

Christoph Hofstätter, Marko Stanković

Die Verfassung der Republik Serbien

I. Vorgeschichte der Verfassungserlassung

Die serbische Verfassungsgeschichte der letzten zwei Jahrhunderte kann durchaus als bewegt bezeichnet werden. Es finden sich monarchische und republikanische Perioden, Serbien war ein unabhängiger Staat, aber auch ein Teilstaat eines größeren Staatsgebildes. Schon 1835 erhielt das Fürstentum Serbien – zu diesem Zeitpunkt formal noch dem Osmanischen Reich zugehörig – seine erste Verfassung; diese wurde von der sog. „türkischen Verfassung“ von 1838¹ und jene von 1838 schließlich von der Verfassung von 1869 abgelöst. Mit dem Berliner Kongress 1878 wurde Serbien schließlich unabhängig und stieg 1882 zum Königreich auf. In die Phase der Unabhängigkeit bis zum Ersten Weltkrieg fallen drei Verfassungen: jene von 1888, 1901 und 1903.²

Besondere Beachtung verdient die Verfassung von 1888, die für ihre Zeit sehr liberal und progressiv ausgerichtet war. Selbst wenn sie auch vereinzelt Bestimmungen enthielt, die heute nicht mehr zeitgemäß wirken – so waren Staat und Kirche etwa nicht getrennt – wird die Verfassung von 1888 im serbischen Schrifttum mitunter als die beste serbische Verfassung bezeichnet.³ Die Qualität des Verfassungstextes war beeindruckend; sprachliche Fehler, mehrdeutige Begrifflichkeiten und sinnwidrige Lücken konnten zumeist vermieden werden. Die Verfassung enthielt einen Grundrechtskatalog und sah ein parlamentarisches Regierungssystem eingebettet in eine insbesondere durch eine unabhängige Gerichtsbarkeit gut austarierte Gewaltenteilung vor. Der Volksversammlung übertrug man – gemeinsam mit dem König – die Gesetzgebungsfunktion. Die Abgeordneten zur Volksversammlung wurden nach einem Verhältniswahlrecht gewählt und durch das verfassungsgesetzlich gewährleistete freie Mandat geschützt. Auch in der formal neuen Verfassung von 1903 – diese Reform war der Rückkehr des Geschlechts der *Karadjordjević* auf den Thron geschuldet – blieben die Überlegungen der Verfassung von 1888 erhalten. In beiden Perioden der materiellen Geltung der serbischen Verfassung von 1888 (1888–1894 und 1903–1918) war Serbien eine parlamentarische Monarchie, deren Verfassungsordnung den damaligen europäischen Standards genügte. Die heute bewunderte progressive Ausrichtung der Verfassung von 1888 kann allerdings auch als Schwäche verstanden werden: Die Verfassung war zu modern für die serbische Gesellschaft dieser Zeit und somit kein „Spiegel der sozialen Realität“⁴.

Mit dem Ende des Ersten Weltkriegs folgte eine beinahe neunzig Jahre dauernde Zeit der Eingliederung Serbiens in einen größeren staatlichen Verbund; Serbien spielte eine entscheidende Rolle bei der Einigung der südslawischen Völker im Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen. Dieses Königreich, das später seinen Namen in Königreich Jugoslawien änderte, war als Einheitsstaat konzipiert, obwohl es gute (nationale, historische, geographische und wirtschaftliche) Gründe gegeben hatte, den Staat als Föderation aufzubauen. Grundlage dieses Staatswesens war die konstitutionelle Verfassung von

¹ *Ратко Марковић*, Уставно право (*Marković*, Verfassungsrecht), Belgrad 2014, S. 96 f.

² *Драгош Јевтић/Драгољуб Поповић*, Народна правна историја (*Jevtić/Popović*, Rechtsgeschichte), Belgrad 1997, S. 136 f.

³ *Миодраг Јовичић*, Лексикон српске уставности 1804–1918 (*Jovičić*, Lexikon der serbischen Verfassung 1804–1918), Belgrad 1999, S. 311.

⁴ *Марко Станковић*, Уставни систем Краљевине Србије уочи Великог рата: Локална (само)управа (*Stanković*, Verfassungssystem des Königreichs Serbien vor dem Krieg: Lokale Selbstverwaltung), Српска политичка мисао 2|2014, S. 20.

1921 und später die Verfassung von 1931, die den Monarchen stärkte und sich somit in eine Gruppe autoritärer Verfassungen im Europa der Dreißigerjahre einreihet.⁵

Der Zweite Weltkrieg markiert einen Wendepunkt der Verfassungsentwicklung. Inspiriert von der Verfassung der Sowjetunion von 1936 („Stalin-Verfassung“) verinnerlichte die neue Verfassung das sozialistische Verfassungsmodell: Zentralismus, Einparteiensystem, Einschränkung der liberalen Grundrechte. Eine wichtige Neuerung zur Verfassung der Zwischenkriegszeit war die Einrichtung eines Föderalstaates; Serbien war nun neben Slowenien, Kroatien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro und Mazedonien einer der sechs Teilstaaten des sozialistischen Jugoslawiens, welches drei föderale Verfassungen (1946, 1963 und 1974) sowie ein Verfassungsgesetz (1953)⁶ hervorgebracht hat. Als Teilstaat genoss Serbien eine relative Verfassungsautonomie; die Verfassung der Teilstaaten musste allerdings in der Verfassung des Gesamtstaates Deckung finden. Aus dieser Phase der Verfassungsentwicklung nach sozialistischen Grundsätzen lässt sich für die jetzige serbische Verfassungsordnung nichts gewinnen, sieht man von der Einrichtung einer Verfassungsgerichtsbarkeit beginnend mit 1963 ab.⁷

Eine nächste Etappe zur geltenden Verfassung war die serbische Verfassung von 1990. Mit dieser Verfassung hauchte Serbien – noch immer ein Teilstaat des sozialistischen Jugoslawiens – der Tradition eines liberal-demokratischen Verfassungsmodells, die bis ins 19. Jahrhundert zurückreichte, wieder neues Leben ein. Vor dem Hintergrund der Prinzipien Volkssouveränität und Gewaltenteilung ergab sich eine Neuverteilung der Staatsfunktionen auf einzelne Organe: Die Gesetzgebungsfunktion wurde der Volksversammlung, die Exekutivgewalt der Regierung und die Rechtsprechung den Gerichten übertragen. Zwei Organe blieben außerhalb dieser klassischen Dreiteilung der Gewalten: der Staatspräsident, der eine vermittelnde Rolle zwischen den Gewalten einnehmen sollte und der Verfassungsgerichtshof, dem die Normenkontrolle (Art. 9 Verfassung 1990) übertragen wurde. Heute betrachtet man die Verfassung von 1990 neben dem historischen Vorbild der Verfassung von 1888 als Meilensteine am Weg zur derzeit geltenden Verfassung.

In den 1990er-Jahren änderte sich die Staatlichkeit Jugoslawiens zum wiederholten Male. Nach der Unabhängigkeit der vier Teilstaaten Slowenien, Kroatien, Mazedonien sowie Bosnien und Herzegowina formierte sich die neue Bundesrepublik Jugoslawien als Föderation von Serbien und Montenegro und gab sich 1992 eine neue Verfassung. Die Verfassung von 1992 entsagte wie die serbische Verfassung von 1990 – die für Serbien weiterhin Geltung hatte – dem sowjetischen Verfassungsmodell. Schon nach mehr als einem Jahrzehnt wurde im Jahr 2003 die Bundesrepublik Jugoslawien in den Staat Serbien und Montenegro überführt, in dem die einzelnen Glieder Serbien und Montenegro derart weitreichende Autonomie bei nur wenigen Kompetenzen des Gesamtstaates zukam, dass dieser Staat im Schrifttum mit der Monarchie Österreich-Ungarn verglichen wurde.⁸ Diese Staatsform sollte der letzte einer Reihe von Schritten bis zur völligen Loslösung auch der beiden letzten verbliebenen ehemaligen Teilrepubliken voneinander sein.

2006 wurde Serbien schließlich mit der Sezession von Montenegro nach über neunzig Jahren wieder ein eigenständiger unabhängiger Staat. Dieser politische Umbruch

⁵ Portugal 1933, Österreich 1934, Polen 1935.

⁶ Mit diesem Verfassungsgesetz vermochte man sich vom sowjetischen Verfassungsmodell abzuheben. Weiten Teilen der Verfassung von 1946 wurde damit derogiert (*Jovan Đorđević*, *Ustavno pravo* [Verfassungsrecht], Belgrad 1989, S. 109 f).

⁷ *Марко Станковић*, *Уставно судство у савременим федерацијама* (*Stanković*, Verfassungsgerichtsbarkeit im Bundesstaat), Belgrad 2012, S. 48.

⁸ *Марковић* (*Marković*), Fn. 1, S. 146–147.

führte zur Erlassung der heute in Geltung stehenden Verfassung von 2006, die in wesentlichen Punkten an die Verfassung von 1990 anknüpfte und die sowohl positiv als auch negativ bewertete Anpassungen mit sich brachte.

II. Verfassungsprinzipien

Wie erwähnt, steht die serbische Verfassung von 2006 (in der Folge: serb Vfg) formell in Kontinuität mit der Verfassung von 1990, bediente man sich doch 2006 des in der Verfassung von 1990 vorgesehenen Änderungsverfahrens. Wichtiger ist allerdings die inhaltliche Kongruenz der beiden Verfassungen; beinahe alle Verfassungsprinzipien der Verfassung von 1990 wurden 2006 übernommen.⁹

Die Verfassung von 2006, die am 8.11.2006 in Kraft getreten ist,¹⁰ gliedert sich in zehn Teile. Der erste Teil Начела Устава (Verfassungsprinzipien) umfasst 17 Artikel, die nur unter erschwerten Bedingungen geändert werden können (Art. 203 Abs. 7 serb Vfg). Die Prinzipien lassen sich in drei Gruppen einteilen: 1) Allgemeine Prinzipien, 2) Prinzipien betreffend den Staat, 3) Prinzipien betreffend Grundrechte und Minderheitenrechte.

