

Verfassungsgerichtsbarkeit in Jugoslawien

I. Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit)*

1. Versteht man unter Verfassungsgerichtsbarkeit hauptsächlich die gerichtliche Prüfung normativer Akte, so ist sie eine in der jugoslawischen Rechtsgeschichte neue Erscheinung. Abgesehen von den Gebieten, die der österreichischen Reichshälfte der österreichisch-ungarischen Monarchie angehört hatten, war bis zur Gründung des Königreichs der Serben, Kroaten und Slowenen nach dem Ersten Weltkrieg (seit 1929: Königreich Jugoslawien) in keinem der den neuen Staat bildenden Gebiete die Möglichkeit gerichtlicher Kontrolle der Einhaltung der Verfassung vorgesehen. Das galt

*) **Abkürzungen:** VerfJ – Verfassung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien vom 7. 4. 1963; Sl. list 14/63; VerfGJ – Verfassungsgericht von Jugoslawien; GVerfGJ – Gesetz über das Verfassungsgericht von Jugoslawien vom 21. 12. 1963, Sl. list 52/63; GVSU – Gesetz über das Verwaltungsstreitverfahren, Fassung von 1965, Sl. list 21/65; Sl. list – Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (Bundesamtsblatt); Saopštenja – Saopštenja Ustavnog suda Jugoslavije (Bekanntmachungen des Verfassungsgerichts von Jugoslawien), Beograd.

Bibliographie (im folgenden nur mit Autorennamen und a. a. O. zitiert): R. Marcic, Verfassungsgerichtsbarkeit in Jugoslawien, Juristische Blätter, Bd. 85 (1963), S. 341 ff.; E. Schweissguth, Grundzüge der Verfassungsgerichtsbarkeit in SFR Jugoslawien, Jahrbuch für Ostrecht, Bd. 6, 1. Halbjahresheft (1965), S. 183 ff.

J. Đorđević, Les cours constitutionnelles en Yougoslavie, Le nouveau droit yougoslave, Bd. 14, Heft 4 (1963), S. 9 ff.; N. Srzentić, Les juridictions constitutionnelles yougoslaves, in: La constitution yougoslave de 1963 (Paris 1966), S. 203 ff.

J. Đorđević, Novi ustavni sistem (Beograd 1964), S. 841 ff.; V. Popović, Ustavno sudstvo Jugoslavije (Beograd 1964). J. Stefanović, Ustavno pravo, Bd. 1 (Zagreb 1965), S. 63 ff.

Übersetzungen der VerfJ in die deutsche, englische und französische Sprache wurden vom Informationssekretariat des Bundesvollzugsrates in Belgrad im Jahre 1963 veröffentlicht. Deutsche Übersetzung auszugsweise auch im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, N. F. Bd. 13, S. 284 ff., und vollständig in: Die Verfassung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien, Berichte des Osteuropa-Instituts an der Freien Universität Berlin, Reihe Wirtschaft und Recht, H. 59 (Berlin 1964); englische Übersetzung auch in: Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, Institute of Comparative Law, Collection of Yugoslav Laws, Bd. 7 (Beograd 1963). Deutsche Übersetzung des GVerfGJ in: Verfassungsgerichtsbarkeit in Jugoslawien, Berichte des Osteuropa-Instituts an der Freien Universität Berlin, Reihe Wirtschaft und Recht, Heft 66 (Berlin 1965); englische Übersetzung des GVerfGJ in: Constitutional Judicature, Institute of Comparative Law, Collection of Yugoslav Laws, Bd. 14 (Beograd 1965).

auch für das königlich-jugoslawische Recht, wenn man absieht von der 1939 eingeführten Befugnis des Verwaltungsgerichts der eben gegründeten (autonomen) »Banschaft« Kroatien in Zagreb, Gesetze, die sich auf die Banschaft beziehen, auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen und gewisse Kompetenzstreitigkeiten zu lösen. Bis zum Ausbruch des Krieges mit den Achsenmächten im April 1941 hat das Gericht keine diesbezügliche Entscheidung erlassen.

2. Die Verfassung der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien vom 31. Januar 1946 sanktionierte die im Krieg und in der Revolution vollzogenen gesellschaftlichen und politischen Änderungen, befaßte sich hauptsächlich mit der Festigung der neuen Ordnung und versuchte organisatorische Bedingungen für die sozialistische Weiterentwicklung zu schaffen. Diese dynamische Situation – in der übrigens die später hervorgetretene spezifisch jugoslawische Auffassung von der sozialistischen Staats- und Gesellschaftsordnung nur latent vorhanden war – war für verfassungsgerichtliche Kontrolle wenig geeignet. Die Verfassung sah lediglich Selbstkontrolle der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze durch den Gesetzgeber selbst vor sowie die Kompetenz des Präsidiums der Bundesversammlung, das damals die Rolle eines kollektiven Staatsoberhauptes spielte, Bundesgesetze authentisch zu interpretieren.

3. Diese zentralistische, obwohl bundesstaatliche Staatsordnung wurde schon vor der formellen Verfassungsänderung durch einfache Bundesgesetze grundsätzlich geändert. Es genügt hier nur das Grundgesetz über die Verwaltung der Wirtschaftsorganisationen durch Arbeiterkollektive vom 23. Juni 1950¹⁾ zu erwähnen, wodurch die Idee der Selbstverwaltung der Arbeiter auf originelle Weise verwirklicht und die Selbständigkeit der Wirtschaftsbetriebe gegenüber dem Staatsapparat verstärkt worden waren. Die darauf folgende Dezentralisation und die stabileren Verhältnisse im Lande verlangten eine strengere Kontrolle der Verwaltung. Im Jahre 1952 wurden besondere Senate der Obersten Gerichte der Länder als Verwaltungsgerichte erster Instanz tätig. Seitdem hat das sogenannte Verwaltungsstreitverfahren viel an Bedeutung gewonnen, und heute spielen die Obersten Gerichte der Länder eine wichtige Rolle im Schutz der Grundrechte, die unten genauer beschrieben wird.

Nach den Bestimmungen des Verfassungsgesetzes über die Grundlagen der gesellschaftlichen und politischen Ordnung der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien und über die Bundesorgane der politischen Gewalt vom

¹⁾ Sl. list 43/50, 47/50. In jugoslawischer Rechtsterminologie ist ein »Grundgesetz« kein Gesetz von verfassungsähnlichem Charakter, sondern ein Bundesgesetz, das nur die grundsätzlichen Fragen einer Materie regelt, aber in den Ländern, unbeschadet ihrer Befugnis zur Ergänzung, unmittelbar anwendbar ist.

13. Januar 1953²⁾ blieb aber die Prüfung der Bundes- und Landesgesetze auf Verfassungsmäßigkeit sowie der Landesverfassungen auf ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung in den Händen der Bundesversammlung (Art. 15 Abs. 1 Ziff. 10)³⁾. Die Initiative zur Einleitung der Gesetzeskontrolle war auf die wichtigsten Organe des Bundes, der Länder und der Kreise beschränkt, und die Wirtschaftsorganisationen und selbstverwaltenden Institutionen konnten nur dann eine Initiative ergreifen, wenn sie in ihren Rechten verletzt waren (Art. 16, 6). Doch war unklar, ob der Antrag den Gesetzgeber zur Durchführung des Selbstkontrollverfahrens verpflichtete. Diese Frage blieb offen, da der im Verfassungsgesetz vorgesehene Mechanismus nie in Tätigkeit getreten ist.

4. In der weiteren politischen und rechtlichen Entwicklung Jugoslawiens wirkte eines seiner wesentlichen Merkmale entscheidend zugunsten der Einführung gerichtlicher Normenkontrolle, nämlich die allmähliche Verlagerung der normativen Tätigkeit von den Bundes- und Landesorganen auf die Gemeinden und Arbeitsorganisationen (Betriebe usw.), die durch Verfassungen und Gesetze, nicht aber durch Anweisungen und Befehle übergeordneter Stellen gebunden sind. Je weiter sich dieser Prozeß entwickelte, desto deutlicher wurde der theoretische Gedanke, daß die Bundesversammlung zwar Trägerin der Volkssouveränität ist, aber keine absolute Souveränität besitzt⁴⁾. Als Ende der Fünfzigerjahre klar wurde, daß die gesellschaftliche und politische Lage eine ganz neue Verfassungsordnung fordern, wandte man sich der Verfassungsgerichtsbarkeit zu als einer angemessenen Lösung für das vielschichtige Verhältnis zwischen den vermehrten Schöpfungen normativer Akte; die Verfassungsgerichtsbarkeit sollte die Wirksamkeit der neuen Verfassung und ihres höheren Ranges verstärken.

Für die Diskussion über die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Jugoslawien war die Kritik der bisherigen Praxis in den Staaten, die dieses Rechtsinstitut haben, weniger ausschlaggebend als die Tatsache, daß die gerichtliche Prüfung der Gesetze in sozialistischen Rechtsordnungen bis dahin unbekannt gewesen war. Obwohl schon diese Tatsache zu Vorsicht Anlaß gab, mußte man feststellen, daß die theoretische Begründung für die ablehnende Haltung gegenüber der Verfassungsgerichtsbarkeit im sozialistischen Staat sehr dürftig ist. Neben einem gewissen Rechtsnihilismus der frühen Jahre besteht das Hauptargument der Gegner in der Berufung auf den Grundsatz der Einheit der Staatsgewalt, der durch die

²⁾ Sl. list 3/53, 4/53.

³⁾ Im folgenden steht statt »Abs.« und »Ziff.« jeweils nur ein Komma; zwei Absätze desselben Artikels, ebenso zwei Ziffern desselben Absatzes werden durch »und« verbunden.

⁴⁾ Dazu J. Đorđević, *Ustavno pravo Jugoslavije* (Beograd 1957), S. 216.

Einführung eines Verfassungsgerichts durchbrochen wäre. Es gibt gewiß verständliche Gründe dafür, daß in anderen sozialistischen Staaten keine richterliche Normenkontrolle stattfindet, aber es ist schwer einzusehen, warum eine solche Kontrolle mit der Einheit der Staatsgewalt, d. h. mit der Vorherrschaft der Volksvertretung rechtlich unvereinbar sein sollte. Das Verfassungsgericht kann zwar seine Befugnisse überschreiten und zu einem politischen Organ, einem »Supergesetzgeber« entarten, aber es hört dann auf, Verfassungsgerichtsbarkeit auszuüben⁵⁾. Die Entscheidung für oder gegen Verfassungsgerichtsbarkeit ist vielmehr eine politische und muß mit entsprechenden Sicherungen den politischen und sozialen Verhältnissen im gegebenen Staat Rechnung tragen.

Im Vergleich mit den früheren Phasen der Nachkriegsentwicklung ist das Funktionieren des Staates, der Gesellschaft und der Wirtschaft in Jugoslawien komplexer geworden und nicht mehr auf wenige Hauptziele, wie etwa Industrialisierung ausgerichtet. Von den anderen sozialistischen Staaten unterscheidet sich Jugoslawien durch das Selbstverwaltungssystem, das die schon erwähnte Dezentralisation der normativen Tätigkeit herbeigeführt hat. Die Stelle, die die Rechtsetzung der nur den Verfassungen und Gesetzen unterworfenen autonomen Gebilde überwachen und berichtigen soll, kann zu ihnen in keinem hierarchischen Verhältnis stehen; sie muß eine richterliche sein. Es soll hier betont werden, und das hat die bisherige Praxis auch bestätigt, daß Normenkontrolle in Jugoslawien nicht in erster Linie als Gesetzesprüfung, sondern als Prüfung anderer normativer Akte gedacht war⁶⁾.

