

*Biljana Vankovska**

Ein diplomatisches Märchen oder die übliche Geopolitik? Eine kritische Betrachtung des Abkommens zwischen Athen und Skopje

Der Hintergrund des Namensstreits und seine Folgen

Der sogenannte Namensstreit zwischen Griechenland und der Republik Mazedonien hat eine lange und einzigartige Geschichte. Da es in der vorliegenden Analyse nicht in erster Linie um den Namensstreit geht, soll nur kurz auf seine wichtigsten Aspekte eingegangen werden.¹ Paradoxiertweise wurde der Streit zu Beginn der 1990er Jahre vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) nicht etwa gelöst, sondern vielmehr ausgelöst – d.h. politisch und juristisch vorgezeichnet. Bedenken hinsichtlich der Sicherheit in der Balkanregion, die damals völlig berechtigt waren, dienen inzwischen als „Feigenblatt“ zur Tarnung der Machtpolitik in der Region und in der Republik Mazedonien. Dass dieser Streit 2018, in einer Zeit, in der sich der Zustand des Territoriums des ehemaligen Jugoslawiens radikal von demjenigen in den 1990er Jahren unterscheidet, fortbesteht, ist nicht nur ein Indiz für die Ohnmacht und die politische Schwerfälligkeit der im Sicherheitsrat vertretenen Weltmächte. Es zeigt auch, dass der Name Mazedonien für viel mehr steht als das, was ausländische Beobachter gern als „lächerliche und absurde“ Meinungsverschiedenheit zwischen zwei Balkanstaaten bezeichnen. Die tiefen Wurzeln dieses Streits können ein Jahrhundert zurückverfolgt werden, zumindest aber bis zum griechischen Bürgerkrieg und zum Beginn des Kalten Krieges. Die Unabhängigkeitserklärung von 1991 weckte Geister wieder auf, die lange geschlafen hatten. Da die VN nicht in der Lage waren, den großen Konflikt im ehemaligen Jugoslawien zu bewältigen, waren sie darauf bedacht, wenigstens einen (potenziellen) Konflikt zu verhindern – und zu lösen: Trotz der Tatsache, dass Mazedonien alle Voraussetzungen für eine VN-Mitgliedschaft gemäß Artikel 4 der Charta der Vereinten Nationen erfüllte,² wurde ihm eine zusätzliche Bedingung, die

* Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2018.

1 Denjenigen, die an dem Streit interessiert sind, seien zumindest die folgenden wichtigen wissenschaftlichen Werke empfohlen: Mircela Dzuvalakovska Casule/Jana Lozanoska/Maciej Kaczorowski/Donče Tasev/Trajče Rušev/Dragan Antonov (Hrsg.), *The Name Issue Revisited. An Anthology of Academic Articles*, Skopje 2012; Svetomir Shkaric/Dimitar Apasiev/Vladimir Patchev (Hrsg.), *The Name Issue: Greece and Macedonia. Name Dispute between Greece and Macedonia*, Skopje 2009, unter: https://www.academia.edu/2592095/THE_NAME_ISSUE_-_Greece_and_Macedonia.

2 Vgl. Charta der Vereinten Nationen, Artikel 4, Vereinte Nationen, UNRIC, Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen, unter: <https://www.unric.org/de/charta>.

den Namen des Landes betraf, auferlegt. Kurz: Mazedonien wurde unter Verstoß gegen die Charta in die VN aufgenommen.³ Seitdem wird der Staat als „ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“ bezeichnet – eine bizarre Bezugnahme auf einen Staat, den es nicht mehr gab. Später wurde dort die erste Präventiveinsatztruppe der Vereinten Nationen (*United Nations Preventive Deployment Force*, UNPREDEP) überhaupt stationiert, um den negativen Frieden zu überwachen.

Mindestens zweimal in ihrer kurzen politischen Geschichte wurde die Republik Mazedonien als „Erfolgsgeschichte“ bezeichnet. Nachdem sie eine gewaltsame Sezession vermieden und die erste Präventivmission der VN aufgenommen hatte, wurde sie als eine „Erfolgsgeschichte“ präventiver Diplomatie gewürdigt. Den Frieden in der turbulenten Region aufrechtzuerhalten erwies sich als schwierig. So griff die Gewalt aus dem Kosovo auf das Land über und goss Öl ins Feuer der bestehenden inneren Widersprüche, was 2001 zum Ausbruch eines bewaffneten Konflikts führte. Der nur kurz anhaltende interethnische Konflikt wurde mit Hilfe internationaler Vermittlung durch die USA und die EU beendet: Mit dem Rahmenabkommen von Ohrid wurde das Modell der Machtteilung in die Verfassung eingeführt, was als wundersamer Akt der Entschärfung nach einem Konflikt gepriesen wurde. Die internationale Gemeinschaft war sich einig: Die Überführung des Abkommens in verfassungsrechtliche Bestimmungen hatte den interethnischen Konflikt beendet, und Mazedonien war erneut eine „Erfolgsgeschichte“. Somit war nur noch das Problem des Namensstreits zu lösen, da er nicht nur die vollständige Aufnahme Mazedoniens in die NATO verhinderte, sondern auch den Prozess des internationalen *State-Building* beeinträchtigte. Nach einiger Zeit erklärte die internationale Gemeinschaft den Namensstreit zum Sicherheitsproblem, womit sich der Diskurs wieder ganz am Anfang auf dem Stand der neunziger Jahre befand.⁴ Je näher Mazedonien der Erfüllung der Beitrittskriterien kam, desto mehr wurde es durch das Veto Griechenlands zurückgeworfen. Statt für die erreichten Reformergebnisse Anerkennung zu erhalten, hielten die Tantalusqualen des kleinen Staates an. Die Zurückweisung Mazedoniens seitens der NATO auf dem NATO-Gipfel 2008 stellte die Weichen für eine wichtige politische Kehrtwende: Statt ihre vergeblichen Reformbemühungen fortzusetzen, nutzte die politische Elite den Frust im Land dazu, ihre Herrschaft zu festigen, indem sie eine nationale Gesinnung und den Nationalstolz förderte. Das berüchtigte Projekt „Skopje 2014“ mit seinen Denkmälern veranschaulichte dies am deutlichsten. Hinter der Fassade entstand jedoch ein von Interessengruppen vereinnahmter Staat. Die 2006 begonnene Amtszeit des ehemaligen Ministerpräsidenten Nikola Gruevski wurde 2016 durch eine klassische „farbige Revolu-

3 Vgl. Igor Janev, *Legal Aspects of the Use of a Provisional Name for Macedonia in the United Nations System*, in: *American Journal of International Law* 1/1999, S. 155.

4 Vgl. Biljana Vankovska, *the EU integration as a security discourse: the curious case of the Republic of Macedonia*, in: *Heinrich Böll Stiftung magazine for south-eastern Europe agenda* 5/2011, S. 5-6, unter: https://ba.boell.org/sites/default/files/agenda_5_engl.pdf.

tion“ beendet, die fast zwei Jahre, von 2014 bis 2016, andauerte. Bei den Wahlen 2016 gewann seine Partei, die Innere Mazedonische Revolutionäre Organisation – Demokratische Partei für Mazedonische Nationale Einheit (VMRO-DPMNE), zwar die meisten Sitze, es gelang es ihr jedoch nicht, eine Koalition zu bilden, da ihr albanischer Partner, die Demokratische Union für Integration (DUI), unter starkem internationalen Druck stand, die politische Zusammenarbeit nicht fortzusetzen. Nach einer langen verfassungsrechtlichen und politischen Geduldssprobe, die sogar sicherheitsrelevante Züge annahm und mit den dramatischen Ereignissen vom 27. April 2017 ihren Höhepunkt fand,⁵ bildete die Sozialdemokratische Liga Mazedoniens (SDSM) in Koalition mit einigen albanischen Parteien eine neue Regierung. Neuer Ministerpräsident wurde Zoran Zaev, der während des Abhörskandals, den er selbst anhand von Telefonausschnitten aufgedeckt hatte, große Popularität erlangt hatte. Das von seiner Regierung lancierte neue Motto hieß „Leben für alle“. Statt jedoch den Staat zu liberalisieren und die Erwartungen der Bevölkerung zu erfüllen, wandte sich die Regierung beinahe umgehend der „Lösung“ der außenpolitischen Probleme mit Bulgarien und Griechenland zu. Einige Beobachter sehen dafür zwei Gründe: Erstens hatte Zaev sich gegenüber der internationalen Gemeinschaft verpflichtet, im Gegenzug für deren Unterstützung alles zu tun, um die Aufnahme des Landes in die NATO zu erleichtern. Zweitens ist es für die Regierung eines schwachen Staates leichter, die Mitgliedschaft in der NATO zu erreichen, als Wohlstand zu schaffen und die Erwartungen der Bürger zu erfüllen.

Für ausländische Beobachter schien die Unterzeichnung des sogenannten Prespa-Abkommens⁶ zwischen Skopje und Athen über den Namenswechsel

5 Nach mehr als zwei Monaten friedlicher Straßenproteste stürmten die Demonstranten am 27. April 2017 das mazedonische Parlamentsgebäude als Reaktion auf die Wahl eines neuen Parlamentspräsidenten, die gegen die Verfassung und den Verhaltenskodex des Parlaments verstieß. Der Vorwand für die Massendemonstrationen war die sogenannte Tirana-Plattform, eine Liste ethnischer Forderungen, die von den Führern der albanischen Parteien im Januar 2017 als Bedingung für die Bildung einer neuen Regierung aufgestellt worden war. An den Zusammenstößen vom 27. April waren eine Gruppe gewalttätiger Demonstranten und einige Abgeordnete beteiligt. Unter den Verletzten befand sich auch der zukünftige Ministerpräsident Zaev. Das Gerichtsverfahren gegen die Demonstranten und die Organisatoren dauert noch an, die Anklage gegen die oppositionellen Parlamentarier diente jedoch als Druckmittel: Ihre Amnestie half Zaev, die für die Verfassungsänderung Ende 2018 erforderliche Zweidrittelmehrheit zu erreichen. Ausführlicher hierzu siehe: Sinisa Jakov Marusic, Macedonia Moves Forward With Amnesty Law, BalkanInsight, 13. Dezember 2018, unter: <https://balkaninsight.com/2018/12/13/macedonia-amnesty-law-moves-forward-12-13-2018/>.

