

(1964-2014)

## 50. Jahrestag des Verfassungsgerichts der Republik Mazedonien

Ich freue mich, dem Verfassungsgericht der Republik Mazedonien im Namen des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung herzlich zum 50-jährigen Bestehen der Verfassungsgerichtsbarkeit in diesem Land gratulieren zu dürfen. Es ist uns eine Ehre, diese internationale Konferenz anlässlich Ihres Jubiläums gemeinsam mit Ihnen veranstalten zu dürfen.

Bitte gestatten Sie mir zunächst, einige Worte über die Konrad-Adenauer-Stiftung und über das Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa zu sagen.

Die KAS ist eine Politische Stiftung, die der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU) nahesteht. National und international setzen wir uns durch politische Bildung für Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit ein. Die Festigung der Demokratie, die Förderung der europäischen Einigung, die Intensivierung der transatlantischen Beziehungen und die entwicklungspolitische Zusammenarbeit sind unsere besonderen Anliegen. Als Think Tank und Beratungsagentur erarbeiten wir wissenschaftliche Grundlagen und aktuelle Analysen vorausschauend für politisches Handeln. Mit unserer Europäischen und Internationalen Zusammenarbeit setzen wir uns dafür ein, dass Menschen selbstbestimmt in Freiheit und Würde leben können. Wir leisten einen wertorientierten Beitrag dazu, dass Deutschland seiner wachsenden Verantwortung in der Welt gerecht wird. Wir wollen Menschen dazu bewegen, die Zukunft in diesem Sinne mitzugestalten. Durch weltweit mehr als 70 Büros und Projekte in über 120 Ländern leis-

ten wir einen eigenständigen Beitrag zur Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Sozialer Marktwirtschaft.

Das Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung ist als regionales Rechtsstaatsdialogprogramm konzipiert. Es umfasst Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kosovo, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Republik Moldau, Rumänien und Serbien. Übergeordnetes Ziel des Rechtsstaatsprogramms ist es, den Aufbau und die Festigung eines demokratischen Rechtsstaats in den Ländern der Region nachhaltig zu unterstützen. Es ist eines von fünf regionalen Rechtsstaatsprogrammen, welche die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) weltweit durchführt und wurde 2005 mit Sitz in Bukarest gegründet.

Das Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa konzentriert sich im Rahmen seiner Zielsetzung auf folgende Schwerpunktbereiche:

- Verfassungsgerichte und Verfassungsgerichtsbarkeit;
- Materielles Recht und Verfahrensrecht;
- Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte;
- Förderung einer unabhängigen Justiz;
- Antikorruption;
- Vergangenheitsaufarbeitung mit rechtlichen Mitteln;

Das Programm will durch Seminare, Fortbildungsveranstaltungen, Konferenzen, Publi-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM  
SÜDOSTEUROPA**

THORSTEN GEISSLER

September 2014

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

kationen und Beratung einen Beitrag zur Entwicklung und Vertiefung einer leistungsfähigen, rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechenden Rechtsordnung als Kernbestandteil eines demokratischen Systems sowie als Voraussetzung des Beitritts der Länder der Region zur Europäischen Union leisten.

Ich freue mich, dass die Direktorin unseres Länderprogramms, Frau Anja Czymmek, an unserer heutigen Konferenz teilnimmt und darf sie herzlich begrüßen. Erlauben Sie mir einige Ausführungen zur Arbeit dieses Länderprogramms. Das Programm, das im Jahre 2000 gegründet wurde, fördert den Aufbau einer freiheitlich-demokratischen, europaorientierten Gesellschaft mit dezentralisierten staatlichen Strukturen, einer sozialen Marktwirtschaftsordnung, die die Integration des Landes in die euroatlantischen Strukturen unterstützen sowie den interreligiösen und interkulturellen Dialog und die Toleranz fördern.

Das Länderprogramm setzt seine Schwerpunkte auf die politische Bildung, die Förderung und Intensivierung der programmatischen Arbeit der Parteien, die Professionalisierung der parlamentarischen Arbeit, die Unterstützung des Reformprozesses im Rahmen der EU-Integration, die Unterstützung des interethnischen und interreligiösen Dialogs, und dies ist ein Alleinstellungsmerkmal des Programms. Darüber hinaus gibt es eine enge Zusammenarbeit mit dem Mazedonischen Journalistenverband, selbstverständlich auch mit dem Medienprogramm der Konrad-Adenauer-Stiftung für Südosteuropa, es gibt ein aktives Stipendienprogramm als Instrument der Nachwuchsförderung, einige ehemalige Stipendiaten sind mittlerweile Abgeordnete oder bekleiden wichtige Funktionen in Ministerien. Schließlich gibt es Maßnahmen mit dem Ziel, über die EU-Klimaziele und die deutsche Energiewende zu informieren.

