# BERICHTE UND URKUNDEN

## Verfassungsentwicklung und Verfassungsordnung Sloweniens

Ivan Kristan<sup>1</sup>

A. Verfassungsentwicklung

Ι.

Mit der Unabhängigkeitserklärung vom 25. Juni 1991 ist aus der Republik Slowenien – als Teilrepublik von Jugoslawien – ein eigener Staat mit voller Souveränität geworden. Grundlage der Unabhängigkeitserklärung war die ein halbes Jahr zuvor vom slowenischen Volk im Referendum vom 23. Dezember 1990 getroffene Entscheidung für die Loslösung vom jugoslawischen Staatsverband. 88,2% hatten für die Unabhängigkeit Sloweniens votiert². Das seit längerer Zeit erhobene Verlangen nach Selbstbestimmung des slowenischen Volkes hat damit seine Verwirklichung gefunden³.

Der neue slowenische Staat zählt 2 Millionen Einwohner und erstreckt sich über eine Fläche von 20.256 qm². Die äußeren Grenzen sind iden-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Professor Dr. iur., Universität Ljubljana. Der Verfasser dankt Stefan Oeter für die sprachliche Bearbeitung dieses Textes.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Die Wahlbeteiligung betrug 93,2% (1.459.752 Wahlberechtigte, 1.359.901 Wahlbeteiligte). Für die Selbständigkeit haben 88,2% (1.288.044) aller Wahlberechtigten gestimmt, dagegen stimmten 4,2% (57.877). Wahlergebnis: Uradni list RS (Amtsblatt), Nr. 2/1991.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Ivan Kristan, Pravica do samoodločbe (Das Recht auf Selbstbestimmung), Zbornik znanstvenih razprav Pravne fakultete (Wissenschaftliche Abhandlungen der Juristischen Fakultät), Ljubljana L (1990), 167–190. Siehe kurze deutsche Fassung: Ivan Kristan, Das Recht auf Selbstbestimmung, in: Staatliche Einheit und Teilung – Deutschland und Jugoslawien, Südosteuropa-Gesellschaft (1992), 33–45. Vgl. außerdem Thilo Marauhn, Der aktuelle Fall: Die Auseinandersetzungen um die Unabhängigkeitsbestrebungen der jugoslawischen Teilrepublik Slowenien – Das Selbstbestimmungsrecht der Völker im Wandel, Humanitäres Völkerrecht, Informationsschriften 1991, 107–114.

tisch mit denen der ehemaligen jugoslawischen Teilrepublik. Einzig die Republikgrenze zu Kroatien hat dabei eine Veränderung ihres Status erfahren, wurde sie doch zur Staatsgrenze internationalen Charakters aufgewertet. Die Grenze zu Kroatien macht allerdings fast die Hälfte der gesamten Staatsgrenzen aus, nämlich 546 von 1.206 km; daneben gibt es noch zwei längere Grenzen zu den Anrainern Österreich (324 km) und Italien (202 km) sowie eine relativ kurze Grenze zu Ungarn (88 km), außerdem einen sehr schmalen Zugang zum Meer an der Adria (46 km).

II.

Die Vorgeschichte der nunmehr unabhängigen Republik Slowenien ist naturgemäß aufs engste mit der Geschichte des alten Bundesstaates Jugoslawien verknüpft. Der jugoslawische Staat war 1918 als Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen im Gefolge der Neuordnung Ost- und Südosteuropas nach dem 1. Weltkrieg entstanden. In dieser Neuschöpfung waren zwei sehr unterschiedlich geprägte Einheiten zusammengefügt worden: Zum einen das Königreich Serbien, das kurz vorher mit Montenegro (Črna Gora) vereinigt und um die vom alten Königreich Ungarn abgetrennte Wojvodina erweitert worden war, zum anderen der neue (allerdings sehr kurzlebige) "Staat der Slowenen, Kroaten und Serben", der erst Ende Oktober 1918 auf einem Teil des Staatsgebietes der österreichisch-ungarischen Monarchie gegründet worden war.

Der erste jugoslawische Staat war als eine unitarische Monarchie unter der Herrschaft des vormaligen serbischen Königshauses konstruiert worden. Nach dem Staatsstreich durch König Alexander 1929, der zur direkten Königsherrschaft führte, wurde der Staat mit einem neuen Namen versehen: Königreich Jugoslawien. Die beiden tragenden Säulen des ersten jugoslawischen Staates, die Monarchie und der Unitarismus, fielen dann aber den revolutionären Umbrüchen des 2. Weltkrieges und des in Jugoslawien als Partisanenkampf geführten Volksbefreiungskrieges zum Opfer.

Der mit dem Ende des Krieges gegründete zweite jugoslawische Staat, die "Föderative Volksrepublik Jugoslawien", wurde auf eine ganz neue verfassungsrechtliche Grundlage gestellt. Der Grundstein dieses neuen Staates war bereits im November 1943 auf der zweiten Sitzung des AVNOJ (Antifaschistischer Rat der Volksbefreiung Jugoslawiens) gelegt worden, die in der bosnischen Stadt Jajce stattgefunden hatte. Seine erste Verfassung erhielt das zweite Jugoslawien 1946 – eine Verfassung, die später mehrmals geändert bzw. zum Schluß durch einen neuen Text er-

setzt wurde. Die allmähliche Einführung des sozialistischen Systems, die vor allem nach der Einführung der Arbeiterselbstverwaltung im Jahre 1950 und nach dem gleichzeitigen Bruch mit Stalin deutlich vorangetrieben wurde, fand allerdings erst 1963 im Namen des Staates einen Ausdruck: "Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien" (SFRJ).

Die zuletzt gültige Verfassung der SFRJ stammt aus dem Jahre 1974. Diese in den späten Titojahren entstandene Verfassung suchte dem im sozialistischen System nahezu überall zu beobachtenden Trend zur Zentralisierung Einhalt zu gebieten und stärkte ganz bewußt die föderalistische Komponente des Staatswesens. Der Bund hatte in dieser auf einen Ausgleich der verschiedenen Völkerschaften zielenden Bundesverfassung zahlreiche Kompetenzen verloren.

Die Stellung der Republiken war durch die Verfassung von 1974 entscheidend gestärkt worden. Dabei hatte man sich nicht auf einzelne Kompetenzverschiebungen vom Bund auf die Republiken beschränkt, sondern den Versuch unternommen, das Verhältnis zwischen Bund und Teilrepubliken grundsätzlich neu zu ordnen. Nach der Konzeption der Verfassung war nicht der Bund das primäre und originäre Staatsgebilde, von dem die Republiken ihre Kompetenzen ableiteten, sondern umgekehrt behandelte die Verfassung die sechs Republiken als primäre Einheiten staatlicher Organisationen, die dann dem Bund als sekundärem Gebilde in bestimmten Bereichen Kompetenzen übertragen hatten. Der Bund verfügte nach dieser Konstruktion dementsprechend über keine Kompetenz-Kompetenz<sup>4</sup>.

Bei der Verteilung der Kompetenzen ging das Modell der Verfassung auf der Ebene des Bundes vom Enumerationsprinzip aus, während bei den Republiken alle anderen, nicht in den Kompetenzkatalogen des Bundes ausdrücklich aufgeführten Kompetenzen angesiedelt waren (und damit auch die grundsätzliche Residual-Kompetenz). Das Rangverhältnis zwischen Bundes- und Landesgesetzgebung fand zugleich eine sehr spezifische Regelung, wurde doch das traditionelle Prinzip des "Bundesrecht

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Vgl. Vojislav Koštunica, The Constitution and the Federal States, in: Dennison Rusinow (Hrsg.), Yugoslavia. A Fractured Federalism (1988), 78, 81; Ivan Kristan, Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat (Landesbericht), in: Christian Starck (Hrsg.), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat (Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, Bd. 40) (1988), 160; ders., Föderalismus und Verfassungsgerichtsbarkeit in Jugoslawien, in: Im Dienst an Staat und Recht, Internationale Festschrift Erwin Melichar (1983), 61 f.

bricht Landesrecht"<sup>5</sup> dahin gehend geändert, daß der Vorrang des Bundesrechts nur noch eine Ausnahme darstellen solle. Die neue Grundregel war vielmehr "Landesrecht bricht Bundesrecht"<sup>6</sup>. Bestand ein Kompetenzkonflikt insofern, als ein Gesetz einer Republik und ein Bundesgesetz widersprechende Regelungen trafen, so wurde zumindest vorläufig das Gesetz der Republik angewendet, bis das Bundesverfassungsgericht eine Entscheidung über den Kompetenzkonflikt getroffen hatte. Einzig in den Fällen, in denen die Ausführung der Bundesgesetzgebung den Bundesorganen oblag, war zunächst vorrangig das Bundesrecht anwendbar.

Die Stellung der Republiken war in diesem Verfassungsmodell sehr stark ausgebaut. Die mit der Verfassung von 1974 eingeleitete Phase der Kräftigung des Föderalismus dauerte jedoch nur gerade zehn Jahre. Mitte der achtziger Jahre geriet die von Tito dem jugoslawischen Vielvölkerstaat als Vermächtnis hinterlassene Bundesverfassung von 1974 zunehmend unter den Druck restaurativ gesinnter Befürworter einer Rezentralisierung und Unitarisierung Jugoslawiens. Nach fast zweijährigen verfassungspolitischen Diskussionen wurden im November 1988 40 Einzeländerungen der Bundesverfassung (Amendments) verabschiedet. Diese Verfassungsänderungen waren als eine wesentliche Wende in der Verfassungsentwicklung Jugoslawiens gedacht und sollten die Weichen für den zweiten jugoslawischen Staat wieder in Richtung Unitarismus und Zentralismus stellen. Der Status der Republiken sollte durch diese Verfassungsänderungen deutlich herabgestuft werden<sup>7</sup>.

Mehrere Republiken, darunter an führender Stelle Slowenien, wehrten sich entschieden gegen diesen Trend einer Zentralisierung und Unitarisierung. Bahnbrechender Schritt waren in diesem Zusammenhang die Verfassungsänderungen Sloweniens im Jahre 1989<sup>8</sup>.

In Belgrad allerdings lösten diese als Korrektiv gedachten Änderungen der Republiksverfassungen eine Welle von Protesten und dann auch Gegenmaßnahmen aus. Ärger verursachte vor allem das Amendment Nr. X,

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Das Prinzip des Grundgesetzes (Art. 31) "Bundesrecht bricht Landesrecht" galt bis 1974 auch im Verfassungssystem Jugoslawiens.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Siehe Kristan, Föderalismus (Anm. 4), 67; vgl. auch Monika Beckmann-Petey, Der jugoslawische Föderalismus (1990), 184f.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Ivan Kristan, Degradacija suverenosti SR Slovenije (Degradierung der Souveränität der SR Slowenien), Zbornik znanstvenih razprav Pravne fakultete, Ljubljana XLIX (1989), 111–130.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Ustavni amandmaji k ustavi Socialistične Republike Slovenije IX–XC (Verfassungsänderungen zur Verfassung der Sozialistischen Republik Slowenien IX–XC), Uradni list SR Slovenije, Nr. 32/1989.

mit dem das Recht auf Selbstbestimmung des slowenischen Volkes in der Republiksverfassung festgeschrieben wurde. Diese Ergänzung der slowenischen Verfasssung führte zu erheblichen Unstimmigkeiten zwischen den Bundesbehörden und Slowenien und setzte die slowenische Republik schon vor der Annahme der Verfassungsänderung massivem Druck seitens der unter starkem serbischem Einfluß stehenden Bundesorgane aus<sup>9</sup>.

Einen Tag vor der entscheidenden Sitzung der slowenischen Versammlung, auf der die Annahme der slowenischen Verfassungsänderungen zu erwarten war, wurden auf Initiative des Vizepräsidenten des Staatspräsidiums Jugoslawiens, des Serben Borisav Jovič<sup>10</sup>, alle wichtigen Bundesorgane einberufen: die Kommission für Verfassungsfragen, die Abgeordnetenkammer des Bundes, das Verfassungsgericht Jugoslawiens und das Zentralkomitee des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens. Ziel dieser konzertierten Aktion war es, um jeden Preis die Annahme der geplanten Änderungen der Republiksverfassungen zu verhindern. Von Erfolg gekrönt war diese beispiellose politische Intervention allerdings nicht: die Versammlung Sloweniens nahm am 26. September 1989 – allen Widerständen zum Trotz – die vorgeschlagenen Amendments der Verfassung Sloweniens an.

Der Kampf um die künftige Gestalt der jugoslawischen Föderation war damit offen entbrannt. In diesem verfassungspolitischen Kampf standen sich zwei Gruppierungen nahezu unversöhnlich gegenüber: auf der einen Seite die in Serbien nach wie vor totalitär herrschende kommunistische Partei mit nach wie vor extrem zentralistischer Orientierung, die auch im Bundesapparat tonangebend blieb, auf der anderen Seite die auf Sicherung ihrer Eigenständigkeit bedachten nördlichen Teilrepubliken Slowenien und Kroatien, in denen im Gefolge demokratischer Reformen Vertreter nicht-kommunistischer Parteien an die Regierung gelangt waren.

