicher Grenzen der Kantone* und lange vor dem Einsetzen eines Sprachnationalismus am Ende des 19. Jahrhunderts als Voraussetzung für die spätere Bildung von Koalitionen zwischen politischen Parteien über sprachliche Grenzen hinweg;

<sup>2</sup> A. Wimmer, *Nation Building. Why Some Countries Come Together While Others Fall Apart*, Princeton 2018.

- dies ermöglichte eine *multikulturelle politische Kultur*, in der keine der Sprachgruppen die jeweils andere als minderwertig ansah, und damit eine *informelle*, d.h. nicht verfassungsrechtlich verankerte, proportionale *Repräsentation* der Sprachgruppen in den bundesstaatlichen Institutionen ermöglichte;
- das heißt auch, dass die deutschsprachige Bevölkerungsmehrheit und ihre Repräsentanten bis heute *keinen Anspruch auf Hegemonie* erheben, obwohl sie zahlenmäßig eine absolute „Mehrheit“ stellen, auch die politischen Entscheidungsprozesse mit Mehrheit entscheiden zu können;
- darauf aufbauend und in Abwehr des Einflusses des deutschen, französischen und italienischen Nationalismus seit 1880 wird die Entwicklung einer „supra-nationalen“ (?) *kollektiven Identität als „Willensnation“* verständlich, die zwar im 1. Weltkrieg eine Krise erlebte, aber nicht zerbrach.
- Im Ergebnis ist also der schweizerische Bundesstaat, obwohl die drei größten Sprachgruppen auch territorial konzentriert sind, kein ethno-nationaler Bundesstaat, sondern eine *multikulturelle Föderation*, in der es auch zweisprachige, und mit Graubünden, auch einen dreisprachigen Kanton gibt.

Im Gegensatz dazu war es auf dem Territorium des heutigen Belgien bereits seit dem Beginn der Neuzeit in der Sandwichposition zwischen den imperialen Ansprüchen des französischen Königreichs und der Habsburgermonarchie als exogenen Faktoren schon vor der Gründung des belgischen Nationalstaats 1830 als zentralistischem Staatsgebilde zu wechselseitigen, mehr oder weniger erfolgreichen Versuchen gekommen, entweder das flämischsprachige oder französischsprachige Bürgertum sprachlich zu assimilieren und durch entsprechende zentralstaatliche Maßnahmen wurde daher die Entwicklung einer zweisprachigen Zivilgesellschaft wie die Entwicklung einer liberal-republikanischen Zivilgesellschaft überhaupt unterdrückt. Die sich gegenseitig verstärkenden Unterdrückungs- und Assimilationspolitiken wurden durch die französischsprachigen politischen und ökonomischen Eliten auch nach Gründung des Zentralstaates fortgesetzt und verfassungsrechtlich verankert. Als Reaktion darauf kam es zu einer flämischen Protestbewegung, die ab den 1860er Jahren auch die Selbstregierung für die flämischsprachigen Provinzen forderte, da sie sich einer französischen, zentralstaatlichen Ethnokratie ausgesetzt sah, die das flämische Bürgertum in seinen sozialen Aufstiegsmöglichkeiten diskriminierte. Im Unterschied zur Schweiz kam es daher mit der Gründung des Zentralstaates unter französischsprachiger politischer Vorherrschaft zu einer Ethnifizierung der Sprachgruppen und Spaltung der belgischen Gesellschaft, die weit in die Geschichte zurückreicht und – in der Sprache der Sozialwissenschaft – als strukturelle „Pfadabhängigkeit“ bis heute die weitere politische Entwicklung bestimmt hat. Alle Verfassungs- und Staatsreformen seit den 1960er Jahren in Belgien<sup>3</sup> haben zwar dazu geführt, durch eine „Föderalisierung“ der staatlichen Strukturen in einer komplizierten Gemengelage aus drei verfassungsrechtlich verankerten territorialen Regionen und drei Sprachgemeinschaften das Auseinanderbrechen des Staates in zwei ethnisch mehr oder weniger homogene Landesteile zu verhindern. Die Frage, wie erfolgreich diese Verfassungs- und Staatsreformen sind, die zu einem bi-nationalen Bundesstaat durch immer weitergehende ethno-nationale Spaltungen und Trennungen auf territorialer, institutioneller und rechtlicher Ebene geführt haben, muß jedoch

<sup>3</sup> Vgl. insb. P. Popelier/K. Lemmens, *The Constitution of Belgium: A Contextual Analysis*, Oxford 2015.

offen bleiben. Der ethno-nationale „Föderalisierungsprozess“ entsprach ja nicht den ursprünglichen elitentheoretischen Annahmen und Hoffnungen Lijpharts, daß es durch Teilung, aber gemeinsame, kooperative Ausübung der Staatsmacht gelingt, einen stabilen konkordanzdemokratischen Staat und eben nicht ein ethnokratisch-gespaltenes instabiles politisches Gebilde zu institutionalisieren. Vielmehr hat die Ethnifizierung der Sprachgruppen als historischer „Ursache“ des Konflikts diesen noch verstärkt und verfassungsrechtlich zementiert. Aus der ursprünglichen Forderung der flämischen Sprachbewegung nach Selbstregierung durch Autonomie ist daher heute die Forderung flämisch-nationalistischer und rechtspopulistischer Parteien nach Sezession geworden, nachdem durch den Föderalisierungsprozess ausgelöst, auch die landesweiten, ideologisch nach dem Rechts-Links Schema definierten politischen Parteien entlang der ethno-nationalen Grenzen auseinandergebrochen waren.

