

Die Verfassungscharta von “Serbien und Montenegro”

*András Jakab**

Am 4. Februar 2003 endete die Existenz Jugoslawiens, da an diesem Tag in Belgrad die Verfassungscharta von Serbien und Montenegro verkündet wurde und noch am selben Tag in Kraft trat. In diesem kurzen Bericht wird zuerst (I.) die Vorgeschichte zur heutigen verfassungsrechtlichen Lage dargestellt, dann (II.) die Verfassungscharta vorgestellt, und am Ende (III.) einige Bemerkungen über die naheliegende Zukunft dieses Staatsgebildes gemacht.¹

I. Vorgeschichte zur heutigen verfassungsrechtlichen Lage

Die bisherige Verfassung war am 27. April 1992 verkündet worden, und trat noch am selben Tag in Kraft. Diese jugoslawische Verfassung diente in erster Linie dazu, die Macht der Sozialisten und die von Milošević zu sichern. Serbien und Montenegro gründeten mit ihr den Staat “Bundesrepublik Jugoslawien”, der sich als Nachfolger der “Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien” sehen wollte; die internationale Gemeinschaft sah aber im Zerfall Jugoslawiens nicht eine Reihe von Sezessionen, sondern eine Dismembration,² so daß im völkerrechtlichen Sinne die “Bundesrepublik Jugoslawien” ein neuer Staat war. In diesem Bericht geht es also um diesen im Jahre 1992 geschaffenen Staat.

Seit 1997 – schon unter Milošević – begann Montenegro faktisch unabhängig zu werden. Es führte eine eigene Währung und eigene Zölle ein und entwickelte eine eigene Außenpolitik. Milošević wollte das Problem der von Milo Đukanović geführten “Rebellen” in Montenegro nach der Lösung der Kosovo-Frage in seinem Sinne klären. Nach dem mißglückten Kosovo-Feldzug (1999) hatte er aber dazu keine Gelegenheit mehr. Der ehemalige Sozialist Đukanović avancierte damit zum erfolgreichen Vorkämpfer der nationalen Unabhängigkeit von Montenegro.³ Đukanović und seine Partei (Demokratische Partei der Sozialisten, DPS) wollen diese faktische Unabhängigkeit bis zum heutigen Tag in eine rechtliche umwandeln.

* Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut.

¹ Anne van Aaken, Ulrich Beyerlin, Stephan Bitter, Karl Doehring, Zoltán Lehel, Joseph Marko, Markus Rau, Martin Reichard und Kai Ziegler danke ich für gründliche Kritik, Arend Lijphart und Matthew Shugart für wertvolle rechtsvergleichende Hinweise. Insbesondere schulde ich Herrn Reinald Eckhardt Dank für seine sehr detaillierten kritischen Anmerkungen.

² S. insbesondere UN GA Res. 47/1 vom 22.9.1992 über die Zurückweisung der automatischen Fortführung der Mitgliedschaft der “Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien” durch die “Bundesrepublik Jugoslawien” in der VN. S. ferner Peter Radan, *The Break-up of Yugoslavia and International Law*, 2002, 204-244 über die sog. Badinter-Kommission.

Am 5. Oktober 2000 wurde Milosevic gestürzt, am 1. April 2001 verhaftet. In der Zwischenzeit, am 1. November 2000, wurde (Klein-)Jugoslawien durch die Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen in die UNO aufgenommen.⁴

Im Herbst 2001 wurde deutlich, daß die montenegrinische Regierung im Frühling 2002 eine Volksabstimmung über die Unabhängigkeit des Gliedstaates abhalten würde. Diese Volksabstimmung versprach damals ein eindeutiges Ergebnis für die Unabhängigkeit zu bringen.

In Brüssel betrachtete man dieses Vorgehen als hochgefährlich, weil dadurch möglicherweise ein Domino-Effekt von Sezessionen im Hinblick auf Bosnien-Herzegowina und das Kosovo hätte herbeigeführt werden können, was wiederum zur Destabilisierung des Balkans hätte führen können. Um das zu verhindern, kam Javier Solana am 17. Dezember 2001 nach Belgrad, und nahm Verhandlungen mit hochrangigen Vertretern der jugoslawischen Politik auf. Seine Mittel zur Überzeugung waren in erster Linie Subventionen und Andeutungen hinsichtlich einer möglichen EU-Mitgliedschaft.⁵

Aufgrund der Verhandlungen legte Solana am 10. Februar 2001 einen Entwurf für die Ausgangspunkte der neuen Verfassung vor, der sich teilweise an das Muster der Monarchie Österreich-Ungarn (1867-1918) anlehnte. Darauf basierend, wurde am 14. März 2002 die Vereinbarung (*gentlemen's agreement*) über die "Grundlagen für die Neuordnung der Beziehungen zwischen Serbien und Montenegro" (*Proceeding Points for the Restructuring of Relations Between Serbia and Montenegro*) von vier Seiten (Serbien, Montenegro, Jugoslawien, bezeugt durch die EU) unterzeichnet.⁶

Am 9. April 2002 wurde diese Vereinbarung sowohl durch das serbische als auch durch das montenegrinische Parlament ratifiziert. Am 31. Mai 2002 erfolgte die Ratifizierung auch durch das Bundesparlament (ebenfalls durch Parlamentsgesetz).

In der Vereinbarung war die Ausarbeitung einer Verfassungscharta vorgesehen, für die eine Kommission mit 27 Mitgliedern aufgestellt werden sollte. Von den 27 Mitgliedern wurden je neun vom serbischen, montenegrinischen und jugoslawischen Parlament gewählt. Die Kommission präsentierte den Entwurf am 6. Dezember 2002.

Die Verfassungscharta mußte zunächst vom serbischen und vom montenegrinischen Parlament verabschiedet werden. Ersteres geschah am 27. Januar 2003,

³ Zu den Argumenten für und gegen die Integration mit Serbien aus montenegrinischer Sicht s. Stojan Cerovic, *Divorce by Mutual Consent*, *East European Constitutional Review*, 2002/Winter-Spring, 63-67.

⁴ UN GA Res. 55/12 vom 1.11.2000.

⁵ Angeblich wurde der damalige montenegrinische Präsident Djukanovic durch die EU erpreßt: er sei in Mafia-Geschäften verwickelt, und die Beweise lägen in den Händen der Bürokraten der EU, s. Jens Reuter, *Der jüngste Nachfolgestaat: Serbien und Montenegro, Südost-Europa*, 2002/1-3, 121.

⁶ Dazu s. Dragan Djukanovic, *Constitutional Restructuring of the State Community of Serbia and Montenegro*, *Review of International Affairs*, 2002 January - March, 21-26. Zum englischen Text s. <www.mfa.gov.yu/Facts/agreement_e.html>. Zur deutschen Übersetzung s. Reinald Eckhardt, *Das Belgrader Abkommen vom 14. März 2002, Osteuropa-Recht*, 2002/4-5, 389 ff.

letzteres am 29. Januar 2003. Das Bundesparlament hat die Verfassungscharta am 4. Februar 2003 verabschiedet. Sie trat nach einer letzten feierlichen Sitzung des jugoslawischen Parlaments noch am selben Tag in Kraft.