#### III.

Als Hintergrund dieser Krise des jugoslawischen Bundesstaatsmodells sollte man die eindeutig bolschewistische Prägung der Realverfassung Jugoslawiens im Auge behalten. In der Praxis war die jugoslawische Föde-

<sup>9</sup> Kristan (Anm. 3), 185 ff. Anm. 3.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Jović hat die Abwesenheit des Präsidenten Janez Drnovšek aus Slowenien – er war auf der Sitzung der UN-Versammlung in New York – ausgenützt und die Autorität des Präsidiums Jugoslawiens für den politischen Druck auf die Republik Slowenien mißbraucht.

ration schließlich weitgehend dem Muster der von Lenin konzipierten sowietischen Föderation nachgebildet worden.

Grundlegendes Kennzeichen dieser Realverfassung war der Dualismus zwischen dem leninistischen Prinzip des demokratischen Zentralismus, das als tragendes Prinzip die Struktur des ehemaligen Bundes der kommunistischen Partei Jugoslawiens bestimmt hatte, und dem nahezu ins Extrem getriebenen Grundsatz des Föderalismus andererseits, der als tragendes Prinzip die Organisation des Staates hatte<sup>11</sup> prägen sollen. In der Realität schlossen sich beide Prinzipien allerdings gegenseitig aus. Da Jugoslawien nach 1945 als sozialistischer Staat aufgebaut worden war, der definitionsgemäß unter dem Primat der kommunistischen Partei stand, hatte in der Praxis das für die Partei maßgebende Prinzip des demokratischen Zentralismus die Grundentscheidung der Verfassung für den Föderalismus überlagert: alle Entscheidungen blieben faktisch in den Händen der Partei, der Staat war mehr oder weniger nur eine Kulisse, die der Ausführung der Parteibeschlüsse diente, eine Rechtsstaatlichkeit vortäuschende Fassade.

Das für alle föderativ organisierten sozialistischen Staaten zu beobachtende Phänomen der Überlagerung des staatlichen Föderalismus durch den Zentralismus der Partei gilt insofern im Kern auch für Jugoslawien: Das Verfassungsprinzip des Föderalismus in der staatlichen Organisation war dem von der kommunistischen Partei zum Leitprinzip erhobenen demokratischen Zentralismus untergeordnet. Waren so nach außen die Phänomene kultureller und ethnischer Vielfalt und der dezentralisierende Effekt föderaler Organisationen für das Bild Jugoslawiens bestimmend, herrschte im Innern der Geist des Unitarismus und des Zentralismus, der abweichenden Tendenzen wenig Raum ließ. In Jugoslawien wurde dieser grundlegende Trend noch verstärkt durch das historische Erbe des jugoslawischen Staates. Zwei Faktoren ganz verschiedener historischer Herkunft hatten sich ineinander verschränkt: Der Zentralismus der kommunistischen Partei und die traditionelle großserbische Politik des jugoslawischen Staatsapparates waren zu einem schier unauflöslichen Amalgan verschmolzen. Aus beiden Faktoren erwuchs in den letzten Jahren des jugoslawischen Staates die gleiche Stoßrichtung - die Sicherung der Suprematie der kommunistischen Partei und des von ihr nach wie vor beherrschten Bundesapparates in Belgrad:

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Siehe Ivan Kristan, Föderalismus und demokratischer Zentralismus, Internationale Politik, Belgrad, Hefte 966–967 vom 5.–20.7.1990; vgl. auch Wolfgang Libal, Das Ende Iugoslawiens (1991), 77ff.

- einerseits war die Partei daran interessiert, mittels einer Rezentralisierung ihre alte Macht zurückzuerobern und zu konsolidieren;
- andererseits war die Republik Serbien und die in Serbien nach wie vor nahezu umfassend herrschende kommunistische Partei Serbiens daran interessiert, die traditionell beherrschende, um nicht zu sagen monopolistische Stellung Serbiens im Machtgefüge Jugoslawiens weiter zu sichern.

Die Systemkrise der jugoslawischen Föderation hat hier ihre Hauptursache, war diese Zielrichtung doch mit dem Selbstbehauptungswillen der ganz anders orientierten nördlichen Republiken nicht zu vereinbaren. Nachdem die serbische Führung zur Feststellung gelangt war, daß die beherrschende Stellung Serbiens im jugoslawischen Staatsgefüge durch die im Gefolge der Verfassung von 1974 bewirkte Stärkung des Föderalismus und durch die voranschreitende Selbständigkeit der Republiken gefährdet sei, hatte sie erkennbar jegliches Interesse an der Erhaltung der föderativ geprägten Verfassung von 1974 verloren, war vielmehr sogar zur Zerstörung der Föderation entschlossen. Serbien wies folgerichtig alle Vorschläge für eine Reform der Föderation zurück, solange sie nicht eine Stärkung der Zentralgewalt in Belgrad zur Folge hatten.

Als Slowenien und Kroatien im Herbst 1990 einen Vorschlag für die Bildung einer Konföderation<sup>12</sup> ausarbeiten ließen und ihn allen Republiken wie auch den Bundesorganen zur Diskussion unterbreiteten, stieß dies in Serbien auf starke Widerstände. Weil Serbien nicht bereit war, über diesen Vorschlag überhaupt in eine Debatte einzutreten (Serbien verlangte ja das Gegenteil, einen wieder zentralisierten Bundesstaat mit starker Zentralgewalt in Belgrad), traf dieser Vorschlag einer "Konföderalisierung" auch in den anderen Republiken Jugoslawiens auf ausgeprägte Zurückhaltung. Serbien hat dann zwar ein Jahr später seine Haltung gegenüber den Plänen einer Konföderation nominell geändert und erklärte seine Bereitschaft, auch über eine konföderale Lösung zu verhandeln, aber zu diesem Zeitpunkt war es für derartige Lösungsansätze schon zu spät geworden; das Ziel Sloweniens und Kroatiens war inzwischen die vollständige Unabhängigkeit, was nach den Gewaltexzessen der Bundesarmee im Sommer 1991 in Slowenien und später auch in Kroatien selbstverständlich war.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Vjesnik, Zagreb, vom 5.10.1990; Delo, Ljubljana, vom 6.10.1990.

IV.

Der endgültige Prozeß der Auflösung des bisherigen Staates Jugoslawien – also der "Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien" (SFRJ) – hat mit der Unabhängigkeitserklärung von Kroatien und Slowenien am 25. Juni 1991 seinen Anfang genommen. Inzwischen besteht die SFRJ als Staat nicht mehr<sup>13</sup>: Aus ihrem Zerfall sind eine Reihe selbständiger Staaten entstanden, von denen drei Nachfolgestaaten (Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Slowenien) bereits Vollmitglieder der Vereinten Nationen geworden sind.

Mittlerweile werden alle Fragen, die das Gebiet des ehemaligen Jugoslawien betreffen, auf der Friedenskonferenz für Jugoslawien beraten. Diese "Friedenskonferenz" nahm in Brüssel zu Ende des Jahres 1991 ihre Arbeit unter der Leitung von Lord Carrington auf, wurde als Londoner Konferenz unter der Leitung von John Major (Ratspräsident und Repräsentant der EG) und Boutros Ghali (Generalsekretär und Repräsentant der UNO) Ende August 1992 fortgeführt, und ist schließlich als Dauereinrichtung in Genf unter der Leitung von David Owen (Repräsentant der EG) und Cyrus Vance (Repräsentant der UNO) etabliert worden. Im Rahmen der auf der "Friedenskonferenz" verhandelten Fragen betreffen vor allem zwei Problemkomplexe alle ehemaligen Teilrepubliken des alten Jugoslawien auf elementare Weise:

- 1. die Frage der völkerrechtlichen Anerkennung als Staat und
- 2. die Probleme der staatlichen Kontinuität bzw. der Sukzession des ehemaligen Jugoslawiens.

Den Weg zur völkerrechtlichen Anerkennung hatten die westeuropäischen Staaten durch die vom Europäischen Rat Ende 1991 verabschiedeten Richtlinien über die Anerkennung von neuen Staaten in Osteuropa geebnet<sup>14</sup>. Alle um Anerkennung nachsuchenden Staatsgebilde sollen dem Prinzipienkatalog zufolge eine auf demokratischen Prinzipien beruhende Verfassung aufweisen, zugleich aber auch bestimmte elementare Garantien für den Schutz der Rechte ethnischer und kultureller Minderheiten im Einklang mit den im Rahmen der KSZE eingegangenen Verpflichtun-

<sup>13</sup> Ivan Kristan, Jugoslawien ist ein Phantomstaat, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.5.1992, 7; vgl. aber Yehuda Z. Blum, UNO Membership of the "New" Yugoslavia: Continuity or Break?, American Journal 86 (1992), 830, 833.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Richtlinien des Europäischen Rats über die Anerkennung von neuen Staaten in der Sowjetunion und Osteuropa vom 16.12.1991; vgl. dazu Marc Weller, The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, American Journal 86 (1992), 569, 586 ff.

gen gewähren und die Unverletztlichkeit aller überkommenen Grenzen in Europa anerkennen. Diese geforderten "Homogenitätskriterien" für eine Aufnahme in die Gemeinschaft der europäischen Staaten wurden als eindeutige und unumgängliche Grundbedingung für die Anerkennung seitens der EG-Staaten vorausgesetzt. Da Slowenien und Kroatien (nach einigen Anpassungen der Rechtsgrundlagen) diese Kriterien erfüllten, wurde die Anerkennung dieser beiden Staaten am 15. Januar 1992 vom Europäischen Rat befürwortet. Alle anderen aus dem Zerfall Jugoslawiens hervorgegangenen Neustaaten werden in der Folge ebenfalls diese Anerkennungsprozedur durchlaufen müssen.

Von besonderer Tragweite ist dies vor allem im Falle Serbiens und Montenegros. Serbien und Montenegro bzw. deren neugegründeter Staat mit dem Namen "Föderative Republik Jugoslawien" wäre zur Zeit kaum in der Lage, die Erfüllung der Anerkennungskriterien glaubhaft zu machen. Der Eroberungskrieg gegen Kroatien und dann gegen Bosnien-Herzegowina und der im Gefolge der serbischen Besetzung weiter Teile Bosniens unter der euphemistischen Bezeichnung "ethnische Säuberung" betriebene Völkermord gegenüber der autochthonen muslimischen und kroatischen Bevölkerung Bosniens ebenso wie die harsche Unterdrückung der Albaner, Ungarn und Muslime in den ehemals autonomen Gebieten Kosovo und Wojvodina sowie Sandschak läßt den demokratischen und "friedliebenden" Charakter des serbischen Staates in mehr als zweifelhaftem Licht erscheinen. Daß Serbien und Montenegro eine demokratische Verfassungsordnung aufweise und den territorialen Status quo akzeptiert habe, wird man unter den gegenwärtigen Umständen kaum ernsthaft behaupten können.

Die Frage der Kontinuität der "Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien" (SFRJ) sollte vor allem im Lichte der im Rahmen der Friedenskonferenz geklärten völkerrechtlichen Vorfragen analysiert werden. Für die völkerrechtliche Beurteilung der Frage der Kontinuität bzw. Sukzession drängen sich dabei als entscheidender Ausgangspunkt die in den Gutachten der sog. Badinter-Kommission vom November 1991 getroffenen Feststellungen auf, der Staat Jugoslawien (SFRJ) befinde sich im Prozeß der Auflösung; mit der Abspaltung Sloweniens und Kroatiens sei der Zerfall des jugoslawischen Staates eingeleitet worden, und nicht nur eine Sezession, die die Völkerrechtssubjektivität des alten Bundesstaates unberührt lasse 15. Meiner Meinung nach war dies die wichtigste Vorfrage, die

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Avis Nr. 1 der Commission d'Arbitrage vom 29.11.1991 – siehe International Legal Materials 31 (1992), 1494 ff.

vor der völkerrechtlichen Anerkennung von Slowenien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina zu klären war. Die von der im Rahmen der Friedenskonferenz eingesetzten Commission d'Arbitrage gegebene Antwort auf die gestellte Rechtsfrage hat die weiteren Weichen für die rechtliche Behandlung der Nachfolgeprobleme Jugoslawiens gestellt.

Der Prozeß der Auflösung Jugoslawiens ist inzwischen beendet. Die Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien existiert damit zweifelsfrei nicht mehr 16. Daraus folgt auch, daß vom ehemaligen Jugoslawien kein Rumpf- oder Reststaat geblieben sein kann, in dem die Völkerrechtssubjektivität Jugoslawiens bei voller Wahrung staatlicher Kontinuität fortleben könnte. Alle ehemaligen Teilrepubliken sind reine Nachfolgestaaten, die im Rahmen der Regeln der Staatensukzession über die Fortgeltung der Verträge und den Übergang von Vermögen und Schulden des alten Jugoslawien werden entscheiden müssen. Die Fragen der Nachfolge sollten deshalb sinnvollerweise im Rahmen der Friedenskonferenz unter gleichberechtigter Mitwirkung aller sechs bisherigen Teilrepubliken im Einvernehmen entschieden werden. Das Erbe des bisherigen Jugoslawien (SFRJ) ist Angelegenheit aller Republiken, die als konstitutiver Bestandteil der jugoslawischen Föderation diese begründet hatten.

