

## Zweite Verfassung des dritten Jugoslawien oder erste Verfassung des vierten Jugoslawien?

### Die Änderungen der jugoslawischen Verfassung 2000<sup>1</sup>

von *Vladimir V. Vodinelic, Belgrad*

#### I. Ist der Atlas noch aktuell?

Dem Atlas nach bilden zwei Teilrepubliken – Serbien und Montenegro – sowie zwei Autonome Provinzen Serbiens – Vojvodina und Kosovo – ein Land: Jugoslawien. Entspricht das auch der Realität? Ist Jugoslawien wirklich immer noch *ein* Land? Ganz abgesehen von dem wohlbekannten Sonderstatus des Kosovo, erwecken zu viele auffällige Unterschiede begründete Zweifel, zum Beispiel:

- unterschiedliche Einreiseregulungen (nach Montenegro kann man ohne Visum reisen, nicht jedoch nach Serbien);
- die offiziellen Versuche Montenegros, eine selbstständige Vertretung in der UNO zu erwerben;
- die faktisch eigenständige Diplomatie Montenegros (indem die Handelsvertretungen diplomatische Aktivitäten entfalten);
- unterschiedliche Währungen (die offizielle Geltung der DM in Montenegro, so dass die offizielle jugoslawische Währung Dinar hier nur einen numismatischen Wert [oder Unwert?] hat);
- uneinheitliche Zollbestimmungen u.s.w.

Diese Heterogenität birgt zu viel Sprengkraft in sich, um nicht die Frage zu stellen: Ist der Atlas noch aktuell?

#### II. Immer noch drittes Jugoslawien oder schon ein viertes?

Präzisieren wir die aufgeworfene Frage, so muss sie lauten: Haben wir es gegenwärtig noch mit dem dritten Jugoslawien zu tun oder schon mit einem vierten? Die Frage drängt sich nicht etwa deshalb auf, weil Wissenschaftler eine besondere Vorliebe für Periodisierungsfragen hegen. Ist nicht vielmehr durch die neuesten Novellierungen der Bundesverfassung vom 6. Juli 2000 aus Jugoslawien eine Föderation mit einem einzigen Mitglied geworden?!

Im Jahre 1918 ist Jugoslawien als Königreich von Slowenen, Kroaten und Serben entstanden (erstes Jugoslawien), das seit dem Jahre 1945 als Föderation von Serbien, Kroatien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Slowenien und Montenegro weiter existierte (zweites Jugoslawien), um im Prozess des Zerfalls 1992 auf eine zweigliedrige Föderation reduziert zu werden, die aus Serbien und Montenegro besteht (drittes Jugoslawien). Ob dieses dritte Jugoslawien noch existiert oder bereits ein viertes entstanden ist, hängt – innerstaatlich gesehen – davon ab, was am 6. Juli 2000 geschehen ist. Wie tiefgreifend waren also die an jenem Tag verkündeten und veröffent-

lichten Amendements der Verfassung der Bundesrepublik Jugoslawien (fortan: BV)<sup>2</sup>

In aller Kürze gesagt: Durch die Amendements III und V (1), die verfassungswidrig zustande kamen (2), wurden die Teilrepubliken ihrer Möglichkeiten beraubt, in der Bundesversammlung (Savezna skupština), dem jugoslawischen Parlament, und bei der Wahl des Bundespräsidenten als (Teil)Staaten der Föderation zu agieren (3). Der fundamentale Grundsatz der Gleichberechtigung der Republiken als Teilstaaten wurde verfassungswidrig aufgehoben (4), womit das durch die Grundsätze der geltenden Bundesverfassung definierte Jugoslawien der Vergangenheit anheim fiel (5).

