

# Goran Cobanov

## Die Verfassung Mazedoniens

### I. Einleitung

Europa erlebt im Moment schwere Zeiten. Terroranschläge, Migrationsprobleme, Brexit und die Finanzkrise in verschiedenen Ländern beschäftigen nach wie vor alle Menschen in Europa. Umso mehr lohnt auch ein Blick nach Mazedonien, weil sich in den letzten Jahren dort einige Parallelen entwickelt haben. Seit 2005 ist Mazedonien Beitrittskandidat zur EU<sup>1</sup> und seit 2006 regiert die nationalkonservative VMRO-DPMNE<sup>2</sup> unter *Nikola Gruevski* Mazedonien. Ging es in den ersten Jahren der *Gruevski*-Regierung mit Mazedonien bergauf, so brodelt es seit 2010 gewaltig in dem Land. Nicht zuletzt seit dem milliardenschweren Projekt Skopje 2014<sup>3</sup>, welches maßgeblich von *Gruevskis* Regierung initiiert wurde und der Hauptstadt Skopje mit dem Bau und der Erneuerung von neuen Regierungsgebäuden und Denkmälern, die die mazedonische Geschichte und nationale Ideen aufgreifen sollen, ein neues Gesicht verliehen hat, wandelte sich Mazedonien mittlerweile hin zu einem autoritär regierten Staat. Spätestens seit den letzten Parlamentswahlen im April 2014, bei denen die Regierungsparteien um die VMRO-DPMNE (vermeintlich) als Sieger hervorgegangen sind und das Oppositionsbündnis um die sozialdemokratische SDSM<sup>4</sup> *Gruevskis* Regierung Wahlmanipulation vorgeworfen hatte, kommt Mazedonien nicht mehr zur Ruhe. Proteste der unzufriedenen Bevölkerung stehen seitdem an der Tagesordnung angesichts einer hohen Arbeitslosigkeit und der immer noch schwelenden Korruption. Bereits kurz nach der letzten Wahl warf der Parteivorsitzende der SDSM, Bürgermeister von Strumica und Oppositionsführer *Zoran Zaev* dem Regierungsbündnis um Premier *Nikola Gruevski* Wahlfälschung und -manipulation vor<sup>5</sup>. Seitdem boykottiert die Opposition die Parlamentsarbeit und Mazedonien befindet sich in einer tiefen Parlaments-, Regierungs- und Verfassungskrise. Schon im Oktober 2014 kam es in Skopje zu Massenprotesten von Studenten und Schülern, die gegen die Einführung von staatlich kontrollierten Prüfungen anstelle von Diplomabschlüssen demonstrierten, weil sie die Freiheit der Forschung und Lehre und die Unabhängigkeit der Universitäten beeinträchtigt sahen.<sup>6</sup>

Zwischen Februar und Mai 2015 veröffentlichte *Zaev* über mehrere Monate hinweg in eigens dafür einberufenen Pressekonferenzen als sog. „Bomben“<sup>7</sup> bezeichnete Telefonmitschnitte aus den Jahren 2007 bis 2013. Diese Telefonmitschnitte standen im Zusammenhang mit etwa 20.000 – von der Regierung abgehörten – Telefonaten mazedonischer Staatsbürger. Unklar ist dabei, ob der Oppositionsführer die Telefonmitschnitte von einem ausländischen Nachrichtendienst zugespielt bekam oder ein frustrierter und ehemals führender Mitarbeiter des mazedonischen Geheimdienstes *Zaev* die Abhörpro-

<sup>1</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/fyrom/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/fyrom/index_en.htm). Sämtliche in diesem Beitrag zitierten Internetseiten wurden zuletzt im August 2016 aufgerufen.

<sup>2</sup> Mazedonisch: Vnatrešna Makedonska Revolucionerna Organizacija – Demokratska Partija za Makedonsko Nacionalno Edinstvo (Innere mazedonische revolutionäre Organisation – Demokratische Partei der nationalen mazedonischen Einheit).

<sup>3</sup> Vgl. z. B. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/architektur-in-mazedonien-historischer-kitsch-in-skoanje-a-928255.html>.

<sup>4</sup> Mazedonisch: Socialdemokratski Sojuz na Makedonija (Sozialdemokratische Union Mazedoniens).

<sup>5</sup> Vgl. z. B. für den deutschsprachigen Raum [www.zeit.de/politik/2014-04/Wahlen-Mazedonien](http://www.zeit.de/politik/2014-04/Wahlen-Mazedonien).

<sup>6</sup> Vgl. <http://ireport.cnn.com/docs/DOC-1196273>.

<sup>7</sup> Mazedonisch: Bombi.

tokolle zugespielt hatte. In den Telefommitschnitten sind neben dem Premier *Gruevski* auch seine Minister, Politiker, Geschäftsleute und Journalisten zu hören, wie sie Geschäfte abwickeln, Korruption und Bestechung offenbaren, Einfluss auf Behörden und Gerichte nehmen, Wahlmanipulation und Gewaltverbrechen verabreden bzw. deren Vertuschung vorbereiten. Im Gegenzug wurde *Zaev* des Verrats von Staatsgeheimnissen bezichtigt, angeklagt und vor Gericht gestellt, ohne dass er bislang verurteilt wurde. Im Mai 2015 kam es zu weiteren Protesten mit etwa 30.000 Teilnehmern<sup>8</sup> und die Situation verschärfte sich, nachdem die Polizei zur Auflösung der Demonstration auch Tränengas eingesetzt hatte. Die Demonstranten hatten den Rücktritt von *Gruevskis* Regierung gefordert. Nur einen Tag später, am 18.5.2015, organisierte die Regierung eine Gegenkundgebung, indem sie aus allen Landesteilen Parteimitglieder, -befürworter und Profiteure des Systems *Gruevski* mit Bussen nach Skopje beförderten.<sup>9</sup> Zu den Pro-Regierungs-Demonstrationen kamen etwa 30.000 Teilnehmer.<sup>10</sup> Mit der unter Vermittlung der EU zustande gekommenen *Pržino*-Vereinbarung konnte die Situation zunächst entschärft werden. Im Jahr 2016 scheint sich die Situation weiter zu verschärfen. Um die aktuellen Probleme rund um die so bezeichnete und seit April 2016 laufende „bunte Revolution“<sup>11</sup> einzuordnen, soll ein Blick auf die Verfassungsordnung Mazedoniens geworfen werden. Der Beitrag soll einen kurzen historischen Abriss über die Entstehung der mazedonischen Verfassung und das derzeit geltende Verfassungsrecht unter Berücksichtigung der aktuellen politischen Entwicklungen in dem kleinen Balkanland beinhalten. Darüber hinaus soll der Versuch unternommen werden, vor dem Hintergrund der politischen Besonderheiten Mazedoniens einen Ausblick über mögliche Veränderungen zu geben.

## II. Vorgeschichte der Verfassung Mazedoniens

Die Verfassungsordnung Mazedoniens ist gekennzeichnet durch die Zeit vor und nach der Unabhängigkeit des Landes im Jahr 1991. Jedes Jahr am 2. August feiert Mazedonien ausgiebig den Sankt Elias-Tag<sup>12</sup> und damit nicht nur den Beginn des Befreiungskampfes gegen das mehr als ein halbes Jahrtausend auf dem Balkan herrschende Osmanische Reich<sup>13</sup>, sondern auch die ASNOM Bewegung<sup>14</sup>, die den Grundstein der modernen verfassungsmäßigen Ordnung Mazedoniens festlegte. Die erste Verfassung Mazedoniens innerhalb des sich damals noch als Volksrepublik Jugoslawien bezeichnenden Staates

<sup>8</sup> Die Opposition von *Zaev* ließ verlautbaren, es habe sich um 50.000 Demonstrationsteilnehmer gehandelt.

<sup>9</sup> <http://derstandard.at/2000016031359/Weiter-Demonstrationen-in-Skopje>.

<sup>10</sup> Auch hier ist interessant zu beobachten, dass die Regierung von *Gruevski* von 70.000 Demonstranten sprach.

<sup>11</sup> Mazedonisch: Šarena Revolucija, vgl. für den deutschsprachigen Raum z. B. <http://derstandard.at/2000039635634/Bunte-Revolution-in-Mazedonien> oder <http://www.dw.com/de/die-bunte-revolution-in-mazedonien-geht-weiter/av-19346014>.

<sup>12</sup> Mazedonisch: Sveti Ilja bzw. Ilinden.

<sup>13</sup> Vgl. *Manol Pandevski*, Ilindensko vostanie vo Makedonija 1903 (Der Ilinden-Aufstand in Mazedonien 1903), Skopje 1978.

<sup>14</sup> Mazedonisch: Antifašističko sobranje na narodnoto oslobođuvanje na Makedonija (Antifaschistische Bewegung der nationalen Befreiung Mazedoniens). Die ASNOM-Bewegung wurde ähnlich wie der Parlamentarische Rat in Deutschland als verfassungsgebende Versammlung angesehen und repräsentierte kurz nach Ende des 2. Weltkrieges die Staatsgewalt, vgl. z. B. *Savo Klimovski*, Ustavno pravo i politički sistem (Verfassungs- und politisches System), Skopje 2003, S. 180.

wurde noch im Jahr 1946 verabschiedet.<sup>15</sup> Nach der Abkehr Jugoslawiens von der Sowjetunion, der zunehmenden Ausrichtung in die Blockfreiheit und der Entwicklung des Selbstverwaltungssozialismus wurden verschiedene gesellschaftliche und politische Veränderungen vollzogen, die in der jugoslawischen Bundes- und in der mazedonischen Republiksverfassung von 1963<sup>16</sup> mündeten.

Nach der Umbenennung in die Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien und der komplizierten Weiterentwicklung des jugoslawischen Selbstverwaltungssozialismus mit der Organisation der Staatsgewalt und Wirtschaft auf mehreren Ebenen im jugoslawischen Bundesstaat, in den Republiken, autonomen Provinzen, Kreisen, Städten, Gemeinden und vor allem in den Wirtschaftsverwaltungsbetrieben wurde im Jahr 1974 eine der weltweit schwierigsten Verfassungsordnungen geschaffen, die mit jeweils zwischen 400 und 500 Einzelvorschriften auf Bundes- bzw. Republikebene damit auch eine der umfangreichsten Verfassungskunden waren<sup>17</sup>.

Mit dem Referendum vom 8.9.1991 entschied sich das mazedonische Volk für die Unabhängigkeit von Jugoslawien, auch wenn die politischen Eliten in Mazedonien anders als in Slowenien oder Kroatien zunächst noch dafür eintraten, die jugoslawische Föderation zu erhalten. Die Arbeiten für eine neue mazedonische Verfassung hatten unter dem Engagement des früheren französischen Justizministers *Robert Badinter* sowie des ehemaligen deutschen Bundespräsidenten *Roman Herzog* bereits Anfang 1991 begonnen. Nicht nur die Kriege im ehemaligen Jugoslawien, sondern auch die ablehnende Haltung der unmittelbaren Nachbarn gegenüber einem selbständigen mazedonischen Staat<sup>18</sup> und die innerstaatlichen Konflikte zwischen mazedonischer Bevölkerungsmehrheit und albanischer Minderheit hatten erheblichen Einfluss auf die Verfassungsgebung. Trotz schwieriger Rahmenbedingungen und den bereits schwelenden Bürgerkriegen in den anderen Nachfolgestaaten Jugoslawiens wurden die Arbeiten mit der Verabsiedlung der Verfassung durch das Parlament am 17.11.1991 abgeschlossen. Die aktuelle mazedonische Verfassung vom 22.11.1991<sup>19</sup> (im Folgenden: Verf.) schließt in ihren neun Kapiteln 134 Vorschriften ein und hat mittlerweile 32 Verfassungszusätze (Amendments)<sup>20</sup> erhalten.

Die neue Verfassung von 1991 hat in insgesamt sieben Teiletappen erhebliche Umgestaltungen erfahren:

Die ersten Veränderungen vom 10.1.1992 betrafen die Art. 3 und 49 Verf. Diese Verfassungsvorschriften verpflichteten den mazedonischen Staat, sich auch um die mazedonische Bevölkerung zu kümmern, die außerhalb der Grenzen des neuen Staates wohnten. Gerichtet waren diese Vorschriften insbesondere an die in Australien, Kanada, den USA, der Schweiz, Deutschland und im restlichen Europa lebende Diaspora. Die Inhalte wur-

<sup>15</sup> Verfassung der Volksrepublik Mazedonien vom 31.12.1946, *Služben vesnik na Narodna Republika Makedonija* Nr. 2/1947.

<sup>16</sup> Vgl. hierzu *Goran Cobanov*, Verfassungsgerichtsbarkeit und Verfassungsrechtsentwicklung in Makedonien, Marburg 2009, S. 365.

<sup>17</sup> Zur Verfassungsordnung von 1974 vgl. *Cobanov*, Fn. 16, S. 366.