Als allgemeine Prinzipien finden sich die Volkssouveränität/Souveränität der Bürger (Art. 2 serb Vfg), die Herrschaft des Rechts (Art. 3 serb Vfg), die Gewaltenteilung (Art. 4 serb Vfg), die Rolle der politischen Parteien (Art. 5 serb Vfg), das Verbot von Interessenskonflikten (Art. 6 serb Vfg), die Trennung von Staat und Kirche (Art. 11 serb Vfg) und die Provinzialautonomie und örtliche Selbstverwaltung (Art. 12 serb Vfg). Diese Prinzipien haben fundamentale Bedeutung für das serbische politische System.

Die Volkssouveränität des Art. 2 serb Vfg betont sehr stark direkt-demokratische Elemente (Referendum, Volksinitiative), statuiert aber auch das Element der repräsentativen Demokratie in Form einer Volksvertretung („semi-direkte Demokratie“).¹¹ Das Prinzip der Herrschaft des Rechts („rule of law“) ist in seiner „klassischen“ Form¹² verankert; freie und unmittelbare Wahlen, verfassungsgesetzlich gewährleistete Menschen- und Minderheitenrechte, die Gewaltenteilung mit besonderem Fokus auf die unabhängige Gerichtsbarkeit und die Unterwerfung der öffentlichen Gewalt unter die Verfassung sollen die Herrschaft des Rechts garantieren. Das gewählte Modell der Gewaltenteilung ist ein eher „weiches“: Das Regierungssystem gründet auf der Teilung der drei Staatsgewalten, wobei Beziehungen basierend auf „Gleichgewicht und gegenseitiger Kontrolle“ bei Betonung der unabhängigen rechtsprechenden Gewalt vorgesehen sind. Auch der politische Pluralismus und die Rolle der politischen Parteien werden an prominenter Stelle (Art. 5 serb Vfg) etabliert. Dabei handelt es sich um eine Bestimmung mit Antwortcharakter typisch für post-sozialistische Staaten mit vormaligem Einparteiensystem; in Verfassungen westlicher Staaten fehlen solche Präzisierungen meist. Erwartet findet man auch eine Bestimmung über das Verbot von Interessenskonflikten im Abschnitt der Grundprinzipien; der starke Akzent auf die Inkompatibilität mag wohl auch den politischen Erfahrungen der Transitionsepoche geschuldet sein. In Art. 11 serb Vfg wird die Republik Serbien zu einem säkularen Staat erklärt; Kirchen und Glaubens-

⁹ “However, the most important thing connecting these two constitutions is the concept of fundamental constitutional institutes, which is, in most instances, identical.” (Ratko Marković, “Republic of Serbia Constitution of 2006 – A Critical Review”, *Annals FLB – Belgrade Law Review* 3[2007], S. 7).

¹⁰ Службени гласник Републике Србије, No. 98/2006.

¹¹ Marko Stanković, *Локална самоуправа у Србији (Stanković, Lokale Selbstverwaltung in Serbien)*, Belgrad 2015, S. 138.

¹² Vgl. etwa die Definition bei *Albert Venn Dicey, An Introduction to the Study of the Law of the Constitution, With an Introduction by E. C. S. Wade*, London 1979, S. 193–194.

gemeinschaften sind vom Staat getrennt; eine Religion zur Staatsreligion zu erklären ist unzulässig. Hinzuweisen ist auch darauf, dass Art. 12 serb VfG die Autonomie der Provinzen und die Gemeindeautonomie in den Rang eines Verfassungsprinzips erhebt und so diese Form der vertikalen Gewaltenteilung hervorstreicht. Die staatliche Aufsicht über diese Selbstverwaltungskörper darf sich nur auf die Kontrolle der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit erstrecken; eine Opportunitätskontrolle ist somit ausgeschlossen.¹³

Von den genannten allgemeinen Prinzipien lassen sich jene Prinzipien abgrenzen, die sich spezifisch auf den Staat beziehen. Dazu gehören die Staatssymbole (Art. 7 serb VfG), das Staatsgebiet (Art. 8 serb VfG), die Bestimmung der Hauptstadt mit Belgrad (Art. 9 serb VfG) sowie die Festlegung des Serbischen als Staatssprache und des amtlichen Gebrauchs der kyrillischen Schrift (Art. 10 serb VfG). Auf diese Prinzipien stützt sich die serbische Staatsidentität, auf Grundlage dieser Prinzipien möchte man auch in der internationalen Gemeinschaft wahrgenommen werden.¹⁴

Auf den Staat beziehen sich auch noch die Definition der Republik in Art. 1 serb VfG und der Art. 16 serb VfG über die Achtung des Völkerrechts; diese stehen in einem Spannungsverhältnis. Nach Art. 1 serb VfG ist die Republik Serbien der Staat des serbischen Volkes und aller Bürger, die in ihr leben. Die Verfassung bedient sich damit ganz bewusst einer ethnischen Anknüpfung, wonach die Republik Serbien nicht nur ein Staat der auf dem Staatsgebiet lebenden Bürger, sondern aller Serben sein soll.¹⁵ Das wird auch noch einmal in Art. 13 Abs. 2 serb VfG bekräftigt, worin die Republik Serbien aufgerufen wird, die Beziehungen zu den ethnischen Serben, die im Ausland leben, mit dem Mutterland zu entwickeln und zu fördern. Die Verfassung erkennt allerdings im selben Atemzug (Art. 16 serb VfG) die allgemeinen Prinzipien und Regeln des Völkerrechts an und sieht vor, dass ratifizierte völkerrechtliche Verträge Bestandteil der serbischen Rechtsordnung werden. Völkerrechtliche Verträge müssen mit der Verfassung in Einklang stehen; normenhierarchisch ordnen sich die völkerrechtlichen Verträge zwischen der Verfassung und den einfachen Gesetzen ein (Art. 194 serb VfG).¹⁶

Zu einer dritten Gruppe von Prinzipien können die Gleichberechtigung der Geschlechter (Art. 15 serb VfG), der Schutz der Staatsbürger und der Serben im Ausland (Art. 13 serb VfG), der Schutz der nationalen Minderheiten (Art. 14 serb VfG) und die Bestimmung über die Rechtsstellung der Ausländer (Art. 17 serb VfG) zusammengefasst werden. Der Staat garantiert die Gleichheit von Frauen und Männern und setzt dafür auch Fördermaßnahmen, sichert die Rechte und Interessen der Staatsbürger im Ausland, schützt die Rechte der nationalen Minderheiten und fördert ihre volle Gleichheit und die Bewahrung ihrer Identität. In Übereinstimmung mit völkerrechtlichen Verträgen haben zudem Ausländer alle Rechte, die durch die Verfassung und das Gesetz gewährleistet werden, ausgenommen die besonderen auf die Staatsbürger beschränkten Rechte wie etwa das Wahlrecht.¹⁷

Neben diesen formal im ersten Teil der Verfassung verankerten Prinzipien ist auch die Präambel der Verfassung, die sich nicht in dokumentierenden historischen Feststellungen und Selbstvergewisserungen des Verfassungsgesetzgebers erschöpft, als rechtlich

¹³ *Станковић (Stanković)*, Fn. 11, S. 107.

¹⁴ *Marković* (2007), Fn. 9, S. 10.

¹⁵ Die Venedig-Kommission des Europarates hielt dazu in einer Stellungnahme zur serbischen Verfassung (Opinion No. 405/2006, S. 4) fest: "While this definition may be criticised for emphasising the ethnic character of the state, no legal consequences should follow from it in practice."

¹⁶ *Marković* (2007), Fn. 9, S. 39.

¹⁷ *Marković* (2007), Fn. 9, S. 490.

bindendes Verfassungsprinzip anzusehen.¹⁸ Abgeleitet wird dieser Rang der Präambel aus Art. 203 Abs. 7 serb VfG, der für die Änderung der Präambel sowie der Grundprinzipien das gleiche (erschwerete) Änderungsverfahren statuiert. Kern der Präambel ist die Rolle der Provinz Kosovo und Metohija als integraler Teil des serbischen Staatsterritoriums.¹⁹

III. Grundrechte

Ein Grundrechtskatalog als ein tragendes Element jeder modernen Verfassung findet traditionell im vorderen Teil der Verfassungsurkunde Platz. Auch die serbische Verfassung wählt diesen Aufbau und regelt im zweiten Teil der Verfassung (Art. 18–81) die Grundrechte und Rechte der Minderheiten. Aus den einzelnen Bestimmungen der Verfassung leuchten internationale Grundrechtsdokumente wie die EMRK oder die internationalen Menschenrechtspakete sowie bezogen auf die weitreichenden Minderheitenrechte das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten hervor. Der Grundrechtskatalog der serbischen Verfassung kann als eine Art Mischung zwischen diesen internationalen Vorbildern verstanden werden.²⁰

Bevor einzelne Grundrechte aufgezählt werden, verfügt Art. 18 Abs. 1 serb VfG die unmittelbare Anwendbarkeit der gewährleisteten Grundrechte; Abs. 2 setzt die Grenzen für die Einschränkung durch das Gesetz insoweit fest, als das Wesen des einzelnen Grundrechts durch eine gesetzliche Beschränkung nicht angetastet werden darf. Abs. 3 enthält eine Auslegungsbestimmung. Grundrechte sollen zum Nutzen der Förderung der Werte einer demokratischen Gesellschaft, in Übereinstimmung mit den geltenden internationalen Standards sowie der Praxis der internationalen Institutionen, die deren Umsetzung überwachen, ausgelegt werden. Verstärkt wird der Grundrechtsschutz noch durch Art. 194 Abs. 5 serb VfG, der völkerrechtlichen Verträgen – und somit etwa auch der EMRK – einen Rang über den einfachen Gesetzen einräumt. Art. 20 serb VfG regelt die Grundrechtseinschränkung und orientiert sich dabei an den materiellen Gesetzesvorbehalten der EMRK; es wird auch eine Art Verhältnismäßigkeitsprüfung vorgeschrieben, wobei der Kern bzw. das Wesen des Grundrechts nicht beschränkt werden darf. Diesen Grundsatz haben alle staatlichen Organe, insbesondere die Gerichte, zu wahren. Einen Bestandsschutz des einmal erreichten Schutzniveaus statuiert Art. 20 Abs. 2 serb VfG.

¹⁸ Marković (2007), Fn. 9, S. 43; vgl. allgemein zur Normativität von Präambeln Bernd Wieser, Vergleichendes Verfassungsrecht, Wien New York 2005, S. 71.

