

Die Glaubens-, Religions-, und Gewissensfreiheit in Mazedonien und die Rechtsprechung des mazedonischen Verfassungsgerichts

I. Einführung

Die Glaubens- Religions- und Gewissensfreiheit ist ähnlich wie in Deutschland¹ auch in Mazedonien eines der zentralen Grund- und Menschenrechte. Religionsfreiheit bedeutet, dass niemand aufgrund seiner religiösen Überzeugung oder einer Gewissensentscheidung diskriminiert werden darf. Die Religionsfreiheit, die insbesondere in der Freiheit eines Einzelnen bzw. einer Gruppe von Menschen besteht, seine Glaubensüberzeugung oder sein weltanschauliches Bekenntnis frei zu bilden, dafür zu werben, einer Religionsgemeinschaft anzugehören und seine Religion bzw. Weltanschauung ungestört auszuüben sowie entsprechend zu handeln und beispielsweise kultische Handlungen auszuüben, rückte in den letzten Monaten nach zwei Entscheidungen des Verfassungsgerichts wieder in den Fokus der mazedonischen Öffentlichkeit.

Zwar wird in Mazedonien nicht selten die Forderung nach einer Stärkung der christlichen Religion durch die mazedonische Verfassung erhoben. Diese ist jedoch angesichts der multiethnischen Zusammensetzung und der starken albanischen Minderheit mit ihrer islamischen Glaubensgemeinschaft gescheitert, auch wenn im Alltag die religiöse Orientierung der Mazedonier hin zum orthodoxen Christentum insbesondere in den letzten Jahren stark zugenommen und sich vor allem im Bau religiöser Prestigeobjekte manifestiert hat. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang die Errichtung des sog. „Milleniumskreuzes“ auf dem Berg von Vodno, einem südlichen Stadtteil von Skopje, das auch einen europäischen Architekturpreis bekommen² und seit 2001 zahlreiche Nachahmungen in anderen makedonischen Städten – z. B. in Štip oder Strumica – gefunden hat. Zu nennen sind auch die in *Ljupčo Georgievskis* Regierungszeit neu errichteten Kirchen und Klöster in Zentralmakedonien und der zuletzt geplante Bau einer großen orthodoxen Kirche in Skopje, mit deren bauplanungsrechtlichen Grundlagen sich auch das mazedonische Verfassungsgericht im 1. Quartal des Jahres 2009 auseinandersetzen musste.

Darüber hinaus stand nach 2003 vor allem der Religionsunterricht an staatlichen Schulen und die weltanschaulich-religiöse Neutralitätspflicht des Staates erneut auf dem verfassungsgerichtlichen Prüfstand.

¹ Vgl. Art. 4, 12 a Abs. 2 und 140 Grundgesetz (GG) in Verbindung mit Art. 136 Abs. 1, 3 und 4, Art. 137 Abs. 2, 3 und 7 der Weimarer Reichsverfassung (WRV).

² *Oschlies*, Makedonien 2001-2004, S 286.

II. Historische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen der Religionsfreiheit in Mazedonien

Die sozialistische Weltanschauung war im ehemaligen Jugoslawien untrennbar mit einem atheistischen Gedankengut und der Ablehnung von Religion und Glauben verbunden. Obwohl die jugoslawische Bundesverfassung und die jeweiligen Verfassungen der sechs Republiken und der zwei autonomen Provinzen Kirchen und Glaubensgemeinschaften formell nicht ausdrücklich verboten haben, wurden offene, religiöse Aktivitäten in der jugoslawischen Gesellschaft nicht akzeptiert. Daraufhin wurden vor allem in den ländlichen Regionen Gottesdienste hinter verschlossenen Türen abgehalten. Eine Renaissance erlebten Kirche, Glaube und Religion in Mazedonien nach dem Zerfall des sozialistischen Jugoslawien im Jahr 1991; dies führte insbesondere zur „Wiederbelebung“ der mazedonisch-orthodoxen Kirche (*Makedonska Pravoslavna Crkva* = MPC). Dem folgte ein jahrelanger Streit über die Autonomie der MPC und ihres serbisch-orthodoxen Pendant, der sich nach der Unterzeichnung verschiedener Verträge in den letzten Jahren ein wenig entspannte. Wie schon im Rahmen der Auseinandersetzungen zur Europäischen Verfassung gab es auch in Mazedonien Diskussionen über die Abkehr von der strikten religiösen Neutralität des Staates und von der Trennung von der Kirche hin zu der Aufnahme eines (christlichen) Gottesbezugs in die Verfassung.³ Die Aufnahme des Gottesbezugs und das Bekenntnis zur „christlich-abendländischen Kultur“ konnte letztendlich aber weder auf europäischer Ebene noch in Mazedonien verwirklicht werden.

III. Die Grundlagen der Glaubens-, Religions- und Gewissensfreiheit in der mazedonischen Verfassung von 1991

Die auf internationaler Ebene in Art. 18 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte,⁴ in Art. 18 und 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt)⁵ und Art. 14 der Kinderrechtskonvention⁶ niedergelegte Religionsfreiheit hat in der mazedonischen Verfassung von 1991⁷ in Art. 19 Eingang gefunden.

Der Abschnitt der Kommunikationsgrundrechte in der Verfassung, zu denen aufgrund der Systematik auch die Glaubens- und Religionsfreiheit gezählt werden dürften, beginnt mit der Meinungs-, Gewissens-, und Informationsfreiheit (Art. 16 Verfassung). Neben den bereits genannten grundlegenden Kommunikationsgrundrechten enthält dieser Abschnitt der Verfassung auch spezielle Ausprägungen der Kommunikationsgrundrechte

³ Vgl. *Mukoska – Čingo*, Ustavno sudstvo (Verfassungsgerichtsbarkeit), S. 544.

⁴ Vgl. die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in 24 Sprachen, einzusehen unter: <http://librivox.org/the-universal-declaration-of-human-rights-by-the-united-nations>.

⁵ Der englische Originaltext des völkerrechtlichen Vertrages kann unter: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm eingesehen werden; eine deutsche Übersetzung findet sich unter: <http://institut.fuermenschenrechte.de/dav/Bibliothek/Dokumente/UNDokumente%20deutschsprachig/ICCPR.pdf>.

⁶ Vgl. <http://www.national-coalition.de/pdf/UN-Kinderrechtskonvention.pdf>.

⁷ Sluzben Vesnik Nr. 52/1991, S. 805, Pos. 998; deutsche Übersetzung in: *Brunner*, VSO–Makedonien, Dok. I. 1. und in *Cobanov*, Verfassungsgerichtsbarkeit und Verfassungsrechtsentwicklung in Makedonien, Anhang, Teil I.

(Recht auf Gegendarstellung und Richtigstellung in den Massenmedien⁸ sowie Recht auf Schutz der Informationsquelle) und das Zensurverbot. Das Briefgeheimnis (Art. 17 Verfassung), das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 18 Verfassung) und die Glaubens- und Religionsfreiheit (Art. 19 Verfassung),⁹ die im Folgenden eingehender betrachtet werden soll, vervollständigen den Abschnitt über die Kommunikationsgrundrechte.

Die Verfassung enthält neben ihrer Präambel in ihren neun Kapiteln 134 Artikel und nach dem Stand von Mitte 2009 nunmehr 30 Verfassungszusätze (sog. Amendements)¹⁰ und ist somit wesentlich schlanker als die sozialistischen Verfassungen Mazedoniens aus den Jahren 1945, 1963 und 1974. Die neue Verfassung von 1991 wurde bis heute insgesamt fünfmal novelliert.¹¹ Die dritte und mit ihren insgesamt 15 Änderungen (Amendements IV–XVIII) umfangreichste Verfassungsnovellierung vom 20. November 2001 erfolgte zur verfassungsrechtlichen Implementierung der im Rahmenvertrag von Ohrid¹² getroffenen Vereinbarungen zur Stärkung der Rechte der albanischen Bevölkerung¹³ und anderer islamischer Minderheiten.

In diesem Zusammenhang wurde auch die in Art. 19 Verfassung enthaltene Religionsfreiheit durch das Amendement VII geändert.

Art. 19 Verfassung hatte vor der Änderung durch das Amendement VII noch folgenden Wortlaut:

- (1) *Die Freiheit des Glaubensbekenntnisses wird garantiert.*
- (2) *Die freie und öffentliche, individuelle oder gemeinschaftliche Glaubensausübung wird garantiert.*
- (3) *Die Makedonische Orthodoxe Kirche, die sonstigen Religionsgesellschaften und religiösen Gruppen sind vom Staat getrennt und vor dem Gesetz gleich.¹⁴*
- (4) *Die Makedonische Orthodoxe Kirche, die sonstigen Religionsgesellschaften und religiösen Gruppen sind bei der Gründung religiöser Schulen und sozialer und wohltätiger Einrichtungen nach dem gesetzlich vorgesehenen Verfahren frei.¹⁵*

⁸ Z.B. beschäftigte sich das VerfG mit dem Recht auf Gegendarstellung in der Entscheidung des VerfG in der Rs. U Nr. 27/1992 vom 15.4.1992 = www.usud.gov.mk (odluki I rešenija), in der es eine Grundrechtsbeschwerde wegen Unzuständigkeit zurückweisen musste; vgl. zur Medienfreiheit in Makedonien auch *Ordanoski*, How to print the Freedom of the Press?, Südosteuropa-Mitteilungen 2002, S. 76 ff.

⁹ Die Änderung des Art. 19 Abs. 3 Verfassung durch die Aufwertung der islamischen (und anderer) Religionsgemeinschaften in Form ihrer Aufnahme in die enumerative Aufzählung des Art. 19 Abs. 3 Verfassung im Wege der Einführung des Amendements VII wurde bereits ausführlich erläutert.

¹⁰ Es ist zu erwarten, dass die mazedonische Verfassung noch weitere Verfassungszusätze in Form von Amendements erhält, dies insbesondere im Anschluss an die Rahmenvereinbarungen von Ohrid (vgl. zu den Rahmenvereinbarungen ausführlich: *Brunnbauer*, Südosteuropa 2001, S. 346 ff.) und im Zuge der europäischen Integration.

¹¹ Zu Amendement I und II vgl. Služben Vesnik Nr. 1/1992; zu Amendement III Služben Vesnik Nr. 31/1998; zu Amendements IV–XVIII Služben Vesnik Nr. 91/2001; zu Amendement XIX Služben Vesnik Nr. 84/2003; zu Amendements XX–XXX Služben Vesnik Nr. 107/2005.

¹² Die authentische englische Fassung des Rahmenabkommens von Ohrid ist unter <http://www.president.gov.mk/eng/info/dogovor.htm> einzusehen; vgl. aber auch *Schrameyer*, Der Vertrag von Ohrid, ein Sieg der Vernunft, in: Monatshefte für Osteuropäisches Recht 2001, S. 321 ff.

¹³ Das VerfG lehnte mit Beschluss in der Rs. U Nr. 188/2001 vom 24.10.2001 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija) eine Überprüfung der Entwürfe für die Amendements IV–XVIII ab.

¹⁴ Punkt 1 des Amendements VII ersetzt Art. 19 Abs. 3 der Verfassung.

Mit dem Amendement VII¹⁶ wurden die Absätze 3 und 4 der Vorschrift geändert; sie haben nunmehr folgenden Wortlaut:

„1. Sowohl die Makedonische Orthodoxe Kirche¹⁷ als auch die Islamische Glaubensgemeinschaft in Makedonien, die Katholische Kirche, die Evangelisch-Methodistische Kirche, die Jüdische Glaubensgemeinschaft und andere Glaubensgemeinschaften und religiöse Gruppen sind vom Staat getrennt und vor dem Gesetz gleich.

