

Wohlwollende Despoten

Von Gerald Knaus und Felix Martin

Das Amt des Hohen Repräsentanten in Bosnien-Herzegowina hat die Macht, sämtliche demokratischen Institutionen dort zu überstimmen - und es macht freimütig davon Gebrauch. Das geschieht immer im Dienste demokratischer Reformen und westlicher Traditionen. Zum Beispiel des liberalen Imperialismus der britischen East India Company. Am 17. Dezember 2002 sprach Lord Ashdown, ehemals Parteichef der britischen Liberalen und heute Hoher Repräsentant der Staatengemeinschaft in Bosnien-Herzegowina, vor dem bosnischen Parlament. Er präsentierte den Abgeordneten einen Reformplan (Titel: "Arbeitsplätze und Gerechtigkeit") mit zehn Versprechen und 69 spezifischen Verpflichtungen, der von seinem Amt des Hohen Repräsentanten vor den Wahlen verfaßt worden war. Die Frage, erklärte er den Abgeordneten, sei nicht, "ob Reformen eingeführt werden, sondern wie schnell, wie bald und vor allem wer diesen Reformprozeß antreiben wird - ich oder Sie. Ich habe kein Wissensmonopol darüber, was für dieses Land richtig ist. Es wird immer einen Spielraum für Kompromisse zwischen uns geben, wenn dieses Parlament vernünftige und praktikable Lösungen vorlegt, die den Reformplan vorantreiben." Aber: "Je weniger Sie Reformen vorantreiben, desto mehr werde ich zu tun haben."

Sechs Jahre nach dem Ende des Krieges ist die internationale Mission in Bosnien-Herzegowina zu einem erstaunlichen Schluß gelangt: Die beste Regierungsform ist nicht die parlamentarische Demokratie, sondern ein unabhängiger Herrscher, der sich auf den Rat zumeist ausländischer Fachleute stützt. Das Herzstück dieses Systems ist das Amt des Hohen Repräsentanten. Es hat die Macht, Präsidenten, Regierungschefs, Richter und Bürgermeister zu entlassen. Es kann Gesetze beschließen und neue Behörden schaffen - die der bosnische Steuerzahler zu bezahlen hat. Das Amt des Hohen Repräsentanten verantwortet sich zweimal im Jahr vor Vertretern der Außenministerien von mehr als 50 Staaten, dem sogenannten Friedensimplementierungsrat, dessen Vorsitz es hat. Die Macht des Amtes des Hohen Repräsentanten, sämtliche demokratischen Einrichtungen in Bosnien-Herzegowina zu überstimmen, wurde auch durch die Aufnahme des Staates in den Europarat und die allgemein als "frei und fair" eingeschätzten Wahlen nicht in Frage gestellt.

Oberflächlich erinnert dies an die "indirect rule" einer Kolonialmacht. Zwischen dem Amtsverständnis der internationalen Verwaltung in Bosnien-Herzegowina und jenem der Beamten der britischen East India Company im frühen neunzehnten Jahrhundert bestehen verblüffende Ähnlichkeiten. Als Lord William Bentinck 1828 Generalgouverneur von Indien wurde, versprach er ein durch liberale Vordenker inspiriertes Reformprogramm. James Mill, als politischer Philosoph Begründer des Utilitarismus und leitender Angestellter der Company in London, erklärte, daß Indiens Unterentwicklung leicht zu überwinden sei: "Für Wohlstand auf der Welt braucht es nicht mehr als niedrige Steuern und gute Gesetze." Als Mitglied des britischen Parlaments setzte sein Sohn John Stuart Mill sich dafür ein, in England die Demokratie auszubauen. Auch er war Mitarbeiter der East India Company und stellte als solcher fest, daß einige Völker nicht in der Lage seien, eine Demokratie aufrechtzuerhalten. Die Herrschaft von Ausländern sei eher als die Einheimischer imstande, Reformhindernisse zu beseitigen, fügte Mill hinzu. Sie sei daher notwendig und gerechtfertigt. Die Führung der Company war von einem missionarischen Glauben an Fortschritt beseelt. Charles Trevelyan, der im Sekretariat von Kalkutta arbeitete, wurde von einem Zeitgenossen so beschrieben: "Sein Kopf ist voller Ideen für den moralischen und politischen Fortschritt, sein Eifer kocht in seinen Ausführungen über. Selbst wenn er einer Dame den Hof macht, spricht er von der Dampfschiffahrt, der Ausbildung der Eingeborenen, der Angleichung der Zuckerzölle und dem Ersetzen des arabischen Alphabets durch das lateinische."