<sup>18</sup> Bulgarien erkannte zwar den unabhängigen mazedonischen Staat am 15.1.1992 völkerrechtlich an, bestritt aber die Existenz einer eigenständigen Nation und Sprache. Serbien sah Mazedonien zunächst als Südserbien bzw. weiterhin als jugoslawisches Staatsgebiet an, während Albanien Mazedonien als Staat zwar anerkannte, aber die Rechte der albanischen Minderheit vehement verteidigte. Während Mazedonien mittlerweile die Streitigkeiten mit allen seinen Nachbarn beilegen konnte, schwelt der Namensstreit mit Griechenland noch weiter fort und das Pseudonym „FYROM“ existiert nach wie vor noch, vgl. zum Ganzen *Cobanov*, Fn. 16, S. 23 ff.

<sup>19</sup> Mazedonisch: *Ustav na Republika Makedonija*, *Služben vesnik* Nr. 52/1991, zitiert nach [www.pravo.org.mk](http://www.pravo.org.mk).

<sup>20</sup> Mazedonisch: *Amandmani*.

den von Griechenland als Propaganda für die in Nordgriechenland lebende mazedonische Minderheit verstanden. Sie wurden mit dem Amendment I und II<sup>21</sup> abgemildert, um die griechische Seite milde zu stimmen. Es wurde – nach völkerrechtlichen Grundlagen eigentlich selbstverständlich – u. a. in die Verf. aufgenommen, dass Mazedoniens Staatsgrenzen unveränderlich und nur im Einklang mit den Verfassungsvorgaben verändert werden können. Darüber hinaus bestand Griechenland auf eine Verfassungsvorschrift, dass Mazedonien keine territorialen Ansprüche gegen seine Nachbarn hege. Diese Position vertrat Griechenland auch in Bezug zu den mazedonischen Staatsymbolen. So wurde beispielsweise die ursprüngliche Staatsflagge Mazedoniens mit der 16-strahligen Sonne von Vergina als Agitation verstanden und in die bekannte Form der 8-strahligen Sonne auf rotem Grund abgemildert.<sup>22</sup>

Die zweite Novellierung der Verfassung durch das Amendment III<sup>23</sup> vom 2.7.1998 betraf den Art. 12 Verf. und eröffnete die Möglichkeit, die Untersuchungshaft von ursprünglich 90 auf nunmehr 180 Tage auszudehnen.

Nach dem Kosovo-Krieg 1999 und dem Einmarsch der NATO-Truppen gelang es albanischen Rebellen mit Unterstützung der UÇK und der UÇPMB<sup>24</sup> mehrere Dörfer im Norden Mazedoniens zu besetzen und zur „befreiten Zone“ zu erklären. Die Kämpfe zwischen mazedonischen Sicherheitskräften und albanischer Guerilla eskalierten und drohten die nordmazedonischen Städte Tetovo und Kumanovo zu erfassen. Zum Teil fanden die Kämpfe auch in den Vororten von Skopje statt. Beispielsweise wurde im Frühjahr 2001 das Dorf Aračinovo massiv von mazedonischen Kampfhubschraubern bombardiert, weil dort albanische Kriminelle ihren Drogen-, Waffen-, Organ- und Menschenhandel abgewickelt und aus dem Kosovo geflohenen Kriegsverbrechern Unterschlupf gewährt hatten. Am 13.8.2001 unterzeichneten die zwei größten mazedonischen und die zwei größten albanischen Parteien in einer Art „Notstandsregierungskoalition“ zur Beilegung des bewaffneten Konflikts das Rahmenabkommen von Ohrid.<sup>25</sup> Hiermit wurden umfassende Verfassungs- und Gesetzesreformen in Gang gesetzt, Freiheitskämpfer und Straftäter gegen den Willen der breiten Öffentlichkeit amnestiert. Es folgten zudem die NATO-Operationen „Essential Harvest“<sup>26</sup>, „Amber Fox“ und „Allied Harmony“ sowie die Fortsetzung der Militärmmission durch die EU zunächst mit „Concordia“ und schließlich als Polizeimission „Proxima“<sup>27</sup>.

<sup>21</sup> Služben Vesnik Nr. 1/1992, zitiert nach [www.pravo.org.mk](http://www.pravo.org.mk).

<sup>22</sup> Obwohl Mazedonien auch in der Folgezeit gegenüber Griechenland noch zahlreiche weitere Zugeständnisse machte, indem es z. B. die Verwendung des Pseudonyms Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM) und nicht den von allen anderen Staaten offiziell anerkannten Staatsnamen Republik Mazedonien akzeptierte, verhängte Griechenland im Alleingang ein europarechtswidriges Handelsembargo gegen Mazedonien und blockiert entgegen seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen mit seinem Veto die Aufnahme Mazedoniens in die NATO und die EU, vgl. hierzu auch Cobanov, Fn. 16, S. 418 ff. Zudem werden von griechischer Seite systematisch Urteile internationaler Gerichte wie des EGMR oder des IGH (vgl. z. B. <http://www.ijc-cij.org/docket/files/142/16827.pdf>), die im Zusammenhang mit der Interimsvereinbarung stehen, ignoriert und deren Vorgaben nicht umgesetzt, vgl. z. B. <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/griechenland-unterliegt-vor-dem-igh-mazedonien-traegt-weiterhin-das-erbe-des-grossen-alexanders/>.

<sup>23</sup> Služben Vesnik Nr. 31/1998, zitiert nach [www.pravo.org.mk](http://www.pravo.org.mk).

<sup>24</sup> Sog. Armee zur Befreiung des an das Kosovo angrenzenden südserbischen Gebiets um die Städte Preševo, Medvedija und Bujanovac.

<sup>25</sup> Vgl. Klaus Schrammeyer, Der Vertrag von Ochrid, ein Sieg der Vernunft, Monatshefte für Osteuropäisches Recht 2001, Seite 321 ff.; Wolfgang Oschlies, Makedonien 2001–2004, Kriegstagebuch aus einem friedlichen Land, Berlin 2004 und Cobanov, Fn. 16, S. 429 ff.

<sup>26</sup> Einsammeln von Waffen.

<sup>27</sup> Oschlies, Fn. 25.

Die dritte und mit ihren 15 Änderungen bislang umfassendste Verfassungsänderung vom 20.11.2001 erfolgte zur verfassungsrechtlichen Vollziehung der im Rahmenvertrag von Ohrid getroffenen Vereinbarungen zur Stärkung der Rechte der Minderheiten und der albanischen Bevölkerung (Amendments IV–XVIII<sup>28</sup>).

Die vierte Verfassungsnotiz vom 30.12.2003 (Amendment XIX<sup>29</sup>) verschärfte die Voraussetzungen für die Einschränkungen des Brief- und Postgeheimnisses von Art. 17 Verf.<sup>30</sup>.

Als weitere Implementierung des Ohrider Rahmenabkommens ist die fünfte Verfassungsnotiz vom 9.12.2005 mit den Amendments XX–XXX<sup>31</sup> zu sehen, die auch das System der doppelten einfachen Mehrheit (Mehrheit der Minderheit oder *Badinter-Mehrheit*) verfassungsrechtlich an verschiedenen Stellen etablierte. Hiermit wurden einige institutionelle Bestimmungen der Verfassung an die Vorgaben der Ohrider Rahmenvereinbarung angepasst und die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die paritätische Besetzung von staatlichen Institutionen, Gerichten und Staatsanwaltschaften mit Angehörigen der Minderheiten gelegt<sup>32</sup>.

Mit dem Amendment XXI vom 9.1.2009<sup>33</sup> ist für die erfolgreiche Wahl des Staatspräsidenten nicht mehr eine Mindestwahlbeteiligung von 50 % (Art. 81 Abs. 5 Verf. in der Fassung bis 2009) erforderlich, nunmehr genügt die Teilnahme von lediglich 40 % der wahlberechtigten Bürger. Mit dem bislang letzten Verfassungszusatz vom 12.4.2011<sup>34</sup> wurden die Voraussetzungen für den Entzug der mazedonischen Staatsbürgerschaft und für die Auslieferung mazedonischer Staatsbürger an andere Staaten verschärft. Die Verfassungszusätze können zusätzliche Bestandteile der Verfassung (z. B. Amendments I Punkt 1, II, VI, XI Punkt 2, XIII, XIV, XVIII) sein oder sie ändern wesentliche Inhalte, indem sie diese außer Kraft setzen und/oder ergänzen (z. B. Amendments I Punkte 2 und 3, III, IV, V, VII, VIII, IX, X, XI Punkt 1, XII, XV, XVI, XVII).

Die Verfassung besteht aus neun Kapiteln<sup>35</sup>. Kapitel I enthält Allgemeine Bestimmungen, die die Grundlagen des Verfassungssystems darstellen. Kapitel II befasst sich mit den Grundfreiheiten und Grundrechten der Menschen und Bürger. Die Organisation der Staatsgewalt ist mit dem Kapitel III der ausführlichste Abschnitt der Verfassung. Er enthält sowohl Verfassungsvorschriften über das Parlament und die Regierung als auch über den Präsidenten, die Gerichtsbarkeit und die Staatsanwaltschaft. In Kapitel IV wird das Verfassungsgericht (im Folgenden: VerfG) mit seinen Kompetenzen genannt. Weitere Abschnitte enthalten verfassungsrechtliche Grundlagen über die lokale Selbstverwaltung (Kapitel V), internationale Beziehungen (Kapitel VI), über die Verteidigung, den Kriegs- und Ausnahmezustand (Kapitel VII) oder über Möglichkeiten einer Verfassungsänderung (Kapitel VIII). Die Verfassung schließt mit Übergangs- und Schlussbestimmungen im IX. Kapitel ab.

<sup>28</sup> Služben Vesnik Nr. 91/2001, zitiert nach [www.pravo.org.mk](http://www.pravo.org.mk).

<sup>29</sup> Služben Vesnik Nr. 84/2003, zitiert nach [www.pravo.org.mk](http://www.pravo.org.mk).

<sup>30</sup> Vgl. zum Post- und Fernmeldegeheimnis grundlegend den Beschluss des mazedonischen Verfassungsgerichts in der Rechtssache U Nr. 191/2004 v. 4.5.2005, zitiert nach [www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk).

<sup>31</sup> Služben Vesnik Nr. 107/2005, zitiert nach [www.pravo.org.mk](http://www.pravo.org.mk).

<sup>32</sup> Vgl. hierzu auch Klaus Schrammeyer, Die fünfte Änderung der makedonischen Verfassung vom 7.12.2005, Südosteuropa-Mitteilungen 2006, S. 87.

<sup>33</sup> Služben Vesnik Nr. 3/2009, zitiert nach [www.pravo.org.mk](http://www.pravo.org.mk).

<sup>34</sup> Entscheidung des mazedonischen Parlaments Nr. 07 – 2055/1 vom 12.4.2011, zitiert nach [www.sobranie.mk](http://www.sobranie.mk).

<sup>35</sup> Klimovski, Fn. 14, S. 204.

Ergänzt wird die Verfassung durch ein Verfassungsgesetz zur Durchführung der mazedonischen Verfassung vom 30.11.1991<sup>36</sup> sowie ein Gesetz zur Durchführung der Amendments XX bis XXX der Verfassung vom 9.12.2005<sup>37</sup>. Die Durchführungsgesetze sollten Regelungslücken nach der Unabhängigkeit Mazedoniens verhindern und enthielten konkrete Fristen für die Umsetzung der Ohrider Rahmenvereinbarungen. Sie scheinen mittlerweile kaum noch zur Anwendung zu kommen.

### III. Verfassungsgrundsätze

Bereits die Präambel und das 1. Kapitel der Verfassung weisen die grundlegenden Prinzipien der staatlichen Ordnung der Republik Mazedonien auf, die teilweise in den nachstehenden Kapiteln konkretisiert werden. In fünf Beispielen führt die Präambel die zentralen Verfassungsgrundsätze auf und hebt die besondere Bedeutung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten, Frieden und Multinationalität sowie sozialer Gerechtigkeit und Wohlstand hervor. Die Änderung der Präambel durch den IV. Verfassungszusatz<sup>38</sup> im Zuge der Ohrider Rahmenvereinbarung führte zwar zu keinen wesentlichen inhaltlichen Änderungen, hatte jedoch starken Symbolcharakter, da die Präambel nunmehr die albanische Minderheit neben den anderen Bevölkerungsgruppen und der mazedonischen Bevölkerungsmehrheit ausdrücklich als staatsbildendes Volk<sup>39</sup> anerkennt. Nach der Staatsfundamentalnorm des Art. 1 Abs. 1 Verf. ist die Republik Mazedonien ein souveräner, unabhängiger, demokratischer und sozialer Staat. Bereits diese Vorschrift enthält damit die wichtigsten Verfassungsgrundsätze.

