

Goran Cobanov

Der mazedonisch-kosovarische Grenzstreit im Lichte des Urteils des mazedonischen Verfassungsgerichts

I. Einleitung

Im Verhältnis zu den unmittelbaren Nachbarn Albanien, Serbien, Bulgarien und Griechenland war (und ist) die mazedonische Außenpolitik durch eine vom ersten mazedonischen Staatspräsidenten *Kiro Gligorov* mitbegründete „Politik der Äquidistanz“¹ gekennzeichnet. Daran hat auch die völkerrechtlich umstrittene Unabhängigkeit des Kosovo nichts geändert. Mazedoniens Verhältnis zum Kosovo ist eng mit Mazedoniens Beziehungen zu Serbien verknüpft, die abgesehen von den Ausfällen radikaler Serben, die Mazedonien nach der Unabhängigkeit von Jugoslawien im Jahr 1991 als Südserbien bezeichnet haben, und abgesehen von den wirtschaftlichen Verflechtungen der beiden Länder durch zwei grundlegende Probleme gekennzeichnet sind. Dies ist einmal der Streit über die Autonomie der mazedonisch-orthodoxen Kirche (*Makedonska Pravoslavna Crkva*–MPC) gegenüber ihrem serbisch-orthodoxen Pendant, was nicht im Vordergrund dieser Abhandlung stehen soll. Zum anderen sind es das entstandene „Dreiecksverhältnis“ Mazedonien, Serbien und Kosovo sowie die Labilität des Kosovo und der nach der einseitigen Unabhängigkeitserklärung im Februar 2008 noch immer nicht endgültig geklärte völkerrechtliche Status des jüngsten europäischen Staates.

Unmittelbar hiermit verbunden ist der Streit über den exakten Verlauf der Nordgrenze Mazedoniens und das Verhältnis zwischen den Albanern im Kosovo und in Mazedonien sowie den Bestrebungen zu einem Großalbanien. Auch die Beziehungen zwischen Kosovo und Mazedonien waren in der Vergangenheit immer wieder problematisch. Sensibel sind sie u.a. deshalb, weil ein Drittel der mazedonischen Bevölkerung von Albanern gestellt wird, die im Wesentlichen entlang der albanischen und kosovarischen Grenze im Nordwesten Mazedoniens leben und daher an besonders engen Kontakten mit den „Landsleuten“ im Kosovo interessiert sind. Auf der anderen Seite wurde über die bisher weitgehend offene und – trotz internationaler Präsenz – wenig bewachte mazedonisch-kosovarische Grenze, die teilweise im Hochgebirge verläuft, vor allem in den Jahren 1998-2002, d.h. vor, während und nach dem Kosovo-Krieg bis hin zur Krise in Mazedonien ein umfangreicher illegaler Menschen-, Waffen- und Drogenhandel abgewickelt. Schließlich erkennt Serbien auch die Unabhängigkeit des Kosovo nicht an, weshalb sich aus mazedonischer Sicht in der Vergangenheit immer wieder die Frage nach dem legitimen Verhandlungspartner eines bilateralen Vertrags stellte.

¹ Vgl. *Georgievski/Škarič*, The Republic of Macedonia, in: Riegler, Transformation Process, S. 85 (89).

II. Der Streit um die völkerrechtliche Anerkennung des Kosovo

Nach mehr als acht Jahren Protektorat der Vereinten Nationen erklärte das Parlament in Prishtina am 17. Februar 2008² die Unabhängigkeit des Kosovo und entflammte nicht nur in Mazedonien, sondern auch in der internationalen Gemeinschaft einen Streit um die diplomatische Anerkennung.³ Allen voran erklärten Serbien, Russland und China die Unabhängigkeitserklärung umgehend für ungültig. Auf Forderung Russlands fand noch am Abend der Unabhängigkeitserklärung eine Dringlichkeitssitzung des UN-Sicherheitsrats statt, ohne dass eine gemeinsame Erklärung abgegeben wurde. Aus der Europäischen Union lehnen nach wie vor Spanien, Rumänien, die Slowakei, Griechenland und Zypern die Anerkennung des Kosovo ab, weil sie einen Präzedenzfall für die Autonomiebestrebungen der Minderheiten im eigenen Land befürchten.⁴

Serbien legte am 17. April 2008 der internationalen Gemeinschaft seine Argumente gegen die Kosovo-Unabhängigkeit vor. Am 8. Oktober 2008 nahm die Generalversammlung der Vereinten Nationen den Antrag Serbiens an, die völkerrechtliche Vereinbarkeit der Unabhängigkeitserklärung am Maßstab des Art. 96 der VN-Charta durch den Internationalen Gerichtshof in einem Rechtsgutachten gemäß Art. 65 IGH-Statut überprüfen zu lassen.⁵ Der IGH gelangte jedoch am 22. Juli 2010 nach Einholung von zahlreichen Expertenmeinungen und unter chronologischer Nachzeichnung der Entwicklungen im Kosovo in seinem Gutachten⁶ zu dem Ergebnis, dass die Unabhängigkeitserklärung nicht gegen das Völkerrecht verstoßen habe, sondern im Gegenteil vom Selbstbestimmungsrecht der Völker⁷ erfasst werde. Zur weiteren Begründung seiner Rechtsauffassung führte der Gerichtshof insbesondere aus, dass die UN-Resolution 1244 weder ein Verbot gegen noch ein Gebot zur Abgabe einer Unabhängigkeitserklärung enthalte.⁸ Die in dem Rechtsgutachten zum Ausdruck gebrachte Rechtsauffassung sollen zehn – darunter der Präsident des IGH *Hisashi Owada* – der insgesamt 15 IGH-Richter unterstützt haben.

Davon losgelöst haben bislang 22 der 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union – darunter auch Deutschland⁹ – und nach derzeitigem Stand etwa 71 der 192 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen – darunter vor allem die Vereinigten Staaten, Kanada, Japan,

² Die Unabhängigkeitserklärung *Deklarata e Pavarësisë së Kosovës* ist auf der Internetseite des kosovarischen Parlaments *Kuvendi* unter http://www.assembly-kosova.org/common/docs/Dek_Pav_sh.pdf einzusehen.

³ Vgl. nur <http://www.faz.net> vom 18.2.2008.

⁴ Vgl. z.B. http://www.swissinfo.ch/ger/Kosovo:_Was_kommt_nach_dem_Jubel.html?cid=6444782.

⁵ Am 8.10.2008 nahm die UN-Generalversammlung einen Antrag Serbiens an, die völkerrechtliche Gültigkeit der Unabhängigkeitserklärung durch den Internationalen Gerichtshof in einem Rechtsgutachten prüfen zu lassen.

⁶ Das Gutachten des IGH ist in Englisch unter <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf> zu finden.

⁷ Vgl. hierzu grundlegend: *Karl Doehring*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundsatz des Völkerrechts, S. 32 f.

⁸ Rdn. 85 ff. des Gutachtens.

⁹ Am 20.2.2008 stimmte das deutsche Bundeskabinett der völkerrechtlichen Anerkennung und der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu. Die förmliche Anerkennung sowie die Erklärung der Bereitschaft zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen erfolgten durch ein Schreiben des Bundespräsidenten an den kosovarischen Präsidenten *Fatmir Sejdiu*. Das bisherige deutsche Verbindungsbüro in Prishtina wurde zu einer Botschaft aufgewertet.

die Türkei und Australien – die Republik Kosovo als unabhängigen Staat anerkannt.¹⁰ Die im Anschluss an das Rechtsgutachten des IGH erwartete „Welle der Anerkennung“ blieb allerdings aus. Lediglich etwa zehn Staaten warteten die Prüfung des IGH ab und folgten anschließend diesem Rechtsgutachten politisch mit der Anerkennung.

Die Europäische Kommission hat die Republik Kosovo – unter Hinweis auf die UN-Resolution 1244, die den endgültigen völkerrechtlichen Status offen lässt – sogar als potenziellen Beitrittskandidaten für die Europäische Union eingestuft,¹¹ und zwar trotz der Tatsache, dass die Republik Kosovo aufgrund des russischen und chinesischen Widerstands noch nicht in die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen aufgenommen werden konnte.

III. Der Streit um die völkerrechtliche Anerkennung des Kosovo in Mazedonien und die vorgezogenen Parlamentswahlen

In Mazedonien löste die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo einen Streit um die Anerkennung und damit eine schwere Krise in der erst nach den Parlamentswahlen Mitte 2006 neu gebildeten konservativen Regierung der national orientierten VMRO-DPMNE¹² und der zweitstärksten Demokratischen Partei der Albaner (DPA)¹³ sowie einiger kleinerer Parteien aus, weil die von den Albanern in Mazedonien geforderte umgehende Anerkennung des Kosovo im Februar 2008 durch die multiethnische Regierung infolge des Widerstand der mazedonischen VMRO-DPMNE ausgeblieben war und im Ergebnis konsequent die zurückhaltende „Politik der Äquidistanz“ fortgesetzt wurde.

Die mazedonische Regierung verweigerte die völkerrechtliche Anerkennung des Kosovo zunächst vor allem wegen des – schon seit der Unabhängigkeit Mazedoniens 1991 – umstrittenen Grenzverlaufs.¹⁴ Der damalige Staatspräsident *Branko Crvenkovski* (SDSM-*Sozialdemokratski Sojuz na Makedonija*)¹⁵ versuchte zwar, zwischen dem DPA-Vorsitzenden *Menduh Thaci* und dem Ministerpräsidenten und VMRO-DPMNE-Vorsitzenden *Nikola Gruevski* zu vermitteln; die mazedonische Regierungskoalition zerbrach aber am Streit um die Anerkennung des Kosovo; es kam zu vorgezogenen Parlamentswahlen.¹⁶ Obwohl die DPA noch rechtzeitig vor dem NATO-Gipfel im April 2008

¹⁰ Einen guten Überblick über die Staaten, die das Kosovo bereits anerkannt haben, anerkennen könnten oder erklärte Anerkennungsgegner sind, bietet *Willenberg*, *Ordnet Kosovo den Balkan neu?* SOM 4/2008, Seite 16 f.; vgl. aber auch die Internetseite des kosovarischen Präsidenten unter <http://www.president-ks.gov.net/?id=5,67,67,67,e,749>.

¹¹ Vgl. http://ec.europa.eu/atoz_en.htm.

¹² Vnatrešna Makedonska Revolucionarna Organizacija (VMRO) – Demokratska Partija za Makedonsko Nacionalno Edinstvo (DPMNE), dt. Übers.: Innere Mazedonische Revolutionäre Organisation (IMRO) – Demokratische Partei der nationalen Einheit; zur geschichtlichen Entwicklung und zu den Aktivitäten der VMRO: *Troebst*, *Balkanisches Politikmuster, Osteuropa 2000*, S. 1254 (1257 ff) und *ders.*, *Das mazedonische Jahrhundert*, Seite 85 ff.

