

Herausgegeben im Auftrag des  
Archivs der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung  
und des Instituts für Europäische Verfassungswissenschaften  
der FernUniversität in Hagen

**Handbuch der europäischen  
Verfassungsgeschichte im  
20. Jahrhundert  
Institutionen und Rechtspraxis  
im gesellschaftlichen Wandel  
Bd. 5: seit 1989**

Herausgegeben von  
**Arthur Benz, Stephan Bröchler und  
Hans-Joachim Lauth**

DIETZ 

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet  
diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;  
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter  
<http://dnb.dnb.de> abrufbar.

ISBN: 978-3-8012-4251-0

Copyright © 2019 by  
Verlag J. H. W. Dietz Nachf. GmbH  
Dreizehnmorgenweg 24, 53175 Bonn

Umschlagfoto:  
William Orpen, The Signing of Peace in the Hall of Mirrors, Versailles, 28<sup>th</sup> June 1919  
(Öl auf Leinen, Paris/Versailles 1919) [Imperial War Museum London]

Umschlaggestaltung: Jens Vogelsang, Aachen

Satz: Kempken DTP-Service | Satztechnik · Druckvorstufe · Mediengestaltung, Marburg  
Tabellen, Grafiken, Schaubilder und Karten: Kempken DTP-Service, Marburg  
[Detaillierte Zuordnungen siehe Abbildungsverzeichnis, S. 1709 ff.]

Druck und Verarbeitung: Westermann Druck Zwickau GmbH, Zwickau

Alle Rechte vorbehalten  
Printed in Germany 2019

Besuchen Sie uns im Internet: <http://www.dietz-verlag.de>

## Inhaltsverzeichnis

0	Einleitung	
0.0	Editorische Vorbemerkung der Herausgeber	9
0.1	Grundlinien der sozialökonomischen, sozialkulturellen und gesellschaftspolitischen Entwicklung in Europa (von <i>Hans-Joachim Lauth</i> )	15
0.2	Außereuropäische Verfassungsentwicklung (von <i>Arthur Benz</i> )	34
0.3	Verfassungsentwicklung in Europa seit 1989: Eine vergleichende Synthese der Strukturen, Prozesse und Veränderungen (von <i>Arthur Benz · Hans-Joachim Lauth · Stephan Bröckler</i> )	62
0.4	Europäisches Verfassungsdenken (von <i>Claus Dieter Classen</i> )	129
1	Europäische Menschenrechtskonvention (von <i>Ralf P. Schenke · Jan Weismantel</i> )	171
2	Europäische Union (von <i>Peter Schiffauer</i> )	199
3	Großbritannien und Nordirland (von <i>Stefan Schieren</i> )	255
4	Irland (von <i>Christoph Haas</i> )	293
5	Niederlande (von <i>Karin van Leeuwen</i> )	319
6	Belgien (von <i>Malte Woydt</i> )	351
7	Luxemburg (von <i>Wolfgang H. Lorig · Paul Henri Meyers</i> )	393
8	Frankreich (von <i>Joachim Schild</i> )	417
9	Spanien (von <i>César Colino · Mario Kölling</i> )	451
10	Portugal (von <i>Ulrike Gröner</i> )	483
11	Griechenland (von <i>Gustav Auernheimer</i> )	517
12	Zypern (von <i>Heinz A. Richter</i> )	551

13	Italien (von <i>Eike-Christian Hornig</i> )	577
14	Schweiz (von <i>Andreas Kley</i> )	607
15	Deutschland (von <i>Arthur Benz</i> )	637
16	Österreich (von <i>Klaus Poier · Hedwig Unger</i> )	671
17	Ungarn (von <i>Claudia-Yvette Matthes</i> )	711
18	Tschechien (von <i>Jan Kysela · Jan Wintr</i> )	743
19	Slowakei (von <i>Marianne Kneuer</i> )	771
20	Polen (von <i>Klaus Ziemer</i> )	807
21	Dänemark (von <i>Lasse Cronqvist</i> )	843
22	Island (von <i>Lasse Cronqvist</i> )	871
23	Norwegen (von <i>Sven Jochem</i> )	897
24	Schweden (von <i>Sven Jochem</i> )	931
25	Finnland (von <i>Tatu Vanhanen †</i> )	963
26	Rumänien (von <i>Michael Hein</i> )	987
27	Bulgarien (von <i>Michael Hein</i> )	1021
28	Slowenien (von <i>Susanne Pickel · Oliver Schwarz</i> )	1053
29	Kroatien (von <i>Sören Keil · Senada Šelo Šabić</i> )	1083
30	Serbien (von <i>Irena Ristić</i> )	1111
31	Bosnien-Herzegowina (von <i>Florian Bieber</i> )	1137
32	Kosovo (von <i>Michael Schmidt-Neke</i> )	1165
33	Montenegro (von <i>Florian Bieber</i> )	1199

34	Mazedonien (Nord-Mazedonien) (von <i>Jochen Töpfer</i> )	1225
35	Albanien (von <i>Gert Pickel · Jakob Wöllenstein</i> )	1259
36	Russland (von <i>Silvia von Steinsdorff</i> )	1291
37	Litauen (von <i>Vaidotas A. Vaičaitis</i> )	1333
38	Estland (von <i>Kalle Merusk · Raul Narits</i> )	1363
39	Lettland (von <i>Sigita Urdze</i> )	1391
40	Ukraine (von <i>André Härtel</i> )	1417
41	Belarus (von <i>Aser Babajew</i> )	1455
42	Moldau (von <i>Anna Fruhstorfer</i> )	1479
43	Armenien (von <i>Christoph H. Stefes · Yevgenya Paturyan · Mariella Falkenhain</i> )	1507
44	Aserbaidtschan (von <i>Zaur Gasimov</i> )	1533
45	Georgien (von <i>Christian Timm · Christoph H. Stefes</i> )	1557
46	Türkei (von <i>Taylan Yıldız</i> )	1589
47	Kleinstaaten (Andorra, Liechtenstein, Malta, Monaco, San Marino, Vatikan) (von <i>Stephan Bröchler · Michael Strebel</i> )	1625
48	Zentralasiatische Nachfolgestaaten der Sowjetunion (Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan) (von <i>Beate Eschment · Maksat Kachkeev</i> )	1669

**Anhang** (Redaktion: *Werner Daum*)

Abbildungsnachweis	1709
Tabellenverzeichnis	1712
Auswahlbibliografie zu Band 5	1714
Register	1732
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	1746

Von Irena Ristić (Belgrad)

### o Einführung

Gleichermaßen wie in den kommunistischen Staaten Ost- und Mitteleuropas stellte auch in Jugoslawien der Fall der Berliner Mauer eine Zäsur dar. Anders jedoch als in den einst von der Sowjetunion dominierten Staaten brachte das Ende des Kalten Krieges in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens (mit Ausnahme von Slowenien) keinen demokratischen Neuanfang mit sich, sondern leitete 1991 einen Konflikt ein, der in verschiedener Intensität bis 1999 andauern sollte. Dieser Konflikt war auch der wesentliche Grund, warum in diesen Staaten eine Zäsur, die den Beginn der Transformation einleitete und somit mit jenem Einschnitt 1989 in Ost-, Mittel- und Südosteuropa vergleichbar wäre, erst später eintrat. In Serbien erfolgte dies mit der Abwahl von Slobodan Milošević, dem damaligen Präsidenten der Bundesrepublik Jugoslawien, der am 24. September 2000 gegen Vojislav Koštunica, den Kandidaten des Oppositionsbündnisses DOS (Demokratska opozicija Srbije, Demokratische Opposition Serbiens), die Wahl verlor. In einer ersten Reaktion erkannte Milošević diesen Wahlsieg des Oppositionskandidaten nicht an, doch die daraufhin stattfindenden Massenproteste ließen ihn am 5. Oktober seine Niederlage und den Rückzug erklären. In Serbien stellt somit der 5. Oktober 2000 den Tag der Zäsur dar.

Obwohl dieser Neuanfang durchaus von einer eindeutigen Mehrheit der Bevölkerung und politischen Eliten Serbiens unterstützt wurde, sahen sich sowohl der neue Präsident Koštunica als auch die neue Regierung von Beginn an mit großen verfassungspolitischen Herausforderungen konfrontiert.<sup>1</sup> Zum einen befand sich Serbien in einem Staatenbündnis mit Montenegro (der BR Jugoslawien), das aufgrund des Strebens Montenegros nach staatlicher Unabhängigkeit vor der Auflösung stand. Dies stellte insofern einen potenziellen Destabilisierungsfaktor dar, da sowohl in Serbien keine breite Bevölkerungsmehrheit die Auflösung des Staatenbündnisses befürwortete, als auch die serbische Minderheit in Montenegro (ca. 30 %) gegen eine Trennung war. Darüber hinaus stand zu diesem Zeitpunkt für Serbien die Lösung

<sup>1</sup> Im Dezember 2000 fanden die ersten freien und fairen Parlamentswahlen im postkommunistischen Serbien statt, die als Gründungswahlen bezeichnet werden. Klaus Ziemer, Wahlen in postsozialistischen Staaten, in: ders. (Hg.), Wahlen in postsozialistischen Staaten, Opladen 2003, S. 9-29. Zum Ministerpräsidenten wurde Zoran Đinđić aus dem DOS-Bündnis gewählt, der sich entschieden für eine EU-Integration Serbiens und einschneidende Reformen im politischen und wirtschaftlichen System einsetzte.



der Kosovo-Frage weiterhin aus, welche trotz der militärischen Intervention der NATO im Frühjahr 1999 nicht endgültig geklärt worden war.<sup>2</sup> Schließlich war die neue demokratische Führung in Serbien seitens der USA und der EU dem Druck Den Haag zu kooperieren, was innenpolitisch zu großen Spannungen führte. Neben diesen verfassungsrechtlichen Problemen befand sich Serbien auch wirtschaftlich in einem desolaten Zustand: Die UN-Sanktionen und die internationale Isolation, welche seit 1992 durchgehend (wenn auch nicht immer in gleichem Ausmaß) in Kraft gewesen waren, die Misswirtschaft von Milošević und letztendlich die Bombardierung von den wenigen noch funktionierenden Industrieanlagen und der Infrastruktur durch die NATO hatten die Produktion und das Bruttosozialprodukt auf ein Rekordtief sinken lassen. Die daraus resultierende sozialpolitische Lage und eine hohe Arbeitslosenrate erschwerten den Transformationsbeginn in Serbien. Darüber hinaus befanden sich zu diesem Zeitpunkt in Serbien circa 346.000 Flüchtlinge aus Kroatien und Bosnien und Herzegowina, die es zu integrieren galt.<sup>3</sup> Hinzu kam, dass während der krisenhaften 1990er-Jahre 5 % der Bevölkerung (davon 91 % jünger als 40 Jahre und mit Hochschulabschluss) aus Serbien emigriert waren.<sup>4</sup> Im Jahr 2017, mehr als 15 Jahre später, ist von all diesen Herausforderungen lediglich die Frage des Staatenbündnisses mit Montenegro endgültig geklärt, während die Kosovo-Frage sowie die wirtschaftlich-soziale Situation weiterhin die größten politischen Probleme und Herausforderung für die politische Elite in Serbien darstellen.

2 Nachdem die Situation im Kosovo während der 1990er-Jahre aufgrund der repressiven Politik und Autonomieaufhebung durch Slobodan Milošević stets am Rande eines gewaltvollen Konfliktes gestanden hatte, war im Frühjahr 1999 mit dem Beginn der NATO-Bombardierung ein offener Krieg ausgebrochen, der am 9. Juni mit dem Abkommen von Kumanovo beendet wurde. Am 10. Juni 1999 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat die Resolution 1244, die den Kosovo unter UN-Verwaltung stellte. Das Mandat dieser Verwaltung sah u. a. vor, in den darauf folgenden Jahren einen politischen Verhandlungsprozess einzuleiten, in dem der Status des Kosovo im Einvernehmen beider Seiten definiert werden sollte.

3 Republika Srbija – Komesarijat za izbeglice [Flüchtlingskommissariat der Republik Serbien], Stanje i potrebe izbegličke populacije u Republici Srbiji, 2008, S. 2; online: <<http://www.kirs.gov.rs/docs/StanjeIPotrebeIzbeglickePopulacije.pdf>> [24.7.2018].

