



Auswärtiges Amt

C·A·P



Arbeitsgruppe Balkan

„Neuordnung von Staat und Nation in Jugoslawien“

Berlin, 2. Mai 2001

Kurzgutachten

Das jugoslawische ”Verfassungschaos”

von Prof. Dr. Joseph Marko

Kooperationsveranstaltung:

Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Centrum für angewandte Politikforschung, München
Planungsstab des Auswärtigen Amtes, Berlin

I. Verfassungsrecht als Instrument des Milosevic-Regimes

- Die Funktion von Verfassungsrecht als "rechtlicher Grundordnung des Staates" ist es, die "Spielregeln" des politischen Prozesses durch Bestimmungen über die Organe des Staates, ihrer Aufgaben und deren Verteilung in einem sowohl horizontal wie vertikal gewaltenteiligen System zu bestimmen.¹ Wesentlich für den Charakter als "Spielregel" ist natürlich, daß diese Regelungen von der jeweiligen politischen Mehrheit nicht jederzeit für ihre Bedürfnisse abänderbar sind, indem sie einen erhöhten Bestandsschutz genießen. Nur so gewinnen Institutionen und politischer Prozeß von der Verfassung abgeleitete Legitimität und Legalität.

- Seit der staatsstreichartigen Machtergreifung Milosevics in der Sozialistischen Republik Serbien 1987/88, wobei die verfassungsmäßigen Regierungen Montenegros, des Kosovo und der Vojvodina durch "spontane" Massendemonstrationen zum Rücktritt gezwungen und durch Milosevic - Marionetten ersetzt wurden, ist die Politik seines Regimes durch die Gleichzeitigkeit von offenen Verfassungsbrüchen und der Errichtung von "Scheinlegalität" zum Zweck der Machtausübung und des Machterhalts gekennzeichnet, wie anhand dreier Beispiele deutlich wird.

a) Die serbische Verfassung 1990 und das Regime des "Ausnahmezustands" im Kosovo:

- Die "Legitimität" der bis heute in Geltung stehenden serbischen Verfassung 1990 ist durch die oben angeführten Ereignisse und dadurch gegebenen Umstände bei ihrer Annahme nicht gegeben. Schon die Annahme der neuen serbischen Verfassung 1990 war der erste Schritt zur Dissolution Jugoslawiens, wie aus den Äußerungen der Mitglieder der Verfassungskommission wie auch aus Statements Milosevics selbst klar ersichtlich wird. Die serbische Republiksverfassung 1990 war - noch lange vor den Unabhängigkeitserklärungen Sloweniens und Kroatiens - von seiner institutionellen Struktur her klar als Verfassung eines unabhängigen serbischen Nationalstaates konzipiert. In einer Studie des Institute for European Studies in Belgrad wurde die politische Funktion dieser Verfassung klar herausgestellt: *"The Serbian Constitution*

¹ Zweitens ist natürlich die Beziehung des einzelnen zum Staat durch die Institution der Grundrechte und ihr effektiver Schutz durch Gerichte für jede Verfassung wesentlich.

adopted in 1990, which was the normative result of authoritarian and nationalist populism, is a paradigmatic instance of the abuse of law in order to secure the continuity of a political regime. .. The regime needs the Constitution, parliament and governments primarily to legalize and to institutionalize its own power.";

- die Abänderung der Bestimmungen über die Autonomie der Vojvodina und des Kosovo in der serbischen Verfassung 1990 erfolgte im klarem Bruch mit den Bestimmungen der jugoslawischen Bundesverfassung 1974;
- Das "Gesetz über das Verfahren der Republiksorgane bei außerordentlichen Umständen", seine Anwendung auf das Kosovo und die Übernahme der Ausübung von Staatsgewalt durch die serbischen Republiksorgane durch das "Gesetz über die Beendigung der Tätigkeit der Skupstina der SAP Kosovo und des Exekutivrats der Skuptstina der SAP Kosovo" 1990, womit die Autonomie des Kosovo nicht nur de facto, sondern auch "de jure" abgeschafft wurde, waren nicht nur ein klarer Verstoß gegen die jugoslawische Bundesverfassung, sondern auch nicht durch die serbische Verfassung gedeckt. Gleichzeitig sollte durch diese Art von "Maßnahmengesetzgebung" der Eindruck einer legalen Vorgehensweise erweckt werden.

