

Die verfassungsrechtliche Pflicht zur Gleichstellung der drei ethnischen Volksgruppen in den bosnischen Teilrepubliken – Neue Hoffnung für das Friedensmodell von Dayton?

Zugleich eine Anmerkung zur dritten Teilentscheidung des bosnischen Verfassungsgerichts vom 1. Juli 2000 im *Izetbegovic*-Fall

*Carsten Stahn**

Die Zukunft Bosnien-Herzegowinas ist fast fünf Jahre nach Inkrafttreten des Dayton-Abkommens¹ noch immer ungewiß. Das Abkommen von Dayton hat zwar den rechtlichen Rahmen für den Wiederaufbau eines friedlichen, staatlichen Gemeinwesens gelegt, was sicherlich eine bedeutende Errungenschaft des Vertragswerks ist. Doch viele der weitergehenden Zielsetzungen des Abkommens, darunter die Schaffung eines diskriminierungsfreien, multi-ethnischen Staatssystems, sind bisher unverwirklicht geblieben.²

Das Friedensmodell von Dayton³ beruht auf der Grundidee, den ethnischen Konflikten zwischen den drei in Bosnien-Herzegowina ansässigen Volksgruppen

* LL.M. (Köln-Paris), Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut.

¹ Das Friedensabkommen besteht aus einem Allgemeinen Rahmenabkommen für Frieden in Bosnien-Herzegowina (General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina), dessen Vertragsparteien Bosnien-Herzegowina, die Republik Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien sind. Daneben enthält es zwölf Anhänge (Annexes), welche die Einzelheiten der Friedensregelung enthalten und zum Teil zusätzlich von den beiden Gebietseinheiten "Föderation von Bosnien-Herzegowina" und "Republika Srpska" gezeichnet wurden. Das Abkommen trat "upon signature" am 14.12.1995 in Kraft. Der Text ist abgedruckt in: *International Legal Materials (I.L.M.)* 1996, 75 ff.

² Vgl. dazu insbesondere den Bericht der International Crisis Group (ICG), *Is Dayton failing?: Bosnia Four Years after the Peace Agreement*, ICG Balkans Report N° 80 vom 28.10.1999, im Internet abrufbar unter <http://www.crisisweb.org>. Siehe zur Kritik des Vertragswerks: J. Marko, *Einige Thesen zum Politischen Wiederaufbau. Gemeinsame Institutionen, Zivilgesellschaft und die Rolle der Medien*, in: W. Benedek/O. König/ C. Promitzer (Hrsg.), *Menschenrechte in Bosnien und Herzegowina: Wissenschaft und Praxis*, 1999, 101 ff., Z. Pajic, *A Critical Appraisal of Human Rights Provisions of the Dayton Constitution of Bosnia and Herzegovina*, *Human Rights Quarterly*, Vol. 20 (1998), 125 ff., sowie ders., *An Overview of the Substantive Human Rights Regime after Dayton: A Critical Appraisal of the Constitution of Bosnia and Herzegovina*, in: M. O'Flaherty/G. Gisvold (Hrsg.), *Post-War Protection of Human Rights in Bosnia and Herzegovina*, 1998, 1, (8 ff.), R. C. Slye, *The Dayton Peace Agreement: Constitutionalism and Ethnicity*, *Yale Journal of International Law*, Vol. 21 (1996), 459, (462 ff.), N. Milicevic, *The Structure of the State of BiH and its Capacity for the Realization of Human Rights and Fundamental Freedoms*, in: W. Benedek (Hrsg.), *Human Rights in Bosnia and Herzegovina after Dayton*, 1999, 45 ff. und E. Sarcevic, *Die Schlußphase in der Verfassungsgebung von Bosnien und Herzegowina*, 1996, 38 ff.

³ Siehe dazu O. Dörr, *Die föderale Staatsstruktur als Element der völkerrechtlichen Friedenssicherung*, in: J. Aulehner (Hrsg.), *Föderalismus – Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit?*, 1997, 207 ff. sowie W. Graf Vitzthum/M. Mack, *Multiethnischer Föderalismus in Bosnien-Herze-*

(Serben, Kroaten und Bosniaken) durch Schaffung eines stark dezentralisierten Staatsverbands Rechnung zu tragen, der zwei weitgehend verselbständigte Teileinheiten (die bosnisch-kroatisch geprägte "Föderation Bosnien-Herzegowina" und die überwiegend serbische "Republik Srpska") unter dem Dach eines einheitlichen Gesamtstaates mit dem Namen "Bosnien-Herzegowina" vereinigt.

Aus staatsrechtlicher Sicht ist das dadurch entstandene Gemeinwesen in vielerlei Hinsicht interessant.⁴ Die Verfassung des Gesamtstaates (im folgenden auch: die bosnische Verfassung oder BiHV) sowie dessen Beziehungen zu den beiden Teilverbänden beruhen auf einem völkerrechtlichen Vertrag (Annex 4 des Dayton-Abkommens⁵), der die Souveränität und territoriale Integrität Bosnien-Herzegowinas klarstellt, den Gesamtstaat aber gleichzeitig unter die vorübergehende Schirmherrschaft der internationalen Staatengemeinschaft stellt.

I. Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Grundlagen des Friedensmodells von Dayton

Die erste Säule, auf der das Friedensmodell von Dayton aufbaut, ist der Grundsatz der Kontinuität.

1. Kontinuität als Strukturmerkmal der bosnischen Verfassungsordnung

Als eine der sechs Teilrepubliken der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien war Bosnien-Herzegowina bis zu seiner Unabhängigkeit im Frühjahr 1992⁶ in ein weitgehend dezentralisiertes föderalistisches Staatssystem integriert, in dem die Republiken und autonomen Provinzen des Gesamtstaates Träger originärer Staatsgewalt waren, jedoch unter der Obhut der verfassungsrechtlich institutionalisierten Kommunistischen Partei standen, die das wichtigste zentralistische Staatsorgan bildete. In der Folgezeit bewahrte sich die föderalistische Verfassungstradition. Nach der Unabhängigkeitserklärung der Teilrepublik und ihrer Anerkennung als souveräner Staat (mit der Bezeichnung "Republik Bosnien-Herzegowina")⁷, wurden die bosnischen und kroatischen Landesteile durch die so-

gowina, in: W. Graf Vitzthum (Hrsg.), *Europäischer Föderalismus*, 2000, 81 ff. und W. Graf Vitzthum, *Multiethnische Demokratie – Das Beispiel Bosnien-Herzegowina*, in: Claus D. Classen (Hrsg.), *FS für T. Oppermann*, 2001, 87 ff.

⁴ Vgl. zu Parallelen in bezug auf Zypern T. D. Grant, *Internationally Guaranteed Constitutive Order, Cyprus and Bosnia as Predicates for a New Nontraditional Actor in the Society of States*, *Journal of Transnational Law and Policy*, Vol. 8 (1998), 1 ff.

⁵ Vgl. dazu S. Yee, *The New Constitution of Bosnia and Herzegovina*, in: *European Journal of International Law (EJIL)* 1996, 176 ff. und P. Gaeta, *The Dayton Agreements and International Law*, *EJIL* 1996, 147, (158 ff.).

⁶ Das Unabhängigkeitsreferendum fand am 29.2./1.3.1992 statt. 99,4% sprachen sich für die Unabhängigkeit der Teilrepublik von der sozialistischen Bundesrepublik Jugoslawien aus. Die bosnischen Serben boykottierten die Abstimmung allerdings.

⁷ Durch die EG-Mitgliedstaaten wurde die Republik Bosnien-Herzegowina mit Wirkung zum 7.4.1992 anerkannt. Am 22.5.1992 wurde sie in die UNO aufgenommen.

nannte Föderationsverfassung vom 30. März 1994 erneut in ein föderalistisch organisiertes Staatswesen integriert, das zum einen bei der Erarbeitung der jetzigen, in Annex 4 des Dayton-Abkommens enthaltenen bosnischen Verfassung Modell stand, und zum anderen bis heute als Gliedstaatenverfassung der "Föderation Bosnien-Herzegowina" dient.⁸

Die andere Gliedstaatenverfassung, die Verfassung der "Republik Srpska", wurde am 14. September 1992 im serbischen Teil des Staatsgebiets Bosnien-Herzegowinas erlassen, nachdem die bosnischen Serben dort am 9. Januar 1992 einen eigenen Staat ausgerufen hatten.⁹ Das Verfassungsgericht der damaligen Republik Bosnien-Herzegowina erklärte die Verfassung der "Republik Srpska" zwar für illegal,¹⁰ dies hatte jedoch keine weitergehenden Konsequenzen.¹¹ Es folgte ein blutiger, bewaffneter Konflikt, der bis 1995 andauerte und in dessen Verlauf serbische Truppen große Teile des bosnischen Staatsgebiets einnahmen.¹²

Das Friedensabkommen von Dayton, das im Herbst 1995 während eines Waffenstillstandes unter amerikanischer Schirmherrschaft ausgehandelt wurde, schuf den Rahmen für eine Reintegration der beiden Landesteile, die infolge des Konflikts auseinanderzubrechen drohten. Trotz entsprechender Forderungen von serbischer Seite blieb der Republik Srpska der Status als unabhängiger Staat versagt. Vielmehr wurden die beiden Teilverbände, d. h. die Föderation Bosnien-Herzegowina und die Republik Srpska, als Gebietseinheiten ("entities") des Gesamtstaates ausgestaltet (Art. 1 Abs. 3 BiHV), der – als Zugeständnis gegenüber der serbischen Seite – von "Republik Bosnien-Herzegowina" in "Bosnien-Herzegowina" umbenannt wurde.¹³ Innerhalb des gesamtstaatlichen Gefüges besitzen die beiden Gebietseinheiten eine außerordentlich starke Stellung. Sie wurden *de facto* zu Ministstaaten erhoben, die ihre "inneren Angelegenheiten" weitgehend selbständig regeln. Die Kompetenzen des Gesamtstaates sind, wie in der Bundesrepublik Jugoslawien, die aus zwei ebenfalls sehr eigenständigen Teilverbänden (den Republiken Serbien und

⁸ Vgl. zum Entstehungsprozeß der heutigen bosnischen Verfassung sowie zu den früheren Verfassungen (Verfassung der Republik Bosnien-Herzegowina 1992–1994, Verfassung der Föderation Bosnien-Herzegowina ab 1994): Sarcevic (Anm. 2), 14 ff. Vgl. zur Modellfunktion der Föderationsverfassung von 1994 für die Gesamtstaatsverfassung auch: O. Dörr, Die Vereinbarungen von Dayton/Ohio, Archiv des Völkerrechts (AVR) 1997, 129, (175).

⁹ Vgl. dazu die "Declaration on the Proclamation of the Republic of the Serb People of Bosnia and Herzegovina", Official Gazette of the Serb People of Bosnia and Herzegovina, No. 2/92.

¹⁰ Vgl. zum ganzen Sarcevic (Anm. 2), 30.

¹¹ Siehe zur effektiven Herrschaftsgewalt der bosnischen Serben ab 1992: S. Hille, Die gegenseitige Anerkennung zwischen der "Bundesrepublik Jugoslawien" und Bosnien-Herzegowina und der Status der "Serbischen Republik" im Lichte des Friedensabkommens von Dayton, Zeitschrift für öffentliches Recht, Vol. 50 (1996), 209 ff.

¹² Eines der tragischsten Ereignisse des Konflikts ist das Massaker von Srebrenica. Vgl. dazu: The Fall of Srebrenica, Report of the Secretary General Pursuant to General Assembly Resolution 53/35, UN. Doc. A/54/549 vom 15.11.1999.

¹³ Dieser Name ist eine mit der serbischen Seite herbeigeführte Kompromißlösung, welche bei den Verhandlungen anfangs für die Gründung eines neuen Staatswesens eingetreten war. Vgl. G. Nystuen, The Constitution of Bosnia and Herzegovina, State versus Entities, in: Revue des Affaires Européennes 1997, 394, (399).

Montenegro) zusammengesetzt ist¹⁴, auf ein Minimum reduziert. Die Schlüsselnorm, welche die Beziehungen zwischen der Zentralgewalt und den Teileinheiten in Bosnien-Herzegowina regelt, ist Art. III Abs. 3 *lit. a* BiHV. Danach fallen alle dem Gesamtstaat nicht ausdrücklich zugewiesenen Bereiche grundsätzlich in die Zuständigkeit der Gliedstaaten. Dem Gesamtstaat sind in Art. III Abs. 1 BiHV nur wenige Sachbereiche zugewiesen, wie z. B. die Außen- und Außenhandelspolitik, die Zollhoheit, die Währungspolitik, Fragen des Einwanderungs- und des Flüchtlingsrechts, die internationale Strafverfolgung sowie die Bereiche Kommunikation, Transport und Luftverkehr. Besonders auffällig ist die Tatsache, daß die Zentralgewalt über keine ausdrückliche Steuerkompetenz verfügt. Nach Art. VIII Abs. 3 BiHV wird der gesamtstaatliche Haushalt im Regelfall durch Zuwendungen der Teilrepubliken gedeckt. Darüber hinaus fehlt es dem Gesamtstaat an eigenen Polizei- oder Streitkräften, um das gesetzte Recht durchzusetzen.¹⁵

Die Gebietseinheiten sind demgegenüber mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet. Sie haben nicht nur eine eigene Legislative, Exekutive und Judikative, sondern dürfen ihren Einwohnern sogar eine eigene Staatsbürgerschaft ("citizenship") verleihen, die neben die Staatsbürgerschaft des Gesamtstaates tritt (Art. I Abs. 7 BiHV). Ferner sind beide Teilrepubliken zur Aufnahme von Außenbeziehungen mit den Nachbarstaaten (Art. III Abs. 2 *lit. a* BiHV) befugt. Die Wahrung der gesamtstaatlichen Verfassungsordnung ist im wesentlichen durch eine Vorrangklausel (Art. III Abs. 3 *lit. b* BiHV) sichergestellt, wonach die Gebietseinheiten und ihre Untergliederungen zur Einhaltung der Gesamtstaatsverfassung und der Entscheidungen des bosnischen Verfassungsgerichtshofs verpflichtet sind.

Aus staatsrechtlicher Hinsicht läßt sich das Verfassungsmodell von Dayton nur schwer unter eine der traditionellen Kategorien einordnen. Richter Kréca beschrieb den Status von Bosnien-Herzegowina 1996 in seinem abweichenden Sondervotum zum IGH-Urteil über die Anwendbarkeit der Völkermord-Konvention zwischen Bosnien-Herzegowina und Rest-Jugoslawien¹⁶ mit folgenden Worten:

"At present, an absence of the crucial States elements in terms of international law makes Bosnia and Herzegovina within its administrative borders a State *sui generis*: a combination of a contractual relationship of two entities with a strongly installed element of an international protectorate."

¹⁴ Siehe zum Kompetenzkatalog Art. 77 der jugoslawischen Bundesverfassung von 1992, abgedruckt in: A.P. Blaustein/G.H. Flanz, *Constitutions of the Countries of the World*, Bd. XX.

¹⁵ Polizeiliche Aufgaben werden entweder durch die Gebietseinheiten oder durch internationale Organe erfüllt. So ist z. B. die SFOR für die Verhaftung von Kriegsverbrechern zuständig. Im Bereich der militärischen Sicherheit verfügt die Zentralgewalt nur über beschränkte Eingriffsmöglichkeiten. Jeder der beiden Teilverbände hat seine eigene Armee. Theoretisch stehen beide Teilarmeen zwar unter dem Oberkommando des dreiköpfigen gesamtstaatlichen Präsidiums (Art. V Abs. 5 a BiHV). Dieses kann seine Befehlsgewalt allerdings, wie der Hohe Repräsentant am 19.2.1999 entschieden hat, nur als Kollektiv ausüben. Vgl. näher zu den staatenbündischen Zügen der Militär- und Finanzverfassung: Graf Vitzthum/Mack (Anm. 3), 91 ff.

¹⁶ Siehe ICJ, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia)*, Preliminary Objections, Dissenting Opinion von Richter Kréca zum Urteil vom 11.7.1996, ICJ Rep. 1996, 659, (684), para. 24.

Angesichts der Tatsache, daß die beiden Teilverbände in weitem Umfang als verselbständigte staatsrechtliche Einheiten ausgestaltet sind, die dem Bürger vielfach als ausschließliche Staatsgewalt gegenüberreten¹⁷ und im Außenverhältnis zu anderen Staaten als eigenständige Völkerrechtssubjekte handeln¹⁸, könnte man Bosnien-Herzegowina als einen Staatenbund (Konföderation) einstufen.¹⁹ Dafür spricht, daß jeder der beiden Teilverbände im Abgeordnetenhaus, d. h. in der ersten der zwei Kammern des gesamtstaatlichen Parlaments, mit einer 2/3-Mehrheit seiner Vertreter Entscheidungen der Zentralgewalt blockieren kann.²⁰ Dadurch wird einer der typischen Wesenszüge des Bundesstaates stark eingeschränkt, nämlich die Möglichkeit der Gesamtstaatsorgane, unmittelbar rechtsverbindliche Beschlüsse für die Staatsvölker zu erlassen²¹. Gegen die Konföderationsthese läßt sich jedoch geltend machen, daß die bosnische Verfassung dem Gesamtstaat trotz seines beschränkten Zuständigkeitsbereichs einige Kompetenzen einräumt, welche die Existenz eigener Staatlichkeit und Souveränität stützen. Zum einen verfügt der Gesamtstaat aufgrund der gesamtstaatlichen Verfassung über die Kompetenz-Kompetenz²², die nur durch die unabänderlichen Menschenrechtsgarantien aus Art. II der Verfassung begrenzt ist und ihn auf diese Weise von einer reinen Staatenverbindung abgrenzt²³; zum anderen hat er im Gegensatz zu den Teilverbänden nicht nur eine partielle, sondern umfassende Völkerrechtssubjektivität. Allgemeine völkerrechtliche Verträge der Gebietseinheiten bedürfen nach Art. III Abs. 2 *lit. d* BiHV der Zustimmung des gesamtstaatlichen Parlaments. Ferner müssen Verträge, die den Rechtsstatus der Teilrepubliken betreffen, die Souveränität und territoriale Integrität des Gesamtstaates nach Art. III Abs. 5 *lit. a* BiHV unberührt lassen. Deshalb sprechen die besseren Argumente dafür, Bosnien-Herze-

¹⁷ Vgl. zu diesem Kriterium des Staatenbundes R. Herzog, in: Maunz-Dürig, GG-Kommentar, Bd. II, Art. 20, Rn. 6.

¹⁸ Siehe zu diesem Merkmal des Staatenbundes O. Kimminich, in: J. Isensee/P. Kirchhoff (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, §26, Rn. 6.

¹⁹ Beispielsweise erklärte der United States Court of Appeals for the Second Circuit noch am 13.10.1995, daß die Republik Srpska äußerlich die Kriterien eines eigenständigen Staates im völkerrechtlichen Sinne erfülle. Vgl. *Kadic v. Karadzic*, I.L.M. 34 (1995), 1592, (1607). In diese Richtung weisen auch die Ausführungen von Sarcevic (Anm. 2), 40–41, der von separaten territorialen Einheiten "mit ausgeprägten staatsrechtlichen Eigenschaften" spricht, die als "souveräne staatsrechtliche Einheiten" agieren.

²⁰ Siehe Art. IV Abs. 3 *lit. d* BiHV. Ausführlich dazu Yee (Anm. 5), EJIL 1996, 187 ff.

²¹ Ein Staatenbund zeichnet sich in der Regel dadurch aus, daß seine Bundesorgane keine unmittelbar für die Staatsvölker rechtswirksamen Beschlüsse erlassen können. Vielmehr bedürfen die Beschlüsse eines gesonderten Umsetzungsakts der Mitgliedstaaten.

²² Vgl. Art. X BiHV.

²³ Da der Bundesstaat ein souveräner Staat ist, muß er die Kompetenz zur Änderung seiner Verfassung haben, und zwar durch ein verfassungsänderndes Gesetz des Bundes. Vgl. bereits G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 1900 (Nachdruck 1960), 294. Im Staatenbund hingegen kann das die Staaten verbindende Vertragsverhältnis nur durch den übereinstimmenden Willen der Bundesmitglieder, d. h. durch Änderung oder Ergänzung des zugrundeliegenden Vertrags zwischen den Staaten, erfolgen.

gowina als einen – wenn auch äußerst dezentralisierten – Bundesstaat anzusehen (näher dazu unter III. 1).²⁴

2. Das Konzept der Internationalisierung

Das zweite besondere Merkmal des bosnischen Verfassungssystems ist dessen internationalisierter Charakter. Der bestimmende Einfluß der internationalen Staatengemeinschaft zeigt sich bereits an dem Kreis der das Rahmenabkommen unterzeichnenden Staaten. Dazu zählen nicht nur die drei Vertragsparteien (die Republik Bosnien-Herzegowina, Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien), sondern auch die Mitgliedstaaten der aus Frankreich, Deutschland, Rußland, Großbritannien und den USA bestehenden Kontaktgruppe sowie die Präsidentschaft der Europäischen Union. Sie alle bezeugen die Vertragsunterzeichnung. Zwar deutet die Wahl der Formulierung "witnessed by" daraufhin, daß die Unterschrift nicht als eine Garantieerklärung für die Einhaltung des Abkommens verstanden werden soll.²⁵ Sie ist jedoch Ausdruck der besonderen Rolle der betreffenden Institutionen bei der Erarbeitung des Abkommens und bestätigt deren ausdrückliche Billigung des Friedensmodells von Dayton.