Wie im Kalkutta des neunzehnten Jahrhunderts spielen auch in Sarajevo heute wieder Ausländer die Rolle der "wohllollenden Despoten". Nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens von Dayton im November 1995, mit dem der Krieg in Bosnien-Herzegowina beendet wurde, hatte das Amt des Hohen Repräsentanten zunächst nur wenige Befugnisse. Der Hohe Repräsentant sollte die Rolle eines angesehenen Vermittlers spielen, um bei der Schlichtung von Konflikten behilflich zu sein. Er hatte keine Befehlsgewalt über Militär- oder Polizeieinheiten. Bis 1997 blieb die Sicherheitslage im Land gespannt. Paramilitärische Gruppen terrorisierten das Land. Nationalistische Kräfte versuchten, das Entstehen demokratischer Institutionen zu blockieren. Die Rückkehr der Vertriebenen stieß auf organisierten Widerstand.

Im Mai 1997 kam es zu einer Wende. Der Friedensimplementierungsrat bevollmächtigte das Amt des Hohen Repräsentanten, über die Medien des Landes veröffentlichte Aufrufe zur Gewalt zu ahnden. Internationale Truppen besetzten in der Republika Srpska, der bosnischen Serbenrepublik, die Sendeeinrichtungen der Fernsehanstalt, das Amt des Hohen Repräsentanten tauschte deren Vorstand aus. Der Erfolg dieser Aktion veranlaßte den Friedensimplementierungsrat 1997 in Bonn dazu, dem Amt des Hohen Repräsentanten weitreichende Befugnisse zur Durchsetzung des Friedensabkommens einzuräumen. Anfangs wurde von diesen "Bonner Befugnissen", die keinen verfahrensrechtlichen Einschränkungen unterliegen, nur sporadisch Gebrauch gemacht, mit der Zeit jedoch immer stärker: 2001 gab es 54 Erlasse, 2002 waren es 153. Immer häufiger begründete das Amt des Hohen Repräsentanten das eigene Handeln abstrakt mit der Notwendigkeit, Reformen voranzutreiben.

Ein Beispiel ist die Justizreform. Im Jahre 2000 ergriff das Amt des Hohen Repräsentanten Maßnahmen, um "das öffentliche Vertrauen in die Justiz wiederherzustellen". Bereits ausgesprochene Ernennungen von Richtern sollten einem international beaufsichtigten Überprüfungsverfahren unterworfen werden, und strenge Regeln sollten es erlauben, korrupte oder parteiische Richter und Staatsanwälte zu entlassen. Das Amt des Hohen Repräsentanten gründete eine internationale Aufsichtsbehörde, die Independent Judicial Commission (IJC), die 2002 aus 64 Mitarbeitern bestand und über einen monatlichen Etat von 250 000 Euro verfügte. Die ehrgeizige Reform blieb dennoch erfolglos. Sie war davon abhängig, daß Bürger Beschwerden einreichten. Doch die blieben aus.

2002 entschied sich das Amt des Hohen Repräsentanten, das aufwendige Untersuchungsverfahren abzuschaffen, das, wie ein Bericht der IJC trocken bemerkte, "ein gewisses Maß an Beweisen" erforderte, um einen Richter oder Staatsanwalt abzusetzen. Als Konsequenz verfügte das Amt des Hohen Repräsentanten, daß sämtliche Richter und Staatsanwälte zurückzutreten und sich für ihren Posten neu zu bewerben hätten. Vertreter des Europarats kritisierten diesen Schritt scharf und wiesen in einem internen Bericht darauf hin, daß es nicht akzeptabel sei, "Richter ihres Amtes zu entheben, die auf Lebenszeit berufen sind und denen kein individuelles Verfehlen nachweisbar ist". Es sei aufgrund des vom Amt des Hohen Repräsentanten im Jahr 2000 erlassenen Gesetzes ohnehin bereits möglich, korrupte oder parteiische Richter durch ein Disziplinarverfahren zu entlassen. Das Amt des Hohen Repräsentanten fegte solche Bedenken beiseite. Unter Mißachtung der Verfahren, die es im Jahre 2000 eingeführt hatte, wurden die Bonner Befugnisse am 23. Mai 2002 dazu verwendet, zehn Richter, einen stellvertretenden Justizminister und einen Staatsanwalt mit sofortiger Wirkung zu suspendieren. Während das Amt des Hohen Repräsentanten damit begann, sein neues Programm der Justizreform umzusetzen - eine der radikalsten Reformen einer postkommunistischen Richterschaft in Europa -, wagten es kaum ein Richter, Staatsanwalt oder Justizminister, öffentlich Kritik zu üben. All das geschah im Namen

der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit.

