

# Robert Muharremi

## Die Verfassung der Republik Kosovo

### I. Einleitung

Die Verfassung der Republik Kosovo ist am 15.6.2008 in Kraft getreten und ist somit eine der jüngsten Verfassungen in Europa. Der vorliegende Beitrag behandelt zunächst die politischen und geschichtlichen Entwicklungen, die zum Erlass der Verfassung geführt haben. Daran schließen sich Ausführungen zu den grundlegenden Verfassungsprinzipien, den Individualgrundrechten und Gruppenrechten sowie zum Staatsorganisationsrecht an. Diese Ausführungen beziehen sich nicht nur auf den Verfassungstext, sondern berücksichtigen auch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts, die teilweise durch Verfassungsauslegung neues Verfassungsrecht begründet hat. Abschließend wird versucht, eine vorsichtige Bilanz der Verfassungsentwicklung zu ziehen und eventuelle Änderungen der Verfassung anzusprechen.

### II. Vorgeschichte der Verfassungserlassung

Im Rahmen der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien, insbesondere auf der Grundlage der Föderativen Verfassung von 1974, hatte die damalige Provinz Kosovo weitgehende verfassungsrechtlich anerkannte Autonomie.<sup>1</sup> Kosovo war als autonome Provinz eine eigenständige politische Einheit im jugoslawischen Bundesverband mit eigenen souveränen Rechten<sup>2</sup> und auf gleichberechtigte Weise wie die anderen Republiken und die autonome Provinz Vojvodina auf Bundesebene vertreten.<sup>3</sup> Kosovo hatte eigene Verfassungsorgane, einschließlich einer eigenen Verfassung, ein eigenes Parlament und ein eigenes Verfassungsgericht sowie eigenständige Kompetenzen in den Bereichen Gesetzgebung und Gesetzesvollzug.<sup>4</sup> Auf Bundesebene erstreckte sich Kosovos Mitspracherecht nicht nur auf den Bereich Außenpolitik, sondern bis hin zur Änderung des jugoslawischen Bundesgebietes, welches ohne Zustimmung des Kosovo nicht geändert werden konnte.<sup>5</sup> Auf Bundesebene war Kosovo im Bundesparlament, im Bundespräsidium und im Bundesverfassungsgericht vertreten.<sup>6</sup> Im Jahre 1986 stellte Kosovo sogar den Bundespräsidenten Jugoslawiens.<sup>7</sup> Trotz dieser Kompetenzen und Mitspracherechte auf Bundesebene waren laut Verfassung von 1974 nur die Republiken als „unabhängige Staaten“ mit einem eigenständigen Sezessionsrecht im Rahmen des Bundesverbandes anerkannt, wohingegen die autonomen Provinzen formell autonome politische Einheiten im Rahmen der Republik Serbien waren.<sup>8</sup> Dieser formelle Unterschied war im

---

<sup>1</sup> S. Burg, Republican and Provincial Constitution Making in Yugoslav Politics, *Publius: Journal of Federalism* 12|1982, S. 131; C. Staub, The Acquired Rights of Kosovo, *Polemics, The New Presence* Summer 2009, S. 55.

<sup>2</sup> C. Stahn, Constitution Without a State? Kosovo Under the United Nations Constitutional Framework for Self-Government, *Leiden Journal of International Law* 14|2001, S. 533.

<sup>3</sup> Staub, Fn. 1, S. 55.

<sup>4</sup> Ebd.

<sup>5</sup> Ebd.

<sup>6</sup> Stahn, Fn 2, S. 532.

<sup>7</sup> Staub, Fn 1, S. 56.

<sup>8</sup> Staub, Fn. 1, S. 56.

jugoslawischen Bundesverband inhaltlich nicht erheblich, wirkte sich aber beim Zerfall Jugoslawiens für das Kosovo negativ aus.<sup>9</sup>

Der Zerfall Jugoslawiens begann Anfang der Achtzigerjahre und wurde von einer immer schwächer werdenden wirtschaftlichen Lage und zunehmendem Nationalismus der einzelnen Ethnien in Jugoslawien vorangetrieben. Serbiens Eingriff in die Verfassungsordnung Montenegros, Kosovos und Vojvodinas und die nachfolgenden Unabhängigkeitsbestrebungen der einzelnen Republiken führten Anfang der Neunzigerjahre zum Zusammenbruch Jugoslawiens. 1991 erklärten Kroatien, Slowenien und Mazedonien ihre Unabhängigkeit, gefolgt von Bosnien und Herzegowina im Jahre 1992.<sup>10</sup> Das Parlament der Republik Serbien änderte die serbische Verfassung im Jahre 1989 und hob mit dieser Verfassungsänderung die Autonomie und Verfassung des Kosovo auf.<sup>11</sup> Die Verfassungsänderung in Serbien wurde vom Kosovo-Parlament unter Zwang angenommen.<sup>12</sup> Serbien löste im Juli 1990 das Kosovo-Parlament auf und richtete eine Spezialverwaltung im Kosovo ein.<sup>13</sup> Als Antwort auf diese Entwicklungen verabschiedeten die mehrheitlich albanischen Vertreter des aufgelösten Kosovo-Parlaments die Verfassung der Republik Kosovo (auch als „Kacanik-Verfassung“ bekannt, benannt nach dem Ort, an dem die Verfassung verkündet wurde).<sup>14</sup> Nach einem geheimen Referendum im Jahre 1991 rief das „Kosovo-Parlament“ im Jahre 1992 die Unabhängigkeit der Republik Kosovo aus.<sup>15</sup> Die Republik Kosovo wurde allerdings völkerrechtlich nicht anerkannt und auch die Kacanik-Verfassung blieb weitgehend eine Verfassung auf dem Papier, da die effektive Staatsgewalt im Kosovo von Serbien ausgeübt wurde. Die Republik Kosovo wurde von einer Exilregierung, die in Deutschland ihren Sitz hatte, geleitet, die rudimentäre Parallelstrukturen hauptsächlich im Bereich Bildung und Gesundheit im Kosovo führte und die von finanziellen Zuwendungen kosovarischer Gastarbeiter im Ausland finanziert wurde. Der Konflikt eskalierte zwischen 1997 und 1999 in eine militärische Konfrontation zwischen der Befreiungsarmee des Kosovo (Kosovo Liberation Army) und der serbischen Regierung. Der Versuch der internationalen Gemeinschaft, in der Rambouillet-Konferenz Anfang 1999 eine Interimsvereinbarung für Frieden und Selbstverwaltung im Kosovo zwischen der Republik Serbien und dem Kosovo auszuhandeln, scheiterte am Widerstand Serbiens.<sup>16</sup> Diese Entwicklungen führten letztendlich zur militärischen Intervention der NATO im Jahre 1999 gegen die Bundesrepublik Jugoslawien und dem darauffolgenden Rückzug der jugoslawischen Armee und Verwaltung aus dem Kosovo auf der Grundlage des Militärisch-Technischen Abkommens zwischen NATO und der Bundesrepublik Jugoslawien.

Nach Beendigung der NATO-Intervention verabschiedeten die Vereinten Nationen im Juni 1999 die Sicherheitsratsresolution 1244 (1999), die die Rechtsgrundlage für eine Interimsverwaltung durch die Vereinten Nationen im Kosovo bildete. Gemäß Resolution 1244 wurde der Generalsekretär der Vereinten Nationen ermächtigt, mit der Unterstützung relevanter internationaler Organisationen eine internationale zivile Präsenz im

<sup>9</sup> Die Badinter-Kommission erwog völkerrechtliche Unabhängigkeit nur für die Republiken und schloss die autonomen Provinzen Kosovo und Vojvodina davon aus.

<sup>10</sup> *Staub*, Fn 1, S. 57.

<sup>11</sup> *Stahn*, Fn. 2, S. 533.

<sup>12</sup> *Stahn*, Fn. 2, S. 534. Siehe dazu auch *N. Malcolm*, *Kosovo – A Short History*, Pan Books 1998, S. 344.

<sup>13</sup> *Stahn*, Fn. 2, S. 534.

<sup>14</sup> *Stahn*, Fn. 2, S. 534.

<sup>15</sup> *Stahn*, Fn. 2, S. 534.

<sup>16</sup> Zu den Rambouillet Gesprächen siehe *M. Weller*, *The Rambouillet Conference on Kosovo*, *International Affairs* 75|1999, S. 211–251; *Stahn*, Fn. 2, S. 536.