Institutionell spiegelt sich die Schirmherrschaft der internationalen Gemeinschaft besonders deutlich in der Rolle des Hohen Repräsentanten (High Representative) wider. Dieser ist nach Annex 10 des Dayton-Abkommens dazu eingesetzt, die Umsetzung der zivilen Aspekte der Friedensregelung zu überwachen (Art. II Abs. *lit.* a von Annex 10). In dem Abkommen selbst ist sein Mandat sehr allgemein gefaßt. Er soll im wesentlichen eigene Bemühungen der Vertragsparteien bei der Umsetzung der Friedensregelung unterstützen und mobilisieren. Dabei verfügt er nach Art. V des Annex 10 über die Kompetenz, selbst in letztverbindlicher Instanz als "final authority" über die Auslegung seiner Befugnisse zu entscheiden. Eine nähere Umschreibung der institutionellen Stellung des Hohen Repräsentanten findet sich in den Beschlüssen ("conclusions") der Londoner Peace Implementing Conference vom 8./9. Dezember 1995, in denen er zum Vorsitzenden des Lenkungsausschusses des Peace Implementing Council (PIC) ernannt wird, der aus allen an der Konferenz von London beteiligten Staaten und

²⁴ Diesen Standpunkt vertritt insbesondere die European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), die BiH als einen ungewöhnlich schwachen Bundesstaat bezeichnet hat. Vgl. Venice Commission, *Opinions on the Constitutional Regime of Bosnia and Herzegovina*, September 1994 – June 1998, unter Punkt A 4, im Internet abrufbar unter <http://www.venice.coe.int>. So auch Dörr (Anm. 3), 231; Yee (Anm. 5), 181. Gegen eine Könföderation auch D. Mc Goldrick, *From Yugoslavia to Bosnia: Accommodating National Identity in National and International Law*, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 6 (1998/99), 1, (44), der schreibt: "The Federation of BH and the RS are not states. They are entities within Bosnia."

²⁵ Im Fall von Zypern wurde z. B. ein ausdrücklicher Garantievertrag zwischen Zypern und Griechenland, der Türkei und Großbritannien geschlossen, in dem festgehalten ist, daß die Vertragsstaaten "recognise and guarantee ... the state of affairs established by the Basic Articles of the [Republic's] Constitution. Siehe näher dazu: Grant (Anm. 4), 20. Im Ergebnis wie hier: Gaeta (Anm. 5), 154 sowie Dörr (Anm. 8), 145.

internationalen Organisationen zusammengesetzt ist und sich – wie aus mehreren Formulierungen hervorgeht – als stellvertretendes Organ der internationalen Gemeinschaft versteht.²⁶ In den Bonner Beschlüssen des PIC²⁷ wird das Mandat des Hohen Repräsentanten nach Annex 10 des Dayton-Abkommens konkretisiert. In Art. XI Abs.2 der Beschlüsse wird es ihm gestattet, die folgenden verbindlichen Maßnahmen zu treffen:

“b. interim measures to take effect when the parties are unable to reach agreement, which will remain in force until the Presidency or Council of Ministers has adopted a decision consistent with the Peace Agreement on the issue concerned;

c. other measures to ensure implementation of the Peace Agreement throughout Bosnia and Herzegovina and its Entities, as well as the smooth running of the common institutions. Such measures may include actions against persons holding public office or officials who are absent from meetings without good cause or who are found by the High Representative to be in violation of legal commitments made under the Peace Agreement or the terms for its implementation.”

Auf dieser Grundlage hat der Hohe Repräsentant sein Mandat in der bisherigen Praxis sehr weit ausgelegt und sowohl Exekutiv-, als auch Legislativfunktionen darunter gefaßt. In mehreren Fällen hat er Staatsorgane der beiden Teilrepubliken entlassen.²⁸ Darüber hinaus nahm er in Situationen, in denen dringende Gesetzesvorhaben am Widerstand des gesamtstaatlichen Parlaments scheiterten, mehrfach die Befugnis für sich in Anspruch, Gesetze für den Gesamtstaat zu erlassen. Am 7. August 2000 wurde sogar ein von der Parlamentarischen Versammlung erlassenes Gesetz von ihm für verfassungswidrig erklärt und nachträglich geändert, obwohl sich im Dayton-Abkommen keine Bestimmung findet, die dem Hohen Repräsentanten ein Recht zur verfassungsrechtlichen Kontrolle von Gesetzen des Gesamtstaatsparlaments einräumt.²⁹ Ein besonders wichtiger Schritt war ferner

²⁶ Vgl. Conclusions of the Peace Implementation Conference held at Lancaster House, London, 8–9 December 1995, Ziff. 3, 4, 19, 28 u. 31, abgedruckt in I.L.M. 35 (1996), 225ff. Siehe zu einem Vergleich der Befugnisse des Hohen Repräsentanten mit denen des Stellvertreters des Generalsekretärs im Kosovo: E. Pichl, Kosovo-“Kriegrecht”, Faustrecht und UN-Recht, Rechtliche Aspekte des Wiederaufbaus, in: Südosteuropa, Heft 11–12, 1999, 646 (654ff.).

²⁷ Beschlüsse der Bonner Peace Implementing Conference vom 10.12.1997, abrufbar auf der Homepage des Hohen Repräsentanten unter <http://www.ohr.int>.

²⁸ Ein weiteres prominentes Beispiel ist die Absetzung von N. Poplasen, der zum Präsident der Republik Srpska gewählt war, dann aber am 5.3.1999 vom Hohen Repräsentanten C. Westendorp abberufen wurde. Siehe insgesamt zur Liste der entlassenen Personen: Decisions by the High Representative, unter: <http://www.ohr.int>. Vgl. zu einer Darstellung aus der Sicht des Office of the High Representative: A. Stiglmayr, Wiederaufbauen – Probleme der internationalen Verwaltung von Wiederaufbaugebieten, in: HuV, Heft 3, 2000, 160 (161).

²⁹ Vgl. The High Representative’s Decision on Amending the Law on Filing a Vacant Position of the Member of the Presidency of Bosnia and Herzegovina vom 7.8.2000, unter <http://www.ohr.int>. Damit hat der Hohe Repräsentant *de facto* verfassungsgerichtliche Befugnisse für sich in Anspruch genommen. Vgl. zur Kritik: Constitution Watch Bosnia and Herzegovina, East European Constitutional Review, Vol. 9, Heft 3, 2000, 8. Zu den von ihm erlassenen Legislativakten zählen u. a. folgende Gesetze: Law on Citizenship, Law on the Policy of Direct Investment, Law on the Flag, Law on the Seal, General Law on Privatisation of Companies and Banks, Law on Telecommunications, Law on the State Hymn, Law on Administrative Taxes. Näher dazu ICG (Anm. 2), 23.

die Änderung bestimmter eigentumsbezogener Gesetze der beiden Teilrepubliken, die in der Absicht vorgenommen wurde, die Heimkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen zu fördern.³⁰

In rechtsstaatlicher Hinsicht ist dieses – weitgehend durch den PIC und den Hohen Repräsentanten selbst festgelegte – Kompetenzverständnis kritisch zu beurteilen. Eine Ermächtigungsgrundlage für das Handeln des Hohen Repräsentanten ergibt sich letztlich nur aus der ihm von den Vertragsparteien des Dayton-Abkommens eingeräumten und sehr unbestimmten Letztentscheidungskompetenz nach Art. V des Annex 10 sowie aus einer nachträglichen Billigung seiner Befugnisse durch den UN-Sicherheitsrat, der in den Resolutionen 1031³¹ und 1144³² nicht nur die Stellung des Hohen Repräsentanten als letztverbindliches Entscheidungsorgan nach Annex 10 des Dayton-Abkommens anerkannt hat, sondern auch seine Kompetenzen nach Maßgabe der Bonner Beschlüsse des PIC. Allerdings hat das bosnische Verfassungsgericht in einem Urteil vom 3. November 2000 (Decision U 9/00, Law on State Border Service) entschieden, daß Entscheidungen des Hohen Repräsentanten der gerichtlichen Kontrolle des Verfassungsgerichts unterworfen werden können, wenn sie in einem Bereich ergehen, der nach der Kompe-

³⁰ In der Republik Srpska handelte es sich um folgende Gesetze: The Law on Cessation of Application of the Law on the Use of Abandoned Property, The Law on Further Amendments to the Law on the Use of Abandoned Property, The Law on Implementation of the Decisions of the Commission for Real Property Claims of Displaced Persons. In der Föderation waren folgende Gesetze betroffen: The Law on the Repeal of Articles to the Law on the Amendment to the Law on Housing Relations, The Law on Implementation of the Decisions of the Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees, The Law on Amendments to the Law on Cessation of the Application of the Law on Temporarily Abandoned Real Property Owned by Citizens, The Law on Cessation of the Application of the Law on Abandoned Apartments. Vgl. ICG (Anm. 2), 38–39. Vgl. zur Entwicklung des Eigentumsschutzes von Flüchtlingen und Vertriebenen nach dem Dayton-Abkommen: T. W. Waters, *The Naked Land: The Dayton Accords, Property Disputes, and Bosnia's Real Constitution*, Harvard Journal of International Law, Vol. 40, 1999, 517 ff. sowie E. Popovic, *The Impact of International Human Rights Law on the Property Law of Bosnia and Herzegovina*, in: M. O'Flaherty/G. Gisvold, *Post-War Protection of Human Rights in Bosnia and Herzegovina*, 1998, 141 ff.

³¹ Vgl. Res. 1031 (1995) vom 15.12.1995. Die in der Resolution verwendeten Verben ("endorses the establishment of a High Representative", "confirms that the High Representative is the final Authority") verdeutlichen, daß der UN-Sicherheitsrat die durch das Vertragswerk von Dayton eingeräumten Kompetenzen des Hohen Repräsentanten lediglich billigt. Mißverständlich ist insofern der Wortlaut von Art. I Abs. 2 des Annex 10, der durch die Formulierung "as entrusted by a U.N. Security Council Resolution" auf eine Kompetenzverleihung durch den Sicherheitsrat schließen läßt. Aus der Praxis des Sicherheitsrats muß man demgegenüber schließen, daß die primäre Ermächtigungsgrundlage für das Handeln des Hohen Repräsentanten im Dayton-Abkommen selbst begründet ist. Durch die Billigung des Sicherheitsrats wird ihr nur eine zusätzliche Legitimation verliehen. Der Hohe Repräsentant selbst scheint von einer doppelten Kompetenzbegründung auszugehen. In der Selbstdarstellung des eigenen Mandats auf der Homepage des Office of the High Representative (OHR) heißt es: "The mandate derives from the London Peace Implementation Conference of 8–9 December 1995 and Security Council Resolution 1031 of 15 December 1995. The High Representative is the final authority regarding interpretation of the Agreement on civilian implementation." Siehe <http://www.ohr.int>.

³² In Rs. 1144 vom 19.12.1997 heißt es in Ziff. 2: "The Security Council ... expresses its support for the conclusions of the Bonn Peace Implementation Conference, and encourages the Secretary-General to pursue implementation of its relevant recommendations, in particular on the restructuring of the IPTF."

tenzverteilung der bosnischen Verfassung einem Verfassungsorgan zugewiesen ist, dessen Rechtsakte durch das Verfassungsgericht im Rahmen von Art. VI Abs. 3 BiHV auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin überprüft werden dürfen. Erlasse der Hohe Repräsentant Rechtsakte anstelle der nationalen Verfassungsorgane, so die Begründung der Richter, handele er als Staatsorgan Bosnien-Herzegowina und unterliege insofern der Bindung an die Verfassung.³³

Das bosnische Verfassungsgericht ist ebenfalls ein Organ, in dem die internationalisierte Verfassungsstruktur des Dayton-Abkommens unmittelbar Ausdruck findet. Gemäß Art. VI Abs. 3 der bosnischen Verfassung ist es zum einen für Streitigkeiten im Verhältnis Gebietseinheit–Gesamtstaat bzw. der Gebietseinheiten untereinander zuständig. Daneben fungiert es als Vorlage³⁴ und oberste Rechtsmittelinstanz³⁵ für Streitigkeiten mit verfassungsrechtlichem Bezug. Bei der Umsetzung der Bestimmungen des Dayton-Abkommens spielt das Gericht eine wichtige Rolle, da es die Befugnis besitzt, über die Vereinbarkeit der Verfassungen der Teilrepubliken mit der Gesamtstaatsverfassung zu entscheiden. Erwähnenswert ist insbesondere die Tatsache, daß es mit neun Richtern besetzt ist, von denen drei internationale Richter sind, die nach "Konsultation" des bosnischen Staatspräsidiums vom Präsidenten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ernannt werden. Von den sechs nationalen Richtern werden vier vom Abgeordnetenhaus der Föderation Bosnien-Herzegowina ausgewählt, die restlichen zwei vom Parlament der Republik Srpska. Ferner ist bei der Entscheidungsfindung kein bestimmtes Quorum festgelegt; vielmehr reicht eine einfache Mehrheit von fünf Stimmen. Dadurch ist gewährleistet, daß die internationalen Richter eine Rechtsache zwar nicht allein entscheiden können, mit der Zustimmung der Vertreter ei-

³³ Vgl. Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Decision in Case No. 9/00, Urteil vom 3.11.2000, Ziff. 7, abrufbar auf der Homepage des Verfassungsgerichts unter <http://www.ustavnisud.ba>.

³⁴ Vgl. Art. VI Abs. 3 *lit. c* BiHV: "The Constitutional Court shall have jurisdiction over issues referred by any court in Bosnia and Herzegovina concerning whether a law, on whose validity its decision depends, is compatible with this Constitution, with the European Convention for Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols, or with the laws of Bosnia and Herzegovina; or concerning the existence or the scope of a general rule of public interational law pertinent to the court's decision." Siehe generell zum bosnischen Verfassungsgericht: L. Favoreu, *La Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine*, in: Mélanges P. Gélard, 1999, 273 ff.

³⁵ Im Gegensatz zu den beiden Teilrepubliken hat der Gesamtstaat keinen eigenen Bundesgerichtshof (Supreme Court). Diese Lücke wird zumindest partiell dadurch geschlossen, daß das bosnische Verfassungsgericht nach Art. VI Abs. 3 *lit. b* BiHV Urteilsverfassungsbeschwerden gegen Entscheidungen der Gerichte der Gliedstaaten entgegennimmt. Der betreffende Artikel lautet: "The Constitutional Court shall also have appellate jurisdiction over issues under this Constitution, arising out of a judgment of any other Court in Bosnia and Herzegovina." Von dieser Befugnis hat das Gericht in seiner Rechtsprechung bereits mehrfach Gebrauch gemacht. In der Entscheidung U 6/98 vom 24.9.1999 hat es z. B. ein Urteil des Supreme Court der Republik Srpska wegen Verstoßes gegen Art. 6, Art. 8 und Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK für ungültig erklärt. Vgl. Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Decisions 1997–1999, 379 ff. In mittlerweile ständiger Rechtsprechung weigert sich das Gericht jedoch, Entscheidungen der Human Rights Chamber auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen. Vgl. die Entscheidungen U 7/98, U 8/98 und U 9/98 vom 26.2.1999, jeweils mit abweichendem Sondervotum von Richter Begic, in: Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Decisions 1997–1999, 227 ff., 249 ff., 273 ff.

ner Teilrepublik jedoch die Vertreter der anderen Teilrepublik überstimmen können. Dies ist – wie die vorliegende Entscheidung zeigt – für die zukünftige Ausgestaltung des Gesamtstaates von großer Bedeutung.³⁶

Zur Klärung der Eigentumsverhältnisse von Flüchtlingen und Vertriebenen wurde auf der Grundlage von Annex 7 des Dayton-Abkommens eine besondere Eigentumskommission (Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees, im folgenden CRPC) eingesetzt, die von ihrer Konzeption her dem Vorbild des bosnischen Verfassungsgerichts nachempfunden ist. Angesichts ihrer bedeutenden Funktion für den Friedensprozeß, insbesondere im Zusammenhang mit der Rückkehr von Angehörigen der drei Volksgruppen in ihre Heimatgebiete, ist die CRPC mit neun Kommissionsmitgliedern besetzt, deren Verteilungsschlüssel dem des Verfassungsgerichts entspricht. Ihren Befugnissen nach ähnelt die Kommission einer Gerichtsinstanz. Sie entscheidet endgültig und verbindlich über Rückgabe- und Entschädigungsansprüche von Flüchtlingen und Vertriebenen im Bereich des Grundeigentums.³⁷ Im Hinblick auf Art. 6 Abs. 1 EMRK, der einen Anspruch auf Zugang zu einem Gericht gewährt, ist die ausschließliche Zuständigkeit der Kommission zur Beurteilung von Rückgabe- und Entschädigungsansprüchen allerdings nicht ganz unbedenklich.³⁸

Bei der Durchsetzung des Regelwerks von Dayton spielt die Schirmherrschaft der internationalen Gemeinschaft ebenfalls eine entscheidende Rolle. Zur Umsetzung der militärischen Aspekte der Friedensregelung wurde der IFOR (Implementation Force) bzw. ihrer Nachfolgeorganisation, der SFOR (NATO Stabilization Force)³⁹ in Art. VI des Annex 1 A ein umfassender Handlungsauftrag erteilt, der neben der Abwicklung klassischer militärischer Aufgaben (wie z. B. die Über-

³⁶ Kritisch dazu Kréca (Anm. 16), ICJ Rep. 1996, 685, para. 24, der die Zusammensetzung des Gerichtshofs als Teilelement eines internationalen Protektorats wertet.

³⁷ Vgl. Art. XII Abs. 7 von Annex 7 des Dayton-Abkommens. Mittlerweile hat die CRPC gem. Art. XV von Annex 7 Regeln für die Abwicklung der Grundbesitzansprüche aufgestellt. Vgl. Book of Regulations on the Conditions and Decision Making Procedure for Claims for Return of Real Property of Displaced Persons and Refugees, 4.3.1999, im Internet abrufbar unter: <http://www.crpc.org.ba>.

³⁸ Nach ständiger Rechtsprechung gelten die Garantien nach Art. 6 Abs. 1 EMRK nicht nur für bereits anhängige Gerichtsverfahren, sondern gewähren einen Anspruch auf ein Gericht und Zugang zu diesem. Vgl. W. Peukert, in: Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, 1996, Art. 6 Rn. 53 ff. Die Kommission selbst ist nur schwerlich als ein Gericht, d. h. ein mit angemessenen Verfahrensgarantien ausgestatteter justizförmiger Spruchkörper, zu qualifizieren. Ihre Entscheidungen sind zwar sowohl für die Verwaltungsbehörden als auch für die Gerichte verbindlich. Das Verfahren vor der Kommission ist aber kein Parteiverfahren. Der jeweilige Besitzer des Grundeigentums muß an dem Verfahren nicht beteiligt werden. Auch ergeht am Ende kein Urteil, sondern der Antragsteller erhält ein Zertifikat, das als Vollstreckungstitel gilt. Vgl. Art. 61 der Verfahrensregeln der CRPC. Dagegen können sich alle Personen, die ein rechtliches Interesse an dem Grundeigentum geltend machen, in einem Wiederaufnahmeverfahren zur Wehr setzen, wenn sie neue Beweise ("new evidence") vorbringen. Siehe Art. 74 und 77 der Verfahrensregeln der Kommission. Eine ähnliche Eigentumskommission wurde durch Regulation Nr. 23/99 vom 15.11.1999 für den Kosovo eingesetzt. In Ziff. 2.7 der Regulation heißt es: "Final decisions of the Commission are binding and enforceable, and are not subject to review by any other judicial or administrative authority in Kosovo."

³⁹ Vgl. zum völkerrechtlichen Status von IFOR/SFOR: Dörr (Anm. 8), 148 ff.

wachung von Waffenstillständen, Truppenrückzügen und Grenzlinsen) auch die Kontrolle des Waren- und Personenverkehrs sowie die Beilegung gewaltsamer Auseinandersetzungen abdeckt (Art. VI Abs.3 d. von Annex 1 A). Die Anwendung militärischer Gewalt wird an mehreren Stellen des Abkommens für zulässig erklärt.⁴⁰ Völkerrechtlich ist dieses Mandat durch Resolution 1031 des UN-Sicherheitsrats abgesichert, worin der Rat die Einsetzung der IFOR nach Annex 1 A des Dayton-Abkommens unter ausdrücklichem Hinweis auf Kapitel VII der UN-Charta autorisiert.⁴¹ Ferner wurde der Kommandeur von IFOR (jetzt SFOR) – ebenso wie der Hohe Repräsentant – selbst zur letztverbindlichen Entscheidungsinstanz über seine eigenen Befugnisse erhoben, was im Bereich der völkerrechtlichen Vertragspraxis ungewöhnlich ist. Deshalb wird die Einsetzung der IFOR/SFOR teilweise mit der Errichtung einer Art Besatzungsmacht der internationalen Gemeinschaft verglichen.⁴²

Dem Hohen Repräsentanten steht zur Umsetzung der zivilen Regelungen des Abkommens eine internationale Polizeitruppe (International Police Task Force; im folgenden: IPTF) zur Seite, welche im wesentlichen eine Inspektions-, Ausbildungs- und Berichtsfunktion ausübt. Sie soll zur Reform der nationalen Verwaltungsstrukturen beitragen. Nach Art. III des Annex 11 obliegt es der IPTF, die örtlichen Behörden, d. h. insbesondere die lokale Polizei und die Gerichte, bei der Rechtsdurchsetzung zu überwachen, zu unterstützen und zu beraten. Sollte eine Rechtsverletzung festgestellt werden, verfügt die IPTF allerdings über keine eigenen Sanktionsmechanismen. Nach Art. V Abs.2 des Annex 11 kann sie nur den Hohen Repräsentanten darüber informieren. Dieser ist dann dazu ermächtigt, geeignete Schritte einzuleiten. Von dieser Befugnis hat der Hohe Repräsentant bereits mehrfach Gebrauch gemacht.

