

# Herbert Küpper

## Die Verfassungsbeschwerde in Serbien

### I. Einleitung

Vor der Wende war Jugoslawien der einzige sozialistische Staat mit einer echten Verfassungsgerichtsbarkeit, d. h. Verfassungsgerichten, die verfassungsrechtliche Streitigkeiten rechtsförmig und mit Anspruch auf Verbindlichkeit entschieden. Während die Verfassungsgerichtsbarkeit im Bund, in den Republiken und in den Autonomen Provinzen seit 1963/64 einen integralen Bestandteil des besonderen jugoslawischen Wegs zum Sozialismus bildete, stellen die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen und das Experimentieren mit quasigerichtlicher Verfassungskontrolle in Ungarn oder der Sowjetunion ab Mitte der 1980er Jahre eher Anzeichen des Verfalls der sozialistischen Systeme dar.

Allerdings war im sozialistischen Jugoslawien der Daseinszweck der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht der Individualrechtsschutz. Sie begann vielmehr als Schlichtungsinstanz für föderale Streitigkeiten und bekam ein zweites Standbein mit dem Ausbau des sog. Selbstverwaltungssozialismus, in dessen Rahmen der Schutz der verschiedenen Selbstverwaltungsrechte u. a. den Verfassungsgerichten in Bund und Republiken anvertraut wurde. Eine Verfassungsbeschwerde kannte das sozialistische Jugoslawien nur zwischen 1963 und 1974, aber sie blieb auf dem Papier und wurde durch die neue Verfassung von 1974 wieder abgeschafft. Seitdem konnte der Betroffene die Einleitung eines Verfassungsgerichtsverfahrens nicht erzwingen, aber „anregen“, und auch die Befugnis des Verfassungsgerichts, von Amts wegen Verfahren einzuleiten, konnte in Einzelfällen zum Schutz individueller Rechte verwendet werden.<sup>1</sup>

Der Übergang von einer sozialistischen zu einer postsozialistischen Ordnung erfolgte in Serbien 1990/91 mit dem Erlass einer neuen Verfassung.<sup>2</sup> Anders als etliche andere Nachfolgestaaten Jugoslawiens tat Serbien noch nicht den Schritt zu einem Individualrechtsschutz in Form der Verfassungsbeschwerde, und auch sonst verblieb der Zuschnitt der Verfassungsgerichtsbarkeit in Serbien weitgehend auf dem Niveau von vor 1990, sodass der Bürger auf „Anregungen“ an das serbische Verfassungsgericht beschränkt war. Allerdings war auf Bundesebene verfassungsgerichtlicher Individualrechtsschutz

---

<sup>1</sup> Zur Verfassungsgerichtsbarkeit im sozialistischen Jugoslawien vgl. *Monika Beckmann-Petey*, Der jugoslawische Föderalismus, München 1990, S. 162, 228 f., 236 f., 298 ff.; *Georg Brummer*, Die neue Verfassungsgerichtsbarkeit in Osteuropa, *ZaöRV* 1993, S. 819-870 (S. 821 f., 856); *ders.*, Development of a Constitutional Judiciary in Eastern Europe, *RCEEL* 1992, S. 535-553 (S. 537 f.); *Jerzy Ciemniewski*, in *Andrzej Burda* (Hrsg.), *Konstytucje europejskich państw socjalistycznych* (Die Verfassungen der europäischen sozialistischen Staaten), Breslau u. a. 1967, S. 119 f.; *Nikola Djurišić*, Experience of the Constitutional Court of Yugoslavia, *OER* 1970, S. 183-190; *Christine Höcker-Weyand*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Jugoslawien, *BIOst-Bericht* Nr. 25/1978, Köln 1978; *Arne Mavčič*, in *Jochen Frowein/Thilo Marauhn* (Hrsg.), *Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa*, Berlin u. a. 1998, S. 427 f.; *Ivo Krbeč*, Die Verfassung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien vom 7.4.1963, *JÖR* 1964, S. 243-284 (S. 280-283); *Dimitrije Kulić*, The Constitutional Court of Yugoslavia, *JÖR* 1969, S. 79 ff.; *Edmund Schweissguth*, Grundzüge der Verfassungsgerichtsbarkeit in der SFR Jugoslawien, *JOR* 6 (1965), S. 183-219.

