

DDr. Rudi Kocjančič,

Außerordentlicher Professor

Fakultät für Verwaltungswesen, Ljubljana

VERFASSUNG SERBIENS ALS SELBSTSTÄNDIGER UND UNABHÄNGIGER STAAT

Following the disintegration of Solana's State Union of Serbia and Monte Negro in 2006 – upon the referendum held in Monte Negro – more than eighty years after the “Serbs, Croats, and Slovenes” after the World War I had founded Yugoslavia, Serbia became an autonomous and independent State. In the same year, more than one hundred years after Serbia as a kingdom had adopted Constitution in 1903 – comparable with the then European constitutions – it also adopted a new Constitution as the autonomous and independent State.

The Constitution is composed of a preamble, which in terms of the technique of legal drafting and its place in the overall structure of the document is not a constitutive part of the Constitution, and is also composed of a normative part. According to the text of the preamble, the Constitution stems in particular from the state tradition of the Serbian nation and from the equality of all citizens and ethnic communities in Serbia. In terms of its substance and the character of the basic principles, especially those concerning state sovereignty, the rule of law, the separation of powers, and the regulation of human and minority rights and freedoms, as well as regarding the introduction of a parliamentary system, the Serbian constitution is comparable with newer constitutions of Central and Eastern Europe.

The Constitution also contains several new elements which have a broader significance for the constitutional doctrine, and several specialities that particularly originate from the legal tradition and ethnic structure of Serbia. Thus, the definition of the principle of the ‘rule of law’ as a basic presupposition of the constitution and the systemic incorporation of the principle of a State governed by the rule of law into the constitutional text, signify certain steps towards the convergence in it of European Continental law and Anglo-American law. Furthermore, the Constitution did not include the principle of a social State but rather introduced the principle of social justice, which more subtly defines the role of the State in regulating economic and social relations and the protection of economic and social rights.

What is a particular speciality of the Serbian constitution is the fact that it jointly and comprehensively regulates human and minority rights and freedoms and

that it ensures – in addition to the possibility of their direct exercise and judicial protection – also the right of citizens to refer to international institutions for the protection of their constitutional rights and freedoms. The Constitution introduced a parliamentary system, being a combination of the classical parliamentary system and – particularly after a government is formed – the parliamentary-governmental system.

Key words: *Constitution of the Republic of Serbia. – Fundamental constitutional principles. – Human and minority rights and freedoms. – Parliamentary system.*

Das Referendum in Montenegro und der Zerfall des Staatenbundes Serbien und Montenegro im Jahr 2006 stellten einen Umbruch für die innenpolitische und internationale Lage Serbiens und für ihre künftige Verfassung dar. Nach dem Zerfall von Solanas Staatenbund ist Serbien nämlich nach mehr als achtzig Jahren, seitdem die “Serben, Kroaten und Slowenen” nach dem Ersten Weltkrieg Jugoslawien gegründet hatten, zum selbstständigen und unabhängigen Staat geworden. Zugleich hat Serbien nach mehr als einhundert Jahren, seitdem es als Königreich im Jahre 1903 seine Verfassung erhalten hatte (die mit den damaligen europäischen Verfassungen vergleichbar war), eine neue Verfassung als selbstständiger und unabhängiger Staat angenommen.¹

Die Verfassung besteht aus einer Präambel, die nomotechnisch und ihrer Einordnung nach kein Bestandteil der Verfassung ist, und dem normativen Teil. Die Präambel hat zahlreiche kontroverse Reaktionen hervorgerufen, insbesondere wegen des Wortlautes, wonach die Provinz Kosovo und Metohia (so bezeichnet man in Serbien das Kosovo) ein Bestandteil Serbiens ist und diese Provinz im Rahmen des souveränen Staates Serbien eine wesentliche Autonomie hat. Nach der Resolution des UN-Sicherheitsrats Nr. 1244 aus dem Jahre 1999 steht Kosovo zwar unter zeitweiliger Verwaltung einer UN-Mission (UNMIK), doch angesichts der Einstellung der internationalen Gemeinschaft zur Kosovo-Frage ist die Zukunft Kosovos außerhalb Serbiens – wie dies auch der Ahtisaari-Plan bestätigt – sozusagen ein *Fait accompli*.