Die Präambel (Spiegelstrich 1), Art. 1 Abs. 1 sowie Art. 2 Abs. 1 und 2 Verf. garantieren die Demokratie als tragendes Verfassungsprinzip. Die Herrschaft des Staatsvolkes, wonach alle Staatsgewalt vom Volk und damit von den Bürgern auszugehen hat, kann mittelbar durch demokratisch legitimierte (gewählte) Vertreter oder unmittelbar durch Volksentscheide ausgeübt werden. Die Verfassungsordnung kennt nach Art. 2 Verf. damit sowohl die repräsentative als auch die plebisitäre Demokratie, der in Zeiten der Diskussionen um Abstimmungen über einen Verbleib oder den Austritt aus der Europäischen Union besondere Bedeutung beizumessen ist.

Nach der Verfassungsordnung ist Mazedonien eine parlamentarische Demokratie und keine Präsidialdemokratie, auch wenn der Staatspräsident unmittelbar vom Volk gewählt wird (Art. 80 Verf. i. V. m. mit dem Gesetz über die Wahl des Präsidenten der Republik Mazedonien vom 21.4.1994 in der Fassung vom 8.3.2004<sup>40</sup>). Der Willensbildungsprozess erfolgt mit Hilfe von politischen Parteien, wobei politischer Meinungpluralismus und ideologische Vielfalt bereits verfassungsrechtlich als Bestandsgarantie in Art. 8 Verf. und als Bürgerrecht zur Gründung bzw. zum Beitritt zu einer Partei in Art. 20 Abs. 2 Verf. garantiert werden.<sup>41</sup> Wie viele Mitglieder eine Partei in Mazedonien mindestens haben muss, war des Öfteren durch das VerfG zu klären, weil die entsprechenden

<sup>36</sup> Mazedonisch: Ustaven zakon za sproveduvanje na Ustavot na Republika Makedonija, Služben vesnik Nr. 52/1991, Änderungen und Ergänzungen vom 23.1.1992, zitiert nach [www.pravo.org.mk](http://www.pravo.org.mk).

<sup>37</sup> Mazedonisch: Ustaven zakon za sproveduvanje na Amandmanite od XX do XXX na Ustavot na Republika Makedonija, Služben vesnik Nr. 107/2005, zitiert nach [www.pravo.org.mk](http://www.pravo.org.mk).

<sup>38</sup> Služben Vesnik Nr. 91/2001, zitiert nach [www.pravo.org.mk](http://www.pravo.org.mk).

<sup>39</sup> Mazedonisch: Narod.

<sup>40</sup> Mazedonisch: Zakon za izbor na Predsedatel na Republika Makedonija, Služben Vesnik Nr. 20/1994 und Nr. 11/2004.

<sup>41</sup> Ergänzend ist hierzu das Gesetz über die politischen Parteien vom 27.10.2004, Služben Vesnik Nr. 76/2004 in der Fassung vom 14.02.2013, Služben Vesnik Nr. 23/2013 zu nennen.

Regelungen des Parteiengesetzes eine verhältnismäßig hohe Anzahl von Mindestmitgliedern vorschrieben und damit kleinen Interessensgruppen die Zulassung als Partei, jegliche staatliche Förderung und Teilhabe am Willensbildungsprozess verwehrt wurde. Nach der Rechtsprechung des VerfG dürfen die einschlägigen Regelungen des Parteiengesetzes eine Mindestmitgliederzahl von 1000 bzw. nunmehr 800 Mitgliedern vorschreiben. Die Parteien orientieren sich in Mazedonien einerseits an den ethnischen Strukturen zwischen Mazedoniern und Albanern und andererseits an den klassischen Parteiensstrukturen national-konservativ (VMRO-DPMNE und Demokratische Partei der Albaner – DPA bzw. *Ali Ahmetis* Demokratische Union für Integration – DUI) und sozial-liberal (SDSM und Partei der demokratischen Prosperität – PDP). Den genannten großen Parteien schlossen sich in der Vergangenheit ideologisch nahestehende Splitterparteien an, sodass diese stets ein Regierungs- bzw. Oppositionsbündnis bilden konnten. Die beiden Lager VMRO-DPMNE und SDSM sind tief verfeindet. Nach einem Wechsel der Regierungsparteien werden regelmäßig Staatsbedienstete nicht nach der Qualifikation und Leistung, sondern vielmehr nach Parteibuch eingestellt. Wenn sie nicht das „richtige Parteibuch“ besitzen, werden sie nach dem Verlust einer Wahl auch wieder entlassen. In den Neunzigerjahren führten die zu Sozialdemokraten gewandelten ehemaligen Kommunisten der SDSM die wesentlichen Geschicke des Landes. Die sozial-liberal geführte Regierung unter *Branko Crvenkovski*, der später auch Staatspräsident wurde, wurde in einer Wahlperiode von *Ljupčo Georgievski* VMRO-DPMNE abgelöst. *Ljupčo* (bulgarische Schreibweise: *Ljubčo Georgievski*) ist mittlerweile bulgarischer Staatsbürger und lebt in Bulgarien. Seit 2006 regiert jedoch ununterbrochen das Parteienbündnis um die VMRO-DPMNE. Im Zuge der Studentenproteste und des anschließenden Abhörskandals entwickelte sich aus den Bewegungen „Lenka“ und „Solidarnost“ eine neue Partei, genannt „Linke“<sup>42</sup>, die sich nummehr zum Sammelbecken aller von den staatlichen Instanzen und von der Klientelpolitik der SDSM und der VMRO-DPMNE enttäuschten Bürger zusammengeschlossen haben.

Das Referendum ist als Abstimmung von wahlberechtigten Bürgern über eine bestimmte Frage als vornehme Form der unmittelbaren demokratischen Willensäußerung des Souveräns ausgestaltet und für die Staatsorgane verbindlich. Daneben kennt Art. 2 Verf. so bezeichnete „andere Formen der unmittelbaren Willensäußerungen“ wie beispielsweise Volksbefragungen, -begehren oder -entscheide. Das Ergebnis eines Referendums ist für das mazedonische Parlament nach Art. 73 Abs. 3 Verf. verbindlich. Näheres zur Ausgestaltung der unmittelbaren Demokratie regelten zwei mittlerweile außer Kraft getretene Gesetze aus den Jahren 1996 bzw. 1998<sup>43</sup>.

Volksabstimmungen haben in Mazedonien spätestens seit dem Unabhängigkeitsreferendum 1991 eine lange Tradition. So versuchte die damals noch die Opposition stellende nationalkonservative Partei VMRO-DPMNE 1996 per Referendum Neuwahlen zu erzwingen. Den entsprechenden Antrag im mazedonischen Parlament wies die von der SDSM geführte Regierungskoalition zurück. Den anschließenden Rechtsstreit vor dem VerfG verlor die Opposition.<sup>44</sup> Ein gegen die territoriale Neugliederung Mazedoniens im Jahr 2004 angesetztes Referendum scheiterte, weil das nach den Vorschriften des o. gen. Gesetzes erforderliche Quorum von 50 % der wahlberechtigten Bürger nicht erreicht

<sup>42</sup> Mazedonisch: Levica, vgl. [www.levica.mk](http://www.levica.mk).

<sup>43</sup> Gesetz über das Verfahren für die Unterschriftensammlung von Wählern für Gesetzesinitiativen, Referenden und Verfassungsänderungsvorschlägen vom 14.1996, Služben Vesnik Nr. 16/1996 und das Gesetz über das Referendum und die Bürgerinitiative vom 28.05.1998, Služben Vesnik Nr. 81/2005, jeweils zitiert nach [www.pravo.org.mk](http://www.pravo.org.mk).

<sup>44</sup> Beschluss des VerfG in der Rs U Nr. 160/1996 v. 18.12.1996, zitiert nach [www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk).

wurde.<sup>45</sup> Mit dem neuen Gesetz über das Referendum und andere Formen der Volksabstimmungen<sup>46</sup> wurde die unmittelbare Demokratie zwar gestärkt. Nach Art. 67 des Gesetzes waren jedoch bestimmte Fristen vorgesehen, in denen z. B. der Parlamentspräsident innerhalb von 15 Tagen nach Eingang der Entscheidung über das Referendum eine Entscheidung des VerfG zur Verfassungsmäßigkeit des Referendums beantragen konnte und dann seinerseits innerhalb von 15 Tagen zu entscheiden hatte. Das VerfG leitete deshalb von Amts wegen ein Normenkontrollverfahren ein und erklärte die Vorschrift für verfassungswidrig<sup>47</sup>, weil sie gegen die verfassungsrechtliche Konzeption der institutionalisierten Staatsgewalt verstoßen hatte. Das verfassungsrechtliche Konzept der institutionalisierten Staatsgewalt lege von Verfassungen wegen die Kompetenzen der gesetzgebenden, exekutiven und judikativen Gewalt fest. Die Kompetenzen des VerfG seien in Art. 110 Verf eindeutig und unmissverständlich festgelegt. Der Gesetzgeber sei nicht dazu berechtigt gewesen, dem VerfG weitere Zuständigkeiten einfachgesetzlich zu übertragen<sup>48</sup>, argumentierten die Richter seinerzeit. Die übrigen Vorschriften hielt das VerfG für verfassungskonform<sup>49</sup>, sodass das Gesetz jedoch nach wie vor in Kraft ist.

Bereits die Präambel (Spiegelstrich 2) wie auch Art. 8 Spiegelstrich 3 Verf. bekennen sich ausdrücklich zur Rechtsstaatlichkeit und heben damit einen der wichtigsten Verfassungsgrundsätze hervor. Rechtsstaatlichkeit hat zahlreiche Facetten. In formeller Hinsicht enthält dieser Verfassungsgrundsatz beispielsweise die Verpflichtung zur Veröffentlichung von Gesetzen und sonstigen Vorschriften (Art. 52 Abs. 1 und 2 Verf.)<sup>50</sup> und das Gebot der Normenklarheit, Messbarkeit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns<sup>51</sup>. Rechtssicherheit bedeutet auch, dass die Normenhierarchie gewährleistet wird und die Verfassung an der Spitze der Normenpyramide steht.<sup>52</sup> In materieller Hinsicht führt das Bekenntnis zur Rechtsstaatlichkeit zu einem Rückwirkungsverbot (Art. 52 Abs. 1 und 4 Verf.), zur Verpflichtung des Staates zur Wahrung einer materiellen Gerechtigkeit<sup>53</sup> und zu einer Staatshaftung bzw. Entschädigung bei einem rechtswidrigen Freiheitsentzug (Art. 13 Abs. 2 Verf.). Eng mit der Rechtsstaatlichkeit in Zusammenhang steht auch der schon zu Zeiten Jugoslawiens bekannte Grundsatz der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit<sup>54</sup> (Art. 51 Verf.), der sowohl eine politische wie auch rechtliche Dimension entfaltet<sup>55</sup>, den Staat verpflichtet, sein Handeln nach Recht und Gesetz auszurichten und den Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes zu wahren.

Die mazedonische Verfassungsordnung bekennt sich sowohl zur horizontalen Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative als auch zur vertikalen Gewaltenteilung zwischen Gesamtstaat auf der einen Seite sowie der Stadt Skopje (Art. 6 Verf.) und den Gemeinden (Art. 114 ff. Verf. i. V. m. mit dem Gesetz über die lokale

<sup>45</sup> Vgl. für den deutschsprachigen Raum <http://www.nzz.ch/article9ZADJ-1.331633>.

<sup>46</sup> Mazedonisch: Zakon za referendum i drugi oblici na neposredno izjasnuvanje na gragjanite, Služben Vesnik Nr. 81/2005, zitiert nach [www.pravo.org.mk](http://www.pravo.org.mk).

<sup>47</sup> Urteil des VerfG in der Rs. U Nr. 195/2005 v. 21.12. 2005, zitiert nach [www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk).

<sup>48</sup> Punkt 5 des Urteils in der Rs. U Nr. 195/2005 v. 21.12.2005, zitiert nach [www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk).

<sup>49</sup> Beschluss des VerfG in der Rs. U Nr. 197/2005 v. 13.9.2006, zitiert nach [www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk).

<sup>50</sup> Vgl. den Beschluss des VerfG in der Rs. U Nr. 241/1996 v. 12.2.1997, zitiert nach [www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk).

<sup>51</sup> Beschluss des VerfG in der Rs. U Nr. 154/1996 v. 2.10.1996, zitiert nach [www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk).

<sup>52</sup> Cobanov, Fn. 16, S.403 ff.

<sup>53</sup> Beschluss des VerfG in der Rs. U Nr. 71/1996 v. 27.3.1996, zitiert nach [www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk).

<sup>54</sup> Mazedonisch: Ustavnost i zakonitost.

<sup>55</sup> Vesela Mukoska-Čingo, Ustavno Sudstvo (Verfassungsgerichtsbarkeit), Skopje 2002, S. 127.