2. Sowohl die Makedonische Orthodoxe Kirche als auch die Islamische Glaubensgemeinschaft in Makedonien, die Katholische Kirche, die Evangelisch-Methodistische Kirche, die jüdische Glaubensgemeinschaft und andere Glaubensgemeinschaften und religiöse Gruppen sind frei in der Bildung von religiösen Schulen, von sozialen und gemeinnützigen Einrichtungen im gesetzlich festgelegten Verfahren.

3. Durch Punkt 1 dieses Amendements wird Art. 19 Abs. 3 und durch Punkt 2 wird Art. 19 Abs. 4 der Verfassung der Republik Makedonien ersetzt.“

Die Glaubens- und Gewissensfreiheit¹⁸ des Art. 19 Verfassung, der zunächst lediglich die makedonisch-orthodoxe Kirche und „andere Kirchen“ aufgeführt hatte, wurde nach der Forderung der (albanisch-)islamischen Bevölkerung mit dem Amendement VII zur Verfassung 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 Rechten¹⁹ ausgestattete Religionsgemeinschaften an.

IV. Verfassungsgerichtliche Rechtsweggarantien zum Schutz der Religionsfreiheit in Mazedonien

In den meisten Verfassungsordnungen, die die Institution der Verfassungsgerichtsbarkeit kennen, sind die Verfahren zum Schutz von Grund- und Menschenrechten bei den Verfassungsgerichten meist als sog. Verfassungs- oder Grundrechtsbeschwerden²⁰ ausgestaltet und dienen als Mittel des individuellen Grundrechtsschutzes. So ist die primäre Zweckbestimmung der (abstrakten und konkreten) Normenkontrolle nicht der (individuelle) Schutz der Grundrechte; sie dient vielmehr der Wahrung des objektiven Rechts und der Verfassungsordnung insgesamt. Diese grundlegende Schutzrichtung dieser Verfahrensarten wird nach der mazedonischen Verfassungskonzeption vor allem beim Schutz der Religionsfreiheit durchbrochen.

¹⁵ Punkt 2 des Amendements VII ersetzt Art. 19 Abs. 4 der Verfassung.

¹⁶ Služben vesnik na Republika Makedonija vom 20.11.2001, Nr. 91.

¹⁷ Makedonska Pravoslavna Crkva – MPC.

¹⁸ Vgl. Klimovski, Ustavno pravo, S. 248.

¹⁹ Die Rechte der Religionsgemeinschaften sind im Gesetz über die Glaubensgemeinschaften und religiösen Gruppen näher konkretisiert, Služben Vesnik Nr. 35/1997 vom 23.7.1997.

²⁰ Vgl. Graff, Die Grundrechtsbeschwerde in Österreich, ÖJZ 1992, S. 777; Pešut, Verfassungsgerichtsbarkeit in Kroatien, OER 1996, S. 18 (42)). Die Begriffe „Verfassungs- und Grundrechtsbeschwerde“ werden hier synonym verwandt.

1. Doppelter verfassungsgerichtlicher Schutz der Religionsfreiheit durch die Normenkontrolle und die Verfassungsbeschwerde

Die Religionsfreiheit wird durch das mazedonische Verfassungsgericht verfahrensrechtlich nicht nur im Wege der (abstrakten) Normenkontrolle, die in Mazedonien aufgrund des extensiv ausgestalteten „Anregungsrechts“ einer Popularklage nahe kommt, geschützt, sondern auch im Wege der Grundrechtsbeschwerde. Dies stellt eine hervorzuhebende Eigentümlichkeit des mazedonischen Verfassungsprozessrechts dar, weil die in Art. 110-3 Verfassung erwähnte Grundrechtsbeschwerde – anders als dies beispielsweise in Deutschland²¹ oder Österreich²² der Fall ist – nicht umfassenden Rechtsschutz für alle Grundrechte gewährleistet, sondern vielmehr allein auf die in der Vorschrift des Art. 110-3 Verfassung explizit aufgeführten Grundrechte beschränkt ist.

Denn nach Art. 110-3 Verfassung kann eine Verfassungsbeschwerde vor dem mazedonischen Verfassungsgericht nur wegen der (behaupteten) Verletzung der Freiheit der Gesinnung, des Gewissens, des Gedankens und der öffentlichen Meinungsäußerung²³ (Art. 16 Abs. 1 Verfassung) und wegen einer Verletzung des Rechts der politischen Vereinigung und Betätigung (Art. 20 Abs. 1 und 2 Verfassung) erhoben werden.²⁴ Schließlich kann die Verfassungsbeschwerde wegen einer (möglichen) Verletzung des Verbots der Diskriminierung der Bürger aufgrund ihres Geschlechts,²⁵ ihrer Rasse²⁶ oder ihrer religiösen,²⁷ nationalen,²⁸ sozialen²⁹ und politischen³⁰ Zugehörigkeit eingelegt werden. Die zuletzt genannten Grundrechte werden durch Art. 9 Verfassung geschützt.

Diese Beschränkung der Verfassungsbeschwerde auf nur wenige Grundrechte hat kein besonderes Vorbild, sondern ist im Vergleich zu anderen Verfassungsordnungen eine Besonderheit der mazedonischen Verfassungsordnung und des Verfassungsprozesses.³¹

²¹ Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, §§ 13 Nr. 8 a, 90 ff BVerfGG.

²² Vgl. *Graff*, Die Grundrechtsbeschwerde in Österreich, ÖJZ 1992, S. 777.

²³ Beispielsweise eine Entlassung aus öffentlichen Ämtern aufgrund eines Bekenntnisses zur Mitgliedschaft in einer politischen Partei der Roma, vgl. die Entscheidung des VerfG in der Rs. U Nr. 94 / 1999 vom 14.7.1999 = Odluki i rešenija 2001, Nr. 172, S. 692.

²⁴ Vgl. dazu z.B. die Urteile des VerfG in den Rs. U Nr. 26/1997 vom 12.3.1997, U Nr. 67/2004 vom 8.12.2004 oder den Beschluss in der Rs. U Nr. 160/2000 vom 15.11.2000 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

²⁵ Entscheidung des VerfG in der Rs. U Nr. 76/1999 vom 28.4.1999 = Odluki i rešenija 2001, Nr. 174, S. 696.

²⁶ Vgl. dazu das Urteil in der Rs. U Nr. 32/1997 vom 12.3.1997 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

²⁷ Vgl. z.B. das Urteil in der Rs. U Nr. 220/1999 vom 12.7.2000 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

²⁸ Vgl. dazu die Beschlüsse in den Rs. U Nr. 225/1998 vom 13.1.1999 = Odluki i rešenija 2001, Nr. 169, S. 680 und U Nr. 143/1999 vom 10.11.1999 = Odluki i rešenija 2001, Nr. 178, S. 710.

²⁹ Urteil in der Rs. U Nr. 66/2000 vom 12.7.2000 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija); Beschlüsse in den Rs. U Nr. 111/1999 vom 14.7.1999 = Odluki i rešenija 2001, Nr. 170, S. 685, U Nr. 157/2006 vom 28.9.2006, U Nr. 83/2007 vom 6.6.2007 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

³⁰ Beschlüsse in den Rs. U Nr. 123/2000 vom 27.9.2000, U Nr. 227/2006 vom 20.6.2007 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

³¹ So auch *Klimovski*, Ustavno pravo i politički sistem (Verfassungsrecht und politisches System), S. 505; *Andreev* u.a., The Republic of Macedonia, S. 88.

2. Die Rechtsprechung des mazedonischen Verfassungsgerichts zum verfahrensrechtlichen Schutz der Religionsfreiheit

Die Beschränkung der mazedonischen Verfassungsbeschwerde auf nur einige, wenige Grundrechte war in Mazedonien schon des Öfteren Gegenstand einer verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzung. Nach der Rechtsprechung des mazedonischen Verfassungsgerichts können zulässige Gegenstände einer Grundrechtsbeschwerde insbesondere Normen (im Wege der sog. Rechtssatz-Verfassungsbeschwerde), Handlungen und Unterlassungen der Verwaltung oder aber auch Akte der richterlichen Gewalt³² sein. Im Unterschied dazu können nach Auffassung des Verfassungsgerichts Rechtsakte von Religionsgemeinschaften nicht mit der Grundrechtsbeschwerde angegriffen werden.³³

In einem konkreten Fall aus dem Jahre 1996 hatte sich eine Frau an das mazedonische Verfassungsgericht mit der Behauptung gewandt, sie sei von der MPC wegen ihres Geschlechts diskriminiert worden, weil ein Pfarrer der MPC im Rahmen einer kirchlichen Eheschließungszeremonie geäußert hatte, eine Frau habe sich ihrem zukünftigen Ehemann in jeder Situation zu unterwerfen. Darüber hinaus behauptete die Antragstellerin, in ihrer negativen Religionsausübungsfreiheit verletzt worden zu sein, weil es Männern nach dem Kirchenkalender von 1996 gestattet gewesen sei, in orthodoxen Kirchen an besonderen Gottesdienstzeremonien ohne Kopfbedeckung teilzunehmen. Hingegen seien Frauen dazu verpflichtet gewesen, eine Kopfbedeckung und angemessene, bestimmte Körperteile bedeckende Kleidung zu tragen. Schließlich habe ein Schminkverbot bestanden.³⁴

Das Verfassungsgericht wies diese Verfassungsbeschwerde zurück und erklärte, dass es nach Art. 19 Verfassung zwar jedem – auch einer Gruppe – frei gestellt sei, seinen Glauben in einer für ihn angemessenen Art und Weise zu äußern. Auf Grundlage der strikten Trennung zwischen Staat und Kirche liege es jedoch außerhalb der dem Verfassungsgericht durch die mazedonische Verfassung übertragenen Kompetenzen, über die Verfassungsmäßigkeit von in heiligen Büchern vorgeschriebenen und durch die Kirche ausgeführten Zeremonien zu entscheiden.³⁵

³² Anders als beispielsweise in Österreich, wo es keine Verfassungsbeschwerde gegen Gerichtsentscheidungen gibt, vgl. *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Bd. 3 – Grundrechte, S. 170.

³³ Beschluss in der Rs. U Nr. 32/1996 vom 14.2.1996 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

³⁴ Punkt 2 des Beschlusses in der Rs. U Nr. 32/1996 vom 14.2.1996 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

³⁵ Punkt 3 des Beschlusses in der Rs. U Nr. 32/1996 vom 14.2.1996 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

V. Die Trennung von Staat und Kirche und die Rechtsprechung des mazedonischen Verfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Kirchenverfassung der Mazedonisch-Orthodoxen-Kirche (MPC)

Die Religions-, Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 16 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 1 Verfassung) wird durch die mazedonische Verfassung ausdrücklich garantiert.³⁶ Das nach dem Amendement VII nunmehr bestehende Trennungsmodell zwischen Staat und Kirche ist anders als etwa in der Türkei nicht als Laizismus, in dem die Religionsausübung nur im privaten Bereich zugelassen wird, ausgestaltet. Vielmehr bedeutet in Mazedonien die Trennung von Staat und Kirche, dass Religion und Weltanschauung zwar nicht als staatliche, aber dennoch als öffentliche Angelegenheit aufgefasst und deshalb Kooperation und Zusammenarbeit voraussetzt werden, um nicht den religiösen Frieden in der Gesellschaft, der vor dem Hintergrund der multiethnischen Zusammensetzung der mazedonischen Bevölkerung besondere Bedeutung erlangt, zu gefährden.