4 Silvano Bolčić, Iseljavanje radne snage i odliv mozгова iz Srbije tokom 90-tih [Die Auswanderung von Arbeitskräften und Brain Drain aus Serbien während der 90er-Jahre], in: ders./A. Milić (Hg.), Srbija krajem milenijuma – razaranje društva, promene i svakodnevni život. Filozofski fakultet – Institut za sociološka istraživanja, Beograd [Beograd] 2002, S. 159-166.

## 1 Serbien seit 1989

Auch wenn in Serbien die Zäsur zu einem späteren Zeitpunkt eintrat, ist die Zeit zwischen 1989 und 2000 alles andere als unbedeutend, zumal das ehemals kommunistische Einparteiensystem aufgehört hatte zu existieren und formalrechtlich ein Mehrparteiensystem eingeführt wurde. Doch tatsächlich befand sich in diesem Zeitraum in Serbien die Macht weiterhin in den Händen von Slobodan Milošević und seiner Partei, der Sozialistischen Partei Serbiens (Socijalistička partija Srbije, SPS), die Mitte 1990 aus dem Bund der Kommunisten Serbiens hervorgegangen war. In ihrem Parteiprogramm sah sich die SPS als Partei der Kontinuität mit dem ehemaligen sozialistischen System<sup>5</sup>, sodass sie weder den Übergang zur Marktwirtschaft mit den entsprechenden notwendigen wirtschaftlichen Reformen, noch den damit einhergehenden politischen Systemwechsel für notwendig hielt.<sup>6</sup> Doch die proklamierte Fortsetzung des Sozialismus entpuppte sich schnell als eine Fassade, hinter der sich die Propagierung einer nationalistischen Ideologie versteckte, mit welcher Milošević seine autoritäre Macht immer weiter ausbaute und gleichzeitig die Spannungen sowohl innerhalb Serbiens als auch im Verhältnis zu den anderen jugoslawischen Teilrepubliken stark ansteigen ließ. Und auch wenn er selbst offiziell den Standpunkt vertrat, dass Serbien an den Kriegen in Kroatien (1991–1995) und Bosnien und Herzegowina (1992–1995) nicht beteiligt gewesen war, steht außer Zweifel, dass auch die Politik Miloševićs den Weg in diese Kriege geebnet hatte und dass bis 1995 die Serben in Kroatien und Bosnien und Herzegowina finanzielle und militärische Unterstützung aus Belgrad erhalten hatten. Auch in der sich ab 1998 zuspitzenden Kosovo-Krise spielte Milošević die entscheidende Rolle. Zwar rückten die militärischen Aktionen der Befreiungsarmee des Kosovo (Ushtria Çlirimtare e Kosovës, UÇK) den friedlichen Widerstand der albanischen Bevölkerung in Kosovo immer mehr in den Hintergrund, doch die Reaktion der serbischen Armee und Polizei, die der UÇK weitaus überlegen waren, leiteten eine Gewaltspirale ein, die letztendlich nach gescheiterten Friedensverhandlungen in Rambouillet im März 1999 zu der NATO-Bombardierung Serbiens führte. Diese dauerte bis Juni an, als sich nach dem Abkommen von Kumanovo die serbische Armee aus dem Kosovo zurückziehen musste und Kosovo unter die Verwaltung der UN gestellt wurde. Innenpolitisch versuchte Milošević das Abkommen, mit welchem der NATO-Einsatz beendet wurde, als einen Sieg Serbiens gegen die NATO-Allianz darzustellen, doch letztendlich war dies der Anfang vom Ende seiner Herrschaft, die schließlich im Herbst 2000 besiegelt wurde.

5 Programmgrundzüge der Sozialistischen Partei Serbiens, Belgrad 1990, S. 1.

6 Vladimir Goati, Izbori u SRJ od 1990. do 1998 – Volja građana ili izborna manipulacija [Wahlen in der BRJ von 1990 bis 1998 – Der Wille von Bürgern oder Wahlmanipulation], 2. Aufl. Belgrad [Beograd] 2001, S. 28 ff.



Nach den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im September beziehungsweise Dezember 2000 begann mit dem Transformationsprozess auch die Wiederaufnahme Serbiens in die internationale Gemeinschaft und internationale Organisationen, die Wiederherstellung der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit staatlicher Institutionen, sowie die Auseinandersetzung mit den bereits in der Einleitung genannten verfassungspolitischen Fragen. Die seitdem gewählten Regierungen und Staatspräsidenten Serbiens können dabei als demokratisch bezeichnet werden, wenn auch bestimmte Demokratiedefizite, viele davon typisch für Transformationsländer, beobachtet werden konnten. So wurden und werden weiterhin, unter anderem, die Unabhängigkeit der Judikative, Medienfreiheit, verbreitete Korruption und fehlende Transparenz oftmals in internationalen Berichten und Demokratieindizes bemängelt.<sup>7</sup>

Mehrere einschneidende Ereignisse hatten seit 2000 weitreichende Implikationen für die verfassungsrechtliche und politische Entwicklung Serbiens. Chronologisch an erster Stelle, aber auch als grundlegender Wendepunkt, sei zunächst das Attentat auf Zoran Đinđić, Ministerpräsident von Serbien, am 12. März 2003 genannt. Đinđić galt als ein ausgesprochen reformorientierter Politiker, der Serbien in die EU integrieren wollte und dafür bereit war, die zu diesem Zeitpunkt wichtigste Bedingung zu erfüllen. Serbien sollte mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien kooperieren, was vor allem die Überführung von ranghohen serbischen Politikern und Armeegenerälen beinhaltete. Auch wenn der politische Hintergrund des Attentats ungeklärt blieb, deutet vieles darauf hin, dass seine kompromisslose Ausrichtung zur EU sowie seine Bereitschaft, angeklagte Angehörige der serbischen politischen und militärischen Führung an das Tribunal in Den Haag zu überführen, die Gründe für seine Ermordung waren.<sup>8</sup> Das Attentat auf Đinđić führte in der Tat zu einem Kurswechsel im Hinblick auf diese Zusammenarbeit und folglich auch zu einer Verlangsamung der EU-Integration sowie der Reformvorhaben. Ein weiteres einschneidendes Ereignis nach 2000 war die nach einem Referendum ausgerufene und im Juni 2006 friedlich umgesetzte Unabhängigkeit von Montenegro, sodass auch Serbien am 5. Juni 2006 gezwungen war, seine Eigenstaatlichkeit zu erklären. Und auch wenn dies kurzfristig zu politischen Spannungen in und zwischen den zwei Staaten führte und somit einen potenziellen Destabilisierungsfaktor für sie und die Region darstellte, konnte diese Krise von den Regierungen in Belgrad und Podgorica nachhaltig geglättet werden.

Im Februar 2008 folgte die einseitig erklärte Unabhängigkeit des Kosovo, die von Serbien aber nicht anerkannt wird. Im Rahmen der EU-Integration Serbiens stellt

7 Siehe u. a. die Berichte »Nations in Transit« der Organisation Freedom House, die seit 1995 bzw. 2003 veröffentlicht werden, sowie die jährlichen Berichte der Europäischen Union zur Lage in Serbien als vorerst potenziellen und ab 2014 auch offiziellen EU-Beitrittskandidaten.

8 Die verhafteten und verurteilten Attentäter waren Angehörige einer Einheit für Spezialoperationen, die auch nach 2000 mit den Strukturen des Milošević-Regimes und Geheimdienstes verbunden blieben und auch ihre eigene Auslieferung an das Tribunal fürchteten.

dies eine der größten Herausforderungen dar, weil ein Großteil der EU-Mitglieder den Kosovo anerkannt hat und Serbiens EU-Integration eine Normalisierung der Beziehungen zu der – aus der Sicht Belgrads nicht legitimen – Regierung von Kosovo bedingt. Unter einer Normalisierung wird zwar nicht explizit eine rechtliche Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo durch Serbien verstanden, doch implizit wird dies langfristig erwartet. Alle Regierungen Serbiens hingegen lehnten dies jedoch bisher kategorisch ab.<sup>9</sup> Doch der EU-Integrationsprozess Serbiens befand und befindet sich nicht nur wegen der offenen Kosovo-Frage im Stocken. So bremste zwischen 2003 und 2011 vor allem die ungenügende Zusammenarbeit Serbiens mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien die EU-Integration. Brüssel hatte diese Kooperation, vor allem die Verhaftung und Auslieferung der bosnischen Serben Radovan Karadžić und Ratko Mladić, als eine Grundvoraussetzung für den Beginn der Verhandlungen formuliert. Lange schien es, als würde der dafür notwendige innenpolitische, parteiübergreifende Konsens in Serbien nicht erreicht werden können, ohne das Land in eine noch tiefere politische Krise zu stürzen. Als schließlich dieser Konsens doch erzielt wurde und im Frühjahr 2011 die Festnahme Mladićs gelang<sup>10</sup>, schien der Weg in die EU scheinbar offen zu sein. Doch in der Zwischenzeit hatte sich die Kosovo-Frage erneut als Hindernis auf diesem Weg erwiesen. Darüber hinaus hatten in der Zwischenzeit auch Veränderungen innerhalb der EU stattgefunden. Während Anfang des Millenniums die Perspektive einer Mitgliedschaft in der EU für Südosteuropa sowie die Bereitschaft der EU, die gesamte Region aufzunehmen, als gegeben galt, rückte dies im Zuge der Wirtschaftskrise am Ende der ersten Dekade sowie aufgrund der daraufhin beginnenden politischen Krise und Erweiterungs müdigkeit innerhalb der EU immer weiter in den Hintergrund. Die Folge dieser nun immer stärker fehlenden konkreten Perspektive für eine EU-Mitgliedschaft war eine abnehmende Reformbereitschaft in Serbien, welche die Rückkehr von populistischen Parteien, vor allem der seit 2012 regierenden Serbischen Fortschrittspartei (Srpska napredna stranka, SNS) beschleunigte. Diese Partei, aus deren Reihen die Präsidenten Tomislav Nikolić (2012–2017) und Aleksandar Vučić (seit 2017) wie auch der Premierminister (Aleksandar Vučić 2014–2017) kamen, bekennt sich zwar formell zur EU-Integration Serbiens und genießt dabei die formelle Unterstützung der führenden EU-Staaten. Faktisch aber regiert sie, was vor allem für ihren Vorsitzenden Aleksandar Vučić gilt, in einem autoritären Stil, der auf Klientelismus basiert, notwendige Reformen blockiert und dabei den größten Teil der TV- und Printmedien unter Kontrolle hält.

9 Die Ansicht Serbiens in dieser Frage wird dabei von den EU-Mitgliedern Griechenland, Rumänien, der Slowakei, Spanien und Zypern geteilt. Darüber hinaus herrscht auch innerhalb der Vereinten Nationen, inklusive des UN-Sicherheitsrates, kein Einvernehmen im Hinblick auf diese Frage, da Russland und China gegen eine Unabhängigkeit des Kosovo sind.

10 Radovan Karadžić wurde bereits im Sommer 2008 verhaftet und an das Tribunal ausgeliefert.



Serbien stellt mit einer Fläche von 77.474 km<sup>2</sup> (offizielle Angabe 88.361 km<sup>2</sup> mit dem Kosovo) den größten Staat des ehemaligen Jugoslawien dar. Es hat 7.186.862 Einwohner, wovon sich 83 % als Serben deklarieren.<sup>11</sup> Das restliche Fünftel stellen Angehörige ethnischer Minderheiten dar (u. a. Ungarn, Bosniaken, Kroaten, Roma, Albaner), die – abgesehen von den Roma – bereits seit Jahrhunderten bestimmte Gebiete des Landes besiedeln und in der Regel an den dortigen lokalen Selbstverwaltungen maßgeblich beteiligt sind.

## 2 Verfassungskultur und politische Kultur

Nach dem Regimewechsel von 2000 wurden in Serbien immer wieder Forderungen nach einer grundlegenden Novellierung der damals noch gültigen Verfassung von 1990 laut. Alternativ sollte eine neue Verfassung verabschiedet werden. Doch obwohl zahlreiche Verfassungsänderungen und -vorschläge vorlagen, scheiterten diese stets an mangelndem politischen Willen der jeweiligen Regierungsmehrheit. Erst die Unabhängigkeit Serbiens sowie die anstehenden internationalen Verhandlungen über den Status des Kosovo ließen die Regierung unter der Führung von Vojislav Koštunica<sup>12</sup> einerseits und dem Präsidenten Serbiens Boris Tadić<sup>13</sup> andererseits einen parteiübergreifenden Konsens für eine neue Verfassung finden. Diese wurde, nach einem dafür notwendigen positiv ausgefallenen Referendum am 8. November 2006 verabschiedet.