¹³ DPA=Demokratska Partija na Albancite (Demokratische Partei der Albaner); die albanische Abk. dieser Partei lautet: PDSh = Partia Demokratice Shipterë. Die DPA ist offiziell noch nicht registriert und wurde daher noch weiter als PDPA–NDP geführt. Die albanischen Parteien werden fast ausschließlich unter ihrer mazedonischen Bezeichnung offiziell registriert und geführt.

¹⁴ Vgl. <http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=90917>.

¹⁵ Sozialdemokratische Vereinigung in Mazedonien; vgl. hierzu auch den Internetauftritt der Partei unter www.sdsm.mk.

¹⁶ Vgl. <http://www.tagesschau.de/ausland/mazedonien18.html> und <http://www.tagesspiegel.de/politik/international/art123,2495026>.

in Bukarest „auf die Regierungsbank“ zurückgekehrte, nachdem von der VMRO-DPMNE signalisiert worden war, die Unabhängigkeit des Kosovo nun doch anerkennen zu wollen, wurden Neuwahlen anberaumt und die Entscheidung über die Anerkennung des Kosovo auf die nächste Legislaturperiode vertagt.

Bereits nach den Wahlumfragen war zu erkennen, dass Gruevskis VMRO-DPMNE gestärkt aus den Neuwahlen hervorgehen würde. Der Wahlkampf wurde wie schon zwei Jahre zuvor durch zahlreiche gewaltsame Übergriffe auf albanischer Seite überschattet. Ein Anschlag auf den Vorsitzenden der DUI, *Ali Ahmeti*, wurde vereitelt; betroffen waren aber zahlreiche seiner Parteibüros. Die DUI beschuldigte die rivalisierende DPA von *Menduh Thaci*. Am Wahltag wurde sogar ein Anschlag auf die Zentrale der DUI in Skopje verübt, bei dem ein Mann ums Leben gekommen sein soll. In 20 Wahllokalen in überwiegend von Albanern bewohnten Gemeinden musste die Abstimmung aufgrund der Übergriffe abgebrochen werden; sie wurde nachgeholt. Von ODIHR und OSZE entsandte Wahlbeobachter äußerten sich im Vorfeld zwar „sehr beunruhigt“, zeigten sich dann jedoch zufrieden über den Verlauf der Wahl.¹⁷

Zur vorgezogenen Wahl 2009 traten insgesamt 18 Wahlbündnisse an.¹⁸ Bei einer Wahlbeteiligung von 57,1 Prozent erhielt die VMRO-DPMNE mit ihren – insbesondere aus den Parteien der Minderheiten stammenden – Partnern 48,8 Prozent des Elektorats und damit 16 % mehr als bei der letzten Parlamentswahl 2006 (63 Sitze des aus 120 Abgeordneten bestehenden Parlaments). Sie errang damit die absolute Mehrheit im Parlament, beteiligte aber dennoch – traditionsgemäß – die albanische DPA an der Regierung. Mit 23,7 Prozent unterlag die von *Radmila Šekerinska* geführte SDSM der konservativen Regierungskoalition deutlich. Šekerinska trat zwei Tage nach der Wahl als Parteivorsitzende zurück und wurde nach einer Übergangszeit von dem bei den Präsidentschaftswahlen 2009 nicht mehr wiedergewählten Staatspräsidenten *Crvenkovski* beerbt. Die Albanerparteien DUI und DPA erhielten 12,8 Prozent bzw. 8,5 Prozent der Stimmen.

Kurz nach der Ernennung der neuen Regierung nahm das Parlament mit einer Mehrheit von 85 Stimmen – zeitgleich mit Montenegro – am 9. Oktober 2009 den Vorschlag der Regierung an, die Unabhängigkeit des Kosovo zunächst formell anzuerkennen,¹⁹ jedoch solange keine diplomatischen Beziehungen aufzunehmen, bis der Streit über den exakten Verlauf der Grenze beigelegt ist. Unmittelbar am darauffolgenden Tag erklärte die serbische Regierung den mazedonischen Botschafter zur *persona non grata* und wies ihn aus Belgrad aus.²⁰ Albanien hatte schon kurz nach der Unabhängigkeitserklärung im Februar 2009 die Souveränität des Kosovo anerkannt. Mit Ausnahme Serbiens haben damit alle unmittelbaren Nachbarstaaten die Souveränität des Kosovo völkerrechtlich anerkannt.

¹⁷ Vgl. hierzu beispielsweise die österreichische Zeitung „Der Standard“ vom 2.6.2008.

¹⁸ Die offiziellen Ergebnisse der vorgezogenen Parlamentswahl sind einzusehen unter: <http://www.sobranie.mk/mk/default.asp?vidi=izbrez08>.

¹⁹ Vgl. <http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=98629>.

²⁰ Vgl. <http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=98683>.

IV. Der Streit um den Grenzverlauf und die Hintergründe der mazedonisch-serbisch-kosovarischen Dreiecksbeziehungen

Grenzstreitigkeiten haben nicht nur – wie auch das Beispiel Slowenien und Kroatien²¹ zeigt – in den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien Tradition, sondern sind auch im Kaukasus²² allgegenwärtig. Obwohl Mazedonien die neue Republik Kosovo schon im Oktober 2008 als unabhängigen Staat anerkannt hat, haben beide Staaten noch keine diplomatischen Beziehungen aufgenommen. Hauptgrund dafür war die eingangs erwähnte Grenzproblematik, die auch eng mit dem völkerrechtlichen Status des Kosovo und der Position Serbiens verbunden ist. Aus diesem Grund lohnt sich zunächst ein vertiefender Blick über die Hintergründe des mazedonisch-serbischen Grenzkonflikts.

1) Der Streit um das Kloster des Heiligen *Prohor Pčinjski*

Die Streitigkeiten zwischen Mazedonien und Serbien über die Unabhängigkeit der mazedonisch-orthodoxen Kirche sind zwar nicht beigelegt, sie haben sich aber in den letzten Jahren trotz der mazedonischen Haltung gegenüber dem Kosovo zunehmend entspannt, wie auch die im Streit um mazedonische Staatsfeiern auf serbischem Staatsgebiet gefundene Lösung zeigt.

Ausgangspunkt der Verfassungsentwicklung Mazedoniens in der jugoslawischen Föderation ist die Sitzung des Antifaschistischen Rates in Mazedonien (ASNOM) im Kloster Sveti Prohor Pčinjski am 2. August 1944 (Sankt Elias Tag, Ilinden).²³ Nach den Überlieferungen wirkte der Heilige Prohor im 11. Jh. gemeinsam mit Johannes von Rila (Bulgarien), Gavril von Lesnovo und Joakim von Osogovo als Missionar. Er soll dem Feldherrn Romanos IV. Diogenes prophezeit haben, Kaiser zu werden. Nachdem sich die Weissagung erfüllt hatte, stiftete Kaiser Romanos Diogenes (1068–1071) Prohor *post mortem* ein Kloster an dem Ort, an dem er ihm zum ersten Mal begegnet sein soll. Das am kleinen Fluß Pčinja gelegene Kloster des Heiligen Prohor Pčinjski wurde in den vergangenen Jahrhunderten von den Osmanen mehrmals zerstört und musste wieder aufgebaut werden.

In der ASNOM-Sitzung wurden die Grundlagen der Staatsstruktur und der verfassungsmäßigen Ordnung für Mazedonien festgelegt, nachdem bei vorausgegangenen Treffen des AVNOJ²⁴ Mazedoniens Weg als gleichberechtigtes Glied der jugoslawischen Föderation geebnet worden war. Der ASNOM-Rat wurde nach den Vorbereitungssitzungen des Zentralkomitees (ZK) der KP Mazedoniens am Prespa- und Ohrid-See in Süd-

²¹ <http://www.wieninternational.at/de/node/12119>. Bei dem Grenzstreit geht es insbesondere um die Seegrenze in der Bucht von Piran und einen Streifen entlang des Flusses Dragonja, der in die Bucht mündet.

²² Vgl. nur <http://www.russland.ru/analysen/morenews.php?iditem=162>.

²³ Antifašističko Sobraie na Narodno Osloboduvanje na Makedonija; dt. Übers.: Antifaschistischer Rat zur nationalen Befreiung Mazedoniens; vgl. zu den ASNOM-Sitzungen auch *Veljanovski*, Zur verfassungsrechtlichen Stellung Mazedoniens, ÖOH 1998, S. 203; *Andreev* u. a., The Republic of Macedonia, S. 23; *Pavlovski/Pavlovski*, Mazedonien gestern und heute, S. 179.

²⁴ AVNOJ–Antifašističko Veće za Narodno Oslobodženja Jugoslavije; dt. Übers.: Antifaschistischer Rat zur nationalen Befreiung Jugoslawiens. Vgl. *Kristan*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Slowenien, OER 1993, S. 22. Der Wortlaut der Beschlüsse des AVNOJ-Rates ist unter <http://www.arhiv.sv.gov.yu/a100008g.htm> einzusehen. Der 29.11. galt seitdem als Nationalfeiertag in Jugoslawien und war auch auf dem jugoslawischen Staatswappen verzeichnet.

westmazedonien²⁵ in der von den Besatzern befreiten Region um das im heutigen Südserbien gelegene Kloster des Heiligen Prohor Pčinjski gegründet und kam am 2. August 1944, wiederum am Ilinden,²⁶ zu seiner ersten Sitzung zusammen, um die Staatsstruktur und die Grundlagen der Verfassung der Teilrepublik Mazedonien im Rahmen der damaligen Volksrepublik und seit den Verfassungsänderungen 1949 der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien festzulegen.²⁷ Die ASNOM-Sitzung im Kloster des Heiligen Prohor Pčinjski kann deshalb auch als Beginn der modernen Staatenbildung Mazedoniens²⁸ angesehen werden; das Kloster stellt damit einen symbolischen Ort für den mazedonischen Staat dar. Da es ca. 20 km nordöstlich von Kumanovo auf serbischem Staatsgebiet am Fluss Pčinja liegt, wurde in der mazedonischen Öffentlichkeit mehrmals die Rückgabe im Austausch gegen andere Gebiete der ohnehin strittigen mazedonisch-serbischen Grenzen gefordert.²⁹

Dieser Streit über den exakten Verlauf der Grenze zwischen Mazedonien und Serbien, der sich insbesondere auch an der religiösen und historischen Symbolkraft des Klosters Prohor Pčinjski entzündet hatte, wurde im Februar 2001 vorläufig beigelegt.³⁰ Der am 23. Februar vom damaligen Präsidenten *Boris Trajkovski* und *Vojislav Koštunica* unterzeichnete, am 1. März vom mazedonischen Parlament ratifizierte und am 16. Juli 2001 in Kraft getretene serbisch-mazedonische Vertrag³¹ stand jedoch unter dem Vorbehalt der Klärung des Status des Kosovo; die Grenzlinien wurden aber im Einzelnen festgelegt.