Ähnlich wie in Deutschland³⁷ legt die mazedonische Verfassung dem Staat eine weltanschaulich-religiöse Neutralität auf. Sie wird jedoch auf unterschiedliche Art und Weise interpretiert. Die weltanschaulich-religiöse Neutralitätsverpflichtung des Staates war es, die das mazedonische Verfassungsgericht zuletzt veranlasste, den Religionsunterricht für verfassungswidrig zu erklären.³⁸ Die Trennung von Staat und Kirche schließt aber auch die Einführung staatskirchlicher Rechtsformen wie die Privilegierung oder Benachteiligung bestimmter Glaubensbekenntnisse aus.

Genau wie es das kirchenpolitische System des deutschen Grundgesetzes³⁹ beschreibt, besteht auch nach der mazedonischen Verfassungskonzeption keine Staatskirche. Die Religionsgemeinschaften in Mazedonien ordnen und verwalten ihre Angelegenheiten selbständig. Diese Trennung zwischen Staat und Kirche und das Kooperationsmodell äußerte sich auch in der Rechtsprechung des mazedonischen Verfassungsgerichts, das beispielsweise im Jahr 2000 einen Normenkontrollantrag zur Überprüfung der Kirchenverfassung der MPC am Maßstab der mazedonischen Verfassung ablehnte und damit in letzter Konsequenz die Kirchenverfassung der MPC für verfassungskonform erklärte.⁴⁰

1. Wesentliche Inhalte der Kirchenverfassung der MPC

Die Verfassung der MPC sieht in ihren einleitenden Bestimmungen vor, dass „die autokephale MPC eine weltliche und apostolische Kirche ist, die die Dogmen, Rituale und Einheitlichkeit des Gottesdienstes in der orthodoxen Ostkirche beachtet und zudem in

³⁶ Vgl. *Mitkov/Klimovski*, Politički i ustaven sistem (Politisches- und Verfassungssystem), S. 112 f.

³⁷ Vgl. hierzu Art. 4 Abs., Art. 3 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3 sowie Art. 140 des Grundgesetzes (GG) in Verbindung mit Art. 136 Abs. 1 und 4 und Art. 137 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, beispielsweise in BVerfGE 19, S. 206 (216).

³⁸ Vgl. Beschluss des VerfG in der Rs. U Nr. 202/2008 vom 11.2.2009 und Urteil in der Rs 202/2008-01 vom 15.4.2009 = www.usud.gov.mk.

³⁹ Vgl. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17.2.1965, Aktenzeichen 1 BvR 732/64, zitiert nach juris.

⁴⁰ VerfG-Beschluss in der Rs. U Nr. 176/1999 vom 17.5.2000 = www.usud.gov.mk (odlučki i rešenija).

eigener Verantwortung selbständig die kirchlichen Angelegenheiten regelt und verwaltet“. Weiterhin ordnet die Verfassung der MPC die Verwendung eines eigenen Wappens und einer eigenen Flagge an. Darüber hinaus wird die mazedonische Sprache und ihre kyrillische Schrift als Amtssprache innerhalb der Kirche festgelegt. Gottesdienste sollen nach den in der Verfassung der MPC enthaltenen Vorgaben je nach Anlass in der altslawischen Kirchensprache oder in Hochmazedonisch abgehalten werden. Weiterhin enthält die MPC-Verfassung Vorschriften für eine Kirchengesetzgebung, -verwaltung und -gerichtsbarkeit, bezieht die mazedonische Diaspora mit ein und regelt Fragen des Eigentums an Gotteshäusern und anderen kirchlichen Gegenständen.

2. Die Entscheidung des mazedonischen Verfassungsgerichts

Die Antragsteller des betreffenden verfassungsgerichtlichen Normenkontrollverfahrens richteten sich insbesondere gegen die Bestimmungen der MPC-Verfassung, die es der MPC ermöglichten, außerhalb der mazedonischen Rechtsordnung in Klöstern und Kirchen eigenständige Formen des gesellschaftlichen Zusammenlebens zu entwickeln. Das Normenkontrollverfahren angeregt hatten insbesondere Eltern von Ordensschwestern und Mönchen, die eine Verletzung des Trennungsgebots von Staat und Kirche behaupteten.

Ohne auf die inhaltliche Argumentation der Antragsteller einzugehen, wies das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung zunächst darauf hin, dass es sich bei der durch Art. 19 Verfassung garantierten Religionsfreiheit um ein höchstpersönliches Rechtsgut handele, das jedem sowohl die positive Glaubensfreiheit, sich einer Glaubensgemeinschaft zugehörig zu fühlen, als auch die negative Religionsfreiheit gewährleiste, keiner Religion anzugehören.⁴¹ Dieses höchstpersönliche Rechtsgut müsse von den betroffenen Ordensschwestern und Mönchen selbst wahrgenommen werden.

Auf die strikte Trennung zwischen Staat und Kirche hinweisend, gab das Verfassungsgericht zu verstehen, dass trotz der exponierten gesellschaftlichen Stellung der MPC in Mazedonien keine Staatsreligion bestehen oder eingeführt werden dürfe, die einer Kontrolle durch die staatlichen Organe zugänglich sei. Hieraus ergebe sich die alleinige Konsequenz, dass eine Überprüfung der MPC-Verfassung am Maßstab der mazedonischen Verfassung nicht zulässig sei. Unabhängig davon sei die MPC keine Bürgervereinigung im Sinne des Art. 110-7 Verfassung weshalb eine Überprüfung der MPC-Kirchenverfassung an den Vorgaben der Verfassung auch unter diesem Aspekt ausscheide.⁴²

⁴¹ Punkt 4 des VerfG-Beschlusses in der Rs. U Nr. 176/1999 vom 17.5.2000 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

⁴² Punkt 5 des VerfG-Beschlusses in der Rs. U Nr. 176/1999 vom 17.5.2000 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

VI. Persönlicher und sachlicher Schutzbereich der Religionsfreiheit im Lichte der Rechtsprechung des mazedonischen Verfassungsgerichts – Glaubensgemeinschaften und religiöse Gruppen

Dem Wortlaut der genannten Verfassungsvorschriften ist nicht zu entnehmen, inwieweit die Glaubens- und Religionsfreiheit (Art. 19 Verfassung)⁴³ – ähnlich wie dies beim gemäß Art. 17 Verfassung⁴⁴ garantierten Briefgeheimnis oder dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 18 Verfassung)⁴⁵ der Fall ist – als Jedermannrecht ausgestaltet oder vielmehr nur als Bürgerrecht zu interpretieren ist. Während davon auszugehen ist, dass das Briefgeheimnis sowie die Glaubens- und Religionsfreiheit als Menschenrechte zu interpretieren sind, ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 18 Abs. 2 Verfassung) wohl ausschließlich als Bürgerrecht anzusehen.

Das mazedonische Verfassungsgericht hat sich zu diesem Problemkreis bislang noch nicht konkret geäußert, sondern hat in der bereits genannten Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit der MPC-Verfassung nur darauf hingewiesen, dass die Religionsfreiheit ein höchstpersönliches Rechtsgut sei, das jedem sowohl die positive Glaubensfreiheit, sich einer Glaubensgemeinschaft zugehörig zu fühlen, als auch die negative Religionsfreiheit, keiner Religion anzugehören, garantiere.⁴⁶

Ob unter die negative Religionsfreiheit auch das Recht fällt, die eigene Glaubensüberzeugung zu verschweigen, ist unklar. Jedenfalls war es den Behörden im Zuge der Volkszählungen, die in Mazedonien eine erhebliche politische Bedeutung haben, weil mit dem Ergebnis von Volkszählungen entsprechende Minderheitenrechte verknüpft werden, nicht verwehrt geblieben, aus statistischen Gründen die Frage nach der Religionszugehörigkeit zu stellen.⁴⁷

Die Religionsfreiheit schützt nicht nur die individuelle, sondern auch die kollektive Religions- und Glaubensausübung.⁴⁸ Damit dürften die Tätigkeiten der religiösen und weltanschaulichen Vereinigungen gewährleistet sein, soweit sie für die Beteiligten selbst unter die Religions- und Glaubensfreiheit fallen.

⁴³ Vgl. hierzu Klimovski, *Ustavno pravo*, S. 248.

⁴⁴ Vgl. hierzu Klimovski, *Ustavno pravo*, S. 247 f.

⁴⁵ VerfG-Beschluss in der Rs. U Nr. 189/2002 vom 29.1.2003 = www.usud.gov.mk (odlučki i rešenija).

⁴⁶ Vgl. Punkte 6 und 7 des VerfG-Urteils in der Rs. U Nr. 195/1999 vom 1.3.2000 und Punkt 4 des VerfG-Beschlusses in der Rs. U Nr. 176/1999 vom 17.5.2000 = www.usud.gov.mk (odlučki i rešenija).

⁴⁷ Vgl. zu dieser Problematik die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im sog. Volkszählungs-Urteil, BVerfGE 65, 1 (39).

⁴⁸ Punkt 3 des VerfG-Beschlusses in der Rs. U Nr. 32/1996 vom 14.2.1996 = www.usud.gov.mk (odlučki i rešenija).

1. Religionsfreiheit und einfachgesetzliche Konkretisierungen im Lichte der Rechtsprechung des mazedonischen Verfassungsgerichts

Die verfassungsrechtlich garantierte Religionsfreiheit wird in Mazedonien einfachgesetzlich insbesondere durch das Gesetz über die Glaubensgemeinschaften und religiösen Gruppen konkretisiert,⁴⁹ dessen Inhalte in der Vergangenheit mehrfach durch das Verfassungsgericht überprüft und in unterschiedlichen Zusammenhängen zum Teil für verfassungswidrig erklärt wurden.

a. Legaldefinitionen der Glaubensgemeinschaft und der religiösen Gruppe im Lichte der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts

Registrierten religiösen Gruppen und Religionsgemeinschaften werden in Mazedonien die Rechte einer juristischen Person des öffentlichen Rechts und damit insbesondere das Recht auf staatliche Förderung verliehen, weshalb die Einordnung als religiöse Gruppe und Religionsgemeinschaft von entscheidender Bedeutung ist und die finanziellen Möglichkeiten erheblich erweitern kann.

Auf Antrag christlich-protestantischer Kirchen leitete das Verfassungsgericht 1998 ein Verfahren zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über die Glaubensgemeinschaften und religiösen Gruppen ein.⁵⁰

In diesem Verfahren zur Überprüfung der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit wurden vor allem die Voraussetzungen der Anerkennung als Glaubensgemeinschaft (u.a. mindestens 50 Mitglieder) und das Verfahren der Eintragung als Glaubensgemeinschaft, die Voraussetzungen der Errichtung religiöser Gebäude sowie die Ordnungswidrigkeitentatbestände im Fall der Ausübung religiöser Aktivitäten ohne vorherige Genehmigung der zuständigen Behörden angegriffen.

Für verfassungskonform wurden zunächst insbesondere die Vorschriften über die Legaldefinitionen der Glaubensgemeinschaft und der religiösen Gruppen (Art. 9 Abs. 1 des Religionsgesetzes) sowie die Bestimmung des Art. 8 Abs. 2 Religionsgesetz erklärt, wonach für eine anerkannte Konfession jeweils nur eine religiöse Gemeinschaft bestehen darf.

Das Verfassungsgericht wies in der genannten Entscheidung nicht nur auf die einschlägigen Vorschriften der Art. 9 Abs. 1, 19, 20 Abs. 1 und 2, 54 Abs. 3 Verfassung hin, sondern bezog auch die völkerrechtlichen Vorgaben der Religionsfreiheit (Art. 18 IPBürgR und Art. 9 Abs. 1 EMRK) in seine Entscheidungserwägungen ein. Ausgehend von diesen Vorschriften sei die Gleichheit der Bürger hinsichtlich ihrer religiösen Überzeugung garantiert und es jedem anheim gestellt, seinen Glauben öffentlich, einzeln oder gemeinschaftlich in einer Gruppe zu äußern (Art. 9 Abs. 1 Verfassung). Nicht nur aufgrund der in Art. 19 Abs. 3 und 4 Verfassung angeordneten Trennung von Staat und Kirche, sondern auch wegen der Gleichheit der Religionsgemeinschaften und der Mazedonisch-Orthodoxen Kirche vor dem Gesetz müsse sich nach Ansicht des Verfassungs-

⁴⁹ Služben Vesnik Nr. 35/1997.

