



Auswärtiges Amt

C·A·P



Arbeitsgruppe Balkan

„Neuordnung von Staat und Nation in Jugoslawien“

Berlin, 26. Februar 2001

Gutachten

Serbien und Vojvodina

von Dr. Jelena Volic-Hellbusch

Kooperationsveranstaltung:

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

Dr. Jelena Volic-Hellbusch

Serbien und Vojvodina

Bestandsaufnahme der konstitutionellen Ordnung und
Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat, Regional- und
Kommunalverwaltung in Serbien

BERLIN, FEBRUAR 2000

1. VOJVODINA

1.1 Lage

Vojvodina liegt in der Pannonia-Ebene, im nordöstlichen Teil Jugoslawien, an der Jugoslawien-Ungarn-Rumänien Grenze. Wegen ihrer Lage und des Flachlandreliefs stellt Vojvodina einen Teil der Naturbrücke dar, die Mittel- und Westeuropa mit Balkan und dem Nahen Osten verbindet.

1.2 Größe

Vojvodina umfasst Oberfläche von km², was zum mehr als Oberfläche Montenegro (13.812 die Größe von (20.251km²) und Mazedonien (25.713 sehr nach einer Oberfläche von Niederlanden (total km²), der Schweiz km²) und Dänemark km²) ist.



die
21.506
Vergleich,
von
km²), fast
Slowenien
km²), und
Hälfte der
40.844
(41.288
(43.069

1.3 Bevölkerung

Nach der Völkerzählung aus April 1991 hat Vojvodina 2.012.517 Einwohner. Trotz einer negativen Geburtsrate, ist die Zahl der Einwohner im letzten Jahrzehnt durch Immigration, vorwiegend serbischer Flüchtlinge und Immigranten aus Kroatien und Bosnien gestiegen. Schätzungsweise gibt es in Vojvodina bis zu 400.000 Flüchtlinge und Immigranten, davon in der Hauptstadt Novi Sad mehr als 100.000. Die Volkszählung sollte im April 2001 stattfinden, wurde inzwischen aber in die zweite Jahreshälfte verlegt.

1.4 Nationalstruktur 1991

Serben	1.151.353	57%
Ungaren	340.946	16.94%
Kroaten	97.644	4.85%
Slowaken	63.941	3.17%
Montenegriner	44.721	2.22%
Rumänen	38.831	1.92%
Rusinen	17.887	0.88%
Mazedonier	16.641	0.82%
Jugoslawen	168.859	8.39%
die Übrigen	71.703	3.56%

1.5 Aus der Geschichte

In der Zeitspanne vom 1529 bis 1718 stand Gebiet der heutigen Vojvodina unter türkischer Regierung. Die Befreiung und das Zurückdrängen der Türken auf Balkan ist nach langdauerndem Kriegsführen mit österreichischen Waffen verwirklicht. Nach einem erfolglosen Durchbruch auf Balkan, zogen die Serben von Kosovo (gegen 30.000 Familien) im Jahre 1690 mit der österreichischen Armee über Save und Donau zurück. Der Wiener Hof garantierte ihnen die Befreiung von Hauptfeudalpflichten, die Religionsfreiheit und Autonomie im Sinne von kirchlich-volkstümlichen Geschäften (Privilegien). Zum Gegendienst waren sie als Grenzsoldaten ein Teil der Schutzmauer gegen die Türken. Als Soldaten führten sie Kriege für österreichische Interessen im ganzen Europa.

XVIII Jh. - Österreich legt Urban- und Zivilisationsfundamente.

Nach dem Krieg mit den Türken war das Gebiet von Vojvodina devastiert, schwach besiedelt, sumpfig und ungesund. Die österreichische Behörde begann große Unternehmungen, mit dem Ziele, hier eine vorbildliche, wirtschaftlich aktive Provinz für die Deckung zahlreichen finanziellen Bedarfes zu schaffen. Es beginnt der Prozess der breiten Kolonisierung. Außer Serben besiedelten das Gebiet: die Deutschen, Ungaren, Kroaten, Slowaken, Rusinen, Rumänen, Juden und andere Völkerguppen. Außer ethnischem wurde Vojvodina auch zum Urbanphänomen, da die österreichischen Behörden in dem Planbau und der Rekonstruktion einiger Hunderten von Siedlungen große Schritte machten. Das ganze Vorhaben war von Experten durchgeführt, energisch, konsequent und im kurzen Zeitabschnitt.