Das Kloster des Heiligen Prohor Pčinjski blieb entgegen der mazedonischen Forderungen auf serbischem Staatsgebiet; Art. 7 des Vertrages sah jedoch vor, dass die „Vertragsparteien im Zusammenhang mit den historisch-kulturellen Fragen von Denkmälern, des Klosters des Heiligen Prohor Pčinjski und insbesondere der serbisch-mazedonischen Kriegsgräberstätten einen besonderen völkerrechtlichen Vertrag schließen, in dem die diesbezüglichen Einzelheiten geregelt werden.“³² In dem anschließend geschlossenen Vertrag erlaubte Serbien im Gegenzug zum Einverständnis Mazedoniens, das Kloster auf serbischem Staatsgebiet zu belassen, mazedonischen Delegationen, (zunächst inoffizielle) Feierlichkeiten im Kloster abzuhalten. Angesichts des (damals) noch ungeklärten völkerrechtlichen Status, der UN-Verwaltung im Kosovo und des damit einhergehenden UN-Vorbehalts für die auswärtigen Beziehungen konnte in diesem Vertrag keine abschließende Aussage über den Grenzverlauf zwischen Mazedonien und dem Kosovo getroffen werden. Dennoch dauerte es bis zum Jahr 2004, bis die serbische Führung einer mazedonischen Delegation erstmals seit dem Jahr der Unabhängigkeit 1991 erlaubte, den

²⁵ Vgl. *Balevski*, Facts about Macedonia, S. 26.

²⁶ Vgl. zum Sankt Elias Tag (Ilinden) bereits die obigen Ausführungen und *Pavlovski/Pavlovski*, Mazedonien gestern und heute, S. 153.

²⁷ *Balevski*, Facts about Macedonia, S. 28 f.; *Oppeln*, Mazedonien, S. 27 f.

²⁸ Vgl. *Andreev* u. a., The Republic of Macedonia, S. 23; *Klimovski/Mitkov/Treneska/Karakamiševa*, Ustavno Uređivanje na Republika Makedonija (Verfassungsordnung der Republik Mazedonien), S. 23.

²⁹ Vgl. hierzu *Stoilovski*, Makedonija, S. 44; *Meier*, Wie Jugoslawien verspielt wurde, S. 332 und z.B. in der mazedonischen Tageszeitung *Dnevnik* v. 31.7./1.Juli/1. und 2.8.2004, S. 19.

³⁰ *Oschlies*, Mazedonien 2001–2004, S. 23.

³¹ Der Vertrag über die Ausdehnung und Nachzeichnung der Staatsgrenze (Dogovor za proteganje i opis na državna granica „Договор за протеганье и опис на државната граница“) von 2001 ist veröffentlicht auf den Internetseiten der mazedonischen Botschaft in Belgrad unter <http://www.missions.gov.mk/belgrade/bdogovor> und der mazedonisch-orthodoxen Kirche (Auszüge), http://www.m-p-c.org/Vesti/ProhorPchinski_Svetlenik.htm.

³² Vgl. http://www.m-p-c.org/Vesti/ProhorPchinski_Svetlenik.htm.

höchsten religiösen und staatlichen Feiertag des Ilinden (2. August) offiziell in diesem Kloster zu zelebrieren.³³

2) Das neue kosovarisch-mazedonische Grenzabkommen

Das kosovarische Parlament erklärte im Mai 2002 in einer Resolution³⁴, dass der mazedonisch-jugoslawische Vertrag über den Grenzverlauf nicht anerkannt werde. Legitimer Vertragspartner hätte nicht die damalige Bundesrepublik Jugoslawien sein können; es hätten vielmehr das Kosovo und die internationale Gemeinschaft in die Vertragsverhandlungen mit einbezogen werden müssen. 2006 wiederholte das kosovarische Parlament seine Erklärung von 2002 und bekräftigte, dass der exakte Grenzverlauf zwischen Kosovo und Mazedonien erst nach Unabhängigkeit des Kosovo „im Rahmen des *Ahtissari*-Plans“ endgültig festgelegt werden könne³⁵.

Bereits kurze Zeit nach der Unabhängigkeitserklärung des kosovarischen Parlaments hatten kosovarische Bürger einige – noch aus Jugoslawien-Zeiten – stammende Grenzsteine mehrere hundert Meter in Richtung Mazedonien verlegt, um „vollendete Tatsachen“ zu schaffen. Der Streit um den Grenzverlauf entzündete sich bis zuletzt an einer etwa 20.000 Hektar großen Fläche in der Umgebung der mazedonischen Dörfer Debalde und Tanuševci. Erst am 30. Juni 2008 einigten sich die Regierungen in Mazedonien und im Kosovo darauf, eine mit aus beiden Ländern und internationalen – insbesondere amerikanischen – Experten besetzte Kommission einzusetzen, um einen Vorschlag zum Grenzverlauf auszuarbeiten. Am 25. Oktober 2008 legte die Expertenkommission einen ersten – von der mazedonischen Regierung gebilligten – Vorschlag vor sowie setzte Markierungspunkte und neue Grenzsteine.³⁶ Lediglich ein etwa ein Kilometer langes Teilstück der Grenze im Gebiet Kodra Fura nahe den nordmazedonischen Gemeinden Debalde und Tanuševci, die im Wesentlichen von (mazedonischen) Albanern bewohnt werden, blieb umstritten. Weil im Jahr 2001 UÇK-Kämpfer die Gemeinde Tanuševci – wie Aračinovo – besetzt hatten, wurde diese eines der Hauptkampfgebiete im „Krieg, der nicht stattfand“, des Jahres 2002.³⁷ Der Streit konnte jedoch – trotz der Forderung, ein internationales Schiedsgericht mit der Angelegenheit zu betrauen³⁸ – im Verhandlungswege beigelegt werden. Die mazedonische Regierung kam der kosovarischen Regierung entgegen und „korrigierte“ den Grenzverlauf nordwestlich der Hauptstadt Skopje zu Gunsten des Kosovo. Als Ausgleich erhielt Mazedonien Territorium im Länderdreieck Kosovo–Mazedonien–Albanien.

Mazedonien und Kosovo haben anders als Slowenien und Kroatien ihren Streit beigelegt und den Verlauf der gemeinsamen Grenze im Oktober 2009 in einem bilateralen Vertrag über die physische Demarkation der Grenze geregelt. Hierdurch wurde zugleich der Weg für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen geebnet; von Serbien wurde dies allerdings bislang aus den genannten Gründen nicht akzeptiert. Die Ratifikation des Vertrags durch das Parlament in Prishtina scheiterte jedoch zunächst an der erforderlichen

³³ Tageszeitung *Dnevnik* vom 31.7./1. und 2.8.2004, S. 2.

³⁴ Vgl. <http://www.assembly-kosova.org/?cid=3,100>.

³⁵ Vgl. <http://www.assembly-kosova.org/?cid=3,100>.

³⁶ Vgl. <http://www.mia.com.mk/default.aspx?vId=68365984&IId=1>.

³⁷ Offiziell wird die Auseinandersetzung des Jahres 2001 in Mazedonien als „Krise“ bezeichnet, weil – anders als in nahezu allen anderen Teilrepubliken des ehemaligen Jugoslawien – zu keinem Zeitpunkt der Kriegszustand ausgerufen wurde.

³⁸ Vgl. <http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=112202>.

Zweidrittelmehrheit (67 Ja-, 7 Nein-Stimmen und 9 Enthaltungen). Erst nach weiteren Lesungen und intensivem Werben des Parlamentspräsidenten *Jakup Krasniki* wurde die Vereinbarung im zweiten Anlauf mit 81 Stimmen der 86 anwesenden Abgeordneten (bei 2 Enthaltungen und 3 Nein-Stimmen³⁹) in nationales Recht umgesetzt.⁴⁰ In dem aus 120 Abgeordneten bestehenden mazedonischen Parlament (*Sobranie*) widersetzte sich zunächst vor allem die sozial- und liberaldemokratische Opposition (SDSM und LDP), weil der Vertrag zu einer Verschiebung der Grenze führe.⁴¹ Nach anstrengenden Lesungen ließ schließlich aber auch das mazedonische Parlament das Ratifikationsgesetz mit 72 Ja- und 11 Nein-Stimmen passieren.⁴²

Die serbische Regierung zeigte sich – wie schon zuvor bei der Anerkennung des Kosovo – erstaunt über den Vertrag zwischen Skopje und Prishtina. Der serbische Außenminister *Vuk Jeremić* drohte mit einer weiteren Verschlechterung der Beziehungen zu Skopje, da Belgrad und nicht Prishtina legitimer Verhandlungspartner hätte sein müssen. Dagegen wurde der Abschluss des Vertrags von den USA und den meisten EU-Staaten begrüßt und als ein entscheidender Schritt zur Verbesserung der Stabilität in der Region angesehen.⁴³

V. Inhalt von Vertrag und Ratifikationsgesetz

Das Ratifikationsgesetz⁴⁴ wurde, nachdem das mazedonische Parlament den Gesetzesentwurf der Regierung mit einfacher Mehrheit am 17. Oktober 2009 verabschiedet hatte, am 19. Oktober 2009 veröffentlicht und trat gemäß Art. 52 Abs. 3 Verfassung von 1991⁴⁵ am 8. Tag nach seiner Veröffentlichung und somit am 27. Oktober 2009 in Kraft. Es lautet wie folgt:

„Art. 1: Ratifiziert wird der am 16. Oktober 2009 unterzeichnete Vertrag über die physische Demarkation der Grenze der Republik Mazedonien und der Republik Kosovo.

Art. 2: Der Vertrag lautet im Original auf Mazedonisch, Albanisch und Serbisch wie folgt:

Vertrag über die physische Demarkation der Grenze der Republik Mazedonien und der Republik Kosovo

Die Republik Mazedonien und die Republik Kosovo (im folgenden Wortlaut des Vertrages nur noch „Parteien“ genannt), schließen folgenden Vertrag zur Implementierung des Prozesses, der vereinbart ist in Art. 3 Annex VII des Vorschlags zur Entscheidung des Status des Kosovo vom 26. März 2007

³⁹ Vgl. www.al.com.mk vom 17.10.2009.

⁴⁰ Vgl. www.al.com.mk vom 17.10.2009.

⁴¹ Vgl. hierzu das Protokoll der Sitzung des Auswärtigen Ausschusses des mazedonischen Parlaments vom 17.10.2009 (<http://www.sobranie.mk/ext/exporteddocumentdownloadwindow.as>).

⁴² Vgl. <http://www.vest.com.mk/default.asp?itemid=e7a081e1689e7a4db027650c186a007c> und <http://www.ad-hoc-news.de/kosovo-mazedonien-und-kosovo-legen-grenzstreit-bei--/de/Thema-des-Tages/20614174>.

⁴³ Vgl. <http://www.vest.com.mk/default.asp?itemid=e7a081e1689e7a4db027650c186a007c>.

⁴⁴ *Služben Vesnik na Republika Makedonija* (Amtsblatt der Republik Mazedonien, fortan: SV RM) Nr. 127, 2009 vom 19.10.2009.