Die Proklamation des neuen serbisch-montenegrinischen Staates als "Föderative Republik Jugoslawien" (FRJ), also als Staatsgebilde in der rechtlichen Kontinuität zum alten Jugoslawien mit dem Anspruch der Subjektsidentität<sup>17</sup>, sollte folglich von der Staatengemeinschaft zurückgewiesen werden. Unmittelbare Rechtswirkung kann einer eigenmächtigen Inanspruchnahme einer derartigen Rechtsposition eigentlich nicht zukommen. Selbst für den Fall der reinen Staatensukzession geht die Rege-

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Avis Nr. 8 der Commission d'Arbitrage vom 4.7.1992 – siehe International Legal Materials 31 (1992), 1521 ff.

<sup>17 &</sup>quot;Die Föderative Republik Jugoslawien, die die staatliche, völkerrechtliche und politische Identität der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien erhält, wird alle Verpflichtungen, die seitens der SFRJ auf internationaler Ebene angenommen wurden, achten". So heißt der erste Paragraph der Deklaration, die am 27.4.1992 in Belgrad auf einer gemeinsamen Sitzung der ehemaligen Bundesversammlung Jugoslawiens, der Versammlung Serbiens und der Versammlung Montenegros beschlossen wurde.

Der Abfertigungsbotschafter der ehemaligen SFRJ hat diese Deklaration auch dem Sicherheitsrat der UN notifiziert (S/23877, 5.5.1992). Damit wollte man die völkerrechtliche Kontinuität der FRJ nach der ehemaligen SFRJ auch über die diplomatischen Kanäle der UN erzwingen. Mit demselben Ziel hat der serbische Außenminister auf der Sitzung der KSZE am 29.4.1992 in Helsinki über die Kontinuität Jugoslawiens gesprochen: Die Anwesenheit der Botschafter Rußlands und Chinas bei Ausrufung der FRJ betrachtete er als Anerkennung der Kontinuität Jugoslawiens.

lung der Wiener Konvention über die Staatennachfolge in Verträge vom 23. August 1978 davon aus <sup>18</sup>, daß einseitige Erklärungen eines Nachfolgestaates keinen automatischen Übergang der Rechte und Pflichten eines Vertrages begründe.

V.

Die Republik Slowenien ist mittlerweile als selbständiger Staat von etwa 100 Staaten diplomatisch anerkannt. Am 22. Mai 1992 ist sie auch als 176. Mitgliedstaat der Vereinten Nationen aufgenommen worden. Erst diese Akte der Staatengemeinschaft - die Anerkennung durch die Staaten der Europäischen Gemeinschaft im Januar 1992 und die Aufnahme in die Vereinten Nationen im Mai 1992 – haben Slowenien voll in die Staatengemeinschaft integriert. Die einseitige Unabhängigkeitserklärung Sloweniens vom 25. Juni 1991 hatte dieses Ergebnis zwar angestrebt, war aber noch weit von dessen Verwirklichung entfernt. Als besonders wichtig hat sich in diesem Prozeß der Aufnahme in die Staatengemeinschaft die diplomatische Anerkennung Sloweniens seitens der Vereinigten Staaten von Amerika erwiesen. Große Bedeutung hatte dieser Schritt aus zwei Gründen: zum einen bedeutete die Anerkennung Sloweniens das Ende einer (viel zu lange) gehegten Illusion der amerikanischen Politik, man könne in irgendeiner Form das bisherige Jugoslawien noch erhalten; zum anderen war die Anerkennung Sloweniens seitens der USA die entscheidende Hürde auf dem Wege der Eingliederung Sloweniens in verschiedene internationale Gremien und Organisationen, angefangen mit den Vereinten Nationen.

Eine entscheidende Rolle bei der Integration Sloweniens (und Kroatiens) in die Staatengemeinschaft hat daneben die Bundesrepublik Deutschland gespielt. Von erheblicher Tragweite war dabei vor allem das Beharren der Bundesregierung auf dem Prinzip der Selbstbestimmung der Völker, das unter dem Einfluß von Bundesaußenminister Hans Dietrich Genscher zum Fundament der deutschen Politik im Falle Jugoslawiens erhoben worden war. Mit der prinzipiellen Position, das völkerrechtliche Selbstbestimmungsrecht könne in derartigen Fällen Anwendung auch auf Teilgebilde eines Bundesstaates finden, war ein wichtiger Präzedenzfall einer neuen Praxis der Selbstbestimmung gesetzt worden. Die rechtliche Abstützung der Unabhängigkeit Sloweniens auf das Selbstbestimmungs-

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Art. 9 der Wiener Konvention über die Sukzession der Staaten hinsichtlich der Verträge von 1978 – siehe International Legal Materials 17 (1978), 1488ff.

recht und das daraus folgende Drängen Deutschlands auf eine völkerrechtliche Anerkennung Sloweniens und Kroatiens waren entscheidende Weichenstellungen, um der serbischen Immunisierungsstrategie mittels Verweises auf die territoriale Integrität und das Interventionsverbot begegnen zu können.

### B. Verfassungsordnung

Ι.

Angesichts der neuen Verfassung Sloweniens stellt sich zunächst die Frage, was den besonderen Charakter der jetzigen Verfassungsordnung der Republik Slowenien ausmacht und was die Unterschiede im Vergleich zum früheren System darstellen. Als wesentliche Differenzen im Vergleich zum vorherigen Status der Republik Slowenien als Teilrepublik des Bundesstaates Jugoslawien (SFRJ) lassen sich vor allem vier fundamentale Änderungen anführen:

- erstens stellt die Republik Slowenien nicht länger eine föderale Teileinheit der jugoslawischen Föderation dar, sondern hat jetzt den Rechtsstatus eines selbständigen und souveränen Staates und ist Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft;
- zweitens hat die Republik Slowenien die für das bisherige sozialistische Jugoslawien charakteristische Eigentumsordnung völlig umgestaltet an Stelle des gesellschaftlichen Eigentums an Produktionsmitteln ist das Privateigentum und die marktwirtschaftliche Orientierung des Wirtschaftssystems getreten;
- drittens ist der politische Monismus in der Gestalt eines Einparteien-Systems mit der "führenden Rolle" der kommunistischen Partei bzw. des Bundes der Kommunisten aufgegeben worden zugunsten eines pluralistischen Systems in der Form eines Mehrparteiensystems nach dem Vorbild der westlichen Demokratien;
- viertens ist das bisherige Versammlungssystem (Konventssystem), das auf dem leninistischen Prinzip der Einheit der Gewalten (Gewaltenmonismus) ruhte, abgeschafft und durch ein parlamentarisches System, basierend auf dem Prinzip der Gewaltenteilung, ersetzt worden.

#### II.

Die Struktur und der Umfang der Verfassung der Republik Slowenien als eines nun selbständigen Staates unterscheidet sich erheblich von der bisherigen Gliedstaatsverfassung Sloweniens, die als (Teil-)Verfassung einer föderalen Einheit den Homogenitätskriterien der jugoslawischen Bundesverfassung zu genügen hatte. Eine völlig reformierte Verfassung war daher unter den gegenwärtigen Umständen nur im Rahmen der völligen Unabhängigkeit Sloweniens zu erreichen. Die neue Verfassung der Republik Slowenien datiert dementsprechend erst vom 23. Dezember 1991; an diesem Tag wurde die Verfassung von der Versammlung angenommen und verkündet 19.

Diese neue Verfassung ist weit kürzer als die frühere Gliedstaatsverfassung aus dem Jahre 1974, die im Gefüge der jugoslawischen Föderation erarbeitet worden war; die alte (Teilrepubliks-)Verfassung zählte 443 Artikel, während die jetzt gültige Republiksverfassung nur aus 174 Artikeln besteht. Aufgeteilt ist die neue Verfassung nunmehr in 10 Kapitel:

- 1. allgemeine Bestimmungen,
- 2. Menschenrechte und Grundfreiheiten,
- 3. wirtschaftliche und soziale Verhältnisse,
- 4. Staatsordnung,
- 5. Selbstverwaltung,
- 6. öffentliche Finanzen,
- 7. Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit,
- 8. Verfassungsgerichtshof,
- 9. Verfahren zur Verfassungsänderung,
- 10. Übergangs- und Schlußbestimmungen.

#### III.

Als Einleitung ist der Verfassung eine kurze Präambel vorangestellt. Die Präambel bezieht sich in einer recht kurz gehaltenen Formulierung auf drei elementare Ausgangspunkte bzw. Grundlagen der slowenischen Staatlichkeit. Zum einen wird auf die grundlegende Verfassungsurkunde verwiesen, durch die die Versammlung der Republik Slowenien am 25.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Veröffentlicht wurde die Verfassung der Republik Slowenien im Gesetzesblatt (Uradni list Republike Slovenije), Nr. 33/1991 vom 28.12.1991.

Juni 1991 die Unabhängigkeit Sloweniens verkündet hatte<sup>20</sup>. Sodann wird auf die Menschenrechte und Grundfreiheiten als Fundament der slowenischen Rechtsordnung rekurriert; im Zusammenhang damit wird zugleich auf das bleibende Recht des slowenischen Volkes auf Selbstbestimmung verwiesen. Ergänzt wird diese für die slowenische Identität so wichtige Betonung des Selbstbestimmungsrechts durch eine Bezugnahme auf die nationale Eigenständigkeit des slowenischen Volkes und den "jahrhundertelangen Kampf um die Volksbefreiung", in dessen Verlauf die Slowenen "ihre Eigenständigkeit ausgebildet und ihre Eigenstaatlichkeit zur Geltung gebracht haben".

#### IV.

In den allgemeinen Bestimmungen der Art. 1–13 sind zunächst drei grundlegende Strukturprinzipien der slowenischen Staatlichkeit festgelegt worden, und zwar:

- das Demokratieprinzip,
- die Rechtsstaatlichkeit und
- die Sozialstaatlichkeit<sup>21</sup>.

Des weiteren wird in Art. 3 noch einmal das "bleibende und unveräußerliche" Selbstbestimmungsrecht des slowenischen Volkes betont und im Anschluß daran der Grundsatz der Volkssouveränität und das Prinzip der Gewaltenteilung verankert (Art. 3 Abs. 2).

Ergänzt werden diese Strukturprinzipien durch die Bestimmung, daß Slowenien ein territorial einheitlicher und unteilbarer Staat sei (Art. 4). In der Verfassung festgeschrieben ist damit eine Barriere gegen Versuche einer eventuellen Föderalisierung Sloweniens oder dessen Einteilung in selbständige Regionen. Vielleicht kann man diese Bestimmung als Reaktion auf negative Erfahrungen Sloweniens in der jugoslawischen Föderation erklären; angesichts der ethnischen und kulturellen Homogenität Sloweniens wird diese Bestimmung wohl aber auch keine allzu große Rolle spielen.

Die staatlichen Symbole Sloweniens sind gleichfalls in diesen allgemeinen Bestimmungen festgelegt. Art. 6 schreibt das Staatswappen, die

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Die grundlegende Verfassungsurkunde über die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Republik Slowenien), Uradni list Republike Slovenije, Nr. 1/1991 vom 25.6.1991.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> "Slowenien ist eine demokratische Republik" (Art. 1); "Slowenien ist ein Rechtsstaat und ein Sozialstaat" (Art. 2).

Fahne Sloweniens und die Nationalhymne der Republik Slowenien fest. Auch die Frage der Hauptstadt (Ljubljana) wird in diesem Teil geregelt (Art. 10).

Eine besondere Festlegung erfahren hat im allgemeinen Teil der Verfassung auch das Prinzip der Trennung von Staat und Kirche sowie der Grundsatz der Gleichberechtigung der Religionsgemeinschaften, die nach dem Wortlaut der Verfassung ein Recht auf freie Tätigkeit besitzen (Art. 7).

Der Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten ist gleichfalls erwähnt. Art. 5 der Verfassung geht jedoch insoweit über eine allgemeine Gewährleistung der Menschenrechte hinaus, als er besonders bestimmt, der Staat schütze und gewährleiste "die Rechte der autochthonen italienischen und ungarischen Volksgruppe". Auch das Prinzip des Minderheitenschutzes ist also im allgemeinen Teil der Verfassung verankert. Zugleich sieht die Verfassung in Art. 5 vor, der Staat habe für die slowenischen Volksgruppen in den Nachbarstaaten zu sorgen, ebenso für die slowenischen Auswanderer und für die im Ausland arbeitenden slowenischen Staatsbürger. Dieser besonderen Schutzaufgabe trägt die Verfassung auch insoweit Rechnung, als nach Abs. 2 des Art. 5 für (ethnische) Slowenen ohne slowenische Staatsbürgerschaft bei Aufenthalt in Slowenien Sonderrechte vorgesehen werden. Die genaue Ausgestaltung dieser Sonderrechte bleibt allerdings dem Gesetzgeber vorbehalten. Als Ausfluß der besonderen Sorge des slowenischen Staates für die Sicherung der slowenischen Identität wird auch ein Auftrag des Staates statuiert, für die Erhaltung der Naturgüter und des kulturellen Erbes zu sorgen.