<sup>2</sup> Verfassung der Republik Serbien v. 28.9.1990, *Službeni glasnik* (serb. Gesetzblatt, in der Folge abgekürzt: *Sl.g.*) 1990 Nr. 1 Pos. 1. Das Verfassungsgericht war in Art. 125-131 dieser Verfassung geregelt. Die Popularbeschwerde gegen Rechtsvorschriften war in Art. 128 Abs. 1 Verf. garantiert, während die Verfassungsbeschwerde keine Erwähnung in der Verfassung fand. Diesen Vorgaben folgte das Gesetz über das Verfahren vor dem Verfassungsgericht und die Rechtskraft seiner Entscheidungen v. 30.5.1991, *Sl.g.* 1991 Nr. 32 Pos. 349.

für die (wenigen) Fälle vorgesehen, in denen der Verwaltungsrechtsschutz Lücken aufwies.<sup>3</sup>

Der Weg zu einer echten Verfassungsbeschwerde öffnete sich in Serbien erst nach dem Ende der *Milošević*-Diktatur. Aus eigenem Recht kann sich das Individuum in Serbien seit dem Erlass neuer Rechtsgrundlagen 2006/07 an das Verfassungsgericht wenden.<sup>4</sup> Heute ist der Individualrechtsschutz in Art. 170 der neuen Verfassung (Verf.),<sup>5</sup> der auch einige Rahmenbedingungen vorgibt, unter der Bezeichnung „Verfassungsbeschwerde“ (ustavna žalba) garantiert und in Art. 29 Nr. 9, 45 Nr. 9, 82-92 des Verfassungsgerichtsgesetzes (VerfGG)<sup>6</sup> sowie Art. 76-79 der Geschäftsordnung (GO VerfG)<sup>7</sup> näher ausgestaltet. Bemerkenswert ist, dass Art. 168 Abs. 2 Verf., Art. 29 Nr. 2, 50-65 VerfGG neben der nunmehr vorhandenen Verfassungsbeschwerde an der „Anregung“ einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung durch den Einzelnen festhalten.<sup>8</sup>

## II. Beschwerdegegenstand

Den Beschwerdegegenstand legt Art. 170 Verf. fest: „Einzelakte oder die Tätigkeit staatlicher Organe oder mit öffentlichen Befugnissen betrauter Organisationen“. Art. 82 VerfGG übernimmt diese Formulierung, ohne sie zu präzisieren oder auszuführen.

Der Begriff „staatliche Organe oder mit öffentlichen Befugnissen betraute Organisationen“ umschreibt die Grundrechtsverpflichteten: die gesamte öffentliche Gewalt und die – nach deutscher Terminologie – Beliehenen.<sup>9</sup> „Staatlich“ umfasst auch die kommunale Selbstverwaltung und die autonomen Provinzen; es ist nicht im Gegensatz zu diesen,<sup>10</sup> sondern zu „privat“ zu lesen. Dass die Beliehenen im Zusammenhang mit Verfassungs- und Verwaltungsrechtsschutz ausdrücklich benannt werden, ist Tradition in vielen jugoslawischen Nachfolgestaaten und geht auf die Tatsache zurück, dass bereits der jugoslawische Selbstverwaltungssozialismus zahlreiche hoheitliche Befugnisse auf nicht in die öffentliche Hand eingegliederte Rechtsträger übertrug, was sich stets in derartigen Formulierungen in den einschlägigen öffentlich-rechtlichen Gesetzen niederschlug.

<sup>3</sup> Georg Brunner, Grundrechtsschutz durch Verfassungsgerichtsbarkeit in Osteuropa, in: Joachim Burmeister (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit. Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, München 1997, S. 1041-1058 (S. 1046 f.); ders., Fn. 1, ZaöRV 1993, S. 827, 856; ders., Der Zugang des Einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Raum, JÖR 2002, S. 191-256 (S. 208); Fee Rautert, Das Kosovo. Eine völkerrechtliche Studie, Wien 1999, S. 73.

<sup>4</sup> Darko Simović, Ustavna žalba – teorijskopravni okvir (Die Verfassungsbeschwerde – rechtstheoretischer Rahmen), Anali Pravnog fakulteta u Beogradu LX (2012) Nr. 1 S. 203-233.

<sup>5</sup> Verfassung der Republik Serbien v. 10.11.2006, Sl.g. 2006 Nr. 98 Pos. 2583, in Kraft seit dem 8.11.2006, dt. Übersetzung v. Herbert Küpper in JOR 49 (2008), S. 489-537. Näher zur neuen serbischen Verfassung Rudi Kocjančič, Nach mehr als einhundert Jahren die erste Verfassung Serbiens als selbständiger und unabhängiger Staat, WGO 2007, S. 13-17; Herbert Küpper, Die neue serbische Verfassung vom 10. November 2006, JOR 49 (2008) S. 249-296.

<sup>6</sup> Gesetz über das Verfassungsgericht v. 28.11.2007, Sl.g. 2007 Nr. 109 mit späteren Änderungen.

<sup>7</sup> Geschäftsordnung des Verfassungsgerichts der Republik Serbien v. 14.11.2013, Sl.g. 2013 Nr. 103.

<sup>8</sup> Zur ähnlichen Rechtslage in den übrigen jugoslawischen Nachfolgestaaten s. Georg Brunner, JÖR 2002, Fn. 3, S. 233 f.

<sup>9</sup> Zu den Grundrechtsverpflichteten der serbischen Verf. vgl. Herbert Küpper, Fn. 5, S. 262.