⁵⁰ VerfG-Beschluss in der Rs. U Nr. 223/1997 vom 28.10.1998 = www.usud.gov.mk (odluke i rešenija).

gerichts der Staat aus den Angelegenheiten der Kirchen heraushalten. Die verfassungsrechtlich garantierte Religionsfreiheit verbiete nicht nur die Einführung einer Staatsreligion, sondern gebiete darüber hinaus, dass der Staat durch ein angemessenes Verfahren zur Registrierung von Glaubensgemeinschaften und religiösen Gruppen seiner Ordnungsfunktion nachkomme und die Voraussetzungen für die gleichmäßige Ausübung der Religionsfreiheit festlege und deren Vollzug sicherstelle.

b. Registrierung von Glaubensgemeinschaften und religiösen Gruppen

Nach den entsprechenden Registrierungsvorschriften des Religionsgesetzes war eine Mindestmitgliederzahl von 50 volljährigen Personen erforderlich, um als religiöse Gruppe registriert zu werden. Mit der Mindestmitgliederzahl für die Registrierung sollte verhindert werden, dass unbedeutende religiöse Gruppen anerkannt werden und sich auf die Religionsfreiheit und den damit einhergehenden Schutz berufen und finanzielle Hilfen einfordern können.

Diese Registrierungsvorschriften wurden durch das Verfassungsgericht überprüft und Ende Dezember 1998 aufgehoben.⁵¹ Die aufgehobenen Vorschriften betrafen im Wesentlichen die Voraussetzungen und das Verfahren zur Registrierung von religiösen Gruppen und Glaubensgemeinschaften und die mit der Registrierung verliehenen Rechte und Befugnisse als juristische Personen des öffentlichen Rechts.

Nachdem das Gericht in seinem Urteil – ähnlich wie bereits in seinem Einleitungsbeschluss⁵² – auf die Inhalte der einschlägigen Verfassungsnormen (Art. 9 Abs. 1, 19 Abs. 1, 20 Abs. 1, 54 Abs. 3 Verfassung) und der völkerrechtlichen Verträge (Art. 18 der universellen Erklärung der Menschenrechte und Art. 9 Abs. 1 EMRK) eingegangen war, erklärte es die Vorschriften der Art. 3 Abs. 1 und 10 des Religionsgesetzes für verfassungswidrig, weil mit dieser Rechtsgrundlage nur registrierten religiösen Gruppen und Religionsgemeinschaften Rechte einer juristischen Person des öffentlichen Rechts verliehen worden seien.

Das Gericht führte in seiner Entscheidung unter Hervorhebung des besonderen verfassungsrechtlichen Schutzes der Religionsausübung⁵³ aus, dass es durch die strengen Registrierungsvorschriften insbesondere kleinen Religionsgemeinschaften verwehrt geblieben sei, ihren Glauben in einer Gruppe frei auszuüben und als religiöse Gruppe registriert zu werden. Die darüber hinaus gehenden Möglichkeiten, Sanktionen und Strafen für die Ausübung von religiösen Aktivitäten innerhalb einer nicht registrierten Gruppe zu verhängen, verstieß nach Auffassung des Verfassungsgerichts sowohl gegen den Gleich-

⁵¹ VerfG-Urteil in der Rs. 223/1997 vom 24.12.1998 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

⁵² VerfG-Beschluss in der Rs. U Nr. 223/1997 vom 28.10.1998 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

⁵³ Nur am Rande sei in diesem Zusammenhang erwähnt, dass in Deutschland religiöse Vereine wegen des verfassungsrechtlich durch Art. 4 Abs., Art. 3 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3 sowie Art. 140 GG i.V.m. Art. 136 Abs. 1 und 4 und Art. 137 Abs. 1 WRV gewährleisteten Schutzes – entgegen der in § 56 BGB getroffenen Regelung, wonach die Mindestmitgliederzahl für die Eintragung in ein Vereinsregister sieben beträgt – als religiöser Verein mit dem Zusatz e.V. in ein Vereinsregister eingetragen werden können; vgl. hierzu Oberlandesgericht Hamm, NJW – RR 1997, S. 1397.

behandlungsgrundsatz des Art. 9 Abs. 1 Verfassung als auch gegen die Religionsfreiheit des Art. 19 Verfassung.⁵⁴

c. Religionsfreiheit als Bürger- oder Menschenrecht?

Im Jahre 2004 hatte das mazedonische Verfassungsgericht die Vereinbarkeit der Art. 5 und 8 des Gesetzes über die Glaubensgemeinschaften und religiösen Gruppen zu überprüfen.⁵⁵ Nach Art. 5 dieses Gesetzes ist ein Ausländer auf Antrag einer religiösen Gemeinschaft oder Gruppe nur befugt, religiöse Tätigkeiten oder Zeremonien durchzuführen, wenn die zuständige Behörde eine Genehmigung erteilt hat. Art. 8 des Gesetzes enthält eine Legaldefinition der Begriffe „religiöse Gruppen“ und „Religionsgemeinschaften“ und war bereits Ende 1998 Gegenstand einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung.⁵⁶

Der Antragsteller des verfassungsgerichtlichen Normenkontrollverfahrens machte geltend, Art. 5 des Gesetzes sei zu unbestimmt und schränke die Ausübung der Religionsfreiheit durch Ausländer unangemessen ein. Das Gericht wies diesen Antrag mit formellen Argumenten zurück, weil der Antragsteller mit seinem Vorbringen erreichen wolle, dass die Vorschrift eine bestimmte Formulierung erhalte und das Verfassungsgericht dem Gesetzgeber einen diesbezüglichen Auftrag erteilen solle. Für die Feststellung einer verfassungswidrigen Untätigkeit betrachtete sich das Verfassungsgericht in Anlehnung an seine ständige Rechtsprechung jedoch für nicht zuständig.⁵⁷ Ferner lehnte es aufgrund des Verbots der Doppelentscheidung (Art. 28-2 VerfGerGO) die Überprüfung des Art. 8 des „Religionsgesetzes“ ab, weil es in dem o.g. Verfahren über die gleiche Frage schon entschieden hatte.

2. Schranken für die Ausübung der Religionsfreiheit

Hingegen wurden durch das Verfassungsgericht die Art. 3 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 4 des Gesetzes über die Glaubensgemeinschaften und religiösen Gruppen für mit Art. 8 Abs. 1-3 und Art. 19 Verfassung vereinbar befunden.⁵⁸ Die Schrankenvorschrift des Art. 3 Abs. 2 bestimmt, dass die Glaubensgemeinschaften und die religiösen Gruppen ihre Tätigkeiten nur im Einklang mit der Verfassung ausüben dürfen. Zudem entbindet nach der Vorschrift des Art. 4 Abs. 4 die Mitgliedschaft in einer Glaubensgemeinschaft oder in einer religiösen Gruppe das Mitglied nicht von seinen verfassungsrechtlich festgelegten Bürgerpflichten. Nach Auffassung des Verfassungsgerichts schränken diese Vorschriften die Religionsfreiheit nicht unangemessen ein.⁵⁹

⁵⁴ Punkt 5 des VerfG-Urteils in der Rs. 223/1997 vom 24.12.1998 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

⁵⁵ VerfG-Beschluss in der Rs. U Nr. 10/2004 vom 12.5.2004 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

⁵⁶ VerfG-Beschluss in der Rs. U Nr. 223/1997 vom 28.10.1998 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

⁵⁷ Punkt 4 des VerfG-Beschlusses in der Rs. U Nr. 10/2004 vom 12.5.2004 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

⁵⁸ VerfG-Beschluss in der Rs. U Nr. 181/2000 vom 13.12.2000 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

⁵⁹ Punkt 4 des VerfG-Beschlusses in der Rs. U Nr. 181/2000 vom 13.12.2000 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

3. Religions- und Versammlungsfreiheit

Auf Antrag bzw. Anregung des Helsinki Komitees für Menschenrechte hatte das Verfassungsgericht die Vereinbarkeit der Art. 19 und 23 sowie der Art. 8 Abs. 2 und 22 Abs. 2 des Religionsgesetzes⁶⁰ mit der in Art. 19 und 21 Verfassung garantierten Religions- und Versammlungsfreiheit zu beurteilen.⁶¹

Nach Art. 19 konnte eine religiöse Versammlung auch an öffentlichen Orten abgehalten werden, jedoch bedurfte es hierzu einer Anmeldung und einer Genehmigung durch die zuständigen Behörden des Innenministeriums nach vorheriger Konsultation des für die Religionsgemeinschaften zuständigen Ministeriums.

Nach Art. 23 war die in einem besonderen Register eingetragene Religionsgemeinschaft dazu verpflichtet, jede Statusänderung innerhalb einer Frist von 30 Tagen anzuzeigen.

Das Gericht hob in dieser Entscheidung die beiden Vorschriften des Religionsgesetzes wegen Verstoßes gegen die o.g. Verfassungsgarantien auf, da die Religionsfreiheit auch die Äußerung des Glaubens außerhalb der traditionellen Orte, wie es z.B. Kirchen, Moscheen oder andere Gotteshäuser seien, erfasse und zudem nicht stärker eingeschränkt werden könne als eine politische Versammlung, die – nach dem mazedonischen Versammlungsrecht – lediglich anzeigepflichtig sei und gerade nicht von einer Genehmigung der zuständigen Behörden des Innenministeriums abhängen.⁶² Ebenso ging das Verfassungsgericht ohne weitergehende Begründung von einem Verstoß gegen Art. 19 Verfassung durch die in Art. 23 des Gesetzes normierte Anzeigepflicht aus.⁶³ Hinsichtlich der beiden anderen überprüften Vorschriften verwies das Gericht auf seine Entscheidungen vom 28. Oktober 1998⁶⁴ und vom 23. Dezember 1998⁶⁵ und lehnte wegen des in Art. 28 Abs. 1 Spiegelstrich 3 VerfGerGO geregelten Verbots der Doppelentscheidung eine erneute Überprüfung dieser Vorschriften ab.

VII. Religionsfreiheit und die Errichtung religiöser Prestigeobjekte

Auch die Debatte um religiöse Prestigeobjekte ist, wie der in Deutschland viel diskutierte Bau der Moscheen in Duisburg und Köln zeigt, nicht nur auf Mazedonien beschränkt. Auf die Errichtung religiöser Prestigeobjekte, die insbesondere die Regierung unter *Georgievski* forcierte, hat das mazedonische Verfassungsgericht zu Beginn des Jahres 2009 Einfluss genommen und in letzter Konsequenz den Weg für den umstrittenen Bau der neuen orthodoxen Kirche im Zentrum von Skopje geebnet.

⁶⁰ Sluzben Vesnik Nr. 35/1997.