6 Final Agreement for the Settlement of the Differences as Described in the United Nations Security Council Resolutions 817 (1993) and 845 (1993), the Termination of the Interim Accord of 1995, and the Establishment of a Strategic Partnership between the Parties, Prespes, 17. Juni 2018, unter: <http://morm.gov.mk/wp-content/uploads/2018/08/spogodbaven.pdf>. Aus praktischen Gründen wird es im vorliegenden Beitrag als Prespa-Abkommen bezeichnet. Der Name hat noch eine weitere symbolische Bedeutung: Das Rahmenabkommen von 2001, das den interethnischen Konflikt in Mazedonien beendete, wird meist als Rahmenabkommen von Ohrid bezeichnet, da die Verhandlungen am Ohridsee stattfanden. Der Prespasee liegt direkt hinter dem Galičica-Gebirge und ist nun ebenfalls ein berühmter

am 17. Juni 2018 die dritte Erfolgsgeschichte zu sein. Die beiden Ministerpräsidenten, Zoran Zaev und Alexis Tsipras, wurden sogar als mögliche Kandidaten für den Friedensnobelpreis gehandelt.⁷ Eine aus über 40 namhaften ausländischen Wissenschaftlern bestehende Gruppe beeilte sich, das Abkommen in einem offenen Brief zu begrüßen. Ihnen zufolge war das Abkommen nicht nur historisch, sondern müsse auch entsprechend gewürdigt werden. Gleichzeitig wurde Kritikern auf beiden Seiten vorgeworfen, Hardliner und Extremisten zu sein.⁸ Eine weitere, aus über 70 bekannten mazedonischen und ausländischen Wissenschaftlern, darunter der international renommierte Schriftsteller Milan Kundera, bestehende Gruppe mahnte nach der sorgfältigen Analyse aller möglichen politischen, gesellschaftlichen und juristischen Konsequenzen der Implementierung des Abkommens in einem gemeinsam verfassten Schreiben, dass es für einen unbegründeten Optimismus zu früh sei. Leider lehnten sämtliche westlichen Mainstream-Medien es ab, das Schreiben zu veröffentlichen, sodass es schließlich auf einem digitalen Portal mit begrenzter internationaler Reichweite erschien.⁹

Der dunkle Weg nach Prespa:¹⁰ Prolog zum Abkommen

Zum Verständnis der Entwicklungen, die seit dem Abschluss des Prespa-Abkommens eingetreten sind und zu der tiefen verfassungsrechtlichen und politischen Krise in der Republik Mazedonien geführt haben, ist eine kurze Darstellung seines Zustandekommens notwendig. Der Weg zur Hölle ist bekanntlich mit guten Vorsätzen gepflastert. Am Tag der Unterzeichnung schien die Sonne und Motorboote brachten die mazedonische Delegation zu dem kleinen Hafen, in dem die Honoratioren sich eingefunden hatten, um den erwarteten Triumph zu feiern. Zufällig hatte der VN-Sonderbeauftragte Matthew Nimetz an diesem Tag auch Geburtstag. Die Gruppe begab sich dann auf die mazedonische Seite

Ort, an dem ein weiteres Abkommen angeblich einen jahrelangen Disput zwischen Griechenland und Mazedonien beendet hat.

- 7 Edward P. Joseph, Mitglied der International Crisis Group (ICG), war der erste, der den Friedensnobelpreis in einem vor der Unterzeichnung des Abkommens veröffentlichten Artikel ins Gespräch brachte. Vgl. Edward P. Joseph, Alexis Tsipras Deserves the Nobel Peace Prize, in: Foreign Policy, 15. Juni 2018, unter: <https://foreignpolicy.com/2018/06/15/alexis-tsipras-deserves-the-nobel-peace-prize/>. Wenige Monate später war diese Ansicht vermehrt in den Medien zu finden. Vgl. z.B. Georgi Gotev, Tsipras and Zaev reportedly in the running for Nobel Peace Prize, Euractiv, 3. Oktober 2018, unter: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/tsipras-and-zaev-reportedly-in-the-running-for-nobel-peace-prize/>.
- 8 Vgl. Historic deal on shared Macedonian identity must be honoured, The Guardian, 20. Juli 2018, unter: <https://www.theguardian.com/global/2018/jul/20/historic-deal-on-shared-macedonian-identity-must-be-honoured>.
- 9 Vgl. Letter to the Editor: Academics Take Issue With Prespa Agreement, Balkan Insider, 29. August 2018, unter: <https://www.balkaninsider.com/letter-to-the-editor-academics-take-issue-with-prespa-agreement/#menu-main-slide>.
- 10 Das Abkommen wurde in dem Dorf Nivitsi (griechisch: Psarades) nahe des Prespasees auf der griechischen Seite der Grenze unterzeichnet. Von der mazedonischen Öffentlichkeit wird es jedoch meistens als Prespa-Abkommen bezeichnet.

des Sees, um beim Mittagessen zu feiern. Alles wirkte idyllisch und nur wenige Teilnehmer zeigten sich vorsichtig und riefen dazu auf, sich mit dem Feiern zurückzuhalten. Am selben Abend setzte die Polizei Blendgranaten und Tränengas gegen friedliche Demonstranten vor dem Parlamentsgebäude in Skopje ein. Fast augenblicklich reagierten die Medien wie untereinander abgestimmt und beschuldigten die Demonstranten gewaltsamer Handlungen.¹¹ Der Tag, der als historisch bejubelt wurde, markierte den Beginn einer langen Reihe von Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit und demokratische Grundsätze mit dem Ziel, die Namensänderung und die geopolitische Agenda voranzutreiben. Professor James Pettifer von der Universität Oxford vertrat sogar die Ansicht, dass die Gespräche, die zu dem Abkommen geführt hatten, von einem gewissen Grad an Zwang geprägt waren und darauf abzielten, einen kurzfristigen potenziellen Vorteil um den Preis zunehmender regionaler Instabilität zu erlangen.¹²

Nach Jahrzehnten formeller VN-Vermittlung durch Nimetz sah es so aus, also ob die beiden Parteien in den Monaten vor der Unterzeichnungszeremonie einen großen Schritt in Richtung direkter bilateraler Verhandlungen zwischen den Außenministern und den beiden Ministerpräsidenten gemacht hätten. Das Bild, das sich der Öffentlichkeit in beiden Ländern bot, war jedoch das einer Situation, die eher einem Ringkampf glich, vor allem zwischen den beiden Außenministern, Nikola Dimitrov und Nikos Kotzias. Andererseits ließen die Berichte über die Treffen der beiden Ministerpräsidenten, insbesondere die Interviews mit Zoran Zaev, vermuten, dass die Gespräche warm, freundlich und fast schon intim verlaufen waren, ohne jeglichen Verweis auf „rote Linien“ (d.h. den Schutz nationaler Interessen) von mazedonischer Seite. In einem Interview mit dem griechischen Fernsehen wandte Zaev sich an die griechische Öffentlichkeit und erklärte explizit, dass er keineswegs über rote Linien nachdenke, sondern es bevorzuge, an Lösungen zu glauben.¹³ Mit der Anerkennung des neuen Namens mit Wirkung *erga omnes* (auch in der inländischen Rechtsordnung und politischen Ordnung) und der Änderung der Verfassung bedeu-

-
- 11 Die Autorin befand sich unter den Demonstranten und erlebte die brutale Gewaltanwendung mit. Einige Teilnehmer der „farbigen Revolution“ bezeugten, eine solche Gewalt habe es zuvor noch nie gegeben – nicht während des Gruevski-Regimes und nicht bei den Massenprotesten 2015. Vgl. Apasiev: Učestvuvav na site protesti na „šarenite“, no ne se sečavam na SOLZAVCI i ŠOK-BOMBI!? [Apasiev: Ich nahm an allen „farbigen“ Revolutionen teil, aber ich kann mich nicht an Tränengas und Schockbomben erinnern], Ekonomski.mk, 18. Juni 2018, unter: <https://ekonomski.mk/apasiev-uchestvuvav-na-site-protesti-na-sharenite-no-ne-se-sekjavam-na-solzavci-i-shok-bombi/>.
 - 12 Vgl. Marjan Veleviski, Makedonija se stava vo vazalska položba kon Grcija [Mazedonien befindet sich in einer Vasallen-Position gegenüber Griechenland], Interview mit James Pettifer, in: Nova Makedonija, 7. Juli 2018, unter: <https://www.novamakedonija.com.mk/makedonija/македонија-се-става-во-вазалска-полож>.
 - 13 In einem Interview mit dem griechischen Fernsehsender Alpha TV vom 8. Januar 2018 stellte Zoran Zaev eine metaphorische Verbindung zu dem mythischen Labyrinth und dem Minotaurus her, wobei er sich selber als Theseus und sein Gegenüber als Ariadne darstellte. Siehe unter: https://www.youtube.com/watch?time_continue=3&v=xsrZJ4vBSsY.

tete das Prespa-Abkommen faktisch den Bruch des unausgesprochenen gesellschaftlichen und politischen Konsenses über die „roten Linien“ und die Aufgabe der beiden wichtigsten Säulen der mazedonischen Politik im Zusammenhang mit dem Namensstreit.

Die Öffentlichkeit wurde im Dunkeln gelassen. Über den Verlauf der Verhandlungen wurden so gut wie keine offiziellen Informationen weitergegeben. Die einzigen Nachrichten stammten aus den griechischen Medien – und erwiesen sich als korrekt. Regierungsvertreter wiederholten immer wieder dasselbe Mantra: Wir geben keine Einzelheiten bekannt, um den schwierigen Prozess und seinen letztendlichen Erfolg nicht zu gefährden. Der vorgeschlagene zukünftige Name „Ilinden-Mazedonien“, auf den sich die Ministerpräsidenten angeblich auf dem EU-Westbalkan-Gipfel in Sofia geeinigt hatten,¹⁴ diente als politisches Barometer, mit dem die Reaktion der Öffentlichkeit getestet werden sollte. Es war auch ein Trick, um die Opposition zur Einnahme einer klar patriotischen Haltung zu bewegen, dann aber dem Namen „Ilinden-Mazedonien“ nicht zuzustimmen und somit ihr wahres Gesicht zu zeigen. Sobald Tsipras wieder nach Griechenland zurückgekehrt war, entdeckte die griechische Seite jedoch „irredentistische Ansprüche“ in Ilinden.¹⁵ Noch schlimmer für die mazedonische Seite war, dass es Zaev weder gelang, einen politischen Konsens noch ein inklusives und kooperatives politisches Klima mit der Opposition und dem Präsidenten der Republik herzustellen.¹⁶

Für die Bevölkerung waren die wenigen Tage vor dem 17. Juni besonders angespannt. Innerhalb von Minuten schlug die Stimmung um. Das Abkommen wurde (in seiner englischen Originalfassung) von der griechischen Tageszeitung *Kathimerini* abgedruckt und erst später übersetzt und in Mazedonien erneut veröffentlicht.¹⁷ Für die mazedonische Öffentlichkeit war das 20-seitige

14 Vgl. Zaev Cites Agreement with Greeks on „Ilinden Macedonia“ Name, RadioFreeEurope/RadioLiberty, 19. Mai 2018, unter: <https://www.rferl.org/a/macedonia-zaev-greece-name-dispute-ilinden/29237627.html>.

15 Ilinden (Sankt-Elias-Tag, 2. August) bezieht sich auf den Aufstand gegen das Osmanische Reich im Jahr 1903, an dem auch mazedonische Freiheitskämpfer aus den heutigen griechischen Gebieten beteiligt waren. Der Aufstand führte zur Gründung der Republik Kruševo durch die mazedonischen Rebellen, die zehn Tage lang bestand. Am selben Tag im Jahr 1944 fand die Antifaschistische Versammlung zur nationalen Befreiung Mazedoniens (Antifašističko Sobraie na Narodnoto Osloboduvanje na Makedonija, ASNOM) statt. Ihre Beschlüsse sind von historischer und verfassungsrechtlicher Bedeutung für das Recht der Mazedonier auf nationale und politische Selbstbestimmung. Der Vorschlag „Ilinden-Mazedonien“ wurde jedoch von der Öffentlichkeit als schlechter Scherz aufgefasst und schien schon bald auch für die Regierung ein bloßer Stimmungstest zu sein.