⁴⁵ Die Verfassung Mazedoniens ist veröffentlicht in SV RM Nr. 52/1991, Pos. 998; dt. Übers. in: *Brunner, Georg* (Hrsg.), *Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas (VSO) – Loseblattsammlung*, Berlin 1995 ff., Länderteil Mazedonien, Dokument 1. 1; eine aktuelle dt. Übers. mit Verfassungsamendements ist zu finden bei: *Cobanov*, *Verfassungsgerichtsbarkeit und Verfassungsrechtsentwicklung in Mazedonien*, Anhang Teil I.

über die physische Demarkation der Grenze und zur Lösung anderer Fragen, die infolge der Implementierung des Vertrags über die Aufgliederung (*proteganje*) und Nachzeichnung (*opis*) der Staatsgrenze, unterzeichnet am 23. Februar 2001 (im Folgenden: Vertrag von 2001) aufgetreten sind, auf der Grundlage des Protokolls über den Prozess der gemeinsamen technischen Kommission, unterzeichnet am 18. April 2008 (im Folgenden: Protokoll von 2008), unter Berücksichtigung der Art. 5 und 10 des Vertrags von 2001, unter Berücksichtigung der gemeinsamen Vorbereitungen und der Bedürfnisse für die Weiterentwicklung der guten nachbarschaftlichen Beziehungen, Sicherheit, Stabilität und Zusammenarbeit in der Region und darüber hinaus, mit dem Wunsch und mit dem guten Willen zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen für die zwischenstaatlichen Beziehungen, wobei sie insbesondere die Achtung der Prinzipien der Souveränität, der territorialen Integrität, der politischen Unabhängigkeit und der friedlichen Lösung von Konflikten, ohne Androhung und Verwendung von Gewalt im Blick haben; sie haben sich entschieden, die Grenze physisch zu markieren, und sie haben sich deshalb auf das Folgende geeinigt:

Art. 1

Die Parteien vereinbaren die physische Demarkation der Grenze zwischen ihnen, so wie es in Annex 1 dieses Vertrages vorgesehen ist. Annex 1 ist integraler Vertragsbestandteil. Die Parteien vereinbaren darüber hinaus, dass diese Demarkation der Grenze konsistenter Bestandteil der Vorschriften des Vertrags von 2001, des Protokolls von 2008, des Art. 3 Annex VIII des angenommenen Vorschlags zur Entscheidung des Status des Kosovo vom 26. März 2007 und der grundlegenden Prinzipien des Völkerrechts ist.

Art. 2

Unabhängig davon, welcher Streit über die Auslegung oder Änderung (*primenata*) dieses Vertrags entsteht, wird dieser auf dem Verhandlungsweg oder aufgrund anderer Mechanismen zur friedlichen Streitbeilegung im Völkerrecht beigelegt, so wie es von den Parteien vereinbart ist.

Art. 3

Dieser Vertrag wird auf unbestimmte Zeit geschlossen. Einzelne Vertragsvorschriften können nur Gegenstand einer Änderung oder Ergänzung sein, wenn beide Parteien insoweit Übereinstimmung erzielen.

Art. 4

Dieser Vertrag ist Gegenstand der Ratifikation. Der Vertrag tritt erst in Kraft mit dem Austausch der Information von beiden Parteien, dass alle für das Inkrafttreten des Vertrags notwendigen innerstaatlichen Verfahren durchgeführt wurden.

Unter Zeugnis und jeweils bevollmächtigt durch Ihre jeweiligen Regierungen, wurde dieser Vertrag unterzeichnet. Unterzeichnet am 16. Oktober 2009 in zwei authentischen und ebenso vielen beglaubigten Abschriften in Mazedonisch, Albanisch und Serbisch.

Annex 1

Die physische Demarkation ist dargestellt in den verhandelten und durch die Parteien angenommenen Dokumenten der Gemeinsamen Technischen Kommission (GTK), die im Rahmen der Implementierung der Prozesse, die u.a. beschrieben sind in Art. 3 Annex VIII des angenommenen Vorschlags zur Festlegung des Status des Kosovo vom 26. März 2007 und über die physische Demarkation der Grenze und unter Berücksichtigung sonstiger Fragen, die im Rahmen der Implementierung des Vertrags von 2001 auftreten, auf der Grundlage des Protokolls von 2008.

Annex 1a

Die Änderung der Grenzlinie beginnt an der Stelle, die sich etwa 250 Meter westlich des Flurstücks 1357 befindet und „Plehnishte“ genannt wird. Von dort aus erstreckt sich die Grenzlinie Richtung Süden in einer Länge von 125 Metern; danach wechselt sie die Richtung und folgt den im Kataster dargestellten Flurstücken bis sie den neu aufgenommen Weg schneidet, der zum Dorf „Gošince“, ungefähr 625 Meter südöstlich von (PT-K) 1492, führt. Von dort an folgt die Grenzlinie einem neuen Weg über (PT-K) 1492 und verbindet sich nach etwa 250 Metern südöstlich von (PT-K) 1492 mit der Grenzlinie laut Vertrag von 2001.

Annex 1 (5) Restelica / Lukovo Pole

Die Grenzlinie im Abschnitt Restelica (Lukovo Pole) beginnt am Länderdreieck der Republik Mazedonien, der Republik Kosovo und der Republik Albanien, das sich etwa 11 Meter südöstlich vom trigonometrischen Punkt mit der Bezeichnung (PT-K) 2092 Meter von der Ortschaft „šerup“ befindet. Vom Länderdreieck geht es weiter in gerader Richtung Südosten in einer Länge von 160 Metern, wo die bestehende lokale Straße der Ortschaft durchkreuzt wird und sich etwa 370 Meter nordwestlich der Bezeichnung/Flurstück 1860 befindet. Von dort verlängert sich die Grenzlinie in gerader Richtung südöstlich in einer Länge von etwa 1750 Metern bis zur Quelle, die sich nordwestlich von (PT-K) 1696 in der Entfernung von etwa 650 Metern befindet.

Von dort vervollständigt sich die Grenzlinie in gerader Richtung Südosten bis zur Straße, die nach Restelica führt und diese in einem Ort schneidet, der etwa 225 Meter südlich von (PT-K) 1696 entfernt ist.

Von dort verlängert sich die Grenzlinie in gerader Richtung nordöstlich bis (PT-K) 1647 Meter in einer Länge von etwa 1750 Metern. Vom (PT-K) 1647 verlängert sich die Grenzlinie in gerader Linie nordwestlich in einer Länge von etwa 1400 Metern von dem Ort, der sich etwa 250 Meter nördlich des Bezugspunktes 1600 befindet. Danach wechselt die Grenzlinie die Richtung nach Südosten und in der Länge von 300 Metern verbindet sie sich mit der im Vertrag von 2001 definierten Linie.

Annex 1b Stančik/Topan

Die Änderung der Grenzlinie beginnt vom Bezugspunkt 1105 des „Kodra Stan“ genannten Ortes. Vom Bezugspunkt 1105 geht die Grenzlinie in gerader Linie Richtung Süden weiter in einer Länge von 625 Metern bis zum Ort, der sich etwa 50 Meter südöstlich vom Bezugspunkt (PT-K) 1105 befindet. Die Grenzlinie setzt sich von dort weiter fort Richtung Osten in einer Länge von 875 Metern, wo die gerade Richtung verändert wird und nunmehr Richtung Nordosten in einer Länge von 850 weiter führt und sich mit der bestehenden Straße Kumanovo–Gnjilane verbindet, etwa 200 Meter östlich des Bezugspunktes 1011 Meter. Danach setzt sich die Grenzlinie weiter nach dem Vertrag von 2001 weiter fort. Die gesamte geänderte Grenzlinie wird nun auch in das Kataster aufgenommen.“

VI. Die Reaktionen auf das Ratifikationsgesetz

Bereits eine Woche nach Unterzeichnung und anschließender Veröffentlichung des Ratifikationsgesetzes berichteten mazedonische Tageszeitungen am 20. Oktobers 2009⁴⁶, dass die oppositionelle Liberaldemokratische Partei Mazedoniens (LDP) einen Anlass für eine Initiative beim Verfassungsgericht sehe. Ein Sprecher der LDP erklärte vorwurfsvoll in einem Interview, die Opposition sei nicht wie die Regierung, sondern konsultiere Experten, die übereinstimmend erklärt hätten, dass sowohl das Ratifikationsgesetz als auch der zugrunde liegende völkerrechtliche Vertrag verfassungswidrig seien. Wichtig sei einzig und allein, dass die Verfassungsvorgaben eingehalten werden;⁴⁷ letzteres sei vorliegend jedoch nicht der Fall.

Obwohl es im Vorfeld keine öffentliche Äußerung des Verfassungsgerichts gegeben hat, wollten mehrere mazedonische Nachrichtenagenturen „aus gesicherter Quelle“ erfahren haben, dass das Verfassungsgericht problematische Aussagen wie „Veränderung der Grenzlinie“ beispielsweise in Annex 1 entdeckt habe und dies am Maßstab des Art. 3 Verfassung von 1991⁴⁸ überprüfen wolle. Offenbar beriefen sich die Nachrichtenagenturen dabei auf nicht verifizierbare Gespräche mit dem Verfassungsrichter *Igor Spirovski*, der später auch ein Sondervotum zur Entscheidung des Verfassungsgerichts abgeben sollte.

⁴⁶ Vgl. nur <http://www.time.mk/cluster/8277d1b215/index.html>.

⁴⁷ Vgl. <http://www.time.mk/cluster/8277d1b215/index.html>.

⁴⁸ SV RM Nr. 52/1991, Pos. 998; dt. Übers., in: *Brunner* (Fn. 45), Dokument 1. 1.

Die Beschwerdeführer beim Verfassungsgericht sahen ferner die Verfassungswidrigkeit des Ratifikationsgesetzes darin, dass der Grenzvertrag eine Verschiebung der Staatsgrenze vorsehe. Eine derartige Grenzveränderung bedürfe gemäß Art. 74 Abs. 1 Verfassung der Zweidrittelmehrheit, die vorliegend nicht gewahrt sei: Art. 74 Verfassung, der im 3. Abschnitt „Organisation der Staatsgewalt“ und im dortigen Unterabschnitt 1 „Parlament der Republik Mazedonien“ angesiedelt ist, erklärt in Abs. 1, dass das Parlament mit Zweidrittelmehrheit aller Abgeordneten den Beschluss über eine Änderung der Republikgrenze fasst. Nach dieser Verfassungsvorschrift ist mit absoluter Mehrheit auch eine Änderung der Republikgrenze mittels Referendum möglich.

VII. Die Entscheidung des mazedonischen Verfassungsgerichts

In seinem Beschluss in der Rechtssache U Nr. 250/2009-0-0 vom 23. Dezember 2009⁴⁹ hat es das Verfassungsgericht abgelehnt, ein abstraktes Normenkontrollverfahren zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Ratifikationsgesetzes gemäß Art. 110 Verfassung und Art. 71 Geschäftsordnung des Verfassungsgerichts (GO VerfG)⁵⁰ einzuleiten und das Gesetz für verfassungswidrig zu erklären. Art. 110 Verfassung weist dem Verfassungsgericht die Zuständigkeit für die abstrakte (nachträgliche) Normenkontrolle zu. Nach dem in der Entscheidung des Verfassungsgerichts nicht näher spezifizierten Art. 100/1 Verfassung kann das Gericht insbesondere die Verfassungsmäßigkeit⁵¹ von Gesetzen am Maßstab der Verfassung überprüfen. Dies gilt ebenfalls für Ratifikationsgesetze, denn formelle Gesetze im Sinne des Art. 110/1 Verfassung sind auch innerstaatliche Ratifikationsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen.