Die Bindung des Handelns aller staatlichen Organe an die Vorgaben der Verfassung ist einer der Grundpfeiler des Rechtsstaatsprinzips. Die Verfassung begründet und begrenzt staatliche Macht und bestimmt den Rahmen des politisch Möglichen. Sie gibt

dem Staat innere Ordnung und inneren Frieden, wahrt und festigt die staatliche Einheit, mäßigt die Machtausübung und bindet sie an rechtliche Grenzen. Auch der demokratisch legitimierte Gesetzgeber ist im Verfassungsstaat nicht omnipotent, sondern an die Vorgaben und Wertentscheidungen der Verfassung gebunden. Der Verfassungsstaat ordnet das Recht der Politik vor.

Daher muss es im Verfassungsstaat eine Instanz geben, die die Bindung aller staatlichen Gewalt an die Verfassung in einem sachgerechten Verfahren der Normauslegung sicherstellt, die Einsetzung einer Verfassungsgerichtsbarkeit als Kontrollinstanz ist daher logische und notwendige Konsequenz des Verfassungsstaats. Schrankensetzung durch die Verfassung und ihre Überwachung durch Verfassungsgerichte machen den Kern des Rechtsstaats aus. In der deutschen rechtswissenschaftlichen Literatur wird die Verfassungsgerichtsbarkeit zu Recht auch als „Krönung des Rechtsschutzsystems“ bezeichnet.

Anders als andere vormals sozialistische Staaten verfügte Mazedonien zum Zeitpunkt seiner Unabhängigkeitserklärung bereits über eine Verfassungsgerichtsbarkeit. In den meisten sozialistischen Staaten gab es keine richterliche Normenkontrolle, sie wurde als unvereinbar mit dem Grundsatz der „Einheit der Staatsgewalt“ angesehen. Nicht so in der ehemaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien, in der die Verfassung vom 7. April 1963 die Einrichtung von Verfassungsgerichten auf Bundesebene ebenso vorsah wie in den Teilrepubliken. Daher konnte auch das Verfassungsgericht der damaligen Sozialistischen Republik Mazedonien 1964 seine Arbeit aufnehmen. Natürlich verkenne ich nicht, dass die heutige Verfassung der Republik Mazedonien dem Verfassungsgericht ungleich mehr Kompetenzen einräumt als damals.

Kompetenzen, die das Verfassungsgericht der Republik Mazedonien nutzt, nicht wenige Entscheidungen haben weit über die Landesgrenzen hinaus Beachtung gefunden. Auch hat das Verfassungsgericht längst seinen Platz in Europa gefunden, seit 1999 ist es Vollmitglied der Konferenz der europä-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM  
SÜDOSTEUROPA**

THORSTEN GEISSLER

September 2014

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

schen Verfassungsgerichte. Wertschätzung für das Gericht drückt auch die Präsenz so vieler hochrangiger Vertreter europäischer und internationaler Institutionen und anderer Verfassungsgerichte aus.

Erlauben Sie mir nun, einige Anmerkungen zu den Themen unserer heutigen Konferenz aus deutscher Sicht zu machen. Natürlich wird über das Prinzip der Gewaltenteilung und dessen Schutz durch ein Verfassungsgericht, in Deutschland durch das Bundesverfassungsgericht aber auch durch die Verfassungsgerichte der Länder viel nachgedacht und geschrieben.

Das Bundesverfassungsgericht entscheidet über die Auslegung des Grundgesetzes, es ist somit auf Rechtmäßigkeitskontrolle am Maßstab der Verfassung beschränkt, es darf nicht an die Stelle der anderen Staatsgewalten treten. Mit anderen Worten: Wenn das Bundesverfassungsgericht ein Gesetz für verfassungswidrig erklärt, wird es als „negativer Gesetzgeber“ tätig, darf jedoch nicht zum Ersatzgesetzgeber werden.

Ein Verfassungsgericht achtet und schützt das Prinzip der Gewaltenteilung, wenn es davon absieht, Gestaltungsfragen zu beantworten, die in den originären Bereich der legislativen oder exekutiven Staatsgewalt fallen. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu in einer im Jahr 1973 ergangenen Entscheidung ausgeführt: „Der Grundsatz des *judicial self-restraint*, den sich das Bundesverfassungsgericht auferlegt, bedeutet nicht eine Verkürzung oder Abschwächung seiner [...] Kompetenz, sondern den Verzicht „Politik zu machen“, d.h. in den von der Verfassung geschaffenen und begrenzten Raum freier politischer Gestaltung einzugreifen. Er zielt also darauf ab, den von der Verfassung für die anderen Verfassungsorgane garantierten Raum freier politischer Gestaltung offen zu halten (BVerfGE 36, 1, 14f.).