Wichtig ist unter den allgemeinen Bestimmungen der Verfassung schließlich das in Art. 8 vorgesehene Prinzip der Vorrangigkeit des Völkerrechts bzw. der allgemein gültigen Prinzipien des Völkerrechts gegenüber dem nationalen Recht<sup>22</sup>. Die Frage des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Landesrecht hat damit in der slowenischen Verfassung inhaltlich eine ähnliche Regelung erfahren wie das deutsche Grundgesetz sie in Art. 25 vorsieht<sup>23</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Gesetze und andere Vorschriften müssen mit den allgemein gültigen Prinzipien des Völkerrechts und den für Slowenien verbindlichen und völkerrechtlichen Verträgen in Einklang stehen. Ratifizierte und veröffentlichte völkerrechtliche Verträge sind unmittelbar anwendbar (Art. 8).

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Art. <sup>25</sup> des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland: "Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind Bestandteil des Bundesrechtes. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes".

V

Das zweite Kapitel der Verfassung über Menschenrechte und Grundfreiheiten ist der bei weitem umfangreichste Teil der Verfassung: fast ein Drittel der Verfassung ist der Frage der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewidmet (die Art. 14 bis 65).

Ein gewisses Ungleichgewicht des Grundrechtteils im Vergleich zu anderen (eher organisatorischen) Teilen der Verfassung läßt sich dementsprechend kaum leugnen. Allerdings sollte man für eine derart eingehende Regelung der Menschenrechte und Grundfreiheiten Verständnis haben, weil dieser Teil der Verfassung im früheren sozialistischen System besonders unterentwickelt gewesen war. Der Bruch Sloweniens mit dem bisherigen System der sozialistischen Demokratie soll durch diese starke Betonung des Grundrechtsteils nicht nur besonders betont werden, sondern aufgrund der bisherigen Erfahrungen bestand auch ein besonders ausgeprägtes Bedürfnis nach einer möglichst weitgehenden verfassungsrechtlichen Absicherung des Grundrechtsschutzes, den man nicht zuletzt durch eine Modernisierung des Grundrechtskataloges und dessen Annäherung an die internationalen Standards zu erzielen hoffte.

Unter den Garantien der Menschenrechte und Grundfreiheiten findet man die üblichen Grundrechte und Freiheiten, wie sie in den Verfassungen der modernen Demokratien in der Regel verankert sind. Dazu zählen:

- Gleichheit vor dem Gesetz:
- Unantastbarkeit des menschlichen Lebens (in Slowenien ist die Todesstrafe abgeschafft);
- Schutz der Persönlichkeit und der Menschenwürde;
- Schutz der persönlichen Freiheit;
- Garantie des Wahlrechts (ab dem Alter von 18 Jahren);
- Meinungsfreiheit;
- Petitionsrecht;
- Recht auf Freizügigkeit;
- Asylrecht;
- Versammlungsfreiheit;
- Vereinigungsfreiheit;
- Schutz des Brief-, Post und Fernmeldegeheimnisses;
- Unverletztlichkeit der Wohnung;
- Recht auf Privateigentum und Erbrecht;
- Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz im privat- und strafrechtlichen Verfahren wie gegenüber Akten der Exekutive;

- Garantie der Unschuldsvermutung;
- Folterverbot;
- Schutz der personenbezogenen Daten;
- Garantie von Ehe und Familie;
- Schutz der Rechte der Kinder:
- Berufsfreiheit.

Auch eine ganze Reihe sozialer Grundrechte hat in die Verfassung Aufnahme gefunden. Daneben enthält die Verfassung in Art. 61–65 einige spezifische Garantien zu Fragen der nationalen Minderheiten. Art. 61 gewährleistet jedermann das Recht, "seine Zugehörigkeit zu seinem Volk oder seiner Volksgruppe frei zu bekennen, seine Kultur zu pflegen und kundzutun sowie seine Sprache und Schrift zu gebrauchen". In Art. 62 wird das Recht auf Gebrauch der eigenen Sprache und Schrift gewährleistet; gesondert postuliert wird sodann das Verbot nationaler Diskriminierung und das Verbot der Diskriminierung aus Rassen-, Glaubens- oder anderen Gründen sowie das Verbot jeder Anstiftung zu Gewalt und Krieg<sup>24</sup>.

In der sehr detailliert abgefaßten Vorschrift des Art. 64 gewährt die Verfassung schließlich der autochthonen italienischen und ungarischen Volksgruppe in Slowenien bestimmte Sonderrechte. Den beiden Minderheiten ist ausdrücklich freigestellt, "zur Erhaltung ihrer nationalen Identität Organisationen zu gründen", eigene Wirtschafts- und Kulturtätigkeit zu entfalten sowie besondere Aktivitäten auf dem Gebiet des öffentlichen Nachrichten- und Verlagswesens zu entwickeln. Unter dem Vorbehalt weiterer Ausprägung durch das Gesetz gesteht diese Bestimmung der Verfassung den beiden Volksgruppen und den Angehörigen auch das Recht auf Erziehung und Ausbildung in ihrer Sprache zu. Dem Gesetzgeber wird für bestimmte Gebiete die Einführung eines zweisprachigen Schulwesens aufgegeben. Den zwei Volksgruppen wird außerdem das Recht garantiert, Beziehungen zu ihren Muttervölkern und deren Staaten zu pflegen. In den Wohngebieten der autochthonen ungarischen und italienischen Volksgruppen wird darüber hinaus zur Verwirklichung der aufgeführten Rechte die Errichtung von Selbstverwaltungsgemeinschaften der Minderheiten vorgesehen, die auf Antrag zur Ausübung bestimmter Aufgaben aus dem staatlichen Tätigkeitsbereich ermächtigt werden kön-

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Art. 63: Jede Anstiftung zu nationaler, Rassen-, Glaubens- oder anderer Diskriminierung (Ungleichheit) sowie jedes Schüren nationaler, Rassen-, Glaubens- oder anderer Feindschaft und Intoleranz ist verfassungswidrig. Jede Anstiftung zu Gewalt und Krieg ist verfassungswidrig.

nen. Gleichzeitig wird den beiden Volksgruppen auch garantiert, unmittelbar durch Abgeordnete in den Vertretungsorganen der lokalen Selbstverwaltung und in der Staatskammer ("državni zbor") vertreten zu werden. Gesetze und andere Rechtsnormen, die "ausschließlich die Verwirklichung der verfassungsmäßig gewährleisteten Rechte und die Rechtsstellung der Volksgruppen betreffen", bedürfen der besonderen Zustimmung dieser Minderheitenvertreter. Für die Rechtsstellung und die Sonderrechte der in Slowenien lebenden Angehörigen der Gemeinschaft der Roma wird dagegen nur die Regelung durch ein besonderes Gesetz vorgesehen.

Zu einer ziemlich heftigen Diskussion führte im Prozeß der Verfassungsgebung die Bestimmung des Art. 55, der in der Verfassung das Recht auf freie Entscheidung über die Geburt eigener Kinder verankern soll. Schon die alte jugoslawische Bundesverfassung von 1974 hatte ein solches Recht vorgesehen<sup>25</sup>, ohne daß es in diesem Bereich in der Vergangenheit zu nennenswerten Problemen gekommen wäre. In der letzten Phase der öffentlichen Diskussion vor der Annahme der neuen Verfassung 1991 artikulierten sich die Gegner eines derartigen "Abtreibungsartikels" jedoch immer lauter und vehementer. Es wurden sogar Vorschläge laut, über diese Frage solle das Volk im Wege des Referendums entscheiden. Am Ende gelang aber doch eine Einigung auf die jetzige Formulierung des Art. 55, die weitgehend der Bestimmung des Art. 191 der alten jugoslawischen Verfassung entspricht<sup>26</sup>. Hätte man das Recht, über die Geburt eigener Kinder frei zu entscheiden, aus dem Verfassungsentwurf gestrichen, so hätte dies bedeutet, daß das bisherige Ausmaß der Freiheitsgewährleistung in diesem Punkt vermindert worden wäre. Dies hätte aber den Richtlinien für die Vorbereitung der neuen Verfassung widersprochen, auf die sich alle Parteien im Vorfeld der Verfassungsgebung geeinigt hatten.

Die einleitenden Bestimmungen des Kapitels II enthalten des weiteren noch recht eingehende Bestimmungen zu den allgemeinen Grundrechtsschranken und der Möglichkeit des Gesetzgebers, einzelne Grundrechte durch Gesetz einzuschränken. Art. 16 regelt gesondert die Möglichkeit der vorläufigen Aufhebung oder Einschränkung von Grundrechten im

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Art. 191 der Verfassung Jugoslawiens von 1974; Art. 233 der Verfassung Sloweniens von 1974.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Art. 55: Die Entscheidung über die Geburt eigener Kinder ist frei. Der Staat gewährleistet die Möglichkeiten zur Verwirklichung dieser Freiheit und schafft Voraussetzungen, die es den Eltern ermöglichen, sich für die Geburt eigener Kinder zu entscheiden.

Kriegs- oder Ausnahmezustand<sup>27</sup>. Die Aufhebung oder Einschränkung der verfassungsrechtlich garantierten Rechte und Freiheiten ist überaus restriktiv geregelt. Derartige Maßnahmen sind nur zeitlich begrenzt möglich (und nur während des Kriegs- oder Ausnahmezustandes). Der Umfang der Einschränkungsmaßnahmen darf nur soweit gehen, wie es nach den Umständen des Notstandsfalles unabdingbar erforderlich ist. Die Maßnahmen dürfen nicht den Gleichheitssatz verletzen. Bestimmte Rechte schließlich dürfen auf gar keinen Fall aufgehoben oder eingeschränkt werden.

#### VI.

Im Kapitel über wirtschaftliche und soziale Verhältnisse (Art. 66–79) sind Fragen der Eigentums- und Wirtschaftsordnung geregelt. Gemäß Art. 66 schafft der Staat Beschäftigungs- und Arbeitsmöglichkeiten und gewährleistet deren gesetzlichen Schutz. Das Recht auf Privateigentum ist bereits im 2. Kapitel der Verfassung (Kapitel Menschenrechte und Grundfreiheiten) garantiert. In Art. 67 überläßt die Verfassung es dem Gesetzgeber, die Art des Erwerbs und der Nutznießung des Eigentums zu bestimmen, mit der Maßgabe, daß der Gesetzgeber dessen wirtschaftliche, soziale und ökologische Funktion zu gewährleisten habe<sup>28</sup>.

Die Enteignung einer unbeweglichen Sache darf im öffentlichen Interesse unter bestimmten, gesetzlich festgelegten Bedingungen gegen Entschädigung vorgenommen werden. Ausländer können das Eigentumsrecht an Liegenschaften unter ebenfalls vom Gesetz festgelegten Bedingungen erwerben. An Grundstücken selbst können Ausländer dagegen

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Art. 16 (Vorläufige Aufhebung und Einschränkung von Rechten): Die durch diese Verfassung festgelegten Menschenrechte und Grundfreiheiten dürfen ausnahmsweise im Kriegs- und Ausnahmezustand aufgehoben oder eingeschränkt werden. Die Menschenrechte und Grundfreiheiten dürfen nur während des Kriegs- oder Ausnahmezustandes aufgehoben oder eingeschränkt werden, jedoch nur in dem Umfang, den ein solcher Zustand erfordert, und derart, daß die getroffenen Maßnahmen keine Ungleichbehandlung verursachen würde, die nur auf der Rasse, der nationalen Zugehörigkeit, dem Geschlecht, der Sprache, dem Glauben, der politischen oder sonstigen Überzeugung, den Vermögensverhältnissen, der Geburt, der Bildung, der gesellschaftlichen Stellung oder irgendeinem anderen personenbezogenen Umstand beruhen würde.

Die Bestimmung des vorigen Absatzes läßt keine vorübergehende Aufhebung oder Einschränkung der Rechte zu, die in den Art. 17, 18, 21, 27, 28, 29 und 41 festgelegt sind.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Art. 67: Die Art des Eigentumserwerbs und der Nutznießung des Eigentums wird gesetzlich geregelt, so daß dessen wirtschaftliche, soziale und ökologische Funktion gewährleistet wird. Das Gesetz bestimmt die Art und die Voraussetzungen der Erbfolge.

kein Eigentumsrecht erwerben, außer im Wege der Erbfolge (unter der Bedingung der Gegenseitigkeit).