Kosovo einzurichten. Die Aufgabe dieser internationalen zivilen Präsenz, auch als „United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK“ bekannt, war es, eine Interimsverwaltung für das Kosovo einzurichten. Zweck dieser Interimsverwaltung war es, der Bevölkerung des Kosovo substantielle Autonomie innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien zu gewährleisten, Institutionen zur demokratischen Selbstverwaltung zu errichten und die Rahmenbedingungen für ein friedliches und normales Leben aller Einwohner des Kosovo zu schaffen. Resolution 1244 war so formuliert, dass der politische Status des Kosovo offenblieb. Zwar sollte Kosovo innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien substantielle Autonomie erhalten. Allerdings übernahm UNMIK unter Ausschluss Serbiens und der Bundesrepublik Jugoslawiens die vollständige Hoheitsgewalt über das Kosovo, was Kosovo somit zu einem „internationalisierten Territorium“ machte.<sup>17</sup>

Auf der Grundlage von Resolution 1244 erließ der Sondergesandte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen (Special Representative of the Secretary-General – SRSG), der mit der Leitung von UNMIK beauftragt war, Regulation 1999/1, die vorsah, dass alle exekutive und legislative Gewalt im Kosovo von UNMIK ausgeübt wird.<sup>18</sup> Im Jahre 2001 erließ UNMIK eine Rahmenverfassung für eine provisorische Selbstverwaltung des Kosovo, mit der erstmals seit Übernahme der Hoheitsgewalt über das Kosovo durch UNMIK kosovarische Institutionen gegründet wurden.<sup>19</sup> UNMIK übertrug begrenzte Kompetenzen an diese Institutionen, ohne damit aber die eigene politische und rechtliche Hoheitsgewalt aufzugeben.<sup>20</sup> Die Legitimation der sog. Provisorischen Institutionen für Selbstverwaltung im Kosovo leitete sich ausschließlich von der Rahmenverfassung ab, die ihrerseits auf der Grundlage von Resolution 1244 erlassen worden war. Die Rechtsnatur der Rahmenverfassung als Verfassung wurde in der Literatur teilweise in Frage gestellt, und zwar hauptsächlich mit der Begründung, dass Kosovo unter Resolution 1244 kein Staat sei und somit keine Verfassung haben könne.<sup>21</sup> Zudem seien erhebliche Kompetenzen für UNMIK reserviert, ohne dass die kosovarischen Institutionen sich rechtlich gegen die Ausübung dieser Kompetenzen wehren könnten und ohne dass UNMIK in irgendeiner Weise demokratisch legitimiert sei.<sup>22</sup> Auch der Internationale Gerichtshof beschied der Rahmenverfassung einen rechtlichen Doppelcharakter, und zwar auf der einen Seite als völkerrechtliches Instrument, das seine Rechtskraft von Resolution 1244 und somit vom Völkerrecht ableitet.<sup>23</sup> Auf der anderen Seite gestand der Internationale Gerichtshof ein, dass die Rahmenverfassung Teil einer speziellen Rechtsordnung, die von Resolution 1244 geschaffen wurde, war und die nur im Kosovo Anwendung fand.<sup>24</sup> Auf der Grundlage der Rahmenverfassung würden die von ihr gegründeten Institutionen Entscheidungen treffen, einschließlich, wie im Falle des Kosovo-

<sup>17</sup> Siehe dazu *Stahn*, Fn. 2, S. 540. Für eine ausführliche völkerrechtliche Analyse von Resolution 1244 siehe auch: International Court of Justice, Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence of Kosovo, Advisory Opinion of 22 July 2010, Rn. 94–99.

<sup>18</sup> UNMIK Regulation 1999/1 on the Authority of the Interim Administration in Kosovo, Art. 1 Abs. 1.

<sup>19</sup> Mit der Rahmenverfassung wurden ein Kosovo-Parlament, eine Regierung, ein Präsidialamt sowie eigenständige kosovarische Gerichte geschaffen.

<sup>20</sup> Ausführlich dazu *Stahn*, Fn. 2, S. 542–549.

<sup>21</sup> *Stahn*, Fn. 2, S. 544.

<sup>22</sup> *M. Riegner*, The Two Faces of the Internationalized *pouvoir constituant*: Independence and Constitution-Making Under External Influence in Kosovo, *Goettingen Journal of International Law* 2|2010, S. 1043.

<sup>23</sup> International Court of Justice, Fn. 17, Rn. 88.

<sup>24</sup> International Court of Justice, Fn. 17, Rn. 89.

Parlaments, rechtlich verbindliche Gesetze erlassen.<sup>25</sup> Von dieser Perspektive aus betrachtet, erfüllt die Rahmenverfassung die Funktion einer Verfassung und wäre gemeinsam mit Resolution 1244 zumindest als Verfassung des Kosovo im materiellen Sinne zu deuten.<sup>26</sup> Dies wird auch dadurch untermauert, dass die Rahmenverfassung zwar von UNMIK erlassen worden ist, an ihrer Ausarbeitung aber auch kosovarische politische Parteien und Vertreter ethnischer Gemeinschaften wesentlich mitgewirkt haben.<sup>27</sup> Zudem ist anzumerken, dass auch völkerrechtlich nicht anerkannte Territorien eine Verfassung haben können, wie z. B. das Kosovo unter der jugoslawischen Bundesverfassung von 1974.

Die Vereinten Nationen leiteten den Prozess, der zu einer politischen Lösung der Statusfrage des Kosovo führen sollte, im Jahre 2005 ein. Im Juni 2005 empfahl der UN-Sondergesandte *Kai Eide* den Beginn dieses politischen Prozesses, so wie von Resolution 1244 vorgesehen.<sup>28</sup> Im November 2005 ernannte der UN-Generalsekretär *Martti Ahtisaari* als UN-Sondergesandten für diesen politischen Prozess.<sup>29</sup> Unter Vermittlung des UN-Sondergesandten *Ahtisaari* fanden zwischen Februar und September 2006 mehrere Gesprächsrunden zwischen Vertretern des Kosovo und Serbiens statt, ohne jedoch zu einem Ergebnis zu kommen.<sup>30</sup> Eine weitere Gesprächsrunde im März 2007 scheiterte ebenso.<sup>31</sup>

Angesichts der Tatsache, dass die Parteien diametral entgegengesetzte und offensichtlich unüberbrückbare Positionen vertraten, legte der UN-Sondergesandte *Ahtisaari* im März 2007 dem UN-Generalsekretär seinen „Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement“ (Comprehensive Proposal) vor.<sup>32</sup> In diesem Dokument schlug der UN-Sondergesandte eine international beaufsichtigte Unabhängigkeit des Kosovo mit weitgehenden verfassungsrechtlichen Mechanismen zum Minderheitenschutz vor. Auch die grundlegenden Prinzipien einer zukünftigen liberalen und konsozialen Verfassung des Kosovo, wie z. B. Gewaltenteilung, Menschenrechts- und Minderheitenschutzstandards, Säkularismus, Multiethnizität, einschließlich der Vorgaben über die Funktionen einer internationalen Aufsicht, waren in diesem Dokument enthalten.<sup>33</sup> Eine konsoziale Verfassung unter entsprechender internationaler Aufsicht sollte nicht nur die fragmentierte ethnische Struktur des Kosovo durch sog. „power-sharing“ Arrangements überwinden helfen, sondern auch die internationale Anerkennung des Kosovo als unabhängigen Staat politisch legitimieren.<sup>34</sup> Eine sog. „Steering Group“, bestehend aus Frankreich, Deutschland, Italien, der Russischen Föderation, Großbritannien, den USA, der EU und NATO, sollte die Einhaltung der im „Comprehensive Proposal“ enthaltenen Verfassungsprinzipien beaufsichtigen.<sup>35</sup> Obwohl vom UN-Generalsekretär befürwortet, wurde

<sup>25</sup> Ebd.

<sup>26</sup> Zum Begriff der Verfassung im materiellen Sinne siehe *B. Wieser*, Vergleichendes Verfassungsrecht, Springer Verlag 2005, S. 50.

<sup>27</sup> *Stahn*, Fn. 2, S. 542.

<sup>28</sup> Für einen guten Überblick über den Prozess der Staatswerdung des Kosovo siehe International Court of Justice, Fn 17, Rn. 64–73.

<sup>29</sup> International Court of Justice, Fn. 17, Rn. 65.

<sup>30</sup> International Court of Justice, Fn. 17, Rn. 67.

<sup>31</sup> International Court of Justice, Fn. 17, Rn. 68.

<sup>32</sup> International Court of Justice, Fn. 17, Rn. 69.

<sup>33</sup> *J. Marko*, The New Kosovo Constitution in a Regional Comparative Perspective, Review of Central and East European Law 33|2008, S. 442.

<sup>34</sup> *E. Hay*, International(ized) Constitutions and Peacebuilding, Leiden Journal of International Law 27|2014, S. 157.