5. Bestimmungen über die Verfassungsgerichtsbarkeit fanden sich schon im Vorentwurf der neuen Verfassung, der 1962 öffentlich zur Diskussion gestellt wurde⁷⁾. In der Verfassung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien vom 7. April 1963 (»VerfJ«) sind diese Bestimmungen fast unverändert erhalten geblieben mit einer wichtigen Erweiterung: der (ursprünglich nicht vorgesehene) Schutz der Grundrechte und -freiheiten vor ihrer Verletzung durch Einzelverfügungen oder Realakte (wörtlich übersetzt: »Einzelakte« bzw. »Handlungen«) wurde dem neuerstandenen Verfassungsgericht von Jugoslawien zusätzlich übertragen. Die im selben

⁵⁾ Vgl. A. Fira, Neki vidovi ustavnog sudstva kod nas i u svetu, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Bd. 11 (1964), S. 247 ff.; R. Lukić, Ustavnost i zakonitost (Beograd 1966), S. 98 ff.

⁶⁾ Siehe Saopštenja, 1966, S. 6, 84, 152.

⁷⁾ Die wichtigsten Beiträge, die die Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit erörtern, sind: E. Kardelj, Novi ustav socijalističke Jugoslavije (Beograd 1962); I. Krbeč, Ustavni sudovi, Arhiv za pravne i društvene nauke, Bd. 49 (1962), S. 422 ff.; J. Hrncević, Ustavnost i zakonitost (Beograd 1966), S. 413 ff.

Jahr erlassenen Verfassungen der Länder (»Sozialistische Republiken«) enthalten auch Bestimmungen über die Verfassungsgerichtsbarkeit und setzen die Verfassungsgerichte der Länder ein ⁸⁾. Neben den Verfassungen sind das Gesetz über das Verfassungsgericht von Jugoslawien vom 21. Dezember 1963 (»GVerfGJ«) ⁹⁾ und die 1963 und 1964 erlassenen gleichartigen Gesetze der Länder die wichtigsten Rechtsquellen für die Verfassungsgerichtsbarkeit in Jugoslawien.

II. Die Organe der Verfassungsgerichtsbarkeit

6. Für die Prüfung der Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit sind in Jugoslawien nur die Verfassungsgerichte zuständig, und zwar das Verfassungsgericht von Jugoslawien (»VerfGJ«) und sechs Verfassungsgerichte der Länder. Das VerfGJ, dem wir uns hier hauptsächlich widmen werden, ist nicht als Organ des Bundes, sondern als Organ des ganzen Staates konzipiert. Das Kriterium der Verfassungsmäßigkeit im Sinne des Einklangs mit der Bundesverfassung gilt gleichmäßig in allen Ländern. Darüber hinaus soll das VerfGJ unparteilich über Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern entscheiden ¹⁰⁾.

Im Bereich der Normenkontrolle entscheidet das VerfGJ über den Einklang der Gesetze und anderer Vorschriften mit der Bundesverfassung und den Bundesgesetzen, und entscheiden die Landesverfassungsgerichte über die Vereinbarkeit der Landesgesetze mit der jeweiligen Landesverfassung und der anderen Landesvorschriften mit den Landesgesetzen. In ihren Zuständigkeitsbereichen sind die Verfassungsgerichte der Länder absolut unabhängig: sie und ihre Entscheidungen unterliegen keiner Kontrolle durch das VerfGJ. Wird behauptet, daß eine Vorschrift zugleich gegen die Landesverfassung und die Bundesverfassung verstoße, so prüft zuerst das Landesverfassungsgericht, ob der gerügte Akt landesverfassungs- und landesgesetzmäßig ist. Nur bei Bejahung dieser Frage wird die Sache dem VerfGJ übermittelt, das aber ausnahmsweise das Verfahren schon vor der Beendigung der landesverfassungsgerichtlichen Prüfung einleiten kann, wenn durch den betreffenden Akt »offensichtlich die Rechte des Bundes verletzt worden sind« (Art. 248 VerfJ). Das VerfGJ ist seit dem 15. Februar 1964 tätig. Seine ersten Entscheidungen wurden im Herbst 1964 erlassen.

7. Die ordentlichen Gerichte sind für den Schutz der in der Verfassung

⁸⁾ Kapitel X, Abt. II der Verfassung der Sozialistischen Republik (SR) Bosnien und Herzegowina, Kapitel XI der Verfassung der SR Montenegro, Kapitel X der Verfassung der SR Kroatien, Kapitel X der Verfassung der SR Mazedonien, Kapitel XIII der Verfassung der SR Serbien und Kapitel IX der Verfassung der SR Slowenien.

⁹⁾ Sl. list 52/63.

¹⁰⁾ Dazu K r b e k, a. a. O. oben Anm. 6, S. 422.

verankerten Grundrechte und -freiheiten zuständig, und zwar die Obersten Gerichte der Länder, wenn eine Einzelverfügung gerügt wird, und Bezirksgerichte, wenn sich die Beschwerde gegen einen Realakt richtet.

8. Das VerfGJ hat elf Mitglieder (Präsident und zehn Richter), die auf acht Jahre gewählt werden und noch für die anschließende Periode von acht Jahren wiedergewählt werden können (Art. 243, 1–2 VerfJ). Die Mitglieder des VerfGJ werden von der Bundesversammlung auf Vorschlag des Präsidenten der Republik gewählt (Art. 164, 1, 6 und 217, 1, 2 VerfJ). Im Gegensatz zu den Vorschriften über die Richter der ordentlichen Gerichte enthalten die Bestimmungen über das VerfGJ keine Regelung über die fachliche Qualifikation der Mitglieder. Obwohl die Mehrheit der jetzigen Mitglieder Volljuristen sind, haben einige Verfassungsrichter keine formelle juristische Ausbildung genossen. Das Amt des Richters des VerfGJ ist mit dem eines Abgeordneten der Bundes- oder Landesversammlung oder eines Mitglieds der Vollzugsausschüsse oder eines Bediensteten der Staatsverwaltung oder eines ordentlichen Richters unvereinbar (Art. 243, 3 VerfJ). Die Mitglieder des VerfGJ können abberufen werden, wenn sie wegen einer Straftat zu Freiheitsentzug verurteilt, geschäftsunfähig geworden oder zur Ausübung ihrer Funktionen körperlich dauernd außerstande sind (Art. 243, 4 VerfJ). Das VerfGJ kann nur das Vorhandensein eines Abberufungsgrundes feststellen – über die Abberufung entscheidet die Bundesversammlung (Art. 8, 2 GVerfGJ und Art. 164, 1, 6 VerfJ). Ein Mitglied des VerfGJ kann immer zurücktreten (Art. 243, 4 VerfJ und Art. 8, 3 GVerfGJ). Bisher ist kein Mitglied zurückgetreten oder abberufen worden.

9. Mitglieder des VerfGJ genießen Immunität wie Bundesabgeordnete (Art. 243, 5 VerfJ). Das bedeutet hauptsächlich, daß gegen ein Mitglied kein Strafverfahren eingeleitet werden darf. Auch wenn es sich nicht auf seine Immunität berufen hat, kann das VerfGJ das Immunitätsrecht seines Mitglieds wiederherstellen (Art. 10, 3 und 5 GVerfGJ). Das Immunitätsrecht des Richters ist nur im Inhalt dem des Abgeordneten gleichgesetzt. Über den Entzug dieses Rechts entscheidet offensichtlich nicht die Bundesversammlung, sondern das Verfassungsgericht.

III. Normenkontrolle

A. Gegenstand der Normenkontrolle

10. Vom VerfGJ können geprüft werden:

- a) jedes Gesetz auf seine Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung;
- b) jedes Landesgesetz auf seine Vereinbarkeit mit den Bundesgesetzen;

c) jede sonstige Vorschrift oder jeder allgemeine Akt eines Staatsorgans oder einer Organisation auf Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, den Bundesgesetzen und anderen bundesrechtlichen Vorschriften (Art. 241, 1-3 VerfJ).

Landesverfassungsgerichte prüfen Landesgesetze, Landesvorschriften und andere allgemeine Akte auf ihre Vereinbarkeit mit der jeweiligen Landesverfassung, bzw. den Landesgesetzen und anderen landesrechtlichen Vorschriften.

Die letzte Gruppe, die der »Vorschriften und allgemeinen Akte«, ist bisher von den Verfassungsgerichten am häufigsten geprüft worden. Ihre Schöpfer sind Gemeinde- und (bis Ende 1966) Kreisversammlungen, Arbeits- und sonstige Selbstverwaltungsorganisationen (Betriebe, Banken, Versicherungsanstalten, Schulen usw.) sowie Organe des Bundes und der Länder.

11. Eine Entscheidung über die Vereinbarkeit der Landesverfassung mit der Bundesverfassung kann beim VerfGJ nicht beantragt werden. Landesverfassungen sind zwar überprüfbar, aber das Ergebnis kann vom VerfGJ nur in Form eines Gutachtens niedergelegt werden. Die Bundesversammlung kann ein solches Gutachten verlangen, und es dient ihren Zwecken, etwa als Grundlage für politische Entscheidungen (Art. 244 VerfJ). In Art. 18 GVerfGJ ist aber vorgesehen, daß das VerfGJ aus eigener Initiative sein Gutachten unterbreiten kann, und das Gericht hat bereits von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht¹¹⁾.

12. Die Prüfung von Verfassungsgesetzen und Verfassungsänderungen ist in der Verfassung nicht erwähnt worden. Jugoslawische Staatsrechtslehrer lehnen solche Möglichkeit entschieden ab. Das Verfassungsgericht sei dem Verfassungsgeber untergeordnet und schütze keine ungeschriebene Verfassung¹²⁾. Es soll aber bemerkt werden, daß die VerfJ eine lange Präambel enthält, die Grundprinzipien festsetzt, auf denen die Verfassungsordnung beruht. Es bleibt die Frage, die in der Praxis noch nicht vorgekommen ist, ob eine Änderung im normativen Teil der Verfassung gültig ist, wenn sie den Grundprinzipien im einleitenden Teil widerspricht, oder ob die Grundprinzipien nur dazu dienen, die Verfassungsbestimmungen, darunter auch Novellen, richtig auszulegen¹³⁾.

13. Es ist wahrscheinlich davon auszugehen, daß völkerrechtliche Verträge nicht überprüfbar sind. VerfJ schweigt darüber, und es fehlt auch

¹¹⁾ Siehe Beschluß vom 12. 5. 1965, Saopštenja, 1966, S. 12.

¹²⁾ J. Đorđević, Novi ustavni sistem, S. 847.