⁶¹ VerfG-Beschluss in der Rs. U Nr. 114/1999 vom 9.9.1999 und Urteil in der Rs. U Nr. 114/1999 vom 10. 11.1999 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

⁶² Punkt 4 des VerfG-Urteils in der Rs. U Nr. 114/1999 vom 10.1999 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

⁶³ Punkt 5 des VerfG-Urteils in der Rs. U Nr. 114/1999 vom 10.11.1999 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

⁶⁴ VerfG-Beschluss in der Rs. U Nr. 223/1997 vom 28.10.1998 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

⁶⁵ VerfG-Beschluss in der Rs. U Nr. 223/1997 vom 23.12.1998 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

1. Vorgeschichte

Nachdem durch die Regierung der Republik Mazedonien am 5. Juli 2008 der entsprechende Vorschlag unterbreitet worden war, beschloss der Gemeinderat des Stadtteils Skopje-Zentrum mit Entscheidung vom 9. Juli 2008,⁶⁶ ein großes orthodoxes Kirchengebäude auf einem der zentralen Plätze Skopjes (sog. Ploštad) in unmittelbarer Nähe der über den Varadar-Fluss führenden Steinernen Fußgängerbrücke (*Kameni Most*) bauen zu lassen,⁶⁷ und änderte zu diesem Zweck den entsprechenden detaillierten Urbanisierungsplan des Stadtteils Skopje-Zentrum.

Der Stadtrat und insbesondere der Oberbürgermeister von Skopje hatten schon im Vorfeld Bedenken im Hinblick auf die Vereinbarkeit des detaillierten Urbanisierungsplans mit dem grundsätzlichen Urbanisierungsplan der Stadt Skopje geäußert⁶⁸ und eine Genehmigung für die Änderung des detaillierten Urbanisierungsplans und damit für den Bau der Kirche versagt.⁶⁹

2. Die Argumentation des Antragstellers

Das vorliegende Normenkontrollverfahren zur Überprüfung der Änderungen des detaillierten Urbanisierungsplans regte der Oberbürgermeister von Skopje *Trifun Kostovski* an. Er machte in seiner Antragsbegründung geltend, dass die für den als untergesetzliche Vorschrift einzustufenden detaillierten Urbanisierungsplan notwendige Rechtsgrundlage⁷⁰ die Stadt Skopje ermächtige, Vorschläge für Urbanisierungspläne und Urbanisierungsprojekte zu unterbreiten, die Urbanisierungspläne aber erst nach diesem Vorgehen von den jeweiligen Einzelgemeinden der Stadt Skopje ausgefertigt und verkündet werden dürften.

Unabhängig davon seien weitere Verfahrensvorschriften nicht eingehalten worden. Insbesondere habe die zuständige Gemeinde des Stadtteils Skopje-Zentrum übersehen, dass der Vorschlag zur Änderung des detaillierten Urbanisierungsplans nicht mit dem Flächennutzungsplan der Stadt Skopje aus dem Jahre 2002 in Einklang stehe. Zudem werde in der Initiative ausgeführt, dass Rechtsgrundlage für die Änderung des Urbanisierungsplans das Programm der Regierung der Republik Mazedonien für Urbanisierungspläne aus dem Jahr 2008 sei, dieses Programm aber nicht als Rechtsgrundlage für den Urbanisierungsplan herangezogen werden könne.

⁶⁶ Entscheidung der Stadt Skopje „Kleiner Ring“ Nr. 7-1768/4 vom 9.7.2008. Služben Glasnik (Amtsblatt) der Stadt Skopje, Gemeinde Center Nr. 7/2008.

⁶⁷ Vgl. www.al.com.mk vom 9.7.2008.

⁶⁸ Vgl. www.al.com.mk vom 9.7.2008.

⁶⁹ Vgl. www.al.com.mk vom 19.6.2008.

⁷⁰ Hier: Art. 10 Abs. 1 Punkt 1-3 des Gesetzes über die Stadt Skopje vom 13.9.1996, Služben Vesnik Nr. 49/1996 vom 14.9.1996, Pos. 940, S. 2770 i. d. F. vom 12.7.2001, Služben Vesnik Nr. 53/2001; deutsche Übersetzung in *Brunner*, VSO – Makedonien, Dok. 2. 1. 6. a. Das Gesetz ist nach den Rahmenvereinbarungen von Ohrid und der damit einher gehenden Neugliederung der Gemeindegrenzen grundlegend geändert worden, Služben Vesnik Nr. 55/2004 vom 16.8.2004.

Schließlich verstoße die Änderung gegen das „Grundlagengesetz für Planungsverfahren“, ⁷¹ weil dort vorgesehen sei, dass alle – für das Gebiet der Stadt Skopje erlassenen – detaillierten Urbanisierungspläne von dem mit der Rechts- und Fachaufsicht beauftragten Ministerium zu billigen seien. ⁷² Deshalb müsse das Verfassungsgericht die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit der Änderung des detaillierten Urbanisierungsplans überprüfen und den geplanten Bau der orthodoxen Kirche aussetzen.

3. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts

Nach Darstellung des Inhalts der einschlägigen Vorschriften ⁷³ wies das Verfassungsgericht die Ansicht des Oberbürgermeisters von Skopje zurück. Es entschied, kein abstraktes Normenkontrollverfahren einzuleiten, und erklärte damit die Änderung des detaillierten Urbanisierungsplans für verfassungs- und auch für gesetzeskonform, da weder ein Verstoß gegen einfachgesetzliche ⁷⁴ noch gegen untergesetzliche ⁷⁵ Vorschriften vorliege.

Zur Begründung seiner Entscheidung führte das Gericht aus, dass nach Art. 8 Abs. 1-10 Verfassung die Ordnung und Humanisierung des Raumes sowie der Schutz und die Förderung der Umwelt und der Natur zu den Grundwerten der mazedonischen Verfassung gehörten. Unter ausführlicher Schilderung der Inhalte der einschlägigen gesetzlichen und untergesetzlichen Vorschriften erklärte das Gericht, dass unter Beachtung der in Art. 8 Abs. 1-10 Verfassung enthaltenen Vorgaben der Gesetzgeber die Kompetenz zur Verabschiedung der Flächennutzungs- und Bebauungspläne erhalten und die für die Erstellung des angefochtenen Bebauungsplans zuständige Gemeinde, das Zentrum der Stadt Skopje, innerhalb ihrer vom Gesetzgeber eingeräumten Befugnisse gehandelt habe.

Unabhängig davon sei das Verfassungsgericht nicht zuständig, darüber zu entscheiden, inwieweit der im vorliegenden Verfahren angefochtene, detaillierte Urbanisierungsplan mit dem allgemeinen Urbanisierungsplan der Stadt Skopje vereinbar sei. Für die Beurteilung der Vereinbarkeit einer sonstigen untergesetzlichen Vorschrift mit einer (gleichrangigen) untergesetzlichen Vorschrift sei mit Rücksicht auf Art. 110-2 Verfassung („Das Verfassungsgericht entscheidet über die Verfassungsmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der sonstigen Vorschriften und der Kollektivverträge.“) nicht das Verfassungsgericht, sondern das Ministerium für Verkehr und Beziehungen im Rahmen seiner durch Gesetz eingeräumten Kompetenzen zuständig.

Unabhängig davon sei kein Verfahrensverstoß erkennbar. Die dem Gemeindeorgan, das den Urbanisierungsplan erlassen hat, zugeleitete „Rechtsauffassung“ des Oberbürgermeisters der Stadt Skopje sei – entgegen der Ausführungen des Antragstellers – um-

⁷¹ Služben Vesnik na Republika Makedonija Nr. 51/2005 und 137/2007.

⁷² Punkt 3 des VerfG-Beschlusses in der Rs. U Nr. 154/2008 vom 25.2.2009 = www.usud.gov.mk

⁷³ Allgemeiner Urbanisierungsplan der Stadt Skopje: Služben Glasnik na Grad Skopje Nr. 8/2002; Gesetz über die Planfeststellung und Urbanisierungsplanung, Služben Vesnik na Republika Makedonija Nr. 51/2005 und 137/2007; Regelwerk über die Standards und Industrienormen für die Urbanisierungsplanung, Služben Vesnik na Republika Makedonija Nr. 78/2006 und 140/2007; Regelwerk über den Inhalt, das Ausmaß und die Art der grafischen Ausarbeitung von Urbanisierungsplänen, Služben Vesnik na Republika Makedonija Nr. 78/2006.

⁷⁴ Služben Vesnik na Republika Makedonija Nr. 51/2005 und 137/2007.

⁷⁵ Služben Vesnik na Republika Makedonija Nr. 78/2006 und 140/2007 sowie Nr. 78/2006.

fassend gewürdigt worden. Eine Bindung an diese Rechtsauffassung des Oberbürgermeisters sei weder in den einfachgesetzlichen Rechtsgrundlagen noch in den diesem Verfahren zugrunde gelegten untergesetzlichen Vorschriften vorgesehen.

4. Sondervotum des Verfassungsrichters *Igor Spirovski*

Die Entscheidung des Verfassungsgerichts erging nicht einstimmig. Vielmehr machte der Verfassungsrichter *Igor Spirovski* von seiner ihm durch Art. 25 Abs. 6 der Geschäftsordnung des Verfassungsgerichts⁷⁶ eingeräumten Möglichkeit Gebrauch, eine abweichende Rechtsauffassung gegen den Beschluss in der Rechtssache U Nr. 154/2008 vom 25. Februar 2009 schriftlich zu äußern.

Er führte in dieser abweichenden Auffassung vor allem aus, dass zentrale Frage, die das Verfassungsgericht zu beantworten hatte, diejenige gewesen sei, ob die einschlägigen Rechtsgrundlagen vorschreiben, dass der detaillierte Urbanisierungsplan der Gemeinde erst nach vorhergehender – positiver – Entscheidung der (übergeordneten) Stadt Skopje aufgestellt werden könne oder deren Auffassung zwar berücksichtigt werden müsse, die Gemeinde der Stadt Skopje sich aber im Ergebnis anders entscheiden könne. Auch wenn im einschlägigen Gesetz der Stadt Skopje vorgesehen sei, dass die Gemeinde (und nicht die Stadt) zur Aufstellung des detaillierten Urbanisierungsplans zuständig sei, müsse der Gesamtkonzeption dieser Rechtsgrundlage jedoch im Wege der *lex specialis derogat lex generalis* – Regelung entnommen werden, dass die Stadt Skopje und insbesondere deren Oberbürgermeister die Zustimmung zur Verabschiedung des detaillierten Urbanisierungsplans zu erteilen habe. Verweigere er – wie im vorliegenden Fall – diese Zustimmung, so sei der Plan unter Verstoß gegen zwingende (einfachgesetzliche) Rechtsvorschriften zustande gekommen und somit gesetzeswidrig (Verstoß gegen Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über die Stadt Skopje). Diese Vorschrift sei aber in der mit Mehrheit der anwesenden Verfassungsrichter herbeigeführten Entscheidung vollständig „ignoriert“ worden.

5. Reaktionen auf die Entscheidung des Verfassungsgerichts

Die Entscheidung des Verfassungsgerichts wurde auch im Amtsblatt der Republik Mazedonien veröffentlicht.⁷⁷ Tageszeitungen titelten, das Verfassungsgericht habe den Bau der Kirche „abgesegnet“ und das „Amen gegeben“.

In einer Unterschriftensammlung haben 600 Bürger der Regierung vorgeschlagen, eine Gesetzesvorlage über ein Referendum für den Bau religiöser (Prestige-)Objekte zu verfassen.⁷⁸ Diese Gesetzesvorlage, von der der Gemeindebürgermeister von Skopje-Zentrum erst durch die Presse erfahren haben will,⁷⁹ wurde jedoch nach Prüfung einer durch die Regierung eingesetzten Expertenkommission verworfen.⁸⁰

⁷⁶ Služben Vesnik na Republika Makedonija Nr. 70/1992.

⁷⁷ Punkt 2 des Beschlusses in der Rs. U Nr. 154/2008 vom 25.2.2009 = www.usud.gov.mk.

