

# Stojan Mićović

## Das Vereinsverbot als neue Herausforderung für das serbische Verfassungsgericht

### I. Einleitung

Mit den Veränderungen in den letzten zehn Jahren, in denen sich Serbien zu Demokratie und Pluralismus bekannt hat, sind viele Vereinigungen mit unterschiedlichen Zielrichtungen aufgetreten. Einige von ihnen zeigen antidemokratische Bestrebungen, sodass eine Reihe von Verbotsverfahren eingeleitet wurde. In der neuen demokratischen Verfassung der Republik Serbien aus dem Jahr 2006 werden die Vereinigungsfreiheit gewährleistet und die Verbotsgründe niedergeschrieben. In dieser Verfassung sind Kriterien der vorausgegangenen Verfassungen wiederzufinden. Dies gilt insbesondere für die Verbotsregelungen, die einzigartig im Vergleich zu anderen europäischen Staaten sind. Inwieweit dies dem Sinn von Vereinsverboten gerecht wird und welche Auswirkungen diese Regelungen haben, soll in dieser Arbeit besprochen werden. Das Vereinsverbot stellt in vielerlei Hinsicht eine neue Herausforderung dar, auf die das Verfassungsgericht eine angemessene Antwort finden muss. Hierfür wird die Arbeit in fünf Teile gegliedert: Vereinsbegriff (II.), Verbotsgründe (III.), Rechtsfolgen und Absicherung des Verbots (IV.), Zuständigkeit und Verfahrensmaximen (V.) sowie schließlich eine kritische Würdigung dieser Regelungen (VI.). Fragen terminologischer Natur sind dabei vorab zu klären. In dieser Arbeit werden die Begriffe Verein und Vereinigung gleichbedeutend verwendet. Behandelt werden nur die nichtwirtschaftlichen Vereine, da alle Verbotsverfahren nach Inkrafttreten der Verfassung 2006 diese Vereine betrafen.

### II. Vereinsbegriff

#### 1. Rechtliche Grundlagen der Vereinigungsfreiheit

Die Vereinigungsfreiheit ist sowohl in der Verfassung als auch im einfachen Recht geregelt. In der Verfassung der Republik Serbien von 2006 (Im Folgenden: VRS) wird die allgemeine Vereinigungsfreiheit in Art. 55 Abs. 1 gewährleistet. Sie erfasst politische, gewerkschaftliche und alle anderen Formen von Vereinen. Daneben enthält die Verfassung spezielle Vorschriften über politische (Art. 5 VRS) und religiöse Vereine (Art. 43 und Art. 44 VRS). Die Vereinigungsfreiheit ist als Menschenrecht ausgestaltet. Im Gegensatz zum deutschen Recht werden in Serbien Zivilrecht und öffentliches Recht nicht unterschieden, sodass manche Gesetze sowohl die öffentlich-rechtliche als auch die zivilrechtliche Seite der Vereinigungen regeln. Das Vereinsgesetz, das Parteiengesetz, das Arbeitsgesetz, das Sportgesetz und das Religionsgesetz beinhalten die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Vereinigungsfreiheit und regeln Beschränkungen und Verbote, die Gegenstand des öffentlichen Vereinsrechts sind. Darüber hinaus regeln diese die Rechtsfähigkeit, die Eintragung, die Vertretung und andere bürgerlich-rechtliche Einzelheiten. Jede Art von Vereinigung ist für sich selbst geregelt; es gibt keine einhel-

lige Definition des öffentlich-rechtlichen Vereinsbegriffs,<sup>1</sup> wie dies in Deutschland der Fall ist (§ 2 des deutschen Vereinsgesetzes<sup>2</sup>).

Das Vereinsgesetz (Im Folgenden: VereinsG)<sup>3</sup> ist nur auf den nichtwirtschaftlichen Verein anzuwenden. Verein im Sinne dieses VereinsG ist eine freiwillige nichtwirtschaftliche Organisation, die auf der Vereinigungsfreiheit mehrerer natürlicher oder juristischer Personen beruht, die für die Erreichung und Förderung eines bestimmten gemeinsamen oder öffentlichen Ziels oder Interesses gegründet ist, die durch die Verfassung und das Gesetz nicht verboten sind (§ 2 Abs. 1 VereinsG). Nach § 10 Abs. 1 VereinsG muss die Vereinigung durch mindestens drei Personen gegründet werden, sodass hier die römische Regel *tres faciunt collegium* zum Ausdruck gebracht wird.

## 2. Stellung der Eintragung nach serbischem Recht

Fraglich ist jedoch, wie die Eintragung nach dem serbischen Recht zu qualifizieren ist. Historisch betrachtet werden Eintragung oder Anmeldung bei den zuständigen Behörden in Serbien erst nach dem Zweiten Weltkrieg als eine Voraussetzung der Errichtung eines Vereins angesehen.<sup>4</sup> Das VereinsG von 1891 sah vor, dass die neuen Vereine lediglich ihre Vereinssatzung in der Zeitung kundgeben müssen.<sup>5</sup> Sowohl die Verfassung der Republik Serbien aus dem Jahr 1990 (Art. 44) als auch die Verfassung der Bundesrepublik Jugoslawien aus dem Jahr 1992 (Art. 41 Abs. 1) knüpfte die Vereinigungsfreiheit an die Eintragung im Register.<sup>6</sup> Im einfachen Recht wurde dies bestätigt. Das serbische VereinsG 1982 (§ 32 ff.)<sup>7</sup> und das jugoslawische VereinsG 1990 (§ 11 ff.)<sup>8</sup>, die beide bis zum Inkrafttreten des neuen VereinsG 2009 galten, regelten die Eintragungsverfahren. Das zweite Gesetz schrieb sogar ausdrücklich vor, dass die Organisation vor der Eintra-

<sup>1</sup> Mit dem öffentlich-rechtlichen Vereinsbegriff ist hier nur die in der Verfassung angesprochene Vereinigung gemeint – mit anderen Worten, was die Verfassung unter Verein im Sinne von Art. 55 versteht. Dieser Begriff unterscheidet sich vom öffentlich-rechtlichen Zusammenschluss (Körperschaft des öffentlichen Rechts), der nicht unter den Vereinsbegriff fällt.

<sup>2</sup> Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts vom 5.8.1964 (BGBl. I S. 593). In dieser Arbeit wird die Abkürzung „VereinsG“ lediglich für die Vereinsgesetze in Serbien angewandt.

<sup>3</sup> Vereinsgesetz, Amtsblatt der Republik Serbien Nummer 51/2009 vom 14.07.2009 – serbisch: Zakon o udruženjima, Službeni glasnik, br. 59/2009 od 14.07.2009.

<sup>4</sup> Es handelt sich um das jugoslawische VereinsG von 1945, 1947, 1990, und das serbische VereinsG von 1982 – serbisch: Zakon o udruženjima, zborovima i drugim javnim skupovima, Beograd 1945; Zakon o udruženjima, zborovima i drugim javnim skupovima, Službeni list FNRJ 1947; Zakon o društvenim organizacijama i udruženjima građana, Sl. glasnik SRS br. 24/1982; Zakon o udruženjima građana u udruženja, društvene organizacije i političke organizacije, koji se osnivaju za teritoriju Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list SFRJ 42/1990).