An die Stelle des bisherigen Systems der Arbeiterselbstverwaltung soll nach der Verfassung ein System der betrieblichen Mitbestimmung treten, das vom Gesetzgeber allerdings noch weiter auszuformen ist<sup>29</sup>. Das Grundkonzept eines ersten Gesetzes über die Mitbestimmung ist durch die Regierung bereits vorbereitet worden. Im Ergebnis bedeutet diese Entscheidung des Verfassungsgebers eine wesentliche Abweichung vom bisherigen Verfassungssystem, das das Recht auf Arbeiterselbstverwaltung zum tragenden rechtlichen Leitprinzip des gesamten Verfassungssystems erhoben hatte<sup>30</sup>. Das für Jugoslawien lange Zeit charakteristische "System der sozialistischen Demokratie" hatte - abweichend von dem marktwirtschaftlichen System des Westens wie von staatssozialistischen Systemen des Ostens - auf einem Dualismus von prinzipiellem Gesellschaftseigentum an Produktionsmitteln und praktischem Recht der Arbeitnehmer auf Selbstverwaltung beruht. Im Zuge der Abschaffung des Systems der sozialistischen Demokratie war es konsequenterweise nicht zu vermeiden, das Recht der Arbeiterselbstverwaltung im bisherigen Sinne ebenfalls abzuschaffen, obwohl damit die in Jugoslawien traditionell sehr weit gefaßte Idee des Rechtes auf Selbstverwaltung als Grundrecht<sup>31</sup> stark beeinträchtigt wird.

Ergänzt werden die Bestimmungen über das Wirtschafts- und Sozialsystem durch einige soziale Grundrechte. Art. 72 zufolge hat jedermann in Einklang mit dem Gesetz das Recht auf eine gesunde Umwelt. Der Staat ist verpflichtet, diesem Auftrag durch seine weitere Gesetzgebung möglichst gerecht zu werden, ebenso wie einigen anderen spezifischen Ge-

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Art. 75: Die Arbeitnehmer wirken an der Verwaltung in wirtschaftlichen Unternehmen und Anstalten auf die Art und unter den Bedingungen mit, die durch Gesetz festgelegt werden.

<sup>30</sup> Art. 155 der Verfassung Jugoslawiens von 1974 und (gleichlautend) Art. 196 der Verfassung Sloweniens von 1974: "Unantastbar und unveräußerlich ist das Recht des Werktätigen und des Bürgers auf Selbstverwaltung, welches jedem gewährleistet, über seine persönlichen und gemeinsamen Interessen in den Organisationen der vereinten Arbeit, in den örtlichen Gemeinschaften, in den sich selbstverwaltenden Interessengemeinschaften und anderen Selbstverwaltungsorganisationen und -gemeinschaften, in den gesellschaftspolitischen Gemeinschaften sowie in allen anderen Formen seines Zusammenschlusses nach Selbstverwaltungsgrundsätzen und seiner wechselseitigen Verbindung zu entscheiden. Jeder ist für die Beschlußfassung nach Selbstverwaltungsgrundsätzen und für die Durchführung der Beschlüsse verantwortlich".

<sup>31</sup> Ivan Kristan, Das Recht auf Selbstverwaltung als Grundrecht, Die Verwaltung 1981, 471 ff.

setzgebungsaufträgen – Verankerung des Verursacherprinzips im Umweltschutz, Tierschutz, Schutz der Naturdenkmäler und des Kulturerbes.

Grundlegend für die Wirtschaftsordnung sind sodann eine Garantie der Gewerbefreiheit, eine Garantie der Gewerkschaftsfreiheit, derzufolge Gründung und Tätigkeit von Gewerkschaften und die Mitgliedschaft in ihnen frei sein sollen, sowie eine verfassungsrechtliche Verankerung des Rechts auf Streik.

#### VII.

Im vierten Kapitel "Die Staatsordnung" (Art. 80–137), dem zweiten Hauptteil der Verfassung, werden Regelungen getroffen über das Parlament, den Staatsrat, den Staatspräsidenten, die Regierung, die Verwaltung, die Verteidigung des Staates, die Gerichtsbarkeit, die Staatsanwaltschaft, die Rechtsanwaltschaft und das Notariat.

Statt des bisherigen Drei-Kammersystems<sup>32</sup> hat der Verfassungsgeber sich letztlich für ein Einkammersystem entschieden. In den Verfassungsberatungen war dieser Punkt lange Zeit äußerst umstritten gewesen, hatte man doch zunächst eher der Idee eines Zweikammersystems zugeneigt oder zumindest einer Kammer, deren Abgeordnete teils proportional das ganze Volk, teils aus regionalen Wahlen hervorgehend die einzelnen Gebietskörperschaften repräsentieren sollten. Die nunmehr vorgesehene Variante vereinfachte das Institutionensystem im Vergleich dazu deutlich. Parlamentarische Vertretungskörperschaft ist eine Staatskammer, die als Repräsentation des Volkes einheitlich gewählt wird. Neben dieser Staatsbzw. Abgeordnetenkammer ("državni zbor") besteht noch eine beratende Kammer (nur mit einzelnen Elementen einer zweiten Kammer), der sog. Staatsrat ("državni svet")<sup>33</sup>. Das neue (Einkammer-)Parlament ist aller-

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Diese drei Kammern (Räte) sind: Gemeinderat (Abgeordnete aus den Gemeinden), Rat der vereinten Arbeit (Abgeordnete aus der Wirtschaft und Nicht-Wirtschaft) und Gesellschaftspolitischer Rat (Abgeordnete, gewählt aus den Parteien-Listen). Jeder Rat zählt 80 Mitglieder. Die Räte entscheiden im Dreikammer-, Zweikammer- und Einkammersystem.

<sup>33</sup> Ich übersetze "državni zbor" als "Staatskammer" und nicht als "Staatsversammlung", und "državni svet" als "Staatsrat". Meiner Meinung nach ist "Staatskammer" ein passenderer Terminus als "Staatsversammlung", der in der Übersetzung der Verfassung der Republik Slowenien von Tomaž Longyka im Verlag Uradni list (Ljubljana 1992) gewählt wurde. Der Terminus "Versammlung" ist im jetzigen Verfassungssystem Sloweniens für die Benennung des Parlaments nicht mehr in Gebrauch. Der Begriff "Versammlung" entspricht dem slowenischen Begriff "Skupšćina". Deswegen muß der Begriff "zbor" (državni zbor) als "Kammer" (Staatskammer) übersetzt werden.

dings erst nach den kürzlich erfolgten Neuwahlen im Dezember 1992 zusammengetreten. Bis dahin hatte das alte Dreikammerparlament weiterhin als parlamentarische Vertretungskörperschaft fungiert.

Die Staatskammer besteht aus 90 Abgeordneten, die in allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlen gewählt werden. Das Wahlsystem wird durch besonderes Gesetz geregelt<sup>34</sup>, dessen Verabschiedung nach der Verfassung einer qualifizierten Mehrheit von 2/3 aller Stimmen der Abgeordneten bedarf. In der Diskussion um das neue Wahlrecht hat es heftige Debatten zwischen den Anhängern der Verhältniswahl und Anhängern des Mehrheitswahlsystems gegeben. Einer der Vorschläge plädierte auch dafür, man solle das deutsche Wahlsystem übernehmen. Schließlich einigte man sich auf eine Kompromißlösung, die im Prinzip Proportionalwahlen vorsieht, korrigiert durch Elemente des Mehrheitswahlsystems.

Der Staatsrat, dem eine beratende Funktion mit Elementen der zweiten Kammer zukommen soll, ist nach dem Vorbild des Senats des Freistaates Bayern geformt worden. Er besteht aus 40 Vertretern der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber, der Bauern, Gewerbetreibenden und freien Berufe, der gemeinnützigen Institutionen und der lokalen bzw. regionalen Interessen. Die Organisation des Staatsrates und die Wahl bzw. Bestimmung der Vertreter der einzelnen Interessengruppen hat der einfache Gesetzgeber näher zu regeln. Im Vergleich zum Bayrischen Senat hat der Staatsrat größere Kompetenzen (Art. 97 der Verfassung): Er kann Gesetzesanträge einbringen; er kann Stellungnahmen zu allen Angelegenheiten im Kompetenzbereich der Staatskammer abgeben; im eigentlichen Gesetzgebungsverfahren hat er das Recht eines suspensiven Vetos (vor der Verkündung eines Gesetzes kann er von der Abgeordnetenkammer verlangen, daß diese über ein Gesetz noch einmal erneut zu entscheiden hat); daneben kann er die Ausschreibung eines Gesetzesreferendums verlangen sowie die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses zu Angelegenheiten von öffentlicher Bedeutung erzwingen.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Die wichtigsten drei Gesetze, nach denen die Wahlen am 6.12.1992 durchgeführt wurden, sind:

<sup>-</sup> Zakon o volitvah predsednika republike (Das Gesetz über die Wahl des Präsidenten der Republik), Uradni list RS (Amtsblatt), Nr. 39/1992 vom 7.8.1992;

<sup>–</sup> Žakon o volitvah v državni zbor (Das Gesetz über die Wahlen in die Staatskammer), Uradni list RS (Amtsblatt), Nr. 44/1992 vom 12.9.1992, und

<sup>–</sup> Zakon o državnem svetu (Das Gesetz über den Staatsrat), Uradni list RS (Amtsblatt), Nr. 44/1992.

Der Staatsrat war zuerst als Organ sehr umstritten<sup>35</sup>. In der öffentlichen Diskussion über den Entwurf der Verfassung war die Idee der Schaffung eines derartigen Staatsrates auf einhellige Ablehnung gestoßen, so daß der Staatsrat in den Verfassungstext, der nach Abschluß der öffentlichen Diskussion ausgearbeitet worden war, zunächst keine Aufnahme gefunden hatte. Bei den abschließenden Verhandlungen zwischen den politischen Parteien hat man den Staatsrat jedoch, ohne daß insoweit eine erneute grundlegende inhaltliche Diskussion darüber stattgefunden hätte, in den Text der Verfassung wieder eingefügt. Anstelle des jetzigen Staatsrats war in der öffentlich geführten Debatte längere Zeit das Konzept einer zweiten Kammer bevorzugt worden, die sich aus regionalen Abgeordneten zusammensetzen sollte. Das Ergebnis der öffentlichen Verfassungsdiskussion hatte insoweit eher erwarten lassen, daß ein Zweikammerparlament mit einer zweiten Kammer auf regionaler Basis eingeführt werde.

Ergänzend zu den Elementen der repräsentativen Demokratie ist die Verfassung auch mit Konzepten der direkten Demokratie angereichert worden – der Möglichkeit der Volksinitiative im Bereich der Gesetzgebung, und zwar bei der Gesetzesinitiative wie bei der Annahme eines Gesetzes. So hat neben der Regierung, dem Staatsrat und den Abgeordneten auch das Volk das Recht, bei Vorliegen eines von mindestens 5000 Wählern unterstützten Antrages eine Gesetzesinitiative in das Parlament einzubringen. Im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens kann die Staatskammer auch ein Referendum ausschreiben, an dessen Ergebnis sie dann gebunden ist. Erzwungen werden kann dieses Referendum von einem Drittel der Abgeordneten, dem Staatsrat oder 40.000 Wählern.

Im Bereich der Staatsspitze ist die bisherige, für das jugoslawische Verfassungssystem typische Konzeption des kollektiven (im Falle Sloweniens fünfköpfigen) Staatspräsidiums aufgegeben worden. An dessen Stelle ist das international weithin übliche Organ eines individuellen Staatspräsidenten getreten, der erstmals zusammen mit den Abgeordneten im Dezember 1992 gewählt wurde. Bis dahin fungierte das bisherige kollektive Präsidium weiter als Staatsoberhaupt.

Der Staatspräsident wird in unmittelbarer und allgemeiner Wahl auf eine Dauer von fünf Jahren gewählt. Eine anschließende Wiederwahl ist

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Ivan Kristan, Enodomni ali dvodomni parlament? Državni svet ne izraža ustrezno vse pestrosti regionalnih interesov (Ein- oder Zweikammerparlament? Der Staatsrat bringt die ganze Bandbreite der regionalen Interessen nicht entsprechend zum Ausdruck), Delo, Ljubljana, 26.11.1991, 7.

nur für eine weitere Amtsperiode zulässig. Der Staatspräsident vertritt den Staat nach außen; er ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte, verkündet die Gesetze, schreibt die Wahlen für die Staatskammer aus, ernennt Staatsfunktionäre, soweit dies ausdrücklich durch Gesetz festgelegt wird, ernennt die Botschafter und nimmt die Beglaubigungsschreiben ausländischer Gesandter entgegen. Er stellt weiterhin die Ratifikationsurkunden aus, übt das Begnadigungsrecht aus, verleiht Orden und Ehrentitel und gibt auf Verlangen des Abgeordnetenhauses eine Stellungnahme zu einzelnen Fragen ab.