b) Die neue jugoslawische Bundesverfassung 1992

- Zugleich mit der Verabschiedung dieser Verfassung war 1992 die BRJ mit dem Anspruch proklamiert worden, die Rechtskontinuität der SFRJ aufrechtzuerhalten, was jedoch im Avis Nr. 10 von der Badinter-Kommission zurückgewiesen worden war.
- Die am 31. 5. 1992 durchgeführten Wahlen zum Parlament der BRJ wurden wiederum nicht nur von den Kosovo-Albanern, sondern auch von fast allen Oppositionsparteien boykottiert und entsprachen nach Einschätzung der OSZE keineswegs den Mindeststandards freier Wahlen.
- Wiederum nach Ansicht einer Studie des Institute for European Studies Belgrad handelt es sich bei der neuen jugoslawischen Bundesverfassung um ein "illegales und illegitimes Surrogat." So war die Verfassung in weniger als einem Monat von der serbischen Führung mit ihren montenegrinischen Anhängseln ausgearbeitet und dann durch Oktroi der Bevölkerung aufgezwungen worden, auch wenn die Bürger Montenegros in einem Referendum über einen gemeinsamen Staat mit Serbien

abstimmen konnten. Letztlich sei diese Verfassung aber als "*war constitution*" anzusehen und der neue Staat nur als Versuch des Milosevic- Regimes, das Scheitern der Anerkennung Serbiens als Staat zu verschleiern.

c) Die Verfassungsänderungen 1999

- 1997 erfolgt der Bruch innerhalb des Milosevic-Regimes, Djukanovic kann sich in Folge gegen die Milosevicgetreuen bei Wahlen in Montenegro durchsetzen;
 - in Folge räumt Milosevic der montenegrinischen Regierung immer weniger Mitspracherechte bei der Gestaltung der gesamtjugoslawischen Politik ein;
 - in Folge kommt es zu einer immer stärkeren auch rechtlichen Desintegration (s. unten Pkt. II. A. b.)
 - Durch die Verfassungsänderungen im Juli 1992 wird schließlich die Stellung Montenegros als "gleichberechtigte" föderative Einheit beseitigt. Durch die Einführung der Direktwahl des Präsidenten, wie auch der zweiten Kammer, des Rates der Republiken, wurde ein effektiver Einfluß der Bürger Montenegros, die im Vergleich zu Serbien den ja weitaus kleineren Prozentsatz an der Gesamtbevölkerung der BRJ ausmachen, beseitigt, zumal nunmehr durch Bundesgesetz die Zahl der Abgeordneten zu bestimmen ist und diese nicht mehr wie bisher verfassungsrechtlich nach dem Prinzip der Parität "abgesichert" ist. Da weiters die Ernennung der Regierungsmitglieder allein der Bundesversammlung zusteht, bedeutete dies eine starke Schwächung der Position des Ministerpräsidenten, des einzigen auf Bundesebene mit einem Montenegriner besetzten Postens.
 - Diese Verfassungsänderungen stellen sich daher als rechtliches "Nachziehverfahren" des politischen Bruches dar, wobei der "föderative" Konflikt kein ethnischer, sondern nur der rechtliche Rahmen zur Austragung dieses politischen Konflikts um die Macht ist.
-
- Dieser Instrumentalisierung des Verfassungsrechts zur Legitimation des Machterhalts des Milosevic- Regimes steht eine zwiespältige Haltung der sog. "internationalen Gemeinschaft" gegenüber: So wurden und werden die von anderen Akteuren gesetzten Rechtstatsachen - auch wenn sie im Gegensatz zu den "Rechtsakten" des Milosevic-Regimes völkerrechtskonform sind - gar nicht (Kacanik-Verfassung, Referendum der Kosovaren) zur Kenntnis genommen. Die in

Absicht der Herbeiführung von Scheinlegalität gesetzten Akte des Milosevic- Regimes werden hingegen im Zuge der jeweiligen außenpolitischen Interessen der einzelnen Staaten bzw. der Konfliktstruktur der internationalen Beziehungen (USA - EU - Rußland) völlig akzeptiert oder zum Teil abgelehnt, wie auch die schwankende Haltung gegenüber Montenegro vor und nach dem Sturz Milosevics zeigt.