¹⁹ Die Präambel im Wortlaut der serbischen Verfassung: „Полazeћи од државне традиције српског народа и равноправности свих грађана и етничких заједница у Србији, полazeћи и од тога да је Покрајина Косово и Метохија саставни део територије Србије, да има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије и да из таквог положаја Покрајине Косово и Метохија следе уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Метохији у свим унутрашњим и спољним политичким односима, грађани Србије доносе Устав Републике Србије.“

²⁰ Marković (2007), Fn. 9, S. 12–13.

Die serbische Verfassung räumt den Grundrechten sehr viel Platz ein. Die Tatsache, dass sich beinahe ein Drittel der Verfassung mit grundrechtlichen Fragen befasst, wird auch von der Venedig-Kommission gelobt.²¹ Es gibt aber auch Kritik: Der Grundrechtsteil sei unnötigerweise überbordend detailliert und aus legistischer Sicht mangelhaft.²² Im umfangreichen Grundrechtsteil reihen sich dann auch alle Arten von Grundrechten aneinander. Liberale Abwehrrechte werden genauso darin verbürgt wie Gleichheitsrechte, Verfahrensgrundrechte, Teilhaberechte, soziale und kulturelle Rechte sowie die Rechte der nationalen Minderheiten. Eine detaillierte Beschäftigung mit den einzelnen Grundrechten ist in diesem Rahmen nicht leistbar. Hingewiesen sei aber etwa auf Art. 23 Abs. 1 serb Vfg, der wohl in Anlehnung an das deutsche Grundgesetz die Menschenwürde für unantastbar erklärt.²³

Die Verfassung enthält einige Mechanismen zur Gewährleistung der Grundrechte. Die wichtige Grundlegung der unmittelbaren Anwendbarkeit in Art. 18 serb Vfg und die Schranken-Schranken des Art. 20 serb Vfg wurden schon erwähnt. In dieselbe Richtung wirken die Rechtsschutzgarantien des Art. 22 und des Art. 36 Abs. 2 serb Vfg, die etwa durch die Verfassungsbeschwerde in Art. 170 serb Vfg sowie die Unterwerfung der Verwaltung unter eine verwaltungsgerichtliche Kontrolle näher konkretisiert sind, oder das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf einen Rechtsbeistand mit Ausgestaltungsvorbehalt hinsichtlich der kostenlosen Verfahrenshilfe (Art. 67 serb Vfg). Zudem wird auch eine geschützte subjektiv-rechtliche Rechtsposition auf Entschädigung bei zu Unrecht erfolgter Haft und ein näher auszugestaltendes Grundrecht auf Amtshaftung vorgesehen (Art. 35 serb Vfg). Zu nennen ist in diesem Zusammenhang auch die Einrichtung des unabhängigen Ombudsmanns (Art. 138 serb Vfg), welcher dazu berufen ist, die Verwaltung – unter Ausnahme des Staatspräsidenten und der Regierung – zu kontrollieren.

IV. Staatsorganisationsrecht

Das Regierungssystem der Republik Serbien kann je nach Betrachtungsweise als semi-präsidentielles System oder als eine Art „parlementarisme rationalisé“²⁴ gedeutet werden. Setzt man das rein formale Kriterium der Volkswahl des Staatspräsidenten für die Entscheidung zwischen beiden Systemen an, ist man geneigt, das serbische Regierungssystem als semi-präsidentielles einzustufen, wird doch der Staatspräsident direkt gewählt.²⁵ Dieser erste Eindruck schwindet jedoch, hält man sich die Kompetenzverteilung zwi-

²¹ Venedig-Kommission, Opinion No. 405/2006, S. 6–7: “In sum, nearly 70 Articles are dedicated to fundamental rights, i. e. approximately one third of the 206 Articles of the Constitution. From an international and a comparative perspective this number is quite remarkable, in absolute and in relative terms. It shows that Human Rights form an integral and important part of constitutional law and it makes it clear that attention is paid to this element and basic feature of a democratic society in the sense of European Standards such as the European Convention on Human Rights.”

²² Marković (2007), Fn. 9, S. 11, der weiters darauf hinweist, dass keine Verfassung eines EU-Mitgliedstaates so viele Bestimmungen über den Schutz der Grundrechte enthalte und man nur vom Verfassungstext ausgehend meinen könnte, dass Serbien im Schutz der Grundrechte in Europa führend sei.

²³ Art. 23 serb Vfg: „Људско достојанство је неприкосновено и сви су дужни да га поштују и штите. Свако има право на слободан развој личности, ако тиме не крши права других зајемчена Уставом.“

²⁴ Vgl. dazu *Louis Favoreu et. al., Droit constitutionnel*¹³, Paris 2010, S. 398.

²⁵ Zu den Merkmalen eines semi-präsidentiellen Regierungssystems *Anna Gamper, Staat und Verfassung*³, Wien 2014, S. 195; *Maurice Duverger, Le concept de régime semi-présidentiel*, in: *ders.* (Hrsg.), *Les régimes semiprésidentiels* (1986), S. 7 ff.

schen Parlament, Regierung und Staatsoberhaupt vor Augen. Dem Staatspräsidenten sind nur sehr wenige Kompetenzen übertragen, was in diametralem Gegensatz zu seiner durch die Volkswahl starken demokratischen Legitimation steht.²⁶ Anders gewendet: Seine verfassungsrechtliche Stellung ähnelt eher jener des Monarchen in einer konstitutionellen Monarchie (Großbritannien, Belgien) als jener des Staatspräsidenten in tatsächlich semi-präsidentiell ausgerichteten Staaten (Frankreich, Russland).²⁷ Der wahre Träger der exekutiven Gewalt in Serbien ist die Regierung, dem Präsidenten kommt dagegen eine moderierende Rolle im Sinne des *pouvoir modérateur* nach *Benjamin Constant* und *Carl Schmitt* zu.²⁸ Der Staatspräsident ist in Serbien dann gefordert, wenn es darum geht, die gegenseitige Blockade der Institutionen zu verhindern, gegensätzliche Positionen zu einem Kompromiss zusammenzuführen und allgemein die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen politischen Gruppen harmonisch zu gestalten.

1. Gesetzgebung

Der Parlamentarismus gehört zu den größten Errungenschaften eines modernen Staatswesens. In Staaten mit parlamentarischem Regierungssystem nimmt das Parlament eine zentrale Rolle im politischen Prozess ein, übt es doch neben der Gesetzgebung auch eine wichtige Funktion in der Kontrolle der Regierung aus.

Serbien ist ein Einheitsstaat; eine wichtige Grundlage für ein Zweikammersystem im Parlament mit der Vertretung der einzelnen Gliedstaaten in einer zweiten Kammer fällt damit weg.²⁹ Die serbische Verfassung sieht dementsprechend auch nur die Volksversammlung als höchsten Vertretungskörper und Trägerin der verfassungsgebenden³⁰ und gesetzgebenden Gewalt vor (Art. 98 serb VfG). Die Verfassung bestimmt die Zahl der Abgeordneten mit 250, lässt allerdings hinsichtlich des Wahlrechts einiges offen. Verfassungsrechtlich verbürgt sind nur die Wahlgrundsätze der geheimen und der unmittelbaren Wahl.³¹

Die Aufgaben der Volksversammlung lassen sich in drei Gruppen aufteilen: Gesetzgebungsfunktion, Aufgaben als Vertreter des Volkes, Kurations- und Kontrollfunktion. Die Gesetzgebungsfunktion erfasst die Änderung der Verfassung, die Erlassung und Änderung der Gesetze und anderer Allgemeinakte, die Gewährung der Amnestie für Straftaten, die Ratifikation von internationalen Verträgen und die Zustimmung zu einem Statut einer autonomen Provinz. In der Rolle als Vertreter des Volkes entscheidet die

²⁶ In diese Richtung geht auch die Stellungnahme der Venedig-Kommission: "The Constitution provides for a clearly parliamentary system of government with a relatively weak although directly elected President. Having regard to the experience with the use of presidential powers in other new democracies, this choice is welcome. As regards the particular design of the system, the President might have been given a somewhat stronger role concerning appointments to independent positions." (Opinion No. 405/2006, S. 11).

²⁷ *Favoreu et. al.*, Fn. 24, S. 675–688.

²⁸ *Carl Schmitt*, *Constitutional Theory*, Durham and London 2008, S. 312; *Duzepe de Vergottini*, *Uporedno ustavno pravo (de Vergottini, Vergleichendes Verfassungsrecht)*, Belgrad 2015, S. 540.

²⁹ *Anna Gamper*, Fn. 25, S. 209 ff.

³⁰ Hinsichtlich der verfassungsgebenden Gewalt ist diese Bestimmung überschießend. Nach den Änderungsbestimmungen des Art. 203 serb VfG können wesentliche Verfassungsbestimmungen (etwa der gesamte Teil II Grundrechte) nur nach Abhaltung einer verpflichtenden Volksabstimmung geändert werden. Der *pouvoir constituant* ist somit nur sehr eingeschränkt alleinig auf die Volksversammlung übertragen, die serbische Verfassung erweist sich durch die starke Bezugnahme auf obligatorische Referenden als relativ änderungsresistent.

³¹ Закон о избору народних посланика (Wahlgesetz der Abgeordneten zur Volksversammlung), Службени гласник Републике Србије, No. 35/2000 etc.

Volksversammlung über Grenzänderungen, erklärt anderen Staaten den Krieg und verhängt den Ausnahmezustand, nimmt die Verteidigungsstrategie an und schreibt republikweite Referenden aus. Die Volksversammlung nimmt dazu auch den Entwicklungsplan und den Raumordnungsplan an, was wohl nicht zu den klassischen Zuständigkeiten eines Parlaments zählt. Die starke Stellung des Parlaments im serbischen politischen System offenbart sich vor allem in der Kreationsfunktion des Parlaments. Die Volksversammlung wählt die Regierung, beaufsichtigt ihre Arbeit und kann die Regierung oder einzelne Minister im Sinne einer politischen Kontrolle auch wieder entlassen. Das Parlament wählt zudem wichtige Funktionsträger im Staat wie die Verfassungsrichter, den Präsidenten des Obersten Kassationsgerichts, die Gerichtspräsidenten, den Generalstaatsanwalt, die Staatsanwälte und die Richter, den Gouverneur der Nationalbank oder auch den Ombudsmann.