Diese Verfassungscharta wurde allerdings unter Verletzung der vorherigen Verfassung verabschiedet. In der alten (jugoslawischen) Verfassung aus dem Jahre 1992 (im weiteren jugVerf) war nämlich ein sehr kompliziertes Verfahren für Änderungen der Verfassung vorgesehen (Art. 139-141 jugVerf), das nicht eingehalten wurde.⁷

II. Die Bestimmungen der Verfassungscharta

Die Verfassungscharta von Serbien und Montenegro (im weiteren VC)⁸ ist nur etwa halb so lang (67 Artikel) wie die jugVerf (144 Artikel). Dies hat zwei Gründe: Erstens war das Ziel ein Text, den alle Beteiligten annehmen konnten, so daß die schwierigen Fragen (z.B. auch die Grundrechte) teilweise ausgeklammert und die Konflikte auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wurden. Zweitens gab es auch weniger zu regeln, weil es wesentlich weniger Bundeskompetenzen gibt.

Diese Verringerung des Regelungsausmaßes und das Minus an Bundeskompetenzen drücken sich auch im Namen "Verfassungscharta" (*ustavna povelja*) aus, im Vergleich mit der früheren Bezeichnung "Verfassung" (*ustav*). Kennzeichnenderweise werden die konstitutionellen Akte der Gliedstaaten weiterhin "Verfassungen" (*ustav*) genannt.

1. Überblick

Das neue Staatsgebilde ist als ein Bundesstaat mit staatenbündischen Elementen anzusehen. Formal gesehen handelt es sich eindeutig um einen Bundesstaat, weil es eine einheitliche völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit und nur einen Sitz in internationalen Organisationen (Art. 14 Abs. 1 VC) gibt.⁹ Die Bundesebene ist

⁷ Das ist sozusagen schon Tradition: die Verfassung von 1992 wurde auch unter Bruch der alten (1974) Bundesverfassung verabschiedet, s. Pavle Nikolic, A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság és tagállamai (Tanulmány a kommunista világ végétől), in: Károly Tóth, Alkotmány és jogtudomány, 1996, 250. Zum englischen Text der jugVerf s. Constitutions. The Federal Republic of Yugoslavia, Serbia & Montenegro, 2001, 5 ff.

⁸ Zum englischen Text s. The Constitutional Charter of the State Union of Serbia and Montenegro <http://www.mfa.gov.yu/Facts/charter_e1.html>. Zur deutschen Übersetzung s. Reinald Eckhardt, Die Verfassungs-Charta der Staatengemeinschaft "Serbien und Montenegro" vom 4. Februar 2003, Osteuropa-Recht, 2003/4, 168 ff. Diese deutsche Übersetzung ist allerdings mit dem Verfassungstext nur inhaltlich identisch: die Numerierung und die Reihenfolge der Bestimmungen entsprechen einer früheren Vorschlagsversion der VC.

⁹ In der UNO ist "Serbien und Montenegro" Mitglied, nicht seine Gliedstaaten ("Serbien" und "Montenegro"). Auch das ist wegen Art. 4 Abs. 1 der UNCh ("Mitglied der Vereinten Nationen ... können Staaten werden ...") ein Argument für die formelle Bundesstaatlichkeit dieses Staatsgebildes. Allerdings ist die Staatenpraxis in dieser Frage nicht immer eindeutig, vgl. die UN-Mitgliedschaft der

allerdings mit Kompetenzen so schwach ausgestattet, wie es ansonsten nur bei Staatenbünden üblich ist.¹⁰

Die vier wichtigsten Bundesorgane sind: der auf vier Jahre gewählte Präsident, der aus fünf Ministern¹¹ bestehende Ministerrat, das auf vier Jahre gewählte Bundesparlament (Einkammersystem statt des früheren Zweikammersystems) und der auch als Verfassungsgericht funktionierende Gerichtshof von Serbien und Montenegro (im weiteren SM-Gerichtshof).

Die Regierungsform ist ein sehr spezielles parlamentarisches System. Man könnte es wohl so formulieren: es ist parlamentarisches System ohne Premierminister. In den Ländern nämlich, in denen es keinen Premierminister gibt (wie in Serbien und Montenegro), wohl aber ein Staatsoberhaupt, ist man daran gewöhnt, daß das Staatsoberhaupt auch "Herr der Regierung" ist (Musterbeispiel: USA). Dieses Organ wird meist nicht vom Parlament, sondern vom Volk (oder von Wahlmännern, s. USA) gewählt. Das einzig mir bekannte Beispiel, in dem dieses Amt durch parlamentarische Wahl besetzt wird, ist Mikronesien.¹² Ausnahmsweise kann die Wahl eines die Exekutive führenden Präsidenten auch in Bolivien (wenn die Volkswahl kein Ergebnis gebracht hat)¹³ und in El Salvador (im Falle des Rücktritts des Präsidenten)¹⁴ durch das Parlament erfolgen. In Mikronesien

Ukraine und Weißrußlands während der sowjetischen Ära, Nguyen Quoc Dinh/Patrick Daillier/Alain Pellet, *Droit international public*, 6. Aufl. 1999, 723.

Auch wenn man – nach Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, 3. Aufl. 1928, Neudruck 1957, 363 ff. – das Kriterium der Bundesstaatlichkeit im *ius ad bellum* (oder heute eher: im Recht zu eigenständiger Selbstverteidigung, vgl. Karl Doehring, *Allgemeine Staatslehre*, 2. Aufl. 2000, 75) sieht, ist "Serbien und Montenegro" ein Bundesstaat. Nach Art. 54-56 VC liegt nämlich diese Kompetenz beim Bund (s. später).

Diese einheitliche völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit stellt auch die Haftungsfrage klar: Der Bund – und nicht die Gliedstaaten – sind völkerrechtlich verantwortlich. Vgl. Karl Doehring, *Völkerrecht*, 1999, 63 ff.

¹⁰ Vgl. die Bemerkung in Wolfgang Graf Vitzthum, *Staatsaufbau in Südosteuropa. Bosnien-Herzegowina als Paradigma außengestützter Staatsbildung*, in: Jochen A. Frowein *et al.*, *FS Tono Eitel*, 2003, 825 über "die eher staatenbündische Verfassungscharta" von Serbien und Montenegro.