Vojvodina im Rahmen der Habsburger Monarchie bis 1867

Anfangs des XIX. Jahrhunderts konsolidierte sich Vojvodina in eine spezifische Mehrvölkergemeinschaft, in der keine von drei größten Gruppen die Mehrheit besaß. Trotz großer Toleranz in der Politik des Wiener Hofes im Bezug auf die nationale und religiöse Zugehörigkeit waren die Deutschen mehr favorisiert (bei der Kolonisierung und dem Dienstfortgang). Die Serben genossen Personalautonomie bezüglich einiger Kultur- und Regionsrechte. Sie forderten territoriale und politische Autonomie. Sie waren regierungstreu, und nahmen oft an den Kriegen für Interesse des Hofes teil, und waren oft die Werkzeuge in seiner Politik der Entgegensetzung eines Volkes zu dem anderen (z.B. der Kampf gegen Forderungen des ungarischen Volkes in der Revolution 1848). - Auf die serbische Forderung aus Mai 1848 wurde mit dem Kaiserdekret aus dem Jahre 1849 Herzogtum Serbien und Tamisch Banat (auf dem Boden von Vojvodina) - Autonomgebiet - Kronland - gegründet, in dem die Serben keine Mehrheit darstellten. Es existierte bis 1860.

Vojvodina in der Doppelmonarchie vom 1867 - 1918

In Ungarn genoss Vojvodina keinen besonderen Status, aber das Gebiet fühlte sich als territoriale Besonderheit (Delvidek) und gehörte in die Reihe der höchst entwickelten Regionen. Der Prozess der starken Ungarisierung wird durchgeführt, in der ersten Linie durch die Benutzung des Staatapparates, der Armee, der Schule, der Krediten und des Wahlsystems. Trotzdem blieb aber das gesamte ethnische Bild von Vojvodina wesentlich ungeändert.

Anschluss an Serbien im Jahre 1918

Die von Serben, Kroaten und anderen Slawen aus Banat, Backa und Baranja konstituierte Volksversammlung tagte am 12.X.1918. in Novi Sad und kam zum Entschluss, die Region an Serbien zu binden, was später durch Friedensvertrag von Trianon auch international akzeptiert wurde.

Autonomiebestrebungen zwischen den Weltkriegen

Wegen der wirtschaftlichen Exploitation und politischen Vernachlässigung von Vojvodina einigten sich in den Dreißigen Jahren verschiedene politische Parteien auf das Programm der Autonomie von Vojvodina und zum ersten Mal die politische Subjektivität von Vojvodina als ein Bedarf aller ihren Einwohner (nicht nur einigen Volksgruppen) definiert und gefordert wurde, und zwar aus demokratischen, wirtschaftlichen und kulturellen Gründen.

Anschluss an Serbien im Jahre 1945

Im Jahre 1945 beendete Vojvodina den II. Weltkrieg mit eigenen Organen der militärischen und Zivilbehörde auf dem eigenen Territorium, die Behörde war nicht Serbien, sondern Jugoslawien unterworfen. Volks Teilnehmerversammlung von Vojvodina machte am 31.VII.1945. folgenden Entschluss: Vojvodina, als autonome Provinz zum Bestandteil des föderalen Serbiens im Rahmen Demokratisch-Föderativen Jugoslawiens zu erklären, was II AVNOJ Konferenz im August desselben Jahres akzeptierte. Im September wurde diese Entscheidung seitens Versammlung Serbiens akzeptiert. Der Status von Vojvodina - als autonome Provinz in der Struktur der Volksrepublik Serbien und des Demokratisch - Föderativen Jugoslawiens wurde in der Verfassung Jugoslawiens, Serbiens und im Statut von Vojvodina anerkannt worden. Die Autonomierahmen waren jedoch sehr eng, die gegenseitigen Beziehungen sind also nicht vorher und nicht auf entsprechende Weise determiniert.

Wechsel der ethnischen Struktur nach 1944

Durch die Emigration und Vertreibung der bis 400.000 Deutschen, durch Kolonisierung und Immigration wechselte sich das 150 Jahre alte ethnische Bild von Vojvodina, in welcher kein Volk dominierte, wesentlich zu Gunsten der Serben. Trotzdem bewahrte Vojvodina die Eigentümlichkeit der Mehrvölkergemeinschaft.

2. VERFASSUNGSRECHTLICHE ENTWICKLUNG

2.1. KONSTITUTIONELLE ORDNUNG SEIT 1945

Nach dem Sieg der Koalition Marschall Titos folgte der Kampf um Abbau der politischen Ordnung aus der Vorkriegszeit. Jugoslawien war „die fünfte Siegermacht“, gehörte aber zur Einflusszone des entstehenden sowjetischen Imperiums.

Verfassung von 1946

Die ersten verfassungsrechtlichen Bestimmungen über Autonomien in der Nachkriegszeit sind in der Verfassung der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien von 1946 festgeschrieben. Die FNRJ ist nach dieser Verfassung als Bund 6 Volksrepubliken definiert worden. Im Artikel 2. stand aber ausdrücklich: „Im Rahmen der Volksrepublik Serbien sind auch die Autonome Provinz Vojvodina und Autonomes Kosovo-Metohija Gebiet“. Die näheren Bestimmungen finden sich in der Verfassung der Volksrepublik Serbien, Vojvodina hatte auch noch ein Statut als Grundakt.