Besonderer Kritik war eine Bestimmung der Verfassung über die Rechtsstellung der Abgeordneten ausgesetzt, die dem gewählten Abgeordneten offen stellte unter den gesetzlich festgelegten Bedingungen ihr Mandat unwiderruflich der politischen Partei zur Verfügung zu stellen, auf deren Vorschlag hin sie zum Volksvertreter gewählt worden sind. Dieser Art. 102 Abs. 2 serb VfG wurde wohl mit guten Gründen als Angriff auf das freie Mandat verstanden und nach der deutlichen Verurteilung im serbischen Schrifttum³² 2011 auf einfachgesetzlicher Ebene³³ seiner Wirkung entkleidet.³⁴ Aus unserer Sicht wäre dennoch auch die verfassungsgesetzliche Ermächtigung des Gesetzgebers in einem ersten Änderungsverfahren aufzuheben, um eine spätere verfassungskonforme gesetzliche Abänderung unmöglich zu machen.

Dem parlamentarischen System eigen ist die Verschränkung von Legislativ- und Exekutivgewalt.³⁵ Ein Gleichgewicht zwischen den beiden Gewalten wird in der Regel durch zwei Mittel erreicht: durch das Recht des Parlaments, der Regierung das Misstrauen auszusprechen bzw. durch das Recht der Exekutive, das Parlament aufzulösen. Gemäß Art. 109 Abs. 1 serb VfG kann der Präsident auf begründeten Antrag der Regierung die Volksversammlung auflösen. Es ist also ein Zusammenwirken beider Glieder der Exekutive erforderlich,³⁶ worin auch die Rolle des Staatspräsidenten als Moderator des politischen Prozesses zum Ausdruck kommt. Der Staatspräsident ist noch in vier weiteren Fällen verpflichtet, die Volksversammlung aufzulösen: (1) Einigt sich die Volksversammlung innerhalb von neunzig Tagen nach ihrer Konstituierung nicht auf eine Regierung (Art. 109. Abs. 3 serb VfG), (2) ist dreißig Tage, nachdem die Volksversammlung der Regierung das Misstrauen ausgesprochen hat, keine neue Regierung gewählt (Art. 130 Abs. 4 serb VfG), (3) ist dreißig Tage, nachdem die Regierung mit ihrem konstruktiven Misstrauensantrag gescheitert ist, keine Regierung gewählt (Art. 131 Abs. 4 serb VfG) oder (4) ist dreißig Tage nach dem Rücktritt des Regierungschefs keine neue Regierung gewählt (Art. 132 Abs. 5 serb VfG), hat der Staatspräsident die Auflösung des Parlaments obligatorisch zu verfügen. Diese zwangsweise Auflösung soll die parlamen-

³² Dazu etwa *Marijana Pajvančić*, Kommentar Ustava Republike Srbije (Kommentar zur serbischen Verfassung), Belgrad 2009, S. 129; *Marković*, Fn. 9 (2007), S. 16.

³³ Art. 88 Закон о избору народних посланика.

³⁴ *Марко Станковић*, О мишљењу Венецијанске комисије о изменама и допунама Закона о избору народних посланика (*Stanković*, Zur Stellungnahme der Venedig-Kommission zum Änderungsentwurf des Wahlgesetzes der Abgeordneten zur Volksversammlung), Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије (књига 1) (Perspektiven der Umsetzung von europäischen Standards in Serbien [Band 1], Belgrad 2011, S. 218.

³⁵ Dazu etwa *A. W. Bradley/K. D. Ewing*, Constitutional and Administrative Law, Harlow 2007, S. 87–88.

³⁶ Vgl. dazu etwa eine vergleichbare Regelung der österreichischen Bundesverfassung in Art. 29 Abs. 1 i. V. m. Art. 67 Abs. 1 B-VG.

tarischen Prozesse zügeln (rationalisation) und erinnert insbesondere im Hinblick auf das konstruktive Misstrauensvotum an das deutsche Grundgesetz.³⁷

Vor dem Hintergrund des in Art. 2 serb VfG verankerten Prinzips der Volkssouveränität sind die Elemente der direkten Demokratie hervorzuheben. Der serbische Verfassungsgesetzgeber hat einer qualifizierten Anzahl an wahlberechtigten Bürgern das Gesetzesinitiativrecht (Art. 107 Abs. 1 serb VfG) bzw. das Initiativrecht im Verfassungsänderungsverfahren (Art. 203 Abs. 1 serb VfG) eingeräumt. Zudem ist die Bürgerbeteiligung im Gesetzgebungsverfahren über die Referendumsbestimmung des Art. 108 serb VfG sowie im Rahmen einer Verfassungsänderung über fakultative und obligatorische Volksabstimmungen (Art. 203 serb VfG) sichergestellt. Die Bürger wirken somit an mehreren Phasen des Gesetzgebungsverfahrens mit; allein die Phase der Debatte bleibt noch in der Hand der allerdings auch direkt-demokratisch legitimierten Volksvertretung.

2. Exekutive

Typisch für Staaten mit einem parlamentarischen System ist die Zweiteilung an der Spitze der exekutiven Gewalt.³⁸ Das Staatsoberhaupt ist grundsätzlich der stabile Part der Exekutive, die Regierung der operative Part. Dem Parlament können – je nach Zuschnitt der jeweiligen Verfassungsordnung³⁹ – beide politisch verantwortlich sein; in der Praxis entläßt sich der parlamentarische Unmut beinahe ausschließlich über der tagespolitisch tätigen Regierung, die zumeist auch die Verantwortung für die Handlungen des Staatsoberhauptes durch die Gegenzeichnung übernimmt. Dem Absetzungsverfahren des Staatsoberhauptes bleibt nur seine staatstheoretische Bedeutung. In Serbien wird die exekutive Gewalt eindeutig in die Hände der Regierung gelegt; das Staatsoberhaupt ist auf die moderierende Rolle beschränkt.

Staatsoberhaupt ist nach der serbischen Verfassung der Staatspräsident. Er bringt die Einheit der Republik Serbien zum Ausdruck (Art. 111 serb VfG). Seine dafür erforderliche Legitimation, aber auch Neutralität, garantiert die Verfassung durch die Volkswahl;⁴⁰ Kandidaten für das höchste Amt im Staate werden zwar von den Parteien unterstützt, legen aber nunmehr ihre Parteizugehörigkeit mit Antritt des Amtes zurück.⁴¹ Die Amtszeit des Staatspräsidenten beträgt fünf Jahre; der Vereinnahmung des Amtes durch eine einzelne Person auf längere Zeit wird durch die Beschränkung auf zwei Amtsperioden vorgebeugt. Hervorstechend ist der Amtseid, den der Präsident bei der Übernahme des Amtes vor der Volksversammlung abzulegen hat; geschworen wird u. a. die Souveränität und Integrität des Territoriums der Republik Serbien, einschließlich Kosovo und Metohija als ihrem Bestandteil, zu wahren (Art. 114 Abs. 3 serb VfG).

³⁷ Zum konstruktiven Misstrauensvotum nach dem deutschen Grundgesetz BeckOK GG/Pieper GG Art. 67 Rn. 1 ff.

³⁸ *de Vergottini*, Fn. 28, S. 538.

³⁹ Vgl. zur politischen Verantwortlichkeit des österreichischen Bundespräsidenten Art. 60 Abs. 6 B-VG, der nur vom Volk abgesetzt werden kann.

⁴⁰ *Marković* (2014), Fn. 1, S. 324.

⁴¹ *Boris Tadić*, serbischer Präsident von 2004 bis 2012, blieb dagegen während seiner Amtszeit Parteimitglied.

Die Verfassung überträgt dem Staatspräsidenten auch konkretere Aufgaben, stattet ihn aber im Vergleich zu Präsidenten in semi-präsidentiellen Systemen mit wesentlich weniger Kompetenzen und im Vergleich zum Staatsoberhaupt in rein parlamentarischen Systemen nur mit geringfügig mehr Kompetenzen aus. Die geltende Verfassung hat den Staatspräsidenten im Vergleich zur serbischen Verfassung von 1990 dennoch etwas aufgewertet. Seine Kompetenzen lassen sich nunmehr vergrößernd wie folgt systematisieren: klassische Kompetenzen eines Staatsoberhauptes, mediationsbezogene Kompetenzen, Notstandskompetenzen. Zur ersten Gruppe gehört die Vertretung der Republik Serbien nach außen; der Staatspräsident prüft die Gesetze vor ihrer Veröffentlichung, schlägt der Volksversammlung Kandidaten für Staatsämter vor, ernennt und entlässt die Botschafter Serbiens im Ausland, spricht Begnadigungen aus oder führt formell den Oberbefehl über die Armee.

Als Mediator (zweite Gruppe) tritt der Präsident etwa in Erscheinung, indem er der Volksversammlung einen Kandidaten für den Premierminister vorschlägt, nachdem er die Meinung der im Parlament vertretenen Parteien dazu gehört hat. Der Staatspräsident hat zudem ein suspensives Veto in der Gesetzgebung und löst die Volksversammlung auf Vorschlag der Regierung auf. Diese Kompetenzen unterstreichen die schwache Stellung des Staatspräsidenten in Serbien. Anders als in anderen semi-präsidentiellen Regimen schlägt der Staatspräsident dem Parlament einen Premierminister nur vor und ernennt diesen nicht etwa nach seinen eigenen Vorstellungen.⁴² Das Parlament kann er ebenfalls nur gemeinsam mit der Regierung auflösen; diese Art der Vorschlagsbindung ist für ein semi-präsidentielles System ebenfalls ungewöhnlich.⁴³ Die dritte Gruppe der Kompetenzen des Staatspräsidenten kommen nur in Notstands- und Kriegsfällen zur Anwendung. Der Präsident hat – sofern die Volksversammlung nicht zusammentreten kann – die von der Regierung erlassenen Notverordnungen gegenzuzeichnen (Art. 200 Abs. 6 serb VfG) bzw. gemeinsam mit dem Premierminister und dem Präsidenten der Volksversammlung Notverordnungen zu erlassen (Art. 201 Abs. 4 serb VfG).