<sup>10</sup> Autonome Provinzen und kommunale Selbstverwaltungen können vielmehr selbst eine Art Verfassungsbeschwerde gegen staatliche Einzelakte einlegen, die sie in der Ausübung ihrer Selbstverwaltungsrechte behindern: Art. 90-91 i. V. m. 82-88 VerfGG. Hierzu Ratko Marković, Ustavni sud u Ustavu republike Srbije (Das Verfassungsgericht in der Verfassung der Republik Serbien), Anali Pravnog fakulteta u Beogradu LV (2007) Nr. 2 S. 19-46 (S. 37).

Wichtiger als die Umschreibung der grundrechtsverpflichteten öffentlichen Hand ist die Beschränkung des Beschwerdegegenstands auf „Einzelakte oder Tätigkeit“. Einzelakte sind individuell-konkrete Entscheidungen von Behörden, Gerichten u. ä., während Tätigkeiten Realakte sind, denen es an der Rechtsförmigkeit des Einzelaktes fehlt. Auch das Unterlassen eines Einzelaktes ist beschwerdefähig (Art. 82 Abs. 2 VerfGG). Bei Gerichtsverfahren kann sich die Verfassungsbeschwerde gegen Entscheidungen in der Sache richten, nicht aber gegen prozessleitende Handlungen, die die Sache nicht abschließen.<sup>11</sup>

Wegen der Beschränkung auf Einzelakte können abstrakt-generelle Rechtsakte, d. h. Rechtsvorschriften, nicht im Wege der Verfassungsbeschwerde gerügt werden. Dennoch ist das Individuum gegenüber Rechtsvorschriften nicht schutzlos. Ihre Überprüfung an höherrangigem Recht kann der Einzelne im Rahmen des Verfahrens der „Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit“ gemäß Art. 168 Abs. 2 Verf. i. V. m. Art. 29 Nr. 2 VerfGG initiieren. Damit ist der Einzelne im abstrakten Normenkontrollverfahren antragsbefugt.

Die Verf. äußert sich nicht zu der Konstellation, dass sich in einer Verfassungsbeschwerde gegen einen Einzelakt herausstellt, dass die zugrunde liegende Rechtsnorm verfassungswidrig ist. Das Verfassungsbeschwerdeverfahren ist nicht dazu geeignet, verfassungs- oder rechtswidrige Rechtsvorschriften zu beseitigen, denn es verleiht dem Verfassungsgericht nur die Befugnis, den angegriffenen Einzelakt aufzuheben (unten Punkt VI.). Es steht dem Verfassungsgericht allerdings frei, von Amts wegen ein Normenkontrollverfahren einzuleiten (Art. 168 Abs. 1 Satz 2, 175 Abs. 2 Verf. i. V. m. Art. 50 Abs. 2 VerfGG).<sup>12</sup> Dieses wird im Verfassungsgericht als separates Verfahren geführt, schon weil für Normenkontrollverfahren gemäß Art. 42a Nr. 2 VerfGG das Plenum zuständig ist, während die Verfassungsbeschwerde von einer Großen Kammer gehört wird (unten Punkt V. 5.). Während der Dauer der Normenkontrollprüfung wird die Verfassungsbeschwerde ausgesetzt.<sup>13</sup> Das Verfassungsgericht leitet ein Normenkontrollverfahren auch dann ein, wenn es die Verfassungsbeschwerde selbst zurückweist.<sup>14</sup>

Eventuelle Schadensersatzansprüche sind gemäß Art. 85 Abs. 3 VerfGG zwingender Teil der Verfassungsbeschwerde und können nicht separat geltend gemacht werden. Sie können sich auf den materiellen oder auch auf den immateriellen Schaden des Beschwerdeführers beziehen.

### III. Prüfungsmaßstab

Die Verfassungsbeschwerde kann wegen der „Verletzung oder Verweigerung der durch die Verfassung gewährleisteten Rechte und Freiheiten der Menschen und der Minderheiten“ erhoben werden (Art. 170 Verf. i. V. m. Art. 82ff VerfGG). Die „Rechte und Freiheiten der Menschen und der Minderheiten“ bilden Teil II der Verf. (Art. 18-81 Verf.). Allerdings finden sich auch in anderen Teilen der Verf. subjektive Rechte, z. B. das kollektive Recht auf Autonomie und Selbstverwaltung in den Bestimmungen über die Provinzautonomie und örtliche Selbstverwaltung (Art. 12, Art. 176 Abs. 1 Verf.)

<sup>11</sup> Stellungnahme des Verfassungsgerichts in Verbindung mit dem Verfahren der Prüfung einer Verfassungsbeschwerde v. 2.6.2011.

<sup>12</sup> Kritisch zu diesem Selbstbefassungsrecht *Herbert Küpper*, Fn. 5, S. 280 f.; *Ratko Marković*, Fn. 10.