<sup>5</sup> Es handelt sich um das Versammlungs- und VereinigungsG von 1891 – serbisch: Zakon o javnim zborovima i udruženjima 1891.

<sup>6</sup> Peter Häberle, Dokumentation von Verfassungsentwürfen und Verfassungen ehemals sozialistischer Staaten in (Süd-) Osteuropa und Asien, JöR 45|1997, S. 177 (257), (274).

<sup>7</sup> Das Gesetz über gesellschaftliche Organisationen und Bürgervereinigungen, Amtsblatt der Sozialistischen Republik Serbien Nummer 24/ 82 – serbisch: Zakon o društvenim organizacijama i udruženjima građana („Sl. glasnik SRS“, br. 24/82, 39/83 – spr., 17/84, 50/84, 45/85 i 12/89 i „Sl. glasnik RS“, br. 53/93, 67/93 i 48/94).

<sup>8</sup> Das Gesetz über das Vereinigen der Bürger in Vereinigungen, gesellschaftliche und politische Organisationen, die sich auf dem Gebiet der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien gründen, Amtsblatt der SFRJ Nummer 42/90 – serbisch: Zakon o udruživanju građana u udruženja, društvene organizacije i političke organizacije koji se osnivaju za teritoriju Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije („Sl. list SFRJ“, br. 42/90 i „Sl. list SRJ“, br. 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96 i 73/2000 - dr. zakon).

gung nicht tätig werden darf (§ 11 Abs. 5). Die serbische Rechtsordnung kennt keinen nicht eingetragenen Verein im deutschen Sinne. Alle Organisationen bedürfen der Eintragung. Dies gilt ebenso für politische Parteien,<sup>9</sup> Religionsgemeinschaften,<sup>10</sup> Arbeitnehmer- und Arbeitgebervereinigungen<sup>11</sup> sowie Sportvereine.<sup>12</sup> Die Verfassung der Republik Serbien aus dem Jahr 2006 folgt der bisherigen Praxis und sieht die Eintragung der Vereinigungen vor. Gemäß Art. 55 Abs. 2 VRS können Vereinigungen ohne vorherige Zustimmung mit der Eintragung in das Register errichtet werden. Diese Bestimmung ist mit einem beträchtlichen Manko behaftet. Ist die Eintragung unabdingbare Voraussetzung der Vereinigungsfreiheit, dann ist eine logische Folge, dass alle nicht eingetragenen Organisationen gesetzeswidrige und verbotene Geheimverbände darstellen. Das Verfassungsgericht hat diese – rechtlich betrachtet schlimme – Bestimmung zutreffend in dem Sinne ausgelegt, dass die Eintragung eine konstitutive Wirkung für die Wahrnehmung der Vereinigungsfreiheit hat, sodass die fehlende Eintragung die rechtliche Nichtexistenz der Vereinigung nach sich zieht. Seiner Auffassung zufolge stellen Organisationen, die faktisch existieren, ohne im Register eingetragen zu sein, gesetzeswidrige Vereinigungen dar.<sup>13</sup>

Einen anderen Weg hat das VereinsG eingeschlagen. Nach § 4 Abs. 1 VereinsG ist die Eintragung in das Vereinsregister freiwillig; gemäß § 4 Abs. 2 VereinsG erwirbt der Verein durch die Eintragung die Rechtspersönlichkeit. Gemäß § 2 Abs. 3 VereinsG sind die Regeln über die Gesellschaft des bürgerlichen Rechts auf Vereinigungen ohne Rechtspersönlichkeit anzuwenden, sofern das VereinsG nichts anderes bestimmt. Des Weiteren ist § 3 Abs. 2 VereinsG (Verbotsgründe) auf Vereinigungen ohne Rechtspersönlichkeit gemäß § 3 Abs. 3 VereinsG anwendbar. Nach § 51 Abs. 2 kann ein Verbotverfahren gegen die Vereinigung ohne Rechtspersönlichkeit eingeleitet werden. Auch nach der EMRK sind Vereinigungen ohne Eintragung zulässig, sodass diese auch ohne Rechtspersönlichkeit die Vereinigungsfreiheit genießen können.<sup>14</sup> Auch eine Reihe europäischer Staaten kennen einen nicht eingetragenen Verein. Dies ist der Fall nach deutschem, französischem, belgischem, niederländischem und italienischem Recht.<sup>15</sup> Daher ist die Verfassungsbestimmung, die die Vereinigungsfreiheit eingetragenen Verei-

<sup>9</sup> Die Gründung einer Partei erfolgt auch durch Eintragung im Parteienregister (§ 5 PartG). Gesetz über politische Parteien, Amtsblatt der Republik Serbien Nummer 36/2009 – serbisch: Zakon o političkim strankama, Službeni Glasnik RS br. 36/2009.

<sup>10</sup> Das ReligionsG setzt auch die Eintragung in das Register nach § 17 voraus. Gesetz über die Kirchen und Religionsgemeinschaften, Amtsblatt der Republik Serbien, Nummer 36/2006 – serbisch: Zakon o crkvama i verskim zajednicama, Službeni glasnik RS br. 36/2006.

<sup>11</sup> Gemäß § 206 und § 217 Arbeitsgesetz sind die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen ausnahmslos in das Register einzutragen, Arbeitsgesetz der Republik Serbien, Amtsblatt der RS Nummer 24/05, 61/05 – serbisch: Zakon o radu (Sl. glasnik RS br. 24/05, 61/05).

<sup>12</sup> § 63 Sportgesetz, Amtsblatt der Republik Serbien Nummer 24/2011 – serbisch: Zakon o sportu, Službeni glasnik, br. 24/2011.

<sup>13</sup> Der Abschnitt aus dem Beschluss: „aus den Verfassungsbestimmungen, nach der Würdigung des Verfassungsgerichts geht hervor, dass die Eintragung in das Vereinsregister *conditio sine qua non* der Ausübung der Vereinigungsfreiheit ist [...] Der Verfassungsgeber bedingt die Rechtssubjektivität der Vereinigung mit der Eintragung in das Vereinsregister und die Eintragung hat konstitutive Wirkung [...] Die fehlende Eintragung bedeutet die formale Nichtexistenz der Vereinigung. Fall „Fußballhooligans“, Verfassungsgericht Serbiens, Beschluss vom 17. März 2011, Fallnummer: VIY-279/2009.

<sup>14</sup> *Christian Tomuschat*, Freedom of Association, in: Macdonald, R. St. J./F. Matscher/H. Petzold (Hrsg.), *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht-Boston-London-Nijhoff 1993, S. 493 f.