Selbstverwaltung vom 29.1.2002<sup>56</sup>) auf der anderen Seite. Darüber hinaus weisen Art. 3 Verf. und Art. 116 Verf. auf die Einheitsstaatlichkeit Mazedoniens hin und verfügen den Ausschluss einer Föderation von Mazedoniern und Albanern. Die territoriale Gliederung wird auf Grundlage von Art. 116 und 117 Verf. einfachgesetzlich geregelt und war zwischen mazedonischer Mehrheit und albanischer Minderheit umstritten, weil damit Minderheitenrechte und Mehrsprachigkeit der Gemeinden verknüpft wurden. Ursprünglich untergliederte sich Mazedonien nach dem Gesetz über die territoriale Gliederung der Republik Mazedonien und die Gliederung der Einheiten der lokalen Selbstverwaltung<sup>57</sup> in 123 Gemeinden (einschließlich der sieben Gemeinden Skopjes) sowie eine Stadt von nationaler Bedeutung (Skopje), die eigens in die Verfassung aufgenommen worden ist (Art. 6 und Art. 117 Verf.). Das genannte Gesetz wurde zur Implementierung des Ohrid-Rahmenvertrages 2004 grundlegend geändert<sup>58</sup> und enthält eine Neugliederung der Gemeindegrenzen.<sup>59</sup> Primäres Ziel war es, die Anzahl der Gemeinden zu reduzieren und dadurch den Albaneranteil in verschiedenen Gemeinden zu erhöhen, Mehrsprachigkeit zu fördern und den Albanern mehr Mitspracherechte einzuräumen.<sup>60</sup> In Mazedonien existieren seit den Gemeindereformen im Jahr 2004 (84 Gemeinden<sup>61</sup>) und den letzten Änderungen im Jahr 2013 bzw. 2014<sup>62</sup> nunmehr 80 Gemeinden<sup>63</sup>, einschließlich der zehn Gemeinden in der Hauptstadt Skopje, die als eine Stadt von nationaler Bedeutung ausgewiesen ist und eigene Rechte für sich beanspruchen kann<sup>64</sup>.

Die Sozialstaatlichkeit gehört ebenfalls zu den fundamentalen Grundwerten der verfassungsmäßigen Ordnung (Präambel, Art. 1 Abs. 1, Art. 8 Abs. 1 Spiegelstrich 8 Verf.).<sup>65</sup> Mit dem Sozialstaat gehen auch die verfassungsmäßig verbrieften Rechte auf soziale Sicherheit und Sozialversicherung einher.<sup>66</sup>

<sup>56</sup> Mazedonisch: *Zakon za lokalnata samouprava*. Das ursprüngliche Gesetz über die lokale Selbstverwaltung vom 1.11.1995, *Služben Vesnik* Nr 60/1995, wurde nach zwei Entscheidungen des Verfassungsgerichts vom 4.2.1998 und vom 6.12.2000 aufgehoben und durch das derzeit gültige Gesetz vom 29.1.2002, *Služben Vesnik* Nr 5/2002, ersetzt.

<sup>57</sup> Mazedonisch: *Zakon za teritorialnata podelba na Republika Makedonija i opredulavanje na podračjata na edinice na lokalnata samouprava*, Gesetz über die territoriale Gliederung der Republik Mazedonien und über die Aufteilung der Gebiete der Einheiten der lokalen Selbstverwaltung, *Služben Vesnik* Nr. 49/1996, zitiert nach [www.pravo.org.mk](http://www.pravo.org.mk).

<sup>58</sup> *Služben Vesnik* Nr 55/2004.

<sup>59</sup> Vgl. *Klaus Schrameyer*, Makedonien: Das neue Gesetz über die territoriale Organisation und das Referendum vom 7. November 2004, *Südosteuropa-Mitteilungen* 2005, S. 12.

<sup>60</sup> Nach Auffassung von *Schrameyer*, Fn. 59, S. 16, verstößt das Gesetz gegen die Vorgaben des Ohrid-Rahmenvertrages.

<sup>61</sup> Vgl. hierzu das Gesetz über die territoriale Organisation der lokalen Selbstverwaltung in der Republik Mazedonien, *Služben Vesnik* Nr. 55/2004.

<sup>62</sup> *Služben Vesnik* Nr. 149/2014.

<sup>63</sup> Von den ursprünglich nach der Unabhängigkeit Mazedoniens im Jahr 1991 noch bestehenden 126 Gemeinden und danach auf die Zahl von 123 reduzierten Gemeinden wurde nach den Unruhen im Jahr 2001 zunächst im Jahr 2004 und zuletzt im Jahr 2013 die Anzahl der Gemeinden erheblich reduziert. Hierdurch wurden mehr Gemeinden mit doppelter Amtssprache (Mazedonisch und Albanisch, in Einzelfällen auch Türkisch) ausgewiesen. Es handelte sich bei der Erhöhung der relativen Anzahl der zwei- und mehrsprachigen Gemeinden um eine wesentliche Forderung der albanischen Minderheit nach den Rahmenvereinbarungen von Ohrid.

<sup>64</sup> Vgl. hierzu Art. 117 Verf. sowie das Gesetz über die Stadt Skopje, *Služben Vesnik* Nr. 55/2004.

<sup>65</sup> Beschluss des VerfG in der Rs. 205/1994 v. 18.1.1995, zitiert nach [www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk).

<sup>66</sup> *Cobanov*, Fn. 16, S. 440.

#### IV. Grundrechte

Das 2. Kapitel der Verfassung ist überschrieben mit „grundlegende Freiheiten und Rechte des Menschen und des Bürgers“<sup>67</sup>. Bereits die Anordnung der Menschen- und Bürgerrechte unmittelbar im Anschluss an die Verfassungsgrundsätze offenbart die besondere Bedeutung der Grundrechte in der Verfassungsordnung. Unterschieden werden in vier Unterabschnitten Menschen- und Bürgerrechte (Art. 9–29 Verf.), wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Art. 30–49 Verf.) und Justizgrundrechte (Art. 50–54 Verf.). Zudem werden die Grundlagen der Wirtschaftsbeziehungen (Art. 55–60 Verf.) festgelegt. Es wird zwischen universell geltenden Menschen- bzw. Jedermannsrechten und den Staatsbürgern vorbehaltenen Bürgerrechten unterschieden. Der Grundrechtsteil beginnt zwar mit einem als Bürgerrecht ausgestalteten Gleichheitsgebot (Art. 9 Verf.). An den Gleichheitsgrundsatz schließen sich aber ausschließlich Menschenrechte (Art. 10–17 Verf.) an. Als Menschenrechte sind das Recht auf Leben und das Verbot der Todesstrafe (Art. 10), das Allgemeine Persönlichkeitsrecht, das Folterverbot, das Verbot der Zwangsarbeit (Art. 11 Verf.), das Recht auf Privatsphäre (Art. 25 Verf.), das Recht auf Freiheit der Person (Art. 12 Verf.), die Justizgrundrechte der Unschuldsvermutung (Art. 13 Verf.) und der Grundsatz *nullum crimen, nulla poena sine lege* sowie *ne bis in idem* (Art. 14 Verf.), das Petitionsrecht und die Rechtsweggarantie (Art. 15 Verf. i. V. m. Art. 50 Abs. 2 Verf.) sowie die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 Verf.<sup>68</sup>) verfasst. Unklar ist, inwieweit das Briefgeheimnis des Art. 17 Verf.<sup>69</sup>, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 18 Verf.)<sup>70</sup> sowie die Glaubens- und Religionsfreiheit (Art. 19 Verf.)<sup>71</sup> auch als Jedermannsrechte ausgestaltet sind oder ausschließlich den Bürgern vorbehalten werden und sich Ausländer nur eingeschränkt darauf berufen können. Während davon auszugehen ist, dass das Briefgeheimnis, die Glaubens- und Religionsfreiheit als Menschenrechte errichtet sind, ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wohl ausschließlich als Bürgerrecht anzusehen, da Art. 18 Abs. 2 Verf. „den Bürgern Schutz vor Verletzung der persönlichen Integrität infolge der Registrierung von Informationen über sie durch die Datenverarbeitung garantiert“ und Art. 18 Abs. 1 Verf. lediglich im Allgemeinen „die Sicherheit und die Geheimhaltung der persönlichen Daten“ gewährleistet.

Die meisten Grundrechte sind als Bürgerrechte ausgestaltet und bleiben damit den Staatsbürgern vorbehalten. Wer mazedonischer Staatsbürger werden kann, wird verfassungsrechtlich durch Art. 4 Verf. und einfachgesetzlich durch das Gesetz über die Staatsangehörigkeit vom 3.11.1992<sup>72</sup> geregelt. Das Staatsbürgerschaftsrecht folgt im Wesentlichen dem Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*), enthält aber auch Elemente des Territorialitätsprinzips (*ius soli*).<sup>73</sup>

Zu den Bürgerrechten zählen nicht nur die typischerweise den Staatsangehörigen vorbehaltenen Bürgerrechte, wie die Vereinigungsfreiheit (Art. 20 Verf.), Versammlungsfreiheit (Art. 21 Verf.), das aktive und passive Wahlrecht (Art. 22 Verf. und Art. 23, einschließlich des Rechts auf Teilhabe an der Ausübung öffentlicher Ämter)

<sup>67</sup> Mazedonisch: Osnovni slobodi i prava na čovekot i gragjanot.

<sup>68</sup> Die Vorschrift enthält auch ein Recht auf Gegendarstellung und Richtigstellung und gewährleistet den Schutz der Informationsquelle und das Zensurverbot.

<sup>69</sup> *Klimovski*, Fn. 14, Seite 247 f.

<sup>70</sup> Beschluss des VerfG in der Rs. U Nr. 189/2002 v. 29.1.2003, zitiert nach [www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk).

<sup>71</sup> *Klimovski*, Fn. 14, S. 248.

<sup>72</sup> Mazedonisch: Zakon za državjanstvo na Republik Makedonija, Služben Vesnik Nr. 67/1992. Das Gesetz wurde im Jahr 2004 umfassend geändert, Služben Vesnik Nr. 8/2004.

<sup>73</sup> Vgl. hierzu *Cobanov*, Fn. 16, S. 485 ff.

oder die Freizügigkeit (Art. 27 Verf.), sondern auch das Recht auf Schutz und Achtung der Privatsphäre (Art. 25 Verf.). Mit Ausnahme der allgemeinen politischen Mitwirkungsrechte, des aktiven und passiven Wahlrechts sowie des Zugangs zum Staatsdienst ist trotz des umfangreichen Bürgerrechtskatalogs die Aufnahme von Bestimmungen über Ausweisungs- und Auslieferungsverbote und der Garantie des diplomatischen Schutzes in der Verfassung unterblieben. Ein Ausweisungs- und Auslieferungsverbot für mazedonische Staatsbürger konnte zwar aus Art. 4 Abs. 2 Verf.<sup>74</sup> und auch im Wege eines argumentum a maiore ad minus im Wege der Auslieferungsregelung für Ausländer hergeleitet werden (Art. 29 Abs. 3 Verf.). Gleichwohl enthielten die Vorschriften kein grundsätzliches Auslieferungsverbot, sondern stellten nur besondere Voraussetzungen auf, nach denen ausgeliefert werden konnte. Es bestand deshalb hier eine Regelungslücke, die mit dem Amendment XXXII vom 12.4.2011 geschlossen wurde, wodurch auch die Vorschrift des Art. 4 Abs. 2 Verf. ersetzt wurde. Mit dem Verfassungszusatz XXXII wird nunmehr auch ein grundsätzliches Auslieferungsverbot für mazedonische Staatsangehörige aufgestellt.

Das Grundrecht der Glaubens- und Gewissensfreiheit in Art. 19 Verf., der zunächst lediglich die makedonisch-orthodoxe Kirche und „andere Kirchen“ aufgeführt hatte, wurde auf Verlangen der (albanisch-)islamischen Bevölkerung mit dem Amendment VII geändert und erkennt nunmehr neben der ausdrücklichen Trennung von Staat und Kirche sowohl die islamische Religionsgemeinschaft als auch die katholische und die protestantische Kirchengemeinde als mit eigenen Rechten ausgestattete Religionsgemeinschaften an.

In der Praxis ist es insbesondere in den vergangenen Jahren zu Einschränkungen der freien Meinungsausübung und der Pressefreiheit gekommen. Die meisten Medien im Land werden mittlerweile durch die Regierung und nahestehende Organisationen kontrolliert, die von der VMRO-DPMNE nahestehenden Personen geführten Behörden üben Druck auf Polizei und Justiz aus. Im Jahr 2012 wurden der Fernsehsender *A1* sowie die Redaktionen der mit ihm verbundenen Zeitungen *Vreme*, *Shpic* und *Koha e Re* geschlossen.<sup>75</sup> Alle hatten sich kritisch über die Regierung geäußert und beispielsweise den kostspieligen Bau von Prestigebauten im Zuge des Regierungsprojekts „Skopje 2014“<sup>76</sup> zum Umbau der Hauptstadt Skopje heftig kritisiert. Zuvor waren die Eigentümer von *A1-TV* und weitere Personen wegen Betrugs und Steuerhinterziehung festgenommen und inhaftiert worden. Mehrere hunderte Journalisten im In- und Ausland protestierten gegen die Schließungen der Redaktionen und die damit verbundenen Entlassungen.