¹³⁾ Daß die Präambel nicht nur deklaratorisch gemeint ist, besagt ihr Abschnitt IX: »Indem dieser Teil der Verfassung die Grundprinzipien der sozialistischen Gesellschaft und ihrer Entwicklung enthält, ist er zugleich die Grundlage für die Auslegung der Verfassung und der Gesetze sowie für das Handeln aller und jedes Einzelnen«.

an Bestimmungen, die Verträge den Bundesgesetzen gleichstellen würden. Der Unterschied zwischen der Bestimmung über völkerrechtliche Verträge im Vorentwurf und der endgültigen Fassung der VerfJ¹⁴⁾ hat einige Autoren dazu veranlaßt, den Vorrang des Vertrags über das Gesetz zu leugnen; infolgedessen sei das spätere Gesetz anwendbar, auch wenn es gegen die Bestimmungen eines Vertrags verstößt¹⁵⁾. Sie gehen aber nicht so weit zu behaupten, daß völkerrechtliche Verträge auf ihre Vereinbarkeit mit der VerfJ überprüft werden können, was aber die logische Schlußfolgerung aus dem gleichen innerstaatlichen Rang von Gesetzen und Verträgen sein müßte. Die Praxis wird auch die Frage zu beantworten haben, die bei Annahme eines Vorrangs der Verträge vor den Gesetzen auftritt, ob Gesetze, andere Vorschriften und allgemeine Akte auf ihre Vereinbarkeit mit den von Jugoslawien ratifizierten Verträgen geprüft und gegebenenfalls annulliert oder aufgehoben werden können. Anders als die meisten Verfassungen befaßt sich die Präambel der VerfJ sehr eingehend mit den internationalen Beziehungen¹⁶⁾. Sie proklamiert, daß Jugoslawien seine internationalen Verpflichtungen erfüllt¹⁷⁾. Mit Rücksicht auf die Bedeutung der Grundprinzipien in der Präambel müßte die VerfJ völkerrechtsfreundlich,

¹⁴⁾ Art. 137 des Vorentwurfs: »(1) Gesetze und andere Vorschriften müssen mit den internationalen Verpflichtungen der Föderativen Sozialistischen Republik Jugoslawien in Einklang stehen.

(2) Internationale Verträge und andere Abkommen, die ratifiziert worden und in Kraft getreten sind, werden von Gerichten und anderen Organen unmittelbar angewandt«.

Art. 153 VerfJ: »(1) Völkerrechtliche Verträge sind vom Tag ihres Inkrafttretens an anwendbar, es sei denn, in dem Ratifikationsakt oder in dem Vertrag auf Grund der Ermächtigung des zuständigen Organs wäre etwas anderes bestimmt.

(2) Die Gerichte wenden diejenigen völkerrechtlichen Verträge unmittelbar an, die bekanntgemacht sind«.

¹⁵⁾ N. Katičić, Neka pitanja u vezi s ustavnim propisima o primjeni međunarodnih ugovora, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1963, S. 220 ff.; J. Stefanović, a. a. O., S. 355.

¹⁶⁾ Vgl. V. Dimitrijević, S. Đorđević, R. Stojanović, Spoljnopolitičke odredbe u savremenim ustavima, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Bd. 9 (1961), S. 455 ff.

¹⁷⁾ Abschnitt VII, 1 des einleitenden Teils lautet wie folgt: »Von der Überzeugung ausgehend, daß die friedliche Koexistenz und die aktive Zusammenarbeit der Staaten und Völker ohne Rücksicht auf die Unterschiede ihrer gesellschaftlichen Ordnung die unerläßliche Bedingung für Frieden und gesellschaftlichen Fortschritt in der Welt sind, gründet Jugoslawien seine internationalen Beziehungen auf folgende Prinzipien: Achtung der nationalen Souveränität und Gleichberechtigung, Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Länder, Regelung internationaler Streitigkeiten auf friedlichem Wege und sozialistischen Internationalismus. In seinen internationalen Beziehungen hält sich Jugoslawien an die Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen, erfüllt seine internationalen Verpflichtungen und beteiligt sich aktiv an der Tätigkeit der internationalen Organisationen, denen es angehört«.

insbesondere vertragsfreundlich ausgelegt werden¹⁸⁾. Da eine Prüfung auf Vertragsmäßigkeit nicht ausdrücklich vorgesehen ist, ist kaum anzunehmen, daß sich das VerfGJ je mit einer solchen Frage zu befassen haben wird. Es könnte aber argumentiert werden, daß das vertragswidrige Gesetz gegen die Verfassung verstoße, die »allen und jedem Einzelnen« befiehlt, die internationalen Verpflichtungen Jugoslawiens zu erfüllen¹⁹⁾.

14. Verfassungsgerichte in Jugoslawien üben nur repressive Normenkontrolle aus. Anstatt einer präventiven Kontrolle hat das VerfGJ eine Art gesetzgeberischer Initiative, allerdings im begrenzten Bereich der Achtung der Verfassung und Gesetze und des Schutzes der Grundrechte²⁰⁾.

B. Einleitung der Normenkontrolle

15. Die Initiative für die Prüfung einer Vorschrift kann die Form eines Antrags haben, der das Verfassungsgericht zur Einleitung des Verfahrens verpflichtet, oder eines Vorschlags, an den das Gericht nicht gebunden ist.

16. Den Charakter abstrakter Normenkontrolle hat das Verfahren, das die folgenden Stellen durch Antrag einleiten:

a) die Bundesversammlung, Landesversammlungen und Landesverfassungsgerichte können die Prüfung jedes Gesetzes, jeder anderen Vorschrift oder allgemeinen Aktes beantragen (Art. 249, 1, 1 und 4 VerfJ);

b) der Bundesvollzugsrat und die Landesvollzugsräte sind antragsberechtigt, außer für die von der jeweils übergeordneten Versammlung erlassenen Gesetze (Art. 249, 2 VerfJ)²¹⁾;

c) Bundes- und Landessekretäre (Leiter der Verwaltungszweige) dürfen die Prüfung der Gesetze und der Vorschriften der Vollzugsräte nicht beantragen. Der von ihnen gerügte Akt muß sich in ihrem Wirkungskreis befinden (Art. 19, 2, 2 GVerfGJ);

d) Gemeindeversammlungen, Kreisversammlungen oder Versammlungen von autonomen Provinzen können die Prüfung der Verfassungs- oder Gesetzmäßigkeit der Akte der Arbeitsorganisationen (z. B. Betriebe) oder sonstigen Selbstverwaltungsorganisationen (z. B. Krankenhäuser) oder des Organs einer gesellschaftlich-politischen Gemeinschaft (z. B. Gemeinde) beantragen, wenn in der Verfassung oder im Gesetz vorgesehen ist, daß die betreffende Versammlung über deren Akte Rechtmäßigkeitskontrolle ausübt (Art. 19, 2, 1 GVerfGJ);

¹⁸⁾ Vgl. J. Đorđević, a. a. O., S. 848 f.; Fira, a. a. O. oben Anm. 5, S. 251.

¹⁹⁾ Siehe Anm. 13. Vgl. Ž. Matić, Kasniji zakon protivan međunarodnom ugovoru i Ustav SFR Jugoslavije, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Bd. 16 (1966) (Festschrift Andrassy), S. 339 f.

²⁰⁾ Siehe unten Ziffer 31.

²¹⁾ Obwohl seine Stellung derjenigen der Regierung entspricht, ist ein Vollzugsrat im Grunde nur ein Ausschuß der jeweiligen Versammlung.

e) jedes Organ einer gesellschaftlich-politischen Gemeinschaft (d. h. vom Bund bis zur Gemeinde) ist befugt, Normenkontrolle einzuleiten, wenn es auf Grund der Verfassung oder eines Gesetzes berechtigt ist, die Vollziehung eines allgemeinen Aktes wegen Verfassungs- oder Gesetzeswidrigkeit auszusetzen (Art. 19, 2, 3 GVerfGJ); bei Nichteinleitung des Verfahrens vor dem Verfassungsgericht verliert der Aussetzungsakt nach 15 Tagen seine Gültigkeit (Art. 21 GVerfGJ);

f) ein Novum ist die unbeschränkte Initiative des VerfGJ (Art. 249, 2 VerfJ), die aber der aktiven Rolle der Verfassungsgerichte in Jugoslawien entspricht. Aus demselben Grunde ist das Verfassungsgericht nicht an den Antrag gebunden, so daß es auch diejenigen Bestimmungen prüfen kann, auf deren Mängel sich der Antragsteller berufen hat (Art. 23 GVerfGJ). Zieht der befugte Antragsteller seinen Antrag zurück, so pflegt das VerfGJ das Verfahren erst dann einzustellen, wenn es sich überzeugt hat, daß es keinen Anlaß dafür gibt, das Verfahren aus eigener Initiative weiterzuführen²²⁾. In Wirklichkeit handelt es sich um die Initiative der Verfassungsrichter, die das Verfassungsgericht im Vorverfahren wie andere nicht verpflichtende Vorschläge behandelt;

g) um befugt zu werden, in anderen Fällen das Verfahren einzuleiten, müssen alle Versammlungen der gesellschaftlich-politischen Gemeinschaften sowie in allen Fällen die Arbeitsorganisationen und sonstige Selbstverwaltungsorganisationen eine besondere Voraussetzung erfüllen: Sie müssen beweisen, daß sie durch den gerügten Akt in einem in der Verfassung verankerten Recht verletzt sind (Art. 249, 1, 6 VerfJ). Da die VerfJ dem Selbstverwaltungsrecht viele ausführliche Bestimmungen widmet, kann es kaum wundernehmen, daß von 1171 bis zum 31. Dezember 1966 beim VerfGJ eingereichten Anträgen und Vorschlägen, die Normenkontrolle betreffen, in 235 Fällen das Verfahren von einer oder mehreren Arbeits- oder sonstigen Selbstverwaltungsorganisationen eingeleitet worden ist.

17. Den Charakter der Inzidentkontrolle hat ein von den Obersten Gerichten des Bundes (das Oberste Gericht von Jugoslawien, das Oberste Militärgericht und das Oberste Wirtschaftsgericht), den Obersten Gerichten der Länder und dem Bundesstaatsanwalt eingeleitetes Verfahren (Art. 249, 3 und 4 VerfJ). Die Frage kann im Verfahren vor dem jeweiligen Obersten Gericht, aber auch vor irgendeinem niedrigeren Gericht aufgetaucht sein. Das Oberste Gericht entscheidet über die Vorlage des Prozeßgerichts. Bis Ende 1966 sind 47 solche Verfahren eingeleitet worden.

18. Schlägt ein Oberstes Gericht dem VerfGJ vor, die Verfassungsmäßig-

²²⁾ Siehe Beschluß vom 20. 10. 1966, Saopštenja 1966, S. 249.

keit eines Aktes zu prüfen, der ihm auf andere Weise, nicht aber in einem Gerichtsverfahren bekanntgeworden ist, so behandelt das VerfGJ solche Mitteilung als Anlaß, aus eigener Initiative das Normenkontrollverfahren einzuleiten²³⁾.

19. Jedermann kann durch unverbindlichen Vorschlag die Einleitung des Verfahrens zur Normenkontrolle anregen (Art. 4, 1 GVerfGJ). Eine solche Eingabe wird von einem Verfassungsrichter im Vorverfahren geprüft, das dem Vorverfahren bei verpflichtendem Antrag ähnlich ist. Das Verfassungsgericht entscheidet dann, ob es das Verfahren einleiten will (Art. 60 und 61 in Verbindung mit Art. 56–58 GVerfGJ). Der Einreicher der Eingabe ist somit dem Verfassungsrichter gleichgestellt, der die Einleitung des Verfahrens begehrt. Obwohl das VerfGJ über die Einleitung des Verfahrens, d. h. den Prozeßbeginn entscheidet, haben seine Beschlüsse sehr oft den Charakter eines *prima facie*-Spruches über den Inhalt des Vorschlags. Das Gericht leitet das Verfahren nur dann ein, wenn es den Eindruck gewonnen hat, die Verfassung oder das Gesetz sei verletzt worden²⁴⁾.

Das VerfGJ hat sich auf den Standpunkt gestellt, daß alle Verfahren, die durch nicht verpflichtende Vorschläge angeregt worden sind, aus eigener Initiative des Gerichts eingeleitet sind. In veröffentlichten Entscheidungen ergibt sich die ursprüngliche Initiative nur aus der Angabe des Namens des Vorschlagenden. In 787 von 1171 bis Ende 1966 bei dem VerfGJ angestregten Verfahren stammte der ursprüngliche Vorschlag von einzelnen Bürgern²⁵⁾, was auf das Interesse der Bevölkerung und die Zugänglichkeit des Gerichts hindeutet.