<sup>15</sup> *Christian Weisbrod*, *Europäisches Vereinsrecht. Eine rechtsvergleichende Studie*, Frankfurt am Main 1994, S. 50.

nigungen vorbehält, problematisch und steht im Widerspruch zum heutigen Grundrechtsverständnis. Da Serbien verpflichtet ist, seine Rechtsordnung an die EMRK anzupassen, müsste diese Bestimmung entweder geändert oder EMRK-konform ausgelegt werden.

### III. Verbotgründe

Verbotstatbestände enthält sowohl die Verfassung als auch das einfache Recht. Die Begriffe sind den Verbotstatbeständen der Verfassung der Republik Serbien 1990 und der Verfassung der Bundesrepublik Jugoslawien 1992 ähnlich. Die Wurzeln dieser Verbotgründe sind vielleicht in der kommunistischen Rechtstradition zu sehen. Da diese Verbotstatbestände im Vergleich zu anderen europäischen Ländern einzigartig formuliert sind, bedürfen sie einer eingehenden Auseinandersetzung. Gemäß Art. 55 Abs. 3 VRS sind zunächst geheime und paramilitärische Organisationen verboten. Ferner kann nach Art. 55 Abs. 4 VRS das Verfassungsgericht nur solche Vereinigungen verbieten, deren Tätigkeit auf den gewaltsamen Sturz der verfassungsmäßigen Ordnung, die Verletzung der garantierten Menschen- oder Minderheitenrechte oder die Erregung von rassischem, nationalem und religiösem Hass gerichtet ist.

#### 1. Geheime und paramilitärische Vereinigungen (Art. 55 Abs. 3 VRS)

Das Verbot von Geheimverbänden und paramilitärischen Organisationen ist außer in Serbien auch in den Verfassungen von Italien (Art. 18 Abs. 2),<sup>16</sup> Spanien (Art. 22 Abs. 5)<sup>17</sup> und Montenegro (Art. 55 Abs. 2 der VRM)<sup>18</sup> zu finden. Geheime und paramilitärische Vereinigungen sind nach der serbischen Verfassung verboten, wobei nahe liegt, dass diese Bestimmung aus der Verfassung der Bundesrepublik Jugoslawien 1992 (Art. 42 Abs. 2) übernommen wurde. Geheime Organisationen waren zudem schon im Königreich Serbien laut Vereinsgesetz 1891 (§ 35 Abs. 1) verboten. Danach verschwindet dieser Verbotsgrund und taucht erst in der Verfassung der Bundesrepublik Jugoslawien 1992 wieder auf. Das Verbot paramilitärischer Organisationen ist zum ersten Mal in der Verfassung der Bundesrepublik Jugoslawien 1992 niedergelegt. Bereits die vereinzelte Sanktionierung der Geheimverbände wirft die Frage auf, ob dies heutzutage noch zeitgemäß ist. Im Gegensatz zu früheren Zeiten, als Geheimverbände allein wegen ihrer Geheimhaltung verdächtig und von Staat und Kirche verbannt wurden, sollte man heute von einem anderen Verständnis ausgehen. Es versteht sich von selbst, dass der Verbotsgrund heute nicht in der Eigenschaft „geheim“ liegen sollte, sondern in den rechtswidrigen Zielen und Tätigkeiten. Deswegen ist beispielsweise die Bestimmung der Verfassung der Republik Montenegro vorzuziehen, wonach die Gründung geheimer subversiver Vereinigungen verboten ist (Art. 55 Abs. 2 der VRM).<sup>19</sup> Auch war das VereinsG 1891 in diesem Sinne viel besser als die geltende Bestimmung der VRS, denn hiernach waren „Die geheimen Vereinigungen, deren Zielrichtung und Aufgabe gegen die Gesetze verstoßen,“ nach § 35 Abs.1 VereinsG 1891 verboten.

<sup>16</sup> Dirk Geitner/Peter Pulte, Die Verfassungen der Staaten in der Europäischen Gemeinschaft, München 1976, S. 176.

<sup>17</sup> Karl-Peter Sommermann, Der Schutz der Grundrechte in Spanien nach der Verfassung von 1978, Berlin 1984, S. 160 ff.

<sup>18</sup> Mijat Šuković, Ustavno pravo, Podgorica 2009, S. 280.

<sup>19</sup> Ebd., S. 280 ff.

Der erste Angriffspunkt der geltenden Regelung ist Untauglichkeit, denn das Vereinsverbot ist kein hinreichendes Mittel im Kampf gegen verfassungswidrige oder kriminelle Geheimverbände. Das Verbot der Geheimverbände ist in diesem Fall lediglich symbolischer Natur, da diese keine Kennzeichen und kein Vermögen haben und die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit nicht beanspruchen. Sie begegnen sich nicht im Licht der Öffentlichkeit, sodass in solchen Fällen nur durch strafrechtliche Maßnahmen die Beseitigung dieser Organisation sichergestellt werden kann.<sup>20</sup> Der zweite Angriffspunkt liegt in der Unmöglichkeit, eine angemessene Abgrenzung der geheimen von sonstigen Organisationen unter Berücksichtigung aller Verfassungsbestimmungen zu vollziehen, weil der Vereinsbegriff an die Eintragung anknüpft, womit nicht eingetragene Vereine als Geheimverbände einzuordnen sind, was gegen die EMRK verstoßen würde, die ihnen die Vereinigungsfreiheit garantiert.

Das Vereinsverbot ist ebenfalls bei paramilitärischen Organisationen ein ungeeignetes Mittel, da diese Organisationen lediglich durch polizeiliche und strafrechtliche Maßnahmen bekämpft werden können. Dies wird durch die Praxis bestätigt. Gegen kriminelle und paramilitärische Organisationen wurden in Serbien und in der Bundesrepublik Jugoslawien bisher nur Strafverfahren eingeleitet. Die Verbotsbestimmung wurde hingegen nicht angewandt, obwohl es an solchen Organisationen in der Bundesrepublik Jugoslawien nicht gemangelt hat.

## 2. Gewaltsamer Sturz (Zerstörung) der verfassungsmäßigen Ordnung (Art. 55 Abs. 4 Alt.1 VRS)

Als nächsten Tatbestand sieht die Verfassung der Republik Serbien die auf eine gewaltsame Zerstörung der verfassungsmäßigen Ordnung gerichtete Tätigkeit vor. Der Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung oder des *ordre public* wird in einigen Staaten durch das Vereinsverbot bekräftigt.<sup>21</sup> Allerdings wird nach der serbischen Verfassung allein die gewaltsame Änderung der verfassungsmäßigen Ordnung als verbotsrelevant angesehen. Problematisch sind sowohl die Bedeutung als auch die Unbestimmtheit der Begriffe. Unterschieden wird allerdings dem Wesen nach die gewaltsame von der friedlichen Änderung der verfassungsmäßigen Ordnung, indem nur die gewaltsame Änderung verbotsrelevant ist.<sup>22</sup> Hierin liegt die erste Schwäche der Bestimmung. Die geltende Regelung der VRS 2006 richtet sich mit anderen Worten nur gegen revolutionäre Bewegungen und Vereinigungen, die eine radikale Veränderung mit Anwendung von Gewalt beabsichtigen. Diese Norm räumt also allen verfassungswidrigen Vereinigungen die Möglichkeit ein, ihre verfassungswidrigen Ziele in die Tat umzusetzen, sofern diese auf Gewalt verzichten, was auch die Eigenschaft der nicht überlebten Weimarer Republik war.<sup>23</sup> Diese Bestimmung bezieht sich auf das Mittel des politischen Kampfes, nicht

<sup>20</sup> *Jens Heinrich*, Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot – Dogmatik und Praxis des Art. 9 Abs. 2 GG – Eine Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung der Verbotsverfügungen (Diss.), Baden-Baden 2005, S. 258.