Nach Zusammenfassung des Sachverhalts und Hinweis auf die liberaldemokratische Partei als Antragsteller bekräftigte das Gericht zunächst noch einmal, dass es sich um ein Ratifikationsgesetz zum am 16. Oktober 2009 geschlossenen kosovarisch-mazedonischen Vertrag handele (Rdn. 3); dabei beinhalte Art. 2 des insgesamt aus zwei Bestimmungen bestehenden Ratifikationsgesetzes den vollständigen Vertrag.

Das Gericht wiederholte zunächst die Grundlagen der Verfassungsordnung: Gemäß Art. 1 Abs. 2 Verfassung sei die Republik Mazedonien ein souveräner, selbständiger, demokratischer und sozialer Staat; gemäß Abs. 2 sei die Souveränität der Republik Mazedonien unteilbar, unveräußerlich und unübertragbar.⁵² Nach Art. 2 Abs. 1 Verfassung erwächst in der Republik Mazedonien die Souveränität aus den Bürgern und gehört den Bürgern. Nach Abs. 2 üben die Bürger der Republik Mazedonien die Staatsgewalt durch demokratisch gewählte Vertreter, durch Volksentscheide und in anderen Formen der unmittelbaren Willensäußerung aus. Das Gericht stellte dabei in den Vordergrund, dass das Hoheitsgebiet der Republik Mazedonien nach Art. 3 Abs. 1 und 2 Verfassung unteilbar und unveräußerlich sei, die bestehende Grenze unverletzlich sei und nur in Übereinstimmung mit der Verfassung geändert werden könne.⁵³

Diese Verfassungsvorschrift manifestiert nach Auffassung der Verfassungsrechtler die Unveränderlichkeit der bestehenden Grenzen des mazedonischen Staatsgebietes, obwohl

⁴⁹ Die Entscheidung des Verfassungsgerichts ist in Mazedonisch einzusehen unter <http://www.ustavensud.mk> (odlučki i rešenja).

⁵⁰ SV RM Nr 70/1992; dt. Übers., in: Cobanov (Fn. 45), Anhang Teil II.

⁵¹ Ustavnost=Verfassungsmäßigkeit.

⁵² Rdn. 4 des Beschlusses.

⁵³ Art. 3 Abs. 3 wird durch Punkt 2 des Amendements I ersetzt.

das Prinzip der Einheitsstaatlichkeit hieraus nicht abgeleitet wird. Während Art. 3 Abs. 1 Verfassung die Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit des Hoheitsgebietes gebietet, legt Art. 3 Abs. 2 Verfassung die Grundlagen der Unverletzlichkeit der bestehenden Grenzen fest. In beiden Regelungen spiegelt sich die Furcht vor den unmittelbaren Nachbarn Bulgarien, Serbien, Albanien und Griechenland wieder, die in der Vergangenheit immer wieder die Existenz eines selbständigen mazedonischen Staates (Serbien und Griechenland) bzw. einer eigenen Nation und Sprache (Bulgarien) in Frage gestellt haben.

Die Verfassungsnorm wurde durch das Amendement I insofern ergänzt, als auf die Geltendmachung von territorialen Ansprüchen gegenüber den Nachbarstaaten verzichtet wurde und etwaige Veränderungen der Staatsgrenzen im Einklang mit der Verfassung und den völkerrechtlichen Normen zugelassen wurden. Dies geschah auf Forderung Griechenlands. Nachdem Mazedonien seine Unabhängigkeit erklärt hatte, hatte die griechische Regierung unter dem Vorsitz von *Konstantin Mitsotakis* die Anerkennung Mazedoniens von drei Bedingungen abhängig gemacht. Hierzu zählten der Verzicht auf die Verwendung des Namens Mazedonien, der einen geographischen Bereich und keine ethnische Einheit bezeichne, die Erklärung, dass der neue Staat keine (territorialen) Ansprüche gegenüber Griechenland erhebe und die Erklärung, dass es keine mazedonische Minderheit in Nordgriechenland gebe.

Obwohl die nach dem französischen Verfassungsrechtler *Robert Badinter* benannte Kommission nach dem Zerfall Jugoslawiens neben Slowenien nur Mazedonien die Anerkennungswürdigkeit bescheinigt hatte,⁵⁴ die EU-Staaten zunächst beabsichtigten, Mazedonien vorbehaltlos als neuen Staat anzuerkennen, haben sich die Europäer nach reger Diplomantätigkeit der griechischen Regierung von den (unbegründeten) Bedenken gegen den neuen Staat überzeugen lassen und sich – unverständlicherweise – den Standpunkt Athens zu eigen gemacht, womit eine schnelle Anerkennung und die Aufnahme Mazedoniens in die EU verhindert wurde.

Mit Amendement I zu Art. 3 Verfassung ist Mazedonien diesen Forderungen entgegen gekommen; der Streit um den Namen wurde damit jedoch nicht gelöst, sondern ist auch mehr als 20 Jahre nach der Unabhängigkeit Mazedoniens weiterhin aktuell.⁵⁵ Zugleich wurde Art. 49 Verfassung durch einen Verfassungszusatz (Amendement II) ergänzt. Art. 49 enthielt in seiner ursprünglichen Fassung die Verpflichtung des Staates, sich um das Wohl der mazedonischen Volksangehörigen im Ausland zu kümmern. Dies wurde sowohl in Griechenland als auch in Bulgarien als Agitation verstanden; daher wurde der Text durch den Verzicht auf eine Einmischung in innere Angelegenheiten und die Achtung der Souveränität anderer Staaten ergänzt.

⁵⁴ Vgl. dazu das sog. Gutachten Nr. 6 der Badinter Kommission, in: *Hilpold*, Völkerrechtsprobleme um Mazedonien, ÖOH 1998, S. 387 (394).

⁵⁵ Die griechische Regierung akzeptierte bislang nur die Vorschläge „Republic of Skopje“, „Republic of Makedonija-Skopje“. Diese Vorschläge sind von mazedonischer Seite mit Verweis auf das völkerrechtliche Selbstbestimmungsrecht zurückgewiesen worden. Abgelehnt hat die griechische Seite dagegen den Vorschlag „Nova Makedonija“, der wiederum für Mazedonien eine Basis für weitere Verhandlungen gewesen wäre. Derzeit sind die Verhandlungen – auch vor dem Hintergrund der innenpolitischen Probleme Griechenlands und des drohenden Staatsbankrotts festgefahren und werden kurz vor einem Beitritt Mazedoniens zur EU kaum gelöst werden können.

Der Streit um den Namen „Mazedonien“ wurde schließlich auf Empfehlung der Vereinten Nationen mit der Bezeichnung „ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“⁵⁶ vorläufig beendet; er keimt indes immer wieder auf – Beispiele sind die Proteste Griechenlands nach der kürzlich erfolgten Anerkennung Mazedoniens unter dem verfassungsmäßigen Namen „Republic of Macedonia“ durch die Vereinigten Staaten oder das Bukarester Veto Griechenlands gegen die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen Mazedoniens und der NATO im Frühjahr 2008.

Der Einigung mit Griechenland waren Wirtschaftssanktionen Griechenlands vorausgegangen, indem der wichtige Seehafen in Thessaloniki für mazedonische Güter gesperrt wurde. Dieses Handelsembargo beschäftigte auch den EUGH in Luxemburg, der durch die EU-Kommission in einem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EGV a.F. angerufen worden war.⁵⁷ Das Verfahren wurde jedoch eingestellt, da Griechenland zwischenzeitlich das Embargo wieder aufgehoben hatte.⁵⁸ Darüber hinaus waren (und sind) mazedonische Bürger Repressalien griechischer Zollbeamter bei der Einreise nach Griechenland ausgesetzt. Die Bezeichnung „Republik Mazedonien“ wurde auf Reisepässen überklebt und auf Fahrzeugkennzeichen unkenntlich gemacht. Der endgültige Name Mazedoniens soll in bilateralen Verhandlungen zwischen Skopje und Athen festgelegt werden; eine befriedigende Lösung wurde bisher nicht gefunden;⁵⁹ de facto wird der Name „Republik Mazedonien“ aber inzwischen von mehr als 150 Staaten anerkannt;⁶⁰ die Bezeichnung FYROM findet damit nur noch in den Beziehungen mit Griechenland sowie im Rahmen internationaler Organisationen Verwendung.

Art. 3 Verfassung lautet in der durch Verfassungsamendement I⁶¹ geänderten Fassung wie folgt:

„1. Die Republik Mazedonien hat keine Gebietsansprüche gegenüber den Nachbarstaaten.“⁶²

⁵⁶ Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM). Die Bezeichnung „ehemalige jugoslawische Republik“ ist irreführend, da es sich eben nicht um eine ehemalige, sondern um eine immer noch existente und in Zukunft existierende Republik handelt. Die Bezeichnung „ehemalig“ bezieht sich nur auf den als „Sozialistische Föderative Republik“ verfassten Staat Jugoslawien (1945 bzw. 1949–1991), allerdings wiederum nicht auf den aus den Republiken Serbien und Montenegro als Bundesrepublik Jugoslawien verfassten Bundesstaat (1991 und 2002), der zwischenzeitlich als Staatenbund „Serbien und Montenegro“ konstruiert wurde. Damit ist Mazedonien der einzige Nachfolgestaat aus der „Konkursmasse“ der SFRJ, der die Bezeichnung „jugoslawisch“ heute noch offiziell führt. Zur Vermeidung von Fehlschlüssen hat ein Osteuropahistoriker den ironischen Vorschlag gemacht, für den Staat Mazedonien offiziell die historisch korrekte Abkürzung „FOPITGROBBSOSY“ („Former Province of Illyria, Thrace, Greece, Rome, Byzantium, Bulgaria, Serbia, the Ottoman Empire, Serbia, Yugoslavia“) zu verwenden; vgl. hierzu: *Davies, Europe*, S. 135.

⁵⁷ Vgl. EuGH Rechtssache C-120/94 vom 19.3.1996; Slg. 1996, S. I-1513 und für das Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz: Slg. 1994, S. I-3037.

⁵⁸ Vgl. zu den gemeinschaftsrechtlichen Aspekten des Embargos und zum Verfahren vor dem EuGH auch: *Hilpold*, Völkerrechtsprobleme um Mazedonien, ÖOH 1998, S. 387 (417) und *Stoilovski*, Makedonija, S. 72.