Auch die Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen wird intensiv von internationalen Organen unterstützt. Der Hohe Repräsentant hat dazu 1997 eine Reconstruction and Return Task Force (im folgenden: RRTF) eingesetzt, die in Kooperation mit der SFOR, der IPTF, des UNHCR und anderen Organisationen nicht nur für die Sicherheit der rückkehrenden Flüchtlinge in den beiden Teilrepubliken sorgen soll, sondern ebenso für die Umsetzung einer integrationsfreundlichen Gesetzgebung, insbesondere in Fragen des Eigentums und des Wohnungswesens.

Alle diese Faktoren zeugen davon, daß die Einbindung internationaler Kontroll- und Friedenssicherungsmechanismen in die bosnische Verfassung ein wesentliches Strukturelement des Friedensmodells von Dayton ist.

⁴⁰ Siehe z. B. Art. 6 Abs. 5 sowie Abs. 6 von Annex 1 A.

⁴¹ Vgl. Ziff. 14 der Res. 1031 "Authorizes the Member States ... to establish a multinational implementation force (IFOR) ... in order to fulfill the role specified in Annex 1-A." Die Frage, ob dieser zusätzlichen Absicherung bedurft hätte, wird unterschiedlich beantwortet. Dafür M. B o t h e, *Bosnia and Herzegovina: Farewell to UN Peacekeepers – Farewell to UN Peacekeeping?*, *International Peacekeeping* 2 (1995), 130, unter Hinweis auf den *ius cogens*-Charakter des Gewaltverbots; dagegen D ö r r (Anm. 8), 155–156, der auf die Dispositionsbefugnis der Vertragsparteien abstellt.

⁴² Vgl. K r é c a (Anm. 16), 93, G a e t a (Anm. 5), 153, F n. 18, B o t h e (Anm. 41), 131.

Neben den Aspekten der Kontinuität und Internationalisierung weist das in Dayton entworfene Staatsmodell jedoch einige weitere Besonderheiten auf, die es von den Verfassungsordnungen anderer Staaten unterscheidet. Dazu zählt die eigentümliche Art und Weise, in der staatsorganisationsrechtliche Strukturen dazu genutzt werden, ein friedliches Zusammenleben zwischen den unterschiedlichen Volksgruppen zu ermöglichen.⁴³

3. Grundlagen des multi-ethnischen Staatsmodells

Die ethnische Integration der verschiedenen Volksgruppen in Bosnien-Herzegowina ist eines der Hauptziele des Friedensabkommens von Dayton. In der Praxis steht dieses Vorhaben aber in einem fast unauflösbaren Spannungsverhältnis zu den fortbestehenden Konflikten zwischen diesen Gruppen. Die Gesamtstaatsverfassung verfolgt einen ganz eigenständigen Ansatz, um den Widerspruch zwischen Einheit und Vielfalt aufzulösen: Sie integriert umfassende Menschenrechtsgarantien in einen stark dezentralisierten und ethnisch geprägten Organisationsrahmen.

Auffällig ist, daß das gesamtstaatliche Gefüge infolge des Konflikts stark von dem Prinzip der ethnischen Trennung geprägt ist, welches sich in der territorialen Trennung (Segregation) der verschiedenen Volksgruppen und in ethnischen "checks and balances" auf der Gesamtstaatsebene niederschlägt.

a) Die territorialen Strukturen

Geographisch wurde das Territorium der ehemaligen Republik Bosnien-Herzegowina nach langen Verhandlungen über das genaue Teilungsverhältnis durch die Grenzregelung in Annex II des Friedensabkommens in die beiden Teilrepubliken (Föderation Bosnien-Herzegowina, ca. 51 %, Republik Srpska, ca. 49 %)⁴⁴ aufgeteilt, wobei der Status des Bezirkes Brcko zunächst ausgeklammert blieb, dann aber nachträglich durch den Hohen Repräsentanten festgelegt wurde, und zwar

⁴³ Siehe zur Bedeutung föderalistischer und dezentralisierter Staatsstrukturen für den Schutz der Menschenrechte: W. Kälin, Human Rights and Statehood, in: W. Benedek (Hrsg.), Human Rights in Bosnia and Herzegovina after Dayton, 1999, 59 ff.

⁴⁴ Nach den Absprachen der Kontaktgruppe vom 8. und 26.9.1995 sollte die Aufteilung genau im Verhältnis 51 % zu 49 % erfolgen. Durch die Grenzregelung in Annex II des Dayton-Abkommens wurde der Republik Srpska dann etwas weniger als 49 % des Territoriums zugewiesen, was von ihr im Schiedsgerichtsverfahren für den Bereich Brcko vom 24.2.1997 gerügt wurde. Das Schiedsgericht hat diesen Einwand jedoch zurückgewiesen. Die Republik Srpska habe nicht weniger Territorium erhalten als ihr zustehe, da die 49 %-Regelung nicht Bestandteil des Dayton-Abkommens, sondern nur Teil der Vorabmachungen sei. Vgl. Arbitral Tribunal for Dispute Over Inter-Entity Boundary in Brcko Area: *Award in the Republika Srpska v. the Federation of Bosnia and Herzegovina*, 14.2.1997, Ziff. 82, abgedruckt in: I.L.M. 36 (1997), 396, (424). Siehe zu den Einzelheiten der Verhandlungen um die 49%/51 %-Regelung Nystuen (Anm. 12), 394 ff. Zum Schiedsgerichtsspruch vom 14.2.1997, vgl. K. Oellers-Frahm, Die Rolle internationaler Gerichte im Friedensprozeß in Bosnien und Herzegovina nach dem Abkommen von Dayton, in: V. Götz (Hrsg.), *Liber Amicorum* G. Jaenicke, 1998, 263, (266 ff.).

nach Maßgabe der endgültigen Entscheidung des dazu einberufenen Schiedsgerichts.⁴⁵ Die dadurch entstehende Teilung des Staatsgebiets in mehrere eigenständige und voneinander abgetrennte Lebensräume wird durch die dezentralisierte Verfassungsstruktur des Gesamtstaates und die umfassenden Kompetenzen der Gliedstaaten noch verstärkt. Durch das Abkommen von Dayton sind die beiden Teilverbände zu Hochburgen der mehrheitlich auf dem jeweiligen Territorium repräsentierten Volksgruppen ausgebaut worden. Diese Art der Koexistenz hat einige Vorteile: Sie gewährleistet ein friedliches Nebeneinander der verschiedenen Gruppen innerhalb einer relativ kurzen Zeitspanne und ermöglicht es jeder von ihnen, die eigenen Traditionen und Besonderheiten zu wahren.⁴⁶

Für die Errichtung eines multi-ethnischen Staatswesens erweist sich dieses Modell allerdings nicht immer als förderlich. Es entsteht die Gefahr, daß die staatsorganisationsrechtliche Struktur der beiden Gebietseinheiten über das zulässige Maß hinaus ausgedehnt und dazu benutzt wird, ethnische Minderheiten auszugrenzen oder zu assimilieren.⁴⁷ Besonders deutlich wird dies am Beispiel der Republik Srpska, deren Verfassung in der Präambel und in Art. 1 Hinweise auf das Recht auf Selbstbestimmung der serbischen Bevölkerung und die Existenz eines serbischen Staates auf dem Territorium von Bosnien-Herzegowina enthält.⁴⁸ Dies hat sich offensichtlich in einer entsprechenden politischen Praxis niedergeschlagen.⁴⁹ Die Bevölkerungsstruktur der Republik Srpska ist noch stark durch die "ethnischen Säuberungen" der Serben vor Abschluß des Dayton-Abkommens geprägt. 1991, d.h. vor Ausbruch des Konflikts, betrug der Anteil von Serben in der Republik Srpska 54,3 %. 1997 lag er bei 96,8 %. Die vertriebenen Minderheiten, d.h. Bosniaken und Kroaten, sind durch die fast rein serbisch besetzte Regierung und

⁴⁵ In der Entscheidung des Schiedsgerichts wurde der Brcko-Bezirk zu einer eigenständigen Selbstverwaltungseinheit erklärt, die unter der Herrschaftsgewalt nicht einer der beiden Teilrepubliken steht. Vgl. Brcko Arbitration, Arbitral Tribunal for Dispute over Inter-Entity Boundary in Brcko Area, Final Award, 5.3.1999, Ziff. 9ff. und 61ff. Zur Begründung dieser Lösung heißt es in Ziff. 9: "Pursuant to the commitments made by BiH and both entities 'to implement without delay' the Tribunal's decision ... each entity shall be deemed to have delegated all its powers of governance within the pre-war Brcko Opstina to a new institution, a new multi-ethnic democratic government to be known as 'The Brcko District of Bosnia and Herzegovina' under the exclusive sovereignty of Bosnia and Herzegovina. The legal effect will be permanently to suspend all of the legal authority of both entities within the Opstina and to recreate it as a single administrative unit." Kritisch zur Frage, ob die Schaffung eines neuen territorialen Gebildes noch vom Mandat des Schiedsgerichts gedeckt ist: Graf Vitzthum/Mack (Anm. 3), 115. Den endgültigen Status des Bezirks legt jetzt das vom Hohen Repräsentanten erlassene Verfassungsstatut des Bezirks Brcko vom 7.12.1999 fest. Es ist im Internet abrufbar unter <http://www.ohr.int>.

⁴⁶ Siehe dazu: R. A. Epstein, All Quiet on the Eastern Front, *University of Chicago Law Review* 58 (1991), 555, (568).

⁴⁷ Kritisch ebenfalls Slye (Anm. 2), 460, 472.

⁴⁸ Näher zu den damit verbundenen verfassungsrechtlichen Problemen unter III. 1 und 2.

⁴⁹ So schon Pajic (Anm. 2), 134: "To be very precise, Bosniacs and Croats are no constituent peoples in the entity of the Republika Srpska, and in the same way Serbs are denied constituent people status in the Federation."

Verwaltung (Justiz: 97,6 %, Polizei 93,7 %) ⁵⁰ sowie die Untätigkeit der Behörden bei Übergriffen auf die beiden Volksgruppen weitgehend davon abgehalten worden, in ihre frühere Heimat zurückzukehren. Von den insgesamt zurückgekehrten Personen sind nach Angaben des UNHCR 10,2 % bosnisch-kroatischer Abstammung. ⁵¹

Mißstände lassen sich jedoch auch in der Föderation Bosnien-Herzegowina aufzeigen. Auch hier ist die Bevölkerungsstruktur ebenfalls sehr homogen. Die Zahl der serbischen Einwohner ist im Verlauf der bewaffneten Auseinandersetzungen von ehemals 17,6 % (1991) auf 2 % (1997) gesunken. Ethnische Minderheiten werden hier durch eine überwiegend bosnisch-kroatisch besetzte Legislative und ein einseitig zugunsten dieser Volksgruppen ausgestaltetes Vetorecht in ihren politischen Partizipationsrechten benachteiligt (dazu näher unter III. 2). Zudem läßt sich auch hier die geringe Zahl der heimgekehrten Flüchtlinge und Vertriebenen nicht mehr allein durch wirtschaftliche und soziale Gründe erklären, sondern deutet auf eine diskriminierende Praxis der Gliedstaatsbehörden hin. Von den zurückkehrenden Flüchtlingen und Vertriebenen waren bislang nur 4 % serbischer Abstammung. ⁵² Der unbefriedigende Zustand in beiden Teilrepubliken wurde bereits 1997 vom Anti-Rassendiskriminierungsausschuß kritisiert. ⁵³

b) Das Prinzip der ethnischen Demokratie

Eine zweite Besonderheit des in Dayton entworfenen Staatsmodells ist die "Ethnisierung" der bosnischen Gesamtstaatsverfassung, die sich wie ein roter Faden durch die Strukturen des Staatssystems zieht. Sie dient dazu, ein institutionelles Gleichgewicht zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen herzustellen, hat dabei allerdings auch zur Entstehung von zwei ethnisch getrennten Teilverbänden in Bosnien-Herzegowina beigetragen.

Bosniaken, Kroaten und Serben werden im letzten Absatz der Präambel als "konstituierende" Völker des gemeinsamen Staatswesens bezeichnet. ⁵⁴ Das

⁵⁰ Die Angaben sind den Ziff. 92ff. des hier besprochenen Urteils des bosnischen Verfassungsgerichts entnommen, das die dritte Teilentscheidung des auf Veranlassung von A. Izetbegovic durchgeführten Normenkontrollverfahrens darstellt: Vgl. Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Partial Decision in Case No. 5/98, Urteil vom 1.7.2000, im Internet abrufbar auf der Homepage des bosnischen Verfassungsgerichts unter <http://www.ustavnisud.ba>, im folgenden zitiert als *Izetbegovic III-Urteil*.

⁵¹ Es handelt sich um Angaben des UNHCR vom 1.3.1999. Siehe näher dazu Ziff. 88 des *Izetbegovic III-Urteils*. Vgl. zu einzelnen Übergriffen gegen diese Volksgruppen und deren Bewertung: Human Rights Ombudsperson for Bosnia and Herzegovina, Discrimination in the Effective Protection of Human Rights of Returnees in Both Entities of Bosnia and Herzegovina, Special Report No. 3275/99, im Internet abrufbar unter: <http://www.ohro.ba>.

⁵² So die Angaben des UNHCR vom 1.3.1999. Vgl. dazu Ziff. 134ff. des *Izetbegovic III-Urteils*. Siehe zu konkreten Vorfällen in der Föderation: Human Rights Ombudsperson, Report (Anm. 51).

⁵³ Siehe Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), 51. Session, Decision 2 (51) on Bosnia and Herzegovina: Bosnia and Herzegovina 18/08/97, A/52/18, para. 19.

⁵⁴ Zu Recht weist Milicevic auf die Widersprüchlichkeit dieser Regelung vor dem Hintergrund der territorialen Trennung der verschiedenen Volksgruppen hin: "A central failure of the GFA is that it did not consistently apply the logic that BiH is a State of three constitutive nations. [...] though the

Gleichgewicht zwischen ihnen bestimmt die institutionelle Struktur des Gesamtstaates. Dies zeigt sich insbesondere in der Zusammensetzung und Entscheidungsfindung der Parlamentarischen Versammlung⁵⁵, des Präsidiums⁵⁶ und des Verfassungsgerichts. Der Aufteilung der Bevölkerung in drei ethnische Gruppen entsprechend, sind diese Organe im Grundsatz zu zwei Dritteln aus Vertretern der bosnisch-kroatischen Föderation Bosnien-Herzegowina und zu einem Drittel aus Vertretern der serbischen Republik Srpska zusammengesetzt. Außer im Verfassungsgericht⁵⁷ besitzt jede ethnische Gruppe ein Vetorecht, das ihr in grundlegenden Fällen Schutz vor Überstimmung gewährleistet. Diese institutionelle Struktur wirkt sich teilweise zu Lasten der Mitglieder anderer ethnischer Gruppen aus. Dem Wortlaut der Verfassung nach dürfen sie weder für die Mitgliedschaft im Präsidium, noch für ein Abgeordnetenmandat im Haus der Völker kandidieren, welches neben dem Abgeordnetenhaus die zweite Kammer des bosnischen Parlaments bildet.⁵⁸

Auf der Ebene des Gesamtstaates haben die ethnisch geprägten "checks and balances" zwischen den gemeinsamen Verfassungsorganen in mehreren Fällen⁵⁹ zu einer Blockade der Legislative geführt, was den Hohen Repräsentanten dazu veranlaßte, vorläufige Gesetze zu erlassen, um einheitliche Regelungen für die beiden Teilverbände zu schaffen. In Verbindung mit den ohnehin schwachen Kompetenzen des Gesamtstaates hat das Konzept der "ethnischen Demokratie" im Ergebnis

Preamble to the Constitution declared that BiH is comprised of three constitutive nations, they are inserted within split constituencies. Thus, Bosniaks and Croats, but not Serbs are acknowledged as constitutive of the Federation, and only Serbs have this status in Republika Srpska. This means that, in the current constitutional framework of the State three nations are constitutive parts of BiH, but simultaneously, each of them is not a constituent element of some 50% of the territory." N. Milecivic, *The Role and Relationship of the Constitutional and Non-Constitutional Domestic Human Rights Enforcement Mechanisms*, in: O'Flaherty/Gisvold (Anm. 2), 13, (16).

⁵⁵ Im Abgeordnetenhaus, dessen Mitglieder in beiden Gebietseinheiten direkt gewählt werden, kann jeder der beiden Teilverbände mittels einer 2/3-Mehrheit seiner Vertreter die Entscheidung des anderen Teilverbands blockieren. Vgl. Art. IV Abs. 3 *lit.* d BiHV. Die zweite Kammer des Parlaments, das sog. Haus der Völker, ist aus je fünf Vertretern der drei Volksgruppen zusammengesetzt. Bei der Entscheidungsfindung ist als Quorum in Art. IV Abs. 2 BiHV das zustimmende Votum von mindestens drei Bosniaken, drei Kroaten und drei Serben festgelegt. Darüber hinaus kann jede der Volksgruppen nach Art. IV Abs. 3 *lit.* e BiHV erklären, daß eine Entscheidung der parlamentarischen Versammlung ihren grundlegenden Interessen ("vital interests") widerspreche. Findet sich im Vermittlungsverfahren keine Lösung, wird die Sache dem Verfassungsgerichtshof unterbreitet, der allerdings nur über Verfahrensfehler ("procedural regularity") entscheidet.

⁵⁶ Im Staatspräsidium, das mit einem Vertreter pro Volksgruppe besetzt ist, kann jedes überstimmte Präsidiumsmitglied mit Zustimmung ausgewählter Vertreter seiner Volksgruppe ein Vetorecht geltend machen, sofern die Entscheidung ein grundlegendes Interesse seiner ethnischen Volksgruppe betrifft. Vgl. Art. V Abs. 2 *lit.* d BiHV. Ausführlich zum Ganzen Yee (Anm. 5), 187 ff.

⁵⁷ Im Gegensatz zu den anderen Organen sieht Art. VI Abs. 2 BiHV kein ethnisch bestimmtes Quorum vor. Damit können die drei internationalen Richter z.B. mit Zustimmung zweier weiterer nationaler Richter eine Entscheidung treffen, die den Interessen eines Teilverbands oder zwei anderer Volksgruppen zuwiderläuft.

⁵⁸ Näher dazu unter III. Kritisch zum Ganzen Marko (Anm. 2), 102, der darin "eine klare Verletzung sämtlicher minderheitenrechtlicher Schutzstandards" sieht.

⁵⁹ Vgl. die in Anm. 29 genannten Gesetze.

weniger zur Integration als zur Trennung der verschiedenen Volksgruppen in Bosnien-Herzegowina beigetragen⁶⁰; ja schlimmer noch, es hat fast den Anschein, als habe es zur Legitimation des auf der Gliedstaatenebene praktizierten ethnischen Nationalismus beigetragen.⁶¹

c) *Umfassender Menschenrechtsschutz*

Besondere Aufmerksamkeit verdient vor diesem Hintergrund die Verankerung umfangreicher Menschenrechtsgarantien im Abkommen von Dayton, durch die von Anfang an ein verfassungsimmanentes Gegengewicht zu der stark von ethnischen Gesichtspunkten bestimmten Staatsstruktur geschaffen wurde.⁶² Insbesondere in den ausgeprägten Schutzbestimmungen zugunsten von Flüchtlingen und Vertriebenen spiegelt sich die Absicht der Verfassungsgeber wider, den Gesamtstaat nicht als Summe verschiedener ethnischer Teilbausteine, sondern als ein auf allen Ebenen pluralistisches und multi-ethnisches Staatssystem auszugestalten.

Die bosnische Verfassung enthält nicht nur ein allgemeines Diskriminierungsverbot (Art. II Abs. 4 BiHV), welches unter anderem die Ungleichbehandlung aus Gründen der Assoziierung mit einer nationalen Minderheit verbietet; vielmehr sieht Art. II Abs. 5 BiHV ausdrücklich ein Rückkehrrecht von Flüchtlingen und Vertriebenen vor, das an spezifische Eigentumsschutzgarantien gekoppelt ist. Nach Art. XII Abs. 2 des Annex 7, der eigens dem Schutz von Flüchtlingen und Vertriebenen gewidmet ist, kann jeder der betroffenen Anspruchsteller wahlweise einen Anspruch auf Rückgabe oder angemessene Entschädigung ("just compensation") von Eigentum stellen, das ihm im Verlaufe der Auseinandersetzungen nach 1991 gegen seinen Willen entzogen wurde. Dieses bedingungslose Rückgabe- und Entschädigungsrecht korrespondiert der Tendenz des Dayton-Abkommens, die schlimmsten Ungerechtigkeiten der ethnischen Säuberungen zumindest auf indivi-

⁶⁰ Kritisch ebenfalls F. Ni Aolain, *The Fractured Soul of the Dayton Peace Agreement: A Legal Analysis*, Michigan Journal of International Law, Vol. 19 (1998), 958 (975): "This weakness of the common institutions serves only to make the entities more self-reliant and to create a situation in which they build up institutional and governmental capacity premised on separation while the humanitarian representation legs behind."