Ist die Staatskammer aufgrund eines Kriegs- oder Ausnahmezustandes nicht in der Lage, ordnungsgemäß zusammenzutreten, so kann der Staatspräsident auf Antrag der Regierung Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen. Durch derartige Notstandsverordnungen können in bestimmtem Rahmen auch Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Rahmen des Art. 16) eingeschränkt werden. Diese Verordnungen mit Gesetzeskraft müssen aber der Staatskammer, sobald diese wieder zusammentritt, zur Bestätigung vorgelegt werden. Im Vergleich zur Notstandsverfassung des deutschen Grundgesetzes ist die Ausübung staatlicher (und vor allem gesetzgebender) Funktionen im Notstandsfall somit sehr viel einfacher geregelt, als dies der deutsche Verfassungsgeber für nötig hielt.

Die Regierung besteht aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern. Die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Regierung sowie die Anzahl und die Zuständigkeiten der Ministerien sind der Regelung durch ein besonderes Gesetz vorbehalten. Für die Leitung der Ministerien geht die Verfassung allerdings vom Ressortprinzip aus (Art. 110), wobei es dem Ministerpräsidenten zugleich eine – im Vergleich zum deutschen Grundgesetz – abgeschwächte Richtlinienkompetenz zugesteht (Art. 114 Abs. 1). Der bislang relativ große Umfang des Kabinetts (die alte Regierung bestand aus 27 Mitgliedern) ist im neuen Gesetz über die Regierung auf 15 Mitglieder (mit zwei möglichen Ministern ohne Portefeuille) reduziert<sup>36</sup>. Mitglieder der Regierung dürfen nach der einschlägigen gesetzlichen Regelung im übrigen nicht zugleich Abgeordnete sein.

Der Ministerpräsident wird von der Staatskammer (mit der Mehrheit aller Mitglieder) auf der Grundlage eines Vorschlags des Staatspräsidenten gewählt. Erhält der vom Staatspräsidenten vorgeschlagene Kandidat auch im zweiten Wahlgang keine Mehrheit, so kann das Parlament auch einen von den Fraktionen oder einzelnen Abgeordnetengruppen vorgeschlage-

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Zakon o vladi Republike Slovenije (Das Gesetz über die Regierung der Republik Slowenien), Uradni list (Amtsblatt), Nr. 4/1993 vom 16.1.1993.

<sup>6</sup> ZaöRV 53/2

nen Kandidaten wählen. Der Ministerpäsident schlägt in der Folge die Minister vor, die von der Staatskammer ernannt und entlassen werden. Die Amtsperiode des Ministerpräsidenten und der Regierung endet nach der Neuwahl der Staatskammer mit dem Zusammentreten der neuen Staatskammer.

Die Amtszeit der Regierung endet gleichfalls mit dem Sturz des Ministerpräsidenten, der den Sturz der gesamten Regierung bedeutet. Für den Sturz des Ministerpräsidenten hat man sich die Regelung des konstruktiven Mißtrauensvotums im Bonner Grundgesetz<sup>37</sup> zum Vorbild genommen (Art. 116). Im Gegensatz zum Grundgesetz, in dem vom Mißtrauensvotum gegen den Bundeskanzler die Rede ist, spricht nach der slowenischen Verfassung die Staatskammer der Regierung als Gesamtorgan das Mißtrauen aus. Sturz der Regierung durch ein Mißtrauensvotum ist aber nur möglich, wenn die Staatskamer mit Mehrheit aller Abgeordneten einen neuen Ministerpräsidenten wählt<sup>38</sup>. Zwischen dem Antrag auf Mißtrauensvotum, der von mindestens zehn Abgeordneten eingebracht werden muß, und der Wahl eines neuen Ministerpräsidenten müssen mindestens 48 Stunden liegen, es sei denn die Abgeordnetenkammer beschließt mit der Mehrheit von 2/3 der Stimmen einen sofortigen Sturz der Regierung (oder der Staat befindet sich im Kriegs- oder Ausnahmezustand).

Auch das Institut der Vertrauensfrage (Art. 117) ist nach dem Vorbild des Bonner Grundgesetzes geformt. Findet der Antrag des Ministerpräsidenten, seiner Regierung das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Abgeordneten der Staatskammer, muß die Staatskammer in 30 Tagen einen neuen Ministerpräsidenten wählen oder in einer erneuten Abstimmung über die Vertrauensfrage dem bisherigen Ministerpräsidenten doch das Vertrauen aussprechen. Kann sich das Parlament weder auf die Bestätigung der alten Regierung noch auf die Wahl einer neuen Regierung einigen, so löst der Staatspräsident die Staatskammer auf und schreibt Neuwahlen aus.

Eine Neuerung für Slowenien ist auch das Institut der Interpellation (Art. 118). Eine Gruppe von mindestens zehn Abgeordneten kann in der

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Art. 67 des Grundgesetzes.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Das erste Mal hat man die Bestimmung über das Mißtrauensvotum gegenüber der Regierung des früheren Regierungspräsidenten Lojze Peterle gebraucht. Das Mißtrauensvotum gegen Lojze Peterle hat die Liberale Demokratische Partei (LDS) vorgeschlagen; am 22.4.1992 wurde Janez Drnovšek (Vorsitzender der LDS) zum neuen Regierungspräsident gewählt.

Staatskammer eine Anfrage über die Arbeit der Regierung oder eines einzelnen Ministers einbringen. Führt die Erörterung der Interpellation dazu, daß die Mehrheit der Abgeordneten der Regierung oder dem einzelnen Minister das Mißtrauen ausspricht, so wird die Regierung oder der Minister damit vom Parlament des Amtes enthoben. Auch einzelne Minister können also nach der neuen slowenischen Verfassung isoliert gestürzt werden.

Die Organisation und die Zuständigkeiten der Verwaltung bzw. der einzelnen Verwaltungsorgane ebenso wie das Verfahren der Ernennung der Beamten werden durch ein besonderes Gesetz geregelt. Die Aufgaben der Verwaltung sollen – der relativen Kleinräumigkeit Sloweniens entsprechend – im Grundsatz unmittelbar durch die Ministerien ausgeführt werden (Art. 121). Durch weitere Gesetzgebung kann aber Selbstverwaltungskörperschaften, Unternehmen und anderen Organisationen sowie Einzelpersonen die Befugnis zur Ausübung hoheitlicher Tätigkeiten übertragen werden.

Die Verteidigung des Staates – also die Art, den Umfang und die Organisation der militärischen Organe des slowenischen Staates – regelt ein besonderes Gesetz, das vom Parlament mit einer qualifizierten Mehrheit von 2/3 der Abgeordnetenstimmen zu verabschieden ist (Art. 124). Als Grundprinzip der militärischen Organisation setzt die Verfassung die Konzeption einer Wehrpflichtigenarmee voraus. Nach Art. 123 besteht für alle slowenischen Staatsbürger die Pflicht zum Wehrdienst, deren Umfang und Modalitäten durch den Gesetzgeber näher zu bestimmen sind. In Ergänzung zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Wehrpflicht sieht Art. 123 Abs. 2 der Verfassung ein Recht auf Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen vor. Wehrpflichtigen, die aufgrund ihrer religiösen, philosophischen oder humanitären Anschauungen den Wehrdienst verweigern, muß es der Verfassung zufolge ermöglicht werden, auf andere Weise als der rein militärischen Dienstpflicht an der Verteidigung des Staates mitzuwirken.

Darüber hinausgehende Forderungen nach Verankerung eines Staatsziels der Demilitarisierung haben dagegen keinen Niederschlag in der neuen Verfassung gefunden. In den vergangenen Jahren, noch in der Endphase des ehemaligen Jugoslawiens, hatte es in Slowenien eine ziemlich starke Entmilitarisierungsbewegung gegeben. Nachdem damals auch in Österreich und Ungarn eine vergleichbare Friedensbewegung aktiv war, wurde in der Diskussion einer neuen Verfassung Sloweniens verlangt, daß Slowenien per Verfassung als entmilitarisierter Staat zu definieren sei – eine Zielvorstellung, die in einer zeitlich beschränkten Übergangsphase

(z. B. zehn Jahre) zu verwirklichen sei. Der rücksichtslose Überfall der jugoslawischen Bundesarmee auf Slowenien im Juni 1991 hat allerdings diese pazifistische Tendenz sehr geschwächt, wenn er ihr nicht sogar den Todesstoß versetzt hat. Mit dieser Situation gewalttätiger Bedrohung von außen wurde der traditionelle Ruf nach einer starken militärischen Verteidigung wieder zur Selbstverständlichkeit, den die Befürworter einer starken eigenen Armee in den Slogan fassen: "Slowenien braucht militärische Verteidigung und nicht Entmilitarisierung!". Von der ganzen Debatte um Entmilitarisierung ist in der Verfassung nur eine ziemlich nichtssagende Formulierung geblieben: "Der Staat geht bei der Wahrung der Sicherheit vor allem von der Friedenspolitik und der Nichtanwendung von Gewalt sowie von der Kultur des Friedens aus" (Art. 124 Abs. 3).

Im Kapitel über die Gerichtsbarkeit (Art. 125–137) sind schließlich einige verfassungsrechtliche Grundprinzipien des Aufbaus und der Zuständigkeiten der Gerichte festgelegt, während die Regelung der Details über die Organisation der Gerichte und das Gerichtsverfahren dem einfachen Gesetzgeber überlassen wurde. Im Vergleich zur bisherigen Ordnung der Gerichtsbarkeit sind dabei zwei wesentliche Neuerungen zu beobachten: zum einen wurde das System der Militärgerichte grundlegend umgestaltet, zum anderen wurden die Regeln über die Mandatsdauer der Richter völlig verändert.

Im traditionellen jugoslawischen System stellten die Militärgerichte eine eigenständige und nach außen abgeschottete Gerichtsbarkeit dar, die außerhalb der zivilen Gerichtshoheit stand. Der Zuständigkeit dieser Militärgerichte unterlagen nicht nur die Militärpersonen, sondern auch Zivilisten, soweit ihnen Straftaten aus dem Bereich der Landesverteidigung und der Staatsschutzdelikte vorgeworfen wurden. Mittels dieses Systems der Militärgerichte hatte sich der militärische Apparat des alten Jugoslawiens nicht nur gegen jegliche Einwirkung der zivilen Gerichtsbarkeit immunisiert; das Militär besaß zugleich mit der Zuständigkeit der Militärgerichte für Staatsschutzdelikte ein Instrument der Intervention in den Bereich der zivilen Politik, konnten doch durch Militärgerichtsverfahren Regimekritiker ohne große Probleme ausgeschaltet werden. Nach der neuen Verfassung sind nunmehr in Slowenien die Militärgerichte im traditionellen Sinne abgeschafft. Während Ausnahmegerichte (Sondergerichte) nach Art. 126 der Verfassung ausnahmslos verboten sind, untersagt die Verfassung im Fall der Militärgerichte allerdings nur die Bildung einer militärischen Sondergerichtsbarkeit in Friedenszeiten. Slowenien ist damit dem Regelungsansatz der österreichischen Verfassung gefolgt, deren Regelungen zum Gerichtsweg die Einrichtung einer besonderen Militärgerichtsbarkeit nur in Kriegszeiten für zulässig erklärt<sup>39</sup>.

Entscheidend verbessert wurden die Regeln über die Mandatsdauer der Richter. Im alten System wurden die Richter für eine Dauer von acht Jahren gewählt, mit der Möglichkeit beliebiger Wiederwahl. Unabhängigkeit der richterlichen Amtspersonen war in diesem System nur sehr bedingt zu garantieren. Die neue Verfassung hat daher – der westlichen Verfassungstradition entsprechend – die Institution einer zeitlich unbefristeten Amtsdauer der Richter eingeführt, vorbehaltlich einer durch Gesetz zu regelnden Altersgrenze (Art. 129). Gewählt werden die Richter nach Art. 130 der Verfassung vom Parlament auf Vorschlag des Richterrates. Seines Amtes enthoben werden kann der Richter nur bei Vorliegen bestimmter, in der Verfassung eng umgrenzter Gründe. Zuständig für die Amtsenthebung von Richtern ist wiederum das Parlament.

Die Institution der Staatsanwaltschaft ist ebenfalls in der Verfassung verankert. Die Organisation und die Zuständigkeiten der Staatsanwaltschaften werden aber durch einfaches Gesetz geregelt (Art. 135). Die Rechtsanwaltschaft (Advokatur) wird von der Verfassung schließlich in ihrer Funktion als Bestandteil der Rechtspflege als ein selbständiger und unabhängiger Dienst verstanden, der durch Gesetz näher auszuformen ist. Das Notariat, das als neue öffentliche Institution eingeführt wurde, wird gleichfalls durch Gesetz näher ausgestaltet (Art. 137).