Im Juni 2014 wurden sechs Albaner wegen der Ermordung von fünf Mazedoniern am Smilkovci-See im April 2012 und wegen Terrorismus zu lebenslanger Haft verurteilt. In der Folgezeit kam es zu Demonstrationen ethnischer Albaner, die Transparente mit der Aufschrift „Albaner sind keine Terroristen“ zeigten.<sup>77</sup>

Durch die politische Krise im Jahr 2015 scheint es auch zu Verletzungen von Menschenrechten gekommen zu sein. Am 9.5.2015 ist es in der nordmazedonischen Stadt Kumanovo zu einem bewaffneten Einsatz von mazedonischen Sicherheitskräften gekommen, der terroristische Angriffe auf staatliche Einrichtungen und zivile Ziele verhindern sollte. Bei den Auseinandersetzungen wurden 14 Albaner und acht Polizisten getö-

<sup>74</sup> Klimovski, Fn. 14, S. 249.

<sup>75</sup> Vgl. Heinz Bongartz, Was ist los in Mazedonien, Ein parlamentarisches Trauerspiel vor den Toren der EU, Internetveröffentlichung für die Friedrich-Ebert-Stiftung, [library.fes.de/pdf-files/idmoc/09800.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/idmoc/09800.pdf).

<sup>76</sup> Vgl. z.B. <https://balkanstory.wordpress.com/2012/06/07/skopje-2014-forges-ahead-despite-macedonian-crisis/> oder aber auch [https://en.wikipedia.org/wiki/Skopje\\_2014](https://en.wikipedia.org/wiki/Skopje_2014).

<sup>77</sup> Vgl. <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2015/Mazedonien>.

tet und mehr als 30 Personen festgenommen, die zum Teil ehemalige Mitglieder der kosovarischen Befreiungssarmee UÇK waren. Die Regierung weigert sich, den Vorfall von einer unabhängigen Institution untersuchen zu lassen<sup>78</sup>, und vertritt die Theorie, dass aus dem Ausland (gemeint ist wahrscheinlich Kosovo) stammende Terroristen nach Mazedonien gekommen seien, um dort Straftaten von erheblicher Bedeutung zu begehen, innere Unruhe zu stiften und die Bevölkerung Mazedoniens zu einem ethnischen Bürgerkrieg anzustacheln. Die Opposition hingegen behauptet, die Polizeiaktion sei von der mazedonischen Regierung und dem ihr unterstehenden Geheimdienst inszeniert worden, um von der Regierungskrise, den gefälschten Wahlen und dem Abhörskandal abzulenken und die mazedonische Bevölkerung weiter zu verunsichern.

## V. Staatsorganisationsrecht

### 1. Legislative und Wahl des Parlaments

Das Parlament<sup>79</sup> nimmt die Legislativgewalt wahr (Art. 61 ff Verf.). Es muss zwingend aus mindestens 120 Abgeordneten bestehen und kann höchstens 140 Parlamentsmitglieder haben (Art. 62 Abs. 1 Verf.). Derzeit sind 123 Abgeordnete im Parlament vertreten. Dem Parlament gehören parteiübergreifend 90 Abgeordnete mazedonischer Identität an. 27 der Abgeordneten sind ethnische Albaner, jeweils zwei Abgeordnete gehören der Volksgruppe der Türken und Serben an, während jeweils ein Abgeordneter aus der Minderheit der Bosnier und der Sinti und Roma stammt. Damit entspricht die Zusammensetzung des Parlaments der ethnischen Gliederung der Bevölkerung. Sie geht sogar noch darüber hinaus und repräsentiert die Minderheiten im Land überproportional hoch. Im Parlament sind derzeit insgesamt 16 Parteien vertreten, dies in einem Land mit nur zwei Millionen Einwohnern und den geographischen Ausmaßen eines deutschen Bundeslandes wie Hessen. Dass bei einer derart inkongruenten Zusammensetzung des Parlaments eine Willensbildung äußerst schwierig ist, versteht sich von selbst. Insoweit offenbaren die Probleme in Mazedonien im Kleinen auch die Schwierigkeiten des demokratischen Willensbildungsprozesses in Europa mit allen seinen Facetten und unterschiedlichen Strömungen.

Nach den letzten Parlamentswahlen vom 27.4.2014 erhielt die nationalkonservative Koalition um die VMRO-DPMNE 61 Abgeordnete (ca. 43 % der Stimmen), gefolgt von der Sozialdemokratischen Koalition (geführt von der SDSM) mit 34 der Abgeordneten (ca. 25 % der Stimmen). Die Albanerparteien folgen mit 19 (DUI<sup>80</sup>) bzw. sieben (DPA<sup>81</sup>) der Abgeordneten. Jeweils einen Abgeordneten erhielten kleine Parteien, wie die nationalistische NDP<sup>82</sup> und die Bewegung GROM<sup>83</sup>.

Das Parlament ist ein Verfassungsorgan. Als Volksvertretung ist es nicht zuletzt auch aufgrund seiner demokratischen Legitimation ein zentraler Ort der politischen Willensbildung. Es soll zwar auch eine Kontrollfunktion gegenüber der Regierung ausüben. Diese findet de facto aber seit 2014 nicht mehr statt, weil sich die von der SDSM geführte Opposition seit 2014 der Parlamentsarbeit entzieht. Nur folgerichtig beantragten am 7.4.2016 einige Parlamentsabgeordnete die Auflösung des Parlaments beim Verfas-

<sup>78</sup> Vgl. <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2016/Mazedonien>.

<sup>79</sup> Mazedonisch: Sobranie, vgl. <http://www.sobranie.mk>.

<sup>80</sup> Demokratische Union für Integration.

<sup>81</sup> Demokratische Partei der Albaner.

<sup>82</sup> Nationaldemokratische Partei.

<sup>83</sup> Mazedonisch: Gragjanska opcija za Makedonija (Bürgerinitiative für Mazedonien), [www.grom.mk](http://www.grom.mk).

sungsgericht, welches am 18.5.2016 den Antrag zwar für zulässig befand<sup>84</sup>, den Beschluss über die Auflösung des Parlaments jedoch für verfassungswidrig, nichtig und damit für von Anfang an unwirksam erklärte.<sup>85</sup> Die Kompetenzen des Parlaments sind in Art. 68 Verf. im Einzelnen aufgeführt. So bestimmt Art. 68 Abs. 2 Verf., dass das Parlament zur Erfüllung seiner Aufgaben – neben den Gesetzgebungsakten – auch „Entscheidungen, Deklarationen, Resolutionen, Empfehlungen und Verfügungen“ erlässt. Die Beschlussfähigkeit des Parlaments (Art. 69 Verf.) ist durch das Amendment X verkompliziert und mit dem Ziel geändert worden, die Rechte der Minderheiten zu stärken. Es wurde eine sog. doppelte einfache (auch genannte *Badinter*-) Mehrheit eingeführt. So ist in Fragen, die Kultur, Gebrauch der Sprachen, Erziehung/Schulbildung, Ausweise oder den Gebrauch der Symbole berühren, das Parlament nur dann mit der einfachen Mehrheit beschlussfähig, wenn sich darunter auch eine Mehrheit der Abgeordneten befindet, die nicht der Bevölkerungsmehrheit in Mazedonien angehören. Die Regelungstechnik einer in der Mehrheit der Abgeordneten enthaltenen „Mehrheit der Minderheit“ findet sich in anderen Bereichen der Verfassung wieder. Das Parlament tagt grundsätzlich öffentlich, kann aber mit Zweidrittelmehrheit den Ausschluss der Öffentlichkeit beschließen (Art. 70 Verf.).

Seine Hauptaufgabe ist die Verabschiedung und Änderung der Verfassung (Art. 68 Spiegelstrich 1 i. V. m. Art. 129 ff. Verf.) und von Gesetzen (Art. 68 Spiegelstrich 2 Verf.). Daneben legt das Parlament öffentliche Abgaben fest (Art. 68 Abs. 1 Spiegelstrich 3 Verf.), verabschiedet den Republikhaushalt und führt die Endabrechnung des Haushaltes aus (Art. 68 Spiegelstrich 4 Verf.), verabschiedet den Plan über die Raumordnung der Republik (Art. 68 Spiegelstrich 5 Verf.), ratifiziert internationale Verträge (Art. 68 Spiegelstrich 6 Verf.), entscheidet über Krieg und Frieden (Art. 68 Spiegelstrich 7 Verf.), fasst den Beschluss über die Veränderung der Republiksgrenze mit Zweidrittelmehrheit (Art. 68 Spiegelstrich 8 und Art. 74 Verf.), fasst den Beschluss über den Beitritt zu oder den Austritt aus einer Union oder Gemeinschaft mit anderen Staaten (Art. 68 Spiegelstrich 9 Verf.), setzt Referenden an (Art. 68 Spiegelstrich 10 i. V. m. Art. 73 Verf.), entscheidet über die Reserven der Republik (Art. 68 Spiegelstrich 11 Verf.), gründet Räte (Art. 68 Spiegelstrich 12 i. V. m. Art. 78 und Amendment XII Verf.), wählt die Regierung und kann ihr das Misstrauen aussprechen, aufgrund dessen diese zurückzutreten hat (Art. 68 Abs. 1 Spiegelstrich 13 und Art. 92 Abs. 2 und 6 Verf.). Das Parlament wählt zudem die Richter des VerfG (Art. 68 Spiegelstrich 14 Verf.), wählt und entlässt Richter (Art. 68 Spiegelstrich 15 Verf.), wählt, ernennt und entlässt auch andere Träger öffentlicher und sonstiger durch die Verfassung und das Gesetz festgelegte Ämter (Art. 68 Spiegelstrich 16 Verf.), übt die politische Kontrolle und Aufsicht über die Regierung und die sonstigen Träger öffentlicher Ämter aus, die vor dem Parlament verantwortlich sind (Art. 68 Spiegelstrich 17 und Art. 92 Abs. 2, 4, 5 und 6 Verf.) und erlässt Amnestien (Art. 68 Spiegelstrich 18 Verf.) und führt sonstige durch die Verfassung festgelegte Tätigkeiten aus (Art. 68 Spiegelstrich 19 Verf.).

Im Januar 2016 erklärte das Parlament seine Auflösung. Die zunächst für den 24.4.2016 angesetzten Parlamentswahlen wurden wegen Unregelmäßigkeiten in den Wahllisten auf den 6.6.2016 verlegt und nunmehr wegen erneuter Manipulationsvorwürfe der Opposition auf unbestimmte Zeit verschoben. Es seien wiederholt gefälschte Wählerverzeichnisse aufgetaucht. Nunmehr erklärte die Opposition jedoch, für Parlamentswahlen zur Verfügung zu stehen.

<sup>84</sup> Beschluss des VerfG in der Rs. U Nr 104/2016 v. 18.5.2016, zitiert nach [www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk).

<sup>85</sup> Urteil des VerfG in der Rs. U Nr. 104/2016 v. 25.5.2016, zitiert nach [www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk).