Der normative Teil der Verfassung hat 206 Artikel, die in 10 Teile gegliedert sind: 1. Verfassungsgrundsätze (Artikel 1–17), 2. Menschen- und Minderheitenrechte (Artikel 18–81), 3. Wirtschaftsordnung und öffentliche Finanzen (Artikel 82–96), 4. Kompetenzen der Republik Serbien (Artikel 97), 5. Herrschaftssystem (Artikel 98–165), 6. Verfassungsgericht (Artikel 166–175), 7. Territoriale Gliederung (Artikel 176–193), 8. Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit (Artikel 104–202), 9. Verfassungsänderungen (Artikel 203–2005) und 10. Schlussbestimmung (Artikel 206).

¹ Službeni glasnik RS, br. 98/2006 od 10.11.2006. godine (Amsblatt der Republik Serbien, Nr.98 vom 10. November 2006).

Im ersten Teil bestimmt die Verfassung folgende Strukturprinzipien:

1. Die Republik Serbien ist der Staat des serbischen Volkes und aller in ihm lebenden Staatsbürger (Artikel 1),
2. Die Staatsbürger sind Träger der Souveränität (Artikel 2),
3. Die Herrschaft des Rechts (rule of law) ist eine grundlegende Voraussetzung der Verfassung (Artikel 3),
4. Die Gewaltenteilung ist das grundlegende Organisationsprinzip des Staates (Artikel 4).

Im Rahmen des ersten Grundsatzes bestimmt die Verfassung, dass sich die Republik Serbien auf der Herrschaft des Rechts und der sozialen Gerechtigkeit, den Grundsätzen der Bürgerdemokratie, den Menschen- und Minderheitenrechten sowie Freiheiten und der Zugehörigkeit zu den europäischen Grundsätzen und Werten gründet. Im Vergleich zu Artikel 20 des deutschen Grundgesetzes, der nach Ansicht der Verfassungsdoktrin eine "Verfassung in Kurzform" darstellt, ist der Artikel 1 der serbischen Verfassung insbesondere als Wertedisposition der Verfassung als Ganzes bedeutend.

Die Verfassung hat die klassische Formulierung, dass die Gewalt vom Volk ausgeht, aufgegeben und stattdessen festgelegt, dass die Staatsbürger die Souveränität durch Referenden, aufgrund von Volksinitiativen und über ihre gewählten Repräsentanten ausüben. Ähnlich wie das GG (Art. 21) garantiert auch die serbische Verfassung die Mitwirkung der politischen Parteien an der Bildung des politischen Willens der Staatsbürger (Art. 5). Unter den Verfassungsgrundsätzen fallen insbesondere die Rezeption und Formulierung "Herrschaft des Rechts" (rule of law) auf. Die Herrschaft des Rechts ist als Grundprämisse der Verfassung definiert, und zwar als Prämisse, die auf den unveräußerlichen Menschenrechten basiert. Nach der Verfassung wird die Herrschaft des Rechts in freien und unabhängigen Wahlen, durch die verfassungsmäßigen Garantien der Menschen- und Minderheitenrechte, durch die Gewaltenteilung, durch eine unabhängige Judikative und durch die Bindung der Gewalten an Verfassung und Gesetze verwirklicht. Der Verfassungsgeber hat bei der inhaltlichen Definition der Herrschaft des Rechts die Auffassung dieses Grundsatzes in der amerikanischen Literatur und Rechtsprechung zum Vorbild genommen.

Den Grundsatz der Gewaltenteilung regelt die Verfassung in einem besonderen Artikel (Art. 4) und verleiht ihm damit größere Bedeutung als andere europäische Verfassungen. Andererseits ist der Sozialstaat, den die meisten neueren Verfassungen übernommen haben, in der serbischen Verfassung nicht erwähnt. Sie beruft sich lediglich auf den Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit als eine der Wertquellen der Republik Serbien. Zu-

gleich definiert sie Serbien als laizistischen Staat (Art. 11). Die Verfassung gewährleistet im ersten Teil auch die Autonomie der Provinzen und die lokale Selbstverwaltung (Art. 12) sowie den Schutz der nationalen Minderheiten (Art. 14) und die Gleichberechtigung der Geschlechter (Art. 13).

Der zweite Teil der Verfassung unter dem Titel “Menschen- und Minderheitenrechte sowie Freiheiten” ist mit 63 Artikeln der umfangreichste Teil der Verfassung. Die Verfassungsbestimmungen über diese Rechte und Freiheiten sind in drei Gruppen mit folgenden Titeln gegliedert: 1. Grundprinzipien, 2. Menschenrechte und Freiheiten, 3. Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten. Unter den Grundprinzipien sind Bestimmungen über die unmittelbare Anwendbarkeit der verfassungsmäßig garantierten Rechte, über den Zweck der Verfassungsgarantien, über die Beschränkung von Menschen- und Minderheitenrechten, über das Verbot der Diskriminierung sowie über den Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte.