16 Neben den Aufrufen an die parlamentarische Opposition gab das Kabinett von Präsident Gjorge Ivanov am Vorabend des Abschlusses des Prespa-Abkommens eine formelle Erklärung ab, in der er Ministerpräsident Zaev und die Regierung dazu aufrief, einen Vorschlag für Verhandlungen auf verfassungsrechtlicher Grundlage, den Entwurf eines Abkommens sowie die Ansichten der Delegation im Verhandlungsprozess vorzulegen, um einen breiten Konsens zur Namensfrage herzustellen. Dieser Aufruf stieß auf taube Ohren. Vgl. Ivanov calls for a national consensus on the name, *Republika English*, 1. Juni 2018.

17 Vgl. Final Agreement, a.a.O. (Anm. 6), abgedruckt am 12. Juni 2018, unter: <http://www.ekathimerini.com/resources/article-files/aggliko-1.pdf>. Zwei Tage später, am 14. Juni 2018,

Dokument ein Schock. In den Monaten zwischen der Unterzeichnung des Abkommens und dem konsultativen Referendum vom 30. September 2018 gab es mehrere Meinungsumfragen. Die Vermutung liegt nahe, dass sie veröffentlicht wurden, um die öffentliche Meinung zu bilden, nicht um sie zu ermitteln. Dies zeigte sich, als die Ergebnisse des Referendums bekannt wurden, die den allzu optimistischen Prognosen regierungsfreundlicher Medien und PR-Agenturen widersprachen. Die Regierung konzentrierte sich auf die Zahl der Bürger, die sich der Stimme enthalten (oder nicht enthalten) würden, doch einige der Meinungsumfragen wiesen auf einen weiteren interessanten Punkt hin: Nur sehr wenige Bürger hatten den Text des Abkommens tatsächlich gelesen – laut der Umfrage des Mazedonischen Zentrums für internationale Zusammenarbeit (MCIC) in Skopje vom August 2018 lediglich drei Prozent. Die Schlussfolgerung dieser Umfrage war, dass diejenigen Bürger, die angaben, dass ihnen der Inhalt und die Bestimmungen des Abkommens bekannt seien (mehr als 84 Prozent), ihre Informationen aus Quellen aus zweiter Hand bezogen hatten. Laut dieser Umfrage nannte die große Mehrheit (73 Prozent) auf die Frage, wo die Befragten die notwendigen Informationen gefunden hatten, als wichtigste Quelle die Medien, gefolgt von sozialen Mediennetzwerken (fast 14 Prozent) sowie Verwandten und Freunden (rund sechs Prozent).¹⁸ Abgesehen davon, dass es der neuen Regierung nicht gelungen war, die Medien von politischer Einflussnahme zu befreien, und dass eine Reihe beliebter Fernseh-Talkshows von ausländischen Institutionen (vor allem von USAID, aber auch von einigen europäischen Botschaften) finanziert wurden (und immer noch werden),¹⁹ war die Kampagne zugunsten des Abkommens intensiv und kontinuierlich geführt worden – sogar vor der Ankündigung des Referendums. Doch das Misstrauen sollte in den folgenden Monaten nur noch zunehmen.

Einige der renommiertesten Professoren für Völkerrecht, wie z.B. Francis A. Boyle und Richard Falk, zeigten sich dem Abkommen gegenüber kritisch. In einem in den Medien veröffentlichten Kommentar meinte Boyle: „Griechenland und Mazedonien sollten in der Lage sein, sich auf einen für beide Seiten akzeptablen Namen zu einigen, ohne dass Mazedonien ein 20-seitiges Abkommen unterzeichnen muss, das im Grunde vom US-Außenministerium entworfen wurde, und für das ein professioneller Völkerrechtler einige Zeit benötigen würde herauszufinden, was es bedeutet und welche Konsequenzen es für Mazedonien hätte. Woher sollen die Mazedonier wissen, wofür sie hier stimmen?“

veröffentlichten die mazedonischen Medien eine nichtautorisierte Übersetzung ins Mazedonische, unter: <https://www.mkd.mk/makedonija/politika/celosen-transkript-od-dogovorot-megju-makedonija-i-grcija>.

18 Vgl. Macedonian Center for International Cooperation (MCIC), Referendum 2018: Public Opinion Poll in Macedonia, August 2018, S. 7-8, unter: <http://www.mcms.mk/images/docs/2018/referendum-2018-public-opinion-poll-in-macedonia.pdf>.

19 Beispielsweise wird die beliebte Talkshow „Top-Thema – Auf Ihrer Seite“ (Top tema na vaša strana), die auf TV Telma ausgestrahlt wird, von USAID finanziert. Siehe: <https://www.usaid.gov/north-macedonia/news-information/press-releases/top-tema-your-side-exemplifies-journey-toward-self>. Das gilt auch für einige andere Fernsehsendungen auf TV Sitel (Detektor) und Kanal 5 TV (Samo Vistina).

Wie wir Amerikaner sagen: Die Mazedonier werden die sprichwörtliche ‚Katze im Sack‘ kaufen, wenn sie bei dem anstehenden Referendum für dieses Abkommen stimmen. Die Amerikaner haben sich nie um verfassungsrechtliche Erfordernisse gekümmert, wenn sie versucht haben, Leute dazu zu bringen, ein Abkommen zu schlucken.²⁰ Seiner Meinung nach sollten Wissenschaftler das Urteil des Ständigen Internationalen Gerichtshofs zur Annexion Österreichs durch Deutschland 1938 studieren. Die Annexion wurde für illegal erklärt, da sie gegen den Versailler Vertrag verstieß, indem die politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit Österreichs zugunsten Deutschlands gravierend beeinträchtigt wurde. Dies könnte als analoge historische Situation zu der im Prespa-Abkommen umrissenen Situation betrachtet werden, in diesem Fall zugunsten der NATO im Kontext des neuen Kalten Krieges.

Die Ratifizierung des Prespa-Abkommens wurde im mazedonischen Parlament nie abgeschlossen: Die Regierungskoalition unterstützte sie am 20. Juni mit einer Mehrheit von 69 von 120 Stimmen (ohne die Zustimmung der Opposition); eine substanzielle Debatte fand nicht statt. Präsident Gjorge Ivanov beschloss, den Erlass zur Verkündung des Gesetzes über die Ratifizierung des Abkommens nicht zu unterzeichnen und wies darauf hin, dass „das Abkommen keine verfassungsrechtliche Grundlage hat und nicht verfassungskonform ratifiziert ist“.²¹ Trotz der wiederholten positiven Abstimmung im Parlament machte Ivanov Gebrauch von seinem sogenannten „*Pocket Veto*“ und unterzeichnete den Erlass nie, womit das Abkommen nur mehr eine juristische Fiktion blieb. Die Regierung setzte ihren Weg jedoch fort und forderte ein konsultatives Referendum – erneut ein schwerwiegender Verstoß gegen die nationale Gesetzgebung und den Verhaltenskodex für Referenden der Venedig-Kommission. Die drei beim Verfassungsgericht eingereichten Initiativen wurden kurzerhand abgelehnt, sodass der Referendumsprozess fortgesetzt werden konnte.

Das Prespa-Abkommen: eine kritische Betrachtung

Die Eile, mit der der Prespa-Prozess vorangetrieben wurde, spricht für sich selbst. Wie wir gesehen haben, war das Prespa-Abkommen der Höhepunkt westlichen Bestrebens, eine „Erfolgsgeschichte“ zu produzieren, sie der Öffentlichkeit als solche zu verkaufen,²² und den seit Langem anhaltenden Na-

20 Amerikaniski profesor po pravo: Dogovorot so Grcija vi e mačka vo vreća [Amerikanischer Juraprofessor: Das Abkommen mit Griechenland ist eine Katze im Sack], off.net.mk, 28. Juli 2018, unter: <https://m.off.net.mk/lokalno/razno/dogovorot-so-grcija-vi-e-machka-vo-vrekja> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

21 Ivanov fails to sign law ratifying name agreement, European Western Balkans, 26. Juni 2018, unter: <https://europeanwesternbalkans.com/2018/06/26/ivanov-fails-sign-law-ratifying-name-agreement/>.

22 Professor Ljubomir Frčkoski, einflussreicher Intellektueller und ehemaliger Außenminister, der den verfassungsgemäßen Namen mit Nachdruck verteidigte, änderte seine Meinung und

mensstreit zu beenden. Das Ergebnis war ein asymmetrischer Deal mit Pflichten lediglich für die schwächere und Rechten allein auf der stärkeren Seite. Dementsprechend fiel auch die politische Rhetorik höchst unterschiedlich aus. Statt von einer *Win-win*-Situation sprach Tsipras ganz offen davon, dass seine Regierung mehr erreicht habe, als sie je erwarten konnte, während Zaev zu beweisen versuchte, dass der Preis zwar hoch, aber es wert sei: Dies sei unter den gegebenen Umständen die bestmögliche Einigung und Mazedonien habe das griechische Ultimatum zu akzeptieren, um in Richtung NATO und EU Fortschritte zu machen. Während des gesamten Prozesses sprach Zaev von einer „zweiten Unabhängigkeit“, von „der endgültigen Bestätigung der Existenz des Staates“ und davon, „auf der Flurkarte einen Platz zu haben“, wodurch die Republik Mazedonien zum ersten Mal in ihrer Geschichte ein echter Staat würde.²³

Abgesehen von der politischen Kampagne, die den gesamten Prozess begleiteten, gibt es bis heute eine deutliche Diskrepanz zwischen den öffentlichen Debatten in den einheimischen und den internationalen Medien. Während die griechische Seite Meinungen und Stellungnahmen aus akademischen und intellektuellen Kreisen, einschließlich derjenigen ausländischen Wissenschaftler, die an der Ausarbeitung und Analyse des Abkommens mitgearbeitet hatten, einholte, blieb das mazedonische Expertenteam unbekannt.²⁴ Obwohl es Aufrufe aus der Öffentlichkeit gab, eine Stellungnahme abzugeben, hielt sich die Mazedonische Akademie der Wissenschaften und Künste (*Makedonska Akademija na Naukite i Umetnostite*, MANU) mit Kritik an dem Abkommen zurück und brachte ihre Unterstützung für die Regierung zum Ausdruck. Die

erklärte nun, das Hauptproblem der Regierung bestünde darin, „das Abkommen ihrer eigenen Basis zu verkaufen“; Frčkoski: *Sè e rešeno osven prodavanjeto na dogovorot na svojata baza* [Frčkoski: Alles ist geregelt, außer das Abkommen der Basis zu verkaufen], Plusinfo, 8. Juni 2016, unter: <https://arhiva.plusinfo.mk/fp4kocskicèe-rešeno-osven-prodavañet>.