<sup>35</sup> International Court of Justice, Fn. 17, Rn. 70–71.

der „Comprehensive Proposal“ wegen des vorher angekündigten Widerstandes der Russischen Föderation dem UN-Sicherheitsrat nicht zum Beschluss vorgelegt.<sup>36</sup> Ein weiterer Vermittlungsversuch seitens einer Troika, bestehend aus Vertretern der EU, der USA und der Russischen Föderation, zwischen August und Dezember 2007 verlief ebenfalls erfolglos.<sup>37</sup>

Angesichts dieser Umstände erklärte Kosovo seine Unabhängigkeit am 17.2.2008. Die Verfassung der Republik Kosovo wurde anschließend am 9.4.2008 verabschiedet und trat am 15.6.2008 in Kraft. Die Frage, wer konkret die Unabhängigkeit des Kosovo ausgerufen hat, steht in engem Zusammenhang mit der Frage, wer im Kosovo eigentlich die verfassungsgebende Gewalt (*pouvoir constituant*) war.<sup>38</sup> Der Internationale Gerichtshof hat die Frage nach den Autoren der Unabhängigkeitserklärung dahingehend beantwortet, dass es sich hierbei nicht um das in der Rahmenverfassung begründete Kosovo-Parlament gehandelt hat, sondern um Personen, die gemeinsam in ihrer Eigenschaft als Vertreter des Volkes des Kosovo außerhalb der Resolution 1244 und der Rahmenverfassung gehandelt haben.<sup>39</sup> Diese Volksvertreter verpflichteten sich in der Unabhängigkeitserklärung, so schnell wie möglich eine Verfassung zu verabschieden, die ihre Achtung für die Grundrechte aller Bürger widerspiegelt und die die im Comprehensive Proposal enthaltenen Prinzipien inkorporiert.<sup>40</sup> Die Verfassung sollte auch im Wege eines demokratischen und deliberativen Prozesses angenommen und verabschiedet werden.<sup>41</sup> Obwohl wenige Tage nach der Unabhängigkeitserklärung der Präsident des Kosovo eine Verfassungskommission ins Leben rief, die die Verfassung ausarbeiten und zur öffentlichen Debatte vorstellen sollte<sup>42</sup>, war die internationale Mitwirkung am Verfassungsgebungsprozess sehr stark ausgeprägt. Diese maßgebliche internationale Einflussnahme auf den Verfassungsgebungsprozess wird in der Literatur als Beispiel einer internationalisierten Verfassung und einer internationalisierten Verfassungsgebungsgewalt gesehen. Zum einen waren die grundlegenden Verfassungsprinzipien bereits im Comprehensive Proposal vorgegeben, einschließlich der Einrichtung einer Verfassungskommission.<sup>43</sup> Zum anderen wurden die Mitglieder der Verfassungskommission nach Konsultationen hauptsächlich mit der US-Regierung, vertreten durch USAID, ausgewählt, die auch der Verfassungskommission Experten und Berater zur Seite stellte.<sup>44</sup> Der vornehmlich US-amerikanische Einfluss macht sich auch im Wortlaut der Verfassung bemerkbar. So beginnt die Präambel der Verfassung mit „We, the people of Kosovo“, was offensichtlich an die Unabhängigkeitserklärung der USA angelehnt ist. Zudem bestimmt Art. 2 der

<sup>36</sup> International Court of Justice, Fn. 17, Rn. 71.

<sup>37</sup> International Court of Justice, Fn. 17, Rn. 72.

<sup>38</sup> Siehe dazu auch *Rieger*, Fn. 22, S. 1047.

<sup>39</sup> International Court of Justice, Fn. 17, Rn. 109. Siehe hierzu auch *M. Kennedy*, *Constituent Power and the Limits of Adjudication: Kosovo and Quebec*, *Cambridge Journal of International and Comparative Law* 2014, S. 1229–1230.

<sup>40</sup> Kosovo Unabhängigkeitserklärung vom 17.2.2008, Punkt 4. Siehe dazu auch *Rieger*, Fn. 22, S. 1047.

<sup>41</sup> Kosovo Unabhängigkeitserklärung vom 17.2.2008, Punkt 4.

<sup>42</sup> *Rieger*, Fn. 22, S. 1048.

<sup>43</sup> *Marko*, Fn. 33, S. 442.

<sup>44</sup> *Marko*, Fn. 33, S. 442; *Rieger*, Fn. 22, S. 1048; *Hay*, Fn. 34, S. 157; *C. Grewe/M. Rieger*, *Internationalized Constitutionalism in Ethnically Divided Societies: Bosnia-Herzegovina and Kosovo Compared*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 15|2011, S. 15. Für einen ausführlichen Bericht über die Mitwirkung internationaler Berater bei der Verfassungsausfertigung siehe *J. Tunheim*, *Rule of Law and the Kosovo Constitution*, *Minnesota Journal of International Law* 18|2009, S. 371–379.

Verfassung, dass „the sovereignty of the Republic of Kosovo stems from the people, belongs to the people [...]“, was wohl von *Abraham Lincolns* sog. Gettysburg-Ansprache beeinflusst ist (“[...] that government of the people, by the people, for the people shall not perish from the earth”).<sup>45</sup> Die Endfassung der Verfassung wurde vor Verkündung der Venedig-Kommission des Europarates vorgelegt und anschließend vom „International Civilian Representative“<sup>46</sup> zertifiziert.<sup>47</sup> Die Intensität der internationalen Mitwirkung am Verfassungsgebungsprozess führte teilweise zu lokaler Kritik und Entfremdung. Zum einen fühlte sich die serbische Minderheit weder von Belgrad noch von kosovarischer Seite ausreichend im Verfassungsgebungsprozess vertreten und boykottierte die Teilnahme an diesem Prozess sowie an den nachfolgenden Wahlen.<sup>48</sup> Zum anderen wurde von albanischer Seite vertreten, dass der konsoziale Charakter der Verfassung und die damit verbundenen weitgehenden Mitspracherechte der Minderheiten die Effektivität der Verfassung mindern und den Minderheiten die Möglichkeit zur politischen Blockade gäben.<sup>49</sup> Obwohl die Verfassung formell von kosovarischen Volksvertretern verabschiedet wurde, hat der internationalisierte Verfassungsgebungsprozess zu einer Minderung der politischen Legitimität der Verfassung geführt, der damit eventuell auch dem konsozialen Charakter der Verfassung und dem damit verbundenen Ziel, die politische und soziale Kluft zwischen den ethnischen Gruppen im Kosovo zu überwinden, anfänglichen Schaden zugefügt hat.

Seit 2008 wurde die Verfassung vier Mal geändert. Wesentliche Verfassungsänderungen fanden 2012 statt, als das Mandat des „International Civilian Representative“ beendet wurde. Alle Vorschriften, die mit dem Mandat des „International Civilian Representative“ zusammenhingen, wurden entfernt, allerdings auch unbedachterweise zwei Vorschriften, die Fragen des Gesellschaftseigentums und des öffentlichen Eigentums regelten, die aber systemwidrig in den Übergangsvorschriften platziert waren.<sup>50</sup> Dies hat im Nachhinein zu Rechtsunsicherheit in eigentumsrechtlichen Fragen geführt. Die zweite wesentliche Verfassungsänderung fand 2015 statt, als ein Spezialgericht zur rechtlichen Aufarbeitung von bestimmten Kriegsverbrechen eingerichtet wurde, wozu es einer verfassungsrechtlichen Rechtsgrundlage bedurfte.

### III. Verfassungsprinzipien

Die grundlegenden Verfassungsprinzipien sind in Kapitel I der Verfassung enthalten. Die Verfassung beginnt mit der normativen Feststellung, dass die Republik Kosovo ein unabhängiger, souveräner, demokratischer, einheitlicher und unteilbarer Staat ist.<sup>51</sup> Aus dieser Bestimmung leiten sich bereits die wesentlichen Prinzipien der Verfassung ab.

<sup>45</sup> Siehe dazu *D. Doli/F. Korenica*, Calling Kosovo’s Constitution: A Legal Review, Denning Law Journal 22|2010, S. 60.

<sup>46</sup> Der International Civilian Representative wurde von einer Gruppe von Staaten, die die Unabhängigkeit des Kosovo unterstützten, u. a. die USA, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, ernannt und damit beauftragt, die Einhaltung des Comprehensive Proposal zu beaufsichtigen.

<sup>47</sup> *Riegner*, Fn. 22, S. 1048; *Grewe/Riegner*, Fn. 44, S. 15; *Doli/Korenica*, Fn. 45, S. 56.

<sup>48</sup> *Grewe/Riegner*, Fn. 44, S. 15–16.

<sup>49</sup> Siehe dazu die Aussagen von *Azem Vllasi*, Rechtsanwalt im Kosovo, und *Mazllum Baraliu*, Professor für Öffentliches Rechts an der Universität in Prishtina/Pristina, in der kosovarischen Tageszeitung „Koha Ditore“ vom 28.2.2016, <http://koha.net/?id=&l=100759>.

<sup>50</sup> Art. 159 und 160 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>51</sup> Art. 1 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

## 1. Grundwerte

Die Verfassung enthält in Art. 7 eine Liste von Prinzipien, auf denen die Verfassungsordnung der Republik Kosovo gründet.<sup>52</sup> Zu diesen gehören Freiheit, Frieden, Demokratie, Gleichheit und Nichtdiskriminierung, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit, Eigentumsrecht, Umweltschutz, soziale Gerechtigkeit, Pluralismus, Gewaltenteilung und Marktwirtschaft.<sup>53</sup> Geschlechtergleichheit wird als Grundwert gesondert hervorgehoben.<sup>54</sup>

Interessant ist, dass diese Prinzipien nicht am Anfang von Kapitel I der Verfassung, sondern in systematisch merkwürdiger Weise in der Mitte dieses Kapitels stehen, und zwar sogar nach der Vorschrift über die Amtssprachen und Staatssymbole. Einige der in dieser Vorschrift genannten Prinzipien werden in der Verfassung gar nicht weiter behandelt, wie z. B. soziale Gerechtigkeit und Umweltschutz. Eigentumsrecht wird zwar als fundamentales Verfassungsprinzip aufgeführt, wird aber von der Verfassung dann in klassischer Weise als Grundrecht behandelt. Andere Verfassungsprinzipien, die von der Verfassung recht ausführlich behandelt werden, wie z. B. Säkularismus und Multiethnizität, werden von dieser Vorschrift nicht erfasst.