Die Präambel hebt die Staatstradition des serbischen Volkes und die Gleichberechtigung aller Bürger und ethnischen Gemeinschaften in Serbien hervor, doch ihr zentraler Teil unterstreicht, dass »die Provinz Kosovo und Metochien ein Bestandteil des Territoriums Serbiens ist, dass sie eine wesentliche Autonomie im Rahmen des souveränen Staates Serbiens genießt«. Folglich gelte für alle Staatsorgane die Verfassungsverpflichtung, in der gesamten Innen- und Außenpolitik die Staatsinteressen Serbiens im Hinblick auf das Kosovo im Einklang mit dieser Präambel zu vertreten.<sup>14</sup> Gerade diese explizite Hervorhebung des Kosovo erklärt den Kontext, in welchem die Verfassung verabschiedet wurde, indem die Präambel nahezu ausschließlich dem Zweck diene, die Verhandlungsposition der Regierung Serbiens klar zu betonen –

11 Republički zavod za statistiku (Republika Srbija), Popis 2011, Belgrad [Beograd] 2011; online: <<http://popis2011.stat.rs>> [26.7.2018].

12 Vojislav Koštunica war Vorsitzender der konservativen Demokratischen Partei Serbiens (Demokratska stranka Srbije – DSS). Er hatte von 2000 bis 2003 das Amt des Präsidenten der BR Jugoslawien sowie von 2004 bis 2007 und 2007 bis 2008 das Amt des Ministerpräsidenten Serbiens inne.

13 Boris Tadić war Vorsitzender der zur politischen Mitte ausgerichteten Demokratischen Partei (Demokratska stranka – DS) und wurde zwei Mal zum Präsidenten Serbiens gewählt (2004–2008, 2008–2012).

14 Ustav Republike Srbije [Verfassung der Republik Serbiens] v. 8.11.2006, S. 1; online: <[http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav\\_Srbije\\_pdf.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav_Srbije_pdf.pdf)> [26.7.2018].

Serbien werde seine Anrechte auf die Provinz Kosovo nicht aufgeben, während eine Akzeptanz gleich welcher Form von Unabhängigkeit durch ein Staatsorgan einen Verfassungsbruch darstellen würde und somit illegal wäre. Eine auf diese Weise formulierte Präambel überschattete jedoch andere inhaltliche Fragen von Bedeutung, die folglich in dem Verfassungsentwurf unberücksichtigt blieben und somit die Referendumskampagne ausschließlich auf den Status des Kosovo reduzierte.<sup>15</sup> Die Präambel spiegelt somit einen wesentlichen Aspekt der weiterhin, zumindest unter Teilen der politischen Elite, dominanten Verfassungskultur wider. Nicht die Hervorhebung von universalen Prinzipien steht im Vordergrund, sondern die Berufung auf Geschichte und Tradition. Dem Kosovo wird dabei ein Sonderplatz eingeräumt – mit der Aufgabe dieser Provinz, so die relativ verbreitete Annahme, würde Serbien einen Teil seiner Geschichte und seine territoriale Souveränität aufgeben.

Die Hervorhebung der Geschichte drückt sich auch in der Auswahl des Staatsfeiertages aus. Nach dem Regimewechsel wurde ab 2002 der 15. Februar, der Tag, an dem 1804 der Aufstand gegen das Osmanische Reich begonnen hatte und 1835 die erste Verfassung Serbiens verabschiedet worden war, zum nationalen Staatsfeiertag erhoben. An diesem Tag findet auch die vom Staatspräsidenten geleitete jährliche Ordensverleihung statt, bei der in- und ausländische Bürger für ihre Verdienste gegenüber der Gemeinschaft, aber auch gegenüber Serbien und der serbischen Nation, ausgezeichnet werden. Darüber hinaus wird am 11. November, ebenfalls in Form eines staatlichen Feiertages, dem Ende des Ersten Weltkrieges gedacht. Die religiösen Feiertage (Weihnachten u. Ostern) folgen dem Kalender der serbisch-orthodoxen Kirche, die weiterhin den julianischen Kalender verwendet.<sup>16</sup>

Die rot-blau-weiße Flagge Serbiens mit doppelköpfigem Adler und Krone sowie die Hymne »Bože pravde« (Gott der Gerechtigkeit) gehen auf das 19. Jahrhundert, die Tradition der Monarchie und teilweise auch auf die Nemanjiden-Dynastie des Mittelalters zurück. Laut Verfassung (Art. 10) ist Serbisch die Amtssprache, während die Amtsschrift kyrillisch ist. Die amtliche Verwendung von anderen Sprachen und Schriften ist gesetzlich geregelt und steht vor allem den ethnischen Minderheiten zu. Doch in der Realität und in der alltäglichen Verwendung ist die lateinische Schrift gleichermaßen vertreten und beide Schriften werden in den Schulen gelehrt und auch von vielen Print- und Onlinemedien benutzt.<sup>17</sup>

15 Zu den Kritikpunkten siehe auch: Venedig Kommission, 2007: Evropska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), online <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)004-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)004-srb)> [26.7.2018].

16 Bürger eines anderen christlichen, muslimischen oder jüdischen Glaubens haben jedoch ein Anrecht auf Feiertage im Einklang mit dem Kalender, der in ihrer jeweiligen Glaubensgemeinschaft verwendet wird.

17 Durch den Umstand, dass im Serbischen allen Buchstaben des kyrillischen Alphabets ein Buchstabe im Lateinischen entspricht, bedarf es keiner Transkription und beide Schriften können parallel verwendet werden, so wie dies im sozialistischen Jugoslawien der Fall war.



### 3 Regierungssystem

*Staatspräsident.* Im Zuge der Umbrüche nach dem Fall der Berliner Mauer wurde auch in Serbien, noch vor dem Zerfall der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien, eine neue Verfassung verabschiedet und ein Mehrparteiensystem eingeführt. Offiziell ist Serbien seitdem eine parlamentarische Demokratie, weist dabei aber auch Züge eines parlamentarisch-präsidentiellen Regierungssystems auf. Zwar liegt rechtlich eine klare Gewaltenteilung zwischen der Exekutive (Regierung), der Legislative (Parlament) sowie der Judikative vor, doch gleichzeitig geht das Amt des Präsidenten, welches eigentlich weder exekutive noch legislative Befugnisse vorsieht, über eine reine Protokollfunktion hinaus und ist somit eher untypisch für eine parlamentarische Demokratie. Hinzu kommt, dass der Präsident direkt von den Bürgern gewählt wird und das Amt somit mehr Gewicht hat.<sup>18</sup> Dies geht auf historische Gründe zurück, da im neuzeitlichen Serbien (und später im Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen bzw. dem Königreich Jugoslawien) der Regierung stets ein starker Fürst beziehungsweise König gegenübergestanden hatte. Im kommunistischen Jugoslawien wurde diese Tradition in der Person des Präsidenten Josip Broz Tito nicht nur fortgeführt, sondern sogar gestärkt. Folglich schien es auf den ersten Blick nicht verwunderlich, dass auch Milošević in der neuen Verfassung von 1990 diesem Amt ein entsprechendes Gewicht gab. Doch letztendlich übte Milošević weitaus mehr Macht aus, als ihm qua Amt zustand, und dies ermöglichte ihm eine Machtakkumulation, welche die Gewaltenteilung stark relativierte, sodass der Ministerpräsident und die Regierung Serbiens, obwohl de jure dem Parlament gegenüber verantwortlich, stets unter seiner Kontrolle standen. Als Milošević 1997 nach zwei Amtszeiten nicht mehr für das Amt des Präsidenten Serbiens kandidieren konnte und sich stattdessen vom Bundesparlament zum Präsidenten der BR Jugoslawiens wählen ließ, wurde das Amt des serbischen Präsidenten in der Praxis wieder auf eine protokollarische Funktion reduziert, während die faktische Macht auf das bis zu diesem Zeitpunkt eher unbedeutende Amt des Bundespräsidenten überging. Somit blieb diese weiterhin an die Person von Milošević geknüpft. Die dominante Stellung des Bundespräsidenten gegenüber dem Präsidenten Serbiens blieb auch dann erhalten, als Milošević abgewählt und das Amt von Vojislav Koštunica übernommen wurde. Dies änderte sich erst mit der Auflösung der BR Jugoslawien und vor allem mit der Unabhängigkeit Serbiens, als sich das Präsidentenamt Serbiens in seiner heutigen Form herausbildete.

Die wesentlichen Aufgaben des Staatspräsidenten bestehen darin, den Staat nach innen und außen zu repräsentieren, als Oberbefehlshaber der Streitkräfte zu agie-

<sup>18</sup> Der Verfassungswissenschaftler Marković ist dabei der Ansicht, dass aufgrund der direkten Wahl durch die Bürger das Amt sogar noch mehr Kompetenzen haben könnte. Ratko Marković, *Ustavno pravo i političke institucije* [Verfassungsrecht und politische Institutionen], 12. Aufl. Belgrad [Beograd] 2008, S. 325.

ren und nach abgehaltenen Parlamentswahlen und Konsultationen mit den einzelnen Parlamentsparteien, dem Parlament einen Kandidaten für den Posten des Ministerpräsidenten vorzuschlagen, der eine Mehrheit der Abgeordneten sicherstellen kann (Art. 107 u. 112 Verf.).<sup>19</sup> Bei der Wahl von Verfassungsrichtern spielt der Präsident eine zweifache Rolle. Unter zehn, seitens des Parlaments vorgeschlagenen Kandidaten ernannt er fünf Richter, während er dem Parlament ebenfalls zehn Kandidaten vorschlägt, von denen das Parlament fünf wählt (Art. 172 Verf.).<sup>20</sup> Der Staatspräsident besitzt kein Recht auf Gesetzesinitiative, sondern erlässt lediglich vom Parlament beschlossene Gesetze. Dabei verfügt er über ein suspensives Vetorecht, das jedoch mit einer absoluten Mehrheit der Abgeordneten überstimmt werden kann (Art. 113 Verf.). Bei einem begründeten Vorschlag der Regierung kann er das Parlament auflösen, nicht jedoch auf Eigeninitiative (Art. 109 Verf.). Umgekehrt kann das Parlament ein Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten nur dann einleiten, wenn ein Verfassungsbruch vorliegt, worüber auf Antrag des Parlaments das Verfassungsgericht entscheidet. Wenn dies der Fall ist, müssen in einem abschließenden Schritt zwei Drittel der Abgeordneten für die Abwahl stimmen.<sup>21</sup>

Das *Parlament (Narodna Skupština)*. Das höchste Vertretungsorgan der Republik Serbien und Träger der verfassungsgebenden und gesetzgebenden Gewalt ist das serbische Einkammerparlament (*Narodna Skupština*) (Art. 98 Verf.). Die insgesamt 250 Abgeordneten werden in unmittelbarer und geheimer Wahl auf vier Jahre gewählt (Art. 100 Verf.). Das Parlament beschließt den Staatshaushalt und hat vor allem eine legislative Funktion, die auch Entscheidungen zu jenen Fragen beinhaltet, welche sich auf die staatliche Souveränität beziehen, wie etwa Grenzänderung oder die Ausrufung des Ausnahme- beziehungsweise Kriegszustandes. Darüber hinaus übt das Parlament auch eine Wahlfunktion aus, da die Regierung und die meisten Amtsträger von ihm gewählt beziehungsweise bestätigt werden müssen (u. a. fünf Verfassungsrichter, der Gouverneur der Zentralbank, der Bürgerbeauftragte). Gleichzeitig kann es auch ein Misstrauensvotum gegen die Regierung sowie, wie oben bereits erläutert, ein Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten einleiten.

Ein Abgeordneter im serbischen Parlament verfügt zwar über ein freies Mandat, die Verfassung sieht aber vor, dass er aufgrund freier und eigener Entscheidung sein Mandat unwiderruflich jener Partei überlassen kann, auf deren Liste er gewählt wurde (Art. 102 Verf.). Die Venedig-Kommission befand, dass diese Regelung, auch wenn sie auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht, umstritten ist, da sie einerseits den Parteien zu viel Macht zuschreibt und andererseits die Abgeordneten in ihrem Handeln ein-

<sup>19</sup> Ebd., S. 337.