#### VIII.

Das fünfte Kapitel (Art. 138–145) regelt unter dem Titel "Selbstverwaltung" die Verwirklichung des Gedankens der lokalen und funktionalen Selbstverwaltung. Als Einheiten der lokalen Selbstverwaltung sind zur Zeit nur die Gemeinden vorgesehen, aber es ist in der Verfassung ins Auge genommen, daß durch Gesetz auch eine mittlere Stufe (regionale Ebene) der Selbstverwaltung geschaffen werden kann. Zur Stärkung des partizipatorischen Elementes plant man zur Zeit, in näherer Zukunft eine Gemeindereform<sup>40</sup> durchzuführen, in deren Verlauf der Zuschnitt der Gemeinden gegenüber dem bisherigen Zustand deutlich verkleinert wer-

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Art. 84 des Bundesverfassungsgesetzes. Adamovich-Funk, Österreichisches Verfassungsrecht, 266.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Delovno gradivo o oblikovanju novih občin v Republiki Sloveniji (Arbeitsmaterial über Bildung neuer Gemeinden in der Republik Slovenien), Poročevalec Skupščine Republike Slovenije (Parlamentsinformator) 30.3.1992.

den soll<sup>41</sup> (das alte Jugoslawien war durch ein System recht groß geschnittener Verbandsgemeinden gekennzeichnet, deren demokratische Kontrolle erhebliche Probleme aufwarf). Zugleich soll in der durchzuführenden Gemeindereform auch die mittlere Ebene (Bezirk oder Land) der Selbstverwaltung definiert werden. Schon jetzt ist allerdings abzusehen, daß das Unternehmen einer umfassenden Gemeindereform auf erhebliche Widerstände treffen wird, da es mit zahlreichen stark ausgeprägten lokalen und vor allem regionalen Interessen kollidieren dürfte. Diese lokalen Widerstände finden auch einen entscheidenden Ansatzpunkt im Verfahren der Neugliederung. Zuschnitt und Grenzen der Gemeinde werden im Ergebnis durch Gesetz festgelegt; vorher muß jedoch ein lokales Referendum durchgeführt werden, mittels dessen der Wille der Einwohner des betroffenen Gebietes festzustellen ist.

Ohne nähere Definition geblieben sind in der Verfassung die Gegenstände der "lokalen Angelegenheiten", die in die Zuständigkeit der Gemeinden fallen. Diese sollen wohl in der Folge im Gesetz über lokale Selbstverwaltung eingehender umschrieben werden, aber insgesamt ist zu fürchten, daß der Staat im Interesse der Erhaltung seiner Machtbefugnis den Kreis der staatlichen Aufgaben so sehr ausweiten wird, daß den Gemeinden kaum noch wichtige Wirkungsfelder verbleiben. Allerdings kann der Staat auch im Bereich seiner eigenen Zuständigkeit einzelne Aufgaben einer Gemeinde oder einer überlokalen Selbstverwaltungsgemeinschaft übertragen, soweit er zugleich auch die Mittel für die Erfüllung der Aufgaben sicherstellt.

Vorgesehen sind in der Verfassung zwei verschiedene Kategorien von Gemeinden: ein gewöhnlicher Typus der Flächengemeinde und die Stadtgemeinden. Den Rechtsstatus einer Stadtgemeinde erlangt eine Stadt nach einem Verfahren und unter Voraussetzungen, die besonders durch Gesetz festgelegt werden. Stadtgemeinden können bestimmte gesetzlich festgelegte Aufgaben aus dem Zuständigkeitsbereich des Staates auch als eigene Aufgaben, also als Selbstverwaltungsangelegenheiten, wahrnehmen.

Zur Bestreitung ihrer Ausgaben können die Gemeinden auch eigene Abgaben erheben. Im Prinzip sollen sich die Gemeinden voll aus diesen eigenen Mitteln finanzieren. Gemeinden, die aufgrund struktureller

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Grundlagen für die Gemeindereform sind schon zur öffentlichen Diskussion gestellt worden – Skupščinski poročevalec (Parlamentsinformator), 30.3.1992. Man rechnet, daß nach der Reform ca. vier- bis fünfmal soviele Gemeinden wieder entstehen werden. Momentan gibt es in Slowenien 62 Gemeinden, nach der Reorganisation sollten es etwa 250 sein. Die neuen Gemeinden sollten durchschnittlich ca. 5.000 Einwohner haben.

Nachteile oder wirtschaftlicher Schwächen nicht zur vollen Eigenfinanzierung ihrer Tätigkeit in der Lage sind, soll der Staat nach den durch einfache Gesetzgebung festgelegten Grundsätzen und Maßstäben zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen.

Die Aufsichtsrechte des Staates über die Gemeinden erstrecken sich im Grundsatz auf die Gesetzmäßigkeit des Handelns der Organe der lokalen Selbstverwaltungskörperschaften. Im Regelfall kommt dem Staat also keine Kontrolle der Zweckmäßigkeit zu, außer in den Fällen, in denen der Staat bestimmte staatliche Aufgaben auf Gemeinden übertragen hat. In diesen Fällen übt der Staat Rechts- und Fachaufsicht über die Gemeinde aus (Art. 140 Abs. 3).

#### IX.

Im Kapitel über Öffentliche Finanzen (Art. 146–152) ist die Finanzierung des Staates und der lokalen Gemeinschaften geregelt. Das Einnahmeaufkommen des Staates und der Gemeinden soll im Prinzip durch Steuern, Abgaben und Zölle sowie durch Einnahmen aus eigenem Vermögen bestritten werden. Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates und der örtlichen Gemeinschaften müssen in deren Haushalten ausgewiesen werden (Art. 148). Durch das Prinzip der vollständigen Ausweisung von Einnahmen und Ausgaben soll verhindert werden, daß Staat und Gemeinden Teile ihres Finanzverbrauches in Neben- oder Schattenhaushalte verlagern. Kredite zu Lasten des Staates und Staatsbürgschaften für Kredite bedürfen ebenfalls einer gesetzlichen Ermächtigung.

Um das Finanzgebaren des Staates unter Kontrolle zu bringen, hat die Verfassung mit dem Rechnungshof eine für Slowenien neue Institution geschaffen. Als höchste Kontrollinstanz der staatlichen Rechnungsführung soll der Rechnungshof die Staatskonten, den Staatshaushalt und alle öffentlichen Ausgaben überwachen (Art. 150). Bisher war diese Kontrollaufgabe dem "Dienst der gesellschaftlichen Buchführung" ("Služba družbenega knjigovodstva") anvertraut.

Für die Währungspolitik ist schließlich die slowenische Zentralbank zuständig. Der Status der Zentralbank wird durch Gesetz geregelt. Die Zentralbank ist jedoch laut Verfassung in ihrer Tätigkeit selbständig und unmittelbar der Staatskammer verantwortlich (Art. 152). Auch der Gouverneur der Zentralbank wird von der Staatskammer gewählt. Im Ergebnis bedeutet diese Konstruktion, daß der Regierung keinerlei direkte Eingriffsbefugnisse gegenüber der Zentralbank zukommen.

Χ.

Das siebte Kapitel der Verfassung (Art. 153-159), das die Überschrift "Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit" trägt, beinhaltet eine Reihe aus westlichen Verfassungen weithin bekannter Prinzipien. Der Grundsatz der Normenhierarchie und dessen Konsequenzen sind in Art. 153 festgeschrieben. Im Rahmen der Normenhierarchie müssen Rechtsakte jeweils mit höherrangigem Recht übereinstimmen. Verankert sind damit die Prinzipien der Verfassungsmäßigkeit der Gesetzgebung und der Gesetzmäßigkeit der untergesetzlichen Rechtsnormen (Art. 153). Die Gesetze, untergesetzlichen Vorschriften und anderen allgemeinen Akte<sup>42</sup> müssen also mit der Verfassung übereinstimmen. Alle unter dem Gesetz angesiedelten Rechtsnormen müssen zugleich auch mit den formellen Gesetzen vereinbar sein. In diesem Zusammenhang hat der Verfassungsgeber eine auch für Slowenien bisher unbekannte Regelung zum Vorrang des Völkerrechts eingefügt. Alle Gesetze müssen danach mit den allgemein geltenden Grundsätzen des Völkerrechts und mit den aufgrund eines parlamentarischen Zustimmungsaktes ratifizierten und daher für Slowenien verbindlichen völkerrechtlichen Verträgen übereinstimmen.

Für das Inkrafttreten aller Arten von Rechtsvorschriften gilt das Erfordernis der Promulgation (Verkündung)<sup>43</sup> und der Veröffentlichung der Vorschriften im einschlägigen Amtsblatt. Die Verkündung hat vor ihrem Inkrafttreten zu erfolgen; in der Regel treten Vorschriften am 15. Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft, wenn in der Vorschrift nichts anderes bestimmt worden ist (Art. 154). Eine Rückwirkung von Gesetzen und anderen Vorschriften ist grundsätzlich verboten (Art. 155). Ausnahmen von diesem allgemeinen Rückwirkungsverbot sind nur für ganz eng umgrenzte Konstellationen zugelassen. Das Gesetz kann nur dann ausdrücklich festlegen, daß einzelne seiner Bestimmungen rückwirkende Kraft haben sollen, wenn dies zum einen im öffentlichen Interesse unabdingbar erforderlich ist, und wenn dadurch zugleich auch nicht in wohlerworbene Rechte der betroffenen Bürger eingegriffen wird.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Die slowenischen Begriffe "podzakonski akti" und "splošni akti" übersetze ich als "Untergesetzliche Vorschriften" und "Allgemeine Akte". In der Übersetzung von Tomaž Longyka (Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1992) sind die beiden Begriffe als "Rechtsverordnungen" und "Allgemeinregelungen" übersetzt worden. Meiner Meinung nach ist diese Übersetzung falsch, weil die Rechtsverordnungen nur eine Art der Untergesetzlichen Vorschriften sind, bei dem zweiten Begriff handelt es sich nicht um Regelungen, sondern um Akte.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Die Übersetzung von Tomaž Longyka (Uradni list RS Ljubljana 1992) ist falsch: der Art. 154 spricht von der Veröffentlichung ("objava"), nicht von der Verkündung.

Bei der Überprüfung von Verstößen gegen die Normenhierarchie bestehen allerdings gewisse Beschränkungen. Nachdem Slowenien sich für ein konzentriertes System der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen entschieden hat, dürfen die ordentlichen Gerichte über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze nicht selbst entscheiden. Jedes Gericht muß vielmehr im Falle, daß es ein bei seiner Entscheidungsfindung anzuwendendes Gesetz für verfassungswidrig hält, das konkrete Verfahren unterbrechen und das strittige Gesetz dem Verfassungsgericht zur Beurteilung vorlegen. Erst nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtes kann das schwebende Verfahren von dem zuständigen Gericht weitergeführt werden (Art. 156).

Eigens geregelt ist in der Verfassung auch das Verwaltungsstreitverfahren (Art. 157). Danach besteht, außer es ist durch Gesetz für bestimmte Angelegenheiten ein anderer gerichtlicher Schutz vorgesehen, ein besonderer Typus von Gerichtsverfahren, in dessen Rahmen das nach den allgemeinen Zuständigkeitsregeln zu bestimmende Gericht über die Gesetzmäßigkeit anfechtbarer Verwaltungsakte zu befinden hat. Anfechtbar sind nach der Konzeption des Art. 157 der Verfassung alle endgültigen (letztinstanzlichen) Individualakte, die Träger hoheitlicher Gewalt über die Rechte und Pflichten oder rechtlichen Interessen von Einzelpersonen und Organisationen treffen.

Als eine neuartige Institution für den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gegenüber dem Staat und den anderen Trägern hoheitlicher Gewalt ist durch die Verfassung schließlich das Organ des Volksanwaltes (Ombudsmann) eingeführt worden. Status und Organisation dieses Amtes werden durch Gesetz bestimmt. Es können im übrigen auch für einzelne Bereiche besondere Volksanwälte mit spezieller Zuständigkeit geschaffen werden (Art. 159).

#### XI.

Das achte Kapitel enthält Bestimmungen über das Verfassungsgericht (Art. 160–167). Die Verfassung vom 23. Dezember 1991 wahrt insoweit die Kontinuität mit dem bisherigen System der Verfassungsgerichtsbarkeit in Jugoslawien, das seit der Bundesverfassung von 1963 neben dem Bundesverfassungsgericht Jugoslawiens auch Verfassungsgerichte der einzelnen Republiken mit eigener Zuständigkeit gekannt hatte<sup>44</sup>. Slowenien hat

<sup>44</sup> Kristan, Föderalismus (Anm. 4), 58-77.

folglich das System der konzentrierten Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit beibehalten<sup>45</sup>.

Dem Verfassungsgericht kommen nach der Verfassung fünf verschiedene Arten von Zuständigkeiten zu (Art. 160, 109, 119). Das Verfassungsgericht entscheidet:

- erstens über die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit der Rechtsakte (Vereinbarkeit der Gesetze mit der Verfassung und dem Völkerrecht, Übereinstimmung der Rechtsverordnungen und des gemeindlichen Rechts mit der Verfassung und den Gesetzen, Übereinstimmung der anderen Allgemeinregelungen mit der Verfassung, Gesetzen und den Rechtsverordnungen);
  - zweitens über verschiedene Kategorien von Kompetenzkonflikten;
- drittens über Verfassungsbeschwerden wegen Verletzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten durch Einzelakte der öffentlichen Gewalt;
- viertens über die Verfassungswidrigkeit der Akte und Tätigkeit der politischen Parteien und
- fünftens über gesonderte Anklageverfahren (impeachment) gegen den Staatspräsidenten, den Ministerpräsidenten und einzelne Minister.