Die Gefahr uneingeschränkter Macht in den Händen internationaler Behörden wurde auch dort offensichtlich, wo Personen ihres Amtes enthoben wurden, weil sie angeblich die Umsetzung des Friedensabkommens behindert hätten. So entließ Ashdowns Vorgänger Wolfgang Petritsch im Sommer 1999 den gewählten serbischen Bürgermeister der Kleinstadt Drvar, Mile Marceta. Marceta war ein prominenter Führer einer Bewegung, die sich für die Rückkehr aller ethnischen Gruppen einsetzte. Bei seiner Rückkehr nach Drvar im April 1998 war er von bosnisch-kroatischen Extremisten, die Drvar kontrollierten, krankenhaushausreif geschlagen worden. Er wurde zu einer Berühmtheit, sprach mit Bill Clinton und Tony Blair. Verhängnisvollerweise brachte er aber Mitglieder der internationalen Aufsichtsbehörde mit seiner Prominenz und Ungeduld gegen sich auf. Gemeinsam mit kroatischen Hardlinern gelang es diesen, eine bizarre Entscheidung des Amtes des Hohen Repräsentanten und der OSZE, verantwortlich für Menschenrechte und Demokratisierung, herbeizuführen: "Der Bürgermeister, Mile Marceta, hat einen großen Beitrag zur Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen nach Drvar geleistet. Jedoch ist er nicht in der Lage, aufgrund eines Vorfalles im letzten Jahr, als er physisch angegriffen wurde, und wegen der andauernden Drohungen gegen seine Sicherheit seine Tagesgeschäfte auszuführen . . . Im Interesse einer funktionierenden Stadtverwaltung und nach reiflicher Überlegung haben sich der Hohe Repräsentant und (OSZE-)Botschafter Barry mit Bedauern dafür entschieden, Herrn Marceta als Bürgermeister abzusetzen." Ein gewählter Amtsträger wurde entlassen, weil er zu energisch für die Umsetzung des Friedensabkommens eintrat.

Bis Ende 2002 hatte das Amt des Hohen Repräsentanten mehr als einhundert Personen entlassen. So am 14. Juni den Finanzminister der Föderation mit der Begründung, er hätte sein Amt trotz Behauptungen über die Verwicklung in einen politischen Skandal nicht niedergelegt, und dann den Chef des Geheimdienstes, wiederum ohne Vorlage von Beweisen. "In Sarajevo", sagte Alija Izetbegovic, ehemaliges Mitglied der bosnischen Präsidentschaft, "entlassen sie einen Mann, stempeln ihn als unehrlich ab, erbringen dafür keinen einzigen Beweis, und dann wollen sie mit uns über Menschenrechte reden." Ähnlich argumentierte einst auch Edmund Burke in einer Parlamentsdebatte über Warren Hastings, der als Generalgouverneur der East India Company dem Raja von Benares "den Prozeß machte": "Zitierte er den Beschuldigten vor ein Tribunal? Machte er eine Anklage? Hat er Zeugen aufgerufen? Dies sind keine bloßen Formalitäten. Sie sind Teil der substantiellen und ewigen Gerechtigkeit. Nein, kein einziges Wort von alldem. Herr Hastings hält ihn nach eigenem Ermessen für schuldig. Er zieht diesen Schluß auf Grund von Gerüchten, vom Hörensagen, von Vermutungen und Annahmen. Und selbst diese wurden weder dem Beschuldigten noch sonst jemandem öffentlich mitgeteilt."