Verfassungsgesetz von 1953

Nach der Konsolidierung des jugoslawischen Staates folgte im Jahr 1953 die erste konstitutionelle Reform, die eine Dezentralisierung der Staatsfunktionen zum Ziel hatte, aber auch die Einführung des Prinzips der Selbstverwaltung, die sich nicht lediglich auf Rolle und Funktion der Betriebsräte bezog, sondern auch auf neue Rolle und Kompetenzen der Gemeinden, Städte, Volksrepubliken, der Provinz Vojvodina und Kosovo-Metohija Gebietes. Im Artikel 113 sind die „Rechte auf Selbstverwaltung der Autonomen Provinz Vojvodina und des Autonomen Gebietes Kosovo-Metohija ausdrücklich gewährleistet.“ Weiterhin bestätigte das Verfassungsgesetz die oberste Staatsgewalt der Versammlungen in Autonomien, sowie das Recht nach einem Statut.



Verfassung von 1963

Die neue Verfassung bestätigte den proklamierten politischen Kurs und koppelte die Autonomien an die Verfassung Jugoslawiens. Eine Änderung des Status wäre nur unter Zustimmung der föderalen Organe möglich gewesen. Kosovo wurde zur Autonomen Provinz.

Amandmane von 1968

Die Verfassungsänderungen aus dem Jahr 1963 prägten weiter die Rolle der Provinzen in der Föderation aus. Amandman VII. definierte SFRJ (Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien) als Bund bestehend aus Sozialistischen Republiken „.... und Serbien samt Sozialistische Autonome Provinz Vojvodina und SAP Kosovo“. Nach dem Amandman VIII. delegierte jede der 6 Republiken je 20 Abgeordnete in den Bundesrat, die Provinzen je 10 Abgeordnete.

Verfassung von 1974

Diese Verfassung sanktionierte rechtlich bereits vorgenommene Änderungen. Autonome Provinzen verabschiedeten ihre eigenen Verfassungen.

2.2.. KONSTITUTIONELLE ORDNUNG SEIT 1990

Der heutige jugoslawische Staat besteht in formaler Hinsicht aus ehemaligen Teilrepubliken Serbien und Montenegro, sowie aus den ehemaligen Autonomen Provinzen, nämlich Vojvodina und Kosovo und Metohija.

Ungeachtet dessen, wie sich der Status, des heute von internationaler Gemeinschaft verwalteten Kosovo, in der Zukunft ändert, soll man an dieser Stelle die verfassungsrechtlichen Entwicklungen seit 1974 analysieren.

Nach der Proklamation der Verfassung aus dem Jahre 1974 wurden die 6 jugoslawischen Teilrepubliken und 2 autonomen Provinzen in vieler Hinsicht gleichgestellt. Diese Verfassung würdigte das Prinzip des wirtschaftlichen Ausgleichs zwischen Republiken und autonomen Provinzen, sowie ihrer Eigenverantwortung auf vielen Ebenen.

Auch autonome Provinzen verfügten über einen ausgearbeiteten Staatsapparat, regelten eigenständig die Gesetzgebung, waren auch in Gerichtsfragen völlig autonom. Der Grundakt in beiden Provinzen war die jeweilige Verfassung, oberste Gerichtsinstanz das Verfassungsgericht. Nach Verfassung von 1974 waren sowohl Republiken, als auch Vojvodina und Kosovo und Metohija direkt in der jugoslawischen Föderation vertreten, obwohl sie gleichzeitig Bestandteile Serbiens waren. Dieser Punkt war Ausgang für eine heftige Diskussion in Serbien Ende 80er Jahre, die darauf zielte, die Autonomie der Provinzen als eine „innere Angelegenheit“ Serbiens zu behandeln, aber gleichzeitig auf Einfluss und Gewicht der Provinzen im Bund nicht verzichten zu müssen. Dies führte unter anderem zur Auflösung des ehemaligen Jugoslawiens. Serbien und Montenegro schlossen sich 1992 zur Bundesrepublik Jugoslawien zusammen, die erst nach der Wende 2000 offiziell anerkannt wurde.

Verfassung vom 1990

Nach der Verfassung Serbiens vom 1990 wurde die Autonomie von Vojvodina und Kosovo und Metohija praktisch abgeschaffen. Im Kosovo-Fall ging es bereits im Jahre 1990 zu einer formellen Suspension der Autonomie und der legitim gewählten Provinzorgane.

Durch zahlreiche Gesetz- und Beschlussänderungen 1990-1992 wurde anschließend auch die Ausübung der Autonomiekompetenzen der Organe in Vojvodina an die Zentralorgane Serbiens übertragen.

Das Provinzparlament wurde zu einer Dekoration und debattierte ausschließlich über sogenannte „Informationen zur Lage in der Landwirtschaft“, ohne darauf irgendeinen Einfluss nehmen zu können.

Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat und Provinz

Die Verfassung Serbiens erwähnt nur oberflächlich die Autonomie der Provinzen, indem es rechtlich zulässig ist, die Kompetenzen in einigen Bereichen auf die Provinzorgane (Versammlung und Exekutivausschuss) zu übertragen.

Dies könnte, rein theoretisch, nur im Parlament Serbiens kraft eines qualifizierten Beschlusses geschehen. In der Praxis ist es weder in Milosevic-Ära noch nach der demokratischen Wende geschehen.

Relevant seien die verfassungsrechtlichen Bestimmungen, aufgrund dessen, daß die Verfassung nur nach einem aufwendigen und komplizierten Verfahren geändert werden kann.

Verfassung der Republik Serbien beinhaltet folgende ausdrückliche Bestimmungen über Autonome Provinzen (Territoriale Zusammensetzung des Landes)

Artikel 108.

Autonome Provinzen werden aufgrund besonderer geschichtlicher, ethnischer, kultureller und anderer regionaler Eigenschaften gebildet.

Rechte und Pflichten des Bürgers werden in der Autonomen Provinz im Rahmen dieser Verfassung und der Gesetze verwirklicht.

Die Gebiete der Autonomen Provinz werden kraft Gesetzes festgelegt.

Artikel 109.

Über ihre Organe Autonome Provinz:

- 1. verabschiedet das Programm der wirtschaftlichen, technologischen, demographischen, regionalen und sozialen Entwicklung, Entwicklung der Agrarwirtschaft und des Dorfes, sowie dessen Durchführungsmaßnahmen, im Rahmen der Planung der Republik Serbien;*
- 2. verabschiedet en Haushalt und Jahresrechnung*
- 3. verabschiedet aufgrund der Verfassung und der Gesetze Beschlüsse und andere allgemeine Akte zur Regulierung einzelner Fragen von Interesse für die Bürger in der Autonomen Provinz in Bereichen der Kultur, Ausbildung, Sprach- und Schriftgebrauch, öffentliche Meinungsbildung, Gesundheits- und Sozialschutz, allgemeiner Kinderschutz, Umweltschutz, Urbanismus, sowie in anderen Bereichen im Rahmen des Gesetzes*
- 4. sorgt für Durchführung der Gesetze der Republik Serbien falls diese Aufgabe auf Autonome Provinz übertragen wird, verabschiedet weiterhin die Akten zur Durchführung anderer Akte vom Interesse für die Provinz*
- 5. bildet Organe, Organisationen und Dienste der Autonomen Provinz und reguliert deren innere Organisation und Funktion*
- 6. sorgt für andere Staatsfunktionen im Rahmen der Verfassung und des Gesetzes, sowie im Rahmen des Status der Autonomen Provinz*

*Republik Serbien kann kraft Gesetzes die Ausübung eigener Aufgaben auf Autonome Provinz übertragen, sowie die dafür notwendigen Finanzmitteln
Die Einnahmen der Autonomen Provinz sind durch Gesetz festgesetzt.*

Artikel 110.

Statut der Autonomen Provinz ist der oberste Akt, der aufgrund der Verfassung und im Rahmen des Gesetzes, die Kompetenzen, Wahlbestimmungen, innere Organisation und Funktion ihrer Organe reguliert.

Statut der Autonomen Provinz wird von der Versammlung der Autonomen Provinz, unter vorheriger Zustimmung der Volksversammlung der Republik Serbien, verabschiedet.

Die Abgeordneten der Versammlung der Autonomen Provinz können für geäußerte Meinung oder Stimmendenscheide in der Versammlung nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Die gleiche Immunität ist auch den Mitgliedern des Geschäftsführenden Ausschusses eingeräumt.

Artikel 111.

Die Organen der Autonomen Provinz sind Versammlung, Geschäftsführender Rat und Verwaltungsorgane. Die Versammlung bilden Abgeordnete, gewählt auf unmittelbaren und freien Wahlen.

Artikel 112.

Sollte ein Organ der Autonomen Provinz, trotz einer Warnung des entsprechenden Organs der Republik, eines Aktes oder eines Beschlusses Durchführung nicht sicherstellen, übernimmt dann die Republik unmittelbare Durchführungsrechte.

3. DIE POLITISCHE DEBATTE ÜBER DIE AUTONOMIE UND DEZENTRALISIERUNG

Im öffentlichen Diskurs konzentrierten sich Gedanken um Autonomie in grundsätzlich zwei entgegengesetzte Lager, was gerade nach der Wende in Belgrad langsam zur Geltung kommt.

Dies gilt sowohl für die Frage der Vojvodina und deren Autonomie, aber auch für die Frage der Kompetenzen der lokalen Gebietskörperschaften. Diese Debatte wird ideologisch in keinem „rechts-mitte-links“ Rahmen geführt, vielmehr wird dabei die nationale Komponente geltend gemacht. Eine Reihe der politischen Subjekte setzt sich für Bildung des serbischen Nationalstaates ein, schöpft das Ideenkatalog aus der Theorie und Praxis der Fünften Republik in Frankreich und besteht darauf, daß nur ein zentralistisch organisierter Staat in Frage käme. Nationale Interessen hätten nach diesen Auffassungen den Vorrang und erst wenn diese sichergestellt werden, könnten andere Fragen an die Tagesordnung kommen.