1. Amendment III Abs. 1 S. 1 lautet: „Der Rat der Republiken (Veæe republika)<sup>3</sup> besteht aus je 20 Bundesabgeordneten jeder Teilrepublik, die in unmittelbaren Wahlen gewählt wurden.“<sup>4</sup>

Amendment V Abs. 1 S. 1 schreibt vor: „Der Präsident der [Bundes]Republik wird in unmittelbaren Wahlen durch geheime Abstimmung gewählt.“<sup>5</sup>

Früher wurden die Bundesabgeordneten (für den Rat der Republiken) von den teilrepublikanischen Parlamenten<sup>6</sup> und der Bundespräsident von beiden Kammern des Bundesparlaments gewählt<sup>7</sup>.

2. Bei der Verabschiedung der Amendements wurde das durch die Bundesverfassung bestimmte Verfahren der Vornahme von Verfassungsänderungen verletzt. Die Amendements kamen weder in einem verfassungsgemäßen Verfahren zustande (b), noch wurden sie von einem verfassungsgemäß zusammengesetzten zuständigen Verfassungsorgan verabschiedet (a).

a) Schon seit zwei Jahren verfügt Montenegro über keine legitime Vertretung im Rat der Republiken der Bundesversammlung (Veæe republika Savezne skupštine). Im Jahre 1998 liefen die Mandate aller Bundesabgeordneten aus, und die neu gewählten montenegrinischen Abgeordneten wurden von Milošević nie akzeptiert. Die bisherigen montenegrinischen Abgeordneten setzten die Arbeit im Rat der Republiken fort. Die Amendements vom 6. Juli 2000 wurden also von ehemaligen montenegrinischen Abgeordneten, deren Mandat abgelaufen war und die deshalb nicht die Interessen von Montenegro als Staat, sondern nur ihre persönlichen oder die ihrer Partei im Parlament repräsentieren konnten, zusammen mit den neugewählten serbischen Abgeordneten verabschiedet.

b) Die Änderungen der Artikel 1 und 2 BV (die den Grundsatz der Gleichberechtigung der Teilrepubliken beinhalten)<sup>8</sup>

durften im Bundesparlament nur nach vorheriger Bestätigung durch die Parlamente beider Teilrepubliken vorgenommen werden.<sup>9</sup> Die diesen Grundsatz aufhebenden Amendements III und V wurden jedoch bar jeder vorherigen oder nachträglichen Beteiligung der teilrepublikanischen Parlamente verabschiedet.

3. Eine der beiden Hauptfolgen der Änderung ist, dass die Teilrepubliken die Möglichkeit verloren, im Bundesparlament und bei der Wahl des Bundespräsidenten als Staaten zu agieren (a), wodurch gleichzeitig *de facto* auch das Zwei-Kammer-System des Bundesparlaments eliminiert wurde (b).

a) Der früheren Lösung nach sollten und konnten beide Teilrepubliken als Staaten sowohl im Oberhaus des Bundesparlamentes repräsentiert werden als auch bei der Wahl des Bundespräsidenten eine Rolle spielen. Deshalb delegierten die Parlamente beider Teilrepubliken Abgeordnete ins Oberhaus des Bundesparlamentes, und die auf diese Weise gewählten Abgeordneten repräsentierten die Teilrepubliken und wählten unter anderem auch den Bundespräsidenten.<sup>10</sup> Dem Amendement III nach werden nunmehr die Bundesabgeordneten als auch der Bundespräsident von den Bürgern direkt gewählt. Damit verfügen die Teilrepubliken über keinerlei Möglichkeit mehr, als Staaten im Bundesparlament und bei der Wahl des Bundespräsidenten tätig zu werden. Die Bundesabgeordneten im Rat der Republiken repräsentieren nicht mehr die Interessen der Teilrepubliken als Staaten, sondern die derjenigen Parteien, von denen sie zur Wahl aufgestellt wurden. Die Teilrepubliken und ihre Parlamente verloren ihre Rechte und Kompetenzen auf Bundesebene zur Gänze.<sup>11</sup>

Art. 86 BV, der vorschreibt, dass die Bundesabgeordneten im Rat der Republiken des Bundesparlamentes die Teilrepublik repräsentieren, in der sie gewählt wurden, wurde gemäß dem Wortlaut des Amendements III Abs. 2 durch die Änderung lediglich „ergänzt“<sup>12</sup>. In Wahrheit aber wurde die Regelung ersetzt, da die in ihr vorgesehenen Repräsentierungsmöglichkeiten der Teilrepubliken als Staaten nicht bewahrt wurden.