⁶¹ So auch Milicevic (Anm. 2), 46. Im *Izetbegovic III*-Verfahren hat der Vertreter der Republik Srpska die ethnische Zusammensetzung der Gesamtstaatsorgane als Beleg und Rechtfertigung für die territoriale Trennung der verschiedenen Volksgruppen gedeutet. Daraufhin war das Verfassungsgericht gezwungen, sich ausführlich mit diesem Einwand auseinanderzusetzen. In Ziff. 69 des Urteils heißt es dann: "Of course, it cannot be denied on the basis of this analysis of the institutional structures of the common institutions of BiH that all the three constituent peoples are, in somewhat different ways, given special collective rights as far as their representation and participation in the institutions of BiH are concerned. In the final analysis, however, there is certainly no specific model of ethnic representation underlying the provisions on the composition of the institutions and the respective electoral mechanisms which would allow for the generalizing conclusion that the Constitution of BiH represents a territorial apportionment of constituent peoples on entity level by regulating the composition of the common institutions of BiH."

⁶² Ebenso H. A. Lefsen, *Menschenrechtsschutz in Bosnien und Herzegowina: Aus der Sicht der internationalen Gemeinschaft*, in: Benedek/ König/ Promitzer (Anm. 2), 51, (55).

dualrechtlicher Ebene auszugleichen. Zur Absicherung der Rückkehr von Minderheiten-Flüchtlingen sind in Art. III Abs.2 *lit. a* BiHV bzw. Art. I Abs.3 *lit. a* des Annex 7 positive Schutzpflichten des Gesamtstaates und der Gebietseinheiten vorgesehen: Sie müssen angemessene Rahmenbedingungen für die sichere Rückkehr und die Integration der betroffenen Minderheiten schaffen.

Insgesamt kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß der weitreichende Diskriminierungsschutz geradezu als ein Ausgleich für die – eben aufgezeigten – Mängel des Dayton-Abkommens konzipiert ist. Das Problem liegt jedoch nach wie vor in der Umsetzung dieser Verpflichtungen.

Dem kann vielleicht die vorliegende Entscheidung des bosnischen Verfassungsgerichts abhelfen. Es handelt sich hierbei um die dritte Teilentscheidung eines insgesamt vierteiligen Normenkontrollverfahrens⁶³, in dem – auf Initiative von A. Izetbegovic, dem bosnischen Vertreter im Staatspräsidium – bestimmte Vorschriften der Gliedstaatenverfassungen im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit der bosnischen Verfassung überprüft werden. Die ersten beiden Teilentscheidungen ergingen am 29./30. Januar bzw. 18./19. Februar 2000.⁶⁴ In der dritten Teilentscheidung vom 1. Juli 2000 mußte das Gericht über die Verfassungsmäßigkeit einiger besonders problematischer Bestimmungen entscheiden. Dies sind die Präambel und Art. 1 der Verfassung der Republik Srpska, worin der Sezessionswille des serbischen Volkes und die Staatsqualität der Teilrepublik zum Ausdruck kommen, sowie Art. 1 Abs.1 der Föderationsverfassung, der nicht alle drei Volksgruppen, sondern nur Bosniaken und Kroaten als staatstragende Völker “zusammen mit anderen” (“together with others”) bezeichnet.

Dies gab dem Gericht nicht nur die Gelegenheit, zur Reichweite der Diskriminierungs- und Minderheitenschutzbestimmungen in der bosnischen Verfassung Stellung zu nehmen; es konnte vielmehr auch über mehrere Rechtsfragen entscheiden, denen – im Lichte der bisherigen Ausführungen – zentrale Bedeutung für Verwirklichung des Friedensmodells von Dayton zukommt: zum einen die Frage nach dem Rechtsstatus der Teilrepubliken, zum anderen die Frage, ob und in welchem Umfang die drei ethnischen Volksgruppen nicht nur auf der Gesamtstaatsebene, sondern ebenso in jedem der beiden Teilverbände als gleichberechtigte Staatsvölker behandelt werden müssen.

II. Die Entscheidung des bosnischen Verfassungsgerichts

In seinem Urteil geht das Gericht zuerst auf die Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften der Verfassung der Republik Srpska ein. Die Präambel enthält folgende einleitende Hinweise:

“Starting from the natural, inalienable and untransferable right of the Serb people to self-determination on the basis of which that people, as any other free and sovereign

⁶³ Zu näheren Angaben vgl. Anm. 50.

⁶⁴ Die beiden Teilentscheidungen sind abgedruckt in: Official Gazette of Bosnia and Herzegovina, No. 11/2000, und No. 17/2000.

people, independently decides on its political and State status and secures its economic, social and cultural development; ...

Expressing the determination of the Serb people to create its democratic State based on social justice, the rule of law, respect for human dignity, freedom and equality; ...

Taking the natural and democratic right, will and determination of the Serb people from Republika Srpska into account to link its State completely and tightly with other States of the Serb people; ...”.

In Art. 1 heißt es dann ausdrücklich:

“The Republika Srpska shall be the State of the Serb people and of all its citizens.”

Der Antragsteller hatte geltend gemacht, die Bezugnahme auf eine mögliche Unabhängigkeit und die Staatsqualität der Republik Srpska sei mit der Souveränität des Gesamtstaates unvereinbar, die unter anderem in den Art. I Abs.3, III Abs.2 *lit. a* und III Abs.5 BiHV zum Ausdruck kommt. Dies gab dem Verfassungsgericht Anlaß, sich zum Status der Teilrepubliken nach dem Friedensabkommen von Dayton zu äußern.

1. Zum Rechtsstatus der Teilrepubliken

Der erste Punkt, den das Gericht in diesem Zusammenhang klären mußte, war die Frage, ob den Aussagen in der Präambel der Republik Srpska rechtlicher Bedeutungsgehalt zukommt. Der Vertreter der Republik Srpska hatte vorgetragen, der Präambel fehle der Regelungscharakter. Diesem Standpunkt konnte sich der Gerichtshof nicht anschließen. Vielmehr folgt er dem differenzierenden Ansatz, den der kanadische Supreme Court in einem ähnlichem Kontext, nämlich der geplanten Sezession Quebecs von Kanada, aufgestellt hatte. In seiner Entscheidung zum einseitigen Sezessionsrecht Quebecs hatte der Supreme Court erklärt⁶⁵, die Präambel der kanadischen Verfassung sei zumindest insoweit rechtsverbindlich, als sie bestimmte Zuständigkeitsbereiche, den Umfang von Rechten und Pflichten oder die Rolle politischer Institutionen festlege. Das bosnische Verfassungsgericht nimmt diesen Gedanken auf und kommt anhand der Verweise auf das Selbstbestimmungsrecht und den politischen Status der Republik Srpska zu dem Schluß, der Inhalt der Präambel der Teilrepublik sei nicht nur rein deklaratorischer Natur⁶⁶, sondern müsse ebenso wie Art. 1 der Verfassung der Republik Srpska auf seine Vereinbarkeit mit der Gesamtstaatsverfassung hin überprüft werden.

Beide Vorschriften sind, wie das Gericht anschließend überzeugend darlegt, vor allem unter dem Gesichtspunkt der Souveränität des Gesamtstaates problematisch. Wie aus der allgemeinen Vorrangklausel in Art. III Abs.2 *lit. a* BiHV (Vorrang der

⁶⁵ Vgl. Supreme Court of Canada, *Reference re Secession Quebec*, Entscheidung vom 20.8.1998, S.C.R. 1998, Vol. 2, 217 ff., Ziff. 52, im Internet abrufbar unter <http://www.scc-csg.gc.ca>. Siehe dazu ebenfalls die Anmerkungen von J. Werling, *L'avis de la Cour suprême du Canada sur l'éventuelle sécession du Québec*, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, Vol. 37 (1999), 3 ff., D.P. Haljan, *A Constitutional Duty to Negotiate Amendments: Reference Re Secession of Quebec*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 48 (1999), 447 ff.

⁶⁶ Vgl. Ziff. 27 des *Izetbegovic III*-Urteils.

gesamtstaatlichen Regelungen gegenüber dem Recht der Teilverbände) und der beschränkten Vertragsabschlußkompetenz der Teilrepubliken hervorgehe, seien sowohl die Innen-, als auch die Außenkompetenzen der beiden Gebietseinheiten durch die Souveränität und die territoriale Integrität des Gesamtstaates begrenzt. Dies stehe einem Unabhängigkeitsstatus, wie er von der Republik Srpska angestrebt wird, entgegen. Zutreffend weist das Verfassungsgericht ebenfalls daraufhin, daß die Gebietseinheiten selbst keine Souveränität im Sinne originärer Staatsgewalt⁶⁷ besitzen. Vielmehr hätten sie sich zu einer höheren Einheit zusammengeschlossen, von der sie ihre Hoheitsbefugnisse, wie beispielsweise die Befugnis zur Wahrnehmung von Staatsaufgaben ("governmental functions", Art. III Abs. 3 *lit. a* BiHV) oder zur Einführung einer eigenen Staatsbürgerschaft (Art. I Abs. 7 BiHV) ableiten.⁶⁸

Sehr sensibel zeigt sich das Gericht bei der Beantwortung der Frage, ob die Bezeichnung der Teilrepubliken als "Staaten" mit der bosnischen Verfassung vereinbar ist.⁶⁹ Wie das Beispiel der deutschen Länder zeigt, wird der Staatsbegriff im Rahmen bundesstaatlicher Strukturen auch zur Bezeichnung nicht voll souveräner Teilelemente eines souveränen Gesamtstaates gebraucht.⁷⁰ Dementsprechend hatte der Vertreter der Republik Srpska argumentiert, der Begriff "State" in Art. 1 der Verfassung der Teilrepublik impliziere nicht notwendigerweise unabhängige Staatlichkeit, sondern könne ebenso als Umschreibung für einen Status als Gebietseinheit mit Verfassungsautonomie verstanden werden. Das bosnische Verfassungsgericht hingegen verweist auf den Wortlaut von Art. I Abs. 3 der bosnischen Verfassung, in dem die beiden Teilverbände als Gebietseinheiten ("entities") bezeichnet werden. Dies zeige, daß die Gesamtstaatsverfassung die Republik Srpska und die Föderation Bosnien-Herzegowina nicht als Staaten, sondern nur als Territorialverbände anerkenne.⁷¹ Der mit diesem Ansatz verfolgte Zweck ist klar. Durch die strikte Einhaltung der in Dayton ausgehandelten Terminologie versucht das Gericht, der Förderung eines ethnisch geprägten Nationalismus in den Verfassungen der Teilrepubliken entgegenzutreten. Dies entspricht der strengen Haltung, welche die Richter bereits in der ersten Teilentscheidung des *Izetbegovic*-Falls einge-

⁶⁷ Vgl. zum Verständnis von Souveränität als abgeleiteter Staatsgewalt bereits Jellinek (Anm. 22), 489 ff.

⁶⁸ Siehe Ziff. 30 des *Izetbegovic III*-Urteils.

⁶⁹ Auf diesen Aspekt weist auch Richter V. Popovic in seinem abweichenden Sondervotum zur Entscheidung hin. Er stellt fest: "It can be concluded that both Republika Srpska and the Federation of BiH are states with limited sovereignty, or that they are not independent and internationally recognized but states-members of one complex state." Siehe Dissenting Opinion of Judge V. Popovic in englischer Übersetzung abrufbar unter <http://www.ustavnisud.ba>.

⁷⁰ Siehe zur Staatsqualität der deutschen Länder bereits BVerfGE 1 (34). Mit der These vom zweigliedrigen Bundesstaat aufbau sieht sowohl das BVerfG als auch die Mehrheit im Schrifttum die Länder als nicht-souveräne Gliedstaaten eines souveränen Bundesgesamtstaates an. Vgl. U. Barschel, Die Staatsqualität der deutschen Länder, 1982, 20–21. Die Trennung zwischen souveränem Gesamtstaat und nicht-souveränen Gliedstaaten geht auf die Bundesstaatstheorie des Zweiten Deutschen Reiches zurück. Siehe dazu P. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1. Bd., 1901, 55 ff.

⁷¹ Vgl. Ziff. 29 des *Izetbegovic III*-Urteils.

nommen hatten. Darin hatten sie Art. 2 Abs.2 der Verfassung der Republik Srpska⁷² für verfassungswidrig erklärt, weil dieser den Begriff "border" zur Umschreibung der internen geographischen Grenzlinie zwischen den beiden Gebietseinheiten vorsieht, obwohl diese Bezeichnung nach der Terminologie des Dayton-Abkommens anderweitig besetzt ist und die Außengrenzen des Gesamtstaates meint.⁷³

In bezug auf die Staatsform Bosnien-Herzegowinas läßt sich aus den Aussagen des Gerichts in der vorliegenden Entscheidung zumindest ableiten, daß Bosnien-Herzegowina kein Staatenbund ist. Wie das Gericht deutlich hervorhebt, wurden die beiden Gebietseinheiten durch das Friedensabkommen von Dayton der Souveränität des Gesamtstaates unterstellt, auf dessen Willen sie nicht mehr – wie in einem Staatenbund üblich – als souveräne Teilverbände, sondern nur noch im Rahmen der gesamtstaatlichen Organe einwirken können. Der Vertreter der Republik Srpska hatte dies zwar bestritten, indem er behauptete, den Teilverbänden stehe ein Selbstorganisationsrecht zu, das es ihnen erlaube, gesamtstaatliche Beschlüsse nur dann umzusetzen, wenn dies ihren Interessen entspreche. Dieser Einwand findet jedoch, wie das Verfassungsgericht zutreffend ausführt⁷⁴, weder in der Entstehungsgeschichte⁷⁵ noch im Wortlaut⁷⁶ des Dayton-Abkommens eine Stütze.

Infolgedessen bleiben nur noch zwei verfassungsrechtliche Modelle zur Erklärung des Status der Teilrepubliken übrig: entweder sind sie Gliedstaaten eines Bundesstaates oder hochpotenzierte Gebietskörperschaften eines dezentralisierten Einheitsstaates.⁷⁷ Die Abgrenzung ist im Einzelfall schwierig zu führen, da die Ansichten über das Wesen und die Strukturmerkmale eines Bundesstaates divergieren.⁷⁸ In der deutschen Staatsrechtswissenschaft hat sich ein Verständnis durchgesetzt, welches die Besonderheit des Bundesstaates darin sieht, daß der Bürger

⁷² Dieser lautete: "An agreement on a change of the border between Republika Srpska and the Federation of Bosnia and Herzegovina may be subject to confirmation by way of a referendum in the Republic." (Hervorhebung durch den Verfasser).

⁷³ Vgl. Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Partial Decision in Case No. 5/98, Urteil vom 29./30.1.2000, Ziff. 12–17.

⁷⁴ Siehe Ziff. 31 des *Izetbegovic III*-Urteils.

⁷⁵ Siehe zu den Verhandlungen über die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Gesamtstaat und Gebietseinheiten Nystuen (Anm. 13), 398 ff.

⁷⁶ Nach Art. III Abs.3 lit. b BiHV müssen die Gebietseinheiten die Entscheidungen der Gesamtstaatsorgane umsetzen.

⁷⁷ Die Frage offen lassend, ob Bosnien-Herzegowina "ein Bundesstaat", eine "Union" oder einfach "irgendeine Art dezentralisierter Einheitsstaat" ist, Marko (Anm. 2), 102.

⁷⁸ Eine allgemeine Theorie des Bundesstaates gibt es bislang nicht. In der internationalen Staatspraxis gibt es zahlreiche bundesstaatliche Verfassungen, von denen kaum eine der anderen gleicht. Der Staatsaufbau kann völlig unterschiedlich sein, insbesondere die Stellung und die Zusammensetzung des föderativen Gesetzgebungsorgans. Auch der Status der Einzelstaaten variiert. Zudem gibt es Bundesverfassungen, die real einen Einheitsstaat regeln (wie z.B. die Verfassung der ehemaligen Sowjetunion, in der die Glieder des Bundesstaates durch die zentralistische Staatspraxis gleichgeschaltet waren), oder dezentralisierte Einheitsstaaten, die wie Bundesstaaten funktionieren. Vgl. zu den verschiedenen Erscheinungsformen und der Entwicklung einer Typologie des Bundesstaates Barschel (Anm. 70), 27 ff.

nicht nur in eine einzige und einheitliche Staatsgewalt eingebunden ist, sondern zwei Ebenen von Staatlichkeit gegenübersteht, "von denen sich nur die eine auf das Gesamtterritorium des Staates erstreckt, während die andere ihrerseits aus mehreren regional beschränkten Staaten "zusammengesetzt" ist.⁷⁹ Die Selbstorganisationshoheit der Länder wird im wesentlichen als das Kriterium angesehen, welches sie von bloßen Selbstverwaltungskörperschaften abgrenzt und als Gliedstaaten eines Bundesstaates kennzeichnet.⁸⁰ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umfaßt sie insbesondere die Verfassungsautonomie der Länder, einen – nicht näher präzisierten – Kernbestand eigener legislativer, exekutiver und judikativer Aufgaben sowie die Garantie eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen.⁸¹

Wendet man diese Kriterien auf die beiden bosnischen Teilrepubliken an, kommt man zu dem Schluß, daß sie – entgegen ihrer Bezeichnung als "entities" – eher Gliedstaaten eines Bundesstaates als Gebietskörperschaften im eigentlichen Sinne sind. Bei der Ausgestaltung ihrer Landesverfassungsorgane verfügen die beiden Teilverbände über weiten Spielraum. Art. III Abs. 3 *lit. a* BiHV weist ihnen – ähnlich wie Art. 30 GG den Ländern – bei der Kompetenzaufteilung im Gesamtstaat die Regelzuständigkeit zu. Auch die Steuerhoheit liegt bislang bei den Teilrepubliken.⁸² Die weitreichenden Kompetenzen der beiden Teilverbände sind zwar formell nicht von der Ewigkeitsgarantie des Art. X Abs. 2 erfaßt. Eine territoriale Bestandsgarantie ergibt sich aber aus der Grenzregelung in Art. II des Annex II zum Dayton-Abkommen (Agreement on Inter-Entity Boundary Line and Related Issues). Danach kann die innerstaatliche Grenze zwischen den beiden Teilrepubliken nicht einseitig durch die Bundesorgane, sondern nur mit Zustimmung der Vertragsparteien, d. h. der Föderation Bosnien-Herzegowina und der Republik Srpska, abgeändert werden. Alle diese Faktoren weisen daraufhin, daß Bosnien-Herzegowina ein Bundesstaat ist, der zwar nicht ausdrücklich als ein solcher gekennzeichnet ist, in der Verfassungspraxis aber nach bundesstaatlichen Grundsätzen funktioniert.⁸³

⁷⁹ Diese Staatenstaatstheorie setzt voraus, daß sowohl der Zentralstaat (Bund) als auch die Mitgliedstaaten Staatsqualität haben. Vgl. statt aller Herzog (Anm. 16), Art. 20 Rn. 2 mit zahlreichen Nachweisen.

⁸⁰ Näher zu der Abgrenzung von Gliedstaaten eines Bundesstaates und Selbstverwaltungskörperschaften: H. Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. II, Art. 20, Rn. 23 ff. sowie H.-J. Pützer, Landesorganisationshoheit als Schranke der Bundeskompetenzen, 1989, 211–212.

⁸¹ Vgl. BVerfGE 34, 1 (19 ff.); 87, 181 (196), jeweils zu Art. 79 Abs. 3 GG.

⁸² Eine eigenständige Steuerkompetenz des Gesamtstaates ist im Dayton-Abkommen nicht ausdrücklich geregelt. Spielraum für die Einführung von Bundessteuern eröffnen aber Art. III Abs. 1 *lit. e* BiHV und VIII Abs. 3 BiHV, wonach die Teilrepubliken die Tätigkeit der Bundesorgane so lange finanzieren, bis die Parlamentarische Versammlung die Einkommensquellen des Gesamtstaates festgelegt hat.

⁸³ Zum Teil wird der Begriff "Quasi-Bundesstaat" gewählt, um einen Staat zu charakterisieren, der dem Wortlaut seiner Verfassung nach ein dezentralisierter Einheitsstaat ist, seinen Strukturen nach aber wie ein Bundesstaat funktioniert. Vgl. Barschel (Anm. 70), 31 ff.

2. Die verfassungsrechtliche Pflicht zur Gleichstellung der drei ethnischen Volksgruppen in den beiden Teilrepubliken

Die verfassungstheoretischen Schlußfolgerungen, die sich aus den Ausführungen des Gerichts zum Status der Teilrepubliken ableiten lassen, bilden allerdings keineswegs den Schwerpunkt der Entscheidung. Im Zentrum des Urteils steht die Frage, inwieweit sich aus der Gesamtstaatsverfassung Schranken für die Ausgrenzung und Assimilierung ethnischer Minderheiten auf der Gliedstaatenebene ergeben. Anknüpfungspunkt für das Verfassungsgericht ist die Tatsache, daß die institutionellen und menschenrechtlichen Vorgaben des Dayton-Abkommens auf der Gliedstaatenebene nur unzureichend Berücksichtigung gefunden haben. Die Verfassungen beider Teilrepubliken weisen Bestimmungen auf, die unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung aller drei Volksgruppen bedenklich sind.