<sup>21</sup> Es handelt sich um folgende Staaten: Frankreich, Italien, Belgien, Luxemburg, Schweiz, Deutschland, Niederlande, Österreich. *Natalie Rudroff*, Das Vereinigungsverbot nach Art. 9 Abs. 2 GG und dessen verwaltungsrechtliche Auswirkung, (Diss.), Köln 1995, S. 173; *Christian Weisbrod*, Europäisches Vereinsrecht. Eine rechtsvergleichende Studie, Frankfurt am Main 1994, S. 216 ff.

<sup>22</sup> Die gewalttätige Veränderung der verfassungsmäßigen Ordnung wurde auch an anderen Stellen der Verfassung als Grund für die Grundrechtseinschränkung vorgesehen. Das Parteiverbot (Art. 5 Abs. 3 VRS) und Einschränkung der Pressefreiheit (Art. 50 Abs. 3 VRS) ist an „die gewalttätige Veränderung der verfassungsmäßigen Ordnung“ gebunden.

<sup>23</sup> *Jürgen Becker*, Die wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Heidelberg 1992, Band. VII, S. 312.

dagegen auf das Ziel, womit die Demokratie nach der Verfassung der Republik Serbien als eine Verfahrensdemokratie qualifiziert werden kann.

Des Weiteren ist hier nicht klar, was der Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung bedeutet. In der nur spärlich vorhandenen Rechtsprechung des Verfassungsgerichts und der Lehre<sup>24</sup> wurde dieser Frage bisher nicht nachgegangen, obwohl dieser Begriff seit 1990 in der Verfassung verankert ist. Jede Parallele zur kommunistischen Zeit und zur sozialistischen Rechtsordnung bleibt heute ohne Bedeutung. Ungeachtet dessen können wir versuchen, den Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung näher zu umschreiben. Unstrittig ist, dass der Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung die wichtigsten Verfassungsprinzipien enthalten soll. Diese Grundentscheidungen aufzudecken ist nicht leicht, denn die Verfassung enthält keine Ewigkeitsklausel; jede Norm kann geändert werden. Angesetzt werden kann aber beim Verfassungsänderungsverfahren, das je nach der zu ändernden Norm differenziert. Gemäß Art. 203 Abs. 3 VRS ist das Verfassungsänderungsgesetz mit Zwei-Drittel-Mehrheit der gesamten Zahl der Abgeordneten zu verabschieden. Nach Art. 203 Abs. 7 VRS ist dagegen eine Volksabstimmung erforderlich, wenn die folgenden Verfassungsnormen geändert werden sollen: die Präambel, die Grundsätze der Verfassung (Art. 1-17 VRS), die Menschenrechte (Art. 18-81 VRS), die Gewaltenordnung (Art. 98-165 VRS), die Erklärung des Notstands und des Kriegszustands (Art. 200-201 VRS), die Einschränkung von Menschenrechten im Notstand und Kriegszustand (Art. 202 VRS) oder das Verfahren der Verfassungsänderung (Art. 203-205 VRS).

Auf den ersten Blick könnten diese Normen die verfassungsmäßige Ordnung darstellen. Allerdings machen die Normen, die nur im erschwerten Verfahren abzuändern sind, mehr als drei Viertel der Verfassungsbestimmungen aus.<sup>25</sup> Außerdem sollen die durch diese Normen geregelten Materien nicht vollständig Verfassungsgegenstand sein. So ist z. B. im Kapitel Gewaltenordnung eine Materie geregelt, die ihrer Natur nach der Geschäftsordnung des Parlaments unterfällt.<sup>26</sup> Andererseits gilt das erschwerte Verfahren nicht für die Bestimmungen über das Verfassungsgericht (VI. Kapitel der Verfassung), die für die Rechtsstaatlichkeit von großer Bedeutung sind. Folglich können diese Normen nicht automatisch als die wesentlichen Elemente der Verfassung angesehen werden. Obwohl die Systematik der Verfassung damit keinen klaren Hinweis darauf gibt, was die Grundprinzipien der serbischen Rechtsordnung sind, ist es heutzutage unvorstellbar, dass ein in die EU strebender Staat ohne Rechtsstaatlichkeit, Gewaltentrennung und Achtung der Menschenrechte bestehen kann. Die VRS betont bereits in ihren ersten Artikeln die Grundsätze, die man als das Wichtigste bezeichnen könnte. Gemäß Art. 1 VRS beruht die Republik Serbien auf Rechtsstaatlichkeit, sozialer Gerechtigkeit, auf den Grundsätzen der bürgerlichen Demokratie, den Menschenrechten und auf europäischen Werten. Des Weiteren sind Elemente des Rechtsstaatsprinzips freie und unmittelbare Wahlen, die Gewährleistung der Menschenrechte, die Gewaltenteilung, die Unabhängigkeit der Gerichte und die Bindung der Gewalten an die Verfassung und das Gesetz (Art. 3 VRS).

<sup>24</sup> Dieses Fazit hat der Verfasser aus den folgenden Hauptwerken und Aufsätzen bezogen: *Marijana Pajvančić*, Komenatar Ustav Republike Srbije, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd 2009, Član 55, S. 74 ff.; *Ratko Marković*, Ustavno pravo, Beograd 2011, S. 477; *Vladan Petrov*, Ustavni sud i zabrana rada političkih stranaka i drugih udruženja, in: Zbornik radova: „Aktuelnost i značaj ljudskih prava i sloboda“, Univerzitet u Istočnom Sarajevu, Istočno Sarajevo 2011, S.133 ff.; *Ljiljana Slavnić*, Ustavni sud i političke stranke, Pravni život 12|2001, S. 895; *M. Dragan Stojanović*, Ustavno-sudska zabrana političkih partija, Pravni život, 12|1996, S. 305.

<sup>25</sup> Die Verfassung der Republik Serbien aus dem Jahr 2006 enthält 204 Artikel, von denen 155 mit der Volksabstimmung zu verändern sind.

<sup>26</sup> *Ratko Marković*, Republic of Serbia Constitution of 2006 – A Critical Review, The Annals of the Faculty of Law in Belgrade, Year II, 2007, S. 4 (7).