¹¹ Das sind der Außenminister, der Verteidigungsminister, der Minister für Außenwirtschaftsbeziehungen, der Minister für Binnenwirtschaftsbeziehungen und der Minister für Menschen- und Minderheitenrechte. Die Außenpolitik wird grundsätzlich vom Außenminister bestimmt (Art. 40 VC). Die Ernennung und Entlassung der Leiter der diplomatischen und konsularischen Missionen liegt jedoch beim Ministerrat (Art. 33 Sp.-S. 4 VC), allerdings auf Vorschlag des Außenministers (Art. 40 VC). Eine Kompetenz des Ministerrates in außenpolitischen Fragen könnte durch Art. 33 Sp.-S. 1 ("Der Ministerrat [...] gestaltet und führt die Politik von Serbien und Montenegro in Übereinstimmung mit der gemeinsamen Politik und Interessen der Gliedstaaten durch; [...]") begründet werden. Der genaue Inhalt dieser Kompetenz und deren Unabhängigkeit vom Willen der Gliedstaaten ist allerdings der Verfassungscharta nicht klar zu entnehmen – insbesondere in den Fällen nicht, in denen die Gliedstaaten keinen gemeinsamen Standpunkt haben.

¹² S. Art. X Constitution of the Federated States of Micronesia, s. <<http://www.fsmlaw.org/fsm/constitution>>.

¹³ S. Art. 90 bolivianische Verfassung v. 1967, *Constitución Política del Estado*, *Texto Acordado*, 1995, s. <<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Bolivia/consboliv1615.html>>.

¹⁴ S. Art. 131 Abs. 17 salvadorianische Verfassung v. 1983, *Constitución Política de la República de El Salvador de 1983*, actualizada hasta reforma introducida por el DL N°56, del 06.07.2000, s. <<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/ElSal/ElSal83.html>>.

(und den beiden anderen Ländern) ist aber das Staatsoberhaupt der wirkliche "Herr" der Exekutive. In Serbien und Montenegro ist dies hingegen nicht der Fall, hier hat der Präsident nur folgende Rechte: erstens den Vorsitz bei Sitzungen des Ministerrates zu führen (Art. 26 Sp.-S. 2 VC), zweitens die Arbeit des Ministerrates zu organisieren (Art. 26 Sp.-S. 2 VC)¹⁵ und drittens dem Bundesparlament die Minister vorzuschlagen (Art. 26 Sp.-S. 3 und Art. 35 Abs. 1 VC). Er kann die Minister dagegen nicht entlassen.

Die Minister sind für vier Jahre vom Bundesparlament gewählt (Art. 38 VC). Nach Art. 39 Abs. 1 VC endet die Amtsperiode der Minister durch Rücktritt, Mißtrauensvotum, Amtsenthebung oder Auflösung des Parlaments von Serbien und Montenegro. Die Amtsenthebung der Minister wird zwar vom Präsidenten vorgeschlagen (Art. 26 Sp.-S. 3 VC), aber die Entscheidung darüber liegt beim Bundesparlament.

Die Legislative kann den Präsidenten nach der Wahl – außer im Falle der Verfassungsverletzung und deren Feststellung durch den SM-Gerichtshof (Art. 31 VC) (*impeachment*) – nicht mehr abberufen. Die vage Bestimmung darüber, daß "der Präsident [...] dem Bundesparlament [...] verantwortlich ist" (Art. 28 VC), sichert in Ermangelung konkreter Sanktionsmöglichkeiten seitens des Bundesparlaments keine wirkliche Kontrolle und insbesondere keine Abberufungsmöglichkeit gegenüber dem Präsidenten. Die Regierungsform ist dennoch nicht als Präsidialsystem zu beurteilen, denn die tatsächlichen Machthaber der Exekutive (die Minister) sind vom Vertrauen des Bundesparlaments abhängig (sie können durch Mißtrauensvotum abberufen werden, s. Art. 39 Abs. 1 VC). Die Kategorisierung könnte also – wie schon oben erwähnt – als "parlamentarisches System ohne Premierminister" erfolgen. Der größte Nachteil dieser Regierungsform besteht darin, daß unter ihr keine einheitliche Führung der Politik gewährleistet ist, die Arbeit der Regierung also leicht in Teilpolitiken zerfällt, wodurch die Verfolgung eines gemeinsamen Konzepts erschwert wird.

2. Grundprinzipien

Die einzelnen Bestimmungen der Verfassungscharta werden im Weiteren nach vier Grundprinzipien geordnet vorgestellt. Diese sind: 1. Gleichheit der beiden Gliedstaaten, 2. Anerkennung der Werte der liberalen Demokratie westlicher Prägung, 3. Desintegration und 4. Integration. Die meisten Bestimmungen sind unter

¹⁵ Eine spezielle Tätigkeit in diesem Bereich ist die Unterzeichnung der Verordnungen des Ministerrates (Art. 26 Sp.-S. 7 VC), die aber nicht im Ermessensspielraum liegt: Ein Vetorecht des Präsidenten ist nicht vorgesehen. Man kann höchstens die Existenz eines formellen Prüfungsrechts annehmen. Gerade aber im Falle der Verordnungen des Ministerrates ist ein Verfahrensfehler, der vom Präsidenten *ex post* überprüft wird, schwer vorzustellen, da er selbst den Vorsitz bei den Sitzungen des Ministerrates hat (d.h. er "führt" das Verfahren). Diese Kompetenz zur Unterzeichnung der Verordnungen des Ministerrates spielt also nur eine formelle (registrierende) Rolle, und bedeutet keine Überprüfbarkeit.

das Grundprinzip der Desintegration zu subsumieren. Auch das Gleichheitsprinzip ist sehr bedeutsam.

Von diesen Grundprinzipien ist dabei nur der Gleichheitsgrundsatz ein normatives Verfassungsprinzip. Die anderen drei wurden hier nur zu Analysezielen für eine übersichtliche Strukturierung aufgestellt.

2.1 Gleichheit der beiden Gliedstaaten

Die ganze Verfassungscharta ist gekennzeichnet von der Gleichheit der beiden Gliedstaaten. Explizit steht das in der Präambel und in Art. 2.¹⁶ Selbst der Name des neuen Staatsgebildes "Serbien und Montenegro" (Art. 1 VC) ist als gleichheitsrepräsentierend zu bewerten.

Nicht alle Bundesinstitutionen haben ihren Sitz in Belgrad (wie bisher). Der SM-Gerichtshof hat seinen Sitz in Podgorica, der Ministerrat und das (Bundes)Parlament in Belgrad (Art. 6 Abs. 2 VC).

In den internationalen Organisationen wird die neue Staatenverbindung rotierend von Vertretern Serbiens und Montenegros vertreten (Art. 34 Abs. 1 VC). Diese Rotation kann allerdings leicht zu Ineffizienz führen.