- Der durch die serbische Verfassung 1990, die Bundesverfassung 1992 und das Autonomiestatut der Vojvodina 1991 geschaffenen "Scheinlegalität" kann in der Transformationsphase der Macht, in der Serbien zur Zeit steht, allerdings auch verschiedene Funktionen zukommen, die im weiteren Verlauf der Gesamtstudie noch weiter herausgearbeitet werden müssen.

II. Der gegenwärtige Zustand: "Drei Rechtsräume"

A. Die BRJ zwischen Integration und Disintegration

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt haben sich aufgrund der verschiedenen politischen Entwicklungen seit 1990/1992 im wesentlichen drei verschiedene Rechtsräume herausgebildet, die in unterschiedlicher Integrationsdichte zueinander in Beziehung stehen.

a) Jugoslawien/inneres Serbien + Vojvodina:

Das Territorium des inneren Serbien und der Vojvodina bildet einen bis heute weitgehendst integriert gebliebenen Rechtsraum. Für diesen räumlichen Geltungsbereich sind die Bundesverfassung 1992, die Republikverfassung 1990 und serbische Gesetze sowie das Autonomiestatut 1991 in Geltung und werden - trotz normativer Widersprüche, wie im folgenden noch angesprochen - weitgehendst befolgt. Bis 1990 hatte die SAP Vojvodina - wie der Kosovo - mit einer eigenen Verfassung, Gesetzgebungshoheit, und einer institutionellen Struktur bestehend aus Parlament, Regierung, Oberstem Gericht und Verfassungsgericht einen im internationalen

Vergleich sehr hohen Grad an Territorialautonomie. Die Zusammenleben der multikulturellen Gesellschaft mit den größten ethnischen Gruppen, den Serben, Ungarn, Bunjevci- Kroaten, Ruthenen und vielen kleineren anderen galt als vorbildlich. Mit der serbischen Verfassung 1990 und dem Autonomiestatut 1991 wurde - unter Bruch der geltenden jugoslawischen Bundesverfassung 1974 - zwar der Status der Territorialautonomie dem Namen nach beibehalten, aber die Verfassungs- und Gesetzgebungshoheit beseitigt, das Parlament zu einem beratenden Organ degradiert und auch die autonome Gerichtsbarkeit abgeschafft. Auch im Bereich des Minderheitenschutzes kam es durch die serbische Republiksgesetzgebung (z. B. das serbische Amtssprachengesetz 1991) zu einer weitgehenden Aushöhlung bzw. normativen Widersprüchen mit der Verfassung und dem Autonomiestatut. Trotz alledem blieben in der Vojvodina Boykottmaßnahmen und sonstige Widerstände gegen jugo-serbisches Recht vereinzelt.

Die Region des Sandzak war und ist im bestehenden Rechtsrahmen staatsrechtlich bis heute nicht anerkannt. Zur Zeit läuft ein Verfahren vor dem serbischen Verfassungsgericht, allein die Nennung des Namens "Sandzak" in einem Gemeindestatut für verfassungswidrig zu erklären. Auf die politischen Forderungen nach Autonomie bis hin zur Sezession wird noch im folgenden eingegangen.

b) Jugoslawien/Serbien - Montenegro:

Nach dem Bruch innerhalb des Milosevic-Regimes zwischen Milosevic und seiner montenegrinischen Marionette Bulatovic und Djukanovic kam es zwischen den beiden Teilrepubliken der BRJ zu einer immer größeren Desintegration des gemeinsamen Rechts- wie auch politischen Systems:

- Als Folge der Wahlen von 1998, bei denen die Dreiparteien Koalition von Milo Djukanovic den Sieg davontrug, akzeptierte Belgrad nicht die Nominierung der neuen Abgeordneten aus Montenegro für die zweite Kammer, den Rat der Republiken. Im Gegenzug stellte die Dreierkoalition von Djukanovic ihre Mitwirkung im Bundesparlament ein, so daß nur noch eine kleine Gruppe von Milosevic treuen montenegrinischen Abgeordneten weiterhin dort vertreten war.
- Der Widersacher von Djukanovic, Momir Bulatovic (SNP – Sozialistische Volkspartei) wurde 1998 zum jugoslawischen Ministerpräsidenten ernannt, einen Posten den er bis Oktober 2000 innehatte. Bulatovic fungierte in dieser Rolle als montenegrinisches Feigenblatt und Marionette von Milosevic.

- Seit Ende 1998 bis zum Sturz Milosevics wurde Djukanovic nicht zu den Treffen des Federal Security Council eingeladen, d.h. er hatte auch keinerlei Mitspracherecht bei bedeutenden Angelegenheiten wie z. B. in Fragen der jugoslawischen Armee.
- seit dem Frühjahr 1999 verlangt Montenegro von Ausländern kein jugoslawisches Visum mehr;
- seit August 1999 gibt es neben den weiter bestehenden jugoslawischen Grenzkontrollen eigene von montenegrinischer Polizei geführte Zollstationen;
- Seit Ende 1998 finden keine finanziellen Transaktionen zwischen montenegrinischem und jugoslawischem Haushalt mehr statt;
- Als 1999 montenegrinische Beamte von der Arbeit der jugoslawischen Zentralbank ausgeschlossen wurden, reagierte Montenegro im November 1999 mit der Gründung der "Monetary Council of the National Bank of Montenegro" als eigener Zentralbank. Die jugoslawische Zentralbank wird nicht mehr anerkannt. Weiters wurde in Montenegro die D-Mark als offizielle Zweitwährung eingeführt. Seit November 2000 ist in Montenegro die DM die einzige offizielle Währung.
- Die Regierung von Montenegro sah die Außenpolitik Jugoslawiens nicht mehr als die ihre an und akzeptierte die Vertretung durch jugoslawische Diplomaten nicht mehr. In Folge nahm z.B. im Juni 2000 der montenegrinische Außenminister an einer Sitzung des UN-Sicherheitsrates teil und es wurden "Botschafter" nach Washington, London, Rom, Brüssel, Berlin, Ljubljana und Sarajevo entsandt;
- nach den Änderungen der Bundesverfassung beschloß die montenegrinische Regierung im Juli 2000 eine Resolution zum "Schutz der Rechte und Interessen ihrer Bürger." Nach dieser Resolution werden keinerlei jugoslawische legislative Akte ohne Anwesenheit der "rechtmäßigen und legalen Vertreter" Montenegros mehr anerkannt;
- Djukanovic und seine Koalition boykottierten die Wahlen zum Bundesparlament im Dezember 2000.

Somit ist ersichtlich, daß weite Teile der Außen- und Sicherheitspolitik sowie das gesamte Finanzsystem als wesentliche Elemente eines Bundesstaates desintegriert sind. Die Frage der endgültigen Disintegration der BRJ durch die Unabhängigkeit/Sezession einer der beiden föderativen Einheiten oder ihre erneute Reintegration als Föderation/Konföderation wird im folgenden unter B. als politische Option zu behandeln sein.

c) Jugoslawien/Serbien - Kosovo:

Mit der UN-Sicherheitsratsresolution 1244 wurde einerseits die territoriale Integrität und Souveränität der BRJ völkerrechtlich bestätigt, andererseits für das Kosovo aber eine "substantial autonomy and meaningful self-administration" vorgesehen und dieses unter UN-Administration gestellt. Der "Sinn" dieses juristisch-politischen Formelkompromisses besteht darin, die ungelöste Statusfrage als eine der "Ursachen" des militärischen Konflikts auch weiterhin in Schwebe halten zu können.