<sup>13</sup> Stellungnahme des Verfassungsgerichts über die Behandlung und Entscheidung von Verfassungsbeschwerden v. 2.4.2009, Position Nr. II. 4. v).

<sup>14</sup> Stellungnahme des Verfassungsgerichts über die Behandlung und Entscheidung von Verfassungsbeschwerden v. 2.4.2009, Position Nr. II. 4. a)-b).

oder die Weltlichkeit des Staates und das Verbot einer Staatsreligion, die Gleichberechtigung der Geschlechter und die Rechtsstellung von Ausländern bei den Staatsgrundsätzen (Art. 11, 15, 17 Verf.). Da Teil II der Verf. eine umfangreiche Liste an Grund- und Minderheitenrechten enthält, wird die Frage nach dem Schutz subjektiver Verfassungsrechte außerhalb dieses Teils kaum praktisch relevant. Das Verfassungsgericht spricht sich für die Einbeziehung aller verfassungsrechtlich garantierten Rechte, unabhängig von ihrer systematischen Stellung im Verfassungstext, in den Schutzbereich der Verfassungsbeschwerde aus.<sup>15</sup> Nicht erfasst vom Schutz der Verfassungsbeschwerde sind bestimmte Organ- und Statusrechte bestimmter Amtswalter wie Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte; bei deren Verletzung eröffnet die Verf. an mehreren Stellen separate Rechtsschutzwege zum Verfassungsgericht.<sup>16</sup>

Art. 18 Abs. 2 Verf., der sich im Teil „Rechte und Freiheiten der Menschen und der Minderheiten“ findet, erklärt die Menschen- und Minderheitenrechte im Völkergewohnheitsrecht sowie in von Serbien ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen als „von der Verfassung gewährleistet“. Damit dürften auch sie zu den „von der Verfassung gewährleisteten Rechten und Freiheiten der Menschen und der Minderheiten“ i. S. v. Art. 170 Verf. gehören; werden sie verletzt oder vorenthalten, ist eine Verfassungsbeschwerde zulässig. Angesichts der langen und recht „modernen“ Liste der Grundrechte in Teil II der Verf. ist die Bedeutung des Verweises auf völkerrechtlich verbürgte Rechte in Art. 18 Abs. 2 Verf. zurzeit eher theoretischer Natur,<sup>17</sup> öffnet aber den Verfassungsschutz und die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde dynamisch gegenüber den Entwicklungen, die der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz in Zukunft nimmt.

Folglich gehört die Verfassungsbeschwerde zu den innerstaatlichen Rechtsmitteln, die vor einer Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zunächst erschöpft werden muss.<sup>18</sup>

Maßstab der Verfassungskontrolle ist zunächst das subjektive Recht, dessen Verletzung oder Vorenthaltung der Beschwerdeführer rügt. Nur die Verletzung der subjektiven Rechte des Beschwerdeführers rechtfertigt gemäß Art. 89 Abs. 2 VerfGG ein stattgebendes Urteil. Damit reicht die Verletzung rein objektiven Verfassungsrechts für ein positives Urteil über eine Verfassungsbeschwerde nicht aus. Das schließt jedoch nicht aus, dass zur Begründung der Verfassungswidrigkeit des Einzelaktes oder der Tätigkeit auch objektives Verfassungsrecht herangezogen wird.

Gerade bei Gerichtsurteilen als Prüfungsgegenstand ist stets die Gefahr gegeben, dass indirekt oder gar direkt auch die Anwendung des einfachen Rechts überprüft wird. Dies ist jedoch nicht Aufgabe des Verfassungsgerichts, das alleine die Einhaltung der Verfassung prüft.<sup>19</sup> Dessen ist sich das serbische Verfassungsgericht auch bewusst und geht

<sup>15</sup> Stellungnahme des Verfassungsgerichts über die Behandlung und Entscheidung von Verfassungsbeschwerden v. 2.4.2009, Position Nr. I. 1. Hierzu *Jelena Vučković, An Appeal to the Constitutional Court and a Constitutional Appeal, Facta Universitatis (Universität Niš), Series: Law and Politics, vol. 8 no. 1, 2010, S. 79-92 (S. 85).*

<sup>16</sup> Ebd.

<sup>17</sup> Möglicherweise lassen sich aber durch die Berufung auf Völkerrecht restriktive Auslegungen innerstaatlicher Grundrechte korrigieren. So interpretiert das Verfassungsgericht die Gleichheitsklausel in Art. 21 Verf. dahingehend, dass es sich um eine akzessorische Verbürgung handele; wird in einer Verfassungsbeschwerde nur ihre Verletzung geltend gemacht, so sei die Beschwerde unzulässig, weil zusammen mit der Ungleichbehandlung auch noch ein weiteres Grundrecht, in dessen Geltungsbereich die Ungleichbehandlung erfolge, genannt werden müsse: Verfassungsgerichtsentscheidung v. 17.2.2011, AZ.: UŽ 2901/10.