Im bisher geltenden System Jugoslawiens hatte das Verfassungsgericht bei der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen keine Befugnis zur kassatorischen Entscheidung gegen Gesetzgebungsakte. Dies bedeutete, daß das Verfassungsgericht ein Gesetz nicht aufheben, sondern nur die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes feststellen konnte (sog. erste Entscheidung). Im Gefolge war es Aufgabe der jeweils zuständigen Abgeordnetenversammlung, innerhalb von sechs Monaten nach Feststellung der Verfassungswidrigkeit den Rechtsmangel des Gesetzes zu beheben. Soweit das Parlament dieser Pflicht zur Beseitigung der Verfassungswidrigkeit des Gesetzes nicht nachkam, hatte das Verfassungsgericht im Rahmen einer sog. zweiten Entscheidung die Befugnis, ein Gesetz formell für ungültig zu erklären. In der Praxis führte dieses komplizierte Verfahren zu schweren Problemen, so daß es schon unter der Geltung der alten Bundesverfassung eine ausgedehnte Debatte über die Reform der Verfassungsgerichtsbarkeit gegeben hatte. Schon damals war weitgehend für die Einführung einer kassatorischen Entscheidung plädiert worden, mittels

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Ivan Kristan, Ustavno sodstvo in ustavna pritožba (Verfassungsgerichtbarkeit und Verfassungsbeschwerde), Zbornik znanstvenih razprav Pravne fakultete, Ljubljana, LII (1992).

derer es möglich geworden wäre, die Rechtswirkungen eines Gesetzes unmittelbar durch das Verfassungsgericht beseitigen zu lassen<sup>46</sup>.

Unter dem neuen System kann das Verfassungsgericht ein verfassungswidriges Gesetz nunmehr ohne weiteres aufheben (ex nunc-Wirkung), und zwar mit Wirkung ab dem Tag der Entscheidung oder nach Ablauf einer von dem Verfassungsgericht festgesetzten Frist. Allerdings darf diese Frist, innerhalb derer die kassatorische Wirkung eintritt, laut Art. 161 nicht die Dauer von einem Jahr übersteigen. Soweit die Verfassungsoder Gesetzeswidrigkeit anderer, unterhalb der Gesetzesstufe stehender Vorschriften festgestellt werden soll, kann das Verfassungsgericht diese Rechtsnormen aufheben (ex nunc-Wirkung) oder für nichtig erklären (ex tunc-Wirkung). Eine derartige Kompetenz hatten die Verfassungsgerichte aber auch unter dem alten System schon besessen.

Vergleicht man das System der Verfassungsgerichtsbarkeit in der neuen Verfassung Sloweniens mit der alten jugoslawischen Bundesverfassung und den Republiksverfassungen, so hat das Verfassungsgericht Sloweniens durch die Reform des Verfassungsgefüges im Kern vier neue Befugnisse erhalten:

- die Möglichkeit eines kassatorischen Bescheides, also im Ergebnis der Aufhebung von Gesetzen aufgrund ihrer Verfassungswidrigkeit;
- die Entscheidung über Verfassungsbeschwerden wegen Verletzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten durch Einzelakte der öffentlichen Gewalt:
- die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Akte und der Tätigkeit der politischen Parteien;
- die Entscheidung im impeachment-Verfahren gegen die Staatsführung, also den Staatspräsidenten, den Ministerpräsidenten und die Minister.

Slowenien hat also im Ergebnis das bisherige System der repressiven Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit übernommen. Nur im Ausnahmefall steht ihm auch eine präventive Kontrolle zu. Auf Antrag des Staatspräsidenten, der Regierung oder eines Drittels der Abgeordneten kann im Verfahren der Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages der Verfassungsgerichtshof ein Gutachten über die Vereinbarkeit des Vertrages mit der Verfassung abgeben.

Die Einzelheiten des Verfahrens vor dem Verfassungsgericht werden durch ein besonderes Gesetz geregelt. Die Zusammensetzung des Verfas-

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Ivan Kristan, Ustavno sodišče in parlament (Das Verfassungsgericht und das Parlament), Zbornik znanstvenih razprav Pravne fakultete, Ljubljana, LI (1991).

sungsgerichts ist gegenüber dem (gliedstaatlichen) Verfassungsgericht der Teilrepublik Slowien unverändert geblieben; es besteht aus neun Richtern, die auf Vorschlag des Staatspräsidenten vom Parlament auf neun Jahre (bisher acht Jahre) gewählt werden. Eine Wiederwahl ist nicht möglich. Nur Juristen sind als Richter des Verfassungsgerichts wählbar. Die Richter ihrerseits wählen dann aus ihrer Mitte für die Dauer von drei Jahren den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes.

Neben einer Immunitätsklausel, die der Immunität der Abgeordneten des Parlaments entspricht (Art. 167), weist die Verfassung auch eine Inkompatibilitätsklausel auf, aufgrund derer die Richter keine Ämter in Staatsorganen, in Organen der lokalen Selbstverwaltungskörperschaften und Organen der politischen Parteien innehaben dürfen. Durch Gesetz können zudem weitere Inkompatibilitätsregelungen getroffen werden (Art. 166).

#### XII.

Das vorletzte Kapitel der Verfassung regelt schließlich das Verfahren der Verfassungsänderung (Art. 168–171). Die rigide Einschränkung jeglicher Möglichkeit der Verfassungsänderung entspricht dem auf Verhinderung jeden Mißbrauches bedachten Charakter der Verfassung, die durch betont strenge rechtsstaatliche Garantien jede Rückkehr zu den totalitären Zuständen der Vergangenheit ausschließen möchte.

Ein Antrag auf Einleitung des Verfahrens zur Verfassungsänderung kann nur von mindestens 20 Abgeordneten des Parlaments, der Regierung oder von mindestens 30.000 Wählern gestellt werden. Über den Antrag und die damit bewirkte Einleitung des Verfassungsänderungsverfahrens entscheidet die Abgeordnetenkammer mit einer Mehrheit von 2/3 der Stimmen der anwesenden Abgeordneten (Art. 168). Zur Verabschiedung einer Verfassungsänderung bedarf es dann einer Entscheidung des Parlaments, die mit einer qualifizierten Mehrheit von 2/3 aller Abgeordneten beschlossen werden muß. Im Anschluß daran ist die Möglichkeit eines fakultativen Referendums vorgesehen (Art. 170). Soweit eine Gruppe von mindestens 30 Abgeordneten der Staatskammer einen Volksentscheid verlangt, muß den Wählern die von der Staatskammer beschlossene Verfassungsänderung zur Entscheidung in Form eines Referendums vorgelegt werden. Die Verfassungsänderung ist im Verfahren der Volksabstimmung angenommen, wenn zum einen die Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Wähler der Verfassungsänderung zugestimmt hat und zum anderen mindestens die Hälfte der Wähler an der Abstimmung teilgenommen hat.

In den Übergangs- und Schlußbestimmungen ist schließlich festgelegt, daß die Verfassung mit ihrer Verkündung in Kraft tritt. Zur Durchführung dieser Verfassung ist gleichzeitig ein Verfassungsgesetz erlassen worden, das nach Art. 174 der neuen Verfassung einer qualifizierten Mehrheit von 2/3 der Stimmen aller Abgeordneten in allen drei Kammern des alten Parlaments der Republik Slowenien bedurfte.

Ljubljana, 16. Januar 1993

## Summary 47

# Political Change and the New Constitutional Order in Slovenia

The dissolution of the old Yugoslav federation has led to decisive changes in the constitutional order of most of the constituent states of former Yugoslavia. The forerunner and most fervent proponent of that development, Slovenia, has experienced the transition from the status of a federal entity embedded in the framework of a "socialist" federation to the unaccustomed position of a totally sovereign state as a landmark in its history. A crucial event in this connection was the declaration of independence of June 25, 1991, which expressed the claim of the Slovenian people to total self-determination. Repulse of the subsequent onslaught of the Yugoslav federal army by the defence forces of the Slovenian republic marked the decisive step from dependence to independent statehood. In order to push forward as well as to symbolize the overall political change, Slovenia early on decided to elaborate a new constitution. Adoption of the new constitution on December 23, 1991, was in a sense a culminating point, providing a symbol as well as an instrument for the transition from "socialism" to market economy and parliamentary democracy.

The author begins with a description of the historical and political background of the revolutionary change. A short history of the state of Yugoslavia is very helpful in understanding the dynamics of the lethal crisis of the Yugoslav "model". Practically from the beginning the federation of the Southern Slavs was flawed by the legacy of the unitarian Serbian state and the authoritarian dominance of the Serbian bureaucracy. Marshall Tito tried to overcome these deficiencies in his reconstruction of the failed Yugoslav state, but his project was also wrecked by the Serbian claim for dominance. The extremely decentralized

<sup>47</sup> Summary by Stefan Oeter.

Yugoslav constitution of 1974, which on paper nearly made a confederation system out of Yugoslavia, came under extreme pressure in the 80s. The communist party strengthened its grip on Serbia and Montenegro and began to erode the federal constitution as demonstrated most visibly by the coups in Kosovo and Vojvodina. It advocated a "reform" of the federation, meaning a recentralization and an end to democratic reforms in Slovenia and Croatia. The quickly changing northern republics, having experienced free elections and elected non-communist governments in 1990, pushed for the contrary result, i.e. a loosening of federal bonds and transition to a true confederation.

Conflict had thus become nearly inevitable, and since the Serbian forces openly defied the constitution and tried to seize power with all means possible, Slovenia and Croatia perceived themselves as having only one option, i.e. a declaration of complete independence. Accordingly, the new constitution of Slovenia can be fully understood only against the background of the deficiencies of the old Yugoslav constitutional order. A multi-party system, free elections, separation of powers, judicial protection against all acts of the state and, in particular, the creation of a constitutional court in order to guarantee respect for the constitution are the major characteristics of the new constitutional order.

The author describes in detail the content of the new Slovenian constitution, making numerous comparative references to the old Yugoslav constitutional system as well as to major western constitutions. Something which is very conspicuous in the text of the new constitution is the length of the provisions on fundamental rights. Nearly one third of the constitution is devoted to the catalogue of constitutionally protected individual rights. All the usual civil liberties and guarantees against undue intrusions of state organs are included in this chapter. In addition, the constitution embodies a list of several economic and social rights. Special provisions on the protection of minorities set up a detailed framework for the free development of the Italian and Hungarian minorities, including the establishment of special minority schooling and special political representation.

Of utmost importance is the chapter on the economic and social order of new Slovenia. A guarantee of private property and of free enterprise is supplemented by a provision on co-determination by industrial workers. With the last-mentioned provision the Slovenian constitution has implicitly abolished the old Yugoslav system of workers' self-administration of enterprises, a cornerstone of the Yugoslav "third way" of socialism.

State organization is characterized by strict parliamentarianism. The president has only representative functions, but not as weak a position as in the German system. The government is elected by and is subsequently responsible to the parliament. The parliamentary representation of all citizens consists in principle only of one chamber, the "State Chamber", which is elected under a system of proportionate representation (slightly modified by elements of majority election).

The second organ participating in legislation, the "State Council", is a purely consultative body which has only a suspensive veto. The process of legislation additionally includes some elements of direct democracy, since a legislative initiative can also be taken by a certain quorum of citizens; a draft statute can also be put to a popular referendum by parliament, the state council or a group of 40,000 citizens.

Significant changes compared to the old Yugoslav order were introduced in the judicial system. The old structure of an autonomous military judiciary was abolished in peacetime. Very bad experiences with the institution of powerful military courts, which had given the Yugoslav military bureaucracy an instrument to intervene legally in civil politics made that change nearly self-evident. The same can be said for the guarantee of independence of the judiciary. Arbitrariness and insecurity of tenure of judges had made the judiciary a very weak organ in old Yugoslavia. An explicit guarantee of tenure and complementary safeguards shall secure judicial independence in the future.

Local self-administration, public finances, the hierarchy of norms and the system of constitutional jurisdiction are regulated in further chapters of the new constitution. In accordance with a strong Austrian and German influence in constitutional thinking, Slovenia has opted for a system of concentrated control of the constitutionality of parliamentary legislation. As in the case of the Kelsenian constitution of Austria, Slovenia has entrusted a specialized constitutional court with the mandate to watch over the constitutionality of all state activity. The functions and powers of this constitutional court are generally comparable to the competences of the German Federal Constitutional Court.

With the new constitution of 1991, Slovenia has returned into the mainstream of central European constitutional development. The constitution thus perfectly symbolizes the reintegration of Slovenia into the often conceptualized framework of "Mitteleuropa" within which the territory was traditionally included.