Diese Vorschrift ist normtheoretisch fragwürdig. Der Titel der Vorschrift lautet „Werte“, der Wortlaut der Vorschrift spricht aber von Prinzipien. Prinzipien leiten sich aus Grundwerten ab, sie sind also nicht ein und dasselbe. Davon ausgehend, dass die einzelnen Verfassungsprinzipien in der Verfassung in Einzelvorschriften behandelt werden, ist Art. 7 eher dahingehend auszulegen, dass diese Vorschrift Grundwerte beinhaltet, aus denen sich die einzelnen Verfassungsprinzipien ableiten.

## 2. Kosovo als unabhängige und unitäre Republik

Laut Verfassung ist Kosovo ein völkerrechtlich unabhängiger und souveräner Staat in der Form einer Republik. Genauso wie im deutschen Grundgesetz die Menschenwürde am Anfang der Verfassung steht und damit eine Wertung vor dem historischen Hintergrund des Zweiten Weltkrieges darstellt, ist die Feststellung, dass Kosovo ein unabhängiger und souveräner Staat ist, eine historisch bedingte Wertung, die den Staatsgründungsprozess des Kosovo in den Vordergrund stellt. Die Betonung, dass Kosovo ein einheitlicher und unteilbarer Staat ist, ist einerseits vor dem Hintergrund zu sehen, dass zum Zeitpunkt der Unabhängigkeitserklärung bestimmte, von Serben mehrheitlich bewohnte Teile des Kosovo, vor allem im Norden des Kosovo, die Republik Kosovo zunächst nicht anerkannt haben und weiterhin gegenüber Serbien loyal waren.<sup>55</sup> Die in der Verfassung enthaltene Verpflichtung, die Souveränität und territoriale Integrität des Kosovo mit allen verfassungsmäßigen und gesetzlichen Mitteln zu verteidigen<sup>56</sup>, ist in diesem Zusammenhang zu sehen.

Auf der anderen Seite verbietet die Verfassung ausdrücklich, dass Kosovo territoriale Ansprüche gegenüber anderen Staaten hat oder dass es sich einem anderen Staat anschließt.<sup>57</sup> Diese Klausel stellt einen außenpolitischen Kompromiss dar, der sich in erster

<sup>52</sup> Art. 7 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>53</sup> Art. 7 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>54</sup> Art. 7 Abs. 2 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>55</sup> Siehe dazu *A. Nagy*, North Kosovo as a Political and Administrative Phenomenon, *Revista de Stiinte Politice* 42|2014, S. 25–33.

<sup>56</sup> Art. 2 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>57</sup> Art. 1 Abs. 3 Verfassung der Republik Kosovo.

Linie gegen einen Anschluss des Kosovo an Albanien richtet. Wenn schon Kosovo von Serbien unabhängig werden soll, so soll es sich nicht Albanien anschließen dürfen. Das politische Kräftegleichgewicht zwischen Albanien und Serbien sollte somit trotz Unabhängigkeit des Kosovo gewahrt werden.

Die Verfassung legt auch fest, dass Kosovo ein unitärer Staat ist, bestehend aus einer Zentralregierung und Gemeinden als lokalen Selbstverwaltungseinheiten.<sup>58</sup> Lokale Selbstverwaltungsgarantien sind in Kapitel X der Verfassung enthalten, die sich auch auf die in der Europäischen Charta für Lokale Selbstverwaltung festgelegten Mindeststandards beziehen.<sup>59</sup> Zwar besteht für lokale Selbstverwaltung eine verfassungsrechtliche Institutsgarantie, doch deren inhaltliche Ausprägung untersteht einem Gesetzesvorbehalt, was bedeutet, dass das politische Schwergewicht bei der Zentralregierung liegt.<sup>60</sup>

### 3. Parlamentarische, liberale und konsoziale Demokratie

Laut Verfassung ist Kosovo ein Staat seiner Bürger und jegliche Ausübung von Staatsgewalt ist an die Achtung von Grundrechten und Grundfreiheiten der Bürger gebunden.<sup>61</sup> Die Verfassung bestimmt, dass sich die Souveränität der Republik Kosovo vom Volk herleitet, dem Volk gehört und durch verfassungsmäßig gewählte Vertreter oder direkt vom Volk durch Referenda ausgeübt wird.<sup>62</sup> Der Staatsbürger bzw. das Staatsvolk bildet somit die Grundlage für die Verfassungsordnung des Kosovo, ohne auf das Kriterium der ethnischen Zugehörigkeit der Staatsbürger zurückzugreifen.<sup>63</sup> Dieser Ansatz findet sich auch in der Präambel wieder, die sich auf das Volk des Kosovo bezieht und das Kosovo als die Heimat aller seiner Bürger und als Staat freier Bürger beschreibt.<sup>64</sup> Die Verfassung sieht eine einheitliche Staatsbürgerschaft für alle Bürger des Kosovo vor<sup>65</sup> und verpflichtet die staatlichen Organe, die Interessen aller Staatsbürger, unabhängig von der ethnischen Zugehörigkeit, im Ausland zu vertreten<sup>66</sup>.

Obwohl die Verfassung sowohl die mittelbare als auch die unmittelbare Demokratie anerkennt, ist die unmittelbare Demokratie weitaus schwächer ausgeprägt als die mittelbare. Zwar können bestimmte Entscheidungen durch ein Referendum getroffen werden, doch untersteht dieses einem Gesetzesvorbehalt<sup>67</sup> und bestimmte Gesetze dürfen gar nicht erst per Referendum beschlossen werden<sup>68</sup>. Das grundlegende Verfassungsprinzip ist somit das einer parlamentarischen Demokratie.

Die liberale Idee spiegelt sich hauptsächlich in den Vorschriften über die Wirtschaftsordnung wider, wonach freie Marktwirtschaft und freier Wettbewerb die Grundlagen der Wirtschaftsordnung des Kosovo darstellen.<sup>69</sup> Dieser Grundsatz wird in Kapitel IX der Verfassung dahingehend ergänzt, dass die Republik Kosovo verpflichtet ist,

<sup>58</sup> Art. 12 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo. Siehe auch *Grewe/Riegner*, Fn. 44, S. 27.

<sup>59</sup> Art. 123 Abs. 3 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>60</sup> Art. 123 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>61</sup> Art. 1 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 2 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>62</sup> Art. 2 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>63</sup> Siehe auch *Doli/Korenica*, Fn. 45, S. 58–59.

<sup>64</sup> Präambel, Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>65</sup> Art. 14 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>66</sup> Art. 15 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>67</sup> Art. 65 Satz 3 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>68</sup> Art. 81 Abs. 2 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>69</sup> Art. 10 Verfassung der Republik Kosovo.

einen günstigen rechtlichen Rahmen für die freie Marktwirtschaft, die Freiheit wirtschaftlicher Betätigung und den Schutz von privatem und öffentlichem Eigentum zu schaffen.<sup>70</sup>

Obwohl die Verfassung vom Bild des einheitlichen Staatsbürgers ohne ethnische Unterschiede ausgeht, erkennt die Verfassung an, dass Kosovo eine multiethnische Gesellschaft ist, die aus Albanern und anderen Gemeinschaften besteht.<sup>71</sup> Diese im Verfassungstext angelegte Hervorhebung der Albaner gegenüber den „anderen Gemeinschaften“ spricht zum einen für eine dominante Rolle der Albaner im Staatsgebilde. Auf der anderen Seite aber spricht es den Albanern als Mehrheit bestimmte Privilegien ab, die den anderen Gemeinschaften, die in der Minderheit sind, verfassungsrechtlich zugestanden werden. Der Begriff der Gemeinschaft (Community) ist in der Verfassung definiert und bezieht sich auf Einwohner, die zur selben nationalen, ethnischen oder religiösen Gruppe gehören, die traditionell im Kosovo ansässig sind.<sup>72</sup> Die Verfassung enthält keine abschließende Liste, welche Gemeinschaften im Kosovo als solche anerkannt sind, abgesehen von der Hervorhebung der Albaner. Erst ein Blick in bestimmte Vorschriften der Verfassung, z. B. über reservierte Sitze im Parlament, ergibt ein Bild darüber, welche Gemeinschaften verfassungsrechtlich anerkannt sind. Es handelt sich dabei neben den Albanern um Serben, Roma, Aschkali, Ägypter, Bosniaken, Türken und Gorani.<sup>73</sup> Allerdings ist auch diese Auflistung nicht abschließend, da es im Kosovo noch weitere ethnische Gruppen gibt, wie z. B. Montenegriner oder Kroaten. Hinzu kommt, dass die Verfassung den Begriff der Gemeinschaft nicht nur nach ethnischen, sondern auch nach religiösen Gesichtspunkten definiert. Es stellt sich somit die bisher weder von der Gesetzgebung noch von der Rechtsprechung beantwortete Frage, wer bestimmt, welche ethnische oder religiöse Gruppe eine Gemeinschaft im Sinne der Verfassung darstellt und wie die Tatsache zu sehen ist, dass bestimmte ethnische Gruppen als Gemeinschaft verfassungsrechtliche Privilegien haben, andere ethnische und religiöse Gruppen aber nicht.