b) Gemäß dem angeblich nur ergänzten und ansonsten fortgeltenden Art. 86 BV vertreten die Bundesabgeordneten im Rat der Republiken des Bundesparlamentes die Teilrepublik, in der sie gewählt wurden,<sup>13</sup> wozu aber nunmehr, nachdem die Bundesabgeordneten von Repräsentanten der Teilstaaten zu Repräsentanten der Bürger gemacht wurden, keine Möglichkeit mehr besteht. Der Rat der Republiken ist deshalb eine Kammer *ohne* die Republiken geworden. Die jugoslawische Bundesversammlung ist fortan nur noch formell ein Zwei-Kammer-Parlament. Es setzt sich nur dem Namen nach aus einem Unterhaus (Veæ gradjana – Bürgerrat) und einem Oberhaus (Veæ republika – Rat der Republiken) zusammen.<sup>14</sup> Aus dem Bundesparlament ist stattdessen ein Parlament mit zwei Unterhäusern geworden.

4. Nach der Selbstlegitimation in den Artikeln 1 und 2 der Bundesverfassung von 1992 ist Jugoslawien eine Föderation

zweier gleichberechtigter Teilrepubliken.<sup>15</sup> Die zweite Hauptfolge der Verfassungsnovellierungen ist jedoch, dass der Grundsatz der Gleichberechtigung der Teilrepubliken eliminiert wurde.<sup>16</sup> Das war insbesondere für Montenegro gefährlich und inakzeptabel (a). Im Endeffekt sind der neu gewählte Bundespräsident und die neu gewählten Bundesabgeordneten weder die Repräsentanten der Teilstaaten (wie schon unter 3. dargelegt), noch die Repräsentanten der Mehrheit der Bürger Montenegros (b).

a) Eine weitere Folge der Verfassungsänderungen ist, dass sich die Möglichkeiten der Teilrepublik Montenegro, einen eigenen Kandidaten für das Amt des Bundespräsidenten durchzusetzen, nach der Einführung der Direktwahl des Bundespräsidenten eklatant verschlechtert haben. Kandidaten aus der etwa dreizehnmal kleineren Teilrepublik Montenegro sind praktisch chancenlos.

Während es so scheint, als sichere die gleiche Anzahl von Bundesabgeordneten beider Teilrepubliken im Rat der Republiken gleiche Möglichkeiten der Einflussnahme, eröffnet sie in der Praxis der um vieles größeren und mächtigeren serbischen Teilrepublik die Möglichkeit, die Föderation zu dominieren.

b) Der Bundespräsident und die Bundesabgeordneten, die in den Wahlen vom September 2000 gewählt wurden, repräsentieren weder Montenegro als Teilstaat noch die Mehrheit der Bürger Montenegros. An der Abstimmung nahmen weniger als 20% der montenegrinischen Wahlberechtigten teil, während die Mehrheit dem Boykottaufruf der regierenden montenegrinischen Koalition Folge leistete und den Wahlurnen fernblieb.

Nachdem die montenegrinischen Abgeordneten 1998 behindert wurden, im Bundesparlament an Abstimmungen teilzunehmen, verabschiedete das montenegrinische Parlament eine Resolution, nach der keine Akte des Bundesparlamentes in Montenegro Anerkennung finden sollten. Da die aktuellen Änderungen der Bundesverfassung ebenfalls ohne jede Beteiligung Montenegros verabschiedet wurden, war es nur konsequent, dass die montenegrinische Regierung nunmehr die in Ausführung der Verfassungsänderungen für September 2000 anberaumten Wahlen zum Bundespräsidenten und zur Bundesversammlung nicht akzeptierte.