Laut Verfassung werden die Menschen- und Minderheitenrechte und Freiheiten unmittelbar ausgeübt, d. h. man kann sich unmittelbar aufgrund der Verfassung auf sie berufen. Das Gesetz kann lediglich die Art und Weise der Ausübung dieser Rechte bestimmen, und auch das nur, wenn die Verfassung dies ausdrücklich vorsieht und dies für die Ausübung eines einzelnen Rechtes aufgrund seiner Natur unerlässlich ist (Art. 18). Die Verfassung bestimmt ausdrücklich, dass der Zweck der Verfassungsgarantien in der Wahrung der Würde des Menschen und in der Verwirklichung der vollen Freiheit und Gleichheit eines jeden Individuums liegt (Art. 19). Diese Rechte können zwar durch Gesetz eingeschränkt werden, jedoch nur dann, wenn die Verfassung diese Einschränkungen zulässt (Art. 20). So bestimmt die Verfassung, dass es im Ausnahme- und Kriegszustand zulässig ist, von den Menschen- und Minderheitenrechten abzuweichen, doch führt sie hierbei diejenigen Rechte an, die auch im Ausnahme- und Kriegszustand gelten (Art. 202). Nach der Verfassung hat auch jeder Anspruch auf gerichtlichen Schutz wegen Verletzungen oder Verkürzungen von verfassungsmäßig garantierten Menschen- oder Minderheitenrechten wie auch Anspruch auf Behebung der Folgen einer solchen Verletzung (Art. 22). Die Verfassung garantiert ausdrücklich auch den Schutz von Menschen- und Minderheitenrechten durch eine Verfassungsbeschwerde (Art. 170).

Auch der Katalog der Menschenrechte und Freiheiten in der serbischen Verfassung beginnt nach dem Vorbild des GG (Art. 1) mit der Bestimmung, dass die Würde des Menschen unantastbar ist (Art. 23). Jedoch bestimmt die serbische Verfassung, dass alle verpflichtet sind, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen, wobei sie die staatliche Gewalt nicht ausdrücklich erwähnt. Nach dieser Bestimmung hat jeder

auch das Recht auf freie Entwicklung der Persönlichkeit, wenn dadurch die verfassungsmäßigen Rechte anderer nicht verletzt werden.

So wie andere osteuropäische Verfassungen garantiert auch die serbische Verfassung die klassischen Freiheitsrechte, unter anderem das Recht auf Leben, persönliche Freiheit und Unantastbarkeit der Person sowie politische Grundrechte, darunter auch die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit wie auch die grundlegenden Sozialrechte, insbesondere das Recht auf Arbeit und Sozialschutz, sowie das Recht auf Eigentum. Die Angehörigen der nationalen Minderheiten haben neben den Verfassungsrechten, die allen Staatsbürgern zustehen, zusätzliche individuelle und kollektive Rechte. Im dritten Teil bestimmt die Verfassung die Grundlagen der Wirtschaftsordnung und der öffentlichen Finanzen (Marktwirtschaft, freies Unternehmertum, Gleichberechtigung des privaten Eigentums und anderer Eigentumsformen).

Im vierten Teil bestimmt die Verfassung taxativ die Kompetenzen der Republik Serbien, im fünften Teil regelt sie das Gewaltenteilungssystem, in dessen Rahmen die verfassungsrechtliche Regelung des Parlaments (Nationalversammlung), des Präsidenten der Republik und der Regierung sowie die Grundprinzipien der Staatsverwaltung und der Justiz wie auch die Funktion des Bürgerbeauftragten (Ombudsmann) bestimmt werden. Laut Verfassung hat das 250-köpfige Parlament Gesetzgebungs-, Wahl- und Aufsichtsfunktion (Art. 99), der unmittelbar gewählte Präsident der Republik hat dagegen eine vorwiegend repräsentative Funktion (Art. 112). Die Aufgabe der Regierung ist vor allem, die Politik des Staates zu bestimmen und zu leiten sowie Gesetze auszuführen und vorzuschlagen (Art. 123).