Das Verfassungsgericht hat das Prinzip der Multiethnizität als Grundlage einer pluralistischen und demokratischen Gesellschaft aufgefasst, welches gebietet, dass Minderheitengemeinschaften auf allen Staatsebenen am politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben teilnehmen können und so das Gefühl der Zugehörigkeit zur Gesellschaft entwickeln.<sup>74</sup> Im konkreten Fall befand das Verfassungsgericht, dass ein Gemeindegewapp, das nur die Interessen der albanischen Gemeinschaft widerspiegele und die traditionelle Präsenz anderer Gemeinschaften und ihrer Interessen ignoriere, nicht mit dem Prinzip der Multiethnizität vereinbar sei.<sup>75</sup> Das Prinzip der Multiethnizität korrespondiert mit der Grundsatzentscheidung für eine konsoziale Demokratie, da sich aus diesem Prinzip bestimmte Verfassungsnormen ableiten lassen, die den Gemeinschaften, die in der Minderheit sind, bestimmte verfassungsrechtliche Privilegien gewährleisten. So sieht die Verfassung reservierte Sitze und Quoten für sog. Minderheitengemeinschaften (non-majority communities) in Bezug auf die Vertretung in der lokalen Selbstverwaltung<sup>76</sup>, im Parlament<sup>77</sup> und im Parlamentspräsidium<sup>78</sup>, in der Regierung<sup>79</sup> und der Ver-

<sup>70</sup> Art. 119 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>71</sup> Art. 3 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>72</sup> Art. 57 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>73</sup> Art. 64 Abs. 2 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>74</sup> Urteil des Verfassungsgerichts der Republik Kosovo KO 01/09 vom 18.3.2010, Rn. 52.

<sup>75</sup> Ebd., Rn. 51.

<sup>76</sup> Art. 62 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>77</sup> Art. 64 Verfassung der Republik Kosovo.

waltung<sup>80</sup>, der Gerichtsbarkeit<sup>81</sup> und im Verfassungsgericht<sup>82</sup> vor. Hinzu kommen Vorschriften über doppelte Mehrheitsbeschlüsse, z. B. bei Gesetzen von „vitalem Interesse“, für die eine Mehrheit der Abgeordneten, aber auch eine Mehrheit der Abgeordneten von im Parlament vertretenen Minderheitengemeinschaften erforderlich ist.<sup>83</sup> Das Prinzip der Multiethnizität spiegelt sich auch in einigen allgemeinen Verfassungsvorschriften wider. So bestimmt die Verfassung, dass die Amtssprachen im Kosovo Albanisch und Serbisch sind, und dass Türkisch, Bosnisch und Romani in Gemeinden als Amtssprache benutzt werden dürfen.<sup>84</sup> Die Staatssymbole müssen den multiethnischen Charakter des Kosovo widerspiegeln<sup>85</sup> und Kosovo ist verpflichtet, sein kulturelles und religiöses Erbe zu schützen<sup>86</sup>, was insbesondere auf kulturelle und religiöse Objekte von Minderheitengemeinschaften zugeschnitten ist. Hinzu kommt, dass die Verfassung nur mit einer doppelten Zweidrittelmehrheit geändert werden kann, d. h. mit zwei Drittel aller Abgeordneten und zwei Drittel aller für die Minderheiten reservierten Sitze.

#### 4. Kosovo als säkulare Republik

Die Verfassung bestimmt, dass das Kosovo ein säkularer Staat und neutral in Glaubensfragen ist.<sup>87</sup> Das Säkularitätsprinzip ist in der Verfassung nicht weiter ausgeführt oder konkretisiert. Das Verfassungsgericht hat sich allerdings in einem Fall, der die Verfassungsmäßigkeit eines Kopftuchverbotes in einer Mittelschule zum Gegenstand hatte, auf diesen Grundsatz bezogen, allerdings ohne diesen näher zu bestimmen.<sup>88</sup> Das Verfassungsgericht wies die Verfassungsklage einer Schülerin, die sich gegen den Beschluss einer Mittelschule, das Tragen von Kopftüchern in der Schule zu verbieten, beschwerte, als unzulässig ab, weil die Studentin nicht alle Rechtsmittel ausgeschöpft habe.<sup>89</sup> Das Verfassungsgericht ging allerdings weiter und stellte fest, dass die Antragstellerin auch kein Rechtsschutzbedürfnis habe, da sie nicht in ihren verfassungsmäßigen Rechten betroffen sei.<sup>90</sup> Zur Begründung verwies das Verfassungsgericht auf Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die sich auf das Säkularitätsprinzip in Frankreich, der Türkei und der Schweiz als Schranke für das Grundrecht auf Glaubensfreiheit beriefen.<sup>91</sup> Ohne näher auf die Merkmale und Ausprägungen dieses Prinzips im Rahmen der Verfassungs- und Gesellschaftsordnung des Kosovo einzugehen, zitierte das Verfassungsgericht lediglich die in der Verfassung enthaltene Vorschrift über das Säkularitätsprinzip und setzte den Inhalt dieses Prinzips mit dem Säkularitätsprinzip in Frankreich, der Türkei und der Schweiz gleich.

<sup>78</sup> Art. 67 Abs. 4 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>79</sup> Art. 96 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>80</sup> Art. 101 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>81</sup> Art. 104 Abs. 2 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>82</sup> Art. 114 Abs. 3 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>83</sup> Art. 81 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>84</sup> Art. 5 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>85</sup> Art. 6 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>86</sup> Art. 9 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>87</sup> Art. 8 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>88</sup> Beschluss des Verfassungsgerichts der Republik Kosovo KI 36/11 vom 30.9.2011.

<sup>89</sup> Ebd., Rn. 68.

<sup>90</sup> Ebd., Rn. 75.

<sup>91</sup> Ebd., Rn. 76.

Es mag offengestellt bleiben, ob diese unreflektierte Anwendung des Säkularitätsprinzips dem kosovarischen Verfassungs- und Gesellschaftskontext gerecht wird.

## 5. Rechtsstaat

Rechtsstaatlichkeit ist eines der Grundprinzipien der Verfassungsordnung<sup>92</sup> und spiegelt sich zunächst im Grundsatz des Vorrangs der Verfassung wider und der Verpflichtung, dass souveräne Hoheitsrechte im Einklang mit der Verfassung ausgeübt werden müssen<sup>93</sup>. Gesetze und andere Rechtsakte, z. B. von der Regierung beschlossene Verordnungen, müssen im Einklang mit der Verfassung sein.<sup>94</sup> Die Verfassung verpflichtet Kosovo auch, das Völkerrecht zu achten.<sup>95</sup> Die Verfassung nennt ausdrücklich völkerrechtliche Verträge und rechtliche verbindliche Normen des Völkerrechts.<sup>96</sup> Obwohl Letzteres von der Verfassung nicht näher bestimmt wird, ist davon auszugehen, dass es sich hierbei um Völkergewohnheitsrecht, allgemeine Grundsätze des Völkerrechts und völkerrechtlich verbindliche einseitige Erklärungen handelt. Völkerrechtliche Verträge, die sich auf das Territorium, Frieden, Allianzen, politische und militärische Angelegenheiten, Grundrechte und Grundfreiheiten, die Mitgliedschaft des Kosovo in internationalen Organisationen sowie die Aufnahme finanzieller Verbindlichkeiten beziehen, müssen vom Parlament mit einer Zweidrittelmehrheit ratifiziert werden.<sup>97</sup> Sonstige völkerrechtliche Verträge werden vom Präsidenten ratifiziert.<sup>98</sup> Ratifizierte völkerrechtliche Verträge und sonstige rechtlich verbindliche Normen des Völkerrechts haben Vorrang vor Gesetzen, stehen aber im Rang unter der Verfassung.<sup>99</sup>

Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips ist die Grundentscheidung, dass Kosovo eine demokratische Republik ist, die auf dem Prinzip der Gewaltenteilung gründet.<sup>100</sup> Das Parlament übt die gesetzgebende Gewalt aus<sup>101</sup>, die Regierung ist für die Durchführung von Gesetzen und die Staatspolitik zuständig<sup>102</sup>, und die rechtsprechende Gewalt, die einheitlich und unabhängig ist, wird von Gerichten ausgeübt<sup>103</sup>. In der Vorschrift über die Gewaltenteilung werden auch der Präsident, das Verfassungsgericht und bestimmte Sicherheitsinstitutionen als Verfassungsorgane aufgeführt. Der Präsident vertritt die Einheit des Volkes, er ist der legitime Vertreter des Landes und garantiert die demokratische Funktionsweise der Institutionen der Republik Kosovo.<sup>104</sup> Das Verfassungsgericht ist ein unabhängiges Verfassungsorgan, welches die Aufgabe hat, die verfassungsmäßige Ordnung zu schützen und die Verfassung abschließend zu interpretieren.<sup>105</sup> Eine Sonderstellung nehmen die Institutionen ein, deren Aufgabe der Schutz der verfassungsmäßigen

<sup>92</sup> Art. 7 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>93</sup> Art. 16 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>94</sup> Art. 16 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>95</sup> Art. 16 Abs. 3 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>96</sup> Art. 19 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>97</sup> Art. 18 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>98</sup> Art. 18 Abs. 2 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>99</sup> Art. 19 Abs. 2 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>100</sup> Art. 4 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>101</sup> Art. 4 Abs. 2 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>102</sup> Art. 4 Abs. 4 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>103</sup> Art. 4 Abs. 5 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>104</sup> Art. 4 Abs. 3 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>105</sup> Art. 4 Abs. 6 Verfassung der Republik Kosovo.