## 2. Exekutive – Präsident, Regierung, Ministerien und Verwaltung

### a) Präsident

Der Präsident der Republik Mazedonien<sup>86</sup> wird auf fünf Jahre unmittelbar vom Volk in allgemeiner und geheimer Wahl gewählt (Art. 80 Abs. 1 Verf.) und ist das Staatsoberhaupt (Art. 79 Abs. 1 Verf.). Er kann maximal einmal wiedergewählt werden (Art. 80 Abs. 2. Verf.)<sup>87</sup>. Neben der Staatsbürgerschaft (Art. 80 Abs. 3 Verf.) muss der Präsident auch ein Mindestalter von 40 Jahren aufweisen (Art. 80 Abs. 4 Verf.). Nach dem Tod des damaligen mazedonischen Präsidenten *Boris Trajkovski* im Februar 2004 infolge eines Flugzeugabsturzes im bosnisch-herzegowinischen Mostar übte nach Art. 82 Abs. 1 Verf. der Parlamentspräsident dessen Amt bis zur Wahl eines neuen Präsidenten aus<sup>88</sup>. Derzeitiger Präsident ist der Juraprofessor *Gjorge Ivanov*, der Regierungschef *Gruevski* nahesteht und im April 2014 wiedergewählt wurde. Der Präsident ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte (Art. 79 Abs. 2 Verf.) und Vorsitzender des Sicherheitsrates (Art. 86 Abs. 1 Verf.). Der Sicherheitsrat unter dem Vorsitz des damaligen Präsidenten *Trajkovski* hatte bei den gewaltsamen Auseinandersetzungen im Frühjahr 2001 eine entscheidende Rolle bei der Entstehung der Ohrider Rahmenvereinbarung gespielt. Zuletzt berief der derzeitige Präsident *Ivanov* im Zuge der sich zuspitzenden Lage der Flüchtlinge an der mazedonisch-griechischen Grenze den Sicherheitsrat ein, um über die Schließung der mazedonischen Grenze für die Flüchtlinge und die Wiederherstellung der Sicherheit des Landes zu beraten.<sup>89</sup>

Die Aufgaben des Präsidenten ergeben sich aus Art. 84 Verf. Das Staatsoberhaupt ist insbesondere für repräsentative Aufgaben wie die Erteilung des Auftrags für eine Regierungsbildung (Art. 84 Spiegelstrich 1 Verf.), die Pflege der diplomatischen Beziehungen oder die Ernennung der Botschafter (Art. 84 Spiegelstrich 2 und 3 Verf.), die Ernennung und Entlassung von Beamten und Staatsfunktionären (Art. 84 Spiegelstrich 8 Verf.) und die Überreichung von Auszeichnungen und Anerkennungen verantwortlich.<sup>90</sup>

Nachdem die von *Zoran Zaev* angeführte Opposition um die SDSM die Abhörprotokolle veröffentlicht hatte, im Mai 2015 in Skopje zahlreiche Demonstrationen für und gegen die Regierung abgehalten wurden und die Bevölkerung gespalten wurde, konnte unter Vermittlung der EU und unter Beteiligung des Präsidenten in einem Skopjoter Vorort zwischen dem 2.6. und dem 15.7.2015 die so bezeichnete Pržino-Vereinbarung zwischen Regierung und Opposition geschlossen werden. Hiermit sollte die politische Krise rund um die Abhörprotokolle und die Wahlmanipulation beendet werden, indem durch die Einrichtung einer unabhängigen Staatsanwaltschaft<sup>91</sup> die bezeichneten Vorfälle

<sup>86</sup> Vgl. [www.president.gov.mk](http://www.president.gov.mk).

<sup>87</sup> Im Gesetz über die Wahl des Präsidenten der Republik Makedonien, Služben Vesnik Nr. 20/1994, 48/1999 und 11/2004, zitiert nach [www.pravo.org.mk](http://www.pravo.org.mk), werden weitere Einzelheiten der Wahl des Präsidenten geregelt.

<sup>88</sup> Vgl. hierzu auch das Urteil des VerfG in der Rs. U Nr. 146/1997 v. 18.11.1998, zitiert nach [www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk).

<sup>89</sup> Bezeichnend in diesem Zusammenhang ist auch das Interview des mazedonischen Präsidenten mit Reportern der deutschen Bild-Zeitung, das mit „Hier rechnet Mazedoniens Präsident mit der EU ab“ überschrieben ist, vgl. <http://www.bild.de/politik/ausland/gjorge-ivanov/aeussert-sich-zur-fluechtlingskrise-44886746.bild.html>.

<sup>90</sup> Vgl. *Klaus Schrammeyer*, Die Präsidentenwahlen und die Regierungsbildung in Makedonien, Monatshefte für Osteuropäisches Recht 2004, Seite 106.

<sup>91</sup> Zur Vorsitzenden der unabhängigen Staatsanwaltschaft (mazedonisch: Specialno javno obvinitelstvo) wurde die Juristin *Katica Janeva* gewählt, die im November 2015 nach der Wahl einer mazedonischen und einer albanischen Juristin ihre Arbeit aufnehmen konnte.

aufgeklärt und die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden sollten. Zudem wurden der Rücktritt von Premier *Gruevski* für Januar 2016, die Bildung einer aus VMRO- und SDSM-Vertretern zusammengesetzten Übergangsregierung und vorgezogene Parlamentswahlen für Anfang/Mitte 2016 vereinbart. Im Gegenzug sollte die Opposition ihre Parlamentsarbeit wiederaufnehmen. Vereinbarungsgemäß erklärte Premier *Gruevski* am 14.1.2016 zwar seinen Rücktritt, zieht aber nach wie vor im Hintergrund die Fäden. *Emil Dimitriev* wurde als Interimschef einer „technischen Regierung“ bestimmt. Die für den 24.4.2016 angesetzten Parlamentswahlen wurden auf den 6.6.2016 verlegt und nunmehr wegen erneuter Manipulationsvorwürfe zunächst auf unbestimmte Zeit verschoben. Nach den letzten Planungen sollen die Parlamentswahlen nunmehr im Dezember 2016 stattfinden.

In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass dem Präsidenten von Verfassungen wegen die Befugnis eingeräumt ist, Begnadigungen auszusprechen (Art. 84 Spiegelstrich 10 Verf.). Eine Begnadigung setzt jedoch eine rechtskräftige (strafrechtliche) Verurteilung durch ein Gericht voraus. Im Unterschied dazu hat das Parlament das Recht, sog. Amnestien zu erlassen (Art. 68 Spiegelstrich 18 Verf.), indem es per Gesetz Personen vor Strafverfolgung – präventiv, d. h. im Vorfeld eines staatsanwaltschaftlichen oder strafgerichtlichen Verfahrens – bewahrt. Nachdem es infolge der erneuten Manipulationsvorwürfe und der abgesagten Neuwahlen im April 2016 zu weiteren Protesten der Bevölkerung in Skopje und anderen Städten Mazedoniens unter dem Namen „bunte Revolution“<sup>92</sup> gekommen war, erklärte Präsident *Ivanov* am 12.4.2016, dass er alle Personen, gegen die durch die o. gen. Sonderstaatsanwaltschaft ermittelt werde, von einer möglichen Strafverfolgung im Zuge des Abhörskandals freistelle. Im Einzelnen nannte er mehr als 56 Personen, die sowohl der Regierungs- wie auch der Oppositionspartei angehören, die wegen der so bezeichneten „Generalamnestie des Präsidenten“ nunmehr keine Strafverfolgung befürchten müssten. Nachdem der Präsident damit die Arbeit der von *Katica Janeva* geführten Sonderstaatsanwaltschaft und die Vereinbarung von *Pržino ad absurdum* geführt hatte, Demonstranten im Zuge der „bunten Revolution“ seinen Rücktritt gefordert hatten, Kritik auch aus dem Ausland zu verzeichnen war, die EU mit Sanktionen drohte und ein Amtsenthebungsverfahren vor dem VerfG angestrengt wurde<sup>93</sup>, nahm der Präsident am 6.6.2016 seine Amnestieentscheidung zurück. Sie wäre wahrscheinlich ohnehin vom VerfG für unzulässig erklärt worden, weil dem Präsidenten von Verfassungen wegen schlichtweg nicht die Kompetenz für eine derartige Amnestie zugesiesen wurde.

<sup>92</sup> Mazedonisch: Šarena revolucija.

<sup>93</sup> Art. 87 Verf. regelt, unter welchen Voraussetzungen sich der Präsident für Verletzungen der Verfassung verantworten muss. Dies können einerseits Verletzungen der Verfassung, andererseits aber auch einfache Gesetzesverletzungen sein (Art. 87 Abs. 1 Verf.). Über die Verantwortlichkeit des Präsidenten entscheidet das VerfG in einem Verfahren, das von der Zweidrittelmehrheit aller Parlamentsabgeordneten eingeleitet werden muss (Art. 87 Abs. 2 Verf.). Das Amt des Präsidenten erlischt kraft Verfassung, wenn das VerfG die Verantwortlichkeit des Präsidenten feststellt (Art. 87 Abs. 3 Verf.). Ein derartiges Verfahren ist derzeit beim VerfG anhängig, wird jedoch voraussichtlich scheitern, weil die Antragsteller nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit des Parlaments hinter sich bringen könnten.

## b) Regierung und Ministerien

Kapitel III Abschnitt 3 der Verfassung befasst sich in den Art. 88 ff. Verf mit der Organisation und Arbeitsweise der Regierung<sup>94</sup>. Art. 89 Abs. 6 Verf. enthält dabei eine Ermächtigungsgrundlage, Einzelheiten per Gesetz zu regeln<sup>95</sup>. Die Regierungsbildung erfolgt nach einem Auftrag des Staatspräsidenten (Art. 90 Abs. 1 Verf.), der nach einer Parlamentswahl innerhalb von zehn Tagen nach der Konstituierung des Parlaments einen Mandatsträger derjenigen Partei, die die Mehrheit im Parlament errungen hat, mit der Bildung der Regierung ermächtigt. Art. 90 Verf. enthält eine Vorschrift für die Regierungsbildung im Falle einer regelmäßigen Wahl. Das VerfG hat entschieden<sup>96</sup>, dass Regeln für die Regierungsbildung auch für eine vorzeitige Regierungsbildung Anwendung finden, somit z. B. auch nach einem Misstrauensvotum oder nach einem Rücktritt. Die Regierung wird nach Art. 88 Abs. 1 Verf. als „Inhaber der vollziehenden Gewalt“ bezeichnet und besteht aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern (Art. 89 Abs. 1 Verf.). Der Ministerpräsident hat nach Art. 89 Abs. 6 Verf. die Befugnis, einen oder mehrere Stellvertreter zu ernennen und die Zuständigkeiten der Minister zu bestimmen<sup>97</sup>.

Nikola Gruevski von der VMRO-DPMNE war nach der Parlamentswahl 2006 seit August 2006 Ministerpräsident und wurde am 26.7.2008, am 5.6.2011 und nach den umstrittenen Parlamentswahlen am 27.4.2014 wiederholt im Amt bestätigt. Nach seinem Rücktritt am 14.1.2016 infolge der politischen Krise, des Abhörskandals und der Vereinbarung von Pržino ist seit Januar 2016 Emil Dimitriev von der VMRO-DPMNE Regierungschef der kommissarischen Regierung. Diese Regierung setzt sich mittlerweile aus insgesamt 15 Ministern mit Ressort und sieben Ministern ohne Ressort sowie dem Ministerpräsidenten und dessen vier Stellvertretern zusammen. Diese Anzahl erklärt sich für ein kleines Land wie Mazedonien nur dadurch, dass eine Parität zwischen den Bevölkerungsethniern hergestellt werden muss. Ob ministerielle Aufgaben tatsächlich erfüllt werden oder ob es im Kern nur darum geht, einen weiteren Ministerposten zu begründen, sei dahingestellt.

Der Ministerpräsident bestimmt die Richtlinien der Politik, die einzelnen Minister führen ihre Geschäftsbereiche selbstständig in eigener Verantwortung aus, unterstehen aber in Einzelfällen dem Aufsichts- und Weisungsrecht des Ministerpräsidenten (Art. 91 Spiegelstrich 6 Verf.). Dieser kann dem Parlament sogar die Entlassung eines Regierungsmitglieds vorschlagen (Art. 94 Abs. 2 Verf.). Die Regierung entscheidet darüber hinaus in bestimmten Angelegenheiten als Kollegialorgan.

Die Regierung wird vom Parlament – nach einem Regierungsauftrag des Präsidenten und einem Vorschlag des mit der Regierungsbildung Beauftragten – mit der einfachen Mehrheit aller Abgeordneten gewählt (Art. 90 Abs. 3 Verf.). Gleichzeitig ist die Regierung als Kollegialorgan genauso wie jeder einzelne Minister und der Ministerpräsident gegenüber dem Parlament in der Weise verantwortlich, dass das Parlament der Regierung mit einem Antrag von mindestens 20 Abgeordneten nach Zustimmung der einfachen Mehrheit aller Abgeordneten das Misstrauen aussprechen kann (Art. 92 Abs. 1

<sup>94</sup> Mazedonisch: Vlada, vgl. <http://www.vlada.mk>.

<sup>95</sup> Gesetz über die Regierung der Republik Makedonien vom 8. 11.1990, Služben Vesnik Nr. 38/1990. Das Gesetz ist im Jahre 2000, Služben Vesnik Nr. 59/2000, grundlegend geändert worden. Ergänzungen erfolgten in den darauffolgenden Jahren, Služben Vesnik Nr. 12/2003, Nr. 55/2005 und Nr. 37/2006, jeweils zitiert nach [www.pravo.org.mk](http://www.pravo.org.mk).

<sup>96</sup> Beschluss des VerfG in der Rs. U Nr. 73/1996 v. 17.4.1996, zitiert nach [www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk).