Das Parlament hat 126 Abgeordnete, von denen 91 aus Serbien und 35 aus Montenegro kommen (Art. 20 Abs. 1 VC), obwohl Serbien fast 10 Millionen Einwohner und Montenegro nur 0,65 Millionen Einwohner hat. Hier ist eine Bevorzugung Montenegros zu konstatieren, und ein Schritt – ähnlich der europarechtlichen Institution der degressiven Proportionalität¹⁷ – in Richtung der rechtlichen Gleichheit, auch bei tatsächlicher Ungleichheit.

Weder der Parlamentsvorsitzende und sein Stellvertreter (Art. 21 VC), noch der Parlamentsvorsitzende und der Präsident dürfen aus dem selben Gliedstaat kommen (Art. 22).

Die Entscheidungen im Parlament fallen mit einfacher Mehrheit, doch ist auch die Mehrheit innerhalb der Gruppe der Abgeordneten jedes Gliedstaates erforderlich. Die eindeutige serbische Mehrheit (91 Abgeordnete) kann also die 35 montenegrinischen Abgeordneten nicht überstimmen (Art. 23).¹⁸

Wenn der neu gewählte (Bundes)Präsident aus dem selben Gliedstaat kommt wie der Parlamentsvorsitzende, dann sollen der Parlamentsvorsitzende und sein Stellvertreter die Funktionen austauschen (Art. 27 Abs. 4), da die letzteren nicht

¹⁶ Auch Art. 1 jugVerf beinhaltet das ausdrücklich, jedoch gab es weniger konkrete Bestimmungen zur Umsetzung.

¹⁷ Nach dem Prinzip der degressiven Proportionalität haben die kleineren EU-Mitgliedstaaten eine größere pro-Kopf Repräsentation als die größeren (je größer die Bevölkerung, desto kleiner die pro-Kopf Repräsentation), s. Neil McCormick, A Comment on the Governance Paper, in: The Jean Monnet Working Papers, <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/012501-02.html>>.

¹⁸ Im Gegensatz zu früher gibt es aber keine Zweidrittelmehrheitsgesetze (s. Art. 90 jugVerf). Wahrscheinlich wollte man das ohnehin schwierige Gesetzgebungsverfahren nicht noch schwieriger machen.

aus demselben Gliedstaat kommen (Art. 22). Der Präsident darf nicht zweimal aus dem gleichen Gliedstaat gewählt werden (Art. 27 Abs. 5).

Von den fünf Ministern des Ministerrates dürfen nur zwei Minister aus dem gleichen Gliedstaat kommen wie der Präsident; drei sollen also aus dem anderen Gliedstaat kommen (Art. 35 Abs. 2). Der Außenminister und der Verteidigungsminister sollen aus verschiedenen Gliedstaaten kommen. Das gilt auch im Verhältnis dieser Minister und ihrer Stellvertreter (Art. 35 Abs. 3). Der Ministerrat entscheidet mit einfacher Mehrheit, bei Stimmgleichheit entscheidet der Präsident; aber mindestens eine Stimme soll aus dem anderen Gliedstaat kommen. Daher kann kein Gliedstaat im Ministerrat überstimmt werden (Art. 36 Abs. 2). Nach zwei Jahren sollen der Außenminister und der Verteidigungsminister ihre Funktion mit ihren jeweiligen Stellvertretern austauschen (die Stellvertreter kommen immer aus dem anderen Gliedstaat) (Art. 42).

Die beiden Gliedstaaten entsenden dieselbe Anzahl von Richtern zum SM-Gerichtshof (Art. 47 Abs. 1).

2.2 Anerkennung der Werte liberaler Demokratien westlicher Prägung

Das zweite Merkmal der Verfassungscharta ist die Anerkennung der Werte liberaler Demokratien westlicher Prägung. Unter den Staatszielen (Art. 3) findet man solche Werte wie Rechtsstaatlichkeit (auch Art. 9 jugVerf), Menschenrechte (auch Art. 10 jugVerf) und Marktwirtschaft (auch Art. 13 jugVerf) (ebenso später in Art. 11 Abs. 1). Bemerkenswert sind die Erwähnung der Integration in die EU und die Harmonisierung der Gesetze mit den internationalen und europäischen Standards als Staatsziele (Art. 3 Sp.-S. 3 und 4).

Grundsätzlich ist das Verhältnis zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht dualistisch (Art. 19 Abs. 1 Sp.-S. 2), die internationalen Verträge mit menschenrechtlichem Inhalt sind jedoch unmittelbar anwendbar (Art. 10) (Vorzug der Menschenrechte). Die internationalen Verträge und die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts haben Vorrang vor dem Bundesrecht und auch vor dem Recht der Gliedstaaten (Art. 16), also anscheinend auch vor den Verfassungen (wie sich dies in der Praxis durchsetzt, ist noch unklar). Das bedeutet also eine völkerrechtsfreundliche Haltung, insbesondere gegenüber den international garantierten Menschenrechten.

Wenn der Präsident das Parlament auflöst, geht auch die Amtsperiode des Präsidenten zu Ende (Art. 30 Abs. 1).¹⁹ Das ist folglich als eine Bestimmung zur Garantie der Gewaltenteilung zu bewerten.

¹⁹ Früher (gemäß Art. 83 f jugVerf) hatte die Bundesregierung das Recht, dem Präsidenten die Auflösung des Parlaments vorzuschlagen und, wenn das geschah, ging die Amtsperiode der Bundesregierung zu Ende, s. Pavle Nikolic, *Le cas de la nouvelle Yougoslavie: le parlementarisme déformé*, in: Slobodan Milacic (éd.), *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives*, 1998, 580 f. Da es jetzt aber keinen Premierminister mehr gibt, hat sich nicht das Auflösungsrecht selbst, sondern die dahinter stehende Staatsstruktur verändert.

Der Verteidigungsminister soll ein Zivilist sein (Art. 41 Abs. 2); die Armee soll unter Zivilkontrolle sein (Art. 54).²⁰ Die Wehrpflichtigen haben das Recht auf Verweigerung des Wehrdienstes aus Gewissensgründen (Art. 58) (früher gab es eine solche Möglichkeit nicht).

2.3 Bestimmungen in Richtung Desintegration

Als ein starkes Zeichen der politischen Abgrenzung ist zu bewerten, daß die Bürger eines Gliedstaates im anderen Gliedstaat zwar alle die gleichen Rechte, aber kein Stimmrecht im anderen Gliedstaat haben (Art. 7 Abs. 2).