C. Wirkung der Entscheidung bei Normenkontrolle

20. Der jugoslawische Verfassungsgeber war zweifellos bemüht, den Bedenken derjenigen entgegenzuwirken, die in einem zu »starken« Verfassungsgericht eine Gefahr für die Souveränität des Parlaments sahen. Bundes- und Landesgesetze – die letzteren mit Ausnahmen – sind gegenüber den im Rang niedrigeren Vorschriften und sonstigen allgemeinen Akten privilegiert. Die grundlegende Idee ist, daß das verfassungswidrige Gesetz durch den Gesetzgeber selbst in Einklang mit der Verfassung gebracht werden soll. Dem Verfahren vor den Verfassungsgerichten in Jugoslawien liegt der Gedanke zugrunde, daß das Gericht samt allen Verfahrensbeteiligten ein aktiver Mitarbeiter an der Verwirklichung der Verfassungsordnung ist

²³⁾ Siehe Entscheidung vom 8. 10. 1965, Sl. list 50/65.

²⁴⁾ Z. B. Beschlüsse, veröffentlicht in Saopštenja 1966, S. 197 ff.

²⁵⁾ Angaben des statistischen Dienstes des VerfGJ.

und nicht nur ein hohes Gericht, das aus rein juristischen Erwägungen Vorschriften bestätigt oder aufhebt. Verhandlungen vor dem Verfassungsgericht haben eine besondere Note: sie sind nicht durch Förmlichkeiten belastet und sind mehr der Diskussion der Parteien und des Gerichts ähnlich.

Die erstrebte Lösung wird in der Verbesserung der gerügten Bestimmung schon vor der Hauptverhandlung gesucht. Das Verfassungsgericht kann dem Schöpfer des angegriffenen Aktes Gelegenheit geben, die Unvereinbarkeit mit der Verfassung bzw. dem Gesetz selbst zu beseitigen (Art. 24 GVerfGJ). Wenn die notwendige Änderung des Aktes schnell durchführbar ist, entscheiden sich dafür besonders häufig die Selbstverwaltungsorganisationen bereits im Laufe des Vorverfahrens, und das Verfahren wird eingestellt (Art. 35, 1 GVerfGJ)²⁶⁾. Ist das nicht möglich, und stellt der zuständige Verfassungsrichter im Vorverfahren die Bereitschaft der Partei fest, den Akt in Einklang mit der Verfassung bzw. dem Gesetz zu bringen, so schlägt er dem Gericht vor, durch Beschluß das Verfahren zeitweilig einzustellen (Art. 58, 1 GVerfGJ). Der Schöpfer des Aktes soll dann binnen der vom Gericht gesetzten Frist den Akt korrigieren²⁷⁾.

Das VerfGJ hat jedoch in einigen Fällen über die Gesetzmäßigkeit einiger spontan aufgehobenen Akte entscheiden müssen, weil in den Aufhebungsakten der Abänderung der auf Grund des aufgehobenen Aktes ergangenen Einzelakte nicht Rechnung getragen worden war. Das Gericht hat in solchen Fällen so gehandelt, als ob der betreffende Akt von ihm aufgehoben oder für nichtig erklärt worden wäre²⁸⁾. Es fragt sich, ob Verfassungsgerichte über die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit einer nicht existenten Vorschrift entscheiden können²⁹⁾. Die Sorge für gerechte Beseitigung der konkreten Folgen jeder verfassungswidrigen Vorschrift war offensichtlich für den Gesetzgeber wichtiger als solche Erwägungen, aber die Abänderung der Einzelakte könnte gewährleistet werden, ohne daß das Gericht Situationen in der Vergangenheit zu untersuchen hat und vor hypothetische Fragen gestellt wird, wie etwa ob die bereits außer Kraft getretene Vorschrift, wenn sie noch gültig wäre, zu annullieren oder aufzuheben wäre.

21. Die Souveränität der Bundesversammlung wird dadurch formell respektiert, daß die für verfassungswidrig erklärten Bundesgesetze bzw.

²⁶⁾ Das VerfGJ hat bis Ende 1966 869 Verfahren abgeschlossen. In 508 Fällen wurde der Antrag oder Vorschlag verworfen, und in 76 Fällen wurde der angegriffene Akt im Laufe des Verfahrens geändert.

²⁷⁾ Zwei Monate waren festgesetzt in Beschlüssen des VerfGJ vom 29. 10. 1965 (Sl. list 49/65) und vom 1. 12. 1966 (Saopštenja 1966, S. 241 f.).

²⁸⁾ Z. B. Entscheidung vom 24. 6. 1965, Sl. list 31/65.

²⁹⁾ Dazu Stellungnahme der Mitglieder des VerfG von Bosnien und Herzegowina, Saopštenja 1966, S. 230.

ihre verfassungswidrigen Bestimmungen mit der Veröffentlichung der dahingehenden Entscheidung des VerfGJ nicht automatisch außer Kraft treten. Die Bundesversammlung ist nur verpflichtet, das Gesetz binnen sechs Monaten mit der Verfassung in Einklang zu bringen. Geschieht das nicht innerhalb dieser Frist, so tritt das Gesetz außer Kraft; bzw. verlieren seine für verfassungswidrig erklärten Bestimmungen ihre Gültigkeit (Art. 245, 1–2 VerfJ). Es handelt sich also nicht um eine Annullierung oder Aufhebung durch das Verfassungsgericht; dieses stellt gegebenenfalls in seiner Entscheidung nur fest, daß die Frist abgelaufen ist und daß das Bundesgesetz *ex constitutione*, nicht durch das Urteil außer Kraft getreten ist. Die Folgen sind aber die der Aufhebung (Art. 31, 1 GVerfGJ).

Die wahren Vorteile dieser interessanten Lösung liegen m. E. nicht so sehr im gelungenen formellen Kompromiß zwischen der Souveränität des Gesetzgebers und der Verfassungsgerichtsbarkeit als in der Möglichkeit, die verfassungswidrige Bestimmung durch das Handeln des Parlaments kreativ zu ersetzen und nicht nur gerichtlich zu negieren. Rein logisch wäre es richtiger, ein verfassungswidriges Gesetz für *ex tunc* nichtig zu erklären, aber der jugoslawische Verfassungsgeber hat offensichtlich Störungen und Rechtsunsicherheit vermeiden wollen³⁰⁾. Anstatt einer doktrinären Haltung ist der Versuch unternommen worden, die Regelung der Geltung der Durchführungs- und Einzelakte, auf die wir zurückkommen werden, den Schutz der Verfassungsordnung der Wirklichkeit anzupassen. Das VerfGJ hat bisher kein Bundesgesetz für verfassungswidrig erklärt³¹⁾.

22. Es ist auch möglich, daß die Bestimmungen eines Bundesgesetzes vom VerfGJ für zeitweilig unanwendbar erklärt werden. Das geschieht, wenn während der Prüfung eines Landesgesetzes auf Einklang mit dem Bundesgesetz festgestellt wird, daß das letztere verfassungswidrig ist. Seine verfassungswidrigen Bestimmungen gelten bis zur endgültigen Entscheidung als suspendiert (Art. 245, 3 VerfJ). Es ist unklar, ob dadurch nur das betreffende Landesgesetz bestätigt wird, oder ob die Suspension allgemeine Wirkung hat. In letzterem Fall besteht die Gefahr, daß sich das Verfassungsgericht durch Verzögerung des Verfahrens größere Befugnisse aneignet, als es im Normalfall besitzt.

³⁰⁾ Für wichtige allgemeine Bemerkungen über die Frage der *ex tunc*- und *ex nunc*-Wirkung der verfassungsrechtlichen Urteile siehe Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 36) (Köln-Berlin 1962), S. 785 ff.

³¹⁾ In einem Fall hat es das gerügte Gesetz für verfassungsmäßig gehalten, aber nicht die Art und Weise, wie es durchgeführt worden war. Es ist der Anlaß gewesen, den verfassungsmäßigen Sinn des Gesetzes festzulegen – Entscheidung vom 18. 12. 1965, Sl. list 4/66. Siehe unten Ziffer 28.

23. Landesgesetze sind den Bundesgesetzen bei Normenkontrolle grundsätzlich gleichgestellt (Art. 246, 1–2 VerfJ). Immerhin ist das VerfGJ in diesem Zusammenhang ein Organ des Bundes, dem Landesgesetzgeber (nicht aber dem Landesverfassungsgeber) übergeordnet: die für verfassungs- oder gesetzwidrig erklärten Bestimmungen gelten sofort als unanwendbar, und das VerfGJ kann sogar, ohne die Reaktion der Landesversammlung abzuwarten, solche Bestimmungen unmittelbar aufheben, wenn sie »offensichtlich die Rechte des Bundes verletzen« (Art. 246, 3 VerfJ). In welchen Fällen die Rechte des Bundes »offensichtlich verletzt« sind, hat die Praxis bisher nicht gezeigt.

24. Vorschriften und allgemeine Akte im Rang unterhalb von Gesetzen können für nichtig erklärt oder aufgehoben werden (Art. 247 VerfJ). Die Entscheidung wirkt unmittelbar, ohne Einfluß des Schöpfers des Aktes. Das Gericht ist nicht an strenge Kriterien gebunden, wenn es die *ex tunc*- oder *ex nunc*-Wirkung seiner Entscheidungen bestimmt. Es soll vielmehr alle Umstände erwägen, die für den Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung und der Gesetzlichkeit von Interesse sind, insbesondere den Charakter der Verletzung, die Rechtssicherheit und die allgemeinen Verhältnisse, die Gegenstand der Regelung der gerügten Vorschrift oder des gerügten allgemeinen Akts sind (Art. 26, 2 GVerfGJ). Häufig sind die Gründe, die das VerfGJ bewogen haben, aus der Begründung der Entscheidung nicht ersichtlich. Aus der bisherigen Rechtsprechung kann aber gefolgert werden, daß eine »schwerere Verletzung der Gesetze« Annullierung zur Folge hat³²⁾; dasselbe gilt für die Kompetenzüberschreitung der Stelle, die den beanstandeten Akt gesetzt hat³³⁾. Es ist bemerkenswert, daß VerfGJ in ganz ähnlichen Fällen von Aufhebung zu Annullierung übergegangen ist. Die Tatsache, daß dem Schöpfer des Aktes schon vor der Einleitung des Verfahrens die Aufhebung gleichartiger Akte durch VerfGJ hätte bekannt sein müssen, war für das Gericht ein Grund zur Annullierung³⁴⁾. Das VerfGJ vermeidet dagegen Annullierung, wenn die Folgen der *ex tunc*-Nichtigkeit nicht voraussehbar wären und zu »schweren Störungen« führen könnten³⁵⁾. Die Haltung des VerfGJ wird nach der Untersuchung der Wirkung seiner Entscheidungen auf die auf Grund des aufgehobenen oder für nichtig erklärten Aktes ergangenen Einzelakte noch deutlicher werden. Das VerfGJ zieht diese Wirkung in Betracht und entscheidet sich für Annullierung, wenn nur

³²⁾ Entscheidung vom 22. 6. 1965, Sl. list 31/65.

³³⁾ Entscheidungen vom 5. 12. 1964 (Sl. list 50/64) und vom 8. 10. 1965 (Sl. list 54/65).