Ordnung, der territorialen Integrität und der öffentlichen Sicherheit ist. Es handelt sich dabei um die „Kosovo Security Force“, den Kosovo-Sicherheitsrat, die Polizei, den Verfassungsschutz und die Zivile Luftfahrtbehörde, die als Sicherheitsorgane in Kapitel XI der Verfassung näher geregelt werden. Diese werden von der Verfassung als eigenständige Verfassungsorgane aufgeführt, die unter der verfassungsmäßigen Aufsicht der demokratischen Institutionen der Republik Kosovo tätig sind.

Wesentlicher Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips ist auch das in der Verfassung enthaltene Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz für jedermann, der in seinen verfassungsmäßigen oder gesetzlichen Rechten verletzt wird<sup>106</sup> und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, insbesondere mit Blick auf die Einschränkung von Grundrechten<sup>107</sup>.

## IV. Grundrechte

Die Achtung der Grundrechte stellt eine der wichtigsten Grundentscheidungen der Verfassung dar, insbesondere im Zusammenhang mit der Bestimmung, dass die Ausübung von Staatsgewalt an die Achtung der Grundrechte gebunden ist.<sup>108</sup> Die Verfassung unterscheidet zwischen individuellen Grundrechten und Gruppenrechten von Gemeinschaften und deren Mitgliedern und behandelt diese gesondert.

### 1. Individuelle Grundrechte

Laut Verfassung sind die individuellen Grundrechte unteilbar, unveräußerlich und unverletzlich, und stellen die Grundlage für die Rechtsordnung des Kosovo dar.<sup>109</sup> Kosovo ist unmittelbar verpflichtet, die verfassungsmäßigen Grundrechte zu schützen und zu garantieren.<sup>110</sup> Die Grundrechte sind somit nicht nur subjektive Rechte, aus denen sich für Einzelne Rechtsschutzansprüche ergeben, sondern auch objektive Rechte, aus denen sich staatliche Schutzpflichten ableiten können.<sup>111</sup> Das Verfassungsgericht hat ausdrücklich klargestellt, dass staatliche Organe nicht nur die Pflicht haben, nicht ohne verfassungsrechtliche Ermächtigung in Grundrechte einzugreifen, sondern auch die positive Pflicht haben, erforderliche Maßnahmen zu treffen, um grundrechtlich geschützte Rechtsgüter vor Eingriffen anderer zu schützen.<sup>112</sup>

Grundrechtsinhaber sind in erster Linie natürliche Personen. Die Verfassung bestimmt aber ausdrücklich, dass die Grundrechte auch für juristische Personen gelten, soweit diese in einem solchen Fall entsprechend anwendbar sind.<sup>113</sup> Das Verfassungsgericht hat vor diesem Hintergrund eingeräumt, dass z. B. Banken<sup>114</sup>, Versicherungsunter-

<sup>106</sup> Art. 54 Verfassung der Republik Kosovo. Zum Menschenrechtsschutz im Kosovo siehe auch K. Beurmann, Human Rights in Kosovo, Human Rights Review 9|2008, S. 41–54.

<sup>107</sup> Art. 55 Abs. 2 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>108</sup> Art. 7 Abs. 1 und 1 Abs. 2 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>109</sup> Art. 21 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>110</sup> Art. 21 Abs. 2 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>111</sup> Hierzu siehe D. Moeckli/S. Shah/S. Sivakumaran, International Human Rights Law, Oxford University Press 2014, S. 102–103; B. Rainey/E. Wicks/C. Ovey, The European Convention on Human Rights, Oxford University Press 2014, S. 102–103.

<sup>112</sup> Urteil des Verfassungsgerichts des Kosovo KI41/12 vom 26.2.2013, Rn. 59.

<sup>113</sup> Art. 21 Abs. 4 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>114</sup> Urteil des Verfassungsgerichts der Republik Kosovo KI10/14 vom 26.6.2014.

nehmen<sup>115</sup> aber auch das „Visoki Decani“-Kloster<sup>116</sup> Grundrechtsinhaber sind. Allerdings ist nicht immer klar, ob sich das Verfassungsgericht direkt auf die juristische Person bezieht, oder auf die dahinterstehenden natürlichen Personen, wie z. B. im Fall „N.T.SH. Meteorit“, wo sich das Verfassungsgericht sowohl auf das Unternehmen als auch auf ihren Eigentümer als Grundrechtsinhaber bezieht.<sup>117</sup> Eine wesentliche Frage, mit der sich das Verfassungsgericht bisher nicht auseinandergesetzt hat, ist, ob juristische Personen des öffentlichen Rechts Grundrechtsinhaber sein können. Dies wäre für Gemeinden, öffentliche Unternehmen und auch sog. unabhängige Institutionen interessant, bleibt aber bisher als juristische Frage offengestellt.

Grundrechtsadressaten sind ohne Zweifel zunächst staatliche Organe, was sich aus dem Sinn und Zweck von Grundrechten, als Rechte gegen den Staat, ergibt. Die Verfassung bestimmt aber, dass jedermann die Grundrechte und Grundfreiheiten der anderen achten muss.<sup>118</sup> Diese Vorschrift ist weit gefasst und beschränkt sich nicht nur auf die öffentliche Gewalt. Es stellt sich somit die Frage, ob und inwieweit die Verfassung eine sog. horizontale Wirkung bzw. unmittelbare Drittwirkung von Grundrechten im Verhältnis zwischen Bürgern gebietet.<sup>119</sup> Der Wortlaut der Verfassung legt dies nahe, doch hat sich das Verfassungsgericht bisher nicht dazu geäußert.

Der in der Verfassung enthaltene Grundrechtskatalog beinhaltet im Wesentlichen Menschenrechte (sog. Jedermann-Rechte), die für alle Personen, die sich auf dem Territorium der Republik Kosovo befinden, gelten, unabhängig davon, ob sie kosovarische Staatsbürger sind oder nicht. Lediglich das Recht auf Freizügigkeit<sup>120</sup> und die Wahlfreiheit<sup>121</sup> sind Kosovaren-Rechte. Die im Grundrechtskatalog aufgeführten Grundrechte sind zunächst klassische politische und zivile Grundrechte, einschließlich der Garantie der Menschenwürde<sup>122</sup>, des Gleichheitsgrundsatzes<sup>123</sup>, des Rechts auf Leben<sup>124</sup>, des Rechts auf persönliche Integrität<sup>125</sup>, des Verbots von Folter und Misshandlung<sup>126</sup>, des Verbots von Sklaverei und Zwangsarbeit<sup>127</sup>, des Rechts auf Freiheit und Sicherheit<sup>128</sup>, der Strafprozessrechte<sup>129</sup>, des Rechts auf Freizügigkeit<sup>130</sup>, des Rechts auf Privatsphäre<sup>131</sup>, des Rechts auf Familie<sup>132</sup>, der Religions- und Glaubensfreiheit<sup>133</sup>, Meinungsfreiheit<sup>134</sup>,

<sup>115</sup> Urteil des Verfassungsgerichts der Republik Kosovo KI135/14 vom 08.2.2016.

<sup>116</sup> Urteil des Verfassungsgerichts der Republik Kosovo KI132/15 vom 20.5.2016

<sup>117</sup> Urteil des Verfassungsgerichts der Republik Kosovo KI55/09 vom 06.4.2011.

<sup>118</sup> Art. 21 Abs. 3 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>119</sup> Zur Frage nach der Drittwirkung von Grundrechten im deutschen Verfassungsrecht siehe *F. Hufen*, Staatsrecht II – Grundrechte, C. H. Beck Verlag, 2016, S. 99–101.

<sup>120</sup> Art. 35 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>121</sup> Art. 45 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>122</sup> Art. 23 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>123</sup> Art. 24 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>124</sup> Art. 25 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>125</sup> Art. 26 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>126</sup> Art. 27 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>127</sup> Art. 28 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>128</sup> Art. 29 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>129</sup> Art. 30–34 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>130</sup> Art. 35 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>131</sup> Art. 36 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>132</sup> Art. 37 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>133</sup> Art. 38 Verfassung der Republik Kosovo.