Die beiden Gliedstaaten sollen einen gemeinsamen Markt haben, aber für die (tatsächliche) Aufrechterhaltung des gemeinsamen Marktes sind die Gliedstaaten zuständig (Art. 12).²¹ Das Bundesparlament hat zwar das Recht, im Interesse des gemeinsamen Marktes Gesetze zu verabschieden (Art. 19 Abs. 1 Sp.-S. 11), die Bundesebene verfügt jedoch über keine administrativen Mittel dies durchzusetzen. Die Durchsetzung liegt also bei den Gliedstaaten. Der Bundesfinanzminister hat in diesen Fragen nur eine Koordinierungskompetenz (Art. 44). Mit hoher Wahrscheinlichkeit bringt diese Lösung Durchsetzungsschwierigkeiten mit sich. Die jugVerf sprach bisher in Art. 13 nicht vom gemeinsamen Markt, sondern vom einheitlichen Markt. Zu einem einheitlichen Markt bräuchte man aber auch eine gemeinsame Währung, und diese gibt es seit langem nicht mehr: Die offizielle Währung in Montenegro ist (und war) der Euro (früher die DM), in Serbien hingegen der Dinar. Diese tatsächliche Differenz wurde durch die Abschwächung von einem "einheitlichen Markt" zu einem "gemeinsamen Markt" jetzt legitimiert.

Die neue Staatenverbindung hat zwar eine einheitliche völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit und einen Sitz in internationalen Organisationen (Art. 14 Abs. 1), die Gliedstaaten können jedoch eigenständig internationale Verträge abschließen und Missionen in anderen Staaten gründen, es sei denn, dies verstieße gegen die Interessen von "Serbien und Montenegro" oder des anderen Gliedstaates (Art. 15 Abs. 2).²² Diese rechtliche Konstruktion ist nicht neu: Sie fand sich bereits in Art. 7 jugVerf. Die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen soll zwar vom

²⁰ Zu den Bemühungen um die zivile Kontrolle der Armee schon vor der Verfassungsscharta s. Goran Svilanovic, Security Sector Reform in Serbia and Montenegro, Review of International Affairs, 2003/January, 10-12.

²¹ Der gemeinsame Markt ist nach europarechtlichem Muster definiert worden: Die vier Freiheiten bedeuten den gemeinsamen Markt (Art. 13).

²² Diese partielle Völkerrechtssubjektivität ist auch in manchen anderen Bundesstaaten bekannt, z.B. Art 32 Abs. 3 GG (Deutschland), s. Wilhelm G. Grewe, Auswärtige Gewalt, HStR III, 2. Aufl. 1996, § 77 Rn 83 ff.; Walter Rudolf, Bundesstaat und Völkerrecht, AVR 1989, 1 ff.; Art. 16 B-VG (Österreich), s. Felix Ermacora, Österreichische Verfassungslehre, 1998, 79; Accord culturel franco-canadien du 17 novembre 1965 (Kanada), s. Gérald-A. Beaudoin, La Constitution du Canada, 2. Aufl., 1991, 571; Art. 56 Abs. 1 BV (Schweiz), s. Thomas Pfisterer, Auslandsbeziehungen der Kantone, in: Daniel Thürer *et al.*, Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, § 33 Rn 56 ff. Hingegen verbietet es ausdrücklich Art. I Sec. 10 Verfassung der USA, s. Rudolf Bernhardt, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge, 1957, 63 ff.

Bundesparlament entschieden werden, aber mit dem vorherigen Konsens der Parlamente der Gliedstaaten (Art. 19 Abs. 1 Sp.-S. 5). Die gemeinsamen diplomatischen und konsularischen Missionen sollen zwar durch den Ministerrat bestellt werden, aber im Einvernehmen mit den zuständigen Institutionen der Gliedstaaten (Art. 34 Abs. 2 und 3).

Die Bundesebene hat nur diejenigen Kompetenzen, die ihr durch die Verfassungscharta übertragen werden ("subsidiäre Allzuständigkeit der Gliedstaaten") (Art. 17 Abs. 1). Die Bundesinstitutionen werden von den Gliedstaaten finanziert (Art. 18)²³ – eine eigene Steuerhoheit der Staatenverbindung entfällt somit.²⁴

Die 126 Mitglieder des Parlaments sollen zunächst von den Gliedstaatenparlamenten, also mittelbar gewählt werden (und erst später unmittelbar) (Art. 20 Abs. 3). Der Präsident soll vom Bundesparlament gewählt werden (Art. 19 Abs. 1 Sp.-S. 12 und Art. 27), also mittelbar.²⁵ Das bedeutet eine schwächere Legitimation für das erste Bundesparlament und für den (Bundes)Präsidenten.

Die Parlamente der Gliedstaaten haben ein Gesetzesinitiativrecht im Bundesparlament (Art. 25). Die Rolle der Gliedstaatenparlamente wird auf Bundesebene also verstärkt. Einige Kompetenzen des Bundesparlaments sind nur mit vorheriger Zustimmung der zuständigen Organe der Gliedstaaten auszuüben. Darunter fällt die Verabschiedung der Akte 1. über die Ausrufung und die Aufhebung des Kriegszustandes (Art. 19 Abs. 1 Sp.-S. 3), 2. über die Mitgliedschaft von "Serbien und Montenegro" als Völkerrechtssubjekt in internationalen Organisationen sowie über die Rechte und Pflichten, die aus dieser Mitgliedschaft erwachsen (Art. 19 Abs. 1 Sp.-S. 5), und 3. über die Feststellung der Grenzen von Serbien und Montenegro (Art. 19 Abs. 1 Sp.-S. 6). Die jährlichen Einkünfte und Ausgaben zur Finanzierung der Zuständigkeiten, mit denen "Serbien und Montenegro" betraut ist, werden vom Bundesparlament auf Vorschlag der zuständigen Organe der Gliedstaaten und des Ministerrates festgestellt (Art. 19 Abs. 1 Sp.-S. 10).

Der SM-Gerichtshof ist keine Berufungsinstanz mehr. Er hat einerseits teilweise die Kompetenzen des nicht mehr existierenden Bundesverfassungsgerichts übernommen (Normenkontrolle, Verfassungsbeschwerde, Entscheidung über Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesinstitutionen bzw. zwischen Bund und Gliedstaat; jedoch keine Kompetenz mehr, über das Verbot der politischen Parteien zu bestimmen), andererseits funktioniert er als Bundesverwaltungsgerichtshof, vor dem man die Verwaltungsakte der Bundesinstitutionen anfechten kann (Art. 46).²⁶

²³ Die Finanzminister von Serbien und von Montenegro haben eine Vereinbarung über die Finanzierung schon vor dem Inkrafttreten der Verfassungscharta unterzeichnet.

²⁴ Christine Höcker-Weyand, Jugoslawien: "Solania", ein verfassungsrechtliches "Ungetüm" auf Zeit?, Monatshefte für Osteuropäisches Recht, 2002/6, 407.

²⁵ Früher erfolgte die Wahl dagegen unmittelbar, s. jugVerf Art. 97 Abs. 1, was allerdings erst nach der Änderung im Jahre 2000 (Amendment Nr. V) galt. Vor 2000 wurde der Präsident vom Bundesparlament gewählt. Über die Bedingungen, unter denen dieses Amendment (noch in der Ära von Milosevic) verabschiedet wurde, s. Constitution Watch, East European Constitutional Review, 2000/Summer 43 f.