⁷⁸ Vgl. www.a1.com.mk vom 20.8.2009.

⁷⁹ Vgl. www.a1.com.mk vom 11.8.2009.

⁸⁰ Vgl. www.a1.com.mk vom 3.9.2009.

Nach der Entscheidung des Verfassungsgerichts wurden Vorschläge für die Gestaltung des zentralen Platzes an der Steinernen Brücke in Skopje gesammelt. Befürchtungen wurden geäußert, dass der Platz mit religiösen Prestigebauten überbaut werde⁸¹ und dies nicht gerade zum friedlichen Zusammenleben von Christen und Muslimen beitrage. Dass diese Befürchtungen tatsächlich Realität werden, ist jedoch nicht zu erwarten.

VIII. Religionsfreiheit in der Schule

Einer der wichtigsten Bereiche, in denen es zu Konflikten zwischen Staat und Kirche kommen kann, ist das öffentliche Schulwesen. Der Staat muss einmal generell die Pluralität der Gesellschaft, zum anderen die spezielle multiethnische Zusammensetzung der Bevölkerung berücksichtigen. Folglich muss er nicht nur die gesetzlichen Rahmenbedingungen für einen sachgerechten Ausgleich zwischen „positiver“ und „negativer“ Religionsfreiheit schaffen, sondern hat in Mazedonien auch Islam und Christentum in einen gerechten Ausgleich miteinander zu bringen. Dass insbesondere die Diskussion um religiöse Rituale und Kennzeichen in den Schulen⁸² oder den Religionsunterricht auch den Staaten der EU nicht fremd ist, zeigt die derzeit in Italien geführte Debatte zwischen Politikern und Bischöfen über die Einführung eines Islamunterrichts.⁸³

1. Religiöse Rituale in der Schule – Verfassungswidrigkeit des Morgengebets

Anlässlich der Überprüfung eines Erlasses des Kultusministeriums vom 24. August 1999, der ab dem Schuljahr 1999/2000 vorsah, dass zu Beginn eines jeden Schuljahrs die Schüler vom Direktor der Schule den Segen⁸⁴ für ein erfolgreiches neues Schuljahr erhalten sollten, äußerte sich das Verfassungsgericht erstmals ausführlich zur Glaubens- und Gewissensfreiheit des Art. 16 Abs. 1 und des Art. 19 Abs. 1 und 2 Verfassung sowie zum Verhältnis von Kirche und Staat (Art. 19 Abs. 3 Verfassung) in der Schule.⁸⁵ Darüber hinaus sollten die Schüler nach dem genannten Erlass am Anfang eines jeden Schultags auch ein gemeinsames Gebet für einen erfolgreichen Schultag sprechen.⁸⁶

Das Helsinki Komitee für Menschenrechte rügte als Antragsteller des Normenkontrollverfahrens nicht nur eine Verletzung der makedonischen Verfassung, sondern auch einen Verstoß gegen Art. 18 des IPbÜgR, Art. 14 der Konvention zum Schutz der Kinder und Art. 9 EMRK. Das Ministerium verteidigte sich als Antragsgegner mit der Argumentation, die Zeremonie sei kein religiöser Akt, sondern solle die Schüler lediglich

⁸¹ Vgl. www.al.com.mk vom 2.9.2009.

⁸² Erinnerung sei in diesem Zusammenhang nur an den sog. Kruzifix-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 16.5.1995, Az 1 BvR 1087/91, BVerfGE 93, S. 1.

⁸³ Vgl. hierzu Welt-Kompakt vom Dienstag, 20.10.2009.

⁸⁴ Verski blagoslov.

⁸⁵ Beschluss in der Rs. U Nr. 195/1999 vom 1.3.2000 und Urteil in der Rs. U Nr. 195/1999 vom 19. April 2000 = www.usud.gov.mk (odlučki i rešenija); vgl. zu diesem Fall auch: *Mukoska-Čingo*, Ustavno sudsvo (Verfassungsgerichtsbarkeit), S. 537.

⁸⁶ Vgl. hierzu auch Nachrichten des privaten Fernsehsenders al vom 15.4.2009, anzusehen unter www.al.com.mk.

zu gewissenhaftem Lernen motivieren. Zudem betreffe die Zeremonie nicht nur die christliche Glaubensgemeinschaft, sondern sei vielmehr an alle Religionsgemeinschaften gerichtet und damit überkonfessioneller Natur. Darüber hinaus könne die „feierliche Handlung“ nicht nur von – besonders ermächtigten – Geistlichen, sondern auch von den Lehrern selbst durchgeführt werden.⁸⁷

In seiner Entscheidung bestätigte das mazedonische Verfassungsgericht zunächst den Vorschriftencharakter des Ministerialerlasses und leitete ein (abstraktes) Normenkontrollverfahren ein.⁸⁸ Der Erlass des Ministeriums sei sowohl der Form als auch seinem Inhalt nach eine sonstige Vorschrift im Sinne des Art. 110-2 Verfassung, da er eine verbindliche und eine abstrakt generelle Regelung für eine Vielzahl von Fällen darstelle und damit einer verfassungsrechtlichen Überprüfung unterzogen werden könne. In der Sache bewertete das Gericht die für die Schüler der Grund- und Mittelschulen bestehende Verpflichtung zur Teilnahme an einer Segnungszeremonie als eine religiöse Handlung, die den Schutzbereich der Glaubens-, Gewissens- und Religionsfreiheit des Art. 16 Abs. 1 Verfassung tangiere, da der Schutzbereich dieses Grundrechts nicht nur die individuelle und positive, sondern auch die kollektive und negative Glaubensfreiheit umfasse.⁸⁹

Die Argumente der Vertreter des Bildungsministeriums hielten das Verfassungsgericht in letzter Konsequenz nicht davon ab, den Ministerialerlass sogar für nichtig (und nicht nur für verfassungswidrig) und damit für von Anfang an unwirksam zu erklären, weil die Erteilung des Segens unzweifelhaft ein religiöses Ritual sei, das die Rechte anderer Glaubensgemeinschaften und insbesondere der Atheisten in unzulässigem Maße einschränke. Das Verfassungsgericht nahm eine Verletzung der negativen Religionsfreiheit an und bestätigte damit die Annahme, dass Art. 16 Abs. 1 Verfassung und Art. 19 Abs. 1 und 2 Verfassung nicht nur die Vornahme einer religiösen Handlung erfassen, sondern auch deren Unterlassen. Als Kernargument für die Verfassungswidrigkeit und vor allem die Nichtigkeit des Erlasses führte das Gericht jedoch – wie schon in den zitierten Entscheidungen zuvor – die strikte Trennung von Kirche und Staat (Art. 19 Abs. 3 Verfassung) an. Daraus entwickelte das Gericht nicht nur ein grundsätzliches Verbot von religiösem Verhalten der Staatsbediensteten in staatlichen Schulen, sondern auch ein Gebot zur Wahrung der strikten staatlichen Neutralität von Beamten.

Des Weiteren verstoße der Rechtsakt des Ministeriums gegen Vorschriften des Grundschul- (Art. 13 Abs. 1) bzw. Mittelschulgesetzes (Art. 7 Abs. 1), die in Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben jegliches politische und religiöse Verhalten sowie gleichartige Organisationen in staatlichen Schulen verböten.⁹⁰

Auch wenn das Verfassungsgericht in dieser Entscheidung nicht ausdrücklich auf das Vorbringen des Antragstellers und eine etwaige Verletzung völkerrechtlicher Verträge einging, werden derartige Überlegungen zum Gottesbezug und zu religiösen Aktivitäten

⁸⁷ Vgl. hierzu auch: *Mukoska-Čingo*, *Ustavno sudstvo* (Verfassungsgerichtsbarkeit), S. 539.

⁸⁸ Punkt 4 des VerfG-Beschlusses in der Rs. U Nr. 195/1999 vom 1.3.2000 und Punkt 5 des Urteils in der Rs. U Nr. 195/1999 vom 19.4.2000 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

⁸⁹ Punkte 6 und 7 des VerfG-Urteils in der Rs. U Nr. 195/1999 vom 1.3.2000 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija). Eine ähnliche Argumentation verfolgte auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Kreuzifix-Beschluss, BVerfGE 93, 1.

⁹⁰ Punkt 6 des VerfG-Beschlusses in der Rs. U Nr. 195/1999 vom 1.3.2000 und Punkt 7 des VerfG-Urteils in der Rs. U Nr. 195/1999 vom 19.4.2000 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija). Vgl. hierzu auch: *Mukoska – Čingo*, *Ustavno sudstvo* (Verfassungsgerichtsbarkeit), S. 538.

des Staates immer auch an den Vorgaben des Art. 9 EMRK und des Art. 18 IPbürgR zu messen sein. Die Entscheidung begründete den Anfang eines zwischen der konservativen Regierung und dem Verfassungsgericht geführten jahrelangen Streits um die Auslegung der Religionsfreiheit.

2. Religionsunterricht und weltanschaulich-religiöse Neutralitätspflicht des Staates – Verfassungswidrigkeit des obligatorischen und fakultativen Religionsunterrichts

Der Konflikt zwischen Staat und Kirche ist nicht nur in Mazedonien, sondern auch in Deutschland allgegenwärtig und kommt beispielsweise in der Diskussion über die Abschaffung/Beibehaltung des Religionsunterrichts und/oder Einführung des Islamunterrichts zum Ausdruck.⁹¹ Obwohl es keine bekannten Meinungsumfragen zum Religionsunterricht in Mazedonien gibt, war an der öffentlichen Auseinandersetzung zu erkennen, dass sich die Gesellschaft im Hinblick auf dieses Thema ähnlich wie in Deutschland in ungefähr gleich große Lager von Befürwortern und Gegnern spaltet. Von der gesellschaftlichen Diskussion unbeeinflusst hielt das Verfassungsgericht an seiner Linie der strikten Trennung von Staat und Kirche fest und erklärte sowohl den obligatorischen als auch den fakultativen Religionsunterricht für verfassungswidrig.

a. *Verfassungs- und Gesetzswidrigkeit des obligatorischen Religionsunterrichts*

Auf Grundlage des Art. 26 des Gesetzes über die Ausbildung in der Grundschule ordnete das Ministerium für Bildung und Wissenschaft mit Entscheidung vom 3. Oktober 2002 einen fakultativen Religionsunterricht ab der dritten Klasse an. Diese ministerielle Entscheidung wurde – in konsequenter Fortführung der bisherigen Rechtsprechung zur Trennung von Staat und Kirche – durch das Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt.

Das Verfassungsgericht⁹² verweist zunächst auf die hier einschlägigen Verfassungsnormen (Art. 16 Abs. 1 und 19 Abs. 1 und 2 Verfassung sowie Amendement VII), die einfachen Gesetze sowie seine Rechtsprechung zur strikten Trennung von Staat und Kirche. Es sei dem Staat verboten, in direkter oder indirekter Weise seinen Bürgern die Durchführung religiöser Handlungen vorzuschreiben. Aus der Gesamtkonzeption der zitierten Vorschriften ergebe sich insbesondere die Neutralitätspflicht des Staates mit der Konsequenz, dass es dem einzelnen Bürger vollkommen freigestellt bleiben müsse, sich für oder gegen eine Religion oder Glaubensrichtung zu entscheiden und an religiösen Handlungen teilzunehmen oder ihnen fernzubleiben.

⁹¹ Besonders aussagekräftig zum Meinungsbild in Deutschland ist eine 2008 erfolgte Umfrage von spiegelonline zum Religionsunterricht, die unter <http://wissen.spiegel.de/wissen/dokument/dokument.html?titel=Meinung+zu+Religionsunterricht+an+Schulen&id=64225241&top=Statista&suchbegriff=islam&quellen=einzusehen> ist. In Mazedonien tritt die Mehrheit (65 %) wohl für den Religionsunterricht ein, vgl. <http://oneworldsee.org/js/node/12754>.