<sup>97</sup> Vgl. hierzu auch den Beschluss des VerfG in der Rs. U Nr. 233/1995 v. 18.10.1995, zitiert nach [www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk).

und 2 Verf.). Wenn der Regierung das Misstrauen ausgesprochen wurde, so ist sie verpflichtet, ihren Rücktritt einzureichen (Art. 91 Abs. 2 Verf.); ein Amtsverlust kraft Verfassung wird – anders als bei der Feststellung der Verantwortlichkeit des Präsidenten durch das VerfG (Art. 87 Abs. 3 Verf.) – nicht festgelegt. Allerdings kann die Regierung auch von sich aus dem Parlament die Vertrauensfrage stellen (Art. 93 Verf.). Jedes Regierungsmitglied hat zudem das Recht, jederzeit von seinem Amt zurückzutreten (Art. 94 Abs. 1 Verf.). Der Abhörskandal 2015 hat zu zahlreichen Rücktritten, u. a. auch der Innenministerin und vieler Behördenchefs geführt. Zuletzt trat am 15.6.2016 der Finanzminister *Zoran Stavreski* (VMRO-DPMNE) aus gesundheitlichen Gründen zurück. Die Opposition behauptet hingegen, *Stavreski* sei zurückgetreten, um sich der Strafverfolgung durch die eingesetzte Sonderstaatsstaatsanwaltschaft zu entziehen.

Die Mitglieder der Regierung dürfen nicht Abgeordnete des Parlaments und damit der Legislative sein (Art. 89 Abs. 2 Verf.). Die strikte Trennung von Ämtern und Mandat spiegelt sich darüber hinaus in der für den Ministerpräsidenten und seine Minister geltenden Inkompabilitätsvorschrift des Art. 89 Abs. 5 Verf wider. Zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Regierungsmitglieder ordnet die Verfassung die Immunität der Minister an (Art. 89 Abs. 3 Verf.).

### 3. Judikative

Die rechtsprechende Gewalt wird von den Gerichten wahrgenommen (Art. 98 Abs. 1 Verf.)<sup>98</sup>. Darüber hinaus werden die Aufgaben des Obersten Gerichtshofs (Art. 101 Verf.) und des Justizrates (Art. 105 Verf.) richtlinienartig skizziert. Im Hinblick auf die Arten der Gerichte, deren Zuständigkeiten, Errichtung, Abschaffung, Organisation, Arbeitsweise, Zusammensetzung sowie das Verfahren überlässt die Verfassung die Konkretisierung der einfachgesetzlichen Ausführung (Art. 98 Abs. 5 Verf.).

Die richterliche Unabhängigkeit wird von Art. 98 Abs. 2 Verf.<sup>99</sup> in der Fassung des Amendments XXV gewährleistet. Richter genießen darüber hinaus Immunität (Art. 100 Abs. 1 Verf.). Richter sind aber genauso an Verfassung, Gesetze und verfassungsmäßig ratifizierte völkerrechtliche Verträge gebunden (Art. 98 Abs. 2 Verf.). Inkompabilitätsvorschriften (Art. 100 Abs. 3 Verf., Art. 50 Gesetz über die Gerichte)<sup>100</sup> und vor allem die Vorschriften der Verfassung über die Behördenorganisation (Art. 95 Abs. 2 Verf.), das Verbot der Betätigung in politischen Parteien (Art. 100 Abs. 3 und 4 Verf., Art. 50 Abs. 6 und Art. 69 Abs. 2 Punkt 2 Gesetz über die Gerichte) sollen die Unparteilichkeit der Richter gewährleisten.

Richter dürfen nur unter den in Art. 99 Verf. aufgeführten Voraussetzungen ihres Amtes entthoben werden. Neben den allgemeinen Entlassungsgründen (Rücktritt, Eintritt in den Ruhestand, Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mehr als sechs Monaten) werden auch besondere Entlassungsgründe (dauerhafter Verlust der Fähigkeit zur Amtsausübung, Disziplinarverstoß, unsachgemäße und nicht gewissenhafte Ausübung des Richteramtes) in der Verfassung genannt (Art. 99 Verf. in der Fassung des Amendments XVI<sup>101</sup>). Über die besonderen Entlassungsgründe entscheidet nicht etwa das VerfG oder

<sup>98</sup> *Savo Klimovski/Vladimir Mitkov/Renata Treneska/Tanja Karakamiševa*, *Ustavno Ureduvanje na Republika Makedonija* (Verfassungsordnung der Republik Makedonien), 9. Auflage, Skopje 2003, S. 149 ff.

<sup>99</sup> Vgl. hierzu auch den Beschluss des VerfG in der Rs. U Nr. 3/1995 vom 1. 2. 1995, zitiert nach [www.usud.gov.mk](http://www.usud.gov.mk).

<sup>100</sup> Vgl. dazu *Klimovski*, Fn. 14, S. 475.

<sup>101</sup> *Služben Vesnik* Nr. 107/2005, zitiert nach [www.pravo.org](http://www.pravo.org).

das Parlament, sondern vielmehr der Justizrat (Art. 99 Abs. 3 Verf. in der Fassung des Amendments XVI). Vor allem der Entlassungsrund der „unsachgemäßen und nicht gewissenhaften Ausübung des Richteramtes“ (früher: Art. 99 Abs. 3 Spiegelstrich 6 Verf., jetzt Spiegelstrich 7 des Amendments XVI) ist hier hervorzuheben, da er dem Justizrat in gewissem Rahmen die Möglichkeit bietet, missliebige Richter ihres Amtes zu entheben und damit als eine Art „Generalklausel“ die richterliche Unabhängigkeit gefährden kann. Dessen ungeachtet ist es vom Verfassungsgeber für notwendig erachtet worden, ein Verbot der Einrichtung von Sondergerichten in die Verfassung aufzunehmen (Art. 98 Abs. 4 Verf., Abs. 3 des Amendments XXV).

Der Instanzenzug ist dreigliedrig. Die Amtsgerichte sind in erster Instanz sachlich zuständig für Straf- und Zivilsachen, Wirtschaftsstreitigkeiten, familien- und erbrechtliche Verfahren, Eigentumsfragen hinsichtlich beweglicher und unbeweglicher Sachen sowie Wohnungen, für arbeitsrechtliche Verfahren, Insolvenzen sowie für Vollstreckungen und Grundbuchangelegenheiten. In den meisten Gemeinden gibt es Amtsgerichte, in einigen Fällen werden mehrere Gemeinden einem Amtsgericht zugewiesen. Die nächsthöheren Gerichte im dreigliedrigen Instanzenzug sind als Tatsachen- und Berufungsinstanzen die drei Appellationsgerichte in Bitola für die Amtsgerichtsbezirke im Südwesten, in Štip für die Amtsgerichtsbezirke im Südosten sowie in Skopje für die Amtsgerichtsbezirke im Norden Mazedoniens. Der Oberste Gerichtshof<sup>102</sup> gewährleistet die Wahrung der einheitlichen Gesetzesauslegung (Art. 101 Verf.) und beendet den dreigliedrigen Instanzenzug als Revisionsinstanz. Er tagt grundsätzlich wie alle anderen Gerichte im Plenum als Kollegialgericht (Art. 103 Verf.)<sup>103</sup>. In Ausnahmefällen können auch Einzelrichter oder Kammern als Spruchkörper entscheiden. Die einfache Gesetzgebung hat diesen Grundsatz aus Gründen der Prozessökonomie in sein Gegenteil verkehrt, sodass die jeweiligen Spruchkörper der Gerichte (Einzelrichter, Kammern und Senate) die Entscheidungen treffen. An den Entscheidungsfindungen können neben hauptberuflich tätigen Richtern auch Schöffenrichter teilnehmen, sofern dies einfachgesetzlich zugelassen ist (Art. 103 Abs. 2 Verf.)<sup>104</sup>.

#### 4. Sonstige Organe

Dem VerfG<sup>105</sup> widmet die Verfassung ein eigenes Kapitel (Kapitel IV). Damit unterstreicht sie dessen besondere Stellung außerhalb der Organisation der Staatsgewalt und außerhalb der rechtsprechenden Gewalt. Da die Verfassung nur die Kompetenzen des VerfG (Art. 110 Verf.) enthält und die Zuständigkeiten der einfachen Gerichte der Regelung durch ein einfaches – allerdings mit Zweidrittelmehrheit des Parlaments zu beschließendes – Gesetz<sup>106</sup> zuweist (Art. 98 Abs. 5 Verf.<sup>107</sup>), ist das VerfG als Verfas-

<sup>102</sup> Mazedonisch: Vrhoven Sud na Republika Makedonija. Über die Rechtsstellung und die Rolle des höchsten Gerichts: *Dimitrije Dimiškovski, Za makedonskoto sudstvo 1995–2000* (Über die makedonische Gerichtsbarkeit 1995–2000), Skopje 2003, S. 105.

<sup>103</sup> Vgl. *Klimovski*, Fn. 14, Seite 475.

<sup>104</sup> Vgl. den Beschluss des VerfG in der Rs. U Nr. 20/1996 v. 3.7.1996, zitiert nach [www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk).

<sup>105</sup> Vgl. [www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk).

<sup>106</sup> Gesetz über die Gerichte vom 20. Juli 1995, Služben Vesnik Nr. 36/1995. Das Gesetz ist nach vorherigen Änderungen und Ergänzungen (Služben Vesnik Nr. 64/2003) 2006 grundlegend geändert und neu verkündet worden, Služben Vesnik Nr. 58/2006, zitiert jeweils nach [www.pravo.org](http://www.pravo.org).

<sup>107</sup> Vgl. hierzu auch das Urteil des VerfG in der Rs. U Nr. 117/2001 v. 21.11.2001, zitiert nach [www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk) (odluki i rešenija).

sungsorgan anzusehen. Dem VerfG gehören aktuell neun Verfassungsrichter an, von denen drei ethnische Albaner sind.<sup>108</sup>

Neben den bereits genannten Staatsorganen führt die Verfassung noch weitere Verfassungsorgane auf, deren Existenz vor allem auch darauf zurückzuführen ist, dass Mazedonien ein multiethnischer Staat ist. So wurden nach dem skandinavischen Vorbild neben den Gerichten und dem VerfG weitere Institutionen für den Grundrechts- und Minderheitenschutz vorgesehen. Nach Art. 77 Verf. wählt das Parlament einen Ombudsmann<sup>109</sup> für eine Amtszeit von acht Jahren, wobei eine einmalige Wiederwahl zulässig ist (Art. 77 Abs. 3 Verf.).<sup>110</sup> Die Befugnisse des Ombudsmannes werden in Art. 77 Abs. 2 Verf. nur in Grundzügen geregelt und die Konkretisierung einem einfachen Gesetz<sup>111</sup> überlassen. Wurde der Ombudsmann in der ursprünglichen Fassung des Art. 77 Abs. 1 Verf. mit einfacher Mehrheit der Parlamentsabgeordneten gewählt, so ist dies mit dem Amendment XI obsolet geworden, weil nunmehr auch hier nach dem System der *Badinter-Mehrheit* eine „doppelte einfache Mehrheit“ erforderlich ist. Damit wurde den albanischen Parlamentariern de facto ein weiteres Vetorecht bei der Wahl des Ombudsmannes eingeräumt. Gleichzeitig erweiterte das Amendment XI den Aufgabenbereich des Ombudsmannes, der nunmehr nicht nur für den Schutz der Rechte und Freiheiten der Bürger eintreten soll, sondern auch darüber wachen soll, inwieweit in den staatlichen Organen die Bevölkerungsgruppen widergespiegelt und Diskriminierungen der Bevölkerungsgruppen untereinander verhindert werden (Abs. 2 des Amendment XI).

Mit Art. 78 Verf. und dem Verfassungszusatz XII wurde als weiteres Verfassungsorgan ein Rat für zwischenethnische Beziehungen eingeführt, dem nunmehr 19 Abgeordnete des Parlaments angehören, von denen jeweils sieben Delegierte von Seiten der mazedonischen und albanischen Abgeordneten gestellt werden. Die übrigen fünf Abgeordneten werden jeweils von den Minderheiten der Türken, Wlachen, Roma, Serben und Bosnier für die Tätigkeit im Rat abgestellt.

Die früher sieben (nach den Änderungen durch das Amendment XXVIII<sup>112</sup> nunmehr 15<sup>113</sup>) Mitglieder des früheren Republikjustizrates wurden vom Parlament mit einfacher Mehrheit unter „herausragenden Juristen“ gewählt (Art. 104 Verf.). Durch das Amendment XIV wurden die Wahlmodalitäten für die Mitglieder des (Republik)Justizrates als weitere Implementierung der Ohridner Rahmenvereinbarung modifiziert und den albanischen Abgeordneten bei der Wahl ein Vetorecht nach dem System der *Badinter-Mehrheit* eingeräumt. Mit dem Amendment XXVIII<sup>114</sup> wurde die Zusammensetzung des Justizrates und die Wahl seiner Mitglieder erneut grundlegend geändert. Der Justizrat besteht nunmehr aus 15 Mitgliedern, weil dadurch die Minderheiten stärker vertreten werden sollen. Der Präsident des Obersten Gerichts und der Justizminister sind in ihrer Funktion automatisch Mitglieder des Justizrates. Acht Mitglieder des Rates wählen die Richter aus ihren eigenen Reihen. Drei der gewählten Mitglieder rekrutieren sich aus denjenigen Gemeinschaften, die nicht der (Bevölkerungs)mehrheit angehören, wobei die verhältnismäßige Vertretung der Bürger aller Gemeinschaften zu beachten ist, um allen Bevölkerungsgruppen die Möglichkeit zu eröffnen, Leute aus den eigenen Reihen zu stellen.