Nicht weniger bemerkenswert ist schließlich, daß das Amt des Hohen Repräsentanten immer mehr Gesetze per Dekret erläßt, die auch wirtschaftsund sozialpolitische Fragen betreffen. Die ursprüngliche Begründung für das Recht des Hohen Repräsentanten, Dekrete zu erlassen, lag in dem gezielten Widerstand einheimischer Politiker gegen die gesamtstaatliche Verfassung und gegen die Rückgabe von Eigentum an im Krieg vertriebene Minderheiten. Die Wahlen vom 11. November 2000 brachten jedoch eine Koalition an die Macht, die starke internationale Unterstützung erhalten hatte - die sogenannte Allianz für den Wandel. Dennoch erließ das Amt des Hohen Repräsentanten bereits am Tag nach der Wahl zehn Gesetze, die sich mit den unterschiedlichsten Problemen befaßten, vom Gerichtssystem bis hin zu Maßeinheiten. Den neu gewählten Regierungen im Gesamtstaat und in seinen beiden Teilen, der Föderation von (muslimischen)

Bosniaken und Kroaten sowie der bosnischen Serbenrepublik, wurden Listen von auszuarbeitenden Gesetzentwürfen mit der Auflage übergeben, sie innerhalb von hundert Tagen anzunehmen. Koalitionsparteien in der Allianz für den Wandel erklärten, daß sie nur dann bereit seien, eine Regierung zu bilden, wenn das Amt des Hohen Repräsentanten seinerseits Verantwortung für umstrittene Maßnahmen übernehme. Zunehmend erlag das bosnische Establishment der Verführung der "Bonner Befugnisse", ohne Konsens und Kompromiß zu regieren und bei einer ausbleibenden Einigung eine Entscheidung des Hohen Repräsentanten abzuwarten.

So dehnte sich dessen Macht immer stärker aus. In der ersten Phase des Protektorats über Bosnien-Herzegowina sah man (zu Recht) die Herausforderung darin, die Rückgabe von Eigentum an Vertriebene und die Entwaffnung von paramilitärischen Einheiten voranzutreiben. Nachdem diese Ziele erreicht worden waren, machte das Amt des Hohen Repräsentanten die nationalen Parteien verantwortlich für die Schwäche der bosnischen Demokratie. Und nachdem diese abgewählt worden waren, berief man sich auf den Kampf gegen die Korruption, die organisierte Kriminalität und sogar gegen den internationalen Terrorismus. So wie Proteus in der griechischen Mythologie nahm das "bosnische Problem" nach jedem vermeintlich erfolgreichen Kampf eine neue Gestalt an.

Das Amt des Hohen Repräsentanten wurde zur modernen Version des "wohlwollenden Despoten" aus der utilitaristischen Ethik der englischen liberalen Philosophie, das im Namen der Vorbereitung der Gesellschaft auf eine künftige Selbstverwaltung immer neue Zuständigkeiten an sich reißt. Einer ganzen Generation in Bosnien-Herzegowina wird dabei der Eindruck vermittelt, eine dem Volke entrückte technokratische Herrschaft ohne Kontrolle sei ein erfolversprechendes Modell europäischer Politik.

Es gibt eine Tradition im europäischen politischen Denken, die eine Antwort auf diese Frage in Aussicht stellt: Niccolò Machiavellis Abhandlungen über die ersten zehn Bücher von Titus Livius (erschienen 1517). Der florentinische Verteidiger der republikanischen Regierungsform rechtfertigt den Einsatz autoritärer Mittel im Dienste liberaler Ziele anders als die Philosophenkönige der East India Company. Machiavelli betont, daß selbst die stabilste Republik gut beraten sei, wenn sie die Möglichkeit einer autoritären Herrschaft in Notzeiten vorsieht: "Zusammenfassend würde ich deshalb behaupten, daß, wenn eine Republik in einer Gefahrensituation nicht auf eine Diktatur oder eine ihr ähnliche Herrschaftsform zurückgreift, sie immer untergehen wird, wenn sie von einer ernststen Gefahr bedroht wird."

Machiavelli verwies auf die Rolle des Diktators in der römischen Republik. Rom wurde unter normalen Umständen von Konsuln regiert. Ein römischer Diktator war ein Monarch auf Zeit - ein verfassungsmäßiger Amtsträger. Er wurde durch den Senat ernannt und erhielt Notstandsmachtbefugnisse, die es ihm erlaubten, die üblichen Prozeduren der republikanischen Regierungsform auf bestimmten Gebieten zu umgehen. Diese wurden in seiner Ernennung beschrieben und für eine maximale Dauer von sechs Monaten erteilt.