²⁶ Daneben hat der SM-Gerichtshof auch die Aufgabe, Empfehlungen und Stellungnahmen über die Harmonisierung der Gerichtspraxis in den beiden Gliedstaaten abzugeben.

Er hat zwar weiterhin die Kompetenz, über die Konformität der Verfassungen, Gesetze und Verordnungen der Gliedstaaten mit der Bundesverfassung zu erkennen (Art. 46 Abs. 1 Sp.-S. 4 und 5).²⁷ Bei der Ausübung dieser Kompetenz sind allerdings auch Richter des Verfassungsgerichts des betroffenen Gliedstaates anwesend und stimmberechtigt (Art. 49). Vergleichbare Lösungen in anderen Verfassungen sind mir nicht bekannt.

Die Soldaten sollen in dem Gliedstaat bleiben, aus dem sie kommen – es sei denn, der Soldat möchte den Wehrdienst im anderen Gliedstaat leisten (Art. 57). Dies kann zu einer praktischen Zweiteilung der Armee führen.²⁸ Für nähere Aussagen dazu ist allerdings die Aufstellung der Verteidigungsstrategie (Art. 55 Abs. 2 VC) und der Erlaß der einschlägigen Bundesgesetze (Art. 19 Abs. 1 Sp.-S. 4 VC) abzuwarten.

Der aus den drei Präsidenten (Serbien, Montenegro, Bund) bestehende Oberste Verteidigungsrat als Oberbefehlshaber der Armee trifft seine Entscheidungen im Konsens (Art. 56 Abs. 3). Das heißt, er kann nicht gegen den Willen eines Gliedstaates handeln.²⁹

Es gibt keine Bestimmung mehr über die Amtlichkeit der kyrillischen Schrift. Die frühere Verfassung sah nämlich vor (Art. 15 jugVerf.), daß in erster Linie die kyrillische Schrift die offizielle Schrift war, und die lateinische nur Verwendung fand, wenn es ausdrücklich vorgesehen war. Die Verfassung von Montenegro sieht (und sah) aber in Art. 9 Abs. 2 vor, daß die beiden Alphabete gleichberechtigt sind.³⁰ Art. 8 der geltenden serbischen Verfassung sieht dagegen vor, daß in erster Linie das kyrillische Alphabet die offizielle Schrift sein soll. Das Ergebnis ist also, daß die beiden Gliedstaaten kein gemeinsames offizielles Alphabet haben.

In Art. 60 ist das Sezessionsrecht geregelt. Nach diesem verpflichten sich beide Staaten, mindestens drei Jahre im neugegründeten Verband zu bleiben.³¹ Nach Ablauf dieser Frist haben sie das Recht, aus der Staatenverbindung auszutreten.³²

²⁷ Die Gliedstaaten haben allerdings nach Art 65 VC sechs Monate nach dem Inkrafttreten der Bundesverfassung (also bis zum 4.8.2003) Zeit, um ihre Verfassungen mit der Bundesverfassung in Einklang zu bringen. Für Gesetze und Verordnungen haben sie gemäß Art. 20 Abs. 4, Gesetz über die Durchführung der Verfassungscharta, bis zum 31.12.2003 Zeit.

²⁸ Vgl. Reuter (Anm. 5), 116.

²⁹ Früher war der Oberbefehlshaber der Präsident, allerdings nur "nach den Entscheidungen des Obersten Verteidigungsrates" (Art. 135 jugVerf). Die Entscheidung mußte jedoch in diesem Obersten Verteidigungsrat früher nicht im Konsens getroffen werden.

³⁰ Die montenegrinische Verfassung widersprach also eindeutig der jugVerf. Dieser Vorwurf wurde ausdrücklich auch in der Begründung der "Erklärung über den Schutz des kyrillischen Alphabets" des jugoslawischen Parlaments (14.11.2002; englischer Text s. Declaration on Protection of the Cyrillic Alphabet, Yugoslav Survey, 2002/4, 123 f.) erwähnt.

³¹ Solche ausdrücklichen Austrittsmöglichkeiten der Gliedstaaten aus einem Bundesstaat sind (gerade wegen der Auflösungsgefahr) unüblich. Einige bundesstaatliche Verfassungen haben den Gliedstaaten dieses Recht dennoch gewährt, s. Art. 1. jugoslawische Bundesverfassung v. 1946 ("aufgrund des Selbstbestimmungsrechts, einschließlich des Rechts auf Loslösung", s. Katja Dominik, Dezentralisierung und Staatszerfall der SFR Jugoslawien, 2001, 48 f.), Einleitender Teil Abschnitt I und Art. 1 jugoslawische Verfassung v. 1963 ("Die Völker Jugoslawiens, ausgehend von dem Recht eines jeden Volkes auf Selbstbestimmung, das auch ein Recht auf Loslösung einschließt ..." und "... Jugosla-

Der Bundesminister für Menschen- und Minderheitenrechte hat ausdrücklich nur Beobachtungs- und Koordinierungsfunktion (Art. 45).

Insgesamt kann also festgestellt werden, daß die Exekutivfunktionen äußerst schwach sind.³³ Oder noch allgemeiner formuliert: Die Bundesebene wird schwach. Faktisch war die Bundesebene schon früher schwach, es gab aber eine große Lücke zwischen dem Verfassungstext und der Verfassungswirklichkeit.

Folgende Bundesinstitutionen hören auf zu existieren: der Bundesstaatsanwalt, die Nationalbank, der Ombudsmann, die zweite Kammer des Parlaments, mehrere Ministerien (z.B.: Bundesministerium für Inneres, für Finanzen, für Justiz, für Transport und Kommunikation), die Militärgerichte, die Militärstaatsanwälte³⁴ und die gemeinsame Sozialversicherung.³⁵ Statt des früheren Obersten Gerichtes und des Verfassungsgerichtes gibt es nur den SM-Gerichtshof mit teilweise Verfassungsgerichtsaufgaben. Es gibt keinen Premierminister mehr, der Präsident präsidiert bei den Sitzungen des Ministerrates.

Der Bundeskompetenz entzogen sind nunmehr z.B. die regionale Entwicklung, das Wissenschaftswesen, das Kommunikationswesen, die Amnestiebefugnisse, das Navigations- und das Finanzwesen.

Auch der Ausnahmezustand auf Bundesebene findet keine Erwähnung mehr, so daß es keinen Ausnahmezustand auf Bundesebene mehr gibt.³⁶

wien ist ein Bundesstaat freiwillig vereinigter ... Völker"), Einleitender Teil Grundprinzipien Abschnitt I. jugoslawische Verfassung v. 1974 (diesbezüglich wortgleich mit der jugoslawischen Verfassung v. 1963) und Art. 72 der Verfassung der UdSSR v. 1977 ("Jeder Unionsrepublik bleibt das Recht auf einen freien Austritt aus der UdSSR gewahrt."). In der jugVerf (1992) wurde das Austrittsrecht der Gliedstaaten ausdrücklich nicht erwähnt, aber die Formulierung der Präambel "auf der Grundlage ... der Freiwilligkeit der Assoziierung der Republik Serbien und der Republik Montenegro" schloß in sich auch dieses Recht.