Im sogenannten „bürgerlichen Lager der Mitte“ bildet sich eine andere Auffassung heraus, die den Aufbau des Staates „von unten“ bevorzugt, sich für weitgehende Rechte auf Selbstverwaltung der Kommunen und Städte einsetzt. Dezentralisierung des Staates beziehe sich nur auf lokale Gebietskörperschaften, eine weitgehende Autonomie für Vojvodina und/oder andere Regionen wäre damit überflüssig.

Die autonomistischen Auffassungen in Vojvodina plädieren aber für ein Sonderstatus für Vojvodina in Serbien, ungeachtet dessen, wie das Land in Zukunft aussehen sollte. Jede Regionalpolitik, die Vojvodina mit anderen Regionen in Serbien gleichstellt, wird kategorisch abgelehnt.

3.1. AUTONOMISTISCHE AUFFASSUNGEN

Eine radikale Position versucht die **Liga der Sozialdemokraten der Vojvodina** (LSV) zu vertreten, die sich seit 1999 für ein föderales Serbien einsetzt, in welchem sowohl Vojvodina als auch Kosovo als Teilrepubliken fungieren sollten. Zum Parteitag im 2000 wurde ein Dokument mit dem Titel „Für Republik Vojvodina“ verabschiedet.

Für weitgehende Autonomie (entsprechend der verfassungsrechtlichen Lage von 1974) setzen sich mehrere einflussreiche Verbände, sowie die sozialdemokratisch profilierte **Reformpartei** und die **Koalition Vojvodina**.

Für die politischen Parteien der Ungarn in Vojvodina ist eine Personalautonomie der Ungarn von größerer Bedeutung als die Territorialautonomie der Vojvodina. Die Regierung in Budapest unterstützt wohl die Position, die am stärksten vom **Bündnis der Ungarn in der Vojvodina** (SVM) vertreten ist.

Seit Anfang 2000 hat sich auch die **Demokratische Partei** als Träger einer autonomistischen Idee profiliert, indem sich der Landesverband der DP in Vojvodina zum Gesamtparteitag mit einer „Deklaration über Vojvodina nach der Wende“ durchgesetzt hat. Diese Position wäre in vieler Hinsicht mit dem modernen deutschen Föderalismus vergleichbar.

Eine Reihe der Parteien, Bürgerinitiativen und Vereine schloss sich um eine gemeinsame Plattform und formulierte 1997 einen gemeinsamen Vorschlag für verfassungsrechtliche Statusänderung der Vojvodina. Trotzdem daß die LSV und Demokraten dieses Dokument nicht unterzeichneten, gilt dieses Dokument immer noch als politisch relevant.

3.2. ZENTRALISTISCHE AUFFASSUNGEN

Die meisten entgegengesetzten Auffassungen gehen von anderen Staatskonzepten aus. So plädiert z.B. die heute einflussreichste **Demokratische Partei Serbiens** (DSS, Kostunica) für eine Neudefinition Serbiens als Nationalstaates und für ein Serbien der Regionen, die mehr oder weniger einer obersten Staatsgewalt untergeordnet sein dürften. Als Beispiele werden Spanien oder sogar Frankreich genannt.

Ähnlich wie DSS wirbt die **Serbische Erneuerungsbewegung** (SPO), die nach der Wende als außerparlamentarische Opposition in den politischen Abgrund gedrängt wurde.

Eine völlige Abschaffung der Autonomie fordert die **Serbische Radikale Partei** des ultranationalsten Seseljs.

Sozialistische Partei Serbiens setzt sich heute merkwürdigerweise für Nutzung der bestehenden verfassungsrechtlichen Möglichkeiten, eine Autonomie der Vojvodina zur Geltung bringen zu lassen.

3.3. SERBIEN DER REGIONEN

In der vereinfachten öffentlichen Diskussion, die für Serbien in dieser Phase der Transition üblich ist, wird die Dezentralisierung regelmäßig mit Regionalisierung gleichgestellt. Ein ideales Modell existiert aber nicht, daher wäre es notwendig zu einer Übergangslösung zu kommen, die den Bedürfnissen gerecht wird, also nicht über die realen Bedingungen und Möglichkeiten hinaus.

Eine Reihe der Theoretiker beteiligte sich an der Diskussion über die Neugestaltung Serbiens. Nicht alle Beiträge zu diesem Themenkomplex sind ideologiefrei, sehr oft handelt es sich um Vorschläge, die aus dem Umfeld eines bestimmten politischen Akteurs kommen.