⁹² VerfG-Urteil in der Rs. U Nr. 42/2003 vom 5.11.2003 = www.usud.gov.mk (odluke i rešenija).

Hierunter falle auch die Frage, ob der Bürger am Religionsunterricht teilnehme und die Inhalte verschiedener Religionen erlerne oder nicht. Beim Religionsunterricht gehe es zwar darum, verschiedene Religionen und Glaubensrichtungen kennenzulernen, nicht jedoch darum, diese zu praktizieren. Religionsunterricht könne aber nur unabhängig von staatlichen Organen, z.B. in Kirchen, Gotteshäusern oder ähnlichen Gebäuden der Zusammenkunft, oder in privaten Veranstaltungen erteilt werden. Der fakultative Religionsunterricht werde – so wie in der Entscheidung des Ministeriums vorgesehen – während des ganzen Schuljahrs erteilt und könne deshalb als kontinuierliche Veranstaltung mit religiösen Verhaltensweisen und Tätigkeiten angesehen werden. Die Erteilung von Religionsunterricht auf der Grundlage einer staatlichen (Zwangs-)Entscheidung sei aber mit den genannten Verfassungsnormen nicht vereinbar.⁹³

Unabhängig vom Verstoß gegen den Grundsatz der Trennung von Staat und Kirche sei die Entscheidung des Ministeriums nicht nur verfassungs-, sondern zudem noch wegen der Verletzung formeller Vorschriften des Grund- und Mittelschulgesetzes, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll, gesetzeswidrig und demzufolge aufzuheben.⁹⁴ Anders als in der früheren Entscheidung zum Verbot der Ausübung religiöser Rituale in der Schule unterließ es das Verfassungsgericht jedoch, die untergesetzliche Vorschrift für (von Anfang an) nichtig zu erklären; die Vorschrift wurde lediglich mit Wirkung für die Zukunft (ex nunc) aufgehoben.

b. Verfassungswidrigkeit des fakultativen Religionsunterrichts

Ob und inwieweit das Verfassungsgericht auch die Vorschrift des Art. 26 des – nunmehr aufgrund des o.g. Verfassungsgerichtsurteils zwischenzeitlich modifizierten – Gesetzes über den Grundschulunterricht⁹⁵ als verfassungswidrig ansieht, blieb zunächst unklar, da das Verfassungsgericht auf Anregung der Liberal-Demokratischen Partei, die zur Begründung ausgeführt hatte,⁹⁶ die Vorschrift verstoße gegen die Religionsfreiheit, lediglich ein (abstraktes) Normenkontrollverfahren eingeleitet hat.

Art. 26 des Gesetzes eröffnete den staatlichen Schulen die Möglichkeit, Religionsunterricht zu unterrichten und als Wahlfach ab der 5. Klasse⁹⁷ anzubieten. Von dieser Möglichkeit machten auch sehr viele staatliche Schulen Gebrauch und führten in dem ab September 2008 beginnenden neuen Schuljahr 2008/2009 den Religionsunterricht als Wahlfach ein. Die Antragsgegner verteidigten sich mit dem Argument, mit dem Religionsunterricht werde nicht die Säkularität des Staates unterwandert.⁹⁸

⁹³ Punkt 6 des VerfG-Urteils in der Rs. U Nr. 42/2003 vom 5.11.2003 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

⁹⁴ Punkt 7 des VerfG-Urteils in der Rs. U Nr. 42/2003 vom 5.11.2003 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija) Vgl. hierzu auch den Kommentar in der Tageszeitung Dnevnik vom 18.9.2003.

⁹⁵ Služben Vesnik Nr. 103/2008.

⁹⁶ Das Verfassungsgericht hatte mit Beschluss in der Rs. U Nr. 202/2008 vom 11.2.2009 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija) nur ein (abstraktes) Normenkontrollverfahren eingeleitet, dessen Ende offen zu sein schien.

⁹⁷ Vgl. hierzu die Nachrichten des privaten Fernsehsenders a1 vom 11.2.2009 unter www.a1.com.mk.

⁹⁸ Vgl. www.a1.com.mk vom 11.2.2009.

Mit Urteil in der Rechtssache 202/2008 vom 15. April 2009⁹⁹ erklärte das Verfassungsgericht dann auch die einfachgesetzliche Rechtsgrundlage für den Religionsunterricht für verfassungswidrig und hob die Bestimmung mit sofortiger Wirkung auf, mit der Konsequenz, dass in Mazedonien nicht nur der auf Grundlage ministerieller Weisung vorgeschriebene obligatorische, sondern auch der auf Grundlage gesetzlicher Regelung zulässige fakultative Religionsunterricht an staatlichen Schulen keine verfassungsrechtliche Grundlage mehr hat, es Religionsunterricht nunmehr nur noch an privaten Schulen und/oder in besonderen Einrichtungen der Kirchen geben kann.

aa) Die Inhalte des für verfassungswidrig erklärten Gesetzes

Zur Begründung seiner Entscheidung, in letzter Konsequenz auch die einfachgesetzliche Ermächtigungsgrundlage für den fakultativen Religionsunterricht für verfassungswidrig zu erklären, stellte das Gericht in seiner Entscheidung zunächst fest, dass es aufgrund des Art. 26 des Gesetzes über den Grundschulunterricht möglich sei, Religionsunterricht als Wahlfach einzuführen und zu unterrichten.¹⁰⁰

Es leitete aus dieser Regelung ab, dass die Art der Pflicht- und Wahlfächer der Regelung durch den Lehrplan und die Lehrprogramme für die Ausbildung in der Grundschule überlassen und nicht gesetzlich geregelt sei. Hiervon ausgehend seien auch der Religionsunterricht, insbesondere die Wahl als Wahlfach, die Organisation, die Anzahl der Unterrichtsstunden, der Lehrkörper, die Altersstufen, in denen das Fach unterrichtet werde, der Inhalt, die Aktivitäten und die Methoden der Ausführung des Religionsunterrichtes, nicht gesetzlich geregelt und demzufolge vollständig der Regelung durch die Lehrpläne und Lehrprogramme überlassen. Diese Lehrpläne und Lehrprogramme – so stellte das Gericht fest – würden durch den Minister für Bildung auf Vorschlag des Büros zur Entwicklung der Erziehung aufgestellt. In der Gesamtsicht konkretisiere der für die Bildung zuständige Minister nach Art. 7 Abs. 6 des o.g. Gesetzes auch die Art und das Verfahren für die Auswahl der Lehrkräfte, die den Lehrplan und das Lehrprogramm realisierten.¹⁰¹

Art. 22 des Gesetzes über die Rechtsstellung der Kirche, Glaubensgemeinschaften und religiösen Gruppen¹⁰² ordne unabhängig davon an, dass die betreffende Kirche, Glaubensgemeinschaft oder religiöse Gruppe das Recht habe, religiösen Unterricht in allen Stufen der Schule, mit Ausnahme der Grundschule, zur Ausbildung von Geistlichen und Mitarbeitern dieser Geistlichen anzubieten. Darüber hinaus seien die religiösen Gemeinschaften den anderen Lehranstalten grundsätzlich gleichgestellt. Art. 27 des Gesetzes regelte zudem, dass in den staatlichen Schulen religiöser Unterricht als Wahlfach im Einklang mit dem Gesetz angeboten werden könne, nachdem der Lehrplan und das Lehrprogramm, mit dem das Wahlfach ausgewählt worden sei, gebilligt worden sei. Diese Billigung obliege dem für diese Aufgaben zuständigen Ministerium nach Rück-

⁹⁹ VerfG-Urteil in der Rs. U Nr. 202/2008 vom 15.4.2009 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija)

¹⁰⁰ Punkt 4 des VerfG-Urteils in der Rs. U Nr. 202/2008 vom 15.4.2009 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

¹⁰¹ Punkt 5 des VerfG-Urteils in der Rs. U Nr. 202/2008 vom 15.4.2009 = www.usud.gov.mk (odluki i rešenija).

¹⁰² Služben Vesnik na Republik Makedonija Nr. 113/2007.

sprache mit dem für die Kirche, Glaubensgemeinschaft oder religiöse Gruppe zuständigen Staatsorgan und Konsultation letzterer.

Aus den genannten Vorschriften gehe hervor, dass im Rahmen der Umsetzung des Rechts zur Organisation und Realisierung des Religionsunterrichts in der Grundschule, die in die Zuständigkeit des Staates fällt, Konsultationen bei den Glaubensgemeinschaften erfolgen müssten, und zwar von der Phase der Vorbereitung des Lehrplans und des Lehrprogramms an bis hin zur Festlegung des ausgewählten Lehrstoffs.

Weiterhin führt das Gericht nach historisch-genetischer Auslegung aus, dass weder der Gesetzesvorlage zur Grundschulausbildung noch der Erläuterung der Regierung der Republik Mazedonien als Gesetzesinitiator Vorgaben für die Art und Weise des Religionsunterrichts zu entnehmen seien und dass der Staat, da die Verfassung den Religionsunterricht nicht verbiete, den Religionsunterricht organisieren könne. Art. 26 des Gesetzes über die Grundschulausbildung beinhalte vielmehr die Rechtsgrundlage für den Minister, um mit Hilfe des Konzepts für Erziehung und Ausbildung in der Grundschule den Lehrplan und die Lehrprogramme festzulegen sowie die religiöse Ausbildung in den Grundschulen zu realisieren – letzteres allerdings nach Konsultation mit den Glaubensgemeinschaften, Kirchen und religiösen Gruppen.

bb) Die Begründung der Entscheidung des Verfassungsgerichts

Zu den Vorgaben der Verfassung führt das Verfassungsgericht aus, dass mit Art. 19 Verfassung und mit Amendement VII die Freiheit des Glaubensbekenntnisses garantiert werde, diese Verfassungsvorschriften aber gleichzeitig das Prinzip der Trennung von Staat und Glaubensgemeinschaften enthielten, das insbesondere im Grundsatz der Säkularität des Staates zum Ausdruck komme.

Die Freiheit, sich offen zu seinem Glauben zu bekennen, enthält nach Auffassung des Gerichts notwendigerweise auch die Freiheit, ohne fremde Einflussnahme, seine Glaubensüberzeugung selbst festzulegen und zwar,

*„einen bestimmten Glauben anzunehmen oder nicht,
einen anderen Glauben anzunehmen,
keinen Glauben anzunehmen,
seinen Glauben auszuüben oder nicht,
an Glaubenshandlungen teilzunehmen oder nicht.“*

Darüber hinaus lässt es das Gericht ausdrücklich offen, ob es in Zukunft andere Fallgruppen als die genannten anerkennen will. Ausgehend von diesen Grundsätzen sei der Staat in Übereinstimmung mit dem Prinzip seiner Trennung von den Glaubensgemeinschaften verpflichtet, (strikte) Neutralität zu wahren. Deshalb sei er auch nicht befugt, in Glaubensfragen oder in Glaubensgemeinschaften und religiöse Gruppen einzugreifen und für sich ein exklusives Recht für den Religionsunterricht zu beanspruchen.¹⁰³

¹⁰³ Zu dieser Argumentation des Gerichts vgl. auch das Interview des Berichterstatters *Branko Naumovski* mit dem privaten Fernsehsender a 1 vom 11.2.2009, www.a1.com.mk.