<sup>108</sup> Vgl. [www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk) und umfassend: hierzu *Cobanov*, Fn. 16, S. 133 ff.

<sup>109</sup> Mazedonisch: *Naroden pravobranitel*.

<sup>110</sup> Vgl. *Ilona Slawinski*, Die Rechtsentwicklung Makedoniens seit 1991, Österreichische Osthefte 1998, S. 459 (477).

<sup>111</sup> Gesetz über den Ombudsmann, *Služben Vesnik* Nr. 60/2003, zitiert nach [www.pravo.org.mk](http://www.pravo.org.mk).

<sup>112</sup> *Služben Vesnik* Nr. 107/2005, zitiert nach [www.pravo.org.mk](http://www.pravo.org.mk).

<sup>113</sup> Vgl. *Schrammeyer*, Fn. 32, Seite 87 (89).

<sup>114</sup> *Služben Vesnik* Nr. 107/2005, zitiert nach [www.pravo.org.mk](http://www.pravo.org.mk).

Das Parlament ernannte die Staatsanwälte früher mit einfacher Mehrheit für eine Amtszeit von sechs Jahren und konnte diese auch (vorzeitig) wieder entlassen (Art. 106 Abs. 3 Verf.). Nach den Änderungen durch das Amendment XXX<sup>115</sup> wird nur noch der Generalstaatsanwalt vom Parlament für eine Amtszeit von sechs Jahren ernannt und entlassen, wobei seine Wiederernennung zulässig ist<sup>116</sup>. Durch die fünfte Verfassungsnovelle wurde nach den Amendments XXIV und XXX die Institution des Rates der Staatsanwälte geschaffen und damit die Justiz von der Staatsanwaltschaft als Teil der Verwaltung deutlicher getrennt. Die Staatsanwälte werden nunmehr vom Rat der Staatsanwälte gewählt.

Auf Grundlage des Art. 71 Abs. 1 Verf. wurde im September 2015 vom Parlament ein Gesetz über die Einrichtung einer Sonderstaatsanwaltschaft<sup>117</sup> zur Aufklärung der Vorkommnisse rund um den von der Opposition in den sog. Bomben veröffentlichten Abhörskandal<sup>118</sup> aufzuklären und die Verantwortlichen hierfür strafrechtlich zur Rechenschaft zu ziehen.<sup>119</sup>

## VI. Zusammenfassung, Bilanz und Reformbedarf

Mazedonien erlebt derzeit nicht nur eine politische, sondern auch eine Parlaments-, Regierungs- und Verfassungskrise. Hinzu kommt noch eine Krise der auf allen Ebenen und in allen Landesteilen wegen der ethnischen Parität aufgeblähten Institutionen, die sich mehr selbst im Weg stehen als ihre eigentliche Facharbeit zu erledigen. Die mazedonische Bevölkerung hat unabhängig von ihrer ethnischen Zugehörigkeit das Vertrauen in die Institutionen, in den Rechtsstaat und nicht zuletzt auch in Europa verloren. Die Bevölkerung ist tief gespalten in ein Regierungslager, welches von den korrupten Machenschaften der Regierungspartei profitiert, und in ein Oppositionslager, welches seit 2006 stetig an Einfluss und Teilhabe verloren hat und zu unlauteren Mitteln greift, um wieder an Einfluss zu gewinnen. Zudem gibt es noch einen großen Bevölkerungsanteil, der weder von der verfehlten Regierungspolitik der SDSM in den Neunzigerjahren noch von *Gruevskis* autoritärer Politik der letzten zehn Jahre profitiert hat, von NATO und EU enttäuscht ist und deren Scheinheiligkeit beklagt. Wer in den letzten Jahren nicht ohnehin schon das Land verlassen hat, um sein Glück in der Fremde zu suchen, sympathisiert mit der linken Bewegung oder hat mittlerweile resigniert und ist politikverdrossen geworden. Die Spaltung der Bevölkerung vollzieht sich auf mazedonischer und albanischer Seite, zu erkennen insbesondere daran, dass im Zuge der „bunten Revolution“ ethnische Albaner und Mazedonier „Hand in Hand“ zu Farbbeuteln greifen und sie gegen Regierungsgebäude und Prestigebauten schleudern, um damit ihren Protest und ihre Wut gegen das System zum Ausdruck zu bringen.

Hinzu kommt noch die mehr als 25 Jahre währende Blockadepolitik Griechenlands rund um den mittlerweile an Absurdität kaum zu überbietenden Streit um den Staatsnamen, wo sich immer noch keine Lösung abzeichnet. Als wesentlich für die derzeitige Krise in Mazedonien ist auch die verfehlte und zögernde Politik der EU zu sehen, die es nicht geschafft hat, Mazedonien näher an die Gemeinschaft heranzuführen und stattdes-

<sup>115</sup> Služben Vesnik Nr. 107/2005, zitiert nach [www.pravo.org.mk](http://www.pravo.org.mk).

<sup>116</sup> Schrammeyer, Fn. 32, S. 87 (90).

<sup>117</sup> Der Sonderstaatsanwaltschaft (mazedonisch: Specialno javno obvinitelstvo) gehören die Juristinnen *Katica Janeva*, *Lenče Ristoska* und *Fatime Fetai* (ethnische Albanerin) an.

<sup>118</sup> Mazedonisch: *Zakon za javno obvinitelstvo za gonenje na krivični dela povrzani i koi proizlevuvaat od sodržinata na nezakonskoto sledenie na komunikacite*.

<sup>119</sup> Vgl. [www.spiegel.de/politik/ausland/a-1081166.html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/a-1081166.html).

sen wortlos betrachtet, wie das Land in Nationalismus versunken und der Agonie verfallen ist. Die EU-Institutionen waren es, die die bezeichneten Verfassungsänderungen in dem Glauben herbeigeführt haben, man könne aus Mazedonien nicht nur einen multithethischen Staat machen, sondern die Staatsorganisation derart gestalten, dass alle Ethnien größtmöglichen Einfluss nehmen können und dabei Teilhabe, Minderheitenschutz und Demokratisierung durch ein kompliziertes Postenverteilungs-, Mehrheit/Minderheiten-System in allen staatlichen Strukturen durchsetzen, ohne dabei die Entwicklung des Landes und dessen Prosperität zu blockieren.

Das Ergebnis der Ohrider Rahmenvereinbarung und der damit einhergehenden Verfassungsänderungen kann 15 Jahre später nur als vernichtend bezeichnet werden. Mazedoniens Staatsapparat und nicht zuletzt das Parlament sind durchsetzt von Mitspracherechten und Teilhabe, sodass sie nicht mehr nach Maßgabe der sachlichen Notwendigkeit funktioniert funktionieren, sondern es ausschließlich und allein darum geht, wer von welcher Ethnie und welcher Partei welchen Posten erhält. Hierbei geht es anders als von den Vertretern der EU gedacht nicht um Mitsprache- und Minderheitenrechte und um die Ausgestaltung eines größtmöglichen Demokratisierungsprozesses, sondern vielmehr um Machtergreifung und -erhalt durch Nutzung der verfassungsrechtlich vorgesehenen Möglichkeiten, die mitunter absurd wirken und mehr Fragen aufwerfen als Antworten geben. Und wenn zwischen den Ethnien oder den verfeindeten Parteien keine Einigkeit erzielt werden kann, so wird durch eine (außerparlamentarische) Opposition ein ganzes Land in seiner Entwicklung blockiert. Hier drängt sich eine gewisse Parallele zum Umgang der EU mit der Flüchtlingsbewegung auf, sodass durchaus auch für Mazedonien die These aufgestellt werden kann, dass in der Theorie und in friedlichen Zeiten die Umsetzung der Verfassungsvorgaben zur Teilhabe und Machtverteilung zwischen den Ethnien sehr gut funktionieren mag, aber in den meisten Situationen das System sich selbst ad absurdum führt, weil sich jeder nur noch die Rosinen rauszupicken versucht und ein kompliziertes Mehrheitsfindungssystem seine Zeit in Anspruch nimmt.

Letztendlich sind mehr als zehn Jahre *Gruevski*-Regime in Mazedonien mit immer tiefer gehender Besinnung auf die historischen Wurzeln und auf die nationalen Werte nichts anderes als das, was wir derzeit auch auf europäischer Ebene im Großen erleben, verbunden mit enttäuschten Erwartungen der Menschen, dass es mit Europa „besser wird“. Im Fall Mazedonien hatte das Land seine Hausaufgaben gemacht, indem es nach seiner Unabhängigkeit nicht nur große Schritte auf Griechenland und seine anderen Nachbarn zugegangen ist, die Vorgaben des *acquis communautaire* weitestgehend erfüllt hatte und bis zur weltweiten Wirtschaftskrise 2008 sowohl in die NATO als auch in die EU problemlos hätte integriert werden können. Das Land und die Menschen wurden aber bitter enttäuscht und man musste mit der Feststellung weiterleben, dass man zwar alle Kriterien für eine Aufnahme in die NATO erfüllt hatte und nach wie vor erfüllt, jedoch nur Albanien und Kroatien Mitglieder der NATO werden konnten, weil für Mazedonien wegen des griechischen Vetos kein Platz mehr in der Gemeinschaft war. So wundert man sich einige Jahre später, dass sich Mazedonien seitdem nicht länger mit der Hinhaltetaktik von EU, griechischer Blockadepolitik und Salamitaktik der albanischen Minderheit abfinden möchte, sondern nach eigenen Wegen und Mitteln aus der Blockade sucht. Es wäre nicht das erste Mal in der noch jungen Geschichte des kleinen Landes gewesen, dass man Mazedonien im Stich gelassen hat. Mazedonien musste beispielsweise 1999 noch den Bombardements der NATO binnen kürzester Zeit mehr als 300.000 geflohene Menschen und damit fast 15 % der Gesamtbevölkerung aus dem Kosovo aufnehmen und wurde von den internationalen Hilfsorganisationen auch noch dafür kritisiert, wie schlecht es doch die Flüchtlinge behandle. Man stelle sich in diesem Zusammenhang angesichts der sich derzeit vollziehenden Menschenbewegungen und der in Europa seit

mehr als eineinhalb Jahren heftig geführten politischen Diskussion vor, dass Deutschland etwa 15 Millionen Flüchtlinge aufnehmen müsste.

Die bei 134 Vorschriften mittlerweile über dreißigmal geänderte Verfassung Mazedoniens bedarf vor allem im Hinblick auf die praktischen Erfahrungen und die derzeit währende Krise im Land einer dringenden Überarbeitung hin zu einer einfach verständlichen Urkunde. Ähnlich wie die EU im Großen stellt sich für Mazedonien im Kleinen auch die Frage, ob die begrüßenswerten theoretischen Ansätze zum größtmöglichen Ausgleich zwischen den Bevölkerungsgruppen und nationalen Interessen in der Praxis überhaupt umsetzbar sind oder ob es nicht für eine politische Stabilität einfacherer Verfassungsvorgaben bedarf. Die Institutionen in der EU im Großen wie auch die staatlichen Organe und Behörden in Mazedonien haben nicht nur in breiten Teilen der Bevölkerung ein nicht mehr vermittelbares Eigenleben entwickelt, sondern werden zunehmend auch von Experten kritisiert. Nicht zuletzt blockieren sich die Institutionen aus nicht nachvollziehbaren Erwägungen gegenseitig. Hierfür fehlt es den meisten Menschen schlichtweg an Verständnis und Akzeptanz, wie nicht zuletzt auch die Abstimmung über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU gezeigt hat. Die EU reagiert in Mazedonien immer, wenn es fast schon zu spät ist. Jedes Mal, wenn eine politische Krise droht in einen Bürgerkrieg umzuschlagen, werden unter der Ägide von EU-Vermittlern „Sondervereinbarungen“ geschlossen, ohne dabei in Erwägung zu ziehen, dass das Problem in einer globalen Welt nicht nur in einem Staat selbst, sondern vielleicht auch auf der Ebene der internationalen Organisationen und deren komplizierterem Zusammenwirken zu suchen ist. Ziel kann es in Mazedonien nur sein, die Verfassung zu reformieren, die Staatsorganisation zu vereinfachen und den aufgeblähten Behördenapparat nicht anhand ethnischer Konturen und Parteibücher zu ordnen, sondern vielmehr nach Maßgabe der zu bewältigenden Aufgaben auszurichten und zu reduzieren.