Informations- und Medienfreiheit<sup>135</sup>, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit<sup>136</sup>, Wahlfreiheit<sup>137</sup>, des Eigentumsrechts<sup>138</sup>, der Berufsfreiheit<sup>139</sup> sowie der Wissenschafts- und Kunstfreiheit<sup>140</sup>. Daneben erkennt die Verfassung auch einige soziale Grundrechte an, so das Recht auf Bildung, Rechte von Kindern<sup>141</sup>, Gesundheits- und Sozialschutz<sup>142</sup> und Umweltschutz<sup>143</sup>. Es ist allerdings unklar, inwieweit diese sozialen Rechte direkte Anspruchsgrundlagen gegenüber dem Staat darstellen oder eventuell nur als nicht durchsetzbare Staatsziele zu sehen sind. Interessant ist, dass der Grundrechtskatalog auch ein Selbstbestimmungsrecht von Religionsgemeinschaften enthält<sup>144</sup>, das dem im deutschen Grundgesetz enthaltenen Religionsverfassungsrecht ähnlich ist. Dieses Recht erscheint problematisch, nicht nur, weil es im Katalog der individuellen Grundrechte systemwidrig aufgestellt ist, sondern insbesondere auch mit Blick auf die Frage, inwieweit dieses Recht mit der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für eine säkulare Republik vereinbar ist. Hinzu kommt, dass es im Kosovo sehr unterschiedliche Konfessionen gibt, die zum Teil unterschiedliche Auffassungen vom Staat haben und die nicht unbedingt das Weltbild einer säkularen Republik teilen.

Die Grundrechte können durch Gesetz eingeschränkt werden, vorausgesetzt, dass die Grundrechtsbeschränkung in einer offenen und demokratischen Gesellschaft verhältnismäßig ist und der Wesensgehalt des Grundrechts nicht angetastet wird (was der deutschrechtlichen Wesensgehaltsgarantie entspricht).<sup>145</sup> Zusätzlich zur allgemeinen Grundrechtsschranke beinhalten einzelne Grundrechte spezielle Grundrechtsschranken<sup>146</sup>. Diese speziellen Grundrechtsschranken haben als *lex specialis* Vorrang vor der allgemeinen Grundrechtsschranke, werden allerdings durch die allgemeine Grundrechtsschranke ergänzt. An der allgemeinen Grundrechtsschranke wird kritisiert, dass sie eine missglückte Mischung der vom Europäischen Menschenrechtsgerichtshof und zentraleuropäischer Verfassungsgerichte ausgearbeiteter Grundrechtsschranken darstelle.<sup>147</sup> Dem ist entgegenzuhalten, dass die Verfassung gebietet, Grundrechte, und damit auch die entsprechenden Grundrechtsschranken, im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes auszulegen.<sup>148</sup> Im Falle einer Diskrepanz zwischen dem Wortlaut der Verfassung und der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes hat Letztere somit Vorrang und bietet ausreichende Rechtssicherheit bei der Auslegung der Verfassung. Es ist auch ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichts, der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes zu folgen.

<sup>134</sup> Art. 40 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>135</sup> Art. 41 und 42 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>136</sup> Art. 43 und 44 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>137</sup> Art. 45 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>138</sup> Art. 46 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>139</sup> Art. 49 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>140</sup> Art. 48 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>141</sup> Art. 50 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>142</sup> Art. 51 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>143</sup> Art. 52 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>144</sup> Art. 39 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>145</sup> Art. 55 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>146</sup> Siehe z. B. Art. 40 Abs. 2 und 46 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>147</sup> *Marko*, Fn. 33, S. 448.

<sup>148</sup> Art. 53 Verfassung der Republik Kosovo.

Diese Regel steht auch im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Vorgabe, dass bestimmte internationale Menschenrechtsabkommen direkte Anwendbarkeit im Kosovo finden, ohne dass Kosovo diesen Abkommen beigetreten ist. So bestimmt Art. 22 der Verfassung, dass die Rechte und Freiheiten der Universalen Menschenrechtserklärung, der Europäischen Menschenrechtskonvention und ihrer Protokolle, des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte, des Rahmenabkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, des Internationalen Abkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, der Konvention über die Rechte des Kindes und der Anti-Folter-Konvention direkte Anwendung finden. Diese internationalen Abkommen haben zudem Vorrang vor Gesetzen und anderen Rechtsakten, sind wohl aber im Rang unterhalb der Verfassung.<sup>149</sup> Obwohl die direkte Anwendbarkeit dieser internationalen Abkommen den Grundrechtsstandard im Kosovo wesentlich verbessert, ist doch zu bemerken, dass die Tatsache, dass Kosovo diesen internationalen Abkommen nicht beigetreten ist, einem effektiven Grundrechtsschutz schadet. So haben kosovarische Staatsbürger keinen Zugang zum Europäischen Menschenrechtsgeschichtshof oder den Rechtsschutzmechanismen des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte gegen hoheitliche Akte der Republik Kosovo. Allerdings liegt es nicht am Unwillen des Kosovo, diesen Abkommen beizutreten, sondern im Wesentlichen am Widerstand der Staaten, die Kosovo nicht als Staat anerkennen, wie das Beispiel des fehlgeschlagenen Versuches des Kosovo, der UNESCO beizutreten, klar gezeigt hat. Das Verfassungsgericht bleibt somit der einzige Garant eines effektiven Grundrechtsschutzes im Einklang mit diesen internationalen Menschenrechtsstandards.

## 2. Gruppenrechte

Die Rechte von Gemeinschaften (communities) werden gesondert in Kapitel III der Verfassung behandelt.<sup>150</sup> Es handelt sich hierbei um Gruppenrechte, die vor allem für den Schutz von Minderheiten im Kosovo gedacht sind, aber auch um individuelle Rechte der Mitglieder dieser Gemeinschaften. Diese Gruppenrechte sind stark an die Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten und der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen angelehnt. Sie lassen sich einerseits in klassische Gruppenrechte und in positive Verpflichtungen des Staates zum Schutz der Gemeinschaften unterteilen. Das Grundprinzip ist, dass Mitglieder von Gemeinschaften die positive, aber auch negative Freiheit haben, sich als Mitglied einer Gemeinschaft zu sehen.<sup>151</sup> Es liegt somit am Einzelnen, ob er die Rechte eines Mitglieds einer Gemeinschaft geltend machen will oder nicht. Die Gruppenrechte unterstehen der allgemeinen Schranke, dass die Ausübung dieser Rechte die Pflicht beinhaltet, im Einklang mit den Gesetzen der Republik Kosovo zu handeln und die Rechte anderer nicht zu verletzen.<sup>152</sup>

Mitglieder von Gemeinschaften haben das Recht, allein oder in ihrer Gemeinschaft ihre Kultur, Identität, Religion, Sprache und Tradition zu wahren und zu entwickeln, in Grund- und Mittelschulen Unterricht in ihrer Sprache zu erhalten, eigene Schulen zu gründen, ihre Sprache und ihr Alphabet privat und in der Öffentlichkeit zu benutzen, in

<sup>149</sup> Art. 22 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>150</sup> Allgemein zu Gruppenrechten im Kosovo siehe *E. Lantschner*, Protection of Minority Communities in Kosovo: Legally Ahead of European Standards – Practically Still a Long Way to Go, Review of Central and East European Law 33[2008], S. 451–490.

<sup>151</sup> Art. 57 Abs. 2 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>152</sup> Art. 57 Abs. 4 Verfassung der Republik Kosovo.

ihrer Sprache mit Gemeindebehörden zu kommunizieren, ihre persönlichen Namen in ihrer Originalform und -schrift zu benutzen, Straßen- und Ortsnamen in ihrer Sprache zu benennen, Zugang zu öffentlichen Medien in ihrer Sprache zu haben, eigene Medienanstalten zu gründen, eigene kulturelle und wissenschaftliche Vereinigungen zu bilden und ungehinderten Kontakt zueinander und zu anderen Mitgliedern ihrer Gemeinschaft auch außerhalb des Kosovo zu pflegen.<sup>153</sup>

Diese Rechte werden durch positive Verpflichtungen des Staates zum Schutz der Gemeinschaften ergänzt. So ist die Republik Kosovo verfassungsrechtlich verpflichtet, angemessene Bedingungen zu schaffen, damit die Gemeinschaften und ihre Mitglieder ihre Identität und Kultur wahren, schützen und entwickeln können.<sup>154</sup> Der Staat ist verpflichtet, Toleranz, Dialog und Versöhnung zwischen den einzelnen Gemeinschaften zu fördern<sup>155</sup>, Schutzmaßnahmen für gefährdete Mitglieder von Gemeinschaften zu treffen<sup>156</sup> und u. a. vollständige und effektive Gleichbehandlung zwischen Mitgliedern von Gemeinschaften zu gewährleisten<sup>157</sup>. Gerade aus diesem Gebot der effektiven Gleichbehandlung lassen sich dann Elemente der positiven Diskriminierung von Minderheiten ableiten, die sicherstellen sollen, dass Minderheiten nicht nur formell, sondern auch faktisch der albanischen Gemeinschaft gleichgestellt sind und so ein effektiver Minderheitenschutz gewährleistet wird.