- 23 Vor der Unterzeichnung des Abkommens hatte Zaev mehrfach derartige Erklärungen abgegeben. Vgl. Zaev: *So dogovor za imeto Makedonija dobiva imoten list, èe vpišeme vo katastar Republika Makedonija*, [Zaev: Mit einem Abkommen über den Namen bekommt Mazedonien seine Flurkarte, wir werden im Kataster als Republik Mazedonien registriert sein], Fokus, 11. Mai 2018, unter: <https://fokus.mk/zaev-so-dogovor-za-imeto-makedonija-dobiva-imoten-list-ke-vpišeme-vo-katastar-republika-makedonija/>. In seiner Rede zum Unabhängigkeitstag wies er darauf hin, dass das bevorstehende Referendum ein Votum für eine zweite Unabhängigkeit sei. Vgl. Premierot Zaev na Denot na nezavisnosta: *Našata generacija so glas na referendumot èe go ostvari sonot na generacijata što ja izglasa nezavisnosta od 1991, da obezbedi sigurna, mirna i stabilna – Evropska Makedonija* [Ministerpräsident Zaev am Unabhängigkeitstag: Mit ihrer Stimme im Referendum wird unsere Generation den Traum der Generation erfüllen, die 1991 für die Unabhängigkeit gestimmt hat, und ein sicheres, friedliches und stabiles europäisches Mazedonien gewährleisten], Offizielle Website der Regierung der Republik Mazedonien, 8. September 2018, unter: <http://vlada.mk/?q=node/15417&ln=en-gb>.
- 24 Bereits im Februar 2018 wiesen mazedonische Medien darauf hin, dass Griechenland im Gegensatz zu Mazedonien sein intellektuelles Potenzial geschickt zu nutzen wusste. Vgl. *Fotofiniš od pregovorite. Grčkite pregovaraçi se sudii, diplomati, profesori ... koj e našiot ekspertski tim?* [Fotofinish bei den Verhandlungen. Griechische Unterhändler sind Richter, Diplomaten, Professoren ... wer ist in unserem Expertenteam?], MKD, 22. Februar 2018, unter: <https://www.mkd.mk/makedonija/politika/grchkite-pregovarachi-se-sudii-diplomati-profesori-koj-e-nashiot-ekspertski-tim>.

Das Abkommen besteht aus einer Präambel und drei Teilen. Der erste Teil enthält acht Artikel, die die Namensfrage und damit verbundene Fragen regeln. Der zweite betrifft die strategische Partnerschaft, der dritte die „Beilegung von Streitigkeiten“, am Ende befinden sich „abschließende Klauseln“. Der offizielle Titel ist, wie bereits gesagt, ziemlich ambitioniert und zielt auf eine umfassende Lösung ab. In ihm wird die Namensfrage jedoch nicht einmal erwähnt; stattdessen enthält er einen Hinweis auf die (zukünftige) strategische Partnerschaft. Interessanterweise ist in den VN-Resolutionen lediglich von *einer* Meinungsverschiedenheit („*difference*“) die Rede, während das Abkommen den Plural „Meinungsverschiedenheiten“ („*differences*“) benutzt. Um die Gründe dafür zu erklären, bedürfte es einer weiteren, ausführlicheren Analyse. Im vorliegenden Beitrag konzentrieren wir uns jedoch nur auf das vorliegende Dokument, seinen kontroversen Inhalt und die (un)beabsichtigten Konsequenzen.

Titel und Inhalt des Abkommens versuchen in der Tat, die vorherigen VN-Resolutionen und das Interimsabkommen von 1995 (d.h. das Dokument, das seither die bilateralen Beziehungen geregelt hat) zu überwinden. Seltsamerweise erwähnt es nicht den Beschluss des Internationalen Gerichtshofs (IGH) der VN von 2011, der entschied, dass die Hellenische Republik gegen Artikel 11 des Interimsabkommens verstoßen habe, indem sie ihr Veto gegen die Einladung der NATO an die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (FYROM) zum Bukarester Gipfel im Jahr 2008 eingelegt hatte. Letztlich sind sich beide Seiten einig, dass derselbe Gerichtshof auch berechtigt wäre, etwaige Meinungsverschiedenheiten während des Implementierungsprozesses des Abkommens zu lösen. Unklar bleibt, wie man sich darauf verlassen kann, dass Griechenland künftigen Urteilen des IGH Folge leisten wird, wenn es schon das letzte nicht befolgt hat. Die Antwort ist jedoch simpel: Das Prespa-Abkommen ist so asymmetrisch, dass es keine Möglichkeit gibt, Griechenland vor Gericht zu bringen. Sämtliche Verpflichtungen sind sorgfältig formuliert und beziehen sich auf die „Zweite Partei“, die im gesamten Text des Abkommens nicht beim Namen genannt wird. Siljanovska-Davkova betont, dass „das Schlussabkommen ein Abkommen zur ‚Beilegung von Meinungsverschiedenheiten‘ ist.“ Jedoch sind aus der Meinungsverschiedenheit über den Namen Meinungsverschiedenheiten und Verhandlungen über die mazedonische Geschichte, die mazedonische Identität, die mazedonische Sprache, Kultur, Bildung, das politische und rechtliche System, die Verfassung sowie Menschenrechte und Freiheiten geworden. Das Abkommen schreibt Verfassungsänderungen vor, d.h. die Verankerung des neuen Namens und der daraus abgeleiteten Attribute in der Verfassung; es reguliert die Art und Weise, den zeitlichen

republica.edu.mk/blog/2018-08-22-08-12-53. Die Position des Autors in seiner Publikation aus dem Jahr 2008 widerspricht diesem Kommentar: „Die Republik Mazedonien muss allein für ihren Namen kämpfen! Niemand kann dem Land in dieser Frage so sehr helfen wie es sich selbsthelfen kann! Mazedonien hat die Kraft dazu, und das Völkerrecht ist auf seiner Seite.“ Svetomir Shkaric, ICG Composition and Proposal for „Slavic Transcription“ of the name, in: Shkaric/Apasiev/Patchev (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), S. 330-335, hier: S. 334.

Rahmen und die Überwachung der Implementierung aller Regelungen im juristischen und politischen System der „Zweiten Partei“.²⁹ Es ist von Beginn des Textes an nicht zu übersehen, dass das Dokument keinen Kompromiss und kein Abkommen zwischen gleichberechtigten Parteien darstellt. Der Streit war nie symmetrisch. Der Kompromiss ist lediglich ein Euphemismus für das in den Text eingebettete Machtungleichgewicht. Das Bild von David gegen Goliath ist nach wie vor angemessen.³⁰ Namhaften Experten der Friedensforschung und Konfliktbeilegung zufolge ist ein Kompromiss nicht der wünschenswerteste oder effizienteste Weg, Konflikte und Streitigkeiten zu lösen oder zu entschärfen. Selbst wenn er als einziger Ausweg angesehen wird, muss vorausgesetzt werden können, dass nicht eine der Parteien der anderen ein Diktat aufzwingt.³¹ Was die meisten Beobachter ignorieren, ist die Tatsache, dass beide Parteien einem externen Diktat unterworfen waren. Es gibt ernstzunehmende Hinweise darauf, dass diejenigen, die das Abkommen wirklich entworfen haben, nicht unter den lokalen Eliten oder Experten zu suchen sind.³²

Die Präambel verweist auf eine Reihe einschlägiger internationaler Dokumente, darunter die VN-Charta, und zählt zahlreiche Prinzipien und Ziele auf, wie etwa das Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten. Der Inhalt des darauffolgenden Abkommens besagt jedoch das Gegenteil, da Griechenland das Recht hat, sich direkt in die inneren Angelegenheiten der „Zweiten Partei“ einzumischen, einschließlich u.a. ihrer Verfassungsgebung, Geschichte, Kultur, Nationalität und Sprache. Die Regelung solcher Fragen in einem bilateralen internationalen Abkommen hat es im modernen Völkerrecht

29 Vgl. Siljanovska-Davkova, a.a.O. (Anm. 27), S. 2.

30 Vgl. Biljana Vankovska, David vs. Goliath: The Macedonian Position(s) in the So-called „Name Dispute“ with Greece, in: Südosteuropa 3/2010, S. 436-467.

31 Vgl. Johan Galtung, Conflict Transformation by Peaceful Means (the Transcend Method), United Nations Disaster Management Training Programme, s.l. 2000, S. 10, unter: https://www.transcend.org/pctrcluj2004/TRANSCEND_manual.pdf.

32 Der britische Professor Vassilis Fouskas äußerte sich dazu folgendermaßen: „Das Abkommen wurde im Pentagon und in Berlin vorbereitet und dient damit in erster Linie den Interessen der USA und Deutschlands. In beiden Ländern, Griechenland und Mazedonien, stehe ich auf der Seite desjenigen Teils der Öffentlichkeit, der diese Realität anerkennt, d.h. die geopolitischen und kulturellen Bestrebungen der NATO und des von Deutschland angeführten Europas, Russland vom Balkan auszuschließen. [...] Imperiale Mächte lösen niemals Probleme. Sie reparieren sie bloß. Schauen Sie sich um. Was die Sicherheit angeht: Hat Griechenland von der NATO-Mitgliedschaft profitiert? Nein. [...] Hat Griechenland von der Mitgliedschaft in der EU/Eurozone profitiert? Ganz im Gegenteil, wie Sie wissen! [...] Wenn die von Deutschland angeführte Politik der Sparsamkeit und Disziplin das mazedonische Volk zu beißen beginnt, ist Zaev vielleicht nicht mehr an der Macht. Zaev ist dafür da, der NATO und Europa zu liefern; er hat kein politisches Programm. Das tut er, und dann ist er draußen, vor allem wenn die Mazedonier erkennen, wie aussichtslos es ist, Sicherheit von der NATO und Wohlstand von der EU zu erwarten.“ Prespanskiot dogovor e zgotven vo Pentagon [Das Prespa-Abkommen wurde im Pentagon vorbereitet], Interview mit Vasilis Fousskas, Nova Makedonija, 13. Juli 2018, unter: <https://www.novamakedonija.com.mk/makedonija/politika/prespanskiot-dogovor-e-zgotven-vo-pen>. James Pettifer glaubt, dass „das 20-seitige ‚Abkommen‘ [...] anscheinend von einem unbekanntem jüngeren Mitarbeiter eines Think-Tanks geschrieben wurde, der nicht eben für seine Balkan-Expertise bekannt ist“. Macedonia: Should Albanians Support or Use the New Name?, Illyria, 27. Juni 2018, <http://illyriapress.com/should-albanians-support-or-use-the-new-name/>.