Dieser Ansatz unterscheidet sich grundlegend von der Idee des wohlwollenden Despotismus. Er verlangt, daß man den Notstand, der die Macht des Diktators rechtfertigt, von Anfang an begrenzt und durch Kriterien definiert, die überprüfbar sind. Auch muß es einen Mechanismus geben, der die Grenzen solcher Befugnisse unabhängig überwacht, und die Bedrohung der Demokratie muß offensichtlich sein. Im Falle Bosniens müßte man unterscheiden zwischen der Bedrohung durch die paramilitärischen Verbände des mutmaßlichen Kriegsverbrechers Radovan Karadzic, der systematischen Gewalt gegen Rückkehrer vor vier Jahren und den Gefahren, die

durch ein reformbedürftiges Steuer- oder Pensionssystem heute entstehen. Vage Kriterien bei der Rechtfertigung eines permanenten Notstandes - wie der "Kampf gegen die Korruption" - führen zum zivilisierenden Imperialismus der Utilitaristen, der mit dem Zweck der Demokratisierung unvereinbar ist.

Der Test einer politischen Philosophie liegt in ihrer Anwendung. Was bedeutet all dies für die internationale Mission in Bosnien-Herzegowina sowie für andere staatsbildende Missionen? Drei Dinge müssen geschehen, damit die Legitimität der Mission in Bosnien-Herzegowina und ihres Demokratisierungsauftrags erhalten bleibt. Erstens muß jede bereits vorgenommene Entlassung eines bosnischen Amtsträgers durch eine unabhängige Behörde überprüft werden. Ein lebenslanges Berufsverbot im öffentlichen Dienst oder als politischer Amtsträger, wie es derzeit für mehr als 100 bosnische Bürger gilt, ohne daß den Betroffenen die Möglichkeit eingeräumt wurde, die gegen sie gerichteten Anschuldigungen zu widerlegen, verstößt gegen alle Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit. Zweitens sollte ein Eingriff durch das Amt des Hohen Repräsentanten aus Prinzip dort ausgeschlossen sein, wo die Möglichkeit besteht, Vorwürfe durch nationale Gerichte oder Verwaltungsverfahren zu klären. Drittens sollten alle Grundsätze der ordnungsgemäßen Ausübung von Regierungsgewalt auch auf das Amt des Hohen Repräsentanten zutreffen: Transparenz, öffentlicher Zugang zu Informationen und klare, für die Öffentlichkeit nachvollziehbare Verfahren.

Solche Teilreformen lassen allerdings die entscheidende Frage unbeantwortet: Worin besteht die Legitimität der "Bonner Befugnisse" mehr als sechs Jahre nach Ende des Krieges, in einem Land, das soeben freie demokratische Wahlen abgehalten hat? Eigentlich müßten das bosnische Parlament und das Europäische Parlament (das den wichtigsten Geldgeber des Amtes des Hohen Repräsentanten vertritt: die Europäische Union) eine unabhängige Untersuchung anstreben, um zu entscheiden, ob die "Bonner Befugnisse" nicht völlig abgeschafft werden sollten. Hierzu könnten öffentliche Anhörungen in Bosnien-Herzegowina stattfinden. Schließlich wurden am 25. Oktober 2002 Bosniens Institutionen für reif genug befunden, in den Europarat aufgenommen zu werden, den ältesten demokratischen Klub Europas. Warum sollte man denselben Institutionen nicht zutrauen, das eigene Land zu regieren?

"Lehren aus Bosnien" beeinflussen schon heute das Selbstverständnis internationaler Missionen weit über den Balkan hinaus. In den Vereinigten Staaten und in Großbritannien gibt es eine Debatte über die Zukunft des liberalen Imperialismus. Die Erfahrung Bosniens zeigt, wie eine Demokratisierungs- und Friedensmission, die ursprünglich zur Bekämpfung eines Notstands mit außerordentlichen Machtbefugnissen versehen wird, sich im Laufe der Zeit zu einem unkontrollierten, wollwollenden Despoten verwandelt. James Madison schrieb einst in den "Federalist Papers": "Die Ansammlung sämtlicher Art von Macht, gesetzgebender, exekutiver und richterlicher, in denselben Händen" sei zu Recht "die Definition von Tyrannei".

Gerald Knaus ist Direktor, Felix Martin wissenschaftlicher Mitarbeiter der European Stability Initiative (ESI) in Berlin.

Text: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.07.2003, Nr. 170 / Seite 9