Allerdings reichen diese nach dem Sinn abgeleiteten Verfassungsprinzipien nicht für einen Rechtsstaat aus, um schwerwiegende Verstöße gegen Grundrechte abzuwehren. Hierzu wäre eine Präzisierung durch das Verfassungsgericht geboten. Es mangelt aber solange an Rechtssicherheit, wie das Verfassungsgericht sich dieser Frage nicht gewidmet und den Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung ausgelegt hat.

### 3. Verletzung der Menschenrechte (Art. 55 Abs. 4 Alt. 2 VRS)

Das Verfassungsgericht kann auch solche Vereinigungen verbieten, deren Tätigkeit auf die Verletzung der Menschenrechte gerichtet ist. Es ist jedoch fraglich, ob dieser Tatbestand der Natur und der heutigen Entwicklung der Menschenrechte entspricht. Geschichtlich betrachtet nehmen die Menschenrechte Bezug auf das Verhältnis von Staat und Bürger. Deswegen haben die Menschenrechte grundsätzlich keine Drittwirkung. Der Staat ist Grundrechtsverpflichteter, nicht die Vereinigungen als solche, und nur der Staat, nicht die Vereinigung als solche, kann Menschenrechte verletzen. Diese Verfassungsbestimmung ordnet aber beim genauen Hinsehen eine unmittelbare Drittwirkung der Menschenrechte an.<sup>27</sup>

Die Anerkennung einer unmittelbaren Drittwirkung bezüglich der Vereinigungsfreiheit wäre widersprüchlich und geht über den heutigen Stand der Menschenrechte in Europa hinaus, denn die Vereinigungsfreiheit beinhaltet das Recht der Vereine, Beitritt und Ausscheiden zu regeln. Dies beinhaltet das Selbstbestimmungsrecht jeder Vereinigung. Träfe die genannte Ansicht zu, würde der Grundsatz der Privatautonomie verdrängt und der Schutz der Menschenrechte allmählich in sein Gegenteil verkehrt.<sup>28</sup> Die konsequente Anwendung dieser Lehre würde dazu führen, dass es allen Vereinen verboten ist, Mitglieder wegen großer Meinungsdivergenzen auszuschließen, da sie damit gegen die Meinungsfreiheit verstoßen würden. Deswegen lässt sich sagen, dass dieser Verbotsgrund infolge seiner zu weiten Fassung theoretisch ebenso wenig wie praktisch anwendbar ist. Es ist jedoch fraglich, ob sich der Verfassungsgeber in Serbien der Drittwirkung bewusst war oder ob er sich durch die Überbetonung der Menschenrechte in einem besseren Licht zeigen wollte. Die Ungewöhnlichkeit dieses Verbotsgrunds belegt auch ein Rechtsvergleich. Der gebräuchlichste Tatbestand neben der Verfassungswidrigkeit ist in Europa die Strafgesetzwidrigkeit. So werden in Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg, Österreich, der Schweiz, Spanien, Italien, in den Niederlanden, Dänemark und Polen solche Vereinigungen unter Verbot gestellt, deren Tätigkeit strafgesetzwidrig ist.<sup>29</sup>

Eine auf Verletzung der Menschenrechte gerichtete Tätigkeit war auch laut Verfassung der Republik Serbien 1990 und laut Verfassung der Bundesrepublik Jugoslawien 1992 ein Verbotsgrund. Damit wurde eine Wende zum Recht vor dem Zweiten Weltkrieg vollzogen, das sich an das europäische Beispiel angelehnt hatte. So sahen die Verfassungen des Königreichs Serbien aus dem Jahr 1888 (Art. 25 Abs. 1) und 1903 (Art. 25

---

<sup>27</sup> Der deutlichste Ausdruck dieser Auffassung stellt der in Art. 23 VRS verankerte Gesichtspunkt dar, nach dem die „Menschenwürde unantastbar ist, und alle sind verpflichtet, sie zu beachten und zu schützen“. Etwas Ähnliches galt nach § 2 der Erklärung über die Menschen- und Minderheitenrechte und bürgerliche Freiheiten des Bundesstaates Serbien und Montenegro. Über die (vielleicht unbewusste) Anerkennung der Drittwirkung in Serbien und Montenegro siehe *Darko Samardžić/András Jakab*, Grundprinzipien der Verfassungsordnung von Serbien und Montenegro, JOR Band 46|2005, S. 253 (263).

<sup>28</sup> *Ingo von Münch/Pablo Salvador Coderch/Josep Ferrer Ribá*, Zur Drittwirkung der Grundrechte, Frankfurt am Main u.a. 1999, S. 70.

<sup>29</sup> *Rudroff*, Fn. 21, S.173; *Sommermann*, Fn. 17, S. 160 ff.; *Geitner/Pulte*, Fn. 16, S. 102.

Abs. 1) die Rechtswidrigkeit, die auch die Strafgesetzwidrigkeit mit umfasste, als Verbotsgrund vor. Die Verfassung des Königreichs der Serben, Kroaten und Slowenen wurde unter Anlehnung an die Weimarer Reichsverfassung geschrieben; deswegen wurde die Strafgesetzwidrigkeit als Verbotsgrund normiert (Art. 14 Abs. 2).<sup>30</sup> Die Rechtswidrigkeit und Strafgesetzwidrigkeit war außer in den Verfassungen auch im VereinsG 1891 (§32) als Verbotsgrund vorgesehen. Der Grund der geltenden Regelung (Art. 55 Abs. 4 VRS Alt. 2) wird auch in der fehlenden Auseinandersetzung unter serbischen Staatsrechtlern, mit der Bedeutung dieses – geschichtlich betrachtet neuen – Tatbestands gesehen.<sup>31</sup> Wünschenswert wäre es, wenn der Verfassungsgeber an diese alten Traditionen anknüpfen und den Verbotsgrund auf die Strafgesetzwidrigkeit beschränken würde. Durch die Strafgesetze werden mittelbar auch die Menschenrechte geschützt, sodass eine besondere Hervorhebung der Menschenrechte, deren praktische Tragweite in Frage gestellt werden kann, nicht mehr nötig wäre.

#### 4. Erregung von rassischem, nationalem und religiösem Hass (Art. 55 Abs. 4 Alt.3 VRS)

Eine auf Erregung von rassischem, nationalem und religiösem Hass gerichtete Tätigkeit kann das Verbot einer Vereinigung begründen. Dieser Verbotsgrund wurde erstmals durch das VereinsG 1945 in Jugoslawien eingeführt, um die kommunistische Idee von „Brüderlichkeit und Einheit“ zwischen den jugoslawischen Völkern zu stärken.<sup>32</sup> In der Folgezeit wurde dieser Verbotsgrund in Vereinsgesetzen und Verfassungen übernommen. Die Erregung von rassischem, nationalem und religiösem Hass stellt nach dem serbischen StGB (§ 317) eine Straftat dar. Die Praxis veranschaulicht, dass dieser Verbotsgrund eine wichtige Rolle spielt, da bisher alle Anträge der Staatsanwaltschaft auf diesen Grund gestützt wurden.<sup>33</sup>

#### 5. Verbotstatbestände des einfachen Rechts

Verbotsgründe sind auch im einfachen Recht vorgesehen. Das VereinsG geht über die Verfassung hinaus, indem es weitere Handlungen als verbotsrelevant ansieht. Nach § 3 Abs. 2 VereinsG können neben den in Art. 55 Abs. 4 VRS angesprochenen Gründen ferner die Erregung der und Anstiftung zur Ungleichberechtigung sowie die Erregung und Anstiftung aus dem Grund einer anderen Geschlechtszugehörigkeit oder wegen

<sup>30</sup> *Slobodan Jovanović*, Ustavno pravo, Beograd 1924, S. 447.