zuvor noch nicht gegeben. Sich auf das Völkerrecht zu berufen, um einen Präzedenzfall zu schaffen, der vom völkerrechtlichen Rahmen und der völkerrechtlichen Praxis nichts abgedeckt ist und gegen diese verstößt, ist – um es milde auszudrücken – zynisch und heuchlerisch.³³ Das bilaterale Abkommen soll größere Rechtskraft haben als die Normen des *ius cogens* (lateinisch für zwingendes Recht), die sich aus der VN-Charta und den entsprechenden internationalen Instrumenten ableiten, die das Recht jedes souveränen Staates auf politische Unabhängigkeit garantieren. Gemäß den VN-Resolutionen hat die mazedonische Seite *de facto* mehr Souveränitätsrechte als nach dem Prespa-Abkommen, einschließlich des Rechts, ihren verfassungsmäßigen Namen zu verwenden, des Rechts auf Selbstbestimmung, auf die provisorische Bezeichnung FYROM sowie auf das Übergangsabkommen. So wird der Staat beispielsweise derzeit von über 135 von 190 VN-Mitgliedstaaten, darunter einige ständige Mitglieder des VN-Sicherheitsrats, unter seinem verfassungsmäßigen Namen anerkannt. Griechenlands Außenminister hat in den griechischen Medien wiederholt erklärt, Griechenland sei der Gewinner der Verhandlungen und das Nachbarland werde nie wieder Mazedonien genannt werden.³⁴ Es gibt eine Vielzahl von Einmischungen. So heißt es beispielsweise in Artikel 1(3)(a), der offizielle, verfassungsmäßige Name der „Zweiten Partei“ laute „Republik Nordmazedonien“ und sei *erga omnes* zu verwenden. Beide Unterzeichner ignorieren die Tatsache, dass der Name eines Staates ein essenzielles Element seiner Rechtspersönlichkeit und als solches ein wesentliches Recht darstellt – im engeren Sinne ist er Teil der inneren Souveränität eines Staates. Kein anderer Staat und keine internationale Instanz hat das Recht, sich in diese Angelegenheit einmischen. Nach Auffassung führender Völkerrechtler gibt es für die griechische Forderung, Mazedonien solle seinen Namen ändern, „mit der Behauptung, das Recht, diesen Namen zu verwenden, solle allein Griechenland zustehen [...] offenbar keine Grundlage im Völkerrecht oder in der völkerrechtlichen Praxis“.³⁵ Wichtiger noch ist jedoch das Verständnis des *Erga-omnes*-Prinzips. Laut *Encyclopaedia Britannica* hat das Völkerrecht „eine Kategorie von Verpflichtungen *erga omnes* (lateinisch: ‚gegenüber allen‘) [eingeführt], die für alle Staaten gelten. Während bei gewöhnlichen Verpflichtungen der vertragsbrüchige Staat Verantwortung gegenüber bestimmten interessierten Staaten (z.B. anderen Parteien des Vertrags, der gebrochen wurde) trägt, haben bei der Verletzung von *Erga-omnes*-Verpflichtungen alle Staaten

33 Vgl. Siljanovska-Davkova, a.a.O. (Anm. 27), S. 4.

34 Vgl. Kodzijas: Grcija e pobednik vo pregovorite za imeto, sosednata zemja veće nikoj nema da ja vika Makedonija [Kotzias: Griechenland ist der Gewinner in den Verhandlungen über den Namen, das Nachbarland wird zukünftig von niemandem mehr Mazedonien genannt werden], Kurir, 9. September 2018, unter: <https://kurir.mk/makedonija/vesti/kodzijas-grcija-e-pobednik-vo-pregovorite-za-imeto-sosednata-zemja-vekje-nikoj-nema-da-ja-vika-makedonija/>.

35 Louis Henkin/Richard C Pugh/Oscar Schachter/Hans Smit, *International Law: Cases and Materials*, St. Paul, MN, 31993, S. 253; vgl. ebenso Francesco Messineo, *The ICJ and the Macedonian Dispute*, in: *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 1/2012, S. 169-190, hier: S. 189.

ein Interesse daran und können mit geeigneten Maßnahmen darauf reagieren.“³⁶ Das griechische Ersuchen um eine *Erga-omnes*-Verwendung des neuen Namens ist weder neu noch überraschend. Einmalig und ziemlich unklug ist jedoch die Tatsache, dass die mazedonische Seite diese Bedingung akzeptiert hat, da niemand wirklich versteht, wie ein bilaterales Abkommen Dritten Verpflichtungen auferlegen kann, die von dem zweiseitigen Problem gar nicht betroffen sind. Einige Experten weisen zu Recht darauf hin, dass das *Erga-omnes*-Prinzip vor allem im Eigentumsrecht und im allgemeinen Völkerrecht Anwendung findet.³⁷ Sein Geltungsbereich und seine Bedeutung im Kontext der Namensfrage sind unklar, insbesondere so, wie es im Prespa-Abkommen vorgeschrieben ist, das in einer Mischung aus diplomatischer, politischer und juristischer Sprache verfasst ist. Jana Lozanoska zufolge „gipfelt das Problem ferner in dem Beharren auf der Anwendung des Rechtsprinzips *erga omnes*, dessen ursprüngliche Quelle nach griechischer Auslegung das Erbrecht ist. *Erga omnes* als Rechtsprinzip existiert durchaus im internationalen öffentlichen Recht. [...] Angesichts dieses Unterschieds hinsichtlich der Wirkung und Anwendung dieses Rechtsprinzips kann der Name eines Staates aufgrund des Wesens dieser Frage keine Verpflichtung darstellen, die sich aus *erga omnes* als Völkerrechtsprinzip herleitet. *Erga omnes* stützt sich im Streit zwischen Mazedonien und Griechenland daher auf das Eigentumsrecht. In diesem Kontext sollten wir uns fragen, um welches Erbe oder Eigentum – zumal das ausschließliche – es hier geht. Und kann dies als Grundlage für die Forderung dienen, einen Staat in der Gegenwart umzubenennen, der seine eigenen Grenzen sowie ein rechtliches und politisches System hat?“³⁸

Die Befürworter des Abkommens in der Republik Mazedonien verweisen vor allem auf die in Artikel 7 enthaltene „Errungenschaft“ – die Verwendung des Begriffs „mazedonisch“ im Zusammenhang mit Nationalität und Sprache.³⁹ Dies ist offenbar der verzweifelte Versuch, auch nur eine (angeblich positive) Bestimmung zu finden, die das „Mazedonischsein“ des Staates, seiner ihn konstituierenden Bevölkerung sowie seiner Sprache und Kultur garantiert, und dabei gleichzeitig die Gesamtheit des Dokuments auszublenden. Tatsächlich ist es jedoch unerlässlich, einen genaueren Blick auf Artikel 1 zu werfen, da er in direktem Widerspruch zur Präambel steht, in der die Nichteinmischung in die

36 Malcolm Shaw, *International Law*, Encyclopædia Britannica, unter: <https://www.britannica.com/topic/international-law>.

37 Vg. Jana Lozanoska, *Macedonia: erga omnes – dominus?*, *Transconflict*, 10. Juli 2012, unter: <http://www.transconflict.com/2012/07/macedonia-erga-omnes-dominus-107/>.

38 Jana Lozanoska, *Neophodnosta od javen prostor i debata i Dogovorot za imeto* [Die Notwendigkeit des öffentlichen Raums und die Debatte und das Namensabkommen], *respublica*, 19. September 2018, unter: <http://respublica.edu.mk/blog/2018-09-19-09-41-16>.

39 Vgl. Škarić: *Dogovorot od Prespa e dobar, ustavnite promeni se najčuvstvitelni* [Škarić: Das Prespa-Abkommen ist gut, die Verfassungsänderungen sind äußerst heikel], *Fokus*, 21. Juli 2018, unter: <https://fokus.mk/shkarik-dogovorot-od-prespa-e-dobar-ustavnite-promeni-se-najchuvstvitelni/>; vgl. auch Katerina Kolozova, *Za „Makedonštinata“ i Republika Makedonija* [Über das „Mazedonischsein“ und die Republik Mazedonien], *Civil Media*, 5. September 2018, unter: <https://civilmedia.mk/za-makedonshtinata-i-republika-makedonija>.

inneren Angelegenheiten des Staates und gutnachbarschaftliche Beziehungen im Einklang mit der VN-Charta und der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 anerkannt werden. Gleichzeitig sieht Artikel 1 eine völlige Umstrukturierung und Neugestaltung der inneren Ordnung eines souveränen Staates vor: anfangen mit der Verfassung über die Änderung der Namen der staatlichen Institutionen und staatlicher Symbole bis hin zur Währung, Geschichte, Kultur, Handelsgesetzen usw.⁴⁰ Mit anderen Worten: Selbst wenn Artikel 7 ein Zugeständnis der griechischen Seite zu sein scheint, handelt es sich dabei um eine subsidiäre Bestimmung, die der Operationalisierung von Artikel 1 sowie derjenigen Absätze dient, die sich auf Artikel 7 beziehen und mit ihm zusammenhängen. Lozanoska argumentiert zu Recht, dass Artikel 7 nicht gelesen, verstanden oder umgesetzt werden kann, ohne Artikel 1 im Ganzen im Hinterkopf zu haben.

Eine von Aleksandra Gjrkova vorgelegte detaillierte Analyse von Artikel 1 bekräftigt das Argument, dass das Abkommen weitreichende Auswirkungen auf das rechtliche, politische, kulturelle, sprachliche und gesellschaftliche Leben in der Republik Mazedonien hat.⁴¹ Sie dekonstruiert überzeugend die unrichtige Argumentation der Regierung hinsichtlich ihrer Erfolge im Verhandlungsprozess, insbesondere die Behauptung, sie habe die mazedonische Sprache bewahrt – ein Thema, das nie Gegenstand des VN-Prozesses und/oder zwischenstaatlicher Vereinbarungen war. Als Sprachwissenschaftlerin befasst sie sich mit der zukünftigen Sprachakrobatik des Namens der Einwohner Mazedoniens, vor allem in einigen nordischen und germanischen Sprachen (Deutsch: Nordmazedonier, Dänisch: Nordmakedonsk). Dabei handelt es sich nicht nur um eine hypothetische Möglichkeit, denn es gibt zahlreiche Beispiele aus westlichen oder englischsprachigen Medien, die nicht einmal auf das Ergebnis des Referendums oder die abschließende Ratifizierung gewartet haben, um von „Nordmazedonien“ und „Nordmazedoniern“ zu sprechen und schreiben.⁴² Das ist besonders frustrierend für die Generationen, die in den vergangenen 27 Jahren die Tortur über sich ergehen lassen mussten, verschiedenen Grenz- und Konsulatsbeamten erklären zu müssen, woher sie kommen. Ein besonders sensibles Thema, das nicht nur ungelöst bleibt, sondern sogar noch komplizierter geworden ist, betrifft die Identitätsrechte der mazedonischen Minderheit in Nordgriechenland, deren Diskriminierung durch die griechische Regierung von verschiedenen internationalen Organisationen dokumentiert wurde. Das vielleicht wichtigste und bedrohlichste Problem ist jedoch die

40 Beispielsweise legt Artikel 1(3)(d) fest, dass die Begriffe „Mazedonien“ und „mazedonisch“ „die in Artikel 7 dieses Abkommens angegebene Bedeutung haben“.

41 Vgl. Aleksandra Gjrkova, Spogodbata za rešavanje na sporot za imeto kako upatstvo za avtocenzura [Das Abkommen zur Beilegung des Namensstreits als Handbuch für die Selbstzensur], respublica, 25. September 2018, unter: <http://respublica.edu.mk/blog/2018-09-25-08-29-42>.

42 Eines der jüngsten Beispiele ist eine Stellenausschreibung der Harvard-Universität für eine Gastprofessur, in der bereits der Name „Northern Macedonia“ verwendet wird. Siehe unter: <https://www.timeshighereducation.com/unijobs/listing/112997/pierre-keller-visiting-professorship/>.