<sup>18</sup> EGMR, *Vinčić et al. /.* Serbien, 1.12.2009, AZ.: 44698/06 u. a.; *Vučković et al. /.* Serbien, 25.3.2014, AZ.: 17153/11 u. a. Zur Position des EGMR vor 2006/07 s. *Jelena Vučković, Fn. 15, S. 88.*

<sup>19</sup> *Herbert Küpper, Fn. 5, S. 282.*

grundsätzlich davon aus, dass nur die Verletzung von Verfassungsrechten eine Verfassungsbeschwerde zulässig und begründet macht und dass nicht jede Verletzung des einfachen Verfahrensrechts zugleich eine Verletzung des Grundrechts auf einen fairen Prozess gemäß Art. 32 und 36 Verf. darstellt.<sup>20</sup>

#### IV. Anfechtungsberechtigung

Die Verfassungsbeschwerde kann derjenige erheben, der von der angegriffenen Maßnahme betroffen ist (Art. 83 Abs. 1 VerfGG). Die Antragsberechtigung ist nicht auf natürliche Personen beschränkt, da Grundrechte grundsätzlich auch juristischen Personen zukommen können; auch auf die Staatsangehörigkeit kommt es nicht an. Ausgangspunkt ist die Inhaberschaft eines in der Verfassung garantierten Rechts.<sup>21</sup>

Art 83 VerfGG geht aber noch weiter und ermöglicht in Abs. 2 u. a. eine Art „Verbandsbeschwerde“. Sofern der selbst Betroffene eine schriftliche Vollmacht erteilt, können auch andere Personen, Organisationen oder Behörden im Namen des Betroffenen die Beschwerde einlegen. Das zielt u. a. auf Rechtsanwälte, Menschenrechtsorganisationen und Staatsorgane wie die Ombudsperson.<sup>22</sup> Art. 83 Abs. 2 VerfGG ist *lex specialis* zu Art. 30 Abs. 2 VerfGG, wonach der Beschwerdeführer in allen Verfahrensarten von einem ermächtigten Vertreter vertreten werden kann. Rechtsvergleichend findet sich diese „Verbandsbeschwerde“, die letztlich sozialistische Vorstellungen fortführt, in etlichen ehemals sozialistischen Staaten.<sup>23</sup>

Der Betroffene oder die in seinem Namen handelnde Person, Organisation oder Behörde genießen Parteistatus (Art. 29 Nr. 9 VerfGG) und können somit die einer Verfassenspartei in Art. 31 VerfGG gewährleisteten Rechte geltend machen. Ein wichtiges Recht ist die Dispositionsbefugnis. Wenn der Betroffene (oder der für ihn Handelnde) den Antrag zurückzieht oder die Sache für erledigt erklärt, muss das Verfassungsgericht das Verfahren gemäß Art. 88 Nr. 1-2 VerfGG einstellen.

Ergänzend sei noch erwähnt, dass der Einzelne, der eine Normenkontrolle gemäß Art. 168 Abs. 2 Verf. i. V. m. Art. 29 Nr. 2 und 50 VerfGG initiiert, keinerlei Selbstbetroffenheit behaupten oder nachweisen muss. Auch ein solcher Einzelner ist voll berechtigte Verfassenspartei. In derartigen Normenkontrollverfahren ist das Verfassungsgericht allerdings nicht an den Antrag des Initiators gebunden und kann das Verfahren auch nach Rücknahme des Antrags fortsetzen (Art. 54). Während die Verfassungsbeschwerde dem individuellen Rechtsschutz dient, steht bei der nachträglichen Normenkontrolle – auch bei der durch Privatpersonen initiierten – der objektive Verfassungsschutz im Mittelpunkt.

<sup>20</sup> Verfassungsgerichtsentscheidung v. 7.11.2012, AZ.: Už 2156/11.

<sup>21</sup> Stellungnahme des Verfassungsgerichts über die Behandlung und Entscheidung von Verfassungsbeschwerden v. 2.4.2009, Position Nr. I. 5. Zur Grundrechtsberechtigung juristischer Personen s. *Herbert Küpper*, Fn. 5, S. 262.

<sup>22</sup> Der sog. „Schützer der Bürger“ ist in Art. 138 Verf. geregelt.

<sup>23</sup> *Georg Brunner*, *ZaöRV* 1993, Fn. 1, S. 846 f.

## V. Anfechtungsverfahren

Der individualschützende Charakter prägt das Verfahren der Verfassungsbeschwerde.