³⁴⁾ Vgl. Entscheidungen vom 5. 10. 1964 (Sl. list 43/64), 10. 2. 1965 (Sl. list 13/65) und 8. 10. 1965 (Sl. list 50/65).

³⁵⁾ Entscheidung vom 18. 12. 1965, Sl. list 4/66.

dadurch alle schädlichen Auswirkungen auf die Rechte der Einzelnen beseitigt werden können ³⁶⁾.

25. Die Frage ist wichtig, ob Vorschriften zur Durchführung der außer Kraft getretenen, annullierten oder aufgehobenen Akte das Schicksal des Hauptaktes teilen. Dem VerfGJ ist das Recht vorbehalten, in seiner Entscheidung solche Vorschriften ausdrücklich aufzuheben oder für nichtig zu erklären (Art. 30, 2 GVerfGJ). Tut es dies nicht, so sind auch die Durchführungsvorschriften vom Tag der Verkündung der Entscheidung unanwendbar, »wenn aus der Entscheidung des Verfassungsgerichts hervorgeht, daß diese Vorschriften oder allgemeine Akte bundesverfassungs- oder bundesgesetzwidrig sind« (Art. 30, 1 GVerfGJ). Da diese Frage praktisch nur bei Außerkrafttreten oder Aufhebung der Gesetze vorkommt, hat die Praxis die Befürchtungen der Theoretiker weder bestätigen noch widerlegen können, die auf die Unbestimmtheit der letzten, allgemeinen Lösung hinweisen ³⁷⁾. Es sei höchst wahrscheinlich, daß sich das Verfassungsgericht nicht mit allen Durchführungsakten würde befassen können und daß die allgemeine Formel des Art. 31, 1 angewandt werden würde. Da es keine Instanz gebe, die die Entscheidungen des VerfGJ interpretiere, würden es die Parteien selbst tun, was zu neuen Streitigkeiten führen und die Ungewißheit endlos verlängern würde ³⁸⁾. Im Hinblick auf den Grundsatz der Selbstkorrektur durch den Gesetzgeber sollte diese Gefahr nicht überschätzt werden. Die Bundesversammlung und die Landesversammlungen verfügen über die Dienste der Vollzugsräte, die es ihnen ermöglichen, die ganze Lage zu überblicken und in der durch den Spruch des VerfGJ geschaffenen Neuregelung konkrete Bestimmungen über die Geltung der Durchführungsakte zu erlassen. In den Fällen, wo es nicht um Gesetze geht, würde es dem Gericht nicht schwerfallen, die etwaigen Durchführungsakte in Betracht zu ziehen und sich zu bemühen, im Interesse der Rechtssicherheit nach Art. 31, 2 GVerfGJ zu handeln.

26. Die Wirkung der Entscheidung auf die auf Grund des gerügten Aktes ergangenen rechtskräftigen Einzelverfügungen ist davon abhängig, ob Annullierung oder Aufhebung (bei Gesetzen auch Außerkrafttreten) vorliegt. Sie ist in der Regel nicht automatisch; nur die weitere Vollstreckung rechtskräftiger Einzelakte ist keinesfalls zulässig (Art. 33 GVerfGJ).

Bei Annullierung hat jeder, der durch die Einzelverfügung in seinen Rechten verletzt ist, das Recht, vom Gericht oder der Stelle, die die Einzelverfügung erlassen hat, deren Abänderung binnen sechs Monaten seit der

³⁶⁾ Entscheidung vom 20. 11. 1965, Sl. list 54/65.

³⁷⁾ Siehe Fira, a. a. O. oben Anm. 5, S. 253.

³⁸⁾ Fira, a. a. O.

Veröffentlichung der Entscheidung des VerfGJ zu verlangen (Art. 32 GVerfGJ).

Bei Aufhebung (Außerkrafttreten) gilt dasselbe nur für Strafsanktionen (Art. 31, 1, 1–2 GVerfGJ). Abänderung der grundrechtverletzenden Einzelverfügungen kann verlangt werden, wenn von der Zustellung der Verfügung bis zum Erlaß der Entscheidung nicht mehr als sechs Monate verstrichen sind; ausnahmsweise kann das VerfGJ beschließen, daß eine Abänderung auch nach Ablauf dieses Zeitraums zugelassen wird (Art. 31, 1, 2–3 GVerfGJ). Dadurch kann das Gericht die Folgen der aufgehobenen Verfügung gründlicher beseitigen und die Rechtswirkung seiner Entscheidungen auch bei Aufhebung derjenigen der Annullierung annähern, was im Falle des Außerkrafttretens eines Bundesgesetzes – dessen Annullierung unmöglich ist – von großer Bedeutung für den Schutz der Bürger und juristischen Personen werden kann. In dieser Hinsicht gehen die Befugnisse des VerfGJ noch weiter: es kann auch anordnen, daß alle oder bestimmte Arten von Einzelverfügungen wegen Verletzung der gesetzlich festgelegten Rechte auf Antrag der Partei abgeändert werden müssen, wenn die Einzelverfügungen innerhalb eines vom Gericht bestimmten Zeitraums vor dem Erlaß seiner Entscheidung den Parteien zugestellt worden sind (Art. 31, 1, 4 GVerfGJ). In zwei Fällen, wo es sich um Vorschriften der Gemeinde über Vermietung von Diensträumen handelte, hat das VerfGJ diesen Zeitraum auf fast ein Jahr bemessen³⁹⁾. Seinen Schritt hat das VerfGJ leider nicht eingehend begründet; es ist aber offensichtlich, daß die Schwere der Verletzung des Gesetzes nicht genügte, um die Vorschriften für nichtig zu erklären, daß andererseits Abänderung aller Einzelverfügungen gewollt war, daß aber das Gericht die dadurch verursachten Störungen nur auf das laufende Jahr begrenzen wollte. An diesem Beispiel ist erkennbar, wie genau das VerfGJ die Wirkung seiner Entscheidungen dosieren kann. In dieser Hinsicht ist die Grenze zwischen der Aufhebung und Annullierung sehr unscharf: der Ausweg aus dem empfindlichen Komplex der *ex tunc*- und *ex nunc*-Wirkung ist in einer verhältnismäßigen Freiheit des Verfassungsgerichts gefunden worden.

In aller Regel soll die Bundes- bzw. die Landesversammlung bei der Verbesserung eines Gesetzes auf die Möglichkeit der Abänderung der bereits rechtskräftigen Einzelakte achten. Ist aber eine solche Möglichkeit den Parteien nicht gegeben, so könnte höchstwahrscheinlich das VerfGJ bestimmen, in welchem Maße Einzelakte abgeändert werden müssen. Ein solcher Fall

³⁹⁾ Beide Entscheidungen wurden am 20. 12. 1965 erlassen, und die Parteien, denen Einzelverfügungen seit dem 1. 1. 1965 zugegangen waren, wurden berechtigt, deren Abänderung zu verlangen. Entscheidungen Nr. U-41/65 und U-126/65, Sl. list 57/65.

ist noch nicht vorgekommen, aber Art. 35, 2 GVerfGJ spricht von solcher Befugnis des VerfGJ im Zusammenhang mit jedem während des Verfahrens spontan aufgehobenen allgemeinen Akt. In einem Fall handelte es sich um eine auf Grund des Bundesgesetzes vom Staatssekretär erlassene Anweisung, in der bestimmt wurde, welche Arbeitsorganisationen für einige Tätigkeitsbereiche von Abgaben an den Staat befreit werden. Durch ein neues Bundesgesetz sind im Laufe des Verfahrens das alte Gesetz und die durchführende Anweisung außer Kraft getreten. Da die finanzielle Auswirkung der Anweisung, die gesetzwidrig war, sehr beträchtlich zu sein schien und da das neue Gesetz diese Frage nicht regelte, entschied das VerfGJ, daß alle Einzelakte – wie bei Nichtigkeit – abgeändert werden können⁴⁰⁾. Das Gericht wird zweifellos ähnlich mit den in Einklang mit der Verfassung gebrachten Gesetzen verfahren.

27. Im Interesse der Kontinuität und Rechtssicherheit kann das VerfGJ seine Ansicht darüber darlegen, welche Vorschrift anstatt der durch seine Entscheidung unanwendbar gewordenen anzuwenden ist, bis eine neue erlassen wird (Art. 34 GVerfGJ). Das Gericht kann entweder auf positive Vorschriften oder auf Rechtsregeln hinweisen: in Jugoslawien sind die letzteren am häufigsten Bestandteile des Rechts, das im Königreich Jugoslawien früher galt, jetzt keinen positiven Charakter mehr hat, aber unter Umständen noch angewandt werden darf. In bisherigen Entscheidungen hat das VerfGJ an die abstraktere Vorschrift des übergeordneten Normenschöpfers⁴¹⁾ oder auf die entsprechende Bestimmung der VerfJ hingewiesen⁴²⁾.

IV. Das Verfassungsgericht als Interpret, Ratgeber und Gutachter

28. Das VerfGJ ist nicht befugt, beliebige Bundesgesetze authentisch zu interpretieren. Seine Interpretation ist vielmehr inzident und beschränkt sich auf die Feststellung, daß eine im Wege der Normenkontrolle von ihm geprüfte Vorschrift einwandfrei ist, daß ihr aber bei ihrer Anwendung ein verfassungs- oder gesetzwidriger Sinn beigelegt wird⁴³⁾. Das Gericht legt dann in seiner Entscheidung fest, was der verfassungs- bzw. gesetzmäßige Sinn der Vorschrift ist (Art. 250 VerfJ, Art. 28 GVerfGJ). In einer Besprechung jugoslawischer Verfassungsrichter wurde eine großzügigere Aus-

⁴⁰⁾ Siehe Entscheidung vom 25. 10. 1965, Sl. list 49/65.

⁴¹⁾ Z. B. Entscheidung vom 28. 2. 1966, Sl. list 14/66.

⁴²⁾ In der Entscheidung vom 11. 4. 1966 wurde die Bestimmung, in der die Rückwirkung eines Aktes vorgesehen war, für nichtig erklärt, durch Art. 152,2 VerfJ ersetzt und festgestellt, daß der Akt 8 Tage nach Bekanntmachung in Kraft getreten war. Sl. list 16/66.

⁴³⁾ Dazu J. Đorđević, a. a. O., S. 855 f.

legung von Art. 28 GVerfGJ befürwortet, wonach nur das Vorhandensein einer verfassungswidrigen Praxis entscheidend wäre. Obwohl Übereinstimmung darüber herrschte, daß »von allen Möglichkeiten für die Beseitigung verfassungs- und gesetzwidrigen Verhaltens Gebrauch gemacht werden soll(e)«⁴⁴⁾, ist die breitere Auslegung in keiner Entscheidung zum Ausdruck gekommen. Die Norm gilt also als richtig, die Praxis aber als falsch. Die verurteilte Auslegung spiegelt sich aber in den ergangenen Einzelakten wieder, deren Abänderung erlaubt werden sollte. Das VerfGJ ist der Ansicht, daß der Interpretationsentscheidung nur reine *ex nunc*-Wirkung entspreche, d. h. daß sie nur die im Moment der Verkündung noch nicht rechtskräftigen Einzelakte betreffe⁴⁵⁾. Diese Stellungnahme entspricht zwar dem GVerfGJ, das in diesem Zusammenhang über das Schicksal der Einzelakte schweigt, scheint aber – so allgemein formuliert – ungerecht zu sein. Möglicherweise können die durch die mißbilligte Praxis betroffenen Parteien durch Verfassungsbeschwerde die Abänderung der Einzelakte erreichen.