⁵⁹ Die historische Entwicklung und mögliche Szenarien zur Lösung des Namensstreits im Hinblick auf den EU-Beitritt Mazedoniens stellen *Axt/Schwarz*, Denn nur der Name ist mein Feind, Südosteuropa-Mitteilungen 2006, S. 56 ff. und *Schwarz*, SOM 3/2008, Seite 16 ff. dar.

⁶⁰ Beispielhaft aufzuführen sind in diesem Zusammenhang die USA, Russland, China, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Montenegro, Serbien und Slowenien, die Mazedonien unter seinem verfassungsmäßigen Namen bereits anerkannt haben.

⁶¹ SVRM (Amtsblatt der Republik Mazedonien) vom 10.1.1992, Nr. 1.

⁶² Abs. 4 eingefügt durch Verfassungsamendement Nr. 1 vom 6.1.1992 (SV RM Nr. 1/1992, Pos 1).

2. Die Grenze der Republik Mazedonien kann nur in Übereinstimmung mit der Verfassung, aufgrund des Prinzips der Freiwilligkeit und in Übereinstimmung mit den allgemein anerkannten internationalen Normen verändert werden.⁶³
3. Mit Punkt 1 dieses Amendements wird Art. 3 ergänzt, Punkt 2 tritt anstelle des Art. 3 Abs. 3 der Verfassung der Republik Mazedonien in Kraft.“

Ohne auf diese Änderungshistorie im Einzelnen einzugehen, unterstrich das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 23. Dezember 2009, dass die bestehende Grenze Mazedoniens unverletzlich sei und nur in Übereinstimmung mit der Verfassung geändert werden könne. Auch hielt es das Gericht für notwendig, obwohl dies in diesem Zusammenhang angesichts der Entstehungsgeschichte der Verfassungsnorm nicht entscheidungsrelevant war, ausdrücklich noch einmal zu betonen, dass die Republik Mazedonien keine Gebietsansprüche gegenüber den Nachbarstaaten erhebe.⁶⁴

Sodann verwies das Gericht auf Abschnitt III „Organisation der Staatsgewalt“ und Art. 61 Abs. 1 Verfassung (Träger der Legislativgewalt), wonach das Parlament das Vertretungsorgan der Bürger und Träger der gesetzgebenden Gewalt der Republik ist. Nach Art. 66 Abs. 1 und 2 (Organisation und Arbeitsweise; Geschäftsordnungsautonomie) tagte das Parlament ständig und arbeite in Sitzungen. In Art. 68 Verfassung seien die Zuständigkeiten des Parlaments im Einzelnen festgelegt und enumerativ aufgeführt. Danach sei das Parlament u.a. zuständig für die Verabschiedung und Änderung der Verfassung (68/1), der Gesetze (68/2), für die Ratifikation internationaler Verträge (68/6), für den Beschluss über die Änderung der Republikgrenze (68/8), über den Beitritt zu oder den Austritt aus einer Union oder Gemeinschaft mit anderen Staaten (68/9); es beraume Referenden an (68/10) und führe sonstige durch die Verfassung festgelegte Arbeiten aus (68/18). Anschließend ging das Gericht auf den Kern der Prüfung ein und führte aus, dass nach Art. 74 Abs. 1 Verfassung das Parlament mit Zweidrittelmehrheit eine Änderung der Republikgrenze beschließen könne. Eine Änderung der Republikgrenze durch ein Referendum sei dann angenommen, wenn die Mehrheit der Wahlberechtigten dafür gestimmt hätte (Art. 74 Abs. 2 Verfassung). Schließlich verwies das Gericht in seiner umfassenden Aufzählung der der Entscheidung zugrunde gelegten Verfassungsvorschriften auf Art. 118 Verfassung (völkerrechtliche Verträge), wonach gemäß Verfassung ratifizierte völkerrechtlichen Verträge Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung würden und nicht durch (einfaches) Gesetz geändert werden könnten.

Unter Hinweis auf den Verfahrensgang ergänzte das Verfassungsgericht, dass Inhalt des zur Untersuchung anstehenden Gesetzes die Ratifikation des völkerrechtlichen Vertrags über die physische Demarkation zwischen den Republiken Kosovo und Mazedonien sei und mit dem innerstaatlichen Ratifikationsgesetz keine Veränderung der mazedonischen Grenze einhergehe.⁶⁵ Zur weiteren Begründung seiner Entscheidung zog das Verfassungsgericht die stenografischen Protokolle der 79. Sitzung des Parlaments am 17. Oktober 2009 heran. Aus diesen Protokollen gehe hervor, dass 83 Abgeordnete abgestimmt hätten sowie 72 für und 11 Abgeordnete gegen die Annahme des Ratifikationsgesetzes gestimmt hätten und es keine Enthaltungen gegeben habe. Das Parlament habe daraufhin festgestellt, dass das Gesetz ordnungsgemäß verabschiedet worden sei. Mit Amendement X zur Verfassung sei Art. 69 Verfassung geändert worden, womit das Parlament nun beschlussfähig sei, wenn in der Sitzung die (einfache) Mehrheit aller Abge-

⁶³ Abs. 3 i.d.F. des Verfassungsamendement Nr. 1 vom 6.1.1992 (SV RM Nr. 1/1992, Pos 1).

⁶⁴ Abs. 4 eingefügt durch Verfassungsamendement Nr. 1 vom 6.1.1992 (SV RM Nr. 1/1992, Pos 1).

⁶⁵ Rdn. 5 der Entscheidung.

ordneten anwesend gewesen sei. Sei das Parlament – wie vorliegend – beschlussfähig, entscheide es mit der einfachen Mehrheit – mindestens jedoch mit einem Drittel – der anwesenden Abgeordneten, sofern keine qualifizierte Mehrheit vorgesehen sei.

Insofern ist ergänzend anzumerken, dass Art. 69 Verfassung auf Betreiben der Vertreter der albanischen Bevölkerung geändert wurde.⁶⁶ Auch zuvor reichte zwar grundsätzlich ebenfalls die Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder des Parlaments zur Beschlussfähigkeit aus; in Fragen, die Themen wie Kultur, Gebrauch der Sprachen, Erziehung/Schulbildung, Ausweise oder den Gebrauch der Symbole berühren, ist jedoch zusätzlich erforderlich, dass innerhalb dieser Mehrheit auch diejenigen Abgeordneten, die nicht der Bevölkerungsmehrheit in Mazedonien angehören, eine Mehrheit bilden (System der doppelten einfachen Mehrheit bzw. sog. Badinter-Mehrheit⁶⁷). Durch diese Regelung soll verhindert werden, dass Abgeordnete der albanischen Bevölkerungsgruppe überstimmt werden. Zugleich soll ausgeschlossen werden, dass die Arbeit des Parlaments durch eine Blockade der albanischen Parlamentarier behindert wird; daher wurde das „System der doppelten einfachen Mehrheit“ auf einige wenige Politikbereiche begrenzt. Damit spiegelt diese Regelung den nach der Ohrider Rahmenvereinbarung gefundenen Kompromiss zwischen der Forderung der Albaner nach einem absoluten Vetorecht bei allen politischen Entscheidungsprozessen und der das Vetorecht ablehnenden Haltung der Mazedonier wider. Im Hinblick auf die konkrete Auslegung der im Amendement X aufgeführten Politikbereiche werden sich im Rahmen von Kompetenzstreitigkeiten und Normenkontrollen für das Verfassungsgericht höchst interessante Abgrenzungs- und Definitionsfragen ergeben.⁶⁸ So ist beispielsweise unklar, welche Gesetzesentwürfe den Gebrauch der Sprache betreffen oder ob auch die derzeit fünf Parlamentarier, die nicht der albanischen Volksgruppe angehören, eine derartige „doppelte einfache Mehrheit“ herbeiführen können. Anlässlich der Ernennung bzw. Ablehnung der Ernennung von zwei Staatsanwälten hat das Verfassungsgericht entschieden, dass das mit Amendement X eingeführte System der doppelten einfachen Mehrheit jedenfalls nicht auf die Ernennung von Staatsanwälten gemäß Art. 106 Abs. 3 Verfassung a.F. Anwendung findet und eine Grundrechtsbeschwerde wegen der Verletzung des Verbots der Diskriminierung aufgrund politischer Überzeugung und nationaler Herkunft unbegründet ist.⁶⁹

Die Regelungstechnik einer in der Mehrheit der Abgeordneten enthaltenen „Mehrheit der Minderheit“ findet sich auch bei der Wahl des Ombudsmannes⁷⁰ im Amendement XI zu Art. 77 Verfassung wieder, wonach die Wahl mit Mehrheit der Parlamentarier nur dann erfolgreich ist, wenn sich innerhalb dieser Mehrheit der Abgeordneten auch die

⁶⁶ Vgl. hierzu auch *Klimovski*, *Ustavno pravo*, S. 401 und den Beschluss des Verfassungsgerichts in der Rechtssache U Nr. 62/2008 vom 12.11.2008, www.ustavensud.gov.mk (odlučki i rešenija).

⁶⁷ Die doppelte Mehrheit betrifft einerseits die Mehrheit aller Parlamentsabgeordneten (darunter ist vor allem die Mehrheit der Abgeordneten angesprochen, die die mazedonische Bevölkerungsmehrheit repräsentiert) und andererseits die Mehrheit aller Abgeordneten, die die Bevölkerungsminoritäten (einschließlich der albanischen Bevölkerung) repräsentiert. Die einfache Mehrheit ist in Abgrenzung zur qualifizierten (z.B. 2/3-) Mehrheit zu sehen; vgl. hierzu auch den Beschluss in der Rechtssache U Nr. 137/2004 vom 10.11.2004, www.ustavensud.gov.mk (odlučki i rešenija).

⁶⁸ Vgl. hierzu z.B. auch den Beschluss in der Rechtssache U Nr. 42/2007 vom 4.7.2007, www.ustavensud.gov.mk (odlučki i rešenija).

⁶⁹ Vgl. hierzu das Urteil in der Rechtssache U Nr. 77/2003 v. 9.7.2003, www.ustavensud.gov.mk (odlučki i rešenija).

⁷⁰ Naroden Pravobranitel (oder aber auch: Parlamentaren Tužitelj; Parlamentaren Povernik; medijator).

Mehrheit derjenigen Parlamentarier befindet, die nicht die Bevölkerungsmehrheit in Mazedonien repräsentiert.⁷¹ Damit hat die albanische Bevölkerungsgruppe im Gegensatz zu den anderen in der Präambel der Verfassung (einschließlich Amendement IV) genannten Minderheiten und konstituierenden Nationen auch hinsichtlich der Wahlmodalitäten bei Verfassungsorganen ein echtes Vetorecht erhalten.

Beschlussfähig ist das Parlament, wenn mindestens ein Drittel aller Abgeordneten, d.h. bei derzeit 120 Abgeordneten mindestens 40 Parlamentarier anwesend sind (Art. 69 Verfassung), sofern die Verfassung keine besondere Mehrheit verlangt. Das Gericht führt hierzu aus, dass das Gesetz mit der durch Amendement X verlangten Mehrheit, d.h. vorliegend von 83 der 120 Abgeordneten verabschiedet worden sei, womit das Gesetz formell ordnungsgemäß zustande gekommen sei.