<sup>20</sup> Die restlichen fünf Verfassungsrichter werden vom Obersten Kassationsgericht Serbiens gewählt, aufgrund zehn vorgeschlagener Kandidaten seitens des Hohen Gerichtsrates und der Kammer der Staatsankläger.

<sup>21</sup> Marković, *Ustavno pravo* (wie Fn. 18), S. 330.



schränkt und sie von der Partei sehr abhängig macht.<sup>22</sup> Wenn auch nicht formalisiert, so herrscht in der Praxis beim Abstimmungsverfahren grundsätzlich eine sehr hohe Parteidisziplin. Während seiner Amtszeit genießt jeder Abgeordnete Indemnität und kann sich auf eine politische Immunität berufen. Beruft er sich auf seine Immunität, werden die Verjährungsfristen für den gegebenen Straffall ausgesetzt. Ausgenommen von der Immunität sind Straftaten, die eine Gefängnisstrafe von mehr als fünf Jahren vorsehen (Art. 103 Verf.). Schließlich beugt die Verfassung auch einem Interessenkonflikt vor. So kann ein Abgeordneter im nationalen Parlament nicht gleichzeitig Abgeordneter im Provinzparlament (Länderebene) sein und gleichzeitig auch kein Amt in der Exekutive oder Judikative bekleiden (Art. 102 Verf.). (Abb. 30.1)

Die Parlamentsordnung sieht die Bildung von Fraktionen vor. Diese bestehen aus mindestens fünf Abgeordneten, die aber nicht der gleichen Partei oder Bürgergruppe angehören müssen. Für die Oppositionsparteien gibt es keine besondere Regelung, noch sind besondere Rechte für sie eingeräumt.

**Die Regierung.** Die Regierung stellt neben dem Parlament die wichtigste politische Institution dar. In der Regel beauftragt der Staatspräsident jene Partei mit der Regierungsbildung, die über eine Mehrheit der Abgeordneten verfügt.<sup>23</sup> Über den Regierungschef, die Regierungsmitglieder und das Regierungsprogramm entscheidet anschließend das Parlament in seiner Gesamtheit. Die Verfassung sieht eine Unvereinbarkeit von Regierungsamt und parlamentarischem Mandat vor (Art. 102 u. 126 Verf.). Die Minister müssen sich formell vor allem gegenüber dem Regierungspräsidenten verantworten, haben aber auch eine politische Verantwortung gegenüber dem Parlament, welches sowohl die Regierung als auch nur einen einzelnen Minister zur Verantwortung ziehen kann (durch Anfragen und Interpellationen, ein Misstrauensvotum oder eine Vertrauensfrage).

Die Regierung bestimmt die Richtung der Politik und hat ebenso wie das Parlament eine bedingte legislative Funktion, sei es durch die Einbringung von Gesetzesvorschlägen oder durch die Stellungnahme zu Gesetzesvorschlägen von anderen Institutionen (Art. 123f Verf.). Die Richtlinienkompetenz lag jedoch sowohl von 1990 bis 2000 als auch seit 2008 teilweise nur formell bei der Regierung, während sie faktisch, wenn auch in unterschiedlichem Maße, vom jeweiligen Präsidenten bestimmt wurde (v. a. Milošević u. Vučić).

Neben dem Parlament beziehungsweise den Abgeordneten und der Regierung verfügen auch der Gouverneur der Nationalbank sowie der Bürgerbeauftragte über ein Recht zur Gesetzesinitiative im Rahmen ihres Amtsbereiches. Ebenso können

22 Venedig Kommission, 2007: Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), online <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)004-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)004-srb)> [26.7.2018], S. 11.

23 Aufgrund des proportionalen Wahlsystems und der zersplitterten Parteienlandschaft in Serbien handelt es sich dabei meistens um eine Koalition mehrerer Parteien.

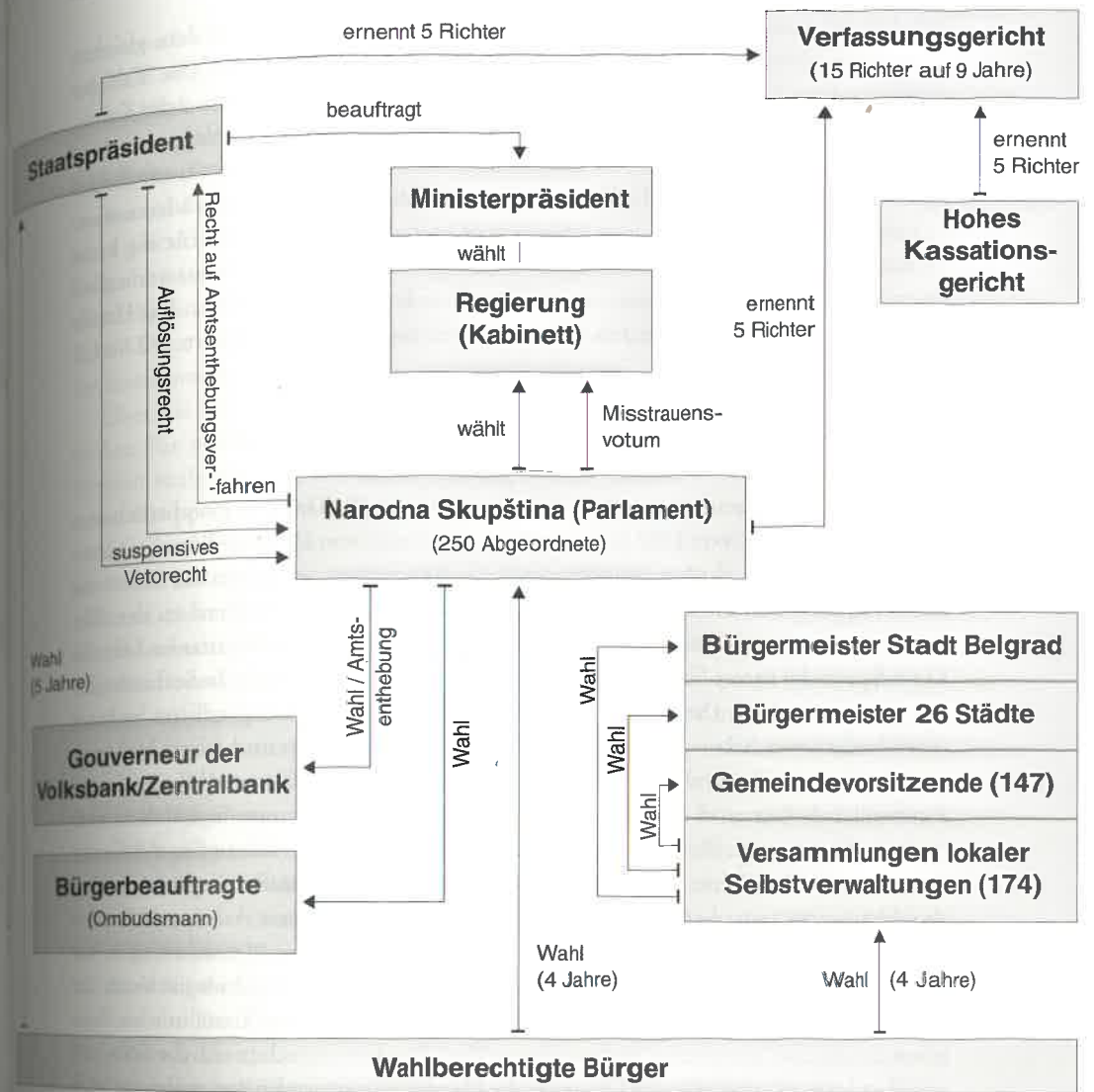


Abb. 30.1 Das Regierungssystem Serbiens

Bürger eine Gesetzesinitiative einleiten, sofern diese von mindestens 30.000 wahlberechtigten Bürgern unterstützt wird (Art. 109 Verf.). Ein Referendum hingegen erfordert die Unterstützung von 100.000 Bürgern.

**Das Verfassungsgericht.** In Artikel 166 bis 175 sieht die Verfassung auch ein Verfassungsgericht vor. Dieses besteht aus 16 Richtern, die auf neun Jahre gewählt werden, mit der Möglichkeit der Wiederwahl. Fünf Richter werden vom Parlament gewählt, und zwar aus zehn Kandidaten, die der Staatspräsident vorschlägt.

(Abb. 30.1, S. 1121) Weitere fünf Verfassungsrichter werden nach dem gleichen Prinzip auf Vorschlag des Parlaments vom Staatspräsidenten gewählt. Die Wahl der restlichen fünf Richter erfolgt durch das Hohe Kassationsgericht, dem zehn Kandidaten vom Hohen Justizrat und dem Staatsanwaltschaftsrat vorgeschlagen werden.

Das Verfassungsgericht ist für die konkrete und abstrakte Normenkontrolle zuständig, es entscheidet über die Zuständigkeit zwischen Gerichten und anderen staatlichen Organen sowie über jene Fälle von Wahlunregelmäßigkeiten, für die keine gerichtliche Zuständigkeit bestimmt ist (Art. 167 Verf.). Darüber hinaus verhandelt es auch über Verfassungsklagen von niederen Instanzen (Art. 170 Verf.). Die Urteile des Verfassungsgerichts bedürfen einer Mehrheit von acht Stimmen (Art. 172 Verf.).

#### 4 Parteien, Verbände, Zivilgesellschaft und Medien

Auch wenn das Parteiensystem in Serbien bereits nach 1989 formell pluralistisch war, so lag im Zeitraum von 1990 bis zum Regimewechsel von 2000 die Trennlinie zwischen Regime- und Antiregimeparteien.<sup>24</sup> Als Regimeparteien galten die SPS sowie die Serbische Radikale Partei (Srpska radikalna stranka, SRS), während zu den führenden Antiregimeparteien die Demokratische Partei (Demokratska stranka, DS), die Demokratische Partei Serbiens (Demokratska stranka Srbije, DSS), die Serbische Erneuerungsbewegung (Srpski pokret obnove, SPO) sowie die Bürgerallianz Serbiens (Gradanski savez Srbije, GSS) zählten.<sup>25</sup> Erst die ersten freien und fairen Mehrparteienwahlen im Dezember 2000 leiteten den Übergang zu einer ausdifferenzierten Parteienlandschaft und einem integralen Mehrparteiensystem ein, in welchem eine einzelne Partei in der Regel nicht mehr als 30 % der Stimmen erhält und somit für die Regierungsbildung stets Koalitionen notwendig sind. Grundsätzlich liegen in Serbien die Trennlinien zwischen Stadt und Land, Staat und Kirche sowie Arbeit und Kapital nicht vor, noch eignet sich die Verwendung von ideologischen Bezeichnungen wie etwa »liberal«, »konservativ«, »sozial/christdemokratisch« oder »ökologisch« für die Beschreibung der Parteien in Serbien. Am ehesten lässt sich eine Trennlinie im Hinblick auf die EU-Integration Serbiens feststellen. Für diese sprechen sich die SNS (zumindest formell), die SPS, die DS sowie die Minderheitenparteien aus, während SRS, DSS und die rechts ausgerichtete Bürgerbewegung Dveri gegen einen EU-Beitritt Serbiens sind. Eine weitere, vor allem seit 2014 sich entwickelnde Trennlinie ist jene zwischen den seit 2012 tendenziell autoritär regierenden SNS und ihren Koalitions-

24 Weiter ausführend ging diese Trennlinie entlang zusätzlicher Werte, wie etwa nationalistische vs. liberal ausgerichtete Parteien, Anti-EU- bzw. Anti-NATO- vs. Pro-EU-Parteien, autoritäre Ordnungs- vs. Demokratievorstellungen.

25 Abgesehen von der SPO hatten diese und zahlreiche andere kleinere Parteien 2000 das DOS-Bündnis gegründet, dem es bei den Wahlen im September 2000 gelang, Milošević zu besiegen.

partnern einerseits und den nach mehr Transparenz und Demokratie verlangenden Oppositionsparteien andererseits.