### 1. Prozessvoraussetzungen

Der Betroffene leitet das Verfahren durch eine Beschwerde ein, die den unter Punkt 2. dargestellten Förmlichkeiten entsprechen muss. Hierfür hat er eine Frist von 30 Tagen ab dem Tag der Zustellung des Einzelaktes oder der Vornahme der Handlung. Bei entschuldigter Versäumnis ist innerhalb kurzer Fristen die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand möglich (Art. 84 VerfGG), ansonsten ist nach Verstreichen der Frist eine Beschwerde unzulässig.<sup>24</sup>

Eine Verfassungsbeschwerde ist gemäß Art. 82 Abs. 1 VerfGG nur zulässig, falls kein Rechtsweg besteht oder der Rechtsweg erschöpft ist. Etwas anderes gilt gemäß Abs. 2, falls die Unterlassung einer Entscheidung gerügt wird. Dann genügt es, dass eine „angemessene Zeit“ abgelaufen ist.<sup>25</sup> Da in Serbien ein weit ausgebauter Verwaltungsschutz besteht, ist die Zulässigkeitsvoraussetzung der Rechtswegerschöpfung ein wirksamer Filter, der im Wesentlichen nur noch letztinstanzliche Gerichtsurteile – und daneben nur sehr wenige Verwaltungsakte – als zulässigen Beschwerdegegenstand übrig lässt.

Fehlt es an einer Prozessvoraussetzung, stellt das Verfassungsgericht das Verfahren ein (unten Punkt 4).

### 2. Form und Inhalt der Beschwerde

Alle Eingaben an das Verfassungsgericht müssen schriftlich in drei Exemplaren eingereicht werden (Art. 40 GO VerfG)<sup>26</sup> und unterzeichnet sein (Art. 32 Abs. 1 VerfGG). Speziell an Verfassungsbeschwerden stellt Art. 85 VerfGG weitere detaillierte Anforderungen. Der Beschwerdeführer muss sich, seinen Vertreter und den angegriffenen Akt präzise identifizieren. Auch muss er das oder die verletzte(n) Verfassungsrecht(e) benennen und begründen, worin die Verletzung besteht. All dies muss durch die entsprechenden Dokumente (ggf. in Kopie) untermauert werden. Der Beschwerdeführer muss einen konkreten Antrag stellen.

Wird auch ein Schadensersatzantrag geltend gemacht, muss auch dieser substantiiert werden. Ein konkreter Antrag muss auch die Höhe des begehrten Schadensersatzes beziffern.

Anträge an das Verfassungsgericht sind grundsätzlich kostenfrei (Art. 6 Abs. 1 VerfGG), was auch für die Verfassungsbeschwerde gilt. Seine Kosten trägt jeder grundsätzlich selbst (Art. 6 Abs. 2 VerfGG), was bei der Verfassungsbeschwerde v. a. dann relevant sein dürfte, wenn der Beschwerdeführer von der Möglichkeit Gebrauch macht, einen Anwalt einzuschalten (oben Punkt IV.).

---

<sup>24</sup> Stellungnahme des Verfassungsgerichts über die Behandlung und Entscheidung von Verfassungsbeschwerden v. 2.4.2009, Position Nr. I. 6.

<sup>25</sup> *Stevan Lilić*, Da li je ustavna žalba efikasan pravni lek za sudenje u razumno roku? (Ist die Verfassungsbeschwerde ein effizientes Rechtsmittel bei der Entscheidung innerhalb einer vernünftigen Frist?), *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu LV* (2007) Nr. 2 S. 67-85.

<sup>26</sup> Kraft ausdrücklicher Anordnung in Art. 40 Abs. 4 GO VerfG gelten Sendungen auf elektronischem Weg, per Fax oder Telegramm nicht als schriftlich.

### 3. Wirkung der Beschwerde

Eine Verfassungsbeschwerde hat grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung (Art. 86 Abs. 1 VerfGG). Das Verfassungsgericht kann jedoch im Einzelfall eine aufschiebende Wirkung – in der Diktion des VerfGG: die Aussetzung des Vollzugs des angegriffenen Aktes – anordnen (Art. 86 Abs. 2). Hierbei hat es die Schäden, die dem Beschwerdeführer durch den Vollzug entstehen, gegen das öffentliche Interesse abzuwägen und ggf. auch die Interessen Dritter am Vollzug oder an dessen Aussetzung einzubeziehen (Art. 78 GO VerfG). Der Vollzug wird durch einen Beschluss ausgesetzt (Art. 46 Nr. 3 VerfGG), für den gemäß Art. 42b Nr. 2 i. V. m. Art. 46 Nr. 3 VerfGG die Große Kammer zuständig ist, d. h. derselbe Spruchkörper, der auch über die Beschwerde entscheidet (dazu Punkt 5).

Einstweilige Anordnungen, die über die Anordnung der aufschiebenden Wirkung hinausgehen, sind im VerfGG nicht vorgesehen.