³² Sollte Montenegro von diesem Recht Gebrauch machen, so gelten die internationalen Dokumente, insbesondere die Resolution 1244 des UN Sicherheitsrats, in ihrer Gesamtheit für Serbien als Nachfolgestaat. Mit dieser Klausel soll gewährleistet werden, daß Serbien im Falle der Abspaltung Montenegros alle jugoslawischen Rechte auf das Kosovo erbt, und auch ansonsten Rechtsnachfolger der "Bundesrepublik Jugoslawien" wird (Art. 60 Abs. 3).

Die serbischen Rechte auf das Kosovo werden auch in der Präambel bestätigt, in der es heißt, daß die Autonomen Provinzen Vojvodina sowie Kosovo-Metohija dem Serbischen Gliedstaat angehören. Es wird aber auch die tatsächliche Lage erwähnt, nach der letzteres "derzeit – auf der Grundlage der Resolution 1244 des UN Sicherheitsrates – unter internationaler Verwaltung steht". Wegen dieser Bestätigung der serbischen Rechte wurde die Verfassungscharta von den Albanern im Kosovo nicht unterstützt. S. Reinhold Vetter, *Kuda ide Srbijo?*, Osteuropa, 2003/4, 497.

³³ Es gibt nur noch fünf Bundesministerien: Außenministerium, Verteidigungsministerium, Ministerium für Außenwirtschaftsbeziehungen, Ministerium für Binnenwirtschaftsbeziehungen und Ministerium für Menschen- und Minderheitenrechte.

³⁴ Die (Bundes)Militärgerichte und die (Bundes)Militärprokuratoren werden innerhalb von sechs Monaten nach dem Inkrafttreten der VC abgeschafft, s. Art. 24 Abs. 2, Gesetz über die Durchführung der Verfassungscharta, (The Law on the Implementation of the Constitutional Charter of the State Union of Serbia and Montenegro, <http://www.mfa.gov.yu/Facts/law_implement_e1.html>). Vgl. zu diesem Gesetz unten Anm. 42.

³⁵ S. Art. 16 Nr. 22, Gesetz über die Durchführung der Verfassungscharta.

³⁶ Hier ist wichtig anzumerken, daß nach dem Tod von Djindjic (12.3.2003) der Ausnahmezustand nur in Serbien verkündet wurde. Alles, was auf Bundesebene geschah (und geschehen konnte), war, daß der Oberste Verteidigungsrat erklärte, die Armee werde bei der Suche nach den Tätern helfen.

2.4 Bestimmungen in Richtung Integration der beiden Gliedstaaten

Es gibt aber auch einige (allerdings nicht viele) Bestimmungen, die in Richtung der Integration weisen. Zuerst ist zu erwähnen, daß die beiden Gliedstaaten gemeinsam zusätzliche Kompetenzen auf den Bund übertragen können (Art. 17 Abs. 2).³⁷ Das könnte man als "Möglichkeit der Integration" bezeichnen.

Die 126 Mitglieder des Parlaments sollen unmittelbar gewählt werden (bis auf das erste Mal) (Art. 20 Abs. 4).

Die Sezession kann nur durch Volksabstimmung erfolgen (Art. 60 Abs. 2). Dies ist insbesondere im Hinblick auf die montenegrinische politische Lage als integrationswährend zu bewerten. Im letzten Halbjahr ist nämlich der Anteil der Befürworter der Unabhängigkeit in der montenegrinischen Bevölkerung gesunken, und in einer Volksabstimmung würde die Unabhängigkeit eventuell nicht mehr von der Mehrheit unterstützt (insb. wenn die Integrationisten die Wahl boykottierten). Die derzeit regierende Elite ist aber noch immer stark und eindeutig für die Unabhängigkeit.

Die Verteidigung ist – im Grunde alleinige – ausschließliche Bundeskompetenz (Art. 54-56).³⁸

Die Tatsache, daß die Verfassungscharta nicht nur von den Parlamenten der Gliedstaaten, sondern auch vom Bundesparlament verabschiedet wurde (Art. 61 und Präambel VC) ist im Lichte des vorherigen konkurrierenden Vorschlags über die Verabschiedung der Bundesverfassung nur durch die Parlamente der Gliedstaaten als integrationsstützend anzusehen.³⁹ Auch die Veränderungen der Bundesverfassung (Art. 62), die Verabschiedung des Gesetzes über die Durchführung der Verfassungscharta (Art. 67) und des Gesetzes über die Menschen- und Minderheitenrechte und die bürgerlichen Freiheiten (Art. 8) erfolgen in demselben Verfahren, wie die Bundesverfassung selbst verabschiedet wurde.

3. Ausklammerung problematischer Fragen

An einigen Stellen ist ein Ausweichen vor heiklen politischen Fragen zu spüren. Das ist z.B. der Fall bei der Regelung der Staatssymbole (Wappen, Flagge): Sie werden in einem späteren Gesetz bestimmt (Art. 4).⁴⁰ Auch die Grundrechte sollen in einem späteren Verfassungsgesetz bestimmt werden (Art. 8).⁴¹

³⁷ Genauso war es in Art. 79 jugVerf.

³⁸ Dragan Djukanovic, *The Constitutional Framework of the State Union of Serbia and Montenegro*, *Review of International Affairs*, October-December 2002, 16.

³⁹ Vgl. Eckhardt (Anm. 6), 388.

⁴⁰ In der jugVerf waren sie in Art. 4 geregelt.

⁴¹ In der jugVerf waren sie in Art. 19-68 geregelt. Inzwischen gibt es dieses Grundrechtsgesetz. Es wurde von derselben, aus 27 Mitgliedern bestehenden, Kommission entworfen (und am 24.2.2003 vorgelegt), die schon die Verfassungscharta entworfen hatte. Die Kommission hatte also drei Monate mehr Zeit zur Ausarbeitung dieses Gesetzes, als wenn es schon am 6.12.2002 mit dem Verfassungsentwurf vorgelegt worden wäre. Das Gesetz über die Grundrechte wurde am 28.2.2003 in der letzten

Im von Art. 59 VC gegebenen Rahmen wurden zwar einige Eigentumsprobleme der früheren Bundesinstitutionen im Gesetz über die Durchführung der Verfassungscharta⁴² geregelt, aber auch dieses Durchführungsgesetz (im Art. 21) verweist auf ein – noch immer nicht verkündetes – späteres Gesetz.