Die Verfassung sieht Parteien als Vermittler und Akteure der demokratischen Willensbildung der Bürger vor und bürgt für deren Existenz. Die Gründung von Parteien ist frei, sie dürfen jedoch nur mittelbar Macht ausüben. Die Verfassung sieht nicht explizit ein Parteiverbot vor, untersagt aber das Wirken von Parteien, wenn dieses auf einen gewalttätigen Sturz der Verfassungsordnung ausgerichtet ist, es auf die Verletzung von Menschen- und Minderheitenrechten abzielt oder rassistischen, ethnischen oder religiösen Hass hervorruft (Art. 5 Verf.). In diesem Fall ist im Parteiengesetz ein Parteiverbot vorgesehen. Über ein solches entscheidet auf Vorschlag der Regierung, des Staatsanwaltes und eines Ministeriums das Verfassungsgericht (Art. 167 Verf.).

Über die Parteien hinaus sieht die Verfassung Serbiens auch eine Vereinigungsfreiheit für politische, gewerkschaftliche und andere Vereine vor (Art. 55 Verf.). Explizit verboten ist dabei die Gründung von Geheimvereinen und paramilitärischen Gruppen, während die Kriterien für ein Verfassungsverbot der Vereine jenen entsprechen, welche auch für Parteien angewandt werden. Grundsätzlich haben die Gewerkschaften seit 1990 beziehungsweise 2000 einen Wandel durchgemacht – während sie im Sozialismus mehr eine politische Institution und weniger einen Interessenverband darstellten, verkamen sie nach 1990 beziehungsweise 2000 zu Organisationen, welche zwar mitgliederreich waren, aber dennoch faktisch keinen Einfluss auf die Schließung von unprofitablen beziehungsweise die Privatisierung (und die damit einhergehenden Umstrukturierungen) von profitablen Industrieanlagen hatten. Zwar sieht die Verfassung einen Schutz von Arbeitnehmern vor, etwa durch die Regulierung eines Dialogs zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern (Art. 82 Verf.), doch in der Praxis wird die Privatisierung und Umstrukturierung größerer Industriebetriebe und Unternehmen von den meist ausländischen Investoren mit dem Einverständnis der Regierung diktiert, ohne dass die Gewerkschaften ein nennenswertes Mitspracherecht haben.

Auch für die Zivilgesellschaft, der Bereich, in dem sich politische Partizipation und soziales Engagement der Bürgerinnen und Bürger abspielt, kann man von zwei Perioden sprechen, vor und nach 2000. Während der Herrschaft von Milošević kam es zu einer rasanten Bildung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die vor allem aus dem Ausland finanziert wurden. Diese waren zwar verschiedener politischer und ideologischer Ausrichtung, aber durch ihre Aktivität gegen das Regime miteinander verbunden. Nach der Abwahl von Milošević kam es in diesem Bereich dann zu einer differenzierteren Ausrichtung der einzelnen NGOs, auch über politische Arbeitsbereiche hinaus. Doch auch nach 2000 blieb dieser Sektor stark von internationaler finanzieller Unterstützung abhängig.

Die Medienfreiheit ist verfassungsrechtlich geschützt (Art. 50 Verf.). Doch während Printmedien vollkommen frei gegründet werden können, unterliegt die Gründung von Fernseh- und Hörfunksendern einem durch die Verfassung vorgeschriebe-



nen Gesetz.<sup>26</sup> Der gleiche Artikel legt auch fest, dass es in den Medien keine Zensur geben darf, doch sieht weder die Verfassung noch ein Gesetz entsprechende Sanktionen vor, falls es zur Zensur kommt. Folglich verliert diese Bestimmung an Gewicht.<sup>27</sup> Geschützt sind alle Inhalte und Informationen, die durch die Medien verbreitet werden, es sei denn sie verstoßen gegen die verfassungsrechtliche Ordnung, rufen zur Gewalt oder Diskriminierung auf oder propagieren Krieg (Art. 50 Verf.). Schließlich sieht die Verfassung sowohl das Recht vor, über Fragen von allgemeiner Bedeutung informiert zu werden, als auch die Verpflichtung öffentlicher Medien zur Bereitstellung dieser Informationen (Art. 51 Verf.).

Während sich Printmedien nur in Privateigentum befinden können, gibt es zwei öffentlich-rechtliche Sender, die 2006 aus dem ehemaligen Staatsfernsehen hervorgegangen sind. Diese Sender, ihre Rolle und Aufgaben sind jedoch nicht näher durch die Verfassung definiert.

## 5 Wahlen und Bürgerbeteiligung

Die Verfassung sieht ein allgemeines und gleiches aktives und passives Wahlrecht für alle volljährigen Bürger Serbiens vor.<sup>28</sup> Die Wahlen sind frei und unmittelbar, der Wahlakt wird geheim und persönlich durchgeführt (Art. 52 Verf.). Die Amtsperiode ist gesetzlich geregelt und beträgt vier Jahre für Parlamentsabgeordnete und fünf Jahre für das Präsidentenamt.

Das Wahlsystem ist ein Verhältniswahlsystem nach dem d'Hondt-Verfahren mit einem Wahlkreis für das gesamte Staatsgebiet. Die Mandate werden dabei proportional zu den insgesamt erhaltenen Stimmen vergeben. Um der Zersplitterung des Parlaments entgegen zu wirken, ist eine gesetzliche Sperrklausel von 5 % vorgeschrieben. Von dieser Regel ausgenommen sind jedoch Parteien ethnischer Minderheiten, die ihrerseits eine Unterstützung von 10.000 wahlberechtigten Bürgern benötigen.

Die Verfassung sieht darüber hinaus auch direkt-demokratische Verfahren vor. Artikel 2 der Verfassung schreibt vor, dass die Bürger Serbiens ihre Souveränität durch ein Referendum, eine Volksinitiative und über ihre gewählten Vertreter ausüben. So können 30.000 Bürger ein Gesetz vorschlagen, während die Initiative für eine Verfassungsänderung von 150.000 Bürgern unterstützt werden muss (Art. 203 Verf.).

26 Dies v. a. wegen der erforderlichen technischen Voraussetzungen für Hörfunk- und Fernsehsender, sodass über die Erlaubnis für die Gründung eines Senders ein unabhängiges Regulierungsorgan bzw. eine Aufsichtsbehörde entscheidet.

27 Marijana Pajvančić, Kommentar Ustava Republike Srbije [Kommentar der Verfassung der Republik Serbien], Belgrad [Beograd] 2009, S. 67.

28 Das passive Wahlrecht ist jedoch insofern eingeschränkt, als dass die Verfassung einen Interessenkonflikt verbietet (Art. 6 Verf.), sodass Amtsträger in der Regierung, der Judikative sowie Abgeordnete im Parlament der autonomen Provinz nicht zu Parlamentswahlen antreten können.

Bei einer Volksinitiative ist das Parlament jedoch lediglich verpflichtet die Gesetzgebungsprozedur einzuleiten, nicht aber dazu, ein Gesetz beziehungsweise eine Verfassungsänderung zu verabschieden. Im Hinblick auf Referenden sieht die Verfassung zwei Arten vor. Referenden zu Fragen aus dem Kompetenzbereich des Parlaments werden vom Parlament selbst auf Antrag von entweder einer absoluten Mehrheit der Abgeordneten oder 100.000 wahlberechtigten Bürgern ausgeschrieben. Mit Ausnahme von Fragen zum Haushalt, dem Ausnahmezustand, internationalen Verträgen, Steuergesetzen und Menschen- und Minderheitenrechten können alle Fragen aus dem Kompetenzbereich des Parlaments zur Abstimmung gestellt werden (Art. 108 Verf.).<sup>29</sup> Stimmen einem solchen Vorschlag mindestens 50 % aller wahlberechtigten Bürger zu, muss das Parlament diese Initiative in einem Gesetz verankern. Die andere Art von Referenden, ein Verfassungsreferendum, wird dann ausgeschrieben, wenn bestimmte, vom Parlament vorgenommene Verfassungsänderungen eine obligatorische Bestätigung der Bürger erfordern, um in Kraft treten zu können (Art. 203 Verf.).

Wahlfälschungen liegen internationalen Organisationen, etwa der OSZE, zufolge seit 2000 in Serbien nicht vor, auch wenn die jeweiligen Berichte der Wahlbeobachter stets auf gewisse Mängel hinweisen. So befindet sich beispielsweise das staatliche Wählerverzeichnis in einem intransparenten Zustand und macht somit Manipulationen möglich. Von Stimmenkauf direkt kann man nicht sprechen, allerdings werden vor allem seit 2012, als die SNS maßgeblich die Regierungsverantwortung übernommen hat, gewisse Bevölkerungsgruppen (z. B. Angestellte in öffentlichen Unternehmen oder Empfänger von Sozialhilfe) dazu verleitet, ihre Stimme für die SNS abzugeben. Darüber hinaus steht stets die Transparenz der Stimmabgabe der serbischen Wähler im Kosovo infrage, nicht zuletzt weil unklar ist, wie viele von diesen Bürgern tatsächlich offiziell noch im Kosovo leben. Schließlich sind Wahlen in Serbien grundsätzlich insofern beeinträchtigt, als dass die Medien, inklusive der öffentlichen Fernsehsender, in der Regel stark von den jeweils regierenden Parteien dominiert werden und in dieser Hinsicht die Wahlkampagnen zwar formell als frei, aber nicht immer auch als fair bezeichnet werden können.

## 6 Grundrechte

Direkt den allgemeinen Verfassungsprinzipien folgend sind die Menschen- und Minderheitenrechte im zweiten Teil der Verfassung verankert und haben damit eine hervorgehobene Stellung. Sie umfassen dabei in drei Abschnitten (I Grundprinzipi-

29 Somit verfügt das Volk als Souverän nicht über die gleichen Kompetenzen wie das Parlament als sein Vertretungsorgan. Marković, Ustavno pravo (wie Fn. 18), S. 200.



en; II Menschenrechte und Freiheiten; III Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten) und insgesamt 63 Artikeln Rechte und Freiheiten, wie sie unter anderem nach internationalem Recht und durch einige internationale Konventionen vorgesehen sind. Alle Rechte aus diesem Abschnitt der Verfassung werden unmittelbar angewandt und können von allen Bürgern rechtlich eingeklagt werden, wobei sie gesetzlich nicht beeinflusst werden können. Die explizit angeführten Menschenrechte umfassen unter anderem die Würde und die freiheitliche Entwicklung des Einzelnen (Art. 23 Verf.), das Recht auf Leben (Art. 24 Verf.), die Rechte während des Freiheitsentzuges (Art. 28–36 Verf.), die Bewegungsfreiheit (Art. 39 Verf.), den Schutz der persönlichen Daten (Art. 42 Verf.), die Meinungs- und Religionsfreiheit (Art. 43–44, 46 Verf.), die Versammlungs- und Petitionsfreiheit (Art. 54–56 Verf.), das Eigentums- und Erbrecht (Art. 58–59 Verf.), das Asylrecht (Art. 57 Verf.), ein Recht auf Arbeit und das Streikrecht (Art. 60–61 Verf.), das Recht auf Familienplanung und den besonderen Schutz von Müttern, alleinerziehenden Eltern und Kindern (Art. 62–66 Verf.). Darüber hinaus sichert die Verfassung das Recht auf den Sozial- und Gesundheitsschutz (Art. 68–69 Verf.), die Rentenversicherung (Art. 70 Verf.), ein Recht auf Bildung und freie Universitäten sowie auf freies wissenschaftliches und künstlerisches Schaffen (Art. 71–73 Verf.) zu.

Ein Recht auf besonderen Schutz haben Angehörige von ethnischen (nationalen) Minderheiten. Diese umfassen sowohl individuelle als auch kollektive Rechte. Letztere können von Selbstverwaltungsorganen und Organisationen der jeweiligen Minderheiten in Anspruch genommen werden. Es ist explizit verboten, Angehörige nationaler Minderheiten zu diskriminieren (Art. 76 Verf.) oder sie zu assimilieren (Art. 78). Sie sind gleichberechtigt in der Führung öffentlicher Ämter (Art. 77 Verf.) und haben das Recht, ihre nationale, religiöse, kulturelle und andere Einzigartigkeit zu pflegen und zu bewahren. Der Staat verpflichtet sich, etwa durch die offizielle Verwendung von Minderheitensprachen und die Finanzierung von Schulen, dies zu ermöglichen. Auch besitzen sie das Recht, sich mit Angehörigen ihrer ethnischen Gruppe zu versammeln, zu vereinigen und zusammenzuarbeiten (Art. 79–80 Verf.).