In den letzten Jahren wurden mehrere Konzepte für einen „Regionalstaat“ vorgestellt. In einem der neulich vorgestellten Modelle versucht der prominente Rechtswissenschaftler Dejan Janca (Novi Sad), die autonomistische und zentralistische Auffassungen näher zu bringen und ein optimales Konzept zu entwickeln.

Es handelt sich um einen Regionalstaat mit einer vierstufigen politisch-territorialen Struktur.

- Die Regionen haben Merkmale eines Bundesgliedes, verfügen aber nicht über eigene Souveränität.
- Die Kriterien für die Bildung der Regionen beruhen auf geschichtlichen, kulturellen, ethnologischen und anderen Kriterien; eine verhältnismäßig vergleichbare Zahl der Einwohner in einzelnen Regionen wäre optimal.
- Es wird für eine „natürliche Aufteilung“ auf fünf bis sechs Regionen plädiert: Vojvodina, Belgrad, Zentral-, Nordwest- und Südostserbien, sowie Sandzak.

- Die Namen, das Territorium, sowie die Kompetenzen der Regionen sollten in der Verfassung Serbiens festgesetzt werden.
- Die Regionen sollten über ein eigenes Regionalparlament, eigene Regionalregierung und eigene Verwaltungsorgane verfügen, sowie über einen Gerichtshof.
- Die Regionalparlamente haben zwei Kammern, das Abgeordnetenhaus, sowie den Rat der subregionalen Gebietskörperschaften.
- Das Regionalparlament wählt einen Ombudsmann.
- Das Gerichtssystem sollte einheitlich sein, in den Regionen ist ein Appeal Court vorgesehen, die oberste Entscheidung liegt dann aber beim Obersten Gerichtshof Serbiens.
- Die Regionen würden eigene Konstitutivakte – Verfassungen verabschieden können.
- Die Regionen verfügten über eine Fiskalautonomie.
- Die oberste demokratische Legitimation verschafft dann ein Zentralparlament Serbiens, das aus einem Abgeordnetenhaus und einem Bundesrat (Vertreter der Regionen) bestehen würde.
- Der Staatsoberhaupt – der Präsident der Republik – sollte direkt gewählt werden und hauptsächlich eine zeremonielle Rolle haben.

4. VERFASSUNGSRECHTLICHE RAHMEN FÜR EINE AUTONOMIE DER VOJVODINA

Die Notwendigkeit einer Sonderregelung für Vojvodina wird in den politischen Kreisen in Belgrad sehr oft bestritten, da der Staat über verfassungsrechtliche Mechanismen verfüge, mehr Autonomie im Rahmen der gültigen Verfassung einzuräumen.

Um eine Diskussion darüber einzuleiten, verabschiedete das Regionalparlament der Vojvodina einen Vorschlag über notwendige Änderungen der mehr als 100 Gesetze. Damit könnte man auch in den heutigen verfassungsrechtlichen Rahmen mehr Eigenverantwortung für die Autonome Provinz Vojvodina schaffen würde. Diese Plattform, so das Regionalparlament, ist im Einklang mit dem Wahlversprechen der regierenden Koalition DOS, die „breiteste Autonomie für Vojvodina“ zu gewährleisten. Das Dokument wurde mit einer knappen Mehrheit verabschiedet, allerdings sprachen sich die Abgeordneten der DSS dagegen.

Eine Lücke für grundlegende Änderung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen wäre die Notwendigkeit; den Status vom Kosovo konstitutionell zu sanktionieren. Aufgrund der Bundesverfassung, würde eine Auflösung des Bundesstaates keine rechtliche Folge haben, da diese das Staatsrecht der Gliedrepubliken (Serbien und Montenegro) nicht behandelt, es sei denn, man anerkennt die Verfassung Serbiens aus dem Jahr 1990.

Die Status-Änderungen Montenegros würde sich nur begrenzt auf den Status der Vojvodina auswirken, in erster Linie dadurch, dass im Falle einer Auslösung der jugoslawischen Föderation die Kosovo-Frage unter neuen politischen Aspekten betrachtet würde, wobei sich eine Diskussion an völkerrechtliche Fragen konzentrieren könnte. Sollte man die Kosovo-Frage an Montenegros Abspaltung von Serbien ankoppeln, könnte die Verfassung Serbiens für irrelevant und illegitim erklärt werden, dann wird aber automatisch die Frage der Vojvodina auch miteinbezogen, denn auch in diesem Fall könnte man behaupten, die Verfassungsänderungen von 1990 seien ungültig und illegitim.

Trotzdem daß die Autonomien von Kosovo und Vojvodina (in der alten jugoslawischen Föderation) in formeller Hinsicht identisch waren, handelte es sich inhaltlich um verschiedene Bestrebungen. Autonomie von Kosovo war vielmehr der Rahmen für die ethnische Autonomie der immer grösser werdenden albanischen Minderheit, die Autonomie der Vojvodina wurde als Ausdruck des regionalen Spezifikums einer multikulturellen Region aufgefasst.