Auch in materieller Hinsicht sei das Gesetz nicht zu beanstanden. Es entspräche der einschlägigen verfassungsgerichtlichen Praxis, dass die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts, völkerrechtliche Verträge auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung zu überprüfen, verneint werde. Dies falle vielmehr im Rahmen der Verabschiedung des innerstaatlichen Ratifikationsgesetzes in die Zuständigkeit des Parlaments. Soweit der völkerrechtliche Vertrag durch das Ratifikationsgesetz in innerstaatliches Recht umgesetzt sei, werde es Bestandteil der mazedonischen Rechtsordnung und – dies hatte das Verfassungsgericht in der Vergangenheit noch nicht in dieser Unmissverständlichkeit zum Ausdruck gebracht – unmittelbar vollstreckbar.

Unabhängig davon sei das Gericht nach den eingangs genannten Verfassungsvorschriften nicht befugt, den in Rede stehenden völkerrechtlichen Vertrag am Maßstab der Verfassung zu überprüfen.⁷² Auch mit dieser Aussage folgt das Gericht seiner bisherigen Rechtsprechung. Formelle Gesetze im Sinne der Bestimmungen über die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts seien zwar auch die Ratifikationsgesetze. Weder die Verfassung noch die Geschäftsordnung des Verfassungsgerichts räume aber dem Verfassungsgericht die Kompetenz zur Überprüfung völkerrechtlicher Verträge auf ihre Verfassungsmäßigkeit ein.⁷³

Das Gericht kann zwar nach Auffassung mazedonische Verfassungsrechtler⁷⁴ gegenüber dem Parlament im Stadium der Verhandlungen zur Verfassungsmäßigkeit eines völkerrechtlichen Vertrags Stellung nehmen. Das Parlament ist an diese Stellungnahme jedoch nicht gebunden. Infolge dieser Regelungslücke besteht die Gefahr, dass sich Mazedonien im Außenverhältnis völkerrechtlich zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichtet, das im Innenverhältnis der Verfassung widerspricht.⁷⁵

⁷¹ Die höchst komplizierte und gleichermaßen juristisch interessante Konstruktion der „doppelten einfachen Mehrheit“, der „Mehrheit der Minderheit“ bzw. Badinter-Mehrheit ist auch bei der Wahl der Richter des Verfassungsgerichts wieder zu finden, vgl. hierzu bereits die obigen Ausführungen.

⁷² Rdn. 5 der Entscheidung.

⁷³ Vgl. auch *Mukoska-Čingo*, Ustavno sudstvo (Verfassungsgerichtsbarkeit), S. 248. Anders ist die Lage in Bulgarien, wo die Verfassung in Art. 149 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 1 eine Aussage zur Verfassungsmäßigkeit von völkerrechtlichen Verträgen trifft und dem bulgarischen Verfassungsgericht die Möglichkeit eröffnet, einen völkerrechtlichen Vertrag vorbeugend – d.h. vor seiner Ratifikation durch das Parlament – auf seine Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen.

⁷⁴ Ebenda.

⁷⁵ Dieses Problem wird in der mazedonischen Verfassungsrechtsliteratur zwar erkannt; eine Lösung wird hingegen nicht vorgeschlagen; die Entscheidung wird vielmehr dem Verfassungsgericht überlassen, siehe z.B. *Mukoska-Čingo*, Ustavno sudstvo (Verfassungsgerichtsbarkeit), S. 248 f.

Im Schrifttum wird teilweise eine Zuständigkeit des Verfassungsgerichts im Wege einer ungeschriebenen Kompetenzzuweisung (Kompetenz kraft Natur der Sache bzw. Kompetenz kraft Sachzusammenhangs⁷⁶) angenommen; dies kann aber mangels Regelungslücke aufgrund der erweiterten Auslegung des Art. 110/1 Verfassung im Hinblick auf Ratifikationsgesetze nur subsidiär zur Anwendung kommen. In der Praxis hat es das Verfassungsgericht bislang immer abgelehnt, einen völkerrechtlichen Vertrag am Maßstab der Verfassung zu prüfen. Beispielhaft ist insofern die Rechtsprechung zum Vertrag über die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der Republik Slowenien, der nur der Verfassungsmäßigkeitskontrolle unterworfen wurde, weil er zwar im Amtsblatt veröffentlicht wurde,⁷⁷ jedoch weder ein Ratifikationsgesetz verabschiedet noch ein Erlass zur Verkündung des Ratifikationsgesetzes vorhanden war. Zudem wies das Gericht darauf hin, dass auch nicht erkennbar sei, welches Organ der Republik Mazedonien den Vertrag unterzeichnet habe.⁷⁸ Letztlich hat das Verfassungsgericht seine bereits 1998 erstmals geäußerte Auffassung bestätigt und weiterentwickelt.

Die Frage, ob die Regierung zum Abschluss der völkerrechtlichen Vereinbarung überhaupt zuständig war oder ob der Vertrag vom Staatspräsidenten hätte unterzeichnet werden müssen, wurde dementsprechend im Urteil vom 23. Dezember 2009 nicht angesprochen. Gemäß Art. 119 Verfassung ist grundsätzlich der Präsident (Abs. 1) und nur subsidiär die Regierung (Abs. 2) für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge zuständig. Dieses Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis wird jedoch durch das Gesetz über den Abschluss, die Ratifikation und Umsetzung internationaler Verträge⁷⁹ ins Gegenteil gekehrt,⁸⁰ indem die völkerrechtliche Vertragsschlusskompetenz nahezu in allen relevanten Rechtsgebieten der Regierung zugesprochen wird (so insbesondere Art. 3 Abs. 2 dieses Gesetzes). Dem Präsidenten wurde die völkerrechtliche Vertragsschlusskompetenz lediglich in „Fragen im Zusammenhang mit der Grenze der Republik, mit dem Beitritt zu Allianzen oder Gemeinschaften und anderer internationaler Verträge, die nach dem Völkerrecht Staatsoberhäupter abschließen“, zugesprochen.

Das Gericht wies aber das Vorbringen der Antragsteller zurück, Art. 74 Abs. 1 Verfassung sei verletzt worden. Weder mit dem Ratifikationsgesetz noch mit dem Vertrag gehe eine Veränderung der Grenzen einher. Vielmehr folge sowohl aus dem Wortlaut als auch aus der Entstehungsgeschichte, dass im Vertrag und in Art. 2 des Ratifikationsgesetzes die „physische Demarkation“ (Nachzeichnung)⁸¹ der Grenze von Mazedonien und dem Kosovo verfolgt werde und keine Veränderung der Grenze beabsichtigt sei. Vielmehr sei mit dieser Vereinbarung der Vorschlag des Art. 3 Annex VIII zur Lösung der Statusfrage des Kosovo vom 26. März 2007 implementiert worden. Implementiert worden sei ferner der laut Vertrag vom 23. Februar 2001 vorgesehene Prozess zur Lösung der Grenzstreitigkeiten. Denn das Ratifikationsgesetz diene der Verbesserung der Beziehungen zwischen beiden Staaten und der genauen Festlegung der Staatsgrenze zwischen der Repub-

⁷⁶ So zumindest *Mukoska-Čingo*, Ustavno sudsvo (Verfassungsgerichtsbarkeit), S. 532.

⁷⁷ Siehe SV RM Nr. 13/1992.

⁷⁸ Beschluss in der Rechtssache U Nr. 24/1998 v. 13. Mai 1998, www.ustavensud.gov.mk (odluki i rešenija).

⁷⁹ Gesetz über den Abschluss, die Ratifizierung und die Durchführung von internationalen Verträgen vom 22.1.1989, SV RM Nr. 5/1998 vom 30.1.1998, S. 266, Pos. 90; dt. Übers., in: Brunner (Fn. 45), Dok. 1. 2. c.

⁸⁰ Vgl. dazu auch die Einführung von *Schrameyer* zum Gesetz, ebenda Dok. 1. 2. c.

⁸¹ Das Gericht führte hierzu wie folgt aus: физичка демаркација (одбележување).

lik Mazedonien und der damaligen Bundesrepublik Jugoslawien.⁸² Auch dieser Prozess sei vom Parlament ordnungsgemäß und unter Einhaltung der in Art. 69 Verfassung enthaltenen Verfassungsvorgaben gebilligt worden, und zwar ebenfalls mit einfacher Mehrheit der anwesenden Abgeordneten, womit die Weiterentwicklung und Ratifikation des letzten Vertrags auch keiner qualifizierten Mehrheit des Parlaments bedürfe.

Des Weiteren würden durch das Ratifikationsgesetz auch keine zwischenstaatlichen Beziehungen zwischen Mazedonien und Kosovo geregelt. Dieses geschehe vielmehr durch den völkerrechtlichen Vertrag, der aus den genannten Gründen keiner Prüfung des Verfassungsgerichts unterliege. Das Verfassungsgericht sei auch nicht zuständig, den Vertragsinhalt auszulegen. Seine Verfassungsmäßigkeit sei bereits vom Parlament im Rahmen der Verabschiedung des Ratifikationsgesetzes festgestellt worden. Das Verfassungsgericht könne lediglich prüfen, ob das Ratifikationsgesetz formell und materiell verfassungsmäßig sei. Dies sei der Fall. Insbesondere könne auch kein Verstoß gegen Amendement X zur Verfassung festgestellt werden.⁸³

VIII. Das Sondervotum des Verfassungsrichters *Igor Spirovski*

Dissentierende Richter können – wie deutsche Verfassungsrichter gemäß § 30 Abs. 2 BVerfGG, anders als die Mitglieder des französischen Verfassungsrats⁸⁴ – ihre abweichende Rechtsauffassung in einem Sondervotum⁸⁵ niederlegen (Art. 25 Abs. 6 GO VerfG⁸⁶). Im Gegensatz zur Zeit vor 1991 können sie im „Bulletin des Gerichts“ und im Amtsblatt der Republik Mazedonien im Anschluss an die Entscheidung abgedruckt werden. Auch die amtliche Sammlung der Entscheidungen und Beschlüsse des Verfassungsgerichts⁸⁷ kann Sondervoten enthalten. Bis 1997 wurde hiervon kaum Gebrauch gemacht.⁸⁸ Wurden dennoch einzelne Sondervoten veröffentlicht, betrafen sie nur selten politisch brisante Entscheidungen.⁸⁹

Allgemein ist in Westeuropa die Tendenz festzustellen, dass in den Sondervoten eine gründlichere Aufbereitung der rechtlichen Probleme als in der Mehrheitsentscheidung erfolgt. So verhält es sich auch beim Urteil des Verfassungsgerichts vom 23. Dezember 2009, dem Verfassungsrichter Igor Spirovski gemäß Art. 25 Abs. 6 GO VerfG sein Sondervotum hinzugefügt hat.⁹⁰ Der Verfassungsrichter, der schon durch mehrere Sondervoten in Erscheinung getreten ist, kritisiert zunächst die mangelhafte Aufklärung des Sachverhalts. Auf der Sitzung des Verfassungsgerichts am 23. Dezember 2009 habe aufgrund

⁸² SV RM Nr.19/2001.