Auch wenn die Verfassung den Schutz von Grundrechten vorsieht, bedeutet das nicht, dass dies tatsächlich auch so umgesetzt wird. Beispielsweise fordert die LGBT-Gemeinschaft (Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender) in Serbien seit Jahren mehr Gleichberechtigung und vor allem mehr Schutz vor Diskriminierung. Darüber hinaus sind kritische Journalisten und Medien oftmals Angriffen ausgesetzt, die zwar verbal und nicht physisch sind, aber dennoch ihre Grundrechte massiv beschneiden und indirekt Druck auf sie und ihre Berufsgruppe ausüben. Im Hinblick auf die nationalen Minderheiten sind es vor allem die Roma, deren Lage sich seit den 1990er-Jahren nicht nennenswert verbessert hat, wobei dahinter nicht so sehr eine staatlich durchgeführte und systematische Diskriminierung steht, sondern vielmehr eine Vernachlässigung der grundsätzlichen Probleme der Roma-Bevölkerung. Insgesamt aber lässt sich im Hinblick auf die Menschen- und Minderheitenrechte ein Fortschritt im Vergleich zu

den 1990er-Jahren bemerken, nicht zuletzt auch, weil den Bürgern Serbiens nun als letzte Instanz der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg zur Verfügung steht, dessen Urteile für Serbien bindend sind.

## 7 Verwaltung

Laut Verfassung (Art. 136) obliegt die Staatsverwaltung den Ministerien sowie weiteren Verwaltungsorganen auf Provinz-, Städte- und Gemeindeebene. Die höheren Beamten werden indirekt von der Regierung und direkt durch die Ministerien sowie durch die Verwaltungen der Provinzen, Städten beziehungsweise Gemeinden ernannt. Unter die staatlichen Verwaltungsorgane fallen auch Sonderorganisationen wie etwa Sekretariate (z. B. für die Gesetzgebung), Ämter (z. B. Statistikamt, Hydrometeorologisches Amt) und Direktionen (z. B. Direktion für das Eigentum der Republik Serbien). Die Gründung von staatlichen Agenturen, Koordinationsorganen oder Büros (z. B. Agentur für Entwicklung, Büro für die Verwaltung von öffentlichen Investitionen) ist verfassungsrechtlich nicht definiert und erfolgt durch die Regierung.

Serbien hat eine einstufige Kommunalverwaltung, bestehend aus selbstverwalteten Gemeinden (Grundeinheit), Städten (mindestens 100.000 Einwohner) und der Hauptstadt Belgrad, die alle im Rahmen ihres Wirkungsbereiches die gleichen Kompetenzen haben. Die Städte bestehen außerdem aus Stadtbezirken, deren Kompetenzen jedoch geringer sind als jene der Gemeinden. Insgesamt gibt es 174 Versammlungen lokaler Selbstverwaltungen, die ihre Vorsitzenden selbst wählen (147 Gemeindevorsitzende, 26 Bürgermeister und der Bürgermeister der Stadt Belgrad). Die Amtsperiode der Versammlungen beträgt vier Jahre. Die Staatsverwaltung ist darüber hinaus in 29 Bezirke aufgeteilt, die jedoch rein administrative und keine selbstverwalteten Territorialeinheiten bilden. Die Selbstverwaltungsorgane haben sowohl die finanzielle Hoheit über ihre festen Einnahmequellen, die politische Hoheit zur Ausschreibung von Abstimmungen und Referenden zu Fragen aus ihrem Wirkungskreis sowie die Verwaltungshoheit in Hinblick auf die Besetzung von Amtsträgern innerhalb ihrer Einheit.

Obwohl sich die Verfassung formell für eine gesetzliche Gleichberechtigung und Entwicklung aller Gemeinden in Serbien ausspricht (Art. 95 Verf.), sind die strukturellen Unterschiede zwischen den einzelnen Einheiten nicht zu übersehen. Dies manifestiert sich unter anderem in den sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstadien und der Infrastruktur der Städte und insbesondere der Hauptstadt Belgrad einerseits und den Gemeinden andererseits. Aber auch unter den Städten gibt es große Unterschiede und lediglich vier von 27 Städten (Belgrad, Novi Sad, Kragujevac u. Niš) besitzen eine größere Universität.

Grundsätzlich ist die Staatsverwaltung zu aufgebläht und in den Abkommen, die Serbien seit dem Jahr 2000 regelmäßig mit dem Internationalen Währungsfonds abschließt, wird nahezu kontinuierlich die Notwendigkeit eines schlankeren Staatsap-



parates unterstrichen. Aus diesem Grund, aber auch wegen zahlreicher Reformen, die in diesem Bereich auch im Rahmen des EU-Integrationsprozesses Serbiens anstehen, gibt es in der Regierung Serbiens ein Ministerium für öffentliche Verwaltung und lokale Selbstverwaltung, das vor allem die weitere Dezentralisierung, Effizienzsteigerung und Digitalisierung der staatlichen Verwaltung vorantreiben soll.

## 8 Justiz

Der Rechtsstaat im Allgemeinen beziehungsweise die Judikative als dritte und unabhängige Gewalt im politischen System Serbiens (Art. 3 u. 4 Verf.) muss mit Vorbehalt betrachtet werden. Die Ursachen dafür sind zahlreich, hängen miteinander zusammen und reichen von einer ungenügend verfestigten Gewaltenteilung über verbreitete Korruption, die vor allem in der Judikative zum Ausdruck kommt, bis hin zu einer mangelnden politischen Autonomie von Richtern. Zuletzt wurde 2009 eine umfangreiche Justizreform durchgeführt, doch auch diese konnte die größten Mängel der serbischen Justiz nicht beheben. Die Gerichte in Serbien sind weiterhin ineffizient, während die Gerichtsverfahren von zu langer Dauer sind.

Ein Blick in die Verfassung zeichnet jedoch ein anderes Bild. Im fünften Teil sind die Rolle und Kompetenzen der Gerichte, des Hohen Justizrates sowie der Staatsanwaltschaft detailliert definiert. Sie schreibt all diesen Institutionen die höchsten Standards und wichtigsten Rechtsprinzipien zu: die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Gerichte und der Gerichtsbarkeit, die Öffentlichkeit der gerichtlichen Arbeit, die Teilnahme von Richtern und Geschworenen im Prozess sowie das Prinzip der Kollegialgerichte. Die Gerichte sind dabei in ihrem Handeln explizit an die Verfassung, das Gesetz und internationales Recht gebunden (Art. 142 Verf.). Für die allgemeine Gerichtsbarkeit sind Amtsgerichte, Höhere Gerichte, das Berufungsgericht und als höchste Instanz das Hohe Kassationsgericht zuständig (Art. 143 Verf.). Des Weiteren sind für die entsprechenden Fälle das Handelsgericht, Strafgericht und Verwaltungsgericht zuständig. Schließlich existieren seit 2003 im Rahmen des Hohen Gerichtes zwei Sonderabteilungen: für organisiertes Verbrechen sowie für Kriegsverbrechen. Diese Abteilungen funktionieren de facto als eigenständige Spezialgerichte.

Die Richter werden auf Lebenszeit gewählt, jedoch erst nach einer dreijährigen Probezeit (Art. 147 Verf.). Für die Probezeit werden sie auf Vorschlag des Hohen Justizrates von einer absoluten Mehrheit der Parlamentsabgeordneten gewählt, während die Wiederwahl lediglich einer Bestätigung durch den Rat bedarf. Aufgrund der Zusammensetzung des Hohen Justizrates, der in Artikel 153 Verf. drei Mitglieder qua Amt vorsieht (den amtierenden Justizminister, den Präsidenten des Hohen Kassationsgerichtes sowie den Vorsitzenden des Parlamentsausschusses für Justizangelegenheiten), weitere sechs vom Parlament gewählte Richter sowie jeweils einen Rechtsanwalt und einen Universitätsprofessor der Rechtswissenschaften liegt eine

klare Trennung zwischen der Legislative und der Judikative nicht vor, sodass ein gewisser politischer Einfluss bei der Richterwahl möglich ist.

Insgesamt ist das Vertrauen der Bürger in die Gerichte sehr gering. Laut einer repräsentativen Umfrage vom Sommer 2017 haben 18 % der Bürger gar kein und 21 % der Bürger nahezu kein Vertrauen in die Gerichte Serbiens.<sup>30</sup> Im Zuge der Reformabsicht des Rechtssystems wurde 2005 das Amt des Bürgerbeauftragten geschaffen, das auch durch die später verabschiedete Verfassung bestätigt wurde (Art. 138 Verf.). Der Bürgerbeauftragte wird vom Parlament gewählt und schlägt diesem nach seiner Wahl Stellvertreter vor, die für spezifische Bereiche zuständig sind (u. a. für Minderheitenrechte, Kinderrechte, Gleichberechtigung, Behindertenrechte).

## 9 Militär

Der Aufgabenbereich und die Rolle der Armee Serbiens sind in der Verfassung geregelt. Als grundlegende Aufgabe wird dabei die Landesverteidigung nach außen definiert (Art. 139 Verf.). Der Einsatz der Armee außerhalb der Landesgrenzen ist nur mit der Zustimmung des Parlaments erlaubt. Die Armee befindet sich dabei explizit unter demokratischer und ziviler Kontrolle (Art. 141 Verf.). Der Oberbefehlshaber der Armee ist der Präsident Serbiens. In seinen Aufgabenbereich fallen die Ernennung und Beförderung sowie Entlassung der Armeemoffiziere (Art. 111 Verf.).

Die Verfassung unterscheidet den Ausnahme- und den Kriegszustand als zwei Bedrohungsformen für die Verfassungsordnung und die Menschenrechte. Die Ausrufung und die Verkündung der Beendigung sowohl des Ausnahme- als auch des Kriegszustandes fallen in den Kompetenzbereich des Parlaments. Doch während für die Ausrufung des Ausnahmezustandes eine qualifizierte Mehrheit im Parlament notwendig ist (Art. 105 Verf.), ist für die Entscheidung über den Kriegszustand, zumindest implizit, da nicht anders definiert, lediglich eine einfache Mehrheit der im Parlament anwesenden Abgeordneten notwendig. Es ist dabei nicht klar, warum die Verfassung diesen Unterschied im Falle der Ausrufung des Ausnahme- beziehungsweise Kriegszustandes vorsieht.<sup>31</sup> Für die Ausrufung sowohl des Ausnahme- als auch des Kriegszustandes gibt es außerdem eine alternative Prozedur, wenn das Parlament nicht zusammenkommen kann. In diesem Fall stellen der Staatspräsident, der Parlamentspräsident sowie der Regierungspräsident in einem ersten Schritt gemeinsam fest, dass die Bedingungen für ein Zusammenkommen des Parlaments nicht gegeben

<sup>30</sup> Ergebnisse einer im Sommer 2017 durchgeführten Meinungsforschung: Z. Lutovac, et al. (Hg.), *Gradani Srbije i populizam – Rezultati istraživanja javnog mnjenja Srbije 2017* [Bürger Serbiens und Populismus – Meinungsumfrageergebnisse Serbien 2017], Belgrad [Beograd] 2017.

<sup>31</sup> Pajvančić, Kommentar (wie Fn. 27), S. 135, 263 ff.

sind, um dann die Entscheidung über den Ausnahme- beziehungsweise Kriegszustand zu treffen (Art. 200–201 Verf.).

Nachdem ab dem 1. Januar 2011 die Wehrpflicht in Serbien nicht mehr vorgeschrieben ist, wurde die Armee Serbiens in eine Berufarmee umgewandelt. Freiwilligen ist es weiterhin möglich, eine Ausbildung zu durchlaufen, doch der Schwerpunkt liegt auf professionellen Soldaten. Während Frauen noch während des Kommunismus eine (vom Rang her begrenzte) Laufbahn in der Armee beginnen konnten, können sie sich seit 2007 auch offiziell für die Aufnahme in die Militärakademie bewerben.

Die Streitkräfte Serbiens sind auf drei Organisationsniveaus – strategisch, operativ und taktisch – im Rahmen von Kommandoeinheiten aufgebaut. Sie verfügen über ein Heer, eine Luftwaffe sowie über Luftabwehrkräfte. Es gibt eine klare institutionelle Trennung zwischen Militär und Polizei und nur in Ausnahmefällen, etwa bei Naturkatastrophen, kann es zu einem kombinierten Einsatz kommen.