Frage der (Selbst-)Zensur, wenn historische Forschungsarbeiten und Bildungspläne, wie im Prespa-Abkommen vorgeschrieben, einer zwischenstaatlichen Kommission zur Überprüfung vorgelegt werden müssen.

Nach Ansicht vieler, einschließlich der Verfasserin dieses Beitrags, bedeutet die Forderung nach einer Revision nicht nur der Verfassung, sondern auch ihrer Präambel, die auf historische Traditionen verweist (Kruševo 1903, Antifaschistische Versammlung zur nationalen Befreiung Mazedoniens/ASNOM 1944), eine erhebliche Verletzung der verfassungsmäßigen Souveränität, d.h. des Rechts auf politische Selbstbestimmung. Die zentrale Bestimmung des Abkommens, die im Widerspruch zum Völkerrecht (d.h. *ius cogens*, wenn es die Frage der Selbstbestimmung betrifft) steht, ist Artikel 1(3)(g), der die Annahme der Klauseln des Abkommens im Rahmen eines internen Verfahrens vorsieht, das „sowohl bindend als auch unwiderruflich ist [und] das die [...] Änderung der Verfassung nach sich zieht“. Siljanovska-Davkova weist zu Recht darauf hin, dass „es für ein bilaterales Abkommen höchst ungewöhnlich ist, dass es die Macht hat, künftigen Verfassungsgebern die Hände zu binden“.⁴³

In jedem souveränen Staat gibt es genau festgelegte Instanzen, die eine Revision der Verfassung veranlassen können. In der Republik Mazedonien sind dies die Regierung, der Präsident der Republik, 30 Abgeordnete oder 150.000 Bürger. Auf keinen Fall kann ein anderer Staat einen solchen Antrag stellen, die Revision in die Wege leiten oder gar einen Zeitrahmen für deren Durchführung festlegen (wie es im Prespa-Abkommen der Fall ist; vgl. Artikel 1[4][e]). Darüber hinaus ist es wiederum das griechische Parlament, das, sobald die „Zweite Partei“ die Revision der Verfassung abgeschlossen hat, das Abkommen ratifizieren wird (Artikel 1[4][f]) – und somit das letzte Wort hat. Ein Aspekt des Problems ist die Ungewissheit, ob die „Erste Partei“ („die Hellenische Republik“, d.h. die Regierung Tsipras) mit den Verfassungsänderungen zufrieden und in der Lage sein wird, die notwendige Mehrheit (drei Fünftel) für die Ratifizierung eines Abkommens, das nicht nur bei der griechischen Opposition, sondern auch bei einigen Koalitionspartnern in der Regierung unbeliebt ist, sicherzustellen. Ein weitaus wichtigerer Aspekt ist die Frage: Geht die Souveränität wirklich von den mazedonischen Bürgern aus und gehört sie diesen, wie es in Artikel 2 der mazedonischen Verfassung festgelegt ist? Der mazedonische Unterzeichner (der Minister/die Regierung) hat zugestimmt, den Staat, den er vertritt, vom politischen Willen der Repräsentanten eines anderen Staates abhängig zu machen. Zu dem Zeitpunkt, als das Abkommen unterzeichnet wurde, konnte theoretisch niemand den genauen Inhalt der Verfassungsänderungen kennen, da es keine Debatte, keinen Konsens oder auch nur

43 Siljanovska-Davkova, a.a.O. (Anm. 27), S. 14.

eine Befragung der Öffentlichkeit und der Opposition gegeben hatte.⁴⁴ Außerdem einigten sich bis zum 17. Juni 2018 alle politischen Parteien auf einen Grundsatz: Niemand würde eine Verfassungsänderung zum Zwecke der Namensänderung akzeptieren. Die „Zweite Partei“ verhielt sich wie eine Kolonie und unterwarf sich der Verpflichtung, die „Erste Partei“ zu informieren, sobald alle notwendigen Verfahren abgeschlossen waren.

Insgesamt ist das Abkommen nichts anderes als die Aufzwingung einer Art „Ewigkeitsklausel“ durch ein bilaterales Abkommen, das zu einer oktroyierten Verfassung (*constitution octroyée*) führen würde – d.h. zu einer Verfassungsänderung, die der Mehrheit der Menschen ohne ihre volle Zustimmung aufgezwungen wird.⁴⁵ Streng genommen erfordert die „volle Zustimmung“, dass eine Mehrheit des Volkes einer Verfassung in einem formellen Verfahren ausdrücklich zustimmt. Zu einer Weiterentwicklung einer Verfassung kann es immer kommen, doch sie sollte „wohlüberlegt und einvernehmlich und dort, wo die grundlegende Identität des Landes nicht bedroht ist“,⁴⁶ durchgeführt werden. Präsident Ivanov hat zu Recht darauf hingewiesen, dass es sich um eine verfassungsrechtliche Frage handelt und Zaev und seine vom Ausland beeinflussten Mitstreiter keinerlei gesetzliches Mandat haben, die Verfassung durch die Unterschrift einer einzigen Person zu ändern.

Der Kollateralschaden des Prespa-Abkommens: unter den Ruinen des Rechtsstaats

Das Prespa-Abkommen ist nicht der erste Fall, in dem die Rechtsstaatlichkeit „höheren“ Zielen geopfert wurde (üblicherweise Frieden und Stabilität, oder besser: der Sicherstellung der Stabilokratie⁴⁷). Zuvor war die mazedonische Verfassung bereits nach dem bewaffneten Konflikt von 2001 geändert worden, um die Forderungen der albanischen Minderheit abzumildern. Damit wurde das Modell der Machtteilung in einer Weise eingeführt, die das ursprünglich in der Verfassung des Landes verankerte parlamentarische System erheblich verzerrte. Die Änderungen wurden von den internationalen „Staatsgründern“

44 Es gibt jedoch Gerüchte, dass der Text der Änderungen vor dem Abschluss des Abkommens von griechischer Seite verfasst worden war, wobei wohl auch einige mazedonische Verfassungsrechtler konsultiert wurden – ohne Wissen der Öffentlichkeit.

45 Vgl. Mark W. Janis, Human Rights and Imposed Constitutions, in: Connecticut Law Review 4/2005, S. 955-962.

46 Pettifer, a.a.O. (Anm. 32).

47 Der Begriff „Stabilokratie“ („*stabilitocracy*“) wurde von dem kanadischen Wissenschaftler Srđa Pavlović eingeführt, um ein Regime zu beschreiben, in dem undemokratische Praktiken fortbestehen und der Westen wegsieht, während er gleichzeitig die Tugenden der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit predigt. Vgl. Srđa Pavlović, Montenegro's „stabilitocracy“: The West's support of Đukanović is damaging the prospects of democratic change, The London School of Economic and Political Science (LSE) blog, 23. Dezember 2016, unter: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/12/23/montenegros-stabilitocracy-how-the-west-support-of-đukanovic-is-damaging-the-prospects-of-democratic-change/>.

(EU- und US-Gesandte und ihre Experten) ausgearbeitet, während die mazedonischen Abgeordneten lediglich zu gehorchen und mit dem formellen Prozess im Parlament fortzufahren hatten. Während des „Abhörskandals“ und nach der „farbigen Revolution“ wurde die politische Krise von 2015/2016 erneut außerhalb des Verfassungsrahmens mit dem sogenannten Przino-Abkommen gemanagt, das Änderungen am Wahlgesetz einführte, die nachweislich verfassungswidrig waren. Das Verfassungsgericht schwieg und verhielt sich eher wie eine kooperative politische als wie eine juristische Instanz.

Aus rechtlicher Sicht war das Prespa-Abkommen eine Initiative internationaler Machtkreise, die von Anfang an zum Scheitern verurteilt war. Im Diskurs über Mazedonien haben westliche Außenpolitiker die alte sowjetische Breschnew-Doktrin der begrenzten Souveränität von Satellitenstaaten wiederbelebt.⁴⁸

Erschwerend kommt hinzu, dass jede rechtliche Herangehensweise und Kritik sofort als antiwestlich, prorussisch usw. bezeichnet wurde – kurz: als rückwärtsgewandt und schädlich für die rosige euro-atlantische Zukunft des Landes und der Region. Einige prominente Wissenschaftler und Intellektuelle beklagten sich offen und empfahlen unverhohlen, das Dokument nicht aus rechtlicher Sicht zu interpretieren: Der Namensstreit sei eine politische Angelegenheit, und eine rechtliche Interpretation hieße, nicht nur die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Konsequenzen der Umsetzung des Abkommens zu missachten, sondern auch das wesentliche Prinzip der Rechtsstaatlichkeit und des Konstitutionalismus.

Aus der langen Liste der Verstöße gegen das formelle und materielle Wahlrecht seien der Kürze halber nur einige besonders offensichtliche genannt:

- Das Abkommen widerspricht Artikel 118 der mazedonischen Verfassung, in dem es heißt: „Internationale Verträge, die im Einklang mit der Verfassung ratifiziert wurden, sind Bestandteil der inneren Rechtsordnung und können nicht per Gesetz geändert werden.“ Das bedeutet, dass internationale Abkommen nicht über der Verfassung stehen und dass die Verfassung nicht kraft eines internationalen Abkommens geändert werden kann.
- Die Ratifizierung des Abkommens entsprach nicht dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit (Artikel 8), da es keine verfassungsrechtliche Grundlage für diese Art von Abkommen gab. Das Verfahren verstieß gegen das Gesetz über den Abschluss, die Ratifizierung und die Implementierung internationaler Abkommen, sowohl hinsichtlich der zuständigen Institution als auch des Verfahrens an sich. Im mazedonischen Verfassungssystem steht, was den Abschluss von internationalen Abkommen anbelangt, der Präsident der Republik an erster, die Regierung an zweiter Stelle.

48 Vgl. Srđa Pavlović, Nomen est omen (Imeto e sudbina), Nova Makedonija, 10. Oktober 2018, unter: <https://www.novamakedonija.com.mk/mislenja/kolumni/nomen-est-omen-imeto-e-sudbina>.