Die Amtszeit des Staatspräsidenten endet mit Ablauf seiner Funktionsperiode, durch seine Resignation oder Absetzung. Der Staatspräsident kann nur abgesetzt werden, sofern er sich einer Verletzung der Verfassung schuldig gemacht hat (Art. 118 serb VfG); neben dieser rechtlichen Verantwortlichkeit ist eine politische Verantwortlichkeit nicht vorgesehen. Ob der Staatspräsident die Verfassung verletzt hat, entscheidet das Verfassungsgericht auf Antrag der Volksversammlung. Im Gegensatz zur Verfassung von 1990 ist der Staatspräsident nicht direkt dem Wähler verantwortlich. Nach der Ansicht der serbischen Lehre liegt darin eine Schwäche der geltenden Verfassung; es sei leichter, das Amt des Staatspräsidenten zu verlieren als es zu erlangen.⁴⁴

Art. 120 serb VfG trifft für den Fall, dass der Staatspräsident sein Amt nicht ausüben kann, Vorsorge. Im Verhinderungsfall vertritt ihn für bis zu drei Monate der Präsident der Volksversammlung, auf den allerdings nicht alle Kompetenzen des Staatspräsidenten übergehen. Die zeitliche Beschränkung von drei Monaten ist eine Antwort auf den Missbrauch des zeitlich unbeschränkten Vertretungsrechts durch die Präsidenten der Volksversammlung unter der Verfassung von 1990.

⁴² Dass auch der Staatspräsident in semi-präsidentiellen Systemen die politischen Verhältnisse im Parlament nicht außer Acht lassen kann, zeigt sich in der französischen Verfassung etwa am Phänomen der „cohabitation“. Siehe dazu *Jean Gicquel/Jean-Éric Gicquel*, *Droit constitutionnel et institutions politiques*²⁹, Paris 2015, Rn. 1008 ff.

⁴³ Dazu etwa *Patrick Fraisseix*, *Droit constitutionnel*, Paris 2006, S. 167–169.

⁴⁴ *Marković* (Marković) (2014), Fn. 1, S. 332.

Im Gegensatz zur Rechtsstellung des Staatspräsidenten, der die Einheit der Republik Serbien zum Ausdruck bringen soll (Art. 111 serb VfG), wird die Rechtsstellung der Regierung in Art. 122 serb VfG dahingehend umschrieben, dass sie die Trägerin der ausführenden Gewalt ist; mit anderen Worten: In den Händen der Regierung liegt beinahe die gesamte exekutive Gewalt. Die Kompetenzen der Regierung können in mehrere Gruppen unterteilt werden: Führung der Innen- und Außenpolitik, Vollzugskompetenzen, Koordinierung und Aufsicht über die staatlichen Organe, Vertretung der Republik Serbien im Geschäftsverkehr und Vermögensverwaltung. In der Außenpolitik unterhält die Regierung Beziehungen zu anderen Staaten, internationalen Organisationen und Institutionen, wacht über die diplomatischen Beziehungen, wirkt am Abschluss, der Ratifikation und der nationalen Umsetzung der völkerrechtlichen Verträge mit oder entscheidet etwa über die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen.⁴⁵ Innenpolitisch zu betonen ist vor allem die Rolle der Regierung im Gesetzgebungsverfahren; ihr steht das Initiativrecht zu (und in der Praxis ergehen auch die meisten Gesetze auf Basis einer Regierungsvorlage)⁴⁶, sie erarbeitet einen Budgetvoranschlag oder gibt Stellungnahmen zu Gesetzesvorschlägen ab.

Die Regierung wird von der Volksversammlung mit absoluter Mehrheit gewählt (Art. 127 Abs. 4 serb VfG). Nach Art. 126 Abs. 1 serb VfG ist das Regierungsamtsamt mit dem Amt des Abgeordneten unvereinbar; die serbische Verfassung greift hier das Modell der französischen Verfassung der 5. Republik auf, das auf die Überlegung *Charles de Gaulles* zurückgeht, wonach niemand Kontrolleur und Kontrollierter zur selben Zeit sein könne.⁴⁷ Kontrolliert wird die Regierung von der Volksversammlung; ausdrücklich politisch verantwortlich ist die Regierung für die Politik der Republik Serbien, für die Ausführung der Gesetze und für die Tätigkeit der staatlichen Organe (Art. 124 serb VfG). Dem Parlament stehen zur Geltendmachung der Verantwortlichkeit die klassischen Instrumentarien wie das Interpellationsrecht (Art. 129 serb VfG) und das Misstrauensvotum (Art. 130, 131 serb VfG) zur Verfügung. Die serbische Verfassung verzichtet bei den Akten des Staatspräsidenten auf die Gegenzeichnung; die Regierung ist daher auch nur für ihre eigenen Akte verantwortlich. Damit nähert sich die politische Verantwortung nach der serbischen Verfassung jener in einem rein parlamentarischen System an. Die Regierung kann zudem selbst die Vertrauensfrage stellen (Art. 131 serb VfG).

Allgemein betrachtet hat die Verfassung von 2006 die Rolle der Regierung im Verhältnis zur Vorgängerverfassung gestärkt. Getreu der *rationalisation du parlementarisme*⁴⁸ wurde die Anzahl der Abgeordneten für eine Interpellation und für den Antrag auf Abstimmung über das Vertrauen in die Regierung erhöht (Art. 129–131 serb VfG). Mäßigend wirkt auch die knappe Frist für die Einigung auf eine neue Regierung, wobei im Falle des Scheiterns die Volksversammlung *ex constitutione* aufgelöst wäre (Art. 130–132 serb VfG) ebenso wie auch die Unvereinbarkeit zwischen Regierungsamtsamt und Abgeordnetenmandat (Art. 126 serb VfG). Aufgewertet wurde zudem die Position des Premierministers, der über einen „ersten Minister“ als *primus inter pares* hinaus einem echten Kanzler angenähert wird (Kanzlerprinzip)⁴⁹. Der Premierminister führt die gesamte Arbeit der Regierung, koordiniert die Arbeit der einzelnen Regierungsmitglieder, vertritt

⁴⁵ Siehe dazu näher *Bojan Milisavljević*, *Krivičnopravni imunitet predstavnika države* (Criminal Immunity of State Representatives), *Journal of Criminalistics and Law* 1|2015, S. 20.

⁴⁶ Vgl. <http://www.parlament.gov.rs/akti/zakoni-u-proceduri/zakoni-u-proceduri.1037.html>, 10.5.2016.

⁴⁷ *Favoreu et. al.*, Fn. 24, S. 690.

⁴⁸ Dieses Konzept stammt aus der Feder des franko-russischen Verfassungsrechtlers *Boris Sergeevič Mirkin-Gecevič*; vgl. *Stéphane Pinon*, *La pensée constitutionnelle de Boris Mirkine-Guetzévitch*, in: *C. M. Herrera* (Hrsg.), *Les juristes face au Politique*, Band II, éditions Kimé, 2005, S. 61–123.

⁴⁹ BeckOK GG/Epping GG Art. 65 Rn. 1

die Regierung nach außen und hat das Dirimierungsrecht, sollte in der Regierung in einer Frage ein Patt herrschen. Mit dem Rücktritt des Premierministers verlieren sämtliche Regierungsmitglieder ihr Amt (Art. 132 serb VfG).

3. Judikative

Eine Grundvoraussetzung der Rechtsstaatlichkeit ist eine unabhängige Gerichtsbarkeit. Anders als die beiden politischen Gewalten Gesetzgebung und Verwaltung, deren Beziehung auf gemeinsamen checks and balances beruht, hat die Gerichtsbarkeit als berufliche Funktion vollkommen unabhängig zu bleiben. Die Verfassung hat dafür Vorsorge zu treffen und insbesondere die Einflussnahme der politischen Gewalten zu verhindern, indem sie jede Möglichkeit hintanhält, den Status der Judikative zu verletzen. Eine unabhängige Gerichtsbarkeit ist ein Ausfluss des Prinzips der Gewaltenteilung; sie wirkt in einem politischen System als ausgleichende Kraft und soll dem Machtmissbrauch vorbeugen.⁵⁰

Um eine funktionierende Gerichtsbarkeit zu gewährleisten, sieht die serbische Verfassung von 2006 mehrere Prinzipien vor: die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Gerichte sowie ihre Verfassungs- und Gesetzesbindung (Art. 142 Abs. 1 serb VfG), Verbindlichkeit von Gerichtsentscheidungen (Art. 145 Abs. 3 serb VfG), Entscheidung in Senaten (Art. 142 Abs. 6 serb VfG), Bürgerbeteiligung im Spruchkörper (Art. 142 Abs. 4 serb VfG), Grundsatz der Öffentlichkeit (Art. 142 Abs. 3 serb VfG), Permanenz des Richteramts (Art. 146 Abs. 1 serb VfG), Unabhängigkeit und Unversetzbarkeit und Immunität der Richter (Art. 149–151 serb VfG), Inkompatibilität des Richteramtes etwa mit einer politischen Betätigung (Art. 152 Abs. 1 serb VfG).

Ein besonders wichtiger Grundstein der richterlichen Unabhängigkeit ist die Ernennung auf Lebenszeit. Eine derart abgesicherte Position begünstigt die Unabhängigkeit von den einzelnen politischen Gruppen; ein Richter, der um seine Wiederwahl bangen muss, wird sich zumindest unbewusst im Rahmen seiner Entscheidungsfindung Gedanken über die Erwartungen der politischen und wirtschaftlichen Eliten des Landes machen. Die serbische Verfassung hat sich demnach für eine permanente Ernennung entschieden, die nur am Beginn des Amtes um eine dreijährige „Probezeit“ aufgeweicht ist. Diese Regelung wurde auch von der Venedig-Kommission begrüßt und fördert wohl auch die selbstreinigende Funktion der Justiz.⁵¹

Im Bereich der Justiz sieht die serbische Verfassung mit dem Hohen Justizrat ein nach dem Wortlaut der Verfassung unabhängiges Organ vor, dass die Unabhängigkeit und Autonomie der Justiz und der einzelnen Richter garantieren soll (Art. 153 serb VfG). Die zentrale Aufgabe des Hohen Justizrates ist die Wahl der Richter; bei der Wahl der Gerichtspräsidenten durch die Volksversammlung kommt ihm ein Vorschlagsrecht zu (Art. 154 serb VfG). Die Einrichtung des Hohen Justizrates durch die Verfassung von 2006 wurde im serbischen Schrifttum⁵² begrüßt. Nach der Vorgängerverfassung wurden die Richter noch von der Volksversammlung, einem politisch besetzten Organ, gewählt. Die Emanzipation der Justiz von der Politik ist allerdings auch nach dem neuen System nicht vollständig erreicht, sondern vielmehr auf halbem Wege stehen geblieben.