## 10 Kirchen und Religionen

Serbien ist laut seiner Verfassung als ein säkularer Staat definiert. Die Kirchen und Glaubensgemeinschaften sind vom Staat getrennt und keine Religion kann als staatlich oder verpflichtend hervorgehoben werden (Art. 11 Verf.). Artikel 43 garantiert zusätzlich die Glaubensfreiheit. Sie umfasst die freie Wahl des Glaubens sowie das Recht, diesen zu ändern; die Freiheit, den eigenen Glauben und religiöse Rituale frei auszuüben; die Freiheit, Religionsunterricht und Glaubensdienste einzeln oder in einer Gemeinschaft mit anderen zu besuchen; sowie die Freiheit, eigene Glaubensbekenntnisse öffentlich und privat auszutragen.

In bestimmten, durch die Verfassung definierten Fällen, kann das Verfassungsgericht einer Glaubensgemeinschaft ihre Tätigkeit verbieten (Art. 44 Verf.). Dies geschieht unter anderem dann, wenn ihre Tätigkeit individuelle Rechte bedroht, etwa das Recht auf Leben, das Recht auf physische und psychische Gesundheit, Kinderrechte, das Recht auf persönliche und familiäre Integrität, das Recht auf Eigentum, oder wenn sie durch ihre Tätigkeit die öffentliche Ordnung bedroht und religiöse, nationale sowie rassistische Intoleranz verbreitet. Dabei bleibt fraglich und zu einem Grad auch problematisch, warum die Verfassung explizit nur die Bedrohung dieser angeführten Rechte mit dem Verbot einer Glaubensgemeinschaft sanktioniert, nicht aber auch die Bedrohung aller anderen Menschen- und Minderheitenrechte. Denn laut Verfassungsartikel 43 stehen alle verfassungsrechtlich geschützten Bürgerrechte und -freiheiten über der Freiheit der freien Meinungs- und Glaubensfreiheit, sodass Letztere grundsätzlich bei der Verletzung aller Bürgerrechte und -freiheiten sanktioniert werden sollten und nicht nur bei der Verletzung der im Artikel 44 explizit angeführten Rechte.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Pajvančić, Kommentar (wie Fn. 27), S. 61.

Die Kirchen und Glaubensgemeinschaften sind untereinander gleichberechtigt und können ihre Glaubensrituale öffentlich ausüben. Sie sind darüber hinaus frei, ihre innere Organisation, Führung und alle Tätigkeiten selbst zu bestimmen, ohne jeglichen Einfluss oder Mitspracherechtes des Staates.<sup>33</sup> Es gibt keine Kirchensteuer für die Bürger, aber andererseits sind auch die Kirchen und Glaubensgemeinschaften gesetzlich von der Zahlung jeglicher Steuern befreit, inklusive der Eigentums- und Mehrwertsteuer. Diese Steuerbefreiung der Kirchen geht auf ein Gesetz zurück, das 2006 verabschiedet wurde und das die Restitution des Eigentums von Kirchen und Glaubensgemeinschaften vorsieht, welches nach 1945 durch Nationalisierung, Agrarreformen und anderweitig staatlich konfisziert wurde.<sup>34</sup> Auch wenn es im Gesetz nicht explizit angeführt ist, so besteht eine Einigung darüber, dass die Kirchen und Glaubensgemeinschaften ab dem Moment wieder steuerlich belastet werden, wenn die Restitution vollkommen abgeschlossen ist.<sup>35</sup>

Abgesehen von einer bedingten Zusammenarbeit im Rahmen des Religionsunterrichtes an öffentlichen Schulen, sehen weder die Verfassung noch Gesetze besondere Aufgaben vor, welche im Auftrag des Staates oder in Zusammenarbeit mit dem Staat von den Kirchen und Glaubensgemeinschaften durchgeführt werden. So sind etwa kirchlich geschlossene Ehen nicht gesetzlich anerkannt und haben daher nur einen rituellen Charakter beziehungsweise eine religiöse Bedeutung für die Beteiligten. Grundsätzlich können alle Kirchen und Glaubensgemeinschaften eigene Schulen für religiösen Unterricht sowie soziale und humanitäre Einrichtung gründen und leiten. Darüber hinaus wurde 2001 der Religionsunterricht in öffentlichen Schulen eingeführt. Obwohl durch die Verfassung keine der Kirchen und Glaubensgemeinschaften hervorgehoben sind, wurde im Zuge der Einführung von Religionsunterricht sieben Kirchen und Glaubensgemeinschaften der Status von traditionellen religiösen Institutionen verliehen, die einen Anspruch auf staatlich finanzierten Religionsunterricht in öffentlichen Schulen erheben können.<sup>36</sup> Dies stellt eine Diskriminierung dar, denn kleinere Religionsgemeinschaften, denen unter anderem auch anerkannte nationale

<sup>33</sup> Ausgenommen sind lediglich die o. g. Fälle, in welchen das Verfassungsgericht die Tätigkeit einer Glaubensgemeinschaft verbieten kann (Art. 44 Verf.).

<sup>34</sup> Gesetz über die Rückgabe (Restitution) des Eigentums an Kirchen und Glaubensgemeinschaften, Amtsblatt der Republik Serbien 46/2006 [Zakon o vraćanju (restituciji) imovine crkva i verskim zajednicama].

<sup>35</sup> Dies bestätigen u. a. auch Aussagen des Patriarchen der serbisch-orthodoxen Kirche, aber auch der staatlichen Direktion für die Zusammenarbeit mit den Kirchen, in welchen sie betonen, dass erst die vollkommen durchgeführte Restitution eine Steuerverpflichtung nach sich zöge. N. N., Patrijarh: Kad nam država vrati svu imovinu, plaćaćemo porez, Radio-Televizija Srbije, 7.1.2017; online: <<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2587307/patrijarh-kad-nam-drzava-vrati-svu-imovinu-placacemo-porez.html>> [1.8.2018].

<sup>36</sup> Diese sind die serbisch-orthodoxe Kirche, die islamische Gemeinschaft, die katholische Kirche, die slowakische evangelische Kirche A. B. [Augsburgischen Bekenntnisses], die jüdische Gemeinde, die reformierte christliche Kirche und die evangelische christliche Kirche A. B.



Minderheiten angehören<sup>37</sup>, die ihrerseits laut Verfassung einen Anspruch auf Ausbildung in ihrer eigenen Sprache und im Einklang mit ihrem Glaubensbekenntnis haben, können somit keinen eigenen Religionsunterricht in öffentlichen Schulen besuchen. Außerdem ist selbst für die anerkannten Kirchen an öffentlichen Schulen eine Mindestzahl an Schülern notwendig, um den Religionsunterricht durchzuführen. Als grundsätzliche Alternative zum Religionsunterricht, dessen Einführung in der Öffentlichkeit alles andere als unumstritten war, aber auch als Alternative für jene Schüler, deren Religionsgemeinschaft in der gegebenen Schule nicht in ausreichender Zahl für die Abhaltung eines Religionsunterrichts vertreten ist, wurde das Fach »Bürgererziehung« eingeführt, das dem in Westeuropa in vielen Schulsystemen verbreiteten Fach Ethik entspricht.<sup>38</sup> Die Schüler müssen somit eines dieser beiden Fächer wählen und sind daher nicht zum Religionsunterricht verpflichtet, wobei keine amtlichen Angaben zum Verhältnis darüber vorliegen. Schätzungen zufolge besucht die Hälfte der Schüler in Serbien den Religionsunterricht, während die andere Hälfte für das Fach Bürgererziehung optiert.<sup>39</sup>

## 11 Bildungswesen

Die Verfassung Serbiens garantiert das Recht auf Bildung als ein allgemeines Menschenrecht für alle Bürger (Art. 71 Verf.). Dieses Recht hat dabei einen unterschiedlichen Umfang in Abhängigkeit von der jeweiligen Bildungsstufe. So ist etwa die Grundschule, die in Serbien die ersten acht Schulklassen umfasst und durchgehend an einer Schule und in der Regel in der gleichen Klasse absolviert wird, gesetzlich verpflichtend und kostenfrei. Inhaltlich und strukturell entspricht dabei der Unterricht in den ersten vier Schulklassen der Grundschule der Primarstufe in Deutschland, während der Abschnitt von der fünften bis einschließlich der achten Klasse der deutschen Sekundarstufe beziehungsweise Gesamtschule entspricht, einheitlich und ohne Unterteilung in Leistungsgruppen. Die weiterführenden Schulen (Oberstufe), drei- beziehungsweise vierjährige Berufsschulen (ab 2019/20 auch duale Ausbildung), Kunstschulen sowie vierjährige Gymnasien, sind nicht verpflichtend, aber ebenfalls im vollen Umfang staatlich finanziert und jedem frei zugänglich. Die Einschreibung in weiterführende Schulen erfolgt aufgrund einer Bewertung, die sich aus dem gesam-

37 Dies gilt beispielsweise für die rumänische nationale Minderheit und ihre rumänisch-orthodoxe Kirche, die in Serbien nicht als traditionell anerkannt ist.

38 Bojan Aleksov, Veronauka u Srbiji [Religionsunterricht in Serbien], in: Reč, No. 71/17, September 2003, S. 99-130, hier S. 103 ff.

39 Ivana Milanović Hrašovec, Sedmi školski čas [Die siebte Schulstunde], in: Vreme, Nr. 1307, 21.1.2016; online: <<http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1358416>> [1.8.2018]. Die Wahl zwischen diesen zwei Fächern treffen in der Grundschule (in Serbien 1.–8. Klasse) die Eltern, während in den weiterführenden Schulen (9.–12. Klasse) die Schüler selbst entscheiden.

ten Erfolg eines Schülers in der Grundschule sowie dem erzielten Erfolg bei einer für ganz Serbien einheitlichen Abschlussprüfung nach der Grundschule (das sog. »Kleine Abitur«) zusammensetzt.

Die Verfassung sieht außerdem gleiche Bedingungen für den Zugang zur Hochschulbildung für alle Bürger vor, jedoch ist eine universitäre Ausbildung nicht für alle kostenfrei. Da die Anzahl der Studierenden, die jährlich zum Studium zugelassen werden, begrenzt ist, bestimmen alle staatlichen Universitäten beziehungsweise die einzelnen Fakultäten jährlich einerseits die Anzahl jener Studenten, die kostenfrei (staatlich finanziert) und andererseits jene, die anhand einer jährlichen finanziellen Eigenbeteiligung (sog. »selbst finanzierende Studierende«), an den staatlichen Universitäten studieren können. Letztere können dabei bei gutem Studienerfolg am Ende eines akademischen Jahres vom Status der Selbstfinanzierenden in die Gruppe der staatlich finanzierten Studenten übergehen. Die Aufnahme eines Studiums erfolgt aufgrund der Leistung in der weiterführenden Schule (Oberstufe) und einer bestandenen Aufnahmeprüfung, die von den jeweiligen Fakultäten durchgeführt wird.

Der Tertiärbereich besteht aus Universitäten, Fachhochschulen und Kunsthochschulen, die mehrheitlich staatlich finanziert werden und deren Autonomie (gemeinsam mit der Autonomie von wissenschaftlichen Forschungsinstitutionen) durch die Verfassung garantiert wird (Art. 72 Verf.). Damit verbunden ist auch die Freiheit für wissenschaftliches und künstlerisches Schaffen, welche ebenfalls durch die Verfassung gewährleistet wird (Art 73 Verf.).

Serbien hat 2003 die Bologna-Erklärung unterschrieben und hat drei Jahre später mit der Implementierung der entsprechenden Änderungen und Reformen begonnen. Der Prozess hat, wie in vielen anderen Staaten, die Bildungspolitik im Hochschulbereich sehr verändert, nicht nur im inhaltlichen und didaktischen Bereich, sondern auch im administrativen. Gerade die administrativen Änderungen bilden weiterhin eine große Herausforderung, da die finanziellen Kapazitäten der Hochschulen sehr gering sind und aufgrund einer restriktiven Haushaltspolitik, vor allem nach der Weltfinanzkrise 2008, tendenziell gekürzt werden. So betragen die Ausgaben für Wissenschaft und Forschung in Serbien weiterhin nur 0,3 % des Bruttosozialproduktes, während der EU-Durchschnitt bei 1,8 % liegt (Deutschland 2,9 %).