29. Die im Art. 42 GVerfGJ⁴⁶⁾ vorgesehene grundsätzliche Stellungnahme des VerfGJ bildet den Übergang zwischen Interpretation und Gutachten. Die Stellungnahme ist nicht vom Verfahren vor dem Gericht abhängig, sondern geht aus der Überwachungstätigkeit des VerfGJ hervor und ist mit dem allgemeinen Prozeß der Verwirklichung der Grundrechte verbunden. Das VerfGJ hat die Aufgabe, verschiedene Rechtsansichten in diesem Bereich zu überprüfen und die richtige (verfassungsmäßige) durch seine Autorität zu unterstützen. Seine Stellungnahme ist aber grundsätzlich ein – formell unverbindlicher – Interpretationsakt. Wenn das VerfGJ nicht aus eigener Initiative handelt, sind nur das Oberste Gericht von Jugoslawien und die Landesverfassungsgerichte ermächtigt, die Stellungnahme des

⁴⁴⁾ Saopštenja 1966, S. 92 f.

⁴⁵⁾ »Die Wirkung seiner Entscheidung erwägend, hat das Gericht festgestellt, daß dem Charakter einer Entscheidung auf Grund des Art. 28 GVerfGJ zukünftige Wirkung mehr entspricht, d. h. die Wirkung auf Einzelfälle, die im Moment der Veröffentlichung der Entscheidung des Verfassungsgerichts noch nicht rechtskräftig geregelt sind«. Entscheidung vom 18. 12. 1965, Sl. list 4/66. Im konkreten Fall hat sich das Gericht aber auch auf die finanziellen Störungen berufen, die durch Abänderung der Einzelakte verursacht würden.

⁴⁶⁾ »(1) Stellt das Verfassungsgericht fest, daß im Hinblick auf die Anwendung von Bestimmungen der Verfassung über das Recht auf Selbstverwaltung oder ein sonstiges Grundrecht (oder Grundfreiheit) verschiedene Rechtsansichten bestehen oder daß diesen Bestimmungen ein verfassungswidriger Sinn beigelegt wird, so kann das Verfassungsgericht zur Sicherung einer einheitlichen Anwendung der Verfassung eine grundsätzliche Stellungnahme abgeben, mit der es den Sinn dieser Verfassungsbestimmungen festlegt.

(2) Das Verfassungsgericht kann die grundsätzliche Stellungnahme zu dem Sinn der Bestimmungen der Verfassung über das Recht auf Selbstverwaltung oder ein sonstiges in der Verfassung festgelegtes Grundrecht (oder Grundfreiheit) auf Grund eigener Initiative oder auf Antrag des Obersten Bundesgerichts oder eines Landesverfassungsgerichts abgeben«.

VerfGJ einzuholen. In der Praxis des VerfGJ ist es üblich, daß sich solche Stellungnahmen auf diejenigen Fragen beziehen, die vorher auf einer Besprechung der Mitglieder aller Verfassungsgerichte in Jugoslawien erörtert worden sind ⁴⁷⁾.

30. Wie schon erwähnt, kann das VerfGJ Gutachten über die Vereinbarkeit einer Landesverfassung mit der VerfJ erstatten (Art. 244 VerfJ). Inhaltlich betrachtet handelt es sich um Normenkontrolle. Das VerfGJ wirkt hier aber nur als qualifiziertes beratendes Gremium für die Bundesversammlung. Sein Gutachten hat keine rechtliche Bedeutung, aber das (neben der Bundesversammlung) ausschließliche Initiativrecht des VerfGJ verstärkt wesentlich die Stellung des letzteren in der Föderation.

31. Ein besonderes Merkmal der Verfassungsgerichtsbarkeit in Jugoslawien ist die Auffassung, daß dem VerfGJ, als Hüter der Verfassungsordnung, nicht nur gerichtliche Mittel zur Verfügung stehen. Es soll sich nicht nur auf die Vernichtung verfassungswidriger Normen und deren Folgen beschränken; es soll dauernd die Verwirklichung der Prinzipien und Bestimmungen der Verfassung beobachten und erforschen, mit der Aufgabe, für den Ablauf dieses Prozesses günstigere Methoden zu finden oder die Praxis aller Beteiligten zu kritisieren. Ergebnisse dieser Tätigkeit des Gerichts, die man als politisch bezeichnen mag, sind Ratschläge an die Bundesversammlung, in denen Erlaß von Gesetzen oder andere Maßnahmen gefordert werden können. In Art. 242 VerfJ wird dem VerfGJ die Aufgabe gestellt, die Durchführung der Verfassung in ihrer Gesamtheit, als soziale Realität, zu überwachen und auf dieselbe in sehr breitem Umfang Einfluß zu üben. Die in Art. 242 erwähnten »Ansichten« und »Vorschläge« des VerfGJ sind in ihrer Thematik praktisch unbegrenzt, da sie sich auf »Erscheinungen, die von Interesse für die Verwirklichung der Verfassungsordnung und der Gesetzlichkeit sind«, beziehen können. Das VerfGJ hat bereits mehrere Vorschläge solcher Art der Bundesversammlung vorgelegt ⁴⁸⁾.

V. Schutz der verfassungsmäßigen Rechte und Freiheiten

32. Art. 241, 2 VerfJ sieht vor, daß das VerfGJ »über den Schutz des Rechts auf Selbstverwaltung und der sonstigen durch die Verfassung festgelegten Grundfreiheiten und -rechte (entscheidet), wenn diese Freiheiten und Rechte durch den Einzelakt oder die Handlung eines Bundesorgans verletzt sind, . . . in denen kein anderer gerichtlicher Schutz sichergestellt ist«. Im GVerfGJ wird näher bestimmt, daß den Bundesorganen Zentralorgane

⁴⁷⁾ Siehe Saopštenja 1966, S. 89 ff., 227 ff.

⁴⁸⁾ Einige von ihnen sind veröffentlicht in Saopštenja 1966, S. 12 ff.

einer Organisation gleichzustellen sind, »deren Wirkungskreis in der Ausübung öffentlicher Befugnisse sich auf das gesamte Gebiet Jugoslawiens erstreckt« (Art. 36, 1); kein gerichtlicher Schutz sei sichergestellt, »wenn die Zuständigkeit eines anderen Gerichts nicht durch Gesetz vorgesehen ist« (Art. 36, 2). Im Sinne des Art. 150, 2 VerfJ, der allgemeinen verfassungsgerichtlichen Schutz der Grundfreiheiten und -rechte vorsieht, sind für die von anderen Stellen ergangenen Einzelakte oder vorgenommenen Handlungen Landesverfassungsgerichte zuständig⁴⁹⁾. Da die Bundesverfassungsordnung einheitlich ist, kann diese Zuständigkeit der Landesverfassungsgerichte als delegiert betrachtet werden⁵⁰⁾.

Obwohl sofort nach der Gründung der Verfassungsgerichte besonders viele Beschwerden eingereicht worden sind⁵¹⁾, und obwohl sich die Bürger noch immer sehr häufig direkt an die Verfassungsgerichte wenden, ist von vornherein an ein ergänzendes Rechtsmittel gedacht worden. Erstens sind Verfassungsgerichte nicht Berufungsinstanzen, die befugt wären, Urteile ordentlicher Gerichte zu prüfen. Zweitens wurde die Zuständigkeit ordentlicher Gerichte schon im GVerfGJ dadurch erweitert, daß ein Verwaltungsstreitverfahren vor diesen Gerichten auch in bis dahin ausgeschlossenen Fällen geführt werden konnte, wenn Grundrechte oder -freiheiten verletzt worden sind (Art. 75, 1). Damit wurden alle Verwaltungsakte von der Prüfung durch Verfassungsgerichte ausgeschlossen.

Durch das Ergänzungsgesetz zum Gesetz über das Verwaltungsstreitverfahren (»GVSV«)⁵²⁾ sind die Bestimmungen über das Verfahren zum Schutz der Grundrechte in den Verfassungen und Verfassungsgerichtsgesetzen praktisch bedeutungslos geworden. Nach Art. 68, 1 GVSV in der neuen Fassung sind jetzt die Obersten Gerichte der Länder und das Oberste Militärgericht für alle Beschwerden wegen Verletzung der Grundrechte oder -freiheiten durch Einzelakte zuständig und nicht nur für diejenigen, die auf dem verwaltungsgerichtlichen Wege vor sie gekommen sind⁵³⁾. Für den Schutz der Grundfreiheiten und -rechte, die durch Realakt verletzt sind, sind Bezirksgerichte zuständig (Art. 69 und 72 GVSV). Im Verwaltungsstreitverfahren gibt es in der Regel keine zweite Instanz, aber für Verfassungsbeschwerden ist Berufung zum Obersten Gericht von Jugoslawien als »außerordentliches Rechtsmittel« zugelassen (Art. 20, 1 GVSV). Entscheidungen der Bezirks-

⁴⁹⁾ Siehe Art. 36,1 des Landesgesetzes über das Verfassungsgericht von Serbien, Službeni glasnik SR Srbije 54/63.

⁵⁰⁾ Vgl. J. Đorđević, a. a. O., S. 854 f.

⁵¹⁾ 1964 wurden (in 10 Monaten) 1172 Beschwerden beim VerfGJ eingereicht, 1265 im Jahre 1965 und 1202 im Jahre 1966.

⁵²⁾ Sl. list 16/65. Neue Fassung des Gesetzes in Sl. list 21/65.

⁵³⁾ Siehe Beschluß des VerfGJ vom 25. 4. 1966, Saopštenja 1966, S. 189.

gerichte über Beschwerden, die sich auf Realakte beziehen, können vor Obersten Gerichten der Länder angefochten werden (Art. 76, 1 GVSV). Eine Situation, für die die Zuständigkeit keines anderen Gerichts vorgesehen ist, ist also kaum vorstellbar. Da aber im Verfahren zum Schutz der Grundrechte vor den ordentlichen Gerichten die sonstigen Vorschriften des GVSV entsprechend anzuwenden sind (Art. 68, 2), sollte nach einer Meinung die Beschwerde an das Verfassungsgericht in solchen Fällen zulässig sein, wo das Verfahren gegen Einzelverfügungen vor Obersten Gerichten nach Art. 9, 3 GVSV nicht eingeleitet werden darf⁵⁴). Dabei handelt es sich um Einzelverfügungen, die unmittelbar auf Grund der in der Verfassung festgelegten Befugnisse von der Bundesversammlung, einer Landesversammlung bzw. ihren Räten oder vom Präsidenten der Republik erlassen wurden.

Das VerfGJ hat alle bisher eingereichten Beschwerden wegen Unzuständigkeit verwerfen müssen. Trotzdem hat das Gericht in einigen Fällen bei der zuständigen Behörde im Interesse der Gesetzlichkeit interveniert⁵⁵). Außerdem bilden diese formell unzulässigen Beschwerden eine der Grundlagen für die Ansichten und Stellungnahmen des Gerichts, die der Bundesversammlung vorgelegt werden.