- Wiederholt wurde gegen den Verhaltenskodex des mazedonischen Parlaments verstoßen: Das Gesetz über die Ratifizierung des Abkommens wurde an die parlamentarische Kommission für europäische Fragen (Missbrauch der sogenannten Europaflagge) weitergeleitet statt an die parlamentarische Kommission für auswärtige Angelegenheiten. Dies geschah in der Absicht, Letztere, deren Vorsitzender der Opposition angehörte, zu übergehen. Zudem war das Gesetz über die Ratifizierung ungültig, da es weder die verfassungsrechtliche Grundlage für seine Verabschiedung noch die Gründe für die Ratifizierung darlegte und auch keine Schätzung der Kosten für die Implementierung des Gesetzes enthielt (all dies verstößt gegen Artikel 188 des Kodex).
- Das Parlament verabschiedete das Ratifizierungsgesetz mit einfacher Mehrheit, ungeachtet der Tatsache, dass das Abkommen die Änderung der Verfassung und des Staatsnamens erfordert. Das Gesetz wurde mit nur 69 Stimmen und in Abwesenheit der Opposition verabschiedet.
- Das Parlament kündigte ein Referendum an, ohne dass es dafür eine verfassungsrechtliche oder gesetzliche Grundlage gab, da das Gesetz über die Ratifizierung des Abkommens niemals öffentlich bekanntgegeben, also auch nicht im Amtsblatt veröffentlicht worden war. Es war und ist immer noch nichts anderes als eine rechtliche Fiktion.
- Der Beschluss des Parlaments über die Ankündigung eines Referendums war in mehrfacher Hinsicht ungültig; die einzelnen Punkte werden in einem von der politischen Partei Levica beim Verfassungsgericht eingereichten Antrag detailliert aufgelistet. Unter den Gründen für die Beanstandung der Ankündigung des Referendums hebt Professor Dimitar Apasiev insbesondere die folgenden hervor: Der Parlamentsbeschluss war unvollständig, da ihm sieben formale Elemente fehlten, die im Gesetz über Referenden vorgeschrieben sind; die in dem Referendum gestellte Frage war manipulativ und irreführend, was gegen das Gesetz und gegen den Verhaltenskodex für Referenden der Venedig-Kommission verstößt;⁴⁹ das Parlament hatte die Art des Referendums nicht definiert (obligatorisch oder konsultativ, vorhergehend oder nachträglich); die mazedonische Verfassung regelt keine konsultativen Referenden, da Artikel 73 explizit festlegt, dass eine in einem Referendum getroffene Entscheidung bindend ist und verabschiedet werden muss, wenn mehr als die Hälfte der Gesamtzahl der Wahlberechtigten ihre Stimme abgegeben hat (50 Prozent + 1).⁵⁰

49 Die Frage auf dem Stimmzettel für das Referendum lautete: „Sind Sie für die Mitgliedschaft in der EU und der NATO, indem Sie dem Abkommen zwischen der Republik Mazedonien und der Republik Griechenland zustimmen?“ Deutsche Übersetzung in: Niels Kadritzke, Wahlen in Sicht. Der politische Horizont zur Jahreswende, *Le Monde diplomatique*, 19. Dezember 2018, unter: https://monde-diplomatique.de/shop_content.php?coID=100136.

50 Vgl. Apasiev: „Sobraniskata Odluka za referendum ne može pravno da proizvede dejstvo, bidejći e protiv ustavna“ [Apasiev: „Der Parlamentsbeschluss zum Referendum kann keine Rechtswirkung haben, da er verfassungswidrig ist“], *Antropol*, 9. August 2018, unter: <https://antropol.mk/2018/08/09/apasiev-sobraniskata-odluka-za-referendum-ne-moze->

- Der Wahlkampf vor dem Referendum an sich war problematisch. Anstatt einen rein informativen Wahlkampf zu führen, beteiligte sich die Regierung offen an der „Ja“-Kampagne und setzte Haushaltsmittel und andere Ressourcen zu ihrer Unterstützung ein. Bei ihren täglichen Treffen mit Bürgern betrieben der Ministerpräsident und die Regierungsminister öffentliche Lobbyarbeit und warben dafür, mit „Ja“ zu stimmen. Die Medien waren vollständig von regierungsfreundlichen Experten, Videobotschaften u.ä. dominiert. Die anderen Optionen („Nein“ und „Boycott“) konnten lediglich die sozialen Medien nutzen. Zu den schäbigsten Beispielen der Kampagne gehören Zaevs öffentlicher Aufruf zu politischer Korruption, die Ermutigung von Privatunternehmen, ihre Angestellten zum Wählen „anzustiften“,⁵¹ Einschüchterung und der Missbrauch des Militärs für eine Videobotschaft, die Zaev als Oberbefehlshaber am Denkmal in Kruševo zeigt. Ungewöhnlich war auch das aktive Engagement der internationalen Gemeinschaft. Neben den westlichen Botschaftern beteiligte sich auch die Europäische Delegation an der Kampagne (u.a. mit Werbetafeln und Postern, die Kinder unter dem Motto „Stell dir die Zukunft vor“ zeigten).

Die Liste der Verstöße gegen europäische Standards und die nationale Gesetzgebung zur Guten Praxis bei Referenden ist endlos (dies betrifft u.a. den Tag der Abstimmung sowie Wahlfälschung). Noch bevor die Ergebnisse bekannt gegeben wurden, rückte die Regierung mit „Plan B“ heraus: Durchführung der Verfassungsrevision unabhängig von der Meinung des Volkes. Leider scheint die Beobachtungsmission des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE die Verstöße gegen das Gesetz und Menschenrechtsverletzungen übersehen oder heruntergespielt zu haben. In ihren vorläufigen Schlussfolgerungen heißt es, das Referendum sei unparteiisch durchgeführt, und während des gesamten Wahlkampfs seien die Grundfreiheiten geachtet worden.⁵²

Nach dem Referendum: Die Stimme des Volkes spielt keine Rolle

Das Abkommen erwähnt das Referendum als fakultative Option der „Zweiten Partei“. Die Forderung nach einem konsultativen Referendum offenbarte die

pravno-da-proizvede-dejstvo-bidejki-e-protiv-ustavna/. Professor Siljanovska stimmte dieser Position zu: Siljanovska: It's time for the Constitutional Court to gather strength and say that the referendum question is unconstitutional, unclear and imprecise, *Republika English*, 4. September 2018, unter: <http://archive.english.republika.mk/p203913/>.

51 Vgl. Prime Minister #Zaev caught on camera promising money to people that vote on the #namechange, unter: https://www.youtube.com/watch?v=syZeP_JrdjE.

52 Vgl. OSCE ODIHR/Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *International Referendum Observation Mission, The former Yugoslav Republic of Macedonia, Referendum*, 30 September 2018, *Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, S. 1, unter: <https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/398210>.

Unsicherheit der Regierung und ihre Angst vor einem Scheitern. So wurde aus dem Referendum faktisch nicht mehr als eine sehr teure öffentliche Meinungsumfrage. Die Frage lautete: „Sind Sie für die Mitgliedschaft in der EU und der NATO, indem Sie dem Abkommen zwischen der Republik Mazedonien und der Republik Griechenland zustimmen?“ Die Aussicht auf eine NATO- und EU-Mitgliedschaft sollte das, was man als bittere Pille bezeichnen könnte, versüßen und die umstrittene Namensfrage durch die Hintertür lösen. Mit einem einfachen „Ja“ oder „Nein“ zu antworten, war angesichts dreier Variablen und acht möglicher Antwortkombinationen ausgeschlossen. Der Frage fehlte die formale, inhaltliche und hierarchische Logik, die der Verhaltenskodex für Referenden der Venedig-Kommission erfordert. Von Anfang an (d.h. seit dem Tag nach der Bekanntmachung durch das Parlament), war die Grundlinie der Regierungskampagne, die offen von einer langen Liste ausländischer Funktionäre und Würdenträger unterstützt wurde, von denen einige den Staat persönlich besuchten,⁵³ dass das Referendum ein Erfolg werden muss. Zu diesem Zweck wurden die Gegner des Referendums dämonisiert und eingeschüchtert. So erklärte beispielsweise Vlado Kambovski, Mitglied der Mazedonischen Akademie der Wissenschaften und Professor für Strafrecht, dass die Organisation eines Boykotts des Referendums wegen Beteiligung an kriminellen Aktivitäten strafrechtlich verfolgt würde.

Angesichts einer solchen undemokratischen und sogar bedrohlichen Atmosphäre, in einer Situation, in der es keine Chancengleichheit gab und in der öffentliche Gelder unverhohlen für Wahlkampfzwecke ausgegeben wurden, während die Freiheit der Wähler, sich selbst eine Meinung zu bilden, eingeschränkt war,⁵⁴ organisierten sich die Bürger in der Bewegung „Ich boykottiere“. In Anbetracht der nationalen Reglementierungen und der aktuellen Umstände war die Ansicht weit verbreitet, dass ein Boykott die intelligenteste und effektivste Strategie sei, um das Referendum zum Scheitern zu bringen.⁵⁵

53 Zu den Besuchern aus dem Ausland gehörten der NATO-Generalsekretär, die deutsche Bundeskanzlerin und der österreichische Bundeskanzler, EU-Kommissare u. v. m.. Jeder Besuch wurde als Unterstützung und Ermutigung für die euroatlantische Integration der Republik Mazedonien interpretiert.

54 Vgl. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice on Referendums, Straßburg, 25. Oktober 2018, S. 17-18, unter: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e).

55 Dieser Beschluss entspricht den Erfahrungen der Venedig-Kommission hinsichtlich der Mindestbeteiligung: „Eine Mindestbeteiligung (ein Mindestprozentsatz) bedeutet, dass es im Interesse der Gegner eines Vorschlags ist, sich der Stimme zu enthalten, statt gegen den Vorschlag zu stimmen. Wenn beispielsweise 48% der Wähler für einen Vorschlag sind, 5% dagegen und sich 47% der Stimme enthalten wollen, müssen die 5% Gegner lediglich der Wahlurne fernbleiben, um ihren Standpunkt durchzusetzen, selbst wenn sie klar in der Minderheit sind. Zudem ist ihre Nichtbeteiligung am Wahlkampf dafür verantwortlich, dass die Zahl der Enthaltungen zunimmt und damit auch die Wahrscheinlichkeit, dass das Quorum nicht erreicht werden wird. Für die Demokratie ist weder die Ermutigung zur Stimmenthaltung noch das Aufzwingen von Minderheitenpositionen gesund (Punkt III.7.a). Darüber hinaus ist die Versuchung groß, angesichts einer schwachen Opposition die Höhe der Wahlbeteiligung zu fälschen.“ Venice Commission, Code of Good Practice on Referendums, a.a.O. (Anm. 53), S. 23, Abs. 54.

Da das Referendum formal vom Parlament vorgeschlagen worden war, hatte die Regierung nicht das Recht, ihre Kampagne mit Haushaltsmitteln zu bestreiten. Nach dem Gesetz über das Referendum, dem Verhaltenskodex der Venedig-Kommission und dem Przino-Abkommen stellte dies einen klaren Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit dar. Unter Umgehung des Wahlgesetzes, das einige für den Referendumsprozess relevante Aspekte regelt, verlängerte die Regierung die Dauer des Wahlkampfes um rund 20 Tage (genauer gesagt vom 1. August bis zum 28. September statt bis zum 10. September). Nach mazedonischem Recht ist es illegal, ein Referendum mit Geldern aus dem Ausland oder aus dem Staatshaushalt zu finanzieren. Dennoch dominierten in buchstäblich allen Medien, die nachdrücklich für die „Ja“-Kampagne einsetzten, die Staatsminister.