Nach 2000 ist ein steigender Trend bei der Gründung von Privatuniversitäten zu beobachten. Auch wenn die Prozedur und der Akkreditierungsprozess gesetzlich definiert sind, kam es in vielen Fällen zum Missbrauch, was die Gründung von zahlreichen fragwürdigen Privatuniversitäten zur Folge hatte, denen es an Transparenz mangelte, sowohl im Hinblick auf die Finanzen und die Ausgabe von Zeugnissen als auch im Hinblick auf das Lehrpersonal. Auch werden die meisten der nach 2000 aufgekomenen Affären von gekauften Zeugnissen und Dokortiteln sowie die Plagiatsskandale in Verbindung mit gerade diesen Privatuniversitäten gebracht.

## 12 Geld und öffentliche Finanzen

Die Zentralbank Serbiens (Narodna banka Srbije, Volksbank Serbiens) ist laut Verfassung eigenständig und unterliegt der Aufsicht durch das Parlament, dem sie auch verantwortlich ist (Art. 95 Verf.). An ihrer Spitze steht der Gouverneur, der vom Parlament gewählt wird und von diesem auch seines Amtes enthoben werden kann. Laut dem Zentralbankgesetz<sup>40</sup> besteht die Grundaufgabe der Zentralbank darin, eine Preisstabilität zu erreichen und aufrechtzuerhalten. Neben dem Gouverneur wählt das Parlament die Mitglieder des Gouverneurrates, der die wichtigsten Entscheidungen in der Zentralbank trifft und auch eine Aufsichtsfunktion hat. Der Rat besteht aus fünf Mitgliedern (inkl. des Gouverneurs), die nicht Angestellte der Zentralbank sind und auf Vorschlag des Parlamentsfinanzausschusses auf fünf Jahre gewählt werden.

Jedoch, wie Pajvančić zu Recht bemerkt, sind die Bestimmungen in der Verfassung widersprüchlich, denn es bleibt unklar, worin die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Zentralbank genau besteht. Denn die Zentralbank ist dem Parlament gegenüber verantwortlich, das Parlament wählt den Gouverneur und kann diesen auch seines Amtes entheben und es hat die Aufsicht über die Arbeit der Zentralbank und des Gouverneurs und bestimmt die Mitglieder des einflussreichen Gouverneurrates.<sup>41</sup> Auch dem Zentralbankgesetz zufolge übt die Zentralbank zwar eigenständig und unabhängig ihre Funktion aus, wobei sie Anweisungen von anderen staatlichen Organen weder erhält noch ersucht, doch die Erfahrung aus der politischen Praxis nach 1989 deutet auf eine starke Politisierung der Institution der Zentralbank hin und somit auf ihre Abhängigkeit von der Exekutive, und das sowohl in ihrem Handeln als auch in ihrem Zuständigkeitsbereich.

Die Gelder, mit denen die Republik Serbien, die autonomen Provinzen sowie die Einheiten der lokalen Selbstverwaltungen finanziert werden, stammen aus Steuereinnahmen sowie anderen Einkünften, die gesetzlich vorgeben sind und von Verwaltungseinheiten auf allen drei Ebenen erhoben werden können (Art. 91 Verf.). Das Steuersystem und seine Regulierung befinden sich dabei aber ausschließlich im Zuständigkeitsbereich der Zentralverwaltung. Die Verfassung sieht ebenfalls eine Haushalts- sowie eine (für die autonomen Provinzen) bedingte Finanzautonomie vor (Art. 92 u. 184 Verf.). Es handelt sich um eine bedingte Autonomie, weil die Verfassung über ein verbindliches Gesetz den autonomen Provinzen zwar explizit Grundeinkünfte garantiert, und zwar einen Haushalt in Höhe von mindestens 7 % des Haushaltes Serbiens, aber gleichzeitig vorsieht, dass 3 % des Haushaltes der Provinzen für die Finanzierung von Kapitalinvestitionen verwendet werden müssen (Art. 184 Verf.), wodurch auf direkte Weise deren Finanzautonomie beschnitten wird. Für die Ein-

40 Zentralbankgesetz Serbiens [Zakon o Narodnoj banci Srbije], Amtsblatt der Republik Serbien 72/2003.

41 Pajvančić, Kommentar (wie Fn. 27), S. 115.

heiten lokaler Selbstverwaltung sieht die Verfassung derartige Einschränkungen nicht vor. Diese finanzieren sich aus eigenen Einnahmen, aus Mitteln des staatlichen Haushaltes sowie aus Mitteln des Haushaltes der autonomen Provinzen, wenn sie ihnen territorial angehören (Art. 183 u. 188 Verf.).

Die Verfassung sieht die Möglichkeit einer Staatsverschuldung vor, und zwar sowohl für den Zentralstaat als auch für die autonomen Provinzen und die Einheiten der lokalen Selbstverwaltung. Dies ist jedoch kein Recht, sondern lediglich eine Möglichkeit, dies in Übereinstimmung mit dem Gesetz, das die Bedingungen vorschreibt, zu tun. Grundsätzlich weisen die Staatsschulden Serbiens in den letzten Jahren eine leicht abnehmende Tendenz auf, was vor allem auf Reformvorhaben und ein langjähriges Arrangement der Regierung Serbiens mit dem Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund, IMF) zurückzuführen ist.<sup>42</sup> Letzteres sah unter anderem starke Lohnkürzungen im öffentlichen Dienst sowie eine Verringerung von staatlichen Renten vor, was 2014 und 2015 umgesetzt wurde.

Die Verfassung sieht schließlich auch eine Staatsinstitution für Rechnungsprüfung (Državna revizorska institucija) vor (Art. 96 Verf.). Diese wurde erstmals durch die Verfassung von 2006 in das Staatssystem Serbiens mit der Aufgabe eingeführt, sämtliche Ausgaben von öffentlichen Haushaltsmitteln zu prüfen sowie eine Stellungnahme zum Haushaltsvorschlag zu verfassen. Laut Verfassung arbeitet die Rechnungsprüfungsinstitution dabei zwar eigenständig, sie muss sich jedoch nach Bedarf in ihrer Arbeit dem Parlament gegenüber verantworten, das andererseits auch ein Aufsichtsrecht besitzt.

## 13 Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung, Umweltpolitik

Die Wirtschaftsordnung in Serbien basiert auf den Grundsätzen der Marktwirtschaft. Laut Verfassung wird der Einfluss der Marktwirtschaft auf die soziale und wirtschaftliche Lage der Arbeitnehmer durch einen sozialen Dialog zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgebern reguliert (Art. 82 Verf.). Damit soll unter anderem die bereits im ersten Artikel formulierte soziale Gerechtigkeit gewährleistet werden. Um diese zu sichern, ist der Staat unter anderem dazu verpflichtet, gegebenenfalls Sondermaßnahmen zu ergreifen, welche die faktische Ungleichheit (u. a. auch die soziale) beheben sollen (Art. 21 Verf.). In der Realität zeigt die Marktwirtschaft in Serbien jedoch viele Schwächen, nicht zuletzt, weil Serbien über eine nur relativ kurze Tradition einer solchen Wirtschaftsordnung verfügt und die entsprechenden Kontrollinstitutionen wenig entwickelt und ihre Unabhängigkeit nur gering etabliert

42 Die im Rahmen des Finanzministeriums tätige Verwaltung für Staatsschulden veröffentlicht regelmäßig den Stand sowie eine detaillierte Struktur der Staatsschulden: <<http://www.javnidug.gov.rs/lat/default.asp?P=46>> [1.8.2018].



ist. Deshalb sind Korruption, mangelnde Transparenz in öffentlichen Unternehmen sowie die Besetzung von Managementposten in eben diesen Unternehmen durch Angehörige der jeweils herrschenden Partei weiterhin sehr verbreitet. Darüber hinaus haben die Gewerkschaften, vor allem im Vergleich zu ihrer traditionell starken Rolle während der sozialistischen Herrschaft, immer weniger Einfluss und leiden an erheblicher struktureller Schwäche, sodass ihre tatsächliche Rolle im sozialen Dialog eher gering ist.

Alle Bürger Serbiens haben laut Verfassung ein Anrecht auf eine Krankenversicherung, sei es im Status eines Familienmitgliedes, Arbeitnehmers, Arbeitslosen, Unternehmers oder Rentners. Kinder, schwangere Frauen, Mütter während der Mutterschutzzeit, Alleinerziehende mit Kindern im Alter bis zu sieben Jahren sowie Senioren haben dabei stets ganz unabhängig von ihrem Status ein Anrecht darauf (Art. 68 Verf.). Der Anspruch von bedürftigen Bürgern und Familien auf Sozialhilfe ist ebenso durch die Verfassung vorgesehen. Einen besonderen Schutz genießen Behinderte, Kriegsveteranen sowie Opfer aus Kriegen (Art. 69 Verf.). Schließlich sieht die Verfassung auch eine ökonomische Sicherheit beziehungsweise eine Rente für Rentner vor. Dies ist nicht als Persönlichkeitsrecht der einzelnen Bürger formuliert, sondern als Verpflichtung des Staates, ein funktionierendes Rentensystem zu gewährleisten (Art. 70 Verf.).

Das Recht auf eine gesunde Umwelt definiert die Verfassung als ein allgemeines Recht aller Bürger (Art. 74 Verf.). Ebenso betrachtet sie es als die Aufgabe des Staates, für eine nachhaltige Entwicklung zu sorgen (Art. 94 Verf.). Das Recht auf eine gesunde Umwelt ist jedoch gleichzeitig auch eine Verpflichtung aller Bürger, und vor allem der Republik Serbien und der autonomen Provinz, die Umwelt zu schützen und verbessern (Art. 74 Verf.). Unklar bleibt dabei lediglich, warum Städte und Gemeinden per Verfassung nicht dazu verpflichtet sind, obwohl der Umweltschutz in ihrem Zuständigkeitsbereich liegt (Art. 190 Verf.).<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Pajvančić, Kommentar (wie Fn. 27), S. 95 f.

Von Florian Bieber (Graz)

## o Einführung

**B**osnien und Herzegowina wurde als eine der sechs Republiken der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien 1992 unabhängig. Mit der Unabhängigkeit begann ein dreieinhalb Jahre dauernder Krieg. Der Krieg wurde durch den Frieden von Paris, unterzeichnet am 14. Dezember 1995, beendet. Der Vertrag ist allgemein als das Abkommen von Dayton bekannt, benannt nach dem Luftwaffenstützpunkt Dayton (Ohio), auf dem dieser ausgehandelt und am 21. November 1995 paraphiert wurde. Dem Krieg fielen über 100.000 Menschen zum Opfer und über zwei Millionen Menschen wurden vertrieben. Für Bosnien und Herzegowina (im Folgenden: BiH, für »Bosna i Hercegovina«) stellt der Kriege eine wichtige Zäsur dar. Der Friedensvertrag schuf nicht nur die Nachkriegsordnung und eine internationale Militär- und Zivilmission zur Sicherung des Friedens, die bis heute andauert, sondern auch eine neue Verfassung für das Land. Diese Verfassung ist weiterhin in Kraft und ist die (umstrittene) Grundlage des Staates.

Die Entwicklung von BiH seit 1989 kann in folgende vier Phasen eingeteilt werden: Erstens, die Liberalisierung und Durchführung von ersten Wahlen im Jahre 1990 und die Machtübernahme durch nationalistische Oppositionsparteien, endend mit dem Kriegsausbruch und der Unabhängigkeit im März-April 1992. Zweitens, der Krieg bis Ende 1995. Drittens, BiH als faktisches internationales Protektorat bis 2005/06. Viertens, BiH nach der Reduktion der internationalen Präsenz bis heute. Hierbei ist zu betonen, dass der Übergang von einem stark international bestimmten De-facto-Protektorat zu einem unabhängigen Staat graduell vonstattenging und man diesen Prozess nicht auf ein Datum fixieren kann.

In diesem Zeitraum hatte BiH nur zwei Verfassungen, die sozialistische Verfassung von 1974, die mit nur geringfügigen Änderungen bis 1995 in Kraft blieb, nicht jedoch auf dem gesamten Staatsgebiet angewandt und anerkannt wurde, sowie die Verfassung von Dayton, die im Annex 4 des Friedensvertrages enthalten ist. Während des Krieges wurde in der international nicht anerkannten Republika Srpska (RS)<sup>1</sup> die Verfassung dieses De-facto-Staates angewandt, während in kroatisch dominierten Gebieten 1993 die Kroatische Republik Herceg-Bosna (Hrvatska Republika Herceg-

<sup>1</sup> Auch wenn »Republika Srpska« oftmals als Serbische Republik übersetzt wird, wird allgemein, so auch im Abkommen von Dayton, nur die serbische Fassung ohne Übersetzung verwandt.