Die Verfassung der Republik Srpska enthält mit dem bereits erwähnten Art. 1 eine Bestimmung, welche auf eine Privilegierung des serbischen Volkes in der Teilrepublik hindeutet. Dies bestätigt sich in Art. 7, der die serbische Sprache und das kyrillische Alphabet zur offiziellen Landessprache erklärt, und in Art. 28 Abs. 3, der die Grundlage für eine Förderung der orthodoxen Kirche durch die Republik Srpska legt.

In der Föderation drückt sich die Bevorzugung der mehrheitlich vertretenen Bosniaken und Kroaten in mehreren staatsorganisationsrechtlichen Vorschriften aus. Art. I Abs. 1 S. 1 der Föderationsverfassung ist zwar etwas moderater formuliert als Art. 1 der Verfassung der Republik Srpska, indem er in bezug auf die Volksgruppen von "Bosniacs and Croats as constituent peoples with others" spricht.⁸⁴ In den Exekutiv- und Legislativorganen der Teilrepublik werden Angehörige der sogenannten "anderen Volksgruppen" jedoch auf verschiedene Weise benachteiligt. Im Haus der Völker, d. h. der zweiten Kammer des Parlaments, können gemäß Abschnitt IV A, Art. 18 der Föderationsverfassung nur bosnische und kroatische Abgeordnete unter Berufung auf "lebenswichtige Interessen" ihrer jeweiligen Volksgruppe ein suspensives Veto gegen Parlamentsentscheidungen einlegen, welches bewirkt, daß ein Vermittlungsausschuß eingesetzt und gegebenenfalls der bosnische Verfassungsgerichtshof mit der Sache befaßt wird. Auch im Kabinett steht nur Ministern dieser beiden Volksgruppen ein Vetorecht zu.⁸⁵ Kandidaten für das Amt des Präsidenten und des Vize-Präsidenten werden ebenfalls nur von bosnischen und kroatischen Abgeordneten vorgeschlagen.⁸⁶

Doch damit nicht genug. Die bedenklichen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen in den beiden Teilrepubliken werden von einer diskriminierenden Ver-

⁸⁴ Art. I Abs. 1 S. 1 der Föderationsverfassung lautet: "Bosniacs and Croats as constituent peoples together with others, and the citizens from the territory of the Federation of Bosnia and Herzegovina, in exercising their sovereign rights, transform the internal structure of the territory of the Federation of Bosnia and Herzegovina, defined by Annex II of the General Framework Agreement, so that the Federation of Bosnia and Herzegovina consists of federal entities with equal rights and responsibilities."

⁸⁵ Vgl. Abschnitt IV B, Art. 2 der Föderationsverfassung.

⁸⁶ Siehe Abschnitt IV B, Art. 6 der Föderationsverfassung.

waltungspraxis der Behörden begleitet. Ein Indiz dafür ist, daß – wie eingangs angeführt – nur wenige Angehörige ethnischer Minderheiten nach ihrer Flucht oder Vertreibung wieder in ihre alte Heimat zurückgekehrt sind.⁸⁷

In dem vorliegenden Urteil mußte das bosnische Verfassungsgericht darüber entscheiden, ob diese Entwicklung, d. h. die zunehmende Teilung des Gesamtstaates in zwei von der jeweiligen ethnischen Mehrheit dominierte Teilrepubliken mit den Bestimmungen des Dayton-Abkommens vereinbar ist. Als Prüfungsmaßstab dienten verschiedene Normen: zum einen die staatsorganisationsrechtlichen Regelungen der bosnischen Verfassung, zum anderen deren menschenrechtliche Garantien.

a) Die staatsorganisationsrechtlichen Vorgaben des Dayton-Abkommens

Einen wichtigen Ansatzpunkt liefert der letzte Absatz der Präambel der bosnischen Verfassung, worin alle drei ethnischen Volksgruppen – Bosniaken, Kroaten und Serben – als Staatsvölker des Gesamtstaates bezeichnet werden. Dieser lautet:

“Bosniacs, Croats, and Serbs, as constituent peoples (along with others), and citizens of Bosnia and Herzegovina hereby determine that the Constitution of Bosnia and Herzegovina is as follows: ...”.

Juristisch stellte sich die Frage, ob sich aus der Anerkennung der drei ethnischen Volksgruppen als “staatstragende Völker” das Bestehen einer Verfassungsnorm herleiten läßt, welche es nicht nur dem Gesamtstaat, sondern auch den Gliedstaaten vorschreibt, alle drei Volksgruppen als gleichberechtigte Völker zu behandeln.

Der Antragsteller im Verfahren vor dem bosnischen Verfassungsgericht hatte zu diesem Punkt vorgetragen, die Republik Srpska dürfe nicht als Staat des serbischen Volkes bezeichnet werden, da dies der “staatstragenden Funktion” aller drei Völker auf dem gesamten Staatsgebiet von Bosnien-Herzegowina zuwiderliefe; gleiches gelte für Art. I Abs. 1 der Föderationsverfassung, der dem gleichberechtigten Status der Serben in der bosnisch-kroatischen Teilrepublik nur unzureichend Rechnung trage. Vielsagend ist die Gegenargumentation des Vertreters der Republik Srpska. Er führte aus, Bosnien-Herzegowina bilde allein aufgrund des Zusammenlebens der drei Volksgruppen im Gesamtstaat ein multi-ethnisches Gemeinwesen im Sinne der Präambel. Dem stehe die geographische Unterteilung des Staatsgebiets in verschiedene ethnische Lebensräume nicht entgegen. Vielmehr entspreche diese den ethnisch geprägten Verfassungsstrukturen des Gesamtstaates sowie der Funktion des Dayton-Abkommens, die darin bestehe, in erster Linie friedliche Verhältnisse zwischen den verschiedenen Volksgruppen herzustellen, ohne dabei allerdings den *status quo* der Teilrepubliken nach Konflikte ungeschehen zu machen. Fast zynisch klingt seine abschließende Bemerkung:

“The constituent status of all the three peoples in both Entities would return Bosnia and Herzegovina into a position of 1991, when all the three peoples had been constituent according to the former Constitution of BiH. It is not necessary to repeat how this

⁸⁷ Siehe Anm. 51 und Anm. 52.

finished ... The applicant seems to forget what has happened in BiH during the eight years which have passed since.”⁸⁸

Das bosnische Verfassungsgericht prüft zuerst, ob die Präambel integraler Bestandteil der Verfassung ist. Als Grundlage der Verfassungskonstruktion greift es dabei auf Art. 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention vom 23. Mai 1969 (WVK)⁸⁹ zurück, der als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Völkerrechts nach Art. III Abs. 3 *lit. b* BiHV Teil der bosnischen Rechtsordnung bildet und bestimmt, daß die Präambel eines völkerrechtlichen Vertrags zu dessen Auslegung herangezogen werden kann.

In verfassungsrechtlicher Hinsicht ist diese Vorgehensweise außergewöhnlich, denn durch Anwendung der WVK qualifiziert der Gerichtshof die bosnische Verfassung im Verhältnis zwischen der Zentralgewalt und den Gliedstaaten als einen völkerrechtlichen Vertrag.⁹⁰ Dies steht im Widerspruch zu der traditionellen bundesstaatlichen Praxis, wonach die Beziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten bei der Beteiligung an einem völkerrechtlichem Abkommen dem Staatsrecht unterstellt bleiben.⁹¹ In Fällen wie der Gründung eines Bundesstaats durch völkerrechtlichen Vertrag⁹² oder dessen völkerrechtlicher Inkorporation⁹³ verliert der Vertrag mit Entstehung des Gesamtstaates normalerweise seinen völkerrechtlichen Charakter und wirkt auf staatsrechtlicher Ebene fort. Anders ist es jedoch im Fall von Bosnien-Herzegowina. Eine Erklärung dafür gibt das Gericht nicht. Sie ergibt sich aber aus dem Gesamtzusammenhang des Vertragswerks: Die Umsetzung der Friedensregelung, worunter auch die Verwirklichung der verfassungsrechtlichen Vorgaben fällt, steht nach wie vor stark unter der Kontrolle der internationalen Staatengemeinschaft. Dies deutet auf den fortbestehenden völkerrechtlichen Kontext der Vereinbarungen hin.⁹⁴

⁸⁸ Vgl. Ziff. 46 des Urteils.

⁸⁹ Die entscheidende Passage lautet: “1. Ein Vertrag ist nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen. 2. Für die Auslegung eines Vertrags bedeutet der Zusammenhang außer dem Vertragswortlaut samt Präambel und Anlagen (jede sich auf den Vertrag beziehende Übereinkunft) ...” (Hervorhebung durch den Verfasser).

⁹⁰ Gem. Art. 2 Abs. 1 *lit. a* der WVK ist die Konvention auf Verträge anwendbar, die dem Völkerrecht unterstellt sind (“governed by international law”).

⁹¹ Vgl. Dörr (Anm. 3), 216 m.w.N.

⁹² Ein Beispiel dafür ist der am 1.7.1867 auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrags entstandene Norddeutsche Bund. Siehe dazu E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. III, 1988, 669 ff. Generell zur Gründung eines Bundesstaates durch völkerrechtlichen Vertrag: J. Kunz, Die Staatenverbindungen, 1929, 626 ff.

⁹³ Ein Beispiel dafür ist die staatsrechtliche Fortgeltung des Einigungsvertrags vom 31.8.1990 im wiedervereinten Deutschland. Unter Zugrundelegung der *Coburg*-Rechtsprechung des BVerfG zu den Eingliederungsverträgen zwischen Bundesländern ging die Bundesregierung bei Vertragsschluß davon aus, der Einigungsvertrag gelte zwischen ihr und der DDR auch nach dem Beitritt fort, und zwar als innerstaatlicher Vertrag. Siehe zur Fortgeltung des Einigungsvertrags als staatsrechtlicher Vertrag, H. Wagner, Der Einigungsvertrag nach dem Beitritt, 1994, 85 ff., 104 ff., 143 sowie P. Badura, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VIII, § 189, Rn. 37 ff.

⁹⁴ Siehe zur Modifikation des traditionellen Bundesstaatskonzepts im Fall von Bosnien-Herzegowina Dörr (Anm. 3), 217, 225 sowie zum völkerrechtlichen Charakter der einzelnen Vereinbarungen des Dayton-Abkommens ders. (Anm. 8), 167.

In bezug auf den Inhalt der Präambel räumt das Gericht ein, daß sich aus dem Wortlaut allein keine endgültigen Schlußfolgerungen bezüglich einer Pflicht zur Gleichbehandlung aller drei Volksgruppen auf dem gesamten Staatsgebiet ableiten lassen.⁹⁵ Allenfalls läßt sich aus dem Vorhandensein anderweitiger Bestimmungen zum Schutz von Minderheiten in der Verfassung⁹⁶ der Gegenschluß ziehen, der Status als "staatstragende Volksgruppe" beinhalte mehr als die bloße Gewährleistung sprachlicher und kultureller Mindestrechte.⁹⁷ Das Gericht behilft sich in dieser Situation mit einem zusätzlichen Hinweis auf die Vorgaben des Demokratieprinzips, welches in Abs.3 der Präambel ("convinced that democratic governmental institutions and fair procedures best produce peaceful relations within a pluralist society") und Art. I Abs.2 BiHV ("Bosnia and Herzegovina shall be a democratic state, which shall operate under the rule of law and with free and democratic elections") geregelt ist. Der letzte Absatz der Präambel müsse im Sinne des Staatsverständnisses ausgelegt werden, welches für ein demokratisch und pluralistisch organisiertes Gemeinwesen charakteristisch sei. Damit konzentriert das Gericht das Auslegungsproblem auf die Frage, ob die Trennung der verschiedenen Volksgruppen und die dadurch bewirkte Aufteilung des Staatsgebiets in unterschiedliche ethnische Zonen ein legitimes Ziel in einer demokratischen Gesellschaft ist.⁹⁸ Es beantwortet diese Frage unter Heranziehung der Rechtsprechung des kanadischen Supreme Court und des Schweizerischen Bundesgerichts, die beide ebenfalls mit dem Problem der Ausgestaltung multi-ethnischer Staatsstrukturen befaßt waren.

In seiner Entscheidung *Reference re Secession of Quebec* hatte der kanadische Supreme Court den Grundsatz aufgestellt, die Verwirklichung der Demokratie setze einen Schutz kultureller Minderheiten voraus, welcher sich insbesondere in politischen Partizipationsrechten äußere, die nicht nur Individuen, sondern auch Gruppen zustehen.⁹⁹ Dies unterstreicht auch Art. 15 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995¹⁰⁰, an das

⁹⁵ Siehe Ziff. 50–52 der Entscheidung.

⁹⁶ Art. II Abs.4 BiHV verbietet eine Diskriminierung aus Gründen "der Vereinigung mit einer nationalen Minderheit". Annex 1 der Verfassung erklärt zwei Übereinkommen zum Schutz von Minderheiten für unmittelbar anwendbar: die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen vom 5.11.1992 sowie das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1.2.1995.

⁹⁷ Siehe dazu Ziff. 63 des Urteils, wo das Gericht darauf hinweist, diese Passage der Präambel sei erst sehr spät in die Verfassung eingefügt worden.

⁹⁸ Vgl. Ziff. 53 des Urteils: "The question thus raised in terms of constitutional law and doctrine is what concept of a multi-national state is pursued by the Constitution of BiH in the context of the entire GFAP and, in particular, whether the Dayton Agreement with its territorial delimitation through the establishment of the two Entities also recognized a territorial separation of the constituent peoples as argued by the RS representatives."

⁹⁹ In Ziff. 64 der Entscheidung (Fn. 65) heißt es: "[...] the values and principles essential to a free and democratic society ... embody ... respect for cultural and group identity, and faith in social and political institutions which enhance the participation of individuals and groups in society."

¹⁰⁰ Dieser lautet: "Die Vertragsparteien schaffen die notwendigen Voraussetzungen für die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten, insbesondere denjenigen, die sie betreffen."

Bosnien-Herzegowina nach Annex 1 der bosnischen Verfassung gebunden ist. Legt man den besonderen Status von Bosniaken, Kroaten und Serben ("as constituent peoples along with others") im Lichte des Demokratieprinzips aus, bedeutet er also, daß keine der drei Volksgruppen im Rahmen des politischen Systems Bosnien-Herzegowinas benachteiligt werden darf. Dies stellt der Gerichtshof in Ziff. 55 seines Urteils fest, wo es mit einem deutlichen Seitenhieb gegen die Bevorzugung der bosnisch-kroatischen Mehrheit nach der Föderationsverfassung ausführt:

"Since effective participation of ethnic groups is an important element of democratic institutional structures in a multi-national state, democratic decision-making would be transformed into ethnic domination of one or even more groups, if, for instance, absolute and/or unlimited veto-power would be granted to them ...".

Das Verfassungsgericht beschränkt die Bedeutung des letzten Absatzes der Präambel aber nicht auf politische Gestaltungsrechte. Wie aus Ziff. 59 des Urteils hervorgeht, sieht es in der Anerkennung der drei Volksgruppen als staatstragende Völker die Gewährleistung einer umfassenden kollektivrechtlichen Gleichheitsgarantie im Verhältnis der verschiedenen ethnischen Gruppen untereinander, die auf dem gesamten Staatsgebiet gilt. Dort heißt es:

"Even if constituent peoples are, in actual fact, in a majority or minority position in the Entities, the express recognition of Bosniacs, Croats and Serbs as constituent peoples by the Constitution of BiH can only have the meaning that none of them is constitutionally recognized as majority, or in other words, that they enjoy equality as groups."

Das in diesen Zeilen anklingende Modell einer Staatsordnung, in der innerstaatliche Grenzen nicht Ausdruck strikter ethnischer Trennung, sondern Innenraum pluralistischer Gesellschaftsstrukturen sind, ist offensichtlich dem Schweizer Vorbild nachempfunden. Als Indiz für das Bestehen eines kollektivrechtlichen Diskriminierungsschutzes, der es verbietet, die Rechte bundesweit gleichgestellter Gruppen in den Landesteilen einzuschränken, in denen sich die jeweilige Gruppe in der Minderheit befindet, führt der Gerichtshof die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts zur Sprachregelung in den Kantonen¹⁰¹ an. Darin hatte das Bundesgericht den Grundsatz aufgestellt, der Gebrauch der vier Schweizer Bundessprachen könne in den Kantonen zwar zum Zweck der Erhaltung der örtlichen Gegebenheiten eingeschränkt werden (sog. Territorialprinzip), dürfe aber nicht zur Unterdrückung der jeweiligen sprachlichen Minderheiten führen.¹⁰² Das bosnische Verfassungsgericht zieht anschließend die Parallele: ebenso wie in der Schweiz die territoriale Aufteilung des Bundesgebiets in

¹⁰¹ Vgl. BGE 106, Ia 299 (*Brunner gegen Tiefnig*), Urteil vom 25.4.1980 sowie BGE 122 I 236 (*Jorane Althaus gegen Einwohnergemeinde Mörigen und Erziehungsdirektion Bern*), Urteil vom 15.7.1996, im Internet abrufbar unter <http://www.eurospider.ch/cgi-bin>.

¹⁰² Vgl. Ziff. 2 lit. a der Rs. *Brunner gegen Tiefnig*: "Die Kantone sind ... befugt, Maßnahmen zu ergreifen, um die überlieferten Grenzen der Sprachgebiete und deren Homogenität zu erhalten, selbst wenn dadurch die Freiheit des Einzelnen, seine Muttersprache zu benutzen, beschränkt wird. Solche Maßnahmen müssen aber verhältnismäßig sein, d.h. sie haben ihr Ziel unter möglichster Schonung der Würde und Freiheit des Einzelnen zu erreichen."

Kantone die Rechte der sprachlichen Minderheit nicht aufhebe, lasse auch in Bosnien-Herzegowina die innerstaatliche Grenze zwischen den beiden Teilrepubliken deren Status als gleichberechtigte Volksgruppe nicht entfallen.¹⁰³

Diese Ausführungen sind eindeutig gegen Art. 1 der Verfassung der Republik Srpska gerichtet, der diesem Grundsatz klar zuwiderläuft. In den Ziff. 60 und 61 des Urteils spricht das Verfassungsgericht dann deutliche Worte:

“60. In conclusion, the constitutional principle of collective equality of constituent peoples following from the designation of Bosniacs, Croats and Serbs as constituent peoples prohibits any special privilege for one or two of these peoples, any domination in governmental structures or any ethnic homogenization through segregation based on territorial separation.

“61. [...] Hence, despite the territorial delimitation of Bosnia and Herzegovina by the establishment of the two Entities, this territorial delimitation cannot serve as a constitutional legitimation for ethnic domination, national homogenization or a right to uphold the effects of ethnic cleansing.”

Das Ergebnis, zu dem das Gericht an dieser Stelle kommt, ist sicherlich in vielerlei Hinsicht begrüßenswert. Aus juristischer Sicht ist es allerdings nicht ganz unproblematisch.¹⁰⁴ Die Begründung der Richter wirkt insgesamt sehr ergebnisorientiert. Dem Gericht ist zwar darin zuzustimmen, daß die geographische und ethnische Trennung der Teilrepubliken nicht – wie der Vertreter der Republik Srpska behauptet hatte – eine Art ungeschriebene Geschäftsgrundlage des Dayton-Abkommens ist.¹⁰⁵ Auch hat die teleologische Auslegungsmethode, der sich die Richter hier in großzügiger Weise bedienen¹⁰⁶, gerade bei völkerrechtlichen Verträgen eine besonders wichtige Bedeutung.¹⁰⁷ Doch Ziel und Zweck eines völkerrechtlichen Vertrags sind nach dem – in der WVK niedergelegten und heute herrschenden – Ansatz der objektiven Vertragsauslegung¹⁰⁸ dem Vertragswerk selbst zu entnehmen. Bei seiner Auslegung dessen, was in der bosnischen Verfassung verankert ist, geht das Verfassungsgericht hier sehr weit. Die Präambel

¹⁰³ Vgl. Ziff. 59 des *Izetbegovic III*-Urteils.

¹⁰⁴ Dies zeigt sich schon an dem großen Begründungsaufwand, den der Gerichtshof betreiben muß, um seine Position nachzuweisen. Die ganze Fülle der Argumente ist in Ziff. 74 des Urteils aufgeführt, wo es heißt: “In the final analysis, based on the text of the Preamble in connection with the institutional provisions of the Dayton Constitution, regarding the legislative history and taking the functions of the entire GFAP – of which the Constitution is part – into due account, the Constitutional Court finds that the provision of Article 1 of Republika Srpska violates the constitutional status of Bosniacs and Croats designed to them through the last line of the Preamble and the positive obligations of the RS which follow from Article II. 3. M and II. 5 of the Constitution of BiH.”

¹⁰⁵ Vgl. Ziff. 73 des Urteils zur Widerlegung dieses Einwandes durch den Gerichtshof.

¹⁰⁶ Siehe insbesondere Ziff. 72 ff. des Urteils (“functional interpretation of the Constitution of BiH”).

¹⁰⁷ Ausdruck dessen sind u. a. der Effektivitätsgrundsatz (“*effet utile*”) sowie die vom IGH begründete *implied powers*-Lehre, vgl. ICJ Rep. 1949, 182.