⁵⁰ In diese Richtung auch schon früh *James Bryce*, *Savremene demokratije* (Moderne Demokratien), Band 3, Belgrade 1933, S. 88: „нема бољег доказа о ваљаности једне владавине него рад њеног судског система“.

⁵¹ Opinion No. 405/2006, S. 14.

⁵² *Marko Stanković*, *Sudska vlast u Ustavu Srbije od 2006 – kritički pogled* (Die Gerichtsbarkeit in der serbischen Verfassung – eine kritische Auseinandersetzung), *Sudije u pravnom sistemu* (Richter im Rechtssystem), Sarajevo 2013, S. 75.

Gemäß Art. 153 Abs. 3 serb VfG werden die elf Mitglieder des Hohen Justizrates direkt oder indirekt von der Volksversammlung gewählt und sind damit weiterhin einem politischen Einfluss ausgesetzt.⁵³

Die Regelungen der serbischen Verfassung über die Justiz werden zudem als rudimentär kritisiert. Es fehlen etwa detaillierte Bestimmungen über das Ende der Amtszeit bzw. die Absetzung von Richtern; die weitere Ausgestaltung wird in die Hände des einfachen Gesetzgebers gelegt (Art. 148 Abs. 3 serb VfG). Diese Dekonstitutionalisierung schwächt die Position der Gerichtsbarkeit als unabhängiger Teil des politischen Systems.⁵⁴ Dem Gesetzgeber wird zudem auch bei der Gerichtsorganisation ein zu weiter Spielraum eingeräumt. Verfassungsgesetzlich vorgeschrieben ist ausschließlich das oberste Kassationsgericht; die weitere Struktur der Gerichte, ihre Zuständigkeit und Zusammensetzung legt der einfache Gesetzgeber fest (Art. 143 serb VfG).

Im Bereich der Gerichtsbarkeit besteht u. E. Reformbedarf. Der politische Einfluss bei der Besetzung von Richterpositionen sollte schon auf verfassungsgesetzlicher Ebene zurückgedrängt werden. Ebenso wäre das Vakuum hinsichtlich der Absetzung der Richter zu füllen. Andernfalls kann man nicht von einer durchgängig verwirklichten richterlichen Unabhängigkeit sprechen.

4. Sonstige Organe

Neben den Organen der drei klassischen Staatsgewalten sieht die Verfassung der Republik Serbien noch einige weitere Organe vor, die hier gesondert dargestellt werden sollen.

Zu nennen ist hier primär das Verfassungsgericht. Das Verfassungsgericht übt insbesondere im Bereich der Normenkontrolle eine sehr spezifische Staatsfunktion aus und wird daher aus dem Kreis der richterlichen Organe herausgehoben. Der auf *Hans Kelsen* zurückgehenden Konzeption folgend, sieht die serbische Verfassung ein zentralisiertes Verfassungsgericht vor.⁵⁵ Die serbische Verfassungsgerichtsbarkeit ist kein Novum der jüngsten Vergangenheit, reicht doch die erste Errichtung eines Verfassungsgerichts in das Jahr 1963 zurück. In der sozialistischen Ära geschaffen, hat das Konzept einer zentralisierten Verfassungsgerichtsbarkeit sowohl die damalige staatliche als auch sozopolitische Ordnung überlebt. Verfassungsgerichte gibt es heute in allen ehemaligen Teilrepubliken Jugoslawiens, wie auch getreu dem deutschen Modell in Jugoslawien föderale Verfassungsgerichte eingerichtet waren.⁵⁶

Trotz dieser vordergründigen Kontinuität hat die Verfassung von 2006 gerade für die Verfassungsgerichtsbarkeit erhebliche Änderungen gebracht. Blieb auch die Kontrolle von generellen Normen weiterhin seine zentrale Aufgabe, entwickelte sich das Verfassungsgericht immer mehr auch zu einem Forum zur Lösung von Jurisdiktionskonflikten bzw. zur Beschwerdeinstanz.⁵⁷ Die neue Zuständigkeit zur Entscheidung von Verfassungsbeschwerden hat auch Wechselwirkungen auf die Zusammensetzung des Gerichts.

⁵³ Dazu kritisch auch die Venedig-Kommission: "All these members are elected, directly or indirectly, by the National Assembly." (Opinion No. 405/2006, S. 16).

⁵⁴ *Marković* (2007), Fn. 9, S. 22.

⁵⁵ *Hans Kelsen*, La Garantie juridictionnelle de la Constitution (La Justice Constitutionnelle), Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger, Paris 1928, S. 201; *Mauro Cappelletti*, The Judicial Process in Comparative Perspective, Oxford 1989, S. 132–133; *Allan R. Brewer-Carias*, Judicial Review in Comparative Law, Cambridge 1989, S. 91–92; *Bernd Wieser*, Fn. 18, S. 124 ff.; *Michal Malacka*, Selected aspects of Austrian constitutional justice, in: Contemporary Administrative Law Studies 2|2007 Olomouc, 134 ff.

⁵⁶ *Stanković* (Stanković) (2012), Fn. 7, S. 48.

⁵⁷ *Marković* (2007), Fn. 9, S. 27.

Um auch angesichts der neuen Aufgaben die Funktionsfähigkeit des Gerichts zu erhalten, erhöhte der Verfassungsgesetzgeber 2006 die Zahl der Richter von neun auf fünfzehn.⁵⁸ Am Bestellmodus wurde ebenfalls gefeilt, um sich schließlich dem Modell der italienischen Verfassung zuzuwenden.⁵⁹ Das italienische Modell, das in Art. 172 serb VfG verwirklicht ist, bildet am besten die Dreiteilung der Staatsgewalten ab, werden doch jeweils fünf Richter von der Volksversammlung, fünf vom Staatspräsidenten und fünf von der Vollversammlung des obersten Kassationsgerichts bestimmt. Die Amtsdauer der Verfassungsrichter beträgt neun Jahre. In Abweichung vom italienischen System und eher untypisch für europäische Verfassungsordnungen wird auch eine einmalige Wiederbestellung zugelassen.⁶⁰ Ob dadurch die Unabhängigkeit der Richter unberührt bleibt, wird auch empirisch zu beobachten sein; aus staatstheoretischer Sicht wäre entweder ein Lebenszeitmodell oder eine zeitlich begrenzte Amtsdauer ohne Wiederbestellungsmöglichkeit begrüßenswert. Streng sind allerdings die Regelungen zur Inkompatibilität; abgesehen von der Funktion als Universitätsprofessor an einer serbischen rechtswissenschaftlichen Fakultät dürfen keine weiteren beruflichen Tätigkeiten ausgeübt werden (Art. 173 serb VfG).⁶¹

Die Kompetenzen des Verfassungsgerichts wurden wie schon angedeutet 2006 erweitert und reichen relativ weit (Art. 167 serb VfG). Neben der klassischen Kontrolle von generellen Normen entscheidet das Verfassungsgericht auch in Kompetenzstreitigkeiten oder über Einzelverfassungsbeschwerden. Zudem prüft das Verfassungsgericht die Wahlen, erkennt über Parteiverbote und hat auch gegenüber dem Staatspräsidenten eine Kompetenz der Staatsgerichtsbarkeit. Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts sind generell verbindlich, endgültig und durchsetzbar (Art. 166 serb VfG).

Ein weiteres besonderes Staatsorgan ist der Ombudsmann. Er soll die Rechte der Bürger schützen und die Arbeit der Staatsverwaltung, der für den Rechtsschutz der Vermögensrechte und Interessen der Republik Serbien zuständigen Organe sowie andere Organe oder Organisationen, Unternehmen und Institutionen, denen öffentliche Befugnisse anvertraut sind, kontrollieren (Art. 138 serb VfG). Der Ombudsmann wird von der Volksversammlung gewählt und ist dieser gegenüber für seine Tätigkeit verantwortlich. Seine Kontrollrechte erstrecken sich nicht auf die Volksversammlung, den Staatspräsidenten, die Regierung, den Verfassungsgerichtshof und die Staatsanwaltschaft.⁶²

Die serbische Verfassung regelt in Art. 156 bis Art. 165 auch unerwartet detailliert die Stellung der Staatsanwaltschaft. Im Vergleich zur Verfassung von 1990 wurde die Bestellung der Staatsanwälte auf Lebenszeit durch eine sechsjährige Amtszeit mit Wiederbestellungsmöglichkeit ersetzt. Die Leitung der serbischen Staatsanwaltschaft wird gemäß Art. 157 Abs. 2 serb VfG vom Generalstaatsanwalt besorgt. Verfassungsrechtlich determiniert sind auch die Auswahl der Staatsanwälte, deren Verantwortlichkeit, die Beendigung ihres Amtes, Immunität und Inkompatibilität. Die meisten Aufgaben in Bezug auf die Staatsanwaltschaft kommen der Volksversammlung zu. Flankiert wird sie

⁵⁸ Das wurde auch von der Venedig-Kommission begrüßt: "This Part seems generally positive. The Constitution provides for a strong Constitutional Court with a balanced composition." (Opinion No. 405/2006, S. 17).

⁵⁹ Zu den einzelnen Modellen der Bestellung der Verfassungsrichter aus rechtsvergleichender Perspektive ausführlich *Wieser*, Fn. 18, S. 127 ff.

⁶⁰ Näheres ebd., S. 130 ff.

⁶¹ Derzeit (Stand: 10.5.2016) sind fünf Professoren Richter am Verfassungsgericht, davon zwei Professoren für Öffentliches Recht.

⁶² Nähere Informationen zur Tätigkeit des Ombudsmanns können dem jährlichen Bericht entnommen werden: <http://www.ombudsman.org.rs/attachments/article/131/Annual%20Report%202015%20-%20Introduction.pdf>, 10.5.2016.

dabei vom Staatlichen Staatsanwaltsrat, dem als Kollegialorgan auch ein Professor an einer rechtswissenschaftlichen Fakultät in Serbien angehören muss (Art. 164 Abs. 4 serb VfG). Aufgabe des Staatsanwaltsrates ist es, die Selbstständigkeit der Staatsanwälte zu gewährleisten. Er wirkt insbesondere bei der Auswahl der Staatsanwälte mit.