### 4. Vorprüfungsverfahren

Die Verfassungsbeschwerde unterliegt – wie die übrigen Verfahren – einem Vorverfahren. Der Berichterstatter prüft, ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen. Fehlt es an den gesetzlichen Voraussetzungen oder ist der Antrag offensichtlich unbegründet oder missbräuchlich, unterliegt der Antrag der Abweisung (für alle Verfahrensarten Art. 35a, 36 VerfGG). Bei einer Verfassungsbeschwerde ergeht diese Abweisung in der Form eines Beschlusses, der von einem Kleinen Rat aus drei Richtern gefasst wird (Art. 42v<sup>27</sup> Nr. 1 i. V. m. Art. 46 Nr. 9 VerfGG, Art. 76 GO VerfG).

Entfällt im späteren Verlauf eine Prozessvoraussetzung, stellt das Verfassungsgericht das Verfassungsbeschwerdeverfahren gemäß Art. 88 Nr. 3 VerfGG ein.

### 5. Verfahren im engeren Sinn

Verfassungsbeschwerden, die die Hürde des Vorverfahrens genommen haben, kommen über einen Ausschuss vor eine der beiden Großen Kammern im Verfassungsgericht. Eine Große Kammer besteht aus dem Verfassungsgerichtspräsidenten und sieben Richtern (Art. 42b Nr. 1 i. V. m. Art. 45 Nr. 9 VerfGG). Für die Behandlung von Verfassungsbeschwerden werden nach Rechtsgebieten organisierte dreiköpfige Ausschüsse eingesetzt. Obligatorisch sind je ein Ausschuss für Straf-, Zivil- und Verwaltungssachen; nach Bedarf können in den genannten Gebieten mehrere Ausschüsse oder ein Ausschuss für ein nicht genanntes Rechtsgebiet eingerichtet werden (Art. 28 Abs. 4, 37-38 GO VerfG).

Das Verfahren wird geführt durch den laut Geschäftsverteilungsplan zuständigen Berichterstatter,<sup>28</sup> dem der Verfassungsgerichtspräsident in tatsächlich oder rechtlich komplizierten Sachen einen oder mehrere weitere Richter zur Hilfe zuordnen kann (Art. 35 VerfGG). Der Berichterstatter fertigt einen Entscheidungsentwurf und leitet ihn dem zuständigen Ausschuss zu; nur in Standardsachen wird das Stadium des Ausschusses übersprungen und der Entwurf der zuständigen Großen Kammer unmittelbar zugeleitet

<sup>27</sup> Die Bezeichnung des Buchstabens nach der Artikelnummer folgt dem serbischen Alphabet: 42, 42a, 42b, 42v, 42g etc.

<sup>28</sup> In Verfassungsbeschwerden kann der Präsident des Verfassungsgerichts kein Berichterstatter sein: Art. 41 GO VerfG.

(Art. 38, 76 Abs. 5 GO VerfG). Der Ausschuss berät über die Vorlage, und wenn er zu einem Ergebnis gekommen ist, leitet der Berichterstatter den Entwurf mit der Stellungnahme des Ausschusses an die Große Kammer weiter (Art. 77 GO VerfG).<sup>29</sup>

Im Verlaufe des Verfahrens haben der Beschwerdeführer und sein(e) Vertreter als Verfahrensbeteiligte umfangreiche Rechte, insbesondere Antrags-, Beweis-, Rede-, Frage- und Antwortrechte (Art. 29 Nr. 9 i. V. m. Art. 31 VerfGG). Denselben Status als Verfahrenspartei genießt die Stelle, die den angegriffenen Einzelakt erlassen oder das gerügte Verhalten vorgenommen hat (Art. 29 Nr. 9 VerfGG). Die Behörde wird durch ihre Vertreter vor Gericht vertreten (Art. 30 VerfGG).

Anders als bei Normenkontrollverfahren ist bei Verfassungsbeschwerden eine öffentliche Verhandlung nicht obligatorisch, sondern Art. 37 Abs. 3 VerfGG stellt es in das Belieben des Gerichts, eine solche anzuordnen. Auch in Verfassungsbeschwerden unterliegt das Verfassungsgericht dem Transparenzgebot des Art. 3 VerfGG und des Art. 29 GO VerfG, dem u. a. durch die Internetveröffentlichung wesentlicher Dokumente nachzukommen ist.

Die Große Kammer trifft ihre Entscheidungen in Verfassungsbeschwerdesachen einstimmig, wie aus Art. 42b Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 Nr. 1 VerfGG hervorgeht. Falls die Große Kammer nicht zu einer einstimmigen Entscheidung kommt, entscheidet gemäß Art. 42b Abs. 3 VerfGG das Plenum, das seine Entscheidung mit der absoluten Mehrheit aller Verfassungsrichter trifft (Art. 175 Abs. 1 Verf. i. V. m. Art. 42a Abs. 2 VerfGG). Da diese großen Spruchkörper sehr viel richterliche Arbeitskraft binden, gibt es Forderungen seitens des Verfassungsgerichts, die Entscheidung über Verfassungsbeschwerden auf Dreierkammern zu verlagern und auch sonst das recht schwerfällige Verfahren zu straffen.<sup>30</sup> Dissentierende Richter haben das Recht, dass ihr Sondervotum zusammen mit der Entscheidung veröffentlicht wird (Art. 60 GO VerfG).