<sup>31</sup> Die folgenden Autoren und ihre Werke werden herangezogen: *Marijana Pajvančić*, Komentar Ustava, Art. 55, S. 74 ff.; *Ratko Marković*, Ustavno pravo, Beograd 2011, S. 470; *Vladan Petrov*, Ustavni sud i zabrana rada političkih stranaka i drugih udruženja, in: Zbornik radova: „Aktuelnost i značaj ljudskih prava i sloboda“, Univerzitet u Istočnom Sarajevu, Istočno Sarajevo 2011; *Ljiljana Slavnić*, Ustavni sud i političke stranke, Pravni život 12|2001, S. 895; *M. Dragan Stojanović*, Ustavno-sudska zabrana političkih partija, Pravni život 12|1996, S. 305.

<sup>32</sup> Das Gesetz über Vereinigungen, Versammlungen und sonstige Kundgebungen, mit Gesetzesbegründung und Rede von *Edvard Kardelj*, Beograd 1945, S. 16.

<sup>33</sup> Es geht um folgende Fälle: Fall „Fußballhooligans“: Verfassungsgericht Serbiens Beschluss vom 17. März 2011, Fallnummer: VIY-279/2009; Fall „Nacionalni stroj“: Verfassungsgericht Serbiens Entscheidung vom 2. Juni 2011, Fallnummer: VIY-171/2008, Amtsblatt der Republik Serbien 50/2011; Fall „1389“ – Verfügung vom 2. November 2011, Verfassungsgericht Serbiens Fallnummer: VIY- 250/2009. Fall „Obraz“, Odluka Ustavnog suda o zabrani rada i brisanja iz registra Udruženja građana Otačastveni pokret Obraz, od 12.06.2012. godine, broj predmeta VIU-249/2009. Službeni glasnik RS, 69/2012.

körperlicher, geistiger oder anderer Eigenschaften und Fähigkeiten ein Verbot begründen. Ferner stellt die Verletzung der territorialen Integrität der Republik Serbien eine verbotsrelevante Tätigkeit dar (§ 3 Abs. 2 VereinsG). Das VereinsG unterscheidet inländische von ausländischen Vereinen. Bei letzteren befindet sich sowohl der Ort der Gründung als auch der Sitz in einem fremden Staat (§ 59 VereinsG). Für diese ausländischen Vereine gelten erweiterte Verbotsgründe. Nach § 67 Abs. 1 VereinsG steht es einem ausländischen Verein auf dem Gebiet Serbiens grundsätzlich frei, eine Niederlassung zu unterhalten und dort tätig zu werden, sofern seine Ziele und Tätigkeit nicht gegen die Verfassung der Republik Serbien, das VereinsG, einen völkerrechtlichen Vertrag oder andere Vorschriften verstoßen. Vereine, die neonazistische Symbole zeigen und nach solchen Grundsätzen tätig sind, werden im Vereinsregister gelöscht (§ 2 Abs. 2).<sup>34</sup> Da das Vereinsverbot dem Löschen aus dem Vereinsregister gleichgestellt ist, liegt die Rechtsfolge dieses Gesetzes über diesen Umweg ebenfalls in einem Verbot.

#### IV. Rechtsfolgen und Absicherung des Vereinsverbots

Werden die Verbotsvorschriften genau betrachtet, lässt sich der Schluss ziehen, dass Rechtsfolgen des Verbots nur die Abwicklung des Vermögens (§ 52 Abs. 3 VereinsG) und die Löschung im Vereinsregister (§ 49 VereinsG Abs. 2 Nr. 6) sind. Ein Verstoß gegen das Kennzeichenverbot des § 50 Abs. 5 VereinsG löst dagegen keine Rechtsfolgen aus.<sup>35</sup> Ein Verstoß wird nicht bestraft; Regelungen wie z. B. § 20 Abs. 1 Nr. 5 dt. VereinsG und § 86a dt. StGB existieren im serbischen Recht nicht. Weder das Strafgesetzbuch noch das VereinsG stellen die Verwendung von Kennzeichen einer verbotenen Vereinigung unter Strafe. In Betracht kommen lediglich polizeiliche Maßnahmen nach dem PolizeiG.<sup>36</sup> Eine Ausnahme beinhaltet das Gesetz über das Verbot neonazistischer Symbole, das in § 7 neonazistische Aktivitäten und die Verwendung neonazistischer Symbole als Ordnungswidrigkeit mit Geldstrafe bedroht. Im Übrigen sind Zuwiderhandlungen gegen das Vereinsverbot und die Betätigung und Aufrechterhaltung einer verbotenen Vereinigung weder im VereinsG als Ordnungswidrigkeit (§§ 73-75) noch im Strafgesetzbuch sanktioniert. Die Abwicklung des verbotenen Vereins ist laut VereinsG nach den allgemeinen Abwicklungsvorschriften des Gesetzes über wirtschaftliche Gesellschaften durchzuführen (§ 52 Abs. 2 VereinsG). Daher geht es bei der Abwicklung lediglich darum, die Gläubiger zu befriedigen und etwaige Liquidationserlöse an die Mitglieder, Gesellschafter, Aktionäre oder Genossen zu verteilen (§ 524 ff. GWG).<sup>37</sup> Im Gegensatz zum deutschen Recht (§§ 10, 11 dt. VereinsG) sind eine Vermögens einziehung oder Vermögens beschlagnahme ebenfalls nicht vorgesehen.

<sup>34</sup> Das Gesetz über das Verbot der neonazistischen Symbole, Amtsblatt der Republik Serbien Nummer 41/2009 – serbisch: Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola ili obeležja, Službeni Glasnik Republike Srbije br. 41/2009.

<sup>35</sup> In der Bestimmung steht Folgendes: Die Symbole der visuellen Identität und andere Kennzeichen der verbotenen Vereinigung (Fahnen, Parolen, Uniformen, Wappen, Anzeichen, etc.) dürfen nicht öffentlich verwendet werden.

<sup>36</sup> In Betracht kommen vielleicht nur die Warnung, Anordnung und Beschlagnahme (§§ 30, 39, 40 PolizeiG (Gesetz über Polizei, Amtsblatt der Republik Serbien, Nummer 101/2005, 63/2009 – serbisch: Zakon o policiji, Službeni glasnik Republike Srbije br. 101/2005, 63/2009).