Verfassungsrechtlich grundgelegt sind auch noch die Nationalbank (Art. 95 serb VfG) und der Rechnungshof (Art. 96 serb VfG). Beide unterliegen der Aufsicht der Volksversammlung und in beiden Fällen delegiert die Verfassung die nähere Ausgestaltung an den Gesetzgeber.⁶³

V. Territoriale Organisation

Die Verfassung von 2006 hat – wie oben erwähnt – die örtliche Selbstverwaltung und die Autonomie der Provinzen zu einem eigenen Verfassungsprinzip erhoben (Art. 12 serb VfG). Zudem wurde den Bürgern ein subjektives Recht auf Autonomie verliehen, welches sie durch ihre frei gewählten Vertreter ausüben (Art. 176 serb VfG). Eine nähere Ausgestaltung erhält dieses Recht im siebenten Teil Територијално уређење (Art. 176–194) der Verfassung. Diesem Aufbau der Verfassungsurkunde kann man entnehmen, dass der serbische Verfassungsgesetzgeber der vertikalen Gewaltenteilung im verfassungsrechtlichen System einen bedeutenden Platz einräumt.⁶⁴

1. Örtliche Selbstverwaltung

Art. 188 serb VfG bezeichnet Gemeinden, Städte und die Stadt Belgrad als örtliche Selbstverwaltungskörper. Diese vermeintliche Trias an Selbstverwaltungskörpern löst sich aber im Kontext der übrigen Verfassungsbestimmungen auf und verschmilzt zu einem singulären, auf dem Typus der Gemeinde aufgebauten Selbstverwaltungssystem mit Sonderregelungen für Städte und die Hauptstadt Belgrad. Die Selbstverwaltungskörper sind alle in derselben Weise verfasst. Unabhängig von ihrer Größe oder wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verfügen sie über dieselben Kompetenzen und Organe bzw. stehen in derselben Rechtsbeziehung zum Staat.

Derzeit gibt es in Serbien 174 örtliche Selbstverwaltungskörper: 147 Gemeinden, 26 Städte und die Hauptstadt Belgrad.⁶⁵ Bezogen auf die Größe des Staatsgebiets und die Bevölkerungsanzahl ist das serbische Selbstverwaltungsnetz eher grobmaschig. Besonders deutlich wird das im Vergleich mit Staaten wie Österreich (2102 Gemeinden⁶⁶) und der Schweiz (2352 Gemeinden⁶⁷). Aber auch Staaten mit einer mittleren Anzahl an Ge-

⁶³ Der Gesetzgeber hat die Ermächtigung aufgegriffen: Закон о Народној банци Србије (Nationalbankgesetz), Службени гласник Републике Србије No. 72/2003 etc.; Закон о Државној ревизорској институцији (Rechnungshof), Службени гласник Републике Србије, No. 101/2005 etc.

⁶⁴ Dazu die Venedig-Kommission: “The constitutional regulation of the division of competences between the State, autonomous provinces and units of local self-governance is quite complicated and leaves quite a wide scope for interpretation and specification through legal acts of lower rank.” (Opinion No. 405/2006, S. 18).

⁶⁵ Закон о територијалној организацији Републике Србије (Gesetz über die territoriale Organisation), Службени гласник Републике Србије, No. 129/2007 und 18/2016.

⁶⁶ http://www.statistik.at/web_de/services/publikationen/751/index.html?includePage=detailedView§ionName=Regionale+Gliederungen&pubId=701, 18.4.2016.

⁶⁷ http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/institutionelle_gliederungen/01b.html, 18.4.2016.

meinden wie die Niederlande (403 Gemeinden⁶⁸) sind noch wesentlich kleiner strukturiert als die Republik Serbien. Das serbische Konzept der „großen Gemeinden“ wird in anderen europäischen Staaten am ehesten noch in Bulgarien und Griechenland verfolgt. Wie jedes System hat auch jenes der großen Gemeinden Vor- und Nachteile; es gibt daher auch in der Lehre Rufe nach einer Gemeindestrukturreform.⁶⁹

Die gemeindliche Selbstverwaltung hat mehrere Säulen. Die Verfassung überträgt der Gemeinde wesentliche Kompetenzen wie etwa die örtliche Baupolizei zur Besorgung im eigenen Wirkungsbereich (Art. 190 serb VfG). Zudem wählt jede Gemeinde ihre Organe autonom (Art. 191 serb VfG) und kann über die ihr zufließenden finanziellen Mittel frei verfügen (Art. 190 Abs. 4 serb VfG). Greift ein genereller oder individueller staatlicher Rechtsakt in die Autonomie einer Gemeinde ein, steht der Gemeinde außerdem die Anrufung des Verfassungsgerichts offen (Art. 193 serb VfG).

Vom Grundsatz der Gemeindeautonomie geprägt sind auch die Bestimmungen über die Organe der Gemeinde. Gemäß Art. 179 serb VfG schaffen die Gemeinden ihre Organe im Rahmen der Verfassung und der Gesetze selbst. Der von der Verfassung vorgegebene Rahmen ist dabei denkbar weit, ausdrücklich erwähnt wird nur die Gemeindeversammlung als oberstes Organ der Gemeinde (Art. 180 Abs. 1 serb VfG). *Marković* beschreibt dieses System als Relikt aus der Zeit des Sozialismus, als das Prinzip der Gewaltenteilung zugunsten der Versammlung als allgemeinem Vertretungskörper ausgehebelt war.⁷⁰ Zum Vergleich: Die österreichische Bundesverfassung zeichnet die Organisationsstruktur der Gemeinde in wesentlichen Zügen vor und teilt die Gewalt auf die Organe Gemeinderat („Gemeindeparlament“), Gemeindevorstand („Gemeinderegierung“) und den Bürgermeister auf (Art. 117 Abs. B-VG).⁷¹

Den Stellenwert der Gemeindeautonomie in der serbischen Verfassung illustrieren vor allem auch die Regelungen über die staatliche Aufsicht. Der serbische Verfassungsgesetzgeber begrenzt im Verfassungsprinzip des Art. 12 serb VfG die staatliche Kontrolle sowohl im eigenen als auch im übertragenen Wirkungsbereich auf eine Legalitätsprüfung. Einer Opportunitätskontrolle wird damit entsagt.

2. Autonomie der Provinzen

Die Gliederung eines Staates in autonome Provinzen baut zumeist auf einer langen Tradition auf und ist historisch hinreichend fundiert. Als Beispiele dafür dienen etwa Spanien (Katalonien) oder Italien (Südtirol). Die serbische Erfahrung mit autonomen Provinzen hat ihren Ursprung im Sozialismus des 20. Jahrhunderts. Historische Grundlage ist die Entscheidung der ehemaligen sozialistischen Staatsführung Jugoslawiens, Serbien – als einzige der sechs Teilrepubliken – in autonome Provinzen zu gliedern. Die so entstandenen autonomen Provinzen Vojvodina sowie Kosovo und Metohija wurden als solche sowohl von den serbischen Verfassungen von 1990 als auch von 2006 übernommen.

Nach Art. 182 Abs. 2 serb VfG verfügt die Republik Serbien über die Autonome Provinz Vojvodina und die Autonome Provinz Kosovo und Metohija. Die Regelung der „wesentlichen“ Autonomie (Суштинска аутономија) der Autonomen Provinz Kosovo

⁶⁸ <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2014/02/number-of-municipalities-further-down>, 18.4.2016.

⁶⁹ *Marko Stanković*, *Lokalna samouprava u Srbiji* (Lokale Selbstverwaltung in Serbien), Belgrad 2015, S. 152–157. Zur umgekehrten Tendenz in Österreich siehe *Bernd Wieser* in *K. Poier/B. Wieser* (Hrsg.), *Steiermärkisches Landesrecht Band 2*, Wien 2016, S. 65 (121 f.).

⁷⁰ *Marković* (2007), Fn. 9, S. 34.

⁷¹ *Theo Öhlinger/Harald Eberhard*, *Verfassungsrecht*¹⁰, Wien 2014, Rz. 554 f.

und Metohija überträgt die Verfassung einem einfachen Gesetz, das nach dem Verfahren für eine Verfassungsänderung erlassen wird.⁷² In dem für die Änderung der Verfassung vorgesehenen Verfahren können neue autonome Provinzen gegründet und bereits bestehende aufgehoben oder zusammengelegt werden (Art. 182 Abs. 3 serb VfG).

Die Autonomie der Provinzen charakterisiert sich anhand der serbischen Verfassung nach drei Elementen: Die Staatsstruktur ist asymmetrisch; die Provinzen haben eine unterschiedliche Rechtsstellung; es können jederzeit neue Provinzen geschaffen werden.

Asymmetrisch ist die Staatsstruktur, weil nicht das ganze Staatsgebiet in autonome Provinzen aufgeteilt ist, sondern nur etwa ein Drittel davon. Die unterschiedliche Rechtsstellung der beiden Provinzen manifestiert sich in der verfassungsgesetzlichen Unterscheidung in eine „gewöhnliche Autonomie“ der Provinz Vojvodina und in eine „wesentliche Autonomie“ der Provinz Kosovo und Metohija, die durch ein spezielles Gesetz festgelegt wird.⁷³ Die dritte Konstituente bleibt derzeit eher Theorie: Seit der Erlassung der serbischen Verfassung wurde weder versucht, eine weitere Provinz zu schaffen noch einer bestehenden Provinz ihren Sonderstatus zu entziehen.

Die Regelungen über die territoriale Autonomie der serbischen Verfassung bleiben grundsätzlich im Rahmen des europäischen Standardmodells. Verfassungsgesetzlich festgelegt werden die wichtigsten Angelegenheiten: Kompetenzen (Art. 183 serb VfG), finanzielle Autonomie (Art. 184 serb VfG)⁷⁴, die Rechtssetzung durch die Organe der Provinzen (Art. 185 serb VfG), die staatliche Aufsicht (Art. 186 serb VfG) sowie der Schutz der Autonomie (Art. 187 serb VfG).