Judicial self restraint darf, so formulierte es die frühere Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Jutta Limbach, so mit keine allgemeine Strategie der Enthaltsamkeit für ein Gericht darstellen, dessen vornehmste Pflicht es ist, Macht zu kontrollieren und den Schutz der Grundrechte zu

behaupten. Die letzte Aufgabe erfordere, so betonte der 2005 verstorbene Staatsrechtler und Richter am Bundesverfassungsgericht, Konrad Hesse, statt Zurückhaltung vielmehr ein entschlossenes Eingreifen. Oder mit den Worten des früheren Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Prof Ernst Benda: „Das Gericht kann seine Macht und Funktion nicht begrenzen, sondern muss seine Aufgaben erfüllen. Es darf diese im Hinblick auf das zu respektierende Gesetz der Gewaltenteilung auch nicht erweitern.“ Es dürfte kaum gelingen, präzise Leitlinien für die Grenzen des gerichtlichen Verantwortungsbereichs zu entwickeln, allerdings übt das Bundesverfassungsgericht regelmäßig Zurückhaltung in Fällen, in denen Prognoseentscheidungen oder Zweckmäßigkeitserwägungen in Rede stehen. Gleiches gilt für die Kontrolle von Akten der Legislative und Exekutive im Bereich der Außen- oder Wirtschaftspolitik.

Letztlich befindet sich jedes Verfassungsgericht in einem Dilemma. Sollte es ein Gesetz für verfassungswidrig erklären, so muss es dies überzeugend und ausführlich begründen, wenn es seine Autorität nicht selbst untergraben will. Die Argumentation des Gerichts wird der Gesetzgeber jedoch zwangsläufig künftig berücksichtigen müssen, wenn er nicht Gefahr laufen will, erneut vor dem Verfassungsgericht zu scheitern. Indirekt nimmt das Verfassungsgericht somit durchaus Einfluss auf die Gesetzgebung. Allerdings gilt für die Legislative kein absolutes Normwiederholungsverbot. Wenn sie darlegt, tatsächliche oder rechtliche Verhältnisse, letztere z.B. aufgrund des Eingehens internationaler Verpflichtungen, hätten sich geändert, so darf sie ein Gesetz erneut beschließen, das zu einem früheren Zeitpunkt vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt worden ist.

Natürlich gibt es auch in Deutschland unterschiedliche Auffassungen zu verfassungsrechtlichen Fragen, unbestritten aber ist der Entscheidungsvorrang des Bundesverfassungsgerichts, im Streitfall kommt ihm als Letztinterpret des Grundgesetzes das entscheidende Wort zu. Dies ist nicht mit einem Interpretationsmonopol zu verwechseln. Die kritische wissenschaftliche Refle-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM  
SÜDOSTEUROPA**

THORSTEN GEISSLER

September 2014

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

xion über Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts dient der ständigen Vertiefung und Klärung streitiger Rechtsfragen und damit der Weiterentwicklung des Rechts, sie ist somit nicht nur zulässig, sondern notwendig. Überzogene Äußerungen gerade von Parlamentariern hingegen sind zwar rechtlich nicht unzulässig, verstoßen aber gegen den Grundsatz, dass Staatsorgane bzw. deren Angehörige respektvoll miteinander umgehen sollen, um ihre Autorität nicht gegenseitig zu untergraben. Gegen dieses Prinzip wird auch in Deutschland gelegentlich verstoßen.

Einige Sätze noch zum zweiten Thema unserer Konferenz, der verfassungsrechtlichen Kontrolle von Rechtsvorschriften, die keinen Gesetzescharakter haben. Nach Art. 93 (2) GG entscheidet das Bundesverfassungsgericht über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit dem Grundgesetz oder über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit sonstigem Bundesrecht, mithin z.B. auch über Rechtsverordnungen, autonome Satzungen, Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane, z.T. auch über schlichte Parlamentsbeschlüsse, nicht jedoch z.B. über reine Verwaltungsvorschriften. Diese umfassende Prüfungskompetenz ist zu keinem Zeitpunkt in Frage gestellt worden, verhindert sie doch z.B., dass die Exekutive versucht, eine Rechtsvorschrift der verfassungsgerichtlichen Prüfung dadurch zu entziehen, dass sie sie in die Form einer Verordnung kleidet. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass in Deutschland die Exekutive Rechtsverordnungen nur mit gesetzlicher Ermächtigung erlassen darf und, dass alles was als „wesentlich“ einzustufen ist, vom Parlament selbst entschieden werden muss.

Mit Ihnen gemeinsam freue ich mich nun auf die Referate, die während der beiden vorgesehenen Arbeitssitzungen gehalten werden und natürlich auf die Diskussionen.

Nochmals bedanke ich mich beim Verfassungsgericht der Republik Mazedonien für die ausgezeichnete Zusammenarbeit nicht nur im Vorfeld dieser Konferenz, die zu einer Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit mit anderen Verfassungsgerich-

ten führen wird, freue mich auf die Fortsetzung der Zusammenarbeit, gratuliere nochmals herzlich zum Jubiläum, wünsche für die Zukunft eine weiterhin erfolgreiche Arbeit und dieser Konferenz einen erfolgreichen Verlauf.