<sup>37</sup> Gesetz über wirtschaftliche Gesellschaften, Amtsblatt der Republik Serbien, Nummer 36/2011 und 99/2011 – serbisch: Zakon o privrednim društvima, Sl. glasnik RS, br. 36/2011 i 99/2011.

## V. Zuständigkeit und Verfahren

Wer über das Vereinsverbot entscheidet – unter Geltung des Legalitätsprinzips oder des Opportunitätsprinzips – ist für die Wirkung und Effektivität des Vereinsverbots nicht unwichtig. Gemäß Art. 55 Abs. 4 der VRS i. V. m. Art. 167 Abs. 3 VRS und § 80 des Gesetzes über das Verfassungsgericht (Im Folgenden VerfGG)<sup>38</sup> ist das Verfassungsgericht für das Verbot einer Vereinigung zuständig. Antragsberechtigt sind gemäß § 51 VereinsG i. V. m. § 80 VerfGG die Regierung, die Staatsanwaltschaft, das für die Verwaltung zuständige Ministerium, das Ministerium, in dessen Bezirk die Angelegenheiten der Vereinigung fallen, und der Führer des Vereinsregisters. Fraglich ist, ob die Antragsberechtigten zur Antragstellung verpflichtet sind, wenn sie feststellen, dass eine Vereinigung einen Verbotstatbestand erfüllt. Ausdrücklich ist dies nicht geregelt. Während der Geltung der Verfassung der Republik Serbien aus dem Jahr 1990 wurden von der Staatsanwaltschaft zwei Verbotsverfahren eingeleitet; in beiden Fällen hat die Staatsanwaltschaft später auf den Antrag verzichtet.<sup>39</sup> Auch im Oktober 2011 hat die Staatsanwaltschaft auf die Einleitung eines Verfahrens im Fall der Organisation „1389“ verzichtet.<sup>40</sup> Nach der Praxis gilt mithin das Opportunitätsprinzip.

Die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts ist aus drei Gründen kritisch zu bewerten. Zunächst können gegen seine Entscheidungen keine Rechtsmittel eingelegt werden. Ferner führt die Verbotszuständigkeit zu einer unnötigen Belastung des Verfassungsgerichts. Problematisch ist schließlich die Dauer des Verfahrens. In allen nach dem Inkrafttreten der Verfassung von 2006 entschiedenen Fällen sind zwei Jahre von der Antragstellung bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichts vergangen. Damit verliert das Vereinsverbot an Effektivität. Zudem eröffnet dies der Vereinigung die Möglichkeit, sich in einem besseren Licht zu zeigen oder andere Tarnmaßnahmen zu unternehmen.<sup>41</sup> Daher ist die Lösung anderer europäischer Staaten, in denen die ordentlichen Gerichte zuständig sind, vorzuziehen.<sup>42</sup> Sinnvoll erscheint die Zuständigkeit der Exekutive für das Vereinsverbot, wie dies in Deutschland der Fall ist, weil diese schnell reagieren und somit verhindern kann, dass das Vereinsverbot umgegangen wird. Problematisch ist ferner, dass das Verfassungsgericht eine Vereinigung verbieten „kann“ (Art. 55 Abs. 4 VRS, serbisch: Ustavni sud „može“ zabraniti<sup>43</sup>). Nach dem Wortlaut ist mithin anzunehmen, dass das Verfassungsgericht nicht verpflichtet ist, die Entscheidung zu treffen. Auch die übrigen Bestimmungen geben keinen Hinweis darauf, ob das Opportunitätsprinzip oder Legalitätsprinzip gilt. Diese Frage ist auch bei Verhandlung der Fälle „Nacionalni stroj“

<sup>38</sup> Das Gesetz über das Verfassungsgericht, Amtsblatt der Republik Serbien Nummer 109/2007 – serbisch: Zakon o Ustavnom sudu, Sluzbeni glasnik Republike Srbije br. 109/2007.

<sup>39</sup> Agnes Kartag-Odri, Sloboda udruživanja i njeno ograničenje, in : Ustavno ograničenje slobode udruživanja, Ustavni sud Republike Srbije, Beograd 2010, S. 124-126.

<sup>40</sup> Fallnummer: VIIY 250-2009 – serbisch: Predmet VIIY 250-2009, zuletzt abgerufen am 16.5.2014, <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/156-101514/obustavlje-postupak-za-zabranu-rada-udruzenja-graana-pokret-1389>.

<sup>41</sup> Die Rechtsprechung liefert selbst einen klaren Nachweis dafür. Nachdem die Staatsanwaltschaft den Antrag für das Verbot der Organisation „1389“ gestellt hat, hat sich diese Vereinigung nämlich unter anderem Namen in das Vereinsregister eintragen lassen, weshalb die Staatsanwaltschaft den Antrag aufgeben und einen neuen Antrag stellen müsste. Fallnummer: VIIY 250-2009 – serbisch: Predmet VIIY 250-2009, zuletzt abgerufen am 16.05.2014, <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/156-101514/obustavljen-postupak-za-zabranu-rada-udruzenja-graana-pokret-1389>.

<sup>42</sup> In Luxemburg, Belgien, Holland, Schweiz, und Frankreich kommt solch eine Lösung ebenfalls vor – Rudroff, Fn. 21, S. 173.

<sup>43</sup> Von dieser Bestimmung sind das Verbot der geheimen und der paramilitärischen Organisationen ausgenommen, da sie im Art. 55 Abs. 3 VRS geregelt sind.

und „Fußballhooligans“ vom Verfassungsgericht nicht ausdrücklich angesprochen worden. Ist der Wortlaut maßgeblich, wäre diese Lösung ziemlich kritikwürdig. Damit würde dem Gericht eine politische Rolle beigemessen, für die es nicht zuständig ist. Die Zweckmäßigkeitprüfung der Antragssteller würde vereitelt. Mit der Natur der Gerichtsbarkeit wäre diese Auffassung kaum zu vereinbaren.

## VI. Würdigung

Der Umgang mit verfassungswidrigen Vereinigungen und deren Verbot stellt einen Prüfstein nicht nur für die Rechtsstaatlichkeit, sondern auch für die Selbsterhaltung der Demokratie in Serbien dar. Beide Ideen müssen sich in einer demokratischen Gesellschaft gegenseitig unterstützen und müssen in Einklang gebracht werden. Versteht man Rechtsstaatlichkeit ohne Selbsterhaltung der Demokratie, dann geht man das Risiko ein, dass der Rechtsstaatlichkeit der Boden entzogen wird. Andererseits steht die Selbsterhaltung der Demokratie ohne Rechtsstaatlichkeit für Willkür. Dabei handelt es sich nicht um das Loewenstein-Dilemma, wonach die Grundrechte in einem Spannungsverhältnis mit der Staatssicherheit stehen.<sup>44</sup> Die Verwirklichung der Rechtsstaatsidee kann nahezu vollkommen umgesetzt werden, ohne dass dies auf Kosten der Selbsterhaltung der Demokratie geht, vorausgesetzt, dass die Verbotsregelungen keine Lücke aufweisen. Die Verbotsvorschriften in Serbien haben zur Folge, dass sie beide Ideen nicht befriedigen und in einem Spannungsverhältnis stehen.