¹⁰⁸ Danach ergeben sich Ziel und Zweck des Vertrags aus dem geschriebenen Vertragstext, d. h. aus dem regelnden Teil des Vertrags, aus der Präambel sowie aus eventuellen Anhängen, nicht hingegen aus einem anderweitig ergründeten Parteiwillen. Vgl. Heintschel von Heinegg, in: K. Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 1999, § 11, Rn. 5, 10, 15.

selbst hat nur einführenden Charakter. Ihr letzter Absatz (“Bosniacs, Croats, and Serbs ... hereby determine that the Constitution ... is as follows”) bestimmt in erster Linie, wer Inhaber der verfassungsgebenden Gewalt ist, nicht aber, was Inhalt der Verfassung selbst ist. Es fällt schwer, aus diesen unklaren Vorschriften verfassungsrechtliche Pflichten oder auch nur Strukturprinzipien abzuleiten, die nicht nur für den Gesamtstaat, sondern auch für die Gliedstaaten gelten sollen.¹⁰⁹ Auch der Verweis auf das Demokratieprinzip bleibt sehr vage. Die konkreteste Vorgabe findet sich wiederum in der Präambel, wo nicht mehr als ein allgemeines Bekenntnis zu demokratischen Staatsstrukturen in einer – nicht näher bestimmten – pluralistischen Gesellschaft abgegeben wird. Gemessen an der enormen Tragweite, welche die Entscheidung für die Verfassungsstruktur der beiden Teilrepubliken hat, ist die Begründung des Gerichts in diesem Punkt sehr gewagt; so gewagt, daß sogar einer der drei internationalen Richter, deren Votum für den Ausgang der Entscheidung maßgeblich war, in diesem Punkt gegen seine Kollegen stimmte.¹¹⁰ Wie die vier überstimmten Richter in ihren abweichenden Sondervoten zutreffend aufzeigen, ist die Entscheidung des Gerichts folglich in diesem Punkt nicht von der Mehrheit der Mitglieder gedeckt.¹¹¹ Dies spielt jedoch im Endeffekt keine entscheidende Rolle. Dasselbe Ergebnis läßt sich, wie der Gerichtshof anschließend aufzeigt, nämlich ohne Rückgriff auf den – eher Verwirrung als Klarheit bringenden – “konstitutiven” Status der drei Volksgruppen begründen: über die Anwendung der zahlreichen menschenrechtlichen Bestimmungen des Dayton-Abkommens.

b. Die menschenrechtlichen Vorgaben des Dayton-Abkommens

Eine besonders wichtige Funktion hat in diesem Zusammenhang der – in dieser Form einzigartige – Schutz von Flüchtlingen und Vertriebenen nach dem Dayton-Abkommen. Ein Vorläufer der jetzigen Regelungen sind die Bestimmungen des

¹⁰⁹ Ebenso Richter H. Danelius in seinem zustimmenden Sondervotum zu der *Izetbegovic III*-Entscheidung: “Thus, in so far as the said provision of the Preamble refers to the three peoples as constituent peoples, it does so in the context of the adoption and enactment of the BiH Constitution only, and this provision cannot be considered to lay down any rule of a normative character or to create any concrete constitutional obligations. It follows that there is no sufficient basis for finding Article 1 of the RS Constitution to violate the last paragraph of the Preamble of the BiH Constitution”. Vgl. Positive Separate Opinion by Judge Danelius, 5–6.

¹¹⁰ Die Auslegung des letzten Absatzes der Präambel durch den Gerichtshof wird von dem sonst mit der Mehrheit stimmenden Richter Danelius nicht getragen. Siehe Anm. 108.

¹¹¹ Siehe die abweichenden Sondervoten der Richter V. Popovic, M. Zovko, Z. Miljho und S. Savic, jeweils in englischer Übersetzung abrufbar auf der Homepage des bosnischen Verfassungsgerichts unter <http://www.ustavisud.ba>. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß auch die Venedig-Kommission in ihrem Gutachten zur Vereinbarung der Gliedstaatenverfassungen mit der Gesamtstaatsverfassung den Standpunkt bezogen hat, daß die Präambeln der beiden Teilrepubliken zumindest im Lichte der Präambel der bosnischen Verfassung unbedenklich seien. Vgl. Venice Commission, Opinion on the Compatibility of the Constitution of the Federation of BiH and the Constitution of the Republika Srpska with the Constitution of BiH, abrufbar unter <http://www.coe.int>.

Pariser Friedensabkommens zur Beilegung des Konfliktes in Kambodscha¹¹², in dem sich der Konfliktstaat dazu verpflichtete, jede mögliche Anstrengung zu unternehmen, um die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen für die freiwillige Rückkehr und Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen zu schaffen (Art. 19), einschließlich der Gewährleistung eines sicheren und würdigen Lebens, frei von Einschüchterung und Zwang (Art. 20). Das Dayton-Abkommen geht jedoch noch einen Schritt weiter. Es sieht in der Gesamtstaatsverfassung und in Annex 7 des Dayton-Abkommens alle diejenigen Rechtsfolgen vor, die nach den Grundsätzen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit bei Verursachung von Flucht- und Vertreibung¹¹³ denkbar sind: ein uneingeschränktes Rückkehrrecht, die Wiedergutmachung durch Restitution oder Entschädigung und die Verpflichtung zum Schutz der Heimkehrer sowie zur Beseitigung diskriminierender Gesetze und Verwaltungspraktiken.

Für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit von Art. 1 der Verfassung der Republik Srpska sowie Art. 1 Abs.1 der Föderationsverfassung sind vor allem die Regelungen in Annex 7 des Dayton-Abkommens maßgeblich, die über den Verweis in Art. II Abs.5 BiHV¹¹⁴ Bestandteil der bosnischen Verfassung sind. Art. I Abs.3 des Annex 7 verpflichtet die Vertragsparteien – d. h. auch die beiden Teilrepubliken – dazu, alle notwendigen Schritte einzuleiten, um die sichere und freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen zu gewährleisten. Insbesondere müssen sie die folgenden vertrauensbildenden Maßnahmen treffen:

- “a) the repeal of domestic legislation and administrative practices with discriminatory intent or effect;
- b) the prevention and prompt suppression of any written or verbal incitement, through media or otherwise, of ethnic or religious hostility or hatred;
- c) the dissemination, through the media, of warnings against, and the prompt suppression of, acts of retribution by military, paramilitary, and police services, and by other public officials or private individuals;
- d) the protection of ethnic and/or minority populations wherever they are found and the provision of immediate access to these populations by international humanitarian organizations and monitors.”

Anhand dieser Vorschriften zeigt sich, daß der Schutz vor ethnischer Diskriminierung neben der Wiederherstellung des Friedens eines der Hauptanliegen des Dayton-Abkommens ist, welches nicht nur als abstraktes Handlungsziel konzipiert ist, sondern konkrete Auswirkungen auf die Rechtsordnung der beiden Teil-

¹¹² Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict, 23.10.1991, abgedruckt in: I.L.M. 31 (1992), 183 ff.

¹¹³ Näher dazu: A. Achermann, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit fluchtverursachender Staaten, 1997, 249 ff.

¹¹⁴ Dort heißt es: “All refugees and displaced persons have the right freely to return to their homes of origin. They have the right, in accordance with Annex 7 to the General Framework Agreement, to have restored to them property of which they were deprived in the course of hostilities since 1991 and to be compensated for any such property that cannot be restored to them.” (Hervorhebung durch den Verfasser).

republiken hat. Sowohl die Republik Srpska als auch die Föderation haben durch Billigung der umfassenden menschenrechtlichen Garantien in Annex IV, Annex VI¹¹⁵ und Annex VII des Dayton-Abkommens objektiv-rechtliche Verpflichtungen übernommen, welche ihrer Verfassungsautonomie Grenzen setzen. Doppelten Schutz genießen dabei die Angehörigen geflüchteter oder vertriebener Volksgruppen, und zwar zum einen über das Diskriminierungsverbot aus Art. II Abs. 4 BiHV¹¹⁶, und zum anderen über Art. I Abs. 3 *lit. a* von Annex 7, der die Beseitigung ("repeal") jeglicher Rechtsetzung "mit diskriminierender Wirkung" gegenüber Flüchtlingen und Vertriebenen anordnet und dadurch die Aufrechterhaltung vorhandener ethnischer Ungleichheiten untersagt.¹¹⁷ Sollte eine diskriminierende Wirkung nicht nachweisbar sein, reicht die Feststellung einer diskriminierenden Absicht, um die Beseitigungspflicht zu begründen.

Art. I Abs. 3 *lit. b, c* und *d* des Annex 7 sowie Art. III Abs. 2 *lit. c* BiHV¹¹⁸ verdeutlichen, daß die Teilrepubliken darüber hinaus positive Schutzpflichten¹¹⁹ gegenüber Flüchtlingen und Vertriebenen treffen. Sie müssen nicht nur angemessene Rahmenbedingungen für die Rückkehr dieser Personen schaffen, sondern bestimmte Rechtsgüter wie Leib und Leben, Eigentum und das Recht auf Freizügigkeit vor Beeinträchtigungen von staatlicher und privater Seite schützen.¹²⁰ Der Schutz nach dem Dayton-Abkommen umfaßt also nicht nur ein Verbot von Un-

¹¹⁵ Die Human Rights Chamber hat aus der Verpflichtung der Vertragsparteien nach Art. I des Annex 6 ("secure to all persons within their jurisdiction the highest level of internationally recognized human rights and fundamental freedoms") positive Schutzpflichten abgeleitet. Vgl. HR Chamber, Decision on Admissibility and Merits in the case of *Esfak Pletilic and others*, No. 98/659, vom 10.9.1999, 16, Ziff. 87.

¹¹⁶ Dieser lautet: "The enjoyment of the rights and freedoms provided for in this Article or in the international agreements listed in Annex I to the Constitution shall be secured to all persons in Bosnia and Herzegovina without discrimination on any ground such as sex, race, color, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status." (Hervorhebung durch den Verfasser).

¹¹⁷ Das Verfassungsgericht identifiziert vier verschiedene Arten von Diskriminierung, die nach Art. I Abs. 3 *lit. a* des Annex 7 verboten sind. Es sind folgende Fälle: "a) the law discriminates on its face, i.e. by its explicit terms using the criteria such as language, religion, political or other opinion, national origin, association with a national minority or any other status for the classification of categories of people which will then be treated differently on that basis ...; b) the law, although neutral on its face, is administered in a discriminatory way; c) the law, although it is neutral on its face and is applied in accordance with its terms, was enacted with a purpose of discriminating, as shown by the law's legislative history, statements made by legislators, the law's disparate impact, or other circumstantial evidence of intent; d) the effects of past *de jure* discrimination are upheld by the respective public authorities on all state levels, not only by their actions but also through their inaction." Vgl. Ziff. 79 des *Izetbegovic III*-Urteils.

¹¹⁸ Dort heißt es: "The Entities shall provide a safe and secure environment for all persons in their respective jurisdictions, by maintaining civilian law enforcement agencies operating in accordance with internationally recognized standards and with respect for the internationally recognized human rights and fundamental freedoms referred to in Article II above, and by taking such other measures as appropriate."

¹¹⁹ Zu den Fallgruppen grundrechtlicher Schutzpflichten in Deutschland: E. Klein, Grundrechtliche Schutzpflicht des Staates, NJW 1989, 1633 ff. sowie J. Isensee, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/Kirchhoff (Anm. 18), Bd. IV, 143, (181 ff.).

¹²⁰ Siehe auch Ziff. 81 des Urteils.

gleichbehandlungen aus ethnischen Gründen, sondern auch das Verbot, Verfassungsbestimmungen anzuwenden oder beizubehalten, welche als Anreiz oder Billigung diskriminierender Praktiken zu Lasten von Flüchtlingen und Vertriebenen aufgefaßt werden könnten.¹²¹

Art. I der Verfassung der Republik Srpska widerspricht diesen Vorgaben. Bosniaken und Kroaten werden darin nicht als staatstragende Völker, sondern als normale Staatsangehörige ("citizens") der Teilrepublik bezeichnet, wodurch sie gegenüber der serbischen Bevölkerung schlechter gestellt werden. In der Praxis zeigt sich diese Ungleichbehandlung unter anderem in der ethnisch homogenen Besetzung von Verwaltung und Justiz. Die Tatsache, daß Serben in der Republik Srpska bevölkerungsmäßig in der Mehrheit sind, ist dafür – wie das Verfassungsgericht zutreffend aufzeigt – kein ausreichender Rechtfertigungsgrund.¹²² Zudem bewirkt Art. I der Verfassung der Republik Srpska, daß bosnische und kroatische Flüchtlinge von einer Rückkehr in die Republik Srpska abgehalten werden. Man kann dahinter eine diskriminierende Absicht vermuten.¹²³ Jedenfalls wird der Verpflichtung zur Schaffung positiver Rahmenbedingungen für die Heimkehr der vertriebenen Minderheiten durch diese Bestimmung nicht ausreichend Rechnung getragen, wie die niedrigen Rückkehrerzahlen von Angehörigen ethnischer Minderheiten beweisen.

Wie das Gericht anschließend darlegt, legitimiert Art. I der Verfassung der Republik Srpska eine unterschwellige Grundhaltung in der serbischen Teilrepublik, die dazu beiträgt, den – durch ethnische Säuberungen und falsch verstandenen Nationalismus geprägten – *status quo* aufrechtzuerhalten.¹²⁴ Dies ist mit den Ver-

¹²¹ Ebenso Richter Danelius, der in diesem Punkt der Urteilsbegründung dem Gerichtshof zustimmt. Vgl. Positive Separate Opinion by Judge Hans Danelius, 7–8.

¹²² Siehe Ziff. 96 der *Izetbegovic III*-Entscheidung: "However, ethnic segregation can never be a legitimate aim with regard to the principles of 'democratic societies' as required by the European Human Rights Convention and the Constitution of BiH. Nor can ethnic segregation or, the other way round, ethnic homogeneity based on territorial separation serve as a means to uphold peace on these territories."

¹²³ Darauf deutet die folgende Äußerung des serbischen Vertreters in dem Verfahren hin: "It is entirely clear that the RS can be called a State because the statehood is the expression of her original, united, historical national movement of her nation which has a united ethnic basis and forms an independent system of power in order to live really independently, although as an independent entity in the framework of a complex state community." (Hervorhebung durch den Verfasser). Vgl. Ziff. 13 des *Izetbegovic III*-Urteils.

¹²⁴ Vgl. auch Ziff. 95 des *Izetbegovic III*-Urteils: "In conclusion the Court finds, that, after the Dayton-Agreement came into force, there was and is systematic, long-lasting, purposeful discriminatory practice of the public authorities of RS in order to prevent so-called minority returns either through direct participation in violent incidents or by abstaining from the obligation to protect people against harassment, intimidation or violent attacks solely based on the ground of ethnic origin, let alone the failure 'to create the necessary political, economic and social conditions conducive to the voluntary return and harmonious reintegration' which follows from the right of all refugees and displaced persons freely to return to their homes of origin ... Art. 1 with the wording 'the RS is the State of the Serb people' has to be taken literally and provides the necessary link with the purposeful discriminatory practice of the authorities with the effect of upholding the results of past ethnic cleansing."

pflchtigungen aus Art. I Abs.3 *lit.* a von Annex 7 und Art. II Abs.5 BiHV unvereinbar.

Etwas schwieriger ist die Situation hinsichtlich Art. 1 Abs.1 der Föderationsverfassung zu beurteilen, der – ähnlich wie Art. I der Verfassung der Republik Srpska – zwischen staatstragenden Völkern (“constituent peoples”) und Staatsangehörigen (“citizens”) unterscheidet, neben Bosniaken und Kroaten als staatstragenden Völkern aber die Kategorie der “anderen” (“others”) einführt, deren genauer Status nach dem Wortlaut der Vorschrift unklar bleibt.¹²⁵ Aus dem Zusammenhang der Verfassung ergibt sich jedoch, daß die sogenannten “anderen”, d.h. im wesentlichen die serbischen Bürger der Teilrepublik, Bosniaken und Kroaten keineswegs gleichgestellt sind.¹²⁶ Die Föderationsverfassung sieht – wie eingangs dargestellt – im Rahmen der Regierungsarbeit und der parlamentarischen Entscheidungsfindung klare Privilegien zugunsten der beiden letztgenannten Volksgruppen vor. Diese lassen sich nicht objektiv rechtfertigen.¹²⁷ Im Gegenteil, der Gerichtshof sieht in allen Bestimmungen, die Bosniaken und Kroaten bei der Besetzung oder Ausübung politischer Ämter ein ausschließliches Vorrecht oder Vetorecht einräumen, einen Verstoß gegen Art. 5 *lit.* c des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung¹²⁸, der Ungleichbehandlungen aufgrund der ethnischen Herkunft¹²⁹ bei der Ausübung bestimmter politischer Rechte (aktives und passives Wahlrecht, Beteiligung an der Führung öffentlicher Angelegenheiten) verbietet. Ferner erblickt er darin eine Verletzung von Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK. In Ziff. 124 der Entscheidung heißt es:

“[...] a combined system of ethnic representation and veto-power for one ethnic group – which is defined as a constituent people, but constitutes a parliamentary minority – does not only infringe the collective equality of constituent peoples, but also the individual right to vote and to stand as a candidate for all other citizens to such an extent that the very essence and effectiveness of the ‘free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature’ is seriously impaired.”

Insgesamt besteht auch hier der Verdacht, daß der – mit verfassungsrechtlichen Nachteilen verbundene – Sonderstatus als “andere Volksgruppe” i.S.v. Art. I Abs.1 der Föderationsverfassung den legitimatorischen Rückhalt für eine Diskri-

¹²⁵ Die Formulierung “Bosniacs and Croats as constituent peoples together with others, and the citizens from the territory of the Federation of Bosnia and Herzegovina ... transform the internal structure of the territory” läßt offen, ob nur die mehrheitlichen Bosniaken und Kroaten oder auch andere Volksgruppen staatstragende Funktion haben.

¹²⁶ Vgl. Ziff. 104 der *Izetbegovic III*-Entscheidung: “[...] this category of ‘others’ is only a half-hearted substitute for the status of constituent peoples and the privileges they enjoy according to the Federation Constitution.”

¹²⁷ Siehe auch Ziff. 127 des Urteils: “In conclusion, Bosniacs and Croats, on the basis of the contested Article I. 1 (1) enjoy a privileged position which cannot be legitimized since they are neither on the level of the Federation nor on the level of Bosnia and Herzegovina in the factual position of an endangered minority which has to preserve its existence.”

¹²⁸ Vgl. Ziff. 115ff. der *Izetbegovic III*-Entscheidung.

¹²⁹ Nach Art. 1 der Konvention fällt unter Rassendiskriminierung auch eine Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft.

minierungspraxis staatlicher Organe in der Teilrepublik bildet. Die statistischen Angaben über die Heimkehr serbischer Flüchtlinge oder Vertriebenen in die Föderation belegen diese These.¹³⁰ Dies rechtfertigt es, nicht nur einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot in Art. II Abs.4 der bosnischen Verfassung anzunehmen, sondern ebenso eine Verletzung der Pflicht zur Gewährleistung angemessener Rahmenbedingungen für die Heimkehr und Integration von Vertriebenen und Flüchtlingen.¹³¹

III. Die Bedeutung des Urteils für den Friedensprozeß in Bosnien-Herzegowina

Insgesamt ist das Urteil der Versuch, die bisher wenig erfolgreiche Integration eines Landes voranzutreiben, das noch immer sichtlich von den Folgen der ethnischen Säuberungen nach 1991 geprägt ist. Mehrere Dinge sind an der Entscheidung des Verfassungsgerichts bemerkenswert.

Positiv ist zunächst einmal zu vermerken, daß das Gericht eine Seite des Dayton-Abkommens zum Vorschein gebracht hat, die bei den Staatsorganen und Amtsinhabern der beiden Teilrepubliken offensichtlich in Vergessenheit geraten war: nämlich die Verankerung strenger menschenrechtlicher Diskriminierungsverbote und Schutzpflichten im Dayton-Abkommen, die dem Ausbau der beiden Gebietseinheiten zu ethnisch homogenen Machtzentren der jeweils mehrheitlich vertretenen Volksgruppe entgegensteht. Die Richter haben deutlich gemacht, daß die Grundsätze wie ethnische Gleichberechtigung oder das Rückkehrrecht von Flüchtlingen und Vertriebenen keine leeren Worthülsen der Gesamtstaatsverfassung sind, sondern auf der Ebene der Gliedstaaten effektiv umgesetzt werden müssen. Für das Friedensmodell von Dayton ist dies ein großer Schritt nach vorne. Nur durch die Umsetzung der menschenrechtlichen Vorgaben des Vertragswerks im Verfassungssystem der Teilverbände kann nämlich auf längere Sicht das friedliche und multi-ethnische Staatswesen entstehen, welches die Vertragspartner bei der Friedenslösung für Bosnien-Herzegowina im Sinn hatten.