Das Ergebnis des Referendums war eine Mischung aus einer sehr teuren öffentlichen Meinungsumfrage und einer Reality-Show, vor allem für die internationale Öffentlichkeit. Die Wahlbeteiligung von lediglich 37 Prozent zeigte, dass den meisten Bürgerinnen und Bürgern klar war, dass die Regierung nicht beabsichtigte, gemäß der Abstimmung zu handeln. Schließlich hatte sie bereits ihre Entschlossenheit bekundet, mit der Implementierung des Abkommens unabhängig vom Ausgang des Referendums fortzufahren. Die überwältigende Zahl der Enthaltungen bei der Abstimmung stellt eine „sehr breite und bewusste Ablehnung“ des Abkommens dar. Das Votum der Bürger sollte das Ergebnis des Unabhängigkeitsreferendums von 1991⁵⁶ rückgängig machen und der herrschenden Elite eine Art politischer Legitimität für die anstehende Verfassungsänderung geben – „ein für alle Mal“, wie es die griechische Seite verlangte. Trotz der endlosen Bemühungen der Regierung, die Niederlage durch den Vergleich der Anzahl der Stimmen mit derjenigen, die bei verschiedenen Parlaments-, Lokal- und Präsidentschaftswahlen erreicht worden waren, in einen Sieg umzudeuten, ergab bereits die bloße rechtliche Logik, dass das Referendum gescheitert war – ein Ergebnis, das im offiziellen Bericht der staatlichen Wahlkommission bestätigt wurde. Die „Boykott“-Bewegung delegitierte die Regierung. Der Ministerpräsident hatte bereits öffentlich zugegeben, dass er mit seinem Volk gepokert und alles auf eine Karte gesetzt hatte. Er verlor das Referendum, doch die internationale Gemeinschaft setzte ihre Unterstützung mithilfe eines politischen Oxymorons fort und behauptete, das Abkommen habe trotz der Tatsache, dass die Wahlbeteiligung sehr niedrig gewesen sei, breite Unterstützung in der Bevölkerung gefunden. Zwei Wochen

56 Die Beteiligung an dem Referendum von 1991, als Mazedonien beschloss, ein souveräner und unabhängiger Staat zu werden, lag bei über 75 Prozent (trotz des Boykotts ethnischer Albaner, die noch immer auf eine Gesamtlösung der „albanischen Frage“ auf regionaler Basis warteten und hofften). Mehr als 95 Prozent der Stimmen entfielen auf die Unabhängigkeit. Man hatte gehofft, dass dieses zweite Referendum letztendlich den ausdrücklichen Willen der Menschen ersetzen würde, die für einen „unabhängigen Staat Mazedonien“ gestimmt hatten und stattdessen über eine „zweite Unabhängigkeit“ (in den Worten des Ministerpräsidenten) für den Staat Nordmazedonien entscheiden würden.

später veranlasste die Regierung eine Revision der Verfassung und am 19. Oktober gelang es ihr, eine Zweidrittelmehrheit für die zweite Stufe des Verfahrens zu gewinnen. Der Prozess war jedoch undemokratisch, da Abgeordnete der Opposition bestochen, eingeschüchert oder dazu erpresst wurden, sich der Parlamentsmehrheit anzuschließen. Dennoch haben die internationalen Medien mehr Interesse an der angeblichen russischen Einmischung gezeigt als an der Art und Weise, wie die Demokratie hier untergraben wurde, oder an der Beteiligung des US-Botschafters. Einer der wenigen objektiven Beobachter war Panagiotis Lafazanis, der Vorsitzende der griechischen Partei „Volkseinheit“, der den Umgangsstil der westlichen Mächte mit den Menschen und den Referenden in beiden Ländern miteinander verglich: „Ähnlich wie beim Referendum 2015 in Griechenland gelang es ihnen auch jetzt, eine ‚Nacht der langen Messer‘ zu veranstalten, eine Orgie der Erpressung und der Ausübung von Druck, um die Ja-Stimmen zu bekommen und die magische Zahl von 80 Parlamentariern zu erreichen.“⁵⁷ Lafazanis zufolge „sind die wahren Herren Griechenlands und Mazedoniens – zweier Länder, die zu losen Protektoraten der USA und der NATO geworden sind – die US-Botschafter. Es ist außerdem nicht möglich, Abkommen langfristig aufrechtzuerhalten, indem man sich allein auf die Unterschriften der Regierungen und Parlamente verlässt, die anfällig für Korruption und Druckausübung sind und von ihren egoistischen Interessen geleitet werden. Abkommen brauchen das Volk.“⁵⁸ In einem Fernsehinterview kam der griechische Professor Stavros Mavroudeas zu einer ähnlichen Schlussfolgerung. Ihm zufolge werde keines der beiden Länder oder die Regionen von dem Abkommen profitieren. Das Abkommen sei vielmehr beiden Ländern von den USA und der EU aufgezwungen worden. Die Führer und die Regierungen beider Länder sind seiner Meinung nach sehr unterwürfig und schwach. Dass sie keine Einwände gegen das Abkommen hatten, bedeutet, dass es künstlich und nicht darauf angelegt ist, Stabilität, Freundschaft und Frieden in der Region zu gewährleisten, sondern diese in der westlichen Interessenssphäre – und potenziell gegen Russland – zu halten. Gleichzeitig verstärkt ein solches Abkommen jedoch die Spannungen in der Region sowie nationalistische Tendenzen in beiden Ländern. Der vom Westen ausgeübte Druck ist extrem und erinnert an die Verstrickungen in innere Angelegenheiten in der Kolonialzeit.⁵⁹

Im Prespa-Prozess ging es nie um die Beilegung von Streitigkeiten, sondern um ein geopolitisches Machtspiel und das NATO-„Schachbrett“ auf dem Bal-

57 Lafazánis: Órgio ekviasmón, piéseon kai exagorón gia na perásei i symfonía stin PGDM [Lafazanis: Eine Orgie von Erpressung, Druckausübung und Bestechung, um eine Einigung in der FYROM zu erzielen], Protothema, 20. Oktober 2018, unter: <https://www.protothema.gr/politics/article/831437/lafazanis-orgio-ekviasmon-pieseon-kai-exagoron-gia-na-perasei-i-sumfonia-stin-pgdm/>.

58 Ebenda.

59 Vgl. Interview mit Stavros Mavroudeas über das Referendum in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (FYROM) auf Press TV, 30. September 2018, unter: https://www.youtube.com/watch?time_continue=6&v=LWZ3VAri_g4.

kan. Der Namensstreit, der viele Jahre lang ein Ärgernis war, konnte nicht länger toleriert werden. Die USA haben ein klares Interesse daran, dass Mazedonien auf die eine oder andere Weise der NATO beitrifft.

Der Weg nach vorn: statt eines Fazits

Zum Zeitpunkt der Entstehung des vorliegenden Beitrags gibt es weitaus mehr Ungewissheiten und Verunsicherung als man es bei der Ausarbeitung und Unterzeichnung des Prespa-Abkommens erwartet hätte. Die Namensfrage ist nicht geklärt und wird für lange Zeit noch eine offene Wunde bleiben, da die mazedonische Gesellschaft schwer angeschlagen ist. Die internationalen Machtzentren bevorzugen – wie immer – schnelle Lösungen und denken nicht an zukünftige Konsequenzen, mit denen die Bevölkerung vor Ort dann leben muss. In dem fehlgeleiteten Versuch, einen Streit beizulegen, haben die internationalen Mächte um Nimetz an einem Völkerrechts- und Verfassungsbruch mitgewirkt, der der erklärten Politik der internationalen Gemeinschaft zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im Westbalkan zuwiderläuft.

Wenn das Prespa-Abkommen vollständig ratifiziert und umgesetzt ist, wird es ein angeblicher Kompromiss bleiben, der den Bürgerinnen und Bürgern Mazedoniens zu einem sehr hohen Preis aufgezwungen wurde. Dag Hammarskjölds Worte klingen in diesem Fall wahr: „Es ist meine feste Überzeugung, dass jegliches Ergebnis, das um den Preis eines Kompromisses mit den Prinzipien und Idealen der Organisation [der Vereinten Nationen] erkaufte wird, sei es durch Nachgeben gegenüber der Gewalt, durch Nichtbeachtung des Rechts, durch die Vernachlässigung gemeinsamer Interessen oder die Missachtung der Menschenrechte, zu teuer bezahlt wird. Dies ist so, weil ein Kompromiss mit ihren Prinzipien und ihrer Sinnggebung die Organisation dergestalt schwächt, dass dies einen definitiven Verlust für die Zukunft bedeutet, der durch keinerlei unmittelbar erlangten Vorteil aufgewogen werden kann.“⁶⁰

Noch ironischer ist, dass das Prespa-Abkommen aus mindestens drei Gründen ein typischer Balkan-Deal ist: Erstens regelt das Abkommen unter dem Vorwand des „(Staats-)Namensstreits“ archetypische Themen wie Identität, Sprache, Kultur und Geschichte. Da die „Erste Partei“ der „Zweiten Partei“ an Macht und Einfluss überlegen ist, „erzwingt“ sie das Bekenntnis zum griechischen Kontinuitätsmythos, indem sie den alternativen Balkan-Kontinuitätsmythos verbietet. Als solches geht das Abkommen über die VN-Resolutionen und Nimetz' Vermittlungsbefugnisse hinaus. Zweitens wurde das Abkommen von den westlichen Mächten zugunsten ihrer eigenen geopolitischen Interessen auf dem Balkan entworfen und durchgesetzt, während die lokalen Eliten lediglich Vollstrecker des Willens externer Akteure sind. Drittens ist die Art und Weise,

60 Introduction to the Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, 15. Juni 1959-15. Juni 1960, zitiert nach: John S. Gibson, *International Organizations, Constitutional Law, and Human Rights*, New York 1991, S. XV.

wie der gesamte Prozess durchgeführt wurde, ebenfalls typisch für die Balkanregion. In beiden Ländern wurde die Rechtsstaatlichkeit geopfert, politische Korruption und Schwarzgelder, die Bestechung von Medien und zivilgesellschaftlichen Kreisen dienten der Verbreitung von Propaganda usw. Der Prespa-Prozess enthüllte die unangenehme Wahrheit über das internationale Konfliktmanagement an der europäischen Peripherie und das Abhängigkeits-syndrom der lokalen Eliten. Anstatt einen lange bestehenden Streit und den Nationalismus auf beiden Seiten zu überwinden, hat er in beiden Ländern das Gegenteil bewirkt. Anstatt sich um die wahren Probleme der Bürger zu kümmern, wurden beide Gesellschaften in den Teufelskreis eines Identitätskonflikts zurückgeworfen, der nicht nur weiter schwelen wird, sondern auch von den internen politischen und wirtschaftlichen Problemen ablenkt.

Das erfolglose Referendum vom 30. September sowie die Art und Weise, wie am 19. Oktober eine Zweidrittelmehrheit sichergestellt wurde, zeigen, dass der Wille der Bevölkerung völlig ignoriert wurde. Unklar bleibt, wie die Regierung ein Abkommen und gesetzliche Regelungen in Kraft setzen will, ohne Zwang anzuwenden. Der schwache mazedonische Staat ist jetzt sogar noch schwächer – und nicht etwa stärker. Nicht einmal die sofortige Aufnahme in die NATO könnte das tiefe gesellschaftliche und politische Misstrauen, die Rehabilitierung der Verantwortlichen um der Verfassungsrevision willen – und das definitive Ende des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit (soweit es überhaupt existierte) – aufwiegen. Die internationalen Beobachter erwiesen sich als pragmatisch und interessierten sich nur für das „Gesamtbild“ der euroatlantischen Raumes – und vernachlässigten damit das neue Potenzial für zukünftige innere Zerwürfnisse und regionale Destabilisierung.