Sehr zurückhaltend ist die Verfassung, was die Organe der autonomen Provinzen angeht; parallellaufend zu den Gemeinden wird nur die Provinzversammlung als oberstes Organ vorausgesetzt (Art. 180 serb VfG). Alles Weitere betreffend Status und Organisation der Provinzen wird durch einfache Gesetze oder das Statut der Provinzen bestimmt.⁷⁵

VI. Bilanz und Reformagenda

Die Serben sind sehr stolz auf ihre Verfassungsgeschichte, verfügten sie doch schon im 19. Jahrhundert über eine sehr progressive Verfassung. Diese liberal-demokratische Verfassungstradition bewahrte Serbien auch am Beginn des 20. Jahrhunderts, zuerst als unabhängiges Königreich und nach dem Ersten Weltkrieg als Königreich der Serben,

⁷² Art. 182 Abs. 2 zweiter Satz serb VfG: „Суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија уредиће се посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава.“

⁷³ Der Begriff der „wesentlichen Autonomie“ („substantial autonomy“) ist der Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen entlehnt. Die Resolution ist noch immer in Kraft und wird vom serbischen Verfassungsgesetzgeber dahingehend interpretiert, dass sie eine Autonomie *innerhalb* des serbischen Staatsverbands fordert. Ungeachtet der politischen Entwicklungen seit der Erklärung der Unabhängigkeit des Kosovo, die von einigen europäischen Staaten anerkannt wurde, besteht im Rahmen der serbischen Verfassung keine Möglichkeit für die Gründung eines eigenständigen Staates Kosovo (ausführlich dazu *Herbert Küpper*, Die neue serbische Verfassung vom 10. November 2006, JOR 2008, S. 290 ff.). Den Verbleib des Kosovo bei Serbien zu sichern, ist vielmehr eine wichtige Aufgabe der serbischen Verfassung.

⁷⁴ Dazu die Venedig-Kommission: “The constitutional guarantees for the financial autonomy of autonomous provinces are rather weak, too.” (Opinion No. 405/2006, S. 19).

⁷⁵ Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине (Gesetz über die Kompetenzen der autonomen Provinz Vojvodina), Службени гласник Републике Србије, No. 99/2009 i 67/2012; Статут Аутономне покрајине Војводине (Statut der autonomen Provinz Vojvodina), Службени лист АП Војводине, No. 20/2014.

Kroatien und Slowenen. Das sozialistische Verfassungsmodell Jugoslawiens brach schließlich mit dieser Tradition. Das nach dem Zweiten Weltkrieg gegründete Jugoslawien war kein fruchtbarer Boden für eine liberal-demokratische Verfassungsordnung. Erst die serbischen Verfassungen von 1990 und schließlich 2006 führten Serbien wieder in die historischen Bahnen einer aufgeklärten Verfassung zurück.

Die Verfassung der Republik Serbien von 2006 ist nunmehr zehn Jahre in Kraft. Die Verfassungspraxis zeigte in dieser Zeit Stärken und Schwächen der Verfassung auf; erst die Dimension der Verfassungswirklichkeit ermöglicht konkrete Reformvorschläge, um den bestehenden verfassungsgesetzlichen Rahmen zu verbessern.

Eine Stärke der serbischen Verfassung ist ihr ausgefeilter Grundrechtskatalog. Unterschiedlichste Arten von Grundrechten – etwa Freiheitsrechte, Teilhaberechte, soziale Grundrechte sowie die Rechte der nationalen Minderheiten – sind verfassungsgesetzlich verbürgt. Stets drängt sich natürlich die Frage auf, inwieweit diese Rechte in der staatlichen Praxis auch gewahrt werden. Dem Verfassungsgesetzgeber ist hier allerdings nichts vorzuwerfen. Insbesondere mit der Verfassungsbeschwerde – ein Novum der Verfassung von 2006 – hat er Instrumente geschaffen, um einen effizienten Grundrechtsschutz zu gewährleisten. Ein funktionierendes Regelwerk hält die Verfassung bereit. Inwieweit die rechtlichen Vorgaben – etwa auch bezüglich sozialer Grundrechte – umgesetzt werden können, hängt allerdings wesentlich auch von gesellschaftlichen, technischen und finanziellen Umständen ab.

Eine zentrale Frage des Staatsorganisationsrechts ist jene nach dem Regierungssystem. Die serbische Verfassung hat sich für ein parlamentarisches System entschieden. Die Volkswahl des Staatspräsidenten vermag daran nichts zu ändern; dieser ist im politischen Prozess auf seine Rolle als Moderator beschränkt. Verfassungsrechtlich neu geregelt werden sollte die Absetzung des Staatspräsidenten; als *actus contrarius* zur Volkswahl sollte auch hier das Volk einbezogen werden.⁷⁶ Zudem wäre Art. 102 Abs. 2 serb VfG aufzuheben; das freie Mandat wird zwar seit 2011 gesetzlich garantiert, dennoch wäre die Aufhebung bei normenhierarchischer Betrachtung mehr als ein Akt der Verfassungskosmetik.

Eine bis ins Jahr 1963 zurückreichende Tradition hat in Serbien auch das Verfassungsgericht als von der ordentlichen Gerichtsbarkeit klar abgegrenzter Akteur. Die wichtigsten Aufgaben des serbischen Verfassungsgerichts sind die Prüfung genereller Normen und die Verfassungsbeschwerde. Das bestehende Regelwerk zur Verfassungsgerichtsbarkeit hat sich bewährt, Reformbedarf besteht allerdings hinsichtlich der Gesetzesbeschwerde. Die Rechtsprechung des EGMR kreist nämlich oftmals um die Frage, ob die Verfassungsbeschwerde ein effektives Rechtsmittel ist, das der Beschwerdeführer ausschöpfen muss, bevor er sich an Straßburg wenden kann.⁷⁷

Die größte Schwäche der serbischen Verfassung liegt wohl in der Regelung der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit. Der Verfassungsgesetzgeber hat vier Fehler begangen: Erstens wurde mit dem Hohen Justizrat ein spezielles Organ der Gerichtsverwaltung geschaffen, welches unter dem Einfluss der Volksversammlung steht und somit die nötige Unabhängigkeit vermissen lässt. Zweitens ernennt die Volksversammlung die Richter zuerst für drei Jahre auf Probe, bevor sie ihr Amt permanent ausüben. Drittens fehlt in der Verfassung eine klare Regelung über die Beendigung des Richteramts, obwohl die Verfassung von 1990 hier als Vorbild hätte dienen können. Viertens trifft die Verfassung

⁷⁶ Der österreichische Bundespräsident kann etwa durch eine Volksabstimmung abgesetzt werden (Art. 60 Abs. 6 B-VG); dazu näher *H. Mayer/G. Kucsko-Stadlmayer/K. Stöger*, Grundriss des österreichischen Verfassungsrechts¹¹, Wien 2015, Rz. 626.

⁷⁷ Verfassungsbeschwerde kein „effective remedy“: EGMR 13.3.2007, V. A. M. v. Serbia, 39177/2005; dagegen nunmehr EGMR 2.3.2010, *Vinčić and Others v. Serbia*, 44698/2006 usw. Vgl. dazu http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Serbia_ENG.pdf, S. 3, 12.5.2016.

nur rudimentäre Vorschriften über die Organisation der Gerichte. Das führt dazu, dass die Gerichtsbarkeit heute in Serbien nicht vollkommen unabhängig ist; die mangelnde Unabhängigkeit stellt ein veritables rechtsstaatliches Problem dar. Die Verfassungsgeber sind aufgerufen, diese Schwächen zu erkennen und insbesondere den politischen Einfluss bei der Ernennung der Richter zu eliminieren. Die würdevoll als Verfassungsprinzip formulierte Rechtsstaatlichkeit muss auf verfassungsrechtlicher Ebene weiter ausgestaltet werden.

Verbesserungsfähig ist auch die Ausgestaltung der territorialen Autonomie. Rechtstechnisch zu überdenken ist die Verzahnung von Regelungen der lokalen Selbstverwaltung und der Autonomie der Provinzen. Das hat mit einer effizienten Verfassungslegistik nichts zu tun, sondern stiftet vielmehr Verwirrung beim Verfassungsinterpretieren. Inhaltliche Änderungen sind bei der lokalen Selbstverwaltung folgende anzudenken: Größe und Zahl der Selbstverwaltungskörper näher bestimmen und erhöhen; Demokratie durch direkte Wahl der Vertreter stärken (insbesondere Bürgermeister); Verfügungsrechte über das Gemeindegut in einem neuen Gesetz umfassend regeln. Auch die Autonomie der Provinzen ist verfassungsgesetzlich – etwa hinsichtlich der Organe der Provinzen – noch unterdeterminiert. Zudem fehlt weiterhin ein Verfassungsgesetz, welches das Ausmaß der wesentlichen Autonomie der Provinz Kosovo und Metohija bestimmt. Aus politischer Sicht wird ein solches Verfassungsgesetz wohl noch länger auf sich warten lassen, ist doch die Zukunft des Kosovo als eigener Staat oder als autonome Provinz innerhalb des serbischen Staatsverbands weiterhin offen.

Kritisiert wurde in der Vergangenheit auch das komplizierte Änderungsverfahren der serbischen Verfassung. Die Venedig-Kommission wies in ihrer Stellungnahme auf die Komplexität des dreistufigen Verfahrens hin, in dem die Volksversammlung in umständlicher Art und Weise mehrfach tätig wird.⁷⁸

Bei allen Kritikpunkten und Änderungsvorschlägen kann die serbische Verfassung auch zehn Jahre nach ihrem Inkrafttreten als gelungen angesehen werden. Mit der Verfassung von 2006 hat Serbien seine Zugehörigkeit zu den liberal-demokratischen Verfassungsordnungen Europas bestätigt und die serbische Verfassungstradition des 19. Jahrhunderts nach der sozialistischen Epoche wiederaufgenommen. Die Verfassung von 2006 ist den Weg der Verfassung von 1990, die schon eine Abkehr von den sozialistischen Verfassungsprinzipien beinhaltete, weiter gegangen und hat versucht, Defizite der ersten post-sozialistischen Verfassung auszumerzen. Die serbische Verfassung wird auch daran gemessen werden, wie sie punktuelle Änderungen, aber auch möglicherweise anstehende weitreichende Systemänderungen im Falle eines Beitritts zur Europäischen Union⁷⁹ in ihr System zu integrieren vermag.

⁷⁸ Opinion No. 405/2006, S. 21: “It strikes the Venice Commission, first of all, that the procedure drafted is very complex, as it involves two or even three steps: first, the National Assembly has to adopt, by a two-thirds majority of all deputies, a proposal to amend the Constitution (Article 203.3), and then the same National Assembly has to adopt an act amending the Constitution by a two-thirds majority of all deputies (Article 203.6). Finally, Article 205 seems to require the adoption, again by a two-thirds majority, of a further constitutional law for the enforcement of the amendments to the Constitution.”

⁷⁹ Zum Stand der Beitrittsverhandlungen http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/key_document/2016_0127-serbia-state-of-play.pdf, 20.4.2016.