Die Art, wie das Verhältnis zwischen dem Parlament, dem Präsidenten der Republik und der Regierung ausgestaltet wurde, legt nahe, dass in der Verfassung ein parlamentarisches System mit Elementen des parlamentarischen Regierungssystems und des klassischen parlamentarischen Systems eingeführt wurde. So wird der Premierminister nach dem Vorbild des GG (Art. 63) vom Parlament auf Antrag des Präsidenten der Republik mit Mehrheit der Stimmen aller Abgeordneten gewählt, doch stimmt gleichzeitig das Parlament auch über das Regierungsprogramm und die vom Premierministerkandidaten vorgeschlagenen Minister ab. Andererseits können die Abgeordneten (und zwar mindestens 60 Abgeordnete) wie im klassischen parlamentarischen System ein klassisches Misstrauensvotum gegenüber der Regierung wie auch gegenüber einem einzelnen Minister verlangen (Art. 130), und die Regierung – nicht der Premierminister – kann die Vertrauensfrage stellen (Art. 131). Der Präsident der Republik kann auf Antrag des Premierministers das Parlament auflösen (Art. 109).

Laut Verfassung ist die Verwaltung des Staates selbstständig, an die Verfassung und das Gesetz gebunden sowie gegenüber der Regierung für ihre Tätigkeit verantwortlich (Art. 136). Der Ombudsmann ist ein unabhängiges Staatsorgan, schützt die Rechte der Staatsbürger und überwacht die Tätigkeit der Staatsverwaltung sowie der Unternehmen und Einrichtungen mit öffentlichen Befugnissen (Art. 138). Die Verfassung bestimmt ausdrücklich eine demokratische und zivile Aufsicht über die Armee Serbiens (Art. 141).

Die Verfassung bestimmt zugleich, dass die Gerichte selbstständige und unabhängige Staatsorgane sind, die aufgrund der Verfassung und des Gesetzes entscheiden (Art. 142), sowie dass die Richter unabhängig sind und nur der Verfassung und dem Gesetz unterstehen (Art. 149). Eingeführt wurde die Permanenz der Richterfunktion (Art. 146), beibehalten wurde die Wahl der Richter im Parlament (Art. 147) sowie die Standardbestimmung über die Immunität der Richter (Art. 151).

Auch die jetzige serbische Verfassung hat das Verfassungsgericht und mit ihm das konzentrierte System der Überwachung der Verfassungsmäßigkeit beibehalten. Die Verfassung sieht eine repressive Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit sowohl abstrakt als auch konkret sowie eine präventive Kontrolle von Gesetzen auf Antrag von mindestens einem Drittel der Abgeordneten vor (Art. 169). Das Verfassungsgericht entscheidet insbesondere über die Konformität von Gesetzen und anderer allgemeiner Akten mit der Verfassung, über die Konformität ratifizierter internationaler Verträge mit der Verfassung und über die Konformität anderer allgemeiner Akte mit dem Gesetz, ebenso über Kompetenzkonflikte zwischen Gerichten und anderen Staatsorganen, zwischen dem Staat und den Gebietskörperschaften wie auch zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften (Art. 167). Eine besondere Neuerung ist, dass das Verfassungsgericht auch über Verfassungsbeschwerden wegen Verkürzung oder Verletzung von Menschen- oder Minderheitenrechten entscheidet (Art. 170).

Im achten Teil definiert die Verfassung die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit. Im Rahmen dieses Teils ist die Hierarchie der inländischen und internationalen allgemeinen Rechtsakte (Art. 194) sowie die Hierarchie der inländischen allgemeinen Rechtsakte (Art. 195) und der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 198) bestimmt. Mit der Übernahme des Grundsatzes der Herrschaft des Rechts, definiert als Grundprämisse der Verfassung und als Prinzip, das auf den unveräußerlichen Menschenrechten basiert, sowie mit der systematischen Inkorporierung des Grundsatzes des Rechtsstaates in den Verfassungstext bedeutet die serbische Verfassung einen Schritt hin zu einer Konvergenz des kontinental-europäischen und des angelsächsischen Rechts.

Über Verfassungsänderungen entscheidet das Parlament mit Zweidrittelmehrheit der Stimmen aller Abgeordneten auf Antrag von mindestens einem Drittel aller Abgeordneten, des Präsidenten der Republik, der Regierung und mindestens 150.000 Wählern. Das Parlament kann den Verfassungsänderungsakt den Staatsbürgern in einem Referendum zur Bestätigung vorlegen. Falls sich der Verfassungsänderungsakt auf die Verfassungspräambel, auf die Verfassungsgrundsätze, auf die Menschen- und Minderheitenrechte und Freiheiten oder auf das Gewaltenteilungssystem bezieht, ist das Parlament verpflichtet, ihn in einem Referendum den Staatsbürgern zur Bestätigung vorzulegen (Artikel 203).

Die Republik Serbien ist nun auf dem Weg von einem “law – on – the – books” zu einem “law – in – action”.