33. Aktivlegitimation im Verfahren zum Schutz der Grundrechte hat jeder, der in seinem Grundrecht verletzt ist (Art. 37, 1 GVerfGJ, Art. 12 GVSV). Da im Art. 241, 2 VerfJ das Recht auf Selbstverwaltung besonders hervorgehoben ist, hat die Verfassungsbeschwerde in Jugoslawien nicht den üblichen individualistischen Charakter. Das Recht auf Selbstverwaltung gehört einem Kollektiv, der Arbeitsgemeinschaft. Wenn sie sich in freier Ausübung dieses Rechtes gehindert fühlt, kann sie sich durch die Organe der Arbeitsorganisation beschweren. Durch diese Organe (Arbeiterrat, Verwaltungsausschuß) verwalten die Werkstätigen die Arbeitsorganisation. Die Wahl der Organe ist aber ein Ausdruck des Selbstverwaltungsrechts; die Organe sind nicht die Träger dieses Rechts. Die Arbeiter als Kollektiv (die Arbeitsgemeinschaft) können auch durch die Gewerkschaftsorganisation vertreten werden, die sich namens der Arbeitsgemeinschaft oder eines Teils derselben, beschweren kann (Art. 13 GVSV). Es können auch gesellschaftlich-politische Organisationen den Antrag mit Zustimmung des betroffenen Mitglieds und in seinem Namen stellen; dasselbe gilt für Vereinigungen, die nach ihren Satzungen die Aufgabe haben, die Rechte der Bürger zu schützen (Art. 37, 2 GVerfGJ, Art. 14 GVSV). Die ordentlichen Rechtsmittel müssen ausgeschöpft sein. Die Einleitung des Verfahrens vor dem Obersten Gericht kann

⁵⁴) S. Поповић, *Sudska zaštita ustavom utvrđenih prava, povređenih pojedinačnim aktima*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Bd. 52 (1966), S. 138.

⁵⁵) Siehe Saopštenja 1966, S. 66, 85, 153.

binnen 30 Tagen nach Zustellung der Einzelverfügung beantragt werden (Art. 24, 1 GVSV). Bei dem Verfassungsgericht beträgt die Frist drei Monate nach Zustellung bzw. nach Beendigung des Realakts (Art. 38 GVerfGJ). Das Bezirksgericht kann nur während der Dauer des Realakts angerufen werden (Art. 71, 1 GVSV).

Das VerfGJ kann Einzelakte annullieren, aufheben oder abändern. Durch Urteile Oberster Gerichte werden die verfassungswidrigen Einzelakte in der Regel für nichtig erklärt, unter Umständen auch ersetzt (Art. 32, 2–3 GVSV). Je nach Umständen ordnet das Gericht an, daß Folgen beseitigt werden. Verletzt ein Realakt ein Grundrecht, so untersagt das Verfassungsgericht oder Bezirksgericht jede weitere Vornahme des Akts und ordnet an, daß die etwaigen durch ihn herbeigeführten Folgen beseitigt werden (Art. 39, 2 GVerfGJ, Art. 75 GVSV). Einstweilige Maßnahmen sind möglich (Art. 39, 3 GVerfGJ, Art. 17 GVSV).

Obwohl die Regelung im GVSV als vorläufig gilt, ist nicht zu verkennen, daß die bei Erlaß der VerfJ festgestellte Tendenz, die Kontrolle der »konkreten« Einhaltung der Verfassung den Verfassungsgerichten zu überlassen⁵⁶⁾, aufgegeben worden ist. Rein praktische Gründe scheinen dafür entscheidend gewesen zu sein. Den Juristen in Jugoslawien, die diese Entwicklung als verfassungswidrig bezeichnen, kann entgegengehalten werden, daß sie keinesfalls formell gegen die VerfJ verstößt; die VerfJ faßt die Kontrolle durch Verfassungsgerichte nur in Ermangelung gerichtlichen Schutzes ins Auge und macht sie von näheren Bestimmungen eines Bundesgesetzes abhängig (Art. 150, 2).

34. In diesem Zusammenhang ist die Definition der durch Verfassung festgelegten Grundrechte und -freiheiten von Bedeutung. Im jugoslawischen Schrifttum scheinen drei wichtige Ansichten vertreten zu werden⁵⁷⁾.

Nach der ersten Meinung genießen gerichtlichen Schutz nur Grundrechte und -freiheiten, die in der VerfJ verankert und dort als solche bezeichnet worden sind; eng gefaßt sind es nur die im Kapitel III VerfJ festgelegten Rechte. Eine zweite Meinung befürwortet die inhaltliche Bewertung der Grundrechte und -freiheiten unabhängig davon, ob sie in der Verfassung oder auf Grund ihrer im Gesetz festgelegt sind. Die Vertreter der dritten Ansicht widersetzen sich jeglicher aprioristischen Einstufung der Rechte der Bürger: in jeder Situation, wo Grundlagen des gesellschaftlichen Systems berührt seien, gewinne das Recht oder die Freiheit an Bedeutung; ferner, das Grundrecht solle nicht durch bloße Anwendung der Verfassungsnorm auf

⁵⁶⁾ Dazu J. Đorđević, a. a. O., S. 825.

⁵⁷⁾ Dazu M. Perović, Problem tumačenja instituta zaštite osnovnih ustavnih prava i sloboda u smislu čl. 20. Zakona o upravnim sporovima, Arhiv za pravne i društvene nauke, Bd. 52 (1966), S. 34 ff.; S. Popović, a. a. O. oben Anm. 54, S. 133 ff.

das konkrete Verhältnis bestimmt, sondern durch ökonomische, soziologische und politische Analyse ermittelt werden.

Eine Entscheidung des Obersten Gerichts von Jugoslawien hat sich zur ersten Auffassung bekannt⁵⁸⁾. Eine solche Auslegung steht insoweit mit Art. 70 VerfJ nicht in Einklang, als in diesem Artikel allen durch die Verfassung verbürgten Rechten und Freiheiten gerichtlicher Schutz gewährleistet wird. Die Ausdrücke »Grundrechte« oder »Grundfreiheiten« werden zwar im Art. 70 nicht verwendet. Immerhin widerspräche es dem Sinn der VerfJ, wenn es in ihr festgelegte Rechte und Freiheiten gäbe, deren gerichtlicher Schutz ausgeschlossen wäre. Diese Rechte und Freiheiten müssen aber in der VerfJ, als formeller Rechtsquelle, verbürgt sein⁵⁹⁾. Es bliebe dann aber übrig, den Begriff der Verfassung genauer zu bestimmen, wie es oben Ziffer 12 mit den Bemerkungen über die »ungeschriebene Verfassung« und die Natur der Präambel der VerfJ geschehen ist. Da die jugoslawische Theorie und Rechtsprechung einerseits keine gewohnheitsrechtlichen Verfassungsnormen anerkennen und da andererseits die Grundsätze der Präambel der VerfJ als Richtschnur für das Verhalten der Staatsorgane und Bürger normative Kraft besitzen, sind m. E. alle in der Präambel und anderen Kapiteln der VerfJ verbürgten Rechte und Freiheiten durch Verfassungsbeschwerde geschützt⁶⁰⁾.

VI. Föderative Streitigkeiten und Kompetenzkonflikte

35. Das VerfGJ entscheidet über Konflikte zwischen Bund und Gliedstaaten, zwischen Gliedstaaten und zwischen gesellschaftlich-politischen Gemeinschaften (z. B. Gemeinden) auf den Territorien verschiedener Gliedstaaten, über ihre verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten sowie Grenzstreitigkeiten zwischen den Gliedstaaten (Art. 341, 1, 4). Verfassungsgerichte der Länder entscheiden über Streitigkeiten über verfassungsmäßige Rechte und Pflichten zwischen den gesellschaftlich-politischen Gemeinschaften auf dem Gebiet des jeweiligen Gliedstaates.

Dem Wortlaut der VerfJ ist nicht zu entnehmen, ob durch die Entscheidung des VerfGJ der verletzende Akt aufgehoben oder für nichtig erklärt werden kann. Das VerfGJ hatte noch keine Gelegenheit, hierzu Stellung zu

⁵⁸⁾ Beschluß vom 8. 1. 1965, Zbirka odluka vrhovnih sudova, 1965 I Nr. 122, S. 135.

⁵⁹⁾ In diesem Sinne B. Jovanović, späterer Präsident des VerfGJ, in seiner Rede in der Bundesversammlung anlässlich der Debatte über das Projekt des GverfGJ, Zakon o Ustavnom sudu Jugoslavije, Beograd, Savremena administracija, 1964, S. XI.

⁶⁰⁾ Das VerfG von Slowenien hat das Recht auf Reisepaß nicht als Grundrecht anerkannt, obwohl es eingeräumt hat, daß es mittelbar aus der Präambel der VerfJ abgeleitet und im Bundesgesetz festgelegt ist. Beschluß vom 24. 2. 1966, Saopštenja 1966, S. 145.

nehmen. Die Bestimmungen des Aktes, die die Rechte anderer Gemeinschaften nicht beachten, sind zweifellos verfassungswidrig. Im Normenkontrollverfahren sind bereits Vorschriften und allgemeine Akte wegen Überschreitung der Befugnisse seitens ihres Schöpfers annulliert worden⁶¹⁾. Es bleibt aber unklar, ob Normenkontrolle besonders beantragt werden soll, um Aufhebung bzw. Annullierung zu erreichen. Dies ist wohl zu verneinen: im Grunde ist der Akt bereits wegen Verfassungswidrigkeit gerügt worden; darüber hinaus ist das VerfGJ berechtigt, bei Normenkontrolle aus eigener Initiative zu handeln. Die Feststellung, die Bestimmungen eines Aktes verletzen die Rechte einer anderen Gemeinschaft, wäre sinnlos, wenn solche Bestimmungen weiter anwendbar blieben. Als Grenzstreitigkeiten gelten Streitfragen, die bei Anwendung der Akte entstehen, wodurch Grenzen zwischen den Ländern festgelegt worden sind (Art. 45 GVerfGJ). Im Vordergrund steht die interpretative Wirkung des Spruchs.

36. Das VerfGJ entscheidet über Kompetenzstreitigkeiten zwischen Gerichten und Bundesorganen sowie zwischen Gerichten und sonstigen Behörden auf den Gebieten verschiedener Länder (Art. 241, 1, 5 VerfJ). Für Kompetenzkonflikte zwischen den Gerichten und den Staatsorganen auf dem Territorium eines Gliedstaates ist das jeweilige Landesverfassungsgericht zuständig. Das VerfGJ ist der Meinung, das Landesverfassungsgericht sei auch dann zuständig, wenn der Beschluß eines Landesgerichtes, womit es sich für unzuständig erklärt, in höherer Instanz vom Obersten Gericht des Bundes bestätigt worden ist⁶²⁾.

VII. Überblick über die allgemeinen Verfahrensregeln

37. Das Verfahren vor dem VerfGJ ist im GVerfGJ und in der Geschäftsordnung des VerfGJ⁶³⁾ geregelt; nach Art. 49 GVerfGJ finden Regeln allgemeiner Prozeßgesetze entsprechende Anwendung. Das Verfahren vor den Landesverfassungsgerichten wird durch das entsprechende Gesetz des jeweiligen Landes und die Geschäftsordnung geregelt.

38. Im Vergleich mit anderen Gerichten sind Verfassungsgerichte durch ihre aktive Rolle gekennzeichnet, die besonders in Gutachten, grundsätzlichen Stellungnahmen und in eigener Initiative bei der Normenkontrolle zum Ausdruck kommt. In diesem Licht ist die im Ausland oft mißverständene⁶⁴⁾ Bestimmung des Art. 5, 2 GVerfGJ zu verstehen, die das Ver-

⁶¹⁾ Entscheidungen des VerfGJ vom 5. 12. 1964, Sl. list 50/64 und vom 20. 11. 1965, Sl. list 54/65.

⁶²⁾ Beschluß vom 2. 3. 1966, Saopštenja 1966, S. 122 f.

⁶³⁾ Sl. list 26/64.