III. Die Zukunft des Staates "Serbien und Montenegro"

Föderationen aus zwei Gliedstaaten sind immer problematisch.⁴³ Ein Teil fühlte sich fast immer unterdrückt oder ausgebeutet. Die meisten Experten sind überzeugt, daß auch dieser Staat nicht lange überleben wird.⁴⁴ Vielmehr scheint es wahrscheinlich, daß sich der Staat nach Ablauf des dreijährigen Moratoriums auflöst. Man kann also dieses Gebilde als "Staat auf Zeit" betrachten.

Der stärkste Desintegrationsfaktor ist nicht der Wille der (eher apathischen) Bevölkerung, sondern der Wille der regierenden (montenegrinischen) Elite. Und weil die politischen Parteien nicht auf Bundesebene, sondern nur auf Gliedstaaten-ebene funktionieren, kann sich dieser Wille leicht in den offiziellen politischen Gliedstaatenwillen Montenegros umwandeln.⁴⁵

Die EU hat – ähnlich wie in Bosnien – auch diesmal einen Staat zusammengebastelt, den die Beteiligten eigentlich nicht wollen.⁴⁶ Diese Verfassungscharta ist als eine von der EU diktierte Verfassung zu bezeichnen. Die Tageszeitungen in "Serbien und Montenegro" nennen den neuen Staat oft (nach dem Namen von Javier Solana) "Solanija" oder "Solarium".⁴⁷

Auch der lange Name ist in der Bevölkerung nicht besonders beliebt. Man sagt, nur solche Bananenrepubliken wie Trinidad und Tobago oder Sao Tome und Principe haben ähnlich lange Namen. Der lange Name des neuen Staates hat auch neue Witze in Serbien inspiriert. Manche finden z.B. die Fußballspiele problematisch. Früher skandierte man nämlich Ju-go-sla-vija. Doch was sollen sie jetzt rufen? Folgende "Lösung" wurde vorgeschlagen: "In der ersten Halbzeit rufen wir: Serbien, Serbien! Und in der zweiten Halbzeit: Montenegro, Montenegro!"⁴⁸

Sitzung des Jugoslawischen Bundesparlaments verabschiedet und verkündet, s. Establishment of the State Union of Serbia and Montenegro, Survey Serbia and Montenegro, 2003/1, 5; Charter on Human and Minority Rights and Civil Liberties, Survey Serbia and Montenegro, 2003/1, 21-28. Zum englischen Text dieses Verfassungsgesetzes s. <http://www.mfa.gov.yu/Facts/charter_hmrc_l_e.html>.

⁴² Dieses Gesetz über die Durchführung der Verfassungscharta wurde von der erwähnten, aus 27 Mitgliedern bestehenden Kommission entworfen, am 16. Januar 2003 vorgelegt und am selben Tag mit der Verfassungscharta zusammen verkündet. Vgl. dazu oben Anm. 34.

⁴³ Agnes Kartag-Odri, A történelem és az Alkotmány szoros kapcsolata (Jugoszlávia példája), in: Károly Tóth, Alkotmány és jogtudomány, 1996, 227 f.

⁴⁴ Schon auf der Grundlage der Proceeding Points s. z.B. Christine Höcker-Weyand, Nie mehr Jugoslawe!, Monatshefte für Osteuropäisches Recht, 2002/4, 243.

⁴⁵ Vgl. Kartag-Odri (Anm. 43), 228.

⁴⁶ Reuter (Anm. 5), 115.

⁴⁷ Reuter (Anm. 5), 118.

⁴⁸ Reuter (Anm. 5), 119.

Summary⁴⁹

The Constitutional Charter of “Serbia and Montenegro”

On 4 February 2003 Yugoslavia ceased to exist. Thus, on this day in Belgrade the Constitutional Charter of Serbia and Montenegro (CC) was published and entered into force. The Charter is based on an agreement of 14 March 2002 between Serbia, Montenegro and Yugoslavia (witnessed by the EU) entitled Proceeding Points for the Restructuring of Relations Between Serbia and Montenegro. The name of the State union is “Serbia and Montenegro”.

The main reason for the new constitution was to address ongoing efforts of the smaller member state (Montenegro) to become an independent sovereign state. In order to head off total independence and with it the end of the federal state, Serbia and the federal institutions were ready to compromise, and to give more autonomy to Montenegro. But the willingness of Montenegro (and especially its political elite) to attain independence was too strong to accept such a compromise. At the end of 2001, the separation of Montenegro seemed to be unstoppable. At this moment the EU felt it was the right (and probably last) moment to intervene in order to preserve stability in the Western Balkans: Javier Solana, EU High Representative for Foreign and Security Policy, took up negotiations with the interested parties. With help of promises of future economic help from the EU and references to a possible EU membership he succeeded to keep the federal state together and the parties in a position to negotiate the Proceeding Points mentioned above.

The CC is much shorter (67 Articles) than the previous (Yugoslavian) Constitution (144 Articles). It has two causes: Firstly, the aim was to have a text acceptable to all parties, so that difficult questions would not have to be addressed but could be postponed for a future date (e.g. fundamental rights). Secondly, there is much less subject matter to regulate, because lots of federal competencies were devoted to the member states. These two factors also explain the fact that the name of the new constitutional document is Constitutional Charter (*ustavna povelja*), and not Constitution (*ustav*). Characteristically, the name of the constitutional documents of the two member states is “Constitution” (*ustav*).

The new State union is a federal state, but with a very weak federal level. It shall be a single subject of international law and a member of international, global and regional organizations, the membership of which is contingent on international personality. But the member states may become members of the international, global and regional, organizations, the membership of which is not contingent on international personality.

The most important federal institutions are: the President (elected for 4 years by the federal Parliament), the Council of Ministers (consists of five Ministers), the Parliament (elected for 4 years; the first time by the member state parliaments, subsequently directly by the electorate; one chamber system, instead of the former two chamber system) and the Court of Serbia and Montenegro (mainly functioning as a constitutional court).

It is a very special parliamentary system: one could say a parliamentary system without prime-minister. It means that the President chairs the Council of Ministers and runs its activities, but cannot dismiss the ministers. The ministers can be dismissed only

⁴⁹ Summary by the author.

by the Parliament (by a vote of no confidence). It means that there is no chief of the executive, which carries the danger that there will be no unified government policy.

The whole CC is characterized by a strong attempt to ensure the equality of the two member states. This is expressed in many regulations on the quotas of posts and on vote requirements.

Importantly, the CC regulates explicitly the withdrawal from the State union (Article 60). Upon the expiry of a three-year period the member state shall have the right to initiate the procedure for a change of the state status, i.e. for withdrawal from the State union of Serbia and Montenegro. A decision to withdraw from the State union of Serbia and Montenegro shall be made after a referendum has been held.

Evaluating the CC, one could say that the main problem with it lies in the absence of competencies at the federal level to enforce the law. Most analysts assume that this State union will not survive the three-years period. In fact, like in Bosnia, the EU has cobbled together a state that none of the participants wants to have.