Durch die Entscheidung sind aber längst nicht alle Probleme gelöst. Es bleibt die Inkongruenz der menschenrechtlichen Verfassungsvorschriften mit der institutionellen Struktur des Gesamtstaates. Die Entscheidungsmuster auf der Bundesebene sind nach wie vor stark am Leitbild ethnischer "checks and balances" ausgerichtet, was sich teilweise zu Lasten der ethnischen Minderheiten in den jeweiligen Teilrepubliken auswirkt. In manchen Fällen empfiehlt es sich aus staats-

¹³⁰ Vgl. die Zahlen in Anm. 52 sowie deren Bewertung durch den Gerichtshof in Ziff. 135 des Urteils: "Again this comparison obviously demonstrates that such a tremendous discrepancy according to the ethnic origin of the refugees and displaced persons cannot be explained by the overall economic and social conditions but provides clear evidence of differential treatment vis-à-vis refugees and displaced persons solely on the ground of ethnic origin."

¹³¹ Vgl. Ziff. 139 des Urteils: "It thus follows from the 'totality of circumstances' that the designation of Bosniacs and Croats as constituent peoples in Art. I 1. (1) of the Constitution of the Federation has a discriminatory effect and also violates the right to liberty of movement and residence and the right to property as guaranteed by Article II paragraphs 3 and 4 in connection with paragraph 5 of the Constitution of BiH."

organisationsrechtlicher Perspektive für Flüchtlinge und Vertriebene geradezu, in dem Teil des Bundesgebiets zu bleiben, in dem sie – ethnisch gesehen – zur Mehrheit gehören. Dies verdeutlichen die folgenden Beispiele. Gemäß Art. IV Abs. 1 der bosnischen Verfassung besteht das “Haus der Völker” aus fünfzehn Abgeordneten, wovon zwei Drittel aus der Föderation Bosnien-Herzegowina und ein Drittel aus der Republik Srpska zu benennen sind. Dies ist aus Gesichtspunkten der Parität durchaus nachvollziehbar. Derselbe Artikel bestimmt jedoch zusätzlich, daß alle fünf Vertreter, die aus der Republik Srpska entsandt werden, Serben sein müssen. Für die zehn Vertreter aus der Föderation bestehen ähnliche ethnische Erfordernisse: fünf von ihnen müssen Bosniaken sein, die anderen fünf Kroaten. Dadurch ist es Serben verwehrt, in der Föderation für das Haus der Völker zu kandidieren. Ebenso wird Bosniaken und Kroaten die Möglichkeit genommen, sich in der Republik Srpska für dieses Amt zu bewerben. Identische Grundsätze gelten für die Besetzung des Präsidiums. Nach Art. V BiHV muß der Vertreter aus der Republik Srpska ein Serbe sein. Unter den zwei Repräsentanten der Föderation muß wiederum ein bosnischer und ein kroatischer Vertreter sein.

Diese Ethnisierung politischer Partizipationsrechte ist nicht nur aus völkerrechtlicher Hinsicht bedenklich¹³², sondern wirkt sich ebenso kontraproduktiv auf die Menschenrechtsgewährleistungen der bosnischen Verfassung aus.¹³³ Die Begründung, die das Verfassungsgericht für diese Inkonsistenz anführt, ist dürftig. Anstatt – wie bei der Föderationsverfassung – den Widerspruch zu internationalen Menschenrechtsgarantien aufzuzeigen, begnügt es sich mit der Erklärung, daß die institutionellen Strukturprinzipien der bosnischen Verfassung jedenfalls keine Modellfunktion für die Gliedstaatenebene haben.¹³⁴ Dem fügt er hinzu:

“[...] insofar as these special collective rights [for the representation and participation of the constituent peoples in the institutions of BiH] might violate the non-discrimination provisions ..., they are legitimized only by their constitutional rank and therefore have to be narrowly constructed.”

Es wird auf Dauer schwer fallen, ethnische Vorrechte und Diskriminierungspraktiken auf der Ebene der Teilrepubliken zu bekämpfen, wenn die Staatsorgane des Gesamtstaats selbst nach einem strengen ethnischen Verteilungsschlüssel ernannt und gewählt werden, der die Kandidatur von Angehörigen bestimmter ethnischer Minderheiten von vornherein ausschließt.

Grund zum Nachdenken gibt ferner die Tatsache, daß mit dem bosnischen Verfassungsgericht gerade dasjenige Organ den Friedensprozeß von Dayton neu angestoßen hat, welches nicht auf der Basis ethnischer Vetorechte operiert; vielmehr noch: Die Entscheidung wäre so nie zustande gekommen, wenn das Gericht nicht

¹³² Man kann darin nicht nur einen Verstoß gegen die Diskriminierungsverbote in Art. 2 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) sowie Art. 14 EMRK sehen, sondern ebenso eine Verletzung von Art. 5 *lit. c* der Anti-Rassendiskriminierungskonvention und Art. 25 IPbPR. Vgl. Slye (Anm. 2), 464–465.

¹³³ Kritisch ebenfalls M. Cox, *The Right to Return Home: International Intervention and Ethnic Cleansing in Bosnia and Herzegovina*, ICLQ Vol. 47 (1998), 599, (610).

¹³⁴ Vgl. Ziff. 68 der *Izetbegovic III*-Entscheidung.

mit drei internationalen Richtern, sondern ethnisch paritätisch besetzt gewesen wäre. Das Urteil beruht auf einer knappen fünf zu vier Mehrheit. Die drei internationalen Richter überstimmten zusammen mit ihren beiden bosnischen Kollegen die serbischen und kroatischen Richter. Die vier überstimmten Richter werfen dem Gericht vor, es habe sich durch die Entscheidung von einem Hüter der Verfassung ("guardian of the Constitution") zum Verfassungsgeber ("framer of the Constitution") erhoben.¹³⁵ Dies veranschaulicht, auf welcher dünner Basis das Friedensmodell von Dayton steht.

Setzen die beiden Teilrepubliken die verfassungsrechtlichen Vorgaben des *Izetbegovic III*-Urteils nicht freiwillig um, wird letztlich nichts anderes übrig bleiben, als daß der Hohe Repräsentant – wie so häufig – selbst eingreift und die notwendigen Verfassungsänderungen per Gesetz festlegt.

Summary¹³⁶

The Constitutional Equality of the three Ethnic Groups in the two Bosnian Entities – New Hope for the Dayton Peace Agreement?

A Comment on the Third Partial Decision of the Bosnian Constitutional Court in the *Izetbegovic*-Case

Five years after the entry into force of the Dayton Peace Agreement (DPA) in December 1995, the future of Bosnia and Herzegovina (BiH) is still uncertain. Although the DPA has provided a comprehensive framework for the reconstruction of a stable legal and political system in the country, some of the most crucial questions are still unsolved. The military provisions of the agreement have been successfully implemented, but the civilian provisions have partly remained unenforced.

Intervention in BiH, both in the conflict itself and in the reconstruction of society, was undertaken with the aim of opposing ethnic nationalism and outlawing ethnic cleansing. Although there have been generally positive developments towards a durable constitutional settlement and the establishment of the rule of law, there have not been, as yet, any clear signs of substantive change in the core issues of ethnic division, refugee returns and political reintegration.

In several cases, the national legislative has been blocked by the exercise of ethnic veto rights or boycotts. In addition, the three ethnic groups, Bosniacs, Croats and Serbs, have continued to implement their own laws well after Bosnia's institutions have begun to func-

¹³⁵ Vgl. die abweichenden Sondervoten von Richter V. Popovic, M. Zovko, Z. Miljho und S. Savic (Anm. 111).

¹³⁶ Summary by the author.

tion. Particular concern is also raised by the low percentage of minority returns. During the war, about two million persons were forced to leave their homes. This process resulted in an ethnic homogenization of certain parts of BiH, whereby e.g. Bosniacs and Croats are now a minority in the Republika Srpska, while Serbs are a minority in the Federation. With less than ten percent of all returns, returns of refugees across ethnic divides remain almost non-existent. Those, who have attempted to return or to reclaim lost property, have met with opposition ranging from administrative obstacles to armed mobs.

The drafters of the Constitution of BiH, which came into being as Annex 4 to the DPA, tried to address these issues by creating a highly decentralised federal state structure, that is intended to guarantee independence and power sharing among the three ethnic groups.

The state system, which has emerged from the DPA provisions, is difficult to qualify. The state of BiH consists of two entities: one republic, the Republika Srpska (RS), and one federation, the Federation of BiH, each of which has its own constitution. The political system thereby established may be best characterised as federal, although it contains some confederal elements. The Constitution of BiH establishes a weak central government with limited and enumerated powers, such as foreign policy, customs, monetary policy, inter-entity transportation, criminal enforcement and immigration and refugee policy. The lower levels of governments have correspondingly more power and autonomy. All powers not expressly granted to the national government belong to the entities, i.e.: judiciary, police, military affairs etc. Furthermore, each entity has certain foreign relations powers which a constituent component in a federal state normally does not have. Both entities may enter into "special parallel relationships with neighbouring states consistent with the sovereignty and territorial integrity of Bosnia and Herzegovina." At the same time, however, any law or act of an entity inconsistent with the Constitution of BiH is superseded. Moreover, the entities do not have the ability to create their own powers. The *Kompetenz-Kompetenz* lies with the national institutions. This is probably the strongest argument against a confederal state structure in BiH.

While it is true that the achievements of the Dayton Agreement, notably the cessation of hostilities, should not be underestimated, it is obvious that BiH still struggles with the controversy between ethnic division on the one hand, and the reversal of ethnic cleansing and the creation of a new, pluralist society on the other.

The territorial division of BiH (Federation of BiH 51%, Republika Srpska 49%) into two entities with far-reaching competences is the result of a political compromise, by which the different conflicting parties were brought to a consent on ending the war and preserving the sovereignty and territorial integrity of BiH. Unfortunately, the solution agreed upon has not solved the problem of ethnic fragmentation within BiH. The weakness of the common institutions has created a situation in which the entities built up institutional and governmental structures that are premised on separation rather than on national integration. A good example is Art. 1 of the RS Constitution, which provides that the "Republika Srpska shall be the State of the Serb people and of all its citizens." Similar tendencies may be detected in the Constitution of the Federation of BiH, which reserves special privileges and veto powers to Bosniac and Croat representatives.

Another striking feature of the DPA is the institutionalization of ethnicity. This is clearly reflected in the Preamble of the Bosnian Constitution, which defines Bosniacs, Croats and Serbs as "constituent peoples" of BiH, while "others" and "citizens" are mentioned only in passing. The emphasis on ethnicity has resulted in a constitutional structure

that incorporates ethnic checks and balances into the decision-making structure of the national institutions. In most of the national institutions except the Central Bank and the Constitutional Court, each of the constituent peoples is represented equally and vested with the power to veto decisions that affect their vital interests. These checks and balances have a double function: first, they guarantee a balance between competing functional branches of government. Second, they provide equal powers between the three ethnic groups. Nonetheless, it is hardly surprising that the use of ethnic prerogatives has on several occasions contributed to a temporary paralysis of the national institutions, which could only be overcome by interventions of the High Representative, who is the final authority regarding the civilian implementation of the DPA and has grown into the most important actor for the functioning of the state by using its authorities in the legislative and executive branch of power.

Moreover, in some cases, the Constitution requires that a certain percentage of government offices be reserved not only for representatives of the different ethnic groups, but also for individuals, who themselves are of a certain ethnicity. These ethnic requirements for government officeholders and representatives have several negative effects. First, they create constitutionally based incentives for ethnic groups to congregate in separate territories. Second, they make certain citizens of the two entities ineligible for some representative offices based solely on their ethnicity, which raises serious concerns with regard to international prohibitions against discrimination and the right to political participation.

Counterbalancing this, however are explicit and extensive guarantees for individual human rights and equally explicit rejections of any discrimination on ethnic grounds. In this regard, one of the most significant features of the DPA is that it devotes great attention to the issue of protecting refugees and displaced persons. Article 2 (5) of the Constitution of BiH and Article 1 of Annex 7 to the DPA enunciate the right of all refugees and displaced persons "freely return to their homes of origin" and the obligation of the parties to the DPA to accept these persons. In addition, the parties specifically agree to repeal discriminatory legislation, suppress incitement of ethnic or religious hostility and acts of retribution by public or private individuals or forces (Article 1 (3) of Annex 7).

Taking a closer look, the structure of the DPA therefore appears internally contradictory, since, while institutionalizing an ethnically based democracy, it also establishes a viable counter-balance against disintegrative tendencies by imposing positive obligations on the public authorities to take action against discriminatory acts by state or private actors.

In a decision, handed down on July 1, 2000, the Bosnian Constitutional Court has now addressed some of these issues and inconsistencies. When signing the DPA, the RS and the Federation of BiH agreed to bring their constitutions in line with the Constitution of BiH. Because they had still not done so, after two years, A. Izetbegovic, at that time chairman of the Presidency of BiH, requested that the Court review the congruence of the entities' constitutions with the Bosnian Constitution. The third partial decision which is the subject of this article concerns some of the most prominent provisions, namely the Preamble and the aforementioned Article 1 of the RS Constitution which refer to the right of self-determination of the Serb people and a Serb state, and Art. 1 (1) of the Federation Constitution according to which Bosniacs and Croats are constituent peoples of the Federation.

The applicant considered that these provisions are not in conformity with the last sentence of the Preamble of the Constitution of BiH nor with its Article 2 (4) and (6), since according to these provisions all the three peoples, Bosniacs, Croats and Serbs, are constit-

uent peoples on the entire territory. He also argued that the contested provisions would prevent the realization of the right of all refugees and displaced persons to freely return to their homes of origin.

The Court concluded with a five to four vote that all of the challenged provisions violate the BiH Constitution. Taking a rather formalistic approach, the majority found that all the references in the RS Constitution to sovereignty or a state status are inconsistent with the Bosnian Constitution which provides for the sovereignty and territorial integrity of the central state. Following the terms of the judgement, the two entities may not be called states, although this term is quite frequently used for component units of Federal states.

More importantly, however, the Court has decided to rule out the practice of granting distinct rights to the three ethnic groups in the two entities, even though the structure of the DPA is partly predicated on just such special rights. To reach this finding, the Court pursues two different lines of reasoning. The first argument is based on a rather extensive interpretation of the last paragraph of the Preamble of the BiH Constitution which designates Bosniacs, Croats and Serbs as constituent peoples of BiH. The Court interprets this designation as an overarching principle of the Constitution which must be read in conjunction with the standards of a democratic state and a pluralist society as determined by Art. 1 (2) of the Constitution of BiH. Taken together, all these provisions would then form a "constitutional principle of collective equality of the constituent peoples" which prohibits any special privilege for one or two of them on the entity-level.

A second and more convincing line of reasoning starts from a slightly different perspective. As noted above, when framing the DPA special attention was given to the return of refugees and displaced persons. At the same time, the Constitution of BiH and Annex 7 to the DPA contain specific provisions against ethnic discrimination which require affirmative action by the public authorities. This is most accurately reflected in Article 1 (5) of Annex 7 according to which the parties to the DPA are obliged "to create in their territories the political, economic, and social conditions conducive to the voluntary return and harmonious reintegration of refugees and displaced persons, without preference for any particular group." The argument can therefore be made that Article 1 of the RS Constitution and Article 1 of the Federation Constitution violate this positive obligation because they create an incentive to segregation or may even be interpreted as an approval of discriminatory practices.

The Court has finally ordered the two entities to revise their constitutions, arguing on both levels. However, the decision adopted has provoked some criticism. Those who oppose the ruling, argue that with this decision, the Court has transformed its role from constitutional protector to constitutional framer, because the judgement amounts to a revision of the DPA.

Despite these objections, raised mainly by the two Croat and the two Serb judges, the judgment is of major significance for the peace process in Bosnia. By declaring that all three constituent peoples – Bosniacs, Croats and Serbs – must enjoy equal rights in the two entities of BiH, the Court has made it very clear that the territorial delimitation of BiH into two entities does not constitute "a constitutional legitimation for ethnic domination, national homogenization or a right to uphold the effects of ethnic cleansing." The Court recognizes that the implementation of the anti-discrimination provisions enshrined in the Constitution is one of the most important objectives of the Peace Agreement, which

requires an institutional background which is supportive of national integration and pluralism. This may set a new course for the future.

One may regret, however, that the decision fails to address the ethnically based principles implicit in the governing structure of the national institutions. The five judges touch upon the subject, but all they state is the following:

“In so far as these special collective rights [for the representation and participation of the constituent peoples in the common institutions of BiH] might violate the non-discrimination provisions [...], they are legitimized only by their constitutional rank and therefore have to be narrowly constructed.”

This is only a temporary solution to a problem which requires further attention, if the goal to establish a truly multi-ethnic democracy in BiH is taken seriously.

Verfassung von Bosnien-Herzegowina Annex 4 des Dayton-Abkommens

Preamble

Based on respect for human dignity, liberty, and equality,

Dedicated to peace, justice, tolerance, and reconciliation,

Convinced that democratic governmental institutions and fair procedures best produce peaceful relations within a pluralist society,

Desiring to promote the general welfare and economic growth through the protection of private property and the promotion of a market economy,

Guided by the Purposes and Principles of the Charter of the United Nations,

Committed to the sovereignty, territorial integrity, and political independence of Bosnia and Herzegovina in accordance with international law,

Determined to ensure full respect for international humanitarian law,

Inspired by the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights, and the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, as well as other human rights instruments,

Recalling the Basic Principles agreed in Geneva on September 8, 1995, and in New York on September 26, 1995,

Bosniacs, Croats, and Serbs, as constituent peoples (along with Others), and citizens of Bosnia and Herzegovina hereby determine that the Constitution of Bosnia and Herzegovina is as follows:

Article I Bosnia and Herzegovina

1. Continuation. The Republic of Bosnia and Herzegovina, the official name of which shall henceforth be "Bosnia and Herzegovina", shall continue its legal existence under international law as a state, with its internal structure modified as provided herein and with its present internationally recognized borders. It shall remain a Member State of the United Nations and may as Bosnia and Herzegovina maintain or apply for membership in organizations within the United Nations system and other international organizations.

2. Democratic Principles. Bosnia and Herzegovina shall be a democratic state, which shall operate under the rule of law and with free and democratic elections.

3. Composition. Bosnia and Herzegovina shall consist of the two Entities, the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska (hereinafter "the Entities").

4. Movement of Goods. Services. Capital. and Persons. There shall be freedom of movement throughout Bosnia and Herzegovina. Bosnia and Herzegovina and the Entities shall not impede full freedom of movement of persons, goods, services, and capital throughout Bosnia and Herzegovina. Neither Entity shall establish controls at the boundary between the Entities.

5. Capital. The capital of Bosnia and Herzegovina shall be Sarajevo.

6. Symbols. Bosnia and Herzegovina shall have such symbols as are decided by its Parliamentary Assembly and approved by the Presidency.

7. Citizenship. There shall be a citizenship of Bosnia and Herzegovina, to be regulated by the Parliamentary Assembly, and a citizenship of each Entity, to be regulated by each Entity, provided that:

a. All citizens of either Entity are thereby citizens of Bosnia and Herzegovina.

b. No person shall be deprived of Bosnia and Herzegovina or Entity citizenship arbitrarily or so as to leave him or her stateless. No person shall be deprived of Bosnia and Herzegovina or Entity citizenship on any ground such as sex, race, color, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.

c. All persons who were citizens of the Republic of Bosnia and Herzegovina immediately prior to the entry into force of this Constitution are citizens of Bosnia and Herzegovina. The citizenship of persons who were naturalized after April 6, 1992 and before the entry into force of this Constitution will be regulated by the Parliamentary Assembly.

d. Citizens of Bosnia and Herzegovina may hold the citizenship of another state, provided that there is a bilateral agreement, approved by the Parliamentary Assembly in accordance with Article IV(4)(d), between Bosnia and Herzegovina and that state governing this matter. Persons with dual citizenship may vote in Bosnia and Herzegovina and the Entities only if Bosnia and Herzegovina is their country of residence.

e. A citizen of Bosnia and Herzegovina abroad shall enjoy the protection of Bosnia and Herzegovina. Each Entity may issue passports of Bosnia and Herzegovina to its citizens as regulated by the Parliamentary Assembly. Bosnia and Herzegovina may issue passports to citizens not issued a passport by an Entity. There shall be a central register of all passports issued by the Entities and by Bosnia and Herzegovina.

Article II Human Rights and Fundamental Freedoms

1. Human Rights. Bosnia and Herzegovina and both Entities shall ensure the highest level of internationally recognized human rights and fundamental freedoms. To that end, there shall be a Human Rights Commission for Bosnia and Herzegovina as provided for in Annex 6 to the General Framework Agreement.

2. International Standards. The rights and freedoms set forth in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols shall apply directly in Bosnia and Herzegovina. These shall have priority over all other law.

3. Enumeration of Rights. All persons within the territory of Bosnia and Herzegovina shall enjoy the human rights and fundamental freedoms referred to in paragraph 2 above; these include:

a. The right to life.

b. The right not to be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.

c. The right not to be held in slavery or servitude or to perform forced or compulsory labor.

d. The rights to liberty and security of person.

e. The right to a fair hearing in civil and criminal matters, and other rights relating to criminal proceedings.

f. The right to private and family life, home, and correspondence.

g. Freedom of thought, conscience, and religion.

h. Freedom of expression.

- i. Freedom of peaceful assembly and freedom of association with others.
- j. The right to marry and to found a family.
- k. The right to property.
- l. The right to education.
- m. The right to liberty of movement and residence.

4. Non-Discrimination. The enjoyment of the rights and freedoms provided for in this Article or in the international agreements listed in Annex I to this Constitution shall be secured to all persons in Bosnia and Herzegovina without discrimination on any ground such as sex, race, color, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.