Dieser Vergleich mit der Schweiz und Belgien sollte deutlich machen, dass nicht nur B-H, sondern auch wir heute vor drei möglichen Alternativen stehen, die je nach ideologischer oder rechtstheoretischer Brille von Politikern und Wissenschaftern in und außerhalb Bosnien-Herzegowinas befürwortet oder abgelehnt werden:

1. So wie die Schweiz eben zu einer „Willensnation“ auf multikultureller Grundlage geworden ist, so fehlen alle historischen und politischen Voraussetzungen für die Ausbildung eines solchen „bosnisch-herzegowinischen“ Staatsnationsbewußtseins. Da zwei der drei „konstitutiven Völker“ und ihre selbsternannten politischen Führer nicht in einem gemeinsamen Staat zusammen leben wollen, können sie auch nicht durch Druck oder Anreize von außen, also durch politisch-moralischen Druck der „internationalen Gemeinschaft“ oder wirtschaftliche Anreize in Form des Angebots der europäischen Integration, zusammengehalten werden. Wie der Vergleich der Geschichte Belgiens und B-Hs sowie die weltweiten statistischen Analysen von Wimmer zum Problem der Nationsbildung zeigen, ist jeder Versuch der Einflußnahme von aussen sogar kontraproduktiv und verstärkt noch die Möglichkeit zur ethno-nationalistischen politischen Mobilisierung der Bevölkerung. Nicht nur ethno-nationalistisch eingestellte Politiker, sondern auch liberal-nationale politische Philosophen in der angelsächsischen Welt und alle „Realisten“ in der internationalen Diplomatie befürworten daher die Möglichkeit, dass von einem vorgeblichen Recht auf nationale Selbstbestimmung der Völker in friedlicher und demokratischer Weise Gebrauch gemacht werden darf.
2. Wie Wolfgang Merkel in seinem Artikel zur „defekten Demokratie“<sup>4</sup> als Transitionsproblem im Übergang von kommunistischen zu liberal-demokratischen Regierungssystemen festgehalten hat, sind defekte Demokratien nicht notwendigerweise kurzfristige Übergangsregime, bevor sie zu stabilen, liberalen Demokratien erblühen oder wegen ihrer Instabilität zu einem mehr oder weniger raschen Staatszerfall führen. Vielmehr besteht die Möglichkeit, dass defekte Demokratien wie schwarze Löcher im All nicht nur langfristig bestehen bleiben, sondern auch eine entsprechende Anziehungskraft, politisch aus Korruption und organisierter und transnationaler Kriminalität bestehend, ausüben. Und dies ist auch die Herausforderung der europäischen Integration, nicht nur für B-H, sondern gerade für die Institutionen und die Mitgliedsstaaten der EU. Was aber

---

<sup>4</sup> W. Merkel, Embedded and defective democracies, in Democratization, 2014, S. 33-58.

tun, wenn jede „Einmischung“ von außen in die „inneren Angelegenheiten“ als kontraproduktiv zu gelten hätte. Die Bevölkerung B-H einfach ihrem historischen „Schicksal“ überlassen?

3. Was daher drittens aus meiner Sicht als Wissenschaftler notwendig erscheint, ist ein grundlegendes Überdenken unserer den jeweiligen wissenschaftlichen Disziplinen entsprechenden konzeptionellen Grundannahmen und Doktrinen und einen interkulturellen Dialog zwischen Rechts-, Sozial- und Geisteswissenschaftlern zu führen, um die politischen und rechtlichen Probleme und Herausforderungen vor denen B-H heute steht, besser verstehen zu können. Wie schon weiter oben festgestellt, kann das Verfassungssystem von Dayton nicht einfach durch das Bonner Grundgesetz oder die Schweizer Bundesverfassung ersetzt werden, weil dafür die politischen und kulturellen Voraussetzungen fehlen. Will man aber weder dem Staatszerfall B-Hs, noch dem langfristigen Weiterbestehen einer „defekten Demokratie“ zusehen, muß nach einem „dritten Weg“ gesucht werden, den ich schon als berichtertender Richter des bosnischen Verfassungsgericht im Fall No. U-5/98 gesucht hatte und der darin besteht, Schritt für Schritt die notwendigen Maßnahmen zu einer Deethnifikation des politischen Systems zu setzen, um damit die Voraussetzungen für das Entstehen einer multikulturellen Zivilgesellschaft zu schaffen, die ja am Anfang der Schweizer Entwicklung gestanden ist und auch von Wimmer als zentrale Voraussetzung jeder erfolgreichen Nationsbildung angesehen wird. Ich hoffe, daß uns diese Konferenz auf diesem Weg weiterbringen wird.