5. Die zweigliedrige Föderation aus dem Jahre 1992 ist einer eingliedrigen vom Jahre 2000 gewichen. Eine eingliedrige Föderation ist natürlich ein *contradictio in adjecto*, ein Unding, aber nur eine Perversion mehr unter vielen anderen der Milošević-Ära. Sie drückt nur *de jure* aus, was *de facto* schon existierte (und was auch nach dem Neuwahlen im September 2000 und der Wende in Serbien im Oktober fortbesteht).<sup>17</sup>

Der Tragweite und der Tiefe der Verfassungsänderungen nach, kam am 6. Juli 2000 mehr als eine einfache Verfassungsänderung zustande: Milošević hat sich damit eine neue Verfassung gegeben. Formell war es eine Novellierung, aber dem Inhalt nach wurde eine neue Verfassung verabschiedet. Aber wessen Verfassung?

### III. Die zweite Verfassung des dritten Jugoslawien oder die erste Verfassung des vierten Jugoslawien? Die letzte Verfassung des letzten Jugoslawien?

Die den Teilrepubliken genommene Möglichkeit, im Bundesparlament als Teilstaaten zu agieren, und die mangelnde Gleichheit der Republiken entspricht nicht dem Bild des Staates, der im Jahre 1992 in der Bundesverfassung fixiert wurde. Die Identität des Staates hat sich verfassungsrechtlich geändert. Die neue Verfassung von 2000 ist deshalb keine zweite Verfassung des dritten Jugoslawien sondern die erste Verfassung des vierten Jugoslawien.

Wie auch immer, die Verfassung 2000 wird allem Anschein nach die letzte Verfassung des letzten Jugoslawiens sein,<sup>18</sup> zumindest terminologisch. Von allen Seiten hört man, dass der Name „Jugoslavija“ kein Zukunft hat (schon kreist in der Diskussion „Srbija i Crna Gora“). Wichtiger ist aber, dass für viele Menschen das Fortbestehen Jugoslawiens nicht die einzig denkbare Alternative ist. Die neuesten Meinungsumfragen teilen mit, dass die Mehrheit der Bevölkerung Montenegros mittlerweile für einen unabhängigen Staat plädiert. In Serbien mehren sich die Stimmen, dass aus der Existenz eines gemeinsamen Staates allein die Montenegriner profitieren würden. Alles in allem bietet dies keine viel versprechende Perspektive, nicht einmal für einen Staatenbund, noch weniger für einen Bundesstaat, egal ob er aus zwei gleichberechtigten oder ungleichberechtigten Mitgliedstaaten besteht.<sup>19</sup>

*Vladimir V. Vodinelic* war Univ.-Professor an der Juristischen Fakultät der Universität Belgrad. Seit seiner politisch motivierten Entlassung ist er als Gastforscher an der FU Berlin tätig.

<sup>1</sup> Der vorliegende Beitrag gibt einen Teil des Vortrags wieder, der am 14. Dezember 2000 am Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin, im Rahmen des Seminars „Rechtsvergleichung und Rechtsentwicklung in Ost-Südosteuropa“ von Prof. Dr. Herwig Roggemann gehalten wurde.

<sup>2</sup> „Amendmani na Ustav Savezne Republike Jugoslavije“ (Amendements zur Verfassung der Bundesrepublik Jugoslawien), *Službeni list Savezne Republike Jugoslavije* (Gesetzblatt der Bundesrepublik Jugoslawien) 29/2000 vom 6. Juli 2000, Pos. 361.

<sup>3</sup> Das Oberhaus des Bundesparlaments, etwa Bundesrat.

<sup>4</sup> Amendement III Abs. 2: „Durch dieses Amendement werden Art. 80 Abs. 3, Art. 81 Abs. 2 ersetzt und Art. 86 der Verfassung der Bundesrepublik Jugoslawien ergänzt.“

<sup>5</sup> Amendement V Abs. 2: „Durch dieses Amendement wird Art. 97 der Verfassung der Bundesrepublik Jugoslawien ersetzt.“

<sup>6</sup> Art. 80 Abs. 3 BV vom 1992, der durch Amendement III ersetzt wurde (Amendement III Abs. 2).