⁸³ Rdn. 5 und 6 der Entscheidung.

⁸⁴ Vgl. www.conseil-constitutionnel.fr/langues/allemand/all.htm.

⁸⁵ Izdvoeno mišljenje po predmetu.

⁸⁶ SV RM Nr. 70/1992.

⁸⁷ Odluki i rešenija na ustavniot sud na Republika Makedonija, Urteile und Beschlüsse des Verfassungsgerichts der Republik Mazedonien.

⁸⁸ Z.B. Urteil in der Rechtssache U Nr. 39/1993 vom 9.9.1993, www.ustavensud.gov.mk (odluki i rešenija). Vgl. dazu auch die Untersuchung von Schrameyer, WGO – MfOR 1997, 251 (263), der jedoch die Auffassung vertritt, dass Sondervoten bis 1995/96 überhaupt nicht veröffentlicht worden sind.

⁸⁹ Vgl. beispielsweise zuletzt das Sondervotum des Verfassungsrichters *Igor Spirovski* vom 4.3.2009 (Thema: Urbanisierungsplan) zum Beschluss in der Rechtssache U Nr. 154/2008 vom 25.2.2008, www.ustavensud.gov.mk (odluki i rešenija).

⁹⁰ Das Sondervotum ist im Anschluss an die Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 23.12.2009 unter Rdn. 8 abgedruckt.

der vorliegenden Beweismittel nicht beantwortet werden können, ob durch den ratifizierten Vertrag die Grenze verändert wird oder nicht. Diese Feststellung sei jedoch eine entscheidungserhebliche Tatsache, ohne deren Klärung das Verfassungsgericht nicht habe entscheiden dürfen. Beanstandet wurde, dass sich das Gericht mit der Überschrift des Vertrags und des Ratifikationsgesetzes „physische Demarkation“ begnügt und keine weiteren Feststellungen getroffen habe. Auch wenn der Mehrheitsauffassung zuzustimmen sei, dass die Überschrift „physische Demarkation“ suggeriere, dass keine Veränderung der Grenze erfolge, so besage der Inhalt des Vertrags und des Ratifikationsgesetzes jedoch etwas anderes. Denn inhaltlich spreche der Vertrag von einer „Veränderung der Grenzlinie“ in bestimmten Gebieten. Die Diskrepanz zwischen Überschriften sowie Vertrags- und Gesetzesinhalt sei nur durch Prüfung der topografischen Karten und Einholung eines Sachverständigengutachtens mit entsprechender mündlicher Erläuterung zu beheben gewesen.

Infolge dieser „Doppeldeutigkeit“ habe er sich nicht zu der Aussage durchringen können, dass es sich lediglich um eine „physische Demarkation“ und keine Veränderung der Grenze handele. Damit seien aber auch die sich hieran anschließenden Fragen der Zuständigkeit, des Verfahrens und insbesondere der materiellen Verfassungsmäßigkeit nicht zu beantworten. Zuzustimmen sei weder der künstlich („mechanisch“) durch das Verfassungsgericht vollzogenen Abgrenzung zwischen Vertrag und Ratifikationsgesetz noch der Auffassung, das Verfassungsgericht dürfe die Vereinbarkeit des Ratifikationsgesetzes nur unter dem Gesichtspunkt der Art und Weise seines Zustandekommens und der Einhaltung von Verfahrensvorschriften prüfen, jedoch keine inhaltliche (materiell-rechtliche) Prüfung vornehmen. Denn mit der Ratifikation würden die völkerrechtlichen Verträge gemäß Art. 118 Verfassung Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung und könnten nicht mehr durch Gesetz geändert werden. Auch der Hinweis des Gerichts auf die Prüfung völkerrechtlicher Verträge durch das Parlament im Rahmen des Ratifizierungsverfahrens sei nicht weiterführend. Denn auch diese Rechtsfragen seien nur dann relevant, wenn die eingangs genannte Frage geklärt sei und seien im Übrigen auch ausreichend geklärt. Mit seiner Entscheidung habe das Gericht in letzter Konsequenz die bestehende Grenze der Republik Mazedonien nachgezeichnet und damit Fragen aufgeworfen, die es nicht abschließend geklärt habe, womit ein „neuer Kontext“ eröffnet worden sei.

Die Verfassung verlange in Art. 74 für die Änderung der Republiksgrenzen und in Art. 120 für den Beitritt zu einer Union – aktuell den Beitritt zur Europäischen Union – oder einer Gemeinschaft mit anderen Staaten eine qualifizierte Zweidrittelmehrheit aller Abgeordneten bzw. für den Fall eines Referendums die Mehrheit der Wahlberechtigten. Da beide Verfassungsvorschriften Aussagen über die zwischenstaatlichen Beziehungen Mazedoniens enthielten und auch die Vertragsstaaten Mazedoniens Klarheit über die innerstaatliche Wirkung des Vertrages haben müssten, sei es erforderlich, den Vertrag inhaltlich zu prüfen. In letzter Konsequenz könne sogar angenommen werden, dass mit dem Abschluss und der Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages die Grenze verändert werde bzw. Mazedonien einer Gemeinschaft mit anderen Staaten, namentlich der EU, beitrete. Die entscheidende Feststellung, die sich aus der Auslegung dieser beiden Verfassungsvorschriften ergebe, sei, dass die Republik Mazedonien allein durch Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags weder die Grenze ändern noch einer Staatengemeinschaft beitreten könne. Werde ein derartiger völkerrechtlicher Vertrag entgegen den Verfassungsvorgaben geschlossen und ratifiziert, so könne dem Vertrag keine Rechtswirkung zugesprochen werden, weil er in letzter Konsequenz nicht demokratisch im Wege eines Referendums legitimiert sei.

In diesem Zusammenhang sei nicht entscheidend, ob zwischen Ratifikationsgesetz und Vertrag differenziert werden müsse oder das Verfassungsgericht für die Prüfung zuständig sei, sondern entscheidend, ob die Grenze (das Staatsgebiet als grundlegendes Fundament eines Staates) verändert werde oder ein Beitritt zu einer Gemeinschaft erfolge, der wiederum einem grundlegenden Prinzip der Staatsgewalt – nämlich dem Transfer von (Teilen) staatlicher Souveränität – einhergehe und in Übereinstimmung mit den Vorgaben der Verfassung durchgeführt worden sei. Gegenüber einer derartigen Entscheidung über die fundamentalen Prinzipien der Staats- und Verfassungsordnung habe sich das Gericht nicht auf formelle Gesichtspunkte zurückziehen dürfen. Vielmehr habe das Gericht die Rechtsnatur der Regierungsentscheidungen, des Vertrags und des Ratifikationsgesetzes sorgfältiger untersuchen und so die in Art. 110 Verfassung genannten Kompetenzen vollständig und umfassend erfüllen müssen. Denn es habe die absolute Zuständigkeit, darüber zu entscheiden, ob ein „Akt“, mit dem die Grenze verändert oder der Beitritt zur EU vollzogen werde, verfassungsmäßig sei, und habe diesen „Akt“ im Fall der Verfassungswidrigkeit für nichtig bzw. unwirksam zu erklären, und zwar abhängig davon, ob die von der Verfassung vorgeschriebene „Prozedur“ eingehalten worden sei. Danach sei auch dann, wenn ein Ratifikationsgesetz formell verfassungsgemäß zustande gekommen und mit der notwendigen Mehrheit verabschiedet worden sei, weiter die Verfassungsmäßigkeit der Art und Weise der Grenzänderung (sofern diese geändert wurde) oder des Beitritts zu einer Gemeinschaft zu prüfen. Davon werde auch der vorliegende völkerrechtliche Vertrag erfasst.

Art. 74 und 120 Verfassung enthielten folglich nicht nur (bloße) Formvorschriften, sondern hätten auch einen materiell-rechtlichen Gehalt, womit bestimmte Materien einem erhöhten Zustimmungsvorbehalt unterlägen. Dies setze aber voraus, dass vorher umfassend geprüft werde, ob eine derartige Materie betroffen sei. Dies sei im vorliegenden Fall nicht erfolgt, so dass der in der Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 23. Dezember 2009 zum Ausdruck gebrachten Rechtsauffassung entgegenzutreten sei.

IX. Die Folgen der Entscheidung

Wie allein das Sondervotum des Verfassungsrichters Igor Spirovski zeigt, ist die Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 23. Dezember 2009 unter verfassungsrechtlichen Aspekten angreifbar, da sich die Entscheidung im Wesentlichen auf die Wiederholung von Verfassungsvorschriften und auf formelle Überlegungen beschränkt. Aus verfassungsrechtlicher und rechtsdogmatischer Sicht wäre es wünschenswert gewesen, wenn das Gericht auf die angesprochenen Gesichtspunkte eingegangen wäre. Dies ist leider – fast schon traditionsgemäß – nicht erfolgt.

Politisch ist die Entscheidung jedoch zu begrüßen, weil sie einen weiteren Meilenstein für die Integration Mazedoniens in die Europäischen Union bedeutet und die Grundlage für die Bemühungen der mazedonischen Regierung schafft, so schnell wie möglich mit den Beitrittsverhandlungen zur Aufnahme in die Europäische Union zu beginnen.

Im Unterschied zu Kroatien und dessen Grenzstreit mit dem EU-Mitglied Slowenien hat Mazedonien seine Grenzstreitigkeiten beigelegt, sich beiläufig der von den meisten EU-Staaten geforderten Anerkennung der Unabhängigkeit der Republik Kosovo angeschlossen und zuletzt mit der Entsendung von *Stojan Karajanov*⁹¹ als Mazedoniens Bot-

⁹¹ Vgl. den Internetauftritt des mazedonischen Außenministeriums unter <http://www.mfa.gov.mk/default1.aspx?ItemID=270>.

schafter in Prishtina guten Willen gezeigt. Es bleibt zu hoffen, dass die Staaten der EU diesen guten Willen mit der baldigen Aufnahme von Beitrittsverhandlung honorieren und nicht – wie es schon 1991 mit der zwischenzeitlichen Ablehnung der völkerrechtlichen Anerkennung der Fall war – Kroatien erneut den Vorzug geben.

Größtes Hindernis eines Beitritts Mazedoniens in die EU ist – wie das griechische Veto zum NATO-Beitritt Mazedoniens in Bukarest im April 2008 zeigt – sicherlich der nicht gelöste Namensstreit, der sich anscheinend zu einer *never ending story* entwickelt hat. Aber auch hier bleibt zu hoffen, dass die dauerhaften Bemühungen Mazedoniens, die NATO und EU-Beitrittskriterien selbst unter Inkaufnahme einer Verschlechterung der Beziehungen zum Nachbarn Serbien, von dem Mazedonien nach wie vor nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich abhängig ist, zu erfüllen, mit der baldigen Aufnahme von Beitrittsverhandlungen belohnt werden.