Die rechtliche Situation stellt sich als eine aus mehreren Rechtsschichten bestehende Normenpyramide dar, in der Völkerrecht, altes jugoslawisches und neues von der UN-Administration gesetztes Recht ineinanderfließen. In Umkehrung der sonst in einem Bundesstaat üblichen Normenhierarchie übt nun aber die UNMIK für den territorialen Geltungsbereich des Kosovo die oberste und gesamte legislative, exekutive und judikative Gewalt aus. Der Special Representative hat selbst die Normsetzungskompetenz, die er in Form von "regulations" und "administrative directives" ausübt. Gemäß Reg. 59/2000 gilt jenes Recht, daß am 22. März 1989 (zum Unterschied zu vorherigen Reg. 1/1999) in Kraft war. Späteres jugoslawisches oder serbisches Recht kommt nur mehr subsidiär zur Anwendung. Durch diese Änderung wurde scheinbar der Kritik Rechnung getragen, daß der Kosovo in der Zeit zwischen 1989 und 1999 durch die Aufhebung des Autonomiestatuts keinen Einfluß auf die Rechtsetzung hatte. Weiters ist zwar die jugoslawische und serbische Rechtsordnung zu respektieren, d. h. anzuwenden, aber nur soweit diese nicht mit den international anerkannten Menschenrechten oder den durch den Special Representative erlassenen "regulations" in Widerspruch steht. Dementsprechend hat er auch die Kompetenz, bestehende jugoslawische oder serbische Gesetze - für den territorialen Geltungsbereich des Kosovo ! - aufzuheben oder abzuändern. Darüber hinaus ernennt er alle Amtsträger bzw. kann er diese auch wieder ihres Amtes entheben.

Was nun die institutionelle Struktur betrifft, so sind territorial die Gemeindeebene und die Ebene der Gesamtprovinz und dabei die UNMIK als "central authority", die Joint Interim Administrative Structure mit dem Interim Administrative Council and Administrative Departments und der Local Administration zu unterscheiden. Die local administration wird wiederum von einem Municipal Administrative Board, das von einem UNMIK Municipal Administrator geführt wird, ausgeübt und von einem Municipal Council, der der Einwohner der

Gemeinde repräsentieren soll, beraten. Daneben ist als höchstes repräsentatives Organ der Gemeinde eine Municipal Assembly vorgesehen, die direkt gewählt wird und sich ein Statut gibt. Die Assembly ernennt einen Chief Executive Officer und einen Board of Directors als Vorsteher der municipal departments. Der Special Representative bleibt aber oberstes Aufsichtsorgan mit umfassenden Befugnissen. Auf Gemeindeebene gibt es somit eine Parallelstrukturen. Zum einen gibt es die UNMIK-Institutionen und zum anderen sind "kosovarische" Institutionen mit der Reg. 45/2000 geschaffen worden. Die UNMIK Institutionen dienen vor allem dazu, dem Special Representative bei der Kontrollfunktion zu helfen und andererseits den neu geschaffenen Institutionen Hilfe bei der Ausübung ihrer Kompetenzen zu geben.

Auch die Judikative ist auf diese beiden territorialen Ebenen aufgeteilt, nachdem mit Reg. 5/1999 als "Ersatz" für einen Obersten Gerichtshof ein ad hoc court of final appeal und ein ad hoc office of the public prosecutor eingerichtet worden waren.

Jugoslawische bzw. serbische Organe haben damit keine Möglichkeit mehr, jugoslawisches oder serbisches Recht auf dem Territorium des Kosovo anzuwenden.