Die Selbsterhaltung der Demokratie ist dadurch gefährdet, dass die Demokratie nach der Verfassung von 2006 eine Verfahrensdemokratie<sup>45</sup> ist. Sie stellt nur eine Spielregel dar, wonach allen Vereinigungen freier Raum ungeachtet ihrer Zielrichtung gewährleistet wird, sofern sie keine Straftaten begehen. Dies zeigt sich deutlich am Beispiel der Verbotsgründe. Nur die auf die gewaltsame Änderung der verfassungsmäßigen Ordnung gerichtete Tätigkeit wird als verbotsrelevant angesehen, womit allen Vereinen zugestimmt wird, ihre verfassungswidrigen Ziele – ohne Anwendung von Gewalt – in die Tat umzusetzen. Dies ist eine logische Folge der serbischen Verfassung, die keine unabdingbaren Bestimmungen kennt. Was die anderen Verbotsgründe anbelangt, kann gesagt werden, dass nur die Erregung von Rassen-, nationalem und religiösem Hass eine angemessene Anwendung finden kann. Das Problem liegt hier darin, dass andere Straftaten außer Acht gelassen werden, sodass z. B. auf Körperverletzung gerichtete Aktivitäten – soweit ersichtlich – kein Vereinsverbot rechtfertigen können; lediglich die insofern verantwortlichen Mitglieder können strafrechtlich verfolgt werden.

Das Verbot geheimer und paramilitärischer Vereinigungen ist ebenfalls kein wirksames Instrument. Schließlich braucht die auf die Verletzung der Menschenrechte gerichtete Tätigkeit eine Stütze in der Menschenrechtentwicklung. Auf das große Ganze gesehen schließen die Verbotsgründe ein schmales Spektrum unerwünschter Aktivitäten aus. Die Selbsterhaltung der Demokratie ist überdies durch die mangelhafte Absicherung des Verbots Gefahren ausgesetzt. Ersatzorganisationen sind bisher nicht Gegenstand der Regelung. Verbotene Vereinigungen werden aber sicherlich ihren erfinderischen Geist an den Tag legen, um eine neue Organisation in anderem Gewand zu errichten. Den schwersten Fehler stellt jedoch die fehlende Möglichkeit der Vermögenseinziehung sowie die Abwicklung des Vereins als Rechtsfolge dar. Der verbotene Verein kann damit die Früchte seiner Tätigkeit behalten und diese weiter für verfassungswidrige Zwecke

---

<sup>44</sup> *Karl Loewenstein*, Verfassungslehre, Tübingen 1959, S. 348.

<sup>45</sup> Im Kelsenschen Sinne, s. *Hans Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl., Aalen 1963, S. 20.

verwenden – so, als ob keine Verbotsentscheidung getroffen wäre. Zudem ist die Zuwiderhandlung gegen den Verbotsausspruch nicht unter Strafe gestellt; Verbotsentscheidungen des Verfassungsgerichts können also leicht ins Leere gehen. All dies zeigt, dass der Gesetzgeber im Rechtssetzungsverfahren keine Vorkehrungen gegen eine Umgehung des Verbots getroffen hat.

Andererseits ist die Rechtsstaatlichkeit in Serbien in vielerlei Hinsicht auf die Probe gestellt. Die Rechtsordnung weist keine Rechtsharmonie auf, weil viele Widersprüche zwischen der Verfassung einerseits und dem Vereinsgesetz und der EMRK andererseits bestehen. Die Verfassung sieht die Eintragung der Vereinigung vor. Laut VereinsG ist die Eintragung hingegen freiwillig und auch eine Vereinigung ohne Rechtspersönlichkeit möglich, was sich im Einklang mit der EMRK befindet.

Ein weiterer Widerspruch besteht in den vom VereinsG erweiterten Verbotsgründen. Das Bedürfnis nach einer wirkungsvollen Beseitigung verfassungswidriger Organisationen hat dazu geführt, dass die Verbotsgründe vom einfachen Recht erweitert wurden. Damit ist aber zu hinterfragen, inwieweit sich die Verbotsgründe des einfachen Rechts im Einklang mit der Verfassung befinden. Gemäß Art. 55 Abs. 4 VRS können ausdrücklich nur solche Vereinigungen verboten werden, die einen der in Art. 55 Abs. 4 VRS angesprochenen Tatbestände erfüllen. Abgesehen von der aus dem Wortlaut und dem Wörtchen „nur“ abgeleiteten Beschränkung geht es in Art. 55 Abs. 4 VRS um die Eingriffsermächtigung und Einschränkung von Grundrechten. Dem Rechtsstaatsprinzip entspricht es nicht, dass Verbotsgründe vom Gesetzgeber bestimmt werden können, wenn die Verfassung bereits die Grenze gesetzt hat. Denn damit würde die durch die Verfassung gewährleistete Vereinigungsfreiheit dem Belieben des Gesetzgebers ausgesetzt, was seinem Wesen nach gegen Art. 55 VRS verstößt. Obwohl diese zusätzlichen Verbotsgründe in einer demokratischen Gesellschaft als notwendig angesehen werden können, können sie nur insoweit gelten, als diese von den in Art. 55 Abs. 4 VRS genannten Gründen erfasst werden, was durch Auslegung zu ermitteln ist.

Die Vereinigungsfreiheit ist überdies in der serbischen Verfassung als Menschenrecht ausgestaltet, sodass sich auch Ausländer auf sie berufen können. Folglich ist jede Differenzierung zwischen inländischen und ausländischen Vereinen bezüglich der Verbotsgründe mangels Stütze in der Verfassung unzulässig. In Anbetracht des Rechtsstaatsprinzips gefährlich könnte schließlich das sich aus dem Wortlaut ergebene Opportunitätsprinzip sein, das dem Verfassungsgericht und damit einem gerichtlichen Organ eine politische Rolle zuweist.

Aus den Ausführungen folgt, dass die Rechtsstaatlichkeit entweder mit dem Risiko, dass die Selbsterhaltung der Demokratie beeinträchtigt wird, ausnahmslos beachtet wird oder aber die Rechtsstaatlichkeit um der Selbsterhaltung der Demokratie willen mit dem Risiko durchbrochen wird, dass man die einmal begrenzte politische Macht nicht mehr im Zaun hat. Dieser Widerspruch kann befriedigend lediglich dadurch behoben werden, dass die Verfassung geändert wird. Ausgangspunkt könnten die Verbotsregelungen vor der Einführung des Kommunismus sein. Sie hatten die Vereinigungsfreiheit nicht an die Eintragung geknüpft und ein Verbot in Anlehnung an europäisches Beispiel von der Strafgesetzwidrigkeit abhängig gemacht, womit ein breites Spektrum unerwünschter Aktivitäten untersagt werden kann. Eine derartige Bestimmung würde im Übrigen der gegenwärtigen Rechtsentwicklung Rechnung tragen.