Die beiden Autonomien entwickelten sich seit 1945 ungleichmäßig: Erst mit der Verfassung von 1974 wurden Vojvodina und Kosovo gleichgestellt. Bis dahin galt das Prinzip der „mitgebrachten Provinzautonomie“ der Vojvodina und der „erworbenen Gebietsautonomie“ vom Kosovo und Metohija. Eine Status-Änderung vom Kosovo würde unter heutigen Gesichtspunkten sicherlich auch die Diskussion um Statusfrage der Vojvodina radikalisieren und zu neuen Auseinandersetzungen in der serbischen Öffentlichkeit führen.

Das Problem hätte dann mehrere Aspekte: geschichtliche, verfassungsrechtliche und realpolitische.

5. SCHLUSSBEMERKUNGEN ÜBER DEZENTRALISIERUNG UND STAATSREFORM IN SERBIEN

5.1. Neue Rechtsordnung als Grundvoraussetzung für eine Dezentralisierung

Um provinziale und kommunale Kompetenzen auszuweiten, bedarf Serbien in erster Linie einer völlig neuen Rechtsordnung, einschließlich der neuen verfassungsrechtlichen Auffassungen der Regional- und der Autonomie der Provinzen.

Sollte Kosovo ein Bestandteil Serbiens bleiben, wäre es unzumutbar, geringere Autonomie für Vojvodina zu gewährleisten, da es zu einem ewigen Streitpunkt machen

würde. Beispielsweise würde es zu einer Verschärfung der Frage der Minderheiten in Vojvodina führen, die dann auch höhere Ansprüche hinsichtlich der Personalautonomie erheben würden.

5.2. Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat und Kommune

Die Kompetenzen der Kommunen werden in erster Linie aus dem Gesetz über lokale Selbstverwaltung geschöpft. Die Verfassung Serbiens gibt in dieser Hinsicht nur generelle Bestimmungen, die in der Vergangenheit beliebig interpretiert wurden.

Politisch relevante Faktoren setzen sich ausnahmslos für eine Neudefinierung der Rolle der Kommunen und für eine Neuverteilung der Kompetenzen für Kommunalverwaltungen. Der legislative Prozess erfolgt mit einer beträchtlichen Verzögerung, gerade weil sich die Auffassungen in einer viel zu breiten Spannweite befinden.

In der öffentlichen Diskussion ist jedoch das Prinzip der Bürgersouveränität im Aufbau des Staatsgewalt stark präsent. Die Kommunen – Gemeinden und Städte – werden als Grundbausteine des Staates, der nicht von OBEN sondern von UNTEN seine Legitimität schöpft.

5.3. Erfahrungen aus den Transformationsprozessen in Osteuropa

Maßgebend für Transformationsprozesse in Osteuropa waren gesamteuropäische Bestimmungen (Europarat, OSZE). Die Anerkennung und Umsetzung der allgemeinen Werte war selbst dort schmerzhaft, wo ethnische und geschichtliche Zusammenhänge weniger kompliziert waren.

Folgende Aspekte sind an dieser Stelle von herausragender Bedeutung:

- Wie wurden die Staaten Osteuropas nach dem Zusammenbruch des Kommunismus neudefiniert?
- Wie wurden die Probleme der zerfallenen Mehrvölkerstaaten gelöst (SSSR, Tschechoslowakei, SFRJ)
- Wie wurden die Minderheitsprobleme gelöst?

5.4. Staatsbekenntnis

Die meisten, in Osteuropa nach 1990 entstandene oder neudefinierte Staatskörperschaften, sind als Nationalitätenstaaten zu bezeichnen. Es gibt Beispiele (wie etwa Kroatien), das sich Nationalitätenstaaten als Nationalstaaten definieren

ließen. Kroatien hat hinzu die Serben als Staatsvolk aus der Verfassung streichen lassen.

Albanien, Armenien, Polen, Ungarn, Slowenien und die Tschechei dürfen dagegen als homogene Nationalstaaten bezeichnet werden.

Bosnien und Herzegowina versteht sich als Mehrvölkerstaat, in der Praxis ist es aber ein, von der internationalen Gemeinschaft verwaltetes Land, bestehend aus 3 Staatsvölker und 2 Staatsentitäten.

Besonders schwierig ist die Lage in Rumänien zu beschreiben, angesichts einem großen Minderheitsanteil an Gesamtbevölkerung (Ungarn, Deutsche, Roma). Rumänien versteht sich trotzdem als Nationalstaat, in dem die Minderheiten zwar bestehen, nicht aber als Staatsvolk fungieren. Das staatliche Selbstverständnis kommt in der Verfassung aus dem Jahr 1991 zum Ausdruck – Rumänien wird als einheitlicher und unteilbarer Nationalstaat definiert, dessen Grundlage die „Einheit des rumänischen Volkes“ in dem „die nationale Souveränität dem rumänischen Volk gehört“.