Auch wenn daher völkerrechtlich das Kosovo weiterhin als Teil der BRJ (aber deshalb nicht unbedingt auch Serbiens!) angesehen wird, sind die Rechtsordnungen Jugoslawiens/ Serbiens und des Kosovo was ihre Rechtsquellen wie ihre institutionelle Struktur betrifft, so weit desintegriert, daß das Kosovo unter UN-Administration damit de facto ein unabhängiges rechtliches Gebilde darstellt, dem - im übrigen seit 1991 - nur eines fehlt: die völkerrechtlich nicht konstitutive, sondern bloß deklarative Anerkennung als unabhängiger Staat.

B. Wer erhebt welche politischen Forderungen ?

Nach der Beschreibung der unterschiedlich weit gehenden rechtlichen Desintegrationsprozesse stellt sich nunmehr die Frage nach den politischen Vorstellungen für die staatsrechtliche Ordnung auf dem Territorium der BRJ wie der gesamten Region.

In einem ersten Schritt werden - um die entsprechenden Forderungen einordnen und abschließend bewerten zu können - daher die idealtypischen Möglichkeiten expliziert:

- Jugo-Serbien als dezentralisierter Einheitsstaat

- BRJ als bi-föderaler Staat: in dessen Rahmen
 - Implementierung der serbischen Verfassung 1990:
durch Gemeindeselbstverwaltung und Kultur-/Personalautonomie;
 - Wiederherstellung der Autonomie von 1974:
durch Territorialautonomie für Kosovo, Vojvodina, und unter Umständen auch für die Regionen Sandzak, Sumadija und Südserbien;
Diese Variante könnte bei entsprechender institutioneller Ausgestaltung und Kompetenzverteilung bereits in die Variante des

- Regionalstaates nach italienischem oder spanischen Modell übergehen;

- Ausbau der föderativen/konföderativen Struktur: Kosovo, Vojvodina und gegebenenfalls anderen Regionen wird neben Montenegro der Status einer gleichberechtigten föderalen Einheit gegeben; staatsrechtlich unterscheidet sich diese Variante nur in Nuancen der Kompetenzverteilung und durch die institutionelle Integration auf kon/föderativer Ebene (psychologisch hätte dieses Modell allerdings den Beigeschmack der Wiederherstellung der kon/föderativen Verfassung von 1974, die von serbischen Juristen und Intellektuellen (Memorandum) ja als Wurzel der "serbischen Frage" und Diskriminierung Serbiens in der Föderation angesehen worden war);

- Staatsrechtliche Trennung in (zumindest) drei unabhängige Staaten: Serbien, Montenegro, Kosovo
 - unter Beibehaltung der bisherigen Grenzen: Keiner (!) dieser drei Staaten wäre aber davor gefeit, entlang ethnischer Kriterien weiter auseinanderzufallen;
 - mit Änderung der Grenzen und dadurch entstehenden "Gebietsabtausch" entlang ethnischer Kriterien über die BRJ hinaus unter Einbezug Bosnien - Herzegowinas und Makedoniens: z.B. Für den Verlust des ganzen oder zumindest des Großteils des Kosovo erhält die bosnische Republika Srpska das Recht, sich an Serbien

anzuschließen (aber auch dadurch könnten ohne zusätzlichen Bevölkerungsaustausch keine ethnisch homogenen Territorien geschaffen werden);

- Bildung einer kleinen oder großen Balkankonföderation nach (!) der staatsrechtlichen Trennung von Montenegro und Kosovo;
- Der Einfluß des *regional approach* im Rahmen des EU-Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses;

Die von verschiedenen politischen Akteuren, insbesondere politischen Parteien und Repräsentanten ethnischer Gruppen sowie der internationalen Gemeinschaft, erhobenen politischen Forderungen sind daher im folgenden im weiteren Verlauf der Gutachtenserstellung vor dem Hintergrund dieser idealtypischen Möglichkeiten im Hinblick auf ihre

- a) völker- und verfassungsrechtliche Konformität
- b) realpolitische Machbarkeit
- c) und daraus resultierende konflikteskalierende oder -minimierende Wirkung hin zu untersuchen.

Vor diesem Hintergrund schließlich können Wege und Instrumente zur Stabilisierung, Demokratisierung und Assoziierung der gesamten Region entwickelt werden.