Weiterhin führt das Gericht zur Begründung seiner Entscheidung aus, dass die strikte Trennung von Staat und Kirche nicht nur untersage, einen bestimmten Glauben zu bevorzugen oder abzulehnen, sondern vor allem auch gebiete, es zu unterlassen, Bürger zu einem bestimmten Glauben zu bewegen. Der genannte Verfassungszusatz entscheide über die religiöse Ausbildung, den Religionsunterricht und die Religionswissenschaft insgesamt. Nur die Glaubensgemeinschaften und religiösen Gruppen seien im Rahmen ihrer Freiheit zur Gründung von religiösen Schulen berechtigt, Religionsunterricht anzubieten.

Mit der beanstandeten Vorschrift sei aber die Möglichkeit eröffnet worden, in der Grundschule den Religionsunterricht, die Religionslehre bzw. die Religionswissenschaft einzuführen und in diesem Fach einen bestimmten Glauben zu unterrichten, wobei auch dessen Art und Weise geregelt werde.

Die durch das Gesetz eingeräumte Möglichkeit, staatlichen Religionsunterricht anzubieten, überschreite den akademischen und neutralen Charakter eines Unterrichts, der unabhängig davon charakteristisch sei für die öffentliche staatliche Schulbildung. Mit dem Religionsunterricht nehme der Staat in unzulässiger Art und Weise Einfluss auf die religiöse Erziehung und widerspreche damit dem aufgeführten Prinzip der Trennung von Staat und Kirche und greife letztendlich in die Handlungsfreiheit der Religionsgemeinschaften ein, freie religiöse Schulen zu gründen.¹⁰⁴ Ausgehend von diesen Erwägungen entschied das Verfassungsgericht, dass die angefochtene Regelung mit Art. 19 und Amendement VII der Verfassung unvereinbar und deshalb aufzuheben sei.¹⁰⁵

c. *Reaktionen auf das verfassungsgerichtliche Urteil*

Die Verfassungsrichter wurden nach dieser Entscheidung sowohl von der islamischen Glaubensgemeinde als auch von Vertretern der christlich-orthodoxen Kirche als „Atheisten“ bezeichnet.¹⁰⁶ Die Entscheidung, die in den Religionsgemeinschaften auf Unverständnis stieß, sei politisch motiviert und gehe an der Realität vorbei, führten die Gegner aus. Es sei unverständlich, aus welchen Gründen sich das Verfassungsgericht sogar gegen den fakultativen Religionsunterricht entschieden habe, obwohl sich die Mehrheit der mazedonischen Bevölkerung, sei es muslimisch-albanischer Abstammung,¹⁰⁷ sei es mazedonisch-orthodoxer Herkunft, für den Religionsunterricht in der Schule ausgesprochen habe.¹⁰⁸ Die Verbannung des Religionsunterrichts aus der Schule werde – entgegen der Annahme des Verfassungsgerichts – nicht zu einer Entspannung zwischen mazedo-

¹⁰⁴ Hierzu hatte bereits der Verfassungsrichter *Igor Spirovski* in einem Interview mit dem privaten Fernsehsender am 11.2.2009 (www.a1.com.mk) ausgeführt, dass es bei Beurteilung der Rechtsgrundlage nicht auf die Frage ankomme, ob der Religionsunterricht als Pflichtfach oder Wahlfach angeboten werde, sondern allein auf die Tatsache, dass der Staat Religionsunterricht anbiete.

¹⁰⁵ Ergänzend wies der wissenschaftliche Mitarbeiter des Verfassungsgerichts *Jugoslav Milenković* in einem Interview am 15.4.2009 (www.a1.com.mk) darauf hin, dass der Staat keinen Einfluss auf die Freiheit des Glaubensbekenntnisses nehmen dürfe und mit der Aufhebung der gesetzlichen Grundlagen für den Religionsunterricht den Bürgern nicht die Freiheit genommen werde, den Glauben frei auszuüben.

¹⁰⁶ Tageszeitung *Utrinski Vesnik* Nr. 2965 vom Samstag, 18.4.2009.

¹⁰⁷ Vgl. hierzu die Äußerung des Vertreters *Jakup Selimovski* für die überwiegend von Albanern geprägte Islamischen Glaubensgemeinschaft Mazedoniens in einem Interview mit der Zeitung *Utrinski Vesnik* Nr. 2965 vom Samstag, 18.4.2009.

¹⁰⁸ Tageszeitung *Utrinski Vesnik* Nr. 2965 vom 18.4.2009.

nisch-orthodoxer und albanisch-islamischer Bevölkerung führen, sondern eher zu einer Verschärfung des Konflikts zwischen den Volksgruppen.¹⁰⁹

Kritisiert wurde vor allem, dass die Regierung seit Beginn des letzten Schuljahrs mehr als eine Million Euro in den Religionsunterricht investiert habe, wovon etwa 700.000 € für Lehrergehälter ausgegeben worden seien.¹¹⁰ Unabhängig davon seien landesweit etwa 400.000 € für Werbemaßnahmen für den Religionsunterricht ausgegeben worden; nach der Entscheidung des Verfassungsgerichts sei dies eine Fehlinvestition. Im zuständigen Ministerium war man zunächst „irritiert“ und prüfte, ob auch das zweite, in diesen Bereich fallende Wahlfach „Geschichte der Religionen“ abgesetzt werden müsse oder inwieweit Religionsunterricht in „Sommercamps“ erteilt werden könne.

Unabhängig davon wurde die Frage aufgeworfen, ob die etwa 250 ausschließlich als Religionslehrer tätigen Staatsbediensteten nunmehr entlassen werden müssen¹¹¹ und wie mit den etwa 20.000 Schülern zu verfahren ist.¹¹² Insbesondere die Religionslehrer seien die Leid tragenden dieser Entscheidung.¹¹³ Da das Verfassungsgericht diese Frage offen gelassen hat, will das zuständige Ministerium den Religionsunterricht erst im folgenden Schuljahr 2009/2010 einstellen¹¹⁴ und den entlassenen Lehrern einen finanziellen Ausgleich zahlen. In allen Staaten Südosteuropas wird Religionsunterricht erteilt, ausgenommen Albanien und nunmehr auch Mazedonien.¹¹⁵ Kurzzeitig wurde – wie schon im Jahr 2005 von einer Expertenkommission unter der Führung von *Savo Klimovski* (Professor an der Juristischen Fakultät Skopje) – eine Verfassungsänderung vorgeschlagen, um das Verfassungsgericht zu „disziplinieren“,¹¹⁶ was die derzeit von *Gruevski* geführte Regierung jedoch ablehnt. Insbesondere wird erörtert, ob die MPC und ihr geistiges Oberhaupt „Gospodin, Gospodin Stefan“ eine Verfassungsänderung „anregen“ könne.¹¹⁷ Eine derartige Einflussnahme dürfte aber unzulässig sein. Vereinzelt sind indes auch positive Stimmen zu hören, wonach der Religionsunterricht nunmehr dahin zurückkehre, „wo er hingehöre“, und zwar zurück in die Gotteshäuser.¹¹⁸

IX. Zusammenfassende Bemerkungen

„Was die Menschen glauben, geht den Staat nichts an.“ Nach dieser Prämisse hat vermutlich auch das mazedonische Verfassungsgericht in letzter Konsequenz den Religionsunterricht aus den staatlichen Schulen verbannt. Inwieweit diese Entscheidung tatsächlich notwendig war, erscheint vor dem Hintergrund, dass das Verfassungsgericht die Errichtung religiöser Prestigeobjekte – aus bauplanungsrechtlicher Sicht – duldet, zu-

¹⁰⁹ Vgl. www.al.com.mk vom 24.4.2009.

¹¹⁰ Vgl. www.al.com.mk vom 15.4.2009.

¹¹¹ Tageszeitung *Utrinski Vesnik* Nr. 2965 vom 18.4.2009.

¹¹² Tageszeitung *Utrinski Vesnik* Nr. 2965 vom 18.4.2009.

¹¹³ Tageszeitung *Utrinski Vesnik* Nr. 2965 vom 18.4.2009.

¹¹⁴ Auskunft der Pressesprecherin des zuständigen Ministeriums *Vesna Horvatić*.

¹¹⁵ Tageszeitung *Utrinski Vesnik* Nr. 2965 vom 18.4.2009.

¹¹⁶ Tageszeitung *Dnevnik* vom 23.4.2009.

¹¹⁷ Vgl. www.al.com.mk vom 24.4.2009.

¹¹⁸ Universitätsprofessor für Religionsphilosophie *Ljubomir Cuculovski* in der Tageszeitung *Utrinski Vesnik* Nr. 2965 vom 18.4.2009.

mindest zweifelhaft. Die Entscheidung, die Rechtsgrundlage auch für den fakultativen Religionsunterricht für verfassungswidrig zu erklären, ist aber zumindest konsequent und fügt sich nahtlos in die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur strikten Trennung von Staat und Kirche ein.

Auch in den USA ist der Religionsunterricht an den öffentlichen Schulen untersagt. Die strikte Trennung von Staat und Kirche hat dort Verfassungsrang und ist im ersten Verfassungszusatz fest verankert. Dennoch sind die unterschiedlichsten Religionsgemeinschaften fest in der Gesellschaft verankert und gestalten das tägliche Leben mit. Ob sich nach dieser Entscheidung in Mazedonien das religiöse Leben in den Religionsgemeinschaften verstärken wird, bleibt abzuwarten. Auch wenn in der Vergangenheit die Zahl der (freien christlichen) Religionsgemeinschaften stark zugenommen hat, wird die MPC ihre Rolle als größte (christliche) Kirchengemeinde wohl behalten und das gesellschaftliche Leben maßgeblich prägen. Nicht entschieden hat das Verfassungsgericht, ob als Ersatz für den Religionsunterricht „Ethikunterricht“ möglich ist. *Gruevskis* konservative Regierung wird dies prüfen müssen. Das deutsche Grundgesetz legt ebenfalls die Trennung von Staat und Kirche (Art. 137 Abs. 1 der WRV) fest. Dennoch wird in Deutschland – trotz des bestehenden (juristischen) Meinungsstreits – die Reichweite des Trennungsgebots nicht derart strikt gesehen, wie dies nun in Mazedonien der Fall sein soll. Das mazedonische Verfassungsgericht geht offenbar von einer sog. „Trennung in der Wurzel“ und von der Vorstellung aus, dass sich Staat und Kirchen nicht innerhalb einer Institution treffen dürfen.¹¹⁹ Insofern scheint die Forderung von Geistlichen nach einer Änderung der mazedonischen Verfassung und der Einführung einer dem Art. 7 Abs. 3 des deutschen Grundgesetzes vergleichbaren Regelung zumindest vor diesem Hintergrund nicht abwegig.

¹¹⁹ Selbst bei einer derart strikten Auslegung des Trennungsgebots ist der Religionsunterricht in Deutschland durch Art. 7 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich abgesichert. Die andere Auffassung, die eine solche strikte, laizistische Trennung dem deutschen GG nicht zu entnehmen vermag, argumentiert damit, dass der Staat nicht jegliche religiöse Betätigung in seinen Institutionen unterbinden müsse. Vielmehr ermöglicht er seinen Bürgern durch die Zulassung religiöser Betätigung, von ihrer religiösen Freiheit auch im staatlichen Raum Gebrauch zu machen. Auf den Religionsunterricht angewendet heißt das: Wenn der Staat Schüler der Pflicht unterwirft, seine Schulen zu besuchen und sich von ihm bilden und ausbilden zu lassen, dann ermöglicht er ihnen durch das Angebot eines Religionsunterrichts auch, die nach ihrer persönlichen religiös-weltanschaulichen Orientierung möglicherweise wichtige religiöse Komponente in ihre Bildung mit einzubeziehen. Diese Sichtweise geht von dem Recht des Kindes auf Religion aus, das auch in das Recht auf Religionsunterricht münden kann.