## VI. Entscheidungsbefugnis

In der Sache wird die Verfassungsbeschwerde durch die sog. Entscheidung (odluka) abgeschlossen (Art. 45 Nr. 9 VerfGG), während für die Abweisung wegen Unzulässigkeit oder für die Anordnung, Nichtanordnung oder Aufhebung der aufschiebenden Wirkung der Beschluss (rešenje) die richtige Entscheidungsart ist (Art. 46 Nr. 3, Nr. 9 VerfGG). Eine Entscheidung ist gemäß Art. 7 VerfGG endgültig, vollziehbar und allgemeingültig, und Art. 104 VerfGG verpflichtet alle öffentlichen Stellen und Beliehene, sie umzusetzen. Daneben hat die Bestimmung in Art. 171 Abs. 1 Verf., wonach jedermann verpflichtet ist, Entscheidungen des Verfassungsgerichts zu beachten und umzusetzen, wenig eigene Bedeutung.

Falls das Verfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde für begründet erachtet, „kann“ (može) es den angegriffenen Einzelakt (die Handlung) aufheben, den weiteren Vollzug verbieten, Folgenbeseitigung anordnen und über eine Genugtuung befinden (Art. 89 Abs. 2 VerfGG). Wenn auch Schadensersatz beantragt war, entscheidet es zugleich auch hierüber (Art. 89 Abs. 3 VerfGG). Die Kann-Klausel in Art. 89 Abs. 2 VerfGG steht im Gegensatz zu den Entscheidungen z. B. bei der abstrakten Normenkontrolle, die einen für verfassungs- oder rechtswidrig erkannten Normativakt mit Veröffentlichung der Verfassungsgerichtsentscheidung außer Kraft treten lassen. Das Verfassungsgericht geht davon aus, dass die Aufhebung eines grundrechtsverletzenden Aktes

<sup>29</sup> Jelena Vučković, Fn. 15, S. 87.

<sup>30</sup> Jelena Vučković, Fn. 15, S. 88 f.

der Regelfall ist; eine Rückverweisung an die Ausgangsbehörde zieht es dann in Betracht, wenn dies zum Schutz der Rechte des Beschwerdeführers oder zur Abwehr von Schäden geeigneter erscheint.<sup>31</sup>

Falls das Verfassungsgericht einen Einzelakt aufhebt, erstreckt Art. 87 VerfGG die Wirkung der Entscheidung auf alle weiteren Betroffenen dieses Einzelaktes, die sich in derselben rechtlichen Lage befinden wie der Beschwerdeführer, auch wenn sie selbst keine Beschwerde erhoben haben. Diese Erstreckung erlaubt es bei an mehrere gerichteten Akten, dass ein Betroffener einen Musterprozess führt und so den übrigen Betroffenen ggf. Kosten spart.

## VII. Bedeutung im Verfassungsleben

Genauere Statistiken über die Anzahl der Verfassungsbeschwerden sind nicht greifbar. Daher ist die Bedeutung der Verfassungsbeschwerde für das Verfassungsleben nicht klar einzuschätzen. Einerseits soll sie die höchsten Fallzahlen unter allen Verfahrensarten aufweisen.<sup>32</sup> Andererseits wird im serbischen Schrifttum beklagt, dass die Existenz des Verfassungsrechtsschutzes in der Bevölkerung noch unzureichend verankert sei, v. a. weil er in der sozialistischen Diktatur und in der *Milošević*-Diktatur kaum praktische Bedeutung hatte, aber auch, weil das Gericht auch nach 2000 zweimal für längere Zeit funktionsuntüchtig war, da sich die Neuwahl von Richtern überaus lange hinzog.<sup>33</sup> Vielleicht trägt auch der ausgebaute Verwaltungsrechtsschutz zur relativ geringen Bedeutung der Verfassungsbeschwerde bei, denn er filtert bereits viele Fälle. Da die Verwaltungsgerichtsbarkeit auch in ihrer individualschützenden Funktion bereits zu sozialistischen Zeiten vergleichsweise zufriedenstellend funktionierte,<sup>34</sup> ist sie im Bewusstsein des Recht suchenden Einzelnen sicherlich deutlich präsenter als die erst seit einigen Jahren existente Verfassungsbeschwerde.

---

<sup>31</sup> Stellungnahme des Verfassungsgerichts über die Behandlung und Entscheidung von Verfassungsbeschwerden v. 2.4.2009, Position Nr. II. 1.

<sup>32</sup> Jelena Vučković, Fn. 15, S. 88.

<sup>33</sup> Ratko Marković, Fn. 10.

<sup>34</sup> Klaus-Jürgen Kuss, Gerichtliche Verwaltungskontrolle in Osteuropa, Berlin 1990, S. 387-402.