⁶⁴⁾ So von E. Schweisguth, a. a. O., 2/6 unter II.

fassungsgericht zur Zusammenarbeit mit Behörden, Organisationen und Bürgern anweist⁶⁵⁾. Um volle Einsicht in die Durchführung der Verfassung und die gegenwärtigen gesellschaftlichen Prozesse zu haben und gegebenenfalls im Rahmen seiner Befugnisse zu intervenieren, darf das VerfGJ nicht isoliert bleiben. Auch wenn das Verfahren nicht vor dem Gericht selbst eingeleitet worden ist, beeinflussen die praktischen Auswirkungen in bestimmtem Maße die Entscheidungen, besonders hinsichtlich der Abänderung der Einzelakte. Stellungnahmen und Berichte, die auf diese Weise dem VerfGJ bekanntgeworden sind, dienen der »allseitigen Sachprüfung«, die dem Verfahren zugrunde liegt (Art. 5, 1 GVerfGJ). Das Gebot des Gesetzes ist, daß das VerfGJ allseitig informiert, nicht aber an Anweisungen anderer Behörden oder politischer Organisationen gebunden sein soll. Weder im Art. 5, 2 GVerfGJ noch in anderen Bestimmungen dieses Gesetzes können Anhaltspunkte dafür gefunden werden, daß Entscheidungen des VerfGJ nicht auf Rechtsnormen, sondern auf Erwägungen politischer Art beruhen sollten. Dagegen sind Gerichte, Staatsorgane, Arbeitsorganisationen und sonstige Organisationen sowie Bürger, die öffentliche Funktionen ausüben, verpflichtet, auf Ersuchen des VerfGJ die für seine Tätigkeit erforderlichen Angaben und Mitteilungen zu machen (Art. 51 GVerfGJ). Die Tätigkeit des VerfGJ umfaßt nicht nur das formelle Verfahren vor dem Gericht: das VerfGJ ist auch ermächtigt, Angaben und Mitteilungen über alle Erscheinungen einzufordern, die mit der Durchführung der Verfassung und Gesetze und dem Schutz der Grundrechte zusammenhängen, um seine Aufgabe im Sinne des Art. 242 VerfJ zu erfüllen. Aus demselben Grunde wird das Verfahren vom Untersuchungsgrundsatz beherrscht.

39. Unzulässige und verspätete Anträge sowie Anträge von Nichtberechtigten und in Sachen, über die das VerfGJ schon entschieden hat, können vom Gericht ohne Verhandlung auf Grund des Vorverfahrens durch Beschluß verworfen werden. Das geschieht auch, wenn die Voraussetzungen für die Einstellung des Verfahrens vorliegen.

Verhandlungen des VerfGJ sind in aller Regel öffentlich, können jedoch »aus berechtigten Gründen« unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattfinden. Zur Verhandlung werden Verfahrensbeteiligte bzw. ihre Vertreter und sonstige Personen geladen, deren Teilnahme erforderlich ist. Für die Sachentscheidung ist die mündliche Verhandlung unentbehrlich; in der Praxis

⁶⁵⁾ Art. 5, 2 lautet wie folgt: »In Ausübung seiner Rechte und Pflichten stützt sich das Verfassungsgericht auf die Zusammenarbeit mit anderen Organen, Organen der gesellschaftlichen Selbstverwaltung, Organisationen und Bürgern und berücksichtigt die Stellungnahmen, die auf sein Ersuchen von diesen Organen, Organisationen und Bürgern abgegeben worden sind«.

gilt das auch bei jenen Normenkontrollverfahren, wo ein Verfahrensbeteiligter fehlt (z. B. auf Initiative des VerfGJ).

Beratung und Abstimmung sind nicht öffentlich. Das VerfGJ entscheidet mit der Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder. Auf Verlangen eines Mitglieds wird seine abweichende Meinung in das Protokoll aufgenommen. Das Verfahren ist kostenfrei und ohne Anwaltszwang.

40. Für die Entscheidungen des VerfGJ über die Sache selbst (*meritum*) verwendet das GVerfGJ nicht das Wort »Urteil« (*presuda*), sondern die allgemeinere Bezeichnung »Entscheidung« (*odluka*). In sonstigen Fällen, z. B. wenn das Gericht den Antrag verwirft oder über den Vorschlag zur Einleitung des Verfahrens entscheidet, erläßt das VerfGJ »Beschlüsse« (*rešenja*). Vermutlich hat man die Bezeichnung dem Charakter des Spruches anpassen wollen, aber da in jugoslawischer Rechtsterminologie gerichtliche Entscheidungen Urteile und Beschlüsse umfassen, erscheint der Ausdruck »Entscheidung« für das Sachurteil nicht sehr glücklich ⁶⁶).

Alle Entscheidungen (im weiteren Sinne) müssen begründet werden. Der Tradition entsprechend sind die Entscheidungen verhältnismäßig kurz. Die normvernichtenden Entscheidungen müssen im Bundesamtsblatt oder in dem Amtsblatt veröffentlicht werden, wo das Gesetz bzw. der allgemeine Akt ursprünglich bekanntgemacht worden war. Das Gericht kann dem Herausgeber des Bundesamtsblatts aufgeben, auch andere Entscheidungen von allgemeinem Interesse zu veröffentlichen ⁶⁷).

41. Entscheidungen der Verfassungsgerichte sind allgemein verbindlich; wirken sie normvernichtend, so ersetzen sie das Gesetz oder den allgemeinen Akt. Ohne vom VerfGJ ausdrücklich bezeichnet zu werden, sind alle Behörden und Organisationen verpflichtet, seine Entscheidungen zu vollstrecken. Das Gericht kann gegebenenfalls bestimmen, wer die Entscheidung vollstreckt und in welcher Art und Weise. In letzter Linie kann sich das VerfGJ wegen der Sicherung der Vollstreckung seiner Entscheidungen an den Bundesvollzugsrat wenden. Die Entscheidungen des VerfGJ, in denen Pflichten festgestellt, Handlungen untersagt und Beseitigung der Folgen angeordnet worden sind, werden nicht auf dem üblichen Wege vollstreckt. Wegen Nichtausführung solcher Entscheidungen soll die zuständige Versammlung oder ein anderes übergeordnetes Organ auf Ersuchen des VerfGJ

⁶⁶) Wie erwähnt, enthalten die auf Anträge zur Einleitung des Normenkontrollverfahrens ergehenden Beschlüsse vorläufige Stellungnahmen zur Sache selbst (*meritum*). In solchen *prima facie*-Beschlüssen zitiert das VerfGJ die Meinung des zugeteilten Richters im Vorverfahren als Begründung. – Siehe Saopštenja 1966, S. 190 ff.

⁶⁷) Fast alle Entscheidungen des VerfGJ und eine Auswahl von Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte werden vollständig in den Bekanntmachungen des VerfGJ (Saopštenja Ustavnog suda Jugoslavije) veröffentlicht.

die erforderlichen Maßregeln über die verantwortlichen Personen verhängen.

Abgeschlossen am 30. Juni 1967

Vojin Dimitrijević
Dozent an der Universität Belgrad

Summary

Constitutional Review in Yugoslavia

I. Constitutional courts in Yugoslavia – the Constitutional Court of Yugoslavia and the constitutional courts of the constituent States-republics – were founded by the Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia of 1963 and by the constitutions of the federal units of the same year. Judicial control of the constitutionality of legislative acts had been until then practically unknown in Yugoslav legal history. The introduction of constitutional judiciary was preceded by a thorough examination of the matter, where special attention was devoted to the allegation that constitutional review was contrary to the principle of the unity of power and to the fact that no socialist State had adopted this institution. The author subscribes to the view that theoretical objections of this kind are unfounded and that social, political and legal developments in post-war Yugoslavia had reached the stage where constitutional review by the judiciary was indicated as the only control mechanism in a system of very decentralized legislative action, where the individual creators of abstract rules do not recognize superior organs but only superior rules.

The activity of constitutional courts is regulated in more detail by the Constitutional Court of Yugoslavia Act of 1963 and by the corresponding acts of the republics of 1963 and 1964.

II. The Constitutional Court of Yugoslavia is the guardian of the "federal constitutionality". It can examine whether any abstract normative act – from a federal statute to a regulation of a working organization, *e. g.* enterprise, is in accordance with the Federal Constitution or federal law. Constitutional courts of the republics do the same using the respective State constitution and State law as a measure. Constitutional courts are also competent to hear individual complaints concerning the denial of fundamental rights, guaranteed by the Federal Constitution.

III. A. Almost all decisions of the Constitutional Court of Yugoslavia have dealt with the constitutionality of subordinate legislation and with normative acts issued by entities which are not organs of the State, such as enterprises, banks, schools, hospitals, insurance agencies, etc.

Constitutions of the republics cannot be the matter of a decision of the Constitutional Court of Yugoslavia, which however can render an advisory opinion on their accordance with the Federal Constitution. It is characteristic that the Court can decide to do so uninvited.

It appears that international treaties cannot be reviewed, nor can a statute be challenged as being contrary to a treaty ratified by Yugoslavia. It is however submitted that disregard of a treaty implies deviation from the Federal Constitution, which in its Introductory Part postulates consistent observance of international commitments.

B. Authorized parties may demand the review of a legislative act, or part thereof, while others (including every individual) may suggest to the Constitutional Court to institute proceedings, which it does if the suggestion seems founded *prima facie*. Among the authorized parties, the Federal Assembly and the assemblies and constitutional courts of the republics are empowered to demand the abstract review of the validity of every reviewable legislative act, whereas the right of other authorized parties to challenge legislative acts is limited by various criteria. The right of constitutional courts to act spontaneously is a novelty in the field of constitutional review. The initiative of other courts and public prosecutors is incidental to the decision of a case.

C. The guiding idea of the constitutional review in Yugoslavia is to offer to the respective legislator an opportunity to bring the challenged act in accordance with the Constitution or statute. Such a possibility is offered already during the proceedings and in the case of federal and State statutes determines the effect of the court decision. When a statute is found to be unconstitutional, the respective assembly is given 6 months' time for necessary adjustment. If the assembly fails to do so, the court declares the statute to be invalid. Other legislative acts may be abrogated or rescinded by the decision of the court.

IV. Constitutional courts are entitled to interpret the respective constitutions and statutes, in some cases independently of a concrete matter. In a decision affirming the constitutionality of a statute, the court can establish the true meaning of its provisions, which have been attributed unconstitutional meaning by the enforcing agencies. Courts may warn the assemblies that constitutional provisions concerning fundamental rights are being misinterpreted and clarify the meaning of those provisions.

Constitutional courts are conceived as active bodies. Their surveillance over the application of the Federal Constitution and the constitutions of the republics results in suggestions for legislative action or proposals and advice of other nature to the assemblies.

V. The control of the observance of the constitutional rights of the individual in the form of individual complaints is mainly exercised by ordinary courts. A complaint can be directed to a constitutional court only when no other judicial protection is provided. Fundamental rights listed in the Federal Constitution include the right of self-management of working collectives so that not only individuals but working organizations and trade unions may complain on behalf

of the former. If contrary to the Constitution, the challenged act can be invalidated or the challenged action caused to be discontinued. Until the end of 1966 no decision of such nature had been reached by a constitutional court. At the end of the chapter the author examines the meaning of the term "fundamental rights".

VI. The Constitutional Court of Yugoslavia settles disputes over rights and duties between the Federation and the constituent republics, between the republics and between municipalities on the territories of different republics. The Court also settles border disputes between the federal units. It is competent to decide conflicts of competence between courts and the administration.

VII. Under VII an outline of the procedure of the Constitutional Court of Yugoslavia is given, with the aim of demonstrating its flexibility and the ample opportunities it offers for timely extra-judicial adjustments.