<sup>7</sup> Art. 97 BV vom 1992, der durch Amendement V ersetzt wurde (Amendement V Abs. 2).

<sup>8</sup> Art. 1 BV: „Die Bundesrepublik Jugoslawien ist ein souveräner Bundesstaat, der sich auf der Gleichberechtigung der Bürger und der Teilrepubliken (*republika èlanica*) gründet.“ Art. 2 Abs. 1: „Die Bundesrepublik besteht aus der Republik Serbien und der Republik Montenegro, als Teilrepubliken.“

<sup>9</sup> Art. 141 Abs. 2 BV.

<sup>10</sup> Art. 80 Abs. 3: „Der Rat der Republiken besteht aus je 20 Bundesabgeordneten jeder Teilrepublik.“

<sup>11</sup> Außerdem wurde die Kompetenz der Teilrepubliken aus Art. 81 Abs. 2 BV abgeschafft, die Wahlen der Bundesabgeordneten durch eigenes Gesetz zu regeln (Amendements III Abs. 1 S. 1 und Abs. 2).

<sup>12</sup> Siehe FN 4.

<sup>13</sup> Art. 86 Abs. 1 BV: „Die Bundesabgeordnete im Bürgerrat (*Veæ gradjana*) der Bundesversammlung repräsentieren die Bürger der Bundesrepublik Jugoslawien, und die Bundesabgeordneten im Rat der Republiken der Bundesversammlung repräsentieren die Teilrepublik, in der sie gewählt wurden.“

<sup>14</sup> Art. 80 Abs. 1 BV: „Die Bundesversammlung (*Savezna skupština*) besteht aus dem Bürgerrat und dem Rat der Republiken.“

<sup>15</sup> Art. 1 BV: „Die Bundesrepublik Jugoslawien ist ein souveräner Bundesstaat, der sich auf die Gleichberechtigung der Bürger und der Teilrepubliken (*republika èlanica*) gründet.“ Art. 2 Abs. 1: „Die Bundesrepublik besteht aus der Republik Serbien und der Republik Montenegro als Teilrepubliken.“

<sup>16</sup> Durch die Amendements sind die Artikel 1 und 2 zwar weder textlich geändert noch formell außer Kraft gesetzt. Der Inhalt der Artikel ist aber berührt, da der in diesen Artikeln enthaltene Grundsatz der Gleichberechtigung der föderativen Einheiten durch die Amendements eliminiert wird. (Deshalb wird im Text unter 2. b, FN 8 ausgeführt, dass die Amendements nicht nur materiell, sondern auch formell verfassungswidrig sind, denn sie wurden unter Nichtbeachtung des für die Änderung der Artikel 1 und 2 vorgeschriebenen Verfahrens verabschiedet.)

<sup>17</sup> Erst vor kurzem einvernehmlich festgestellt von Bundespräsident Koštunica (Es ist Tatsache, dass „die andere föderale Einheit, Montenegro, der Souveränität des Bundesstaates größtenteils entronnen ist“ (Interview für „NIN“, Nr. 519/2000 vom 14.12.2000, S. 19) und vom montenegrinischen Präsidenten Djukanovic („Sogar dem Blinden ist klar, dass wir heute ein unabhängiges Serbien und ein unabhängiges Montenegro haben, die über fast keine gemeinsamen Funktionen verfügen“ (Interview für „Blic“ vom 28.12.2000, S. 1).

<sup>18</sup> Siehe Vesna Rakiæ-Vodinelic, *Poslednji ustav*, „Monitor“, Podgorica, 17.07.2000.

<sup>19</sup> Beide Seiten sehen verschiedentlich auch Wege für eine gemeinsamen Zukunft. Nach der in Serbien vorherrschend anzutreffenden Meinung sollte ein zukünftiger gemeinsamer Staat durch Änderungen der Bundesverfassung geformt werden; nach montenegrinischer Vorstellung muss der Verkündigung einer neuen Verfassung eines eventuellen zukünftigen gemeinsamen Staates die internationale Anerkennung der staatlichen Unabhängigkeit Montenegros vorangehen.