5. Refugees and Displaced Persons. All refugees and displaced persons have the right freely to return to their homes of origin. They have the right, in accordance with Annex 7 to the General Framework Agreement, to have restored to them property of which they were deprived in the course of hostilities since 1991 and to be compensated for any such property that cannot be restored to them. Any commitments or statements relating to such property made under duress are null and void.

6. Implementation. Bosnia and Herzegovina, and all courts, agencies, governmental organs, and instrumentalities operated by or within the Entities, shall apply and conform to the human rights and fundamental freedoms referred to in paragraph 2 above.

7. International Agreements. Bosnia and Herzegovina shall remain or become party to the international agreements listed in Annex I to this Constitution.

8. Cooperation. All competent authorities in Bosnia and Herzegovina shall cooperate with and provide unrestricted access to: any international human rights monitoring mechanisms established for Bosnia and Herzegovina; the supervisory bodies established by any of the international agreements listed in Annex I to this Constitution; the International Tribunal for the Former Yugoslavia (and in particular shall comply with orders issued pursuant to Article 29 of the Statute of the Tribunal); and any other organization authorized by the United Nations Security Council with a mandate concerning human rights or humanitarian law.

Article III Responsibilities of and Relations Between the Institutions of Bosnia and Herzegovina and the Entities

1. Responsibilities of the Institutions of Bosnia and Herzegovina.

The following matters are the responsibility of the institutions of Bosnia and Herzegovina:

- a. Foreign policy.
- b. Foreign trade policy.
- c. Customs policy.
- d. Monetary policy as provided in Article VII.
- e. Finances of the institutions and for the international obligations of Bosnia and Herzegovina.
- f. Immigration, refugee, and asylum policy and regulation.
- g. International and inter-Entity criminal law enforcement, including relations with Interpol.
- h. Establishment and operation of common and international communications facilities.

i. Regulation of inter-Entity transportation.

j. Air traffic control.

2. Responsibilities of the Entities.

a. The Entities shall have the right to establish special parallel relationships with neighboring states consistent with the sovereignty and territorial integrity of Bosnia and Herzegovina.

b. Each Entity shall provide all necessary assistance to the government of Bosnia and Herzegovina in order to enable it to honor the international obligations of Bosnia and Herzegovina, provided that financial obligations incurred by one Entity without the consent of the other prior to the election of the Parliamentary Assembly and Presidency of Bosnia and Herzegovina shall be the responsibility of that Entity, except insofar as the obligation is necessary for continuing the membership of Bosnia and Herzegovina in an international organization.

c. The Entities shall provide a safe and secure environment for all persons in their respective jurisdictions, by maintaining civilian law enforcement agencies operating in accordance with internationally recognized standards and with respect for the internationally recognized human rights and fundamental freedoms referred to in Article II above, and by taking such other measures as appropriate.

d. Each Entity may also enter into agreements with states and international organizations with the consent of the Parliamentary Assembly. The Parliamentary Assembly may provide by law that certain types of agreements do not require such consent.

3. Law and Responsibilities of the Entities and the Institutions.

a. All governmental functions and powers not expressly assigned in this Constitution to the institutions of Bosnia and Herzegovina shall be those of the Entities.

b. The Entities and any subdivisions thereof shall comply fully with this Constitution, which supersedes inconsistent provisions of the law of Bosnia and Herzegovina and of the constitutions and law of the Entities, and with the decisions of the institutions of Bosnia and Herzegovina. The general principles of international law shall be an integral part of the law of Bosnia and Herzegovina and the Entities.

4. Coordination. The Presidency may decide to facilitate inter-Entity coordination on matters not within the responsibilities of Bosnia and Herzegovina as provided in this Constitution, unless an Entity objects in any particular case.

5. Additional Responsibilities.

a. Bosnia and Herzegovina shall assume responsibility for such other matters as are agreed by the Entities; are provided for in Annexes 5 through 8 to the General Framework Agreement; or are necessary to preserve the sovereignty, territorial integrity, political independence, and international personality of Bosnia and Herzegovina, in accordance with the division of responsibilities between the institutions of Bosnia and Herzegovina. Additional institutions may be established as necessary to carry out such responsibilities.

b. Within six months of the entry into force of this Constitution, the Entities shall begin negotiations with a view to including in the responsibilities of the institutions of Bosnia and Herzegovina other matters, including utilization of energy resources and cooperative economic projects.

Article IV Parliamentary Assembly

The Parliamentary Assembly shall have two chambers: the House of Peoples and the House of Representatives.

1. House of Peoples. The House of Peoples shall comprise 15 Delegates, two-thirds from the Federation (including five Croats and five Bosniacs) and one-third from the Republika Srpska (five Serbs).

a. The designated Croat and Bosniac Delegates from the Federation shall be selected, respectively, by the Croat and Bosniac Delegates to the House of Peoples of the Federation. Delegates from the Republika Srpska shall be selected by the National Assembly of the Republika Srpska.

b. Nine members of the House of Peoples shall comprise a quorum, provided that at least three Bosniac, three Croat, and three Serb Delegates are present.

2. House of Representatives. The House of Representatives shall comprise 42 Members, two-thirds elected from the territory of the Federation, one-third from the territory of the Republika Srpska.

a. Members of the House of Representatives shall be directly elected from their Entity in accordance with an election law to be adopted by the Parliamentary Assembly. The first election, however, shall take place in accordance with Annex 3 to the General Framework Agreement.

b. A majority of all members elected to the House of Representatives shall comprise a quorum.

3. Procedures.

a. Each chamber shall be convened in Sarajevo not more than 30 days after its selection or election.

b. Each chamber shall by majority vote adopt its internal rules and select from its members one Serb, one Bosniac, and one Croat to serve as its Chair and Deputy Chairs, with the position of Chair rotating among the three persons selected.

c. All legislation shall require the approval of both chambers.

d. All decisions in both chambers shall be by majority of those present and voting. The Delegates and Members shall make their best efforts to see that the majority includes at least one-third of the votes of Delegates or Members from the territory of each Entity. If a majority vote does not include one-third of the votes of Delegates or Members from the territory of each Entity, the Chair and Deputy Chairs shall meet as a commission and attempt to obtain approval within three days of the vote. If those efforts fail, decisions shall be taken by a majority of those present and voting, provided that the dissenting votes do not include two-thirds or more of the Delegates or Members elected from either Entity.

e. A proposed decision of the Parliamentary Assembly may be declared to be destructive of a vital interest of the Bosniac, Croat, or Serb people by a majority of, as appropriate, the Bosniac, Croat, or Serb Delegates selected in accordance with paragraph 1 (a) above. Such a proposed decision shall require for approval in the House of Peoples a majority of the Bosniac, of the Croat, and of the Serb Delegates present and voting.

f. When a majority of the Bosniac, of the Croat, or of the Serb Delegates objects to the invocation of paragraph (e), the Chair of the House of Peoples shall immediately convene a Joint Commission comprising three Delegates, one each selected by the Bosniac, by the Croat, and by the Serb Delegates, to resolve the issue. If the Commission fails to do so

within five days, the matter will be referred to the Constitutional Court, which shall in an expedited process review it for procedural regularity.

g. The House of Peoples may be dissolved by the Presidency or by the House itself, provided that the House's decision to dissolve is approved by a majority that includes the majority of Delegates from at least two of the Bosniac, Croat, or Serb peoples. The House of Peoples elected in the first elections after the entry into force of this Constitution may not, however, be dissolved.

h. Decisions of the Parliamentary Assembly shall not take effect before publication.

i. Both chambers shall publish a complete record of their deliberations and shall, save in exceptional circumstances in accordance with their rules, deliberate publicly.

j. Delegates and Members shall not be held criminally or civilly liable for any acts carried out within the scope of their duties in the Parliamentary Assembly.

4. Powers. The Parliamentary Assembly shall have responsibility for:

a. Enacting legislation as necessary to implement decisions of the Presidency or to carry out the responsibilities of the Assembly under this Constitution.

b. Deciding upon the sources and amounts of revenues for the operations of the institutions of Bosnia and Herzegovina and international obligations of Bosnia and Herzegovina.

c. Approving a budget for the institutions of Bosnia and Herzegovina.

d. Deciding whether to consent to the ratification of treaties.

e. Such other matters as are necessary to carry out its duties or as are assigned to it by mutual agreement of the Entities.

Article V Presidency

The Presidency of Bosnia and Herzegovina shall consist of three Members: one Bosniac and one Croat, each directly elected from the territory of the Federation, and one Serb directly elected from the territory of the Republika Srpska.

1. Election and Term.

a. Members of the Presidency shall be directly elected in each Entity (with each voter voting to fill one seat on the Presidency) in accordance with an election law adopted by the Parliamentary Assembly. The first election, however, shall take place in accordance with Annex 3 to the General Framework Agreement. Any vacancy in the Presidency shall be filled from the relevant Entity in accordance with a law to be adopted by the Parliamentary Assembly.

b. The term of the Members of the Presidency elected in the first election shall be two years; the term of Members subsequently elected shall be four years. Members shall be eligible to succeed themselves once and shall thereafter be ineligible for four years.

2. Procedures.

a. The Presidency shall determine its own rules of procedure, which shall provide for adequate notice of all meetings of the Presidency.

b. The Members of the Presidency shall appoint from their Members a Chair. For the first term of the Presidency, the Chair shall be the Member who received the highest number of votes. Thereafter, the method of selecting the Chair, by rotation or otherwise, shall be determined by the Parliamentary Assembly, subject to Article IV (3).

c. The Presidency shall endeavor to adopt all Presidency Decisions (i.e., those concerning matters arising under Article III (l) (a) – (e)) by consensus. Such decisions may, subject

to paragraph (d) below, nevertheless be adopted by two Members when all efforts to reach consensus have failed.

d. A dissenting Member of the Presidency may declare a Presidency Decision to be destructive of a vital interest of the Entity from the territory from which he was elected, provided that he does so within three days of its adoption. Such a Decision shall be referred immediately to the National Assembly of the Republika Srpska, if the declaration was made by the Member from that territory; to the Bosniac Delegates of the House of Peoples of the Federation, if the declaration was made by the Bosniac Member; or to the Croat Delegates of that body, if the declaration was made by the Croat Member. If the declaration is confirmed by a two-thirds vote of those persons within ten days of the referral, the challenged Presidency Decision shall not take effect.

3. Powers. The Presidency shall have responsibility for:

a. Conducting the foreign policy of Bosnia and Herzegovina.

b. Appointing ambassadors and other international representatives of Bosnia and Herzegovina, no more than two-thirds of whom may be selected from the territory of the Federation.

c. Representing Bosnia and Herzegovina in international and European organizations and institutions and seeking membership in such organizations and institutions of which Bosnia and Herzegovina is not a member.

d. Negotiating, denouncing, and, with the consent of the Parliamentary Assembly, ratifying treaties of Bosnia and Herzegovina.

e. Executing decisions of the Parliamentary Assembly.

f. Proposing, upon the recommendation of the Council of Ministers, an annual budget to the Parliamentary Assembly.

g. Reporting as requested, but not less than annually, to the Parliamentary Assembly on expenditures by the Presidency.

h. Coordinating as necessary with international and nongovernmental organizations in Bosnia and Herzegovina.

i. Performing such other functions as may be necessary to carry out its duties, as may be assigned to it by the Parliamentary Assembly, or as may be agreed by the Entities.

4. Council of Ministers. The Presidency shall nominate the Chair of the Council of Ministers, who shall take office upon the approval of the House of Representatives. The Chair shall nominate a Foreign Minister, a Minister for Foreign Trade, and other Ministers as may be appropriate, who shall take office upon the approval of the House of Representatives.

a. Together the Chair and the Ministers shall constitute the Council of Ministers, with responsibility for carrying out the policies and decisions of Bosnia and Herzegovina in the fields referred to in Article III (1), (4), and (5) and reporting to the Parliamentary Assembly (including, at least annually, on expenditures by Bosnia and Herzegovina).

b. No more than two-thirds of all Ministers may be appointed from the territory of the Federation. The Chair shall also nominate Deputy Ministers (who shall not be of the same constituent people as their Ministers), who shall take office upon the approval of the House of Representatives.

c. The Council of Ministers shall resign if at any time there is a vote of no-confidence by the Parliamentary Assembly.

5. Standing Committee.

a. Each member of the Presidency shall, by virtue of the office, have civilian command authority over armed forces. Neither Entity shall threaten or use force against the other Entity, and under no circumstances shall any armed forces of either Entity enter into or stay within the territory of the other Entity without the consent of the government of the latter and of the Presidency of Bosnia and Herzegovina. All armed forces in Bosnia and Herzegovina shall operate consistently with the sovereignty and territorial integrity of Bosnia and Herzegovina.

b. The members of the Presidency shall select a Standing Committee on Military Matters to coordinate the activities of armed forces in Bosnia and Herzegovina. The Members of the Presidency shall be members of the Standing Committee.

Article VI Constitutional Court

1. Composition. The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina shall have nine members.

a. Four members shall be selected by the House of Representatives of the Federation, and two members by the Assembly of the Republika Srpska. The remaining three members shall be selected by the President of the European Court of Human Rights after consultation with the Presidency.

b. Judges shall be distinguished jurists of high moral standing. Any eligible voter so qualified may serve as a judge of the Constitutional Court. The judges selected by the President of the European Court of Human Rights shall not be citizens of Bosnia and Herzegovina or of any neighboring state.

c. The term of judges initially appointed shall be five years, unless they resign or are removed for cause by consensus of the other judges. Judges initially appointed shall not be eligible for reappointment. Judges subsequently appointed shall serve until age 70, unless they resign or are removed for cause by consensus of the other judges.

d. For appointments made more than five years after the initial appointment of judges, the Parliamentary Assembly may provide by law for a different method of selection of the three judges selected by the President of the European Court of Human Rights.

2. Procedures.

a. A majority of all members of the Court shall constitute a quorum.

b. The Court shall adopt its own rules of court by a majority of all members. It shall hold public proceedings and shall issue reasons for its decisions, which shall be published.

3. Jurisdiction. The Constitutional Court shall uphold this Constitution.

a. The Constitutional Court shall have exclusive jurisdiction to decide any dispute that arises under this Constitution between the Entities or between Bosnia and Herzegovina and an Entity or Entities, or between institutions of Bosnia and Herzegovina, including but not limited to:

Whether an Entity's decision to establish a special parallel relationship with a neighboring state is consistent with this Constitution, including provisions concerning the sovereignty and territorial integrity of Bosnia and Herzegovina.

Whether any provision of an Entity's constitution or law is consistent with this Constitution.

Disputes may be referred only by a member of the Presidency, by the Chair of the Council of Ministers, by the Chair or a Deputy Chair of either chamber of the Parliamen-

tary Assembly, by one-fourth of the members of either chamber of the Parliamentary Assembly, or by one-fourth of either chamber of a legislature of an Entity.

b. The Constitutional Court shall also have appellate jurisdiction over issues under this Constitution arising out of a judgment of any other court in Bosnia and Herzegovina.

c. The Constitutional Court shall have jurisdiction over issues referred by any court in Bosnia and Herzegovina concerning whether a law, on whose validity its decision depends, is compatible with this Constitution, with the European Convention for Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols, or with the laws of Bosnia and Herzegovina; or concerning the existence of or the scope of a general rule of public international law pertinent to the court's decision.

4. Decisions. Decisions of the Constitutional Court shall be final and binding.

Article VII Central Bank

There shall be a Central Bank of Bosnia and Herzegovina, which shall be the sole authority for issuing currency and for monetary policy throughout Bosnia and Herzegovina.

1. The Central Bank's responsibilities will be determined by the Parliamentary Assembly. For the first six years after the entry into force of this Constitution, however, it may not extend credit by creating money, operating in this respect as a currency board; thereafter, the Parliamentary Assembly may give it that authority.

2. The first Governing Board of the Central Bank shall consist of a Governor appointed by the International Monetary Fund, after consultation with the Presidency, and three members appointed by the Presidency, two from the Federation (one Bosniac, one Croat, who shall share one vote) and one from the Republika Srpska, all of whom shall serve a six-year term. The Governor, who shall not be a citizen of Bosnia and Herzegovina or any neighboring state, may cast tie-breaking votes on the Governing Board.

3. Thereafter, the Governing Board of the Central Bank of Bosnia and Herzegovina shall consist of five persons appointed by the Presidency for a term of six years. The Board shall appoint, from among its members, a Governor for a term of six years.

Article VIII Finances

1. The Parliamentary Assembly shall each year, on the proposal of the Presidency, adopt a budget covering the expenditures required to carry out the responsibilities of institutions of Bosnia and Herzegovina and the international obligations of Bosnia and Herzegovina.

2. If no such budget is adopted in due time, the budget for the previous year shall be used on a provisional basis.

3. The Federation shall provide two-thirds, and the Republika Srpska one-third, of the revenues required by the budget, except insofar as revenues are raised as specified by the Parliamentary Assembly.

Article IX General Provisions

1. No person who is serving a sentence imposed by the International Tribunal for the Former Yugoslavia, and no person who is under indictment by the Tribunal and who has failed to comply with an order to appear before the Tribunal, may stand as a candidate or hold any appointive, elective, or other public office in the territory of Bosnia and Herzegovina.

2. Compensation for persons holding office in the institutions of Bosnia and Herzegovina may not be diminished during an officeholder's tenure.

3. Officials appointed to positions in the institutions of Bosnia and Herzegovina shall be generally representative of the peoples of Bosnia and Herzegovina.

Article X Amendment

1. Amendment Procedure. This Constitution may be amended by a decision of the Parliamentary Assembly, including a two-thirds majority of those present and voting in the House of Representatives.

2. Human Rights and Fundamental Freedoms. No amendment to this Constitution may eliminate or diminish any of the rights and freedoms referred to in Article II of this Constitution or alter the present paragraph.

Article XI Transitional Arrangements

Transitional arrangements concerning public offices, law, and other matters are set forth in Annex II to this Constitution.

Article XII Entry into Force

1. This Constitution shall enter into force upon signature of the General Framework Agreement as a constitutional act amending and superseding the Constitution of the Republic of Bosnia and Herzegovina.

2. Within three months from the entry into force of this Constitution, the Entities shall amend their respective constitutions to ensure their conformity with this Constitution in accordance with Article III (3) (b).

Annex I Additional Human Rights Agreements To Be Applied In Bosnia And Herzegovina

1. 1948 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide
2. 1949 Geneva Conventions I-IV on the Protection of the Victims of War, and the 1977 Geneva Protocols I-II thereto
3. 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1966 Protocol thereto
4. 1957 Convention on the Nationality of Married Women
5. 1961 Convention on the Reduction of Statelessness
6. 1965 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
7. 1966 International Covenant on Civil and Political Rights and the 1966 and 1989 Optional Protocols thereto
8. 1966 Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
9. 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
10. 1984 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
11. 1987 European Convention on the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
12. 1989 Convention on the Rights of the Child
13. 1990 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families

14. 1992 European Charter for Regional or Minority Languages
15. 1994 Framework Convention for the Protection of National Minorities

Annex II Transitional Arrangements

1. Joint Interim Commission.

a. The Parties hereby establish a Joint Interim Commission with a mandate to discuss practical questions related to the implementation of the Constitution of Bosnia and Herzegovina and of the General Framework Agreement and its Annexes, and to make recommendations and proposals.

b. The Joint Interim Commission shall be composed of four persons from the Federation, three persons from the Republika Srpska, and one representative of Bosnia and Herzegovina.

c. Meetings of the Commission shall be chaired by the High Representative or his or designee.

2. Continuation of Laws.

All laws, regulations, and judicial rules of procedure in effect within the territory of Bosnia and Herzegovina when the Constitution enters into force shall remain in effect to the extent not inconsistent with the Constitution, until otherwise determined by a competent governmental body of Bosnia and Herzegovina.

3. Judicial and Administrative Proceedings.

All proceedings in courts or administrative agencies functioning within the territory of Bosnia and Herzegovina when the Constitution enters into force shall continue in or be transferred to other courts or agencies in Bosnia and Herzegovina in accordance with any legislation governing the competence of such courts or agencies.

4. Offices.

Until superseded by applicable agreement or law, governmental offices, institutions, and other bodies of Bosnia and Herzegovina will operate in accordance with applicable law.

5. Treaties.

Any treaty ratified by the Republic of Bosnia and Herzegovina between January 1, 1992 and the entry into force of this Constitution shall be disclosed to Members of the Presidency within 15 days of their assuming office; any such treaty not disclosed shall be denounced. Within six months after the Parliamentary Assembly is first convened, at the request of any member of the Presidency, the Parliamentary Assembly shall consider whether to denounce any other such treaty.

Declaration On Behalf Of The Republic Of Bosnia And Herzegovina

The Republic of Bosnia and Herzegovina approves the Constitution of Bosnia and Herzegovina at Annex 4 to the General Framework Agreement.

For the Republic of Bosnia and Herzegovina

Declaration On Behalf Of The Federation Of Bosnia And Herzegovina

The Federation of Bosnia and Herzegovina, on behalf of its constituent peoples and citizens, approves the Constitution of Bosnia and Herzegovina at Annex 4 to the General Framework Agreement.

For the Federation of Bosnia and Herzegovina

Declaration On Behalf Of The Republika Srpska

The Republika Srpska approves the Constitution of Bosnia and Herzegovina at Annex 4 to the General Framework Agreement.

For the Republika Srpska