Serbien ist in vieler Hinsicht ein Sonderfall – auf der einen Seite ist Serbien (genauer gesagt die politische Führung Serbiens, 1988 – 2000) in einem entscheidenden Maße für blutige Balkan-Katastrophe und Verletzung der Minderheitsrechte verantwortlich gemacht worden, auf der anderen Seite wurde Serbien, auch unter Herrschaft Milosevic, nicht zu einem Nationalstaat erklärt.

Verfassung Serbiens, Artikel 1. ist eindeutig:

Republik Serbien ist ein demokratischer Staat aller seiner Bürger, die in Serbien leben, fundiert auf Menschen- und Bürgerrechten und –Freiheiten, basiert auf Rechtsstaatlichkeit und sozialer Gerechtigkeit.

Einer verfassungsrechtlichen Neudefinierung Serbiens als Nationalstaat der Serben stehen heutzutage viele Gegengründe im Wege. Serbien ohne Kosovo (ohne Albaner) kann ebenso wenig als ein Vielvölkerstaat definiert werden.

Fazit: Ein neues Staatsbekenntnis für Serbien ist nicht unbedingt notwendig, aber eine neue Verfassung Serbiens dürfte wohl den Begriff „Staatsvolk“ zum Ausdruck bringen.

5.5. Lösung des Minderheitenproblems

Auf keinerlei soll Serbien aufgefordert werden, die in Osteuropa üblichen Standards zu übernehmen. Die Lage der Minderheiten (rechtliche und in der Praxis) ist im ganz Osteuropa trotz wesentlichen Fortschritten nicht in jeder Hinsicht lobenswert und entspricht nicht immer den hohen Standards des KSZE/OSZE-Prozesses.

Minderheitenschutz ist eine sehr komplexe Frage, die auf verschiedenen Ebenen reguliert ist, nicht jede internationale Vorkehrung ist in Osteuropa anwendbar und angemessen. So ist zum Beispiel Internationaler Pakt über Bürgerliche und Politische

Rechte durchaus ein veraltetes Dokument (1966), das nicht in allen Punkten den neuen europäischen Tendenzen gerecht ist.



Vielmehr ist darauf hinzuweisen, daß Serbien aufgefordert werden müsste, seine innerstaatliche Gesetzgebung minderheitsgerecht zu gestalten. Es wäre durchaus vorstellbar, daß Serbien (ähnlich wie baltische Neurepubliken) den ganzen Rahmen durch ein Minderheitengesetz zu verschaffen. Eine Initiative der Bundesregierung Jugoslawiens in Belgrad liegt derzeit schon vor, die Frage ist nun, wie sich das Verhältnis zwischen Montenegro und Serbien weiterentwickelt.

Das Völkerrecht, sowie die Verfassungen osteuropäischer Staaten beruhen auf dem Prinzip der individuellen Freiheit. Gruppenrechte sind seltener zu finden. Es ist zu bedenken, ob Einprägung der Gruppenrechte und Gemeinschaftsfreiheiten der ethnischen Gruppen, für Serbien nicht angemessener werden, als die übliche osteuropäische Rechtspraxis. Dies gilt insbesondere für die Regeln der positiven Diskriminierung zugunsten von ethnischen Gruppen, die zum Schutz besonders kleiner Minderheitsgruppen notwendig seien. Gleichmaßen müssten dann die Gruppenidentität im Schulwesen, sowie die Privilegien im Wahlrecht zur Geltung kommen.

Eine Territorialautonomie für Minderheitsgruppen käme nur dann in Frage, wenn ausschließlich die Mehrheit einer Gruppe auf einer relativ kompakten Territorien lebt. Ausgenommen Albaner im Kosovo, ist dies bei anderen Minderheitsgruppen in Serbien

nicht der Fall. Lediglich könnte von einer Kulturautonomie und einem Personalitätsprinzip gesprochen werden.

Man muß weiterhin einen Unterschied zwischen „alten“ und „neuen“ Minderheiten in Osteuropa machen. Durch Zerfall Sowjetunions und Jugoslawiens sind viele neue Minderheitsprobleme ausgelöst worden, oder wie etwa in Albanien und Polen erst nach der demokratischen Wende zum Ausdruck gekommen.

Das alte Jugoslawien war zwar ein Vielvölkerstaat, galt als vorbildhaft in Minderheitsfragen, nicht jede ethnische Gruppe wurde aber als Minderheit anerkannt. Wenn man nur Serbien unter Lupe nimmt, war der Schutz der Minderheitsrechte grundsätzlich das Anliegen der Autonomen Provinzen.

Fazit: Minderheitengesetz verschafft Rahmen für Anerkennung, sowohl individueller, als auch kollektiver Rechte und Freiheiten für das ganze Land; Einzelregulierung wird an jeweilige Gebietskörperschaften (Kommune, Provinzen) übertragen.