Um die besondere verfassungsrechtliche Bedeutung des Schutzes der Gemeinschaften zu betonen, sieht die Verfassung die Errichtung eines Konsultativrates vor, der direkt beim Präsidenten angesiedelt ist.<sup>158</sup> Die Aufgabe dieses Konsultativrates besteht darin, eine Kommunikationsplattform zwischen den einzelnen Gemeinschaften und der Regierung zu bilden und den Vertretern der Gemeinschaften die Möglichkeit zu geben, sich so früh wie möglich am politischen Willensbildungsprozess zu beteiligen. Allerdings stellt sich die Frage, warum der Konsultativrat dann beim Präsidenten, und nicht beim Premierminister angesiedelt ist, wenn es denn darum geht, den Gemeinschaften eine politische Mitwirkungsmöglichkeit auf Regierungsebene zu ermöglichen.

Die Verfassung sieht auch ausdrücklich vor, dass Mitglieder der Gemeinschaften gleichwertig in öffentlichen Einrichtungen und Behörden vertreten sind.<sup>159</sup> In Gemeinden, in denen mindestens zehn Prozent der Bevölkerung Gemeinschaften angehören, die in der jeweiligen Gemeinde nicht die Mehrheit stellen, ist die Stelle des Vizepräsidenten der Gemeinde diesen Gemeinschaften zugesichert.<sup>160</sup> Weitere Elemente positiver Diskriminierung von Minderheitengemeinschaften finden sich in den einzelnen Vorschriften, die das Staatsorganisationsrecht betreffen, und werden im folgenden Text an der entsprechenden Stelle behandelt.

Insgesamt wird der verfassungsrechtlich gebotene Standard für Minderheitenschutz als recht fortgeschritten bewertet.<sup>161</sup> Problematisch ist die ungenügende Umsetzung der Verfassung, was allerdings nicht nur der kosovarischen Regierung zuzurechnen ist, sondern auch teilweise dem Unwillen bestimmter Gemeinschaften, insbesondere der serbi-

<sup>153</sup> Art. 59 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>154</sup> Art. 58 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>155</sup> Art. 58 Abs. 2 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>156</sup> Art. 58 Abs. 3 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>157</sup> Art. 58 Abs. 4 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>158</sup> Art. 60 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>159</sup> Art. 61 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>160</sup> Art. 62 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>161</sup> *Lantschner*, Fn. 150, S. 488.

schen, sich in die Rechtsordnung des Kosovo zu integrieren.<sup>162</sup> Die gegenwärtigen Bestrebungen mit Hilfe der EU, einen Dialog zwischen Kosovo und Serbien zu fördern und so die serbische Minderheit im Kosovo in die staatlichen Strukturen einzubinden, könnten der besseren Umsetzung der Verfassung nur nützen.

## V. Staatsorganisationsrecht

### 1. Legislative

Die gesetzgebende Gewalt wird im Kosovo vom Parlament ausgeübt, welches direkt vom Volk gewählt wird.<sup>163</sup> Das Parlament ist zuständig für Gesetzgebung, Verfassungsänderung, die Ratifizierung internationaler Abkommen, das Budget des Staates, die Ernennung des Präsidenten des Kosovo und der Regierung, die Wahl der Mitglieder des Justizrates und des Staatsanwaltsrates, es beaufsichtigt die Tätigkeit der Regierung, einschließlich der Außen- und Sicherheitspolitik, und anderer öffentlicher Einrichtungen, und schlägt die Richter des Verfassungsgerichtes vor.<sup>164</sup>

Das Parlament setzt sich aus 120 Abgeordneten zusammen, die in geheimer Wahl und nach offenen Wahllisten gewählt werden. Jede Partei, Koalition, Bürgerinitiative und jeder unabhängige Kandidat bekommen so viele Sitze, wie sie prozentual Stimmen bekommen.<sup>165</sup> Von den 120 Sitzen sind 20 Sitze für Gemeinschaften reserviert, die im Kosovo in der Minderheit sind. Diese 20 Sitze werden wie folgt aufgeteilt: zehn Sitze für die serbische Gemeinschaft, ein Sitz für Roma, ein Sitz für Aschkalis, ein Sitz für Ägypter und ein weiterer Sitz für entweder Roma, Aschkalis oder Ägypter, je nachdem welche Gemeinschaft mehr Stimmen hat, sowie drei Sitze für Bosniaken, zwei Sitze für Türken und ein Sitz für Gorani.<sup>166</sup> Es handelt sich hierbei um Mindestsitze, d. h. für den Fall, dass diese Gemeinschaften weniger Stimmen bekommen, sind diese Sitze auf jeden Fall für sie reserviert. Sollten sie mehr Stimmen bekommen, werden diese Stimmen hinzugezählt und dementsprechend steigt auch die Zahl der Sitze.

Das Parlament wird für vier Jahre gewählt<sup>167</sup>, was allerdings im Falle eines Ausnahmezustandes verlängert werden kann<sup>168</sup>. Das Parlament muss aufgelöst werden, wenn die Regierung innerhalb von 60 Tagen nach Ernennung des Premierministers durch den Präsidenten nicht gebildet werden kann, wenn zwei Drittel aller Abgeordneten für eine Auflösung des Parlaments stimmen, wenn der Präsident des Kosovo nicht innerhalb von 60 Tagen vom Beginn des Verfahrens für die Wahl des Präsidenten gewählt wird oder nach einem erfolgreichen Misstrauensvotum gegen die Regierung.<sup>169</sup>

Das Parlament wird von einem Präsidium geleitet, das sich aus dem Parlamentspräsidenten und fünf stellvertretenden Parlamentspräsidenten zusammensetzt.<sup>170</sup> Der Parla-

<sup>162</sup> *Lantschmer*, Fn. 150, S. 488–490.

<sup>163</sup> Art. 63 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>164</sup> Art. 65 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>165</sup> Art. 64 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>166</sup> Art. 64 Abs. 2 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>167</sup> Art. 66 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>168</sup> Art. 66 Abs. 4 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>169</sup> Art. 82 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>170</sup> Art. 67 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

mentspräsident vertritt das Parlament nach außen, er stellt die Tagesordnung fest und leitet die Sitzungen des Parlaments.<sup>171</sup>

Das Parlament ist beschlussfähig (Quorum), wenn mehr als die Hälfte aller Abgeordneten anwesend ist.<sup>172</sup> Die Beschlussfähigkeit des Parlaments war Gegenstand einer umstrittenen Rechtsprechung des Verfassungsgerichts hinsichtlich der Wahl des Präsidenten. Laut Verfassung wird der Präsident mit einer Zweidrittelmehrheit aller Abgeordneten gewählt.<sup>173</sup> Im dritten Wahlgang bedarf es der einfachen Mehrheit aller Abgeordneten.<sup>174</sup> Im Fall „Pacolli“ ging das Verfassungsgericht davon aus, dass das erforderliche Quorum für die Wahl des Präsidenten nicht die Hälfte aller anwesenden Abgeordneten ist, sondern dass alle Abgeordneten anwesend sein müssten, damit das Parlament beschlussfähig sei.<sup>175</sup> Im Fall „Thaci“ änderte das Verfassungsgericht seine Rechtsprechung und stellte fest, dass das Parlament für die Wahl des Präsidenten beschlussfähig sei, wenn zwei Drittel aller Abgeordneten anwesend seien.<sup>176</sup> In beiden Fällen unterscheidet das Verfassungsgericht m. E. nicht zwischen der Norm, die die Beschlussfähigkeit des Parlaments bestimmt, und der Norm, die die erforderliche Mehrheit für die Wahl des Präsidenten festlegt. Die Tatsache, dass die Verfassung für die Wahl des Präsidenten eine Zweidrittelmehrheit aller Abgeordneten verlangt, bedeutet nicht, dass nun zwei Drittel aller Abgeordneten auch anwesend sein müssen. Das Parlament ist beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte aller Abgeordneten anwesend ist. Sollte dann die erforderliche Mehrheit für die Wahl des Präsidenten nicht zustande kommen, ist das nicht ein Problem der Beschlussfähigkeit des Parlaments, sondern der fehlenden Mehrheit für die Wahl des Präsidenten.

Die Verfassung garantiert den Abgeordneten ein freies und weisungsungebundenes Mandat<sup>177</sup>, verpflichtet diese aber, ihr Mandat im Interesse der Republik Kosovo und gemäß der Verfassung und der Gesetze des Kosovo auszuüben<sup>178</sup>. Die Abgeordneten haben auch Immunität vor Strafverfolgung für Handlungen und Entscheidungen, die sie im Rahmen ihrer Pflichten treffen.<sup>179</sup> Das Verfassungsgericht hat klargestellt, dass es sich hierbei um funktionale Immunität handelt und dass diese nicht für Handlungen gilt, die die Abgeordneten außerhalb ihres Pflichtenkreises vornehmen.<sup>180</sup> Problematisch, und vom Verfassungsgericht nicht klargestellt, ist die Frage, welche Handlungen in den Pflichtenkreis eines Abgeordneten fallen.

Das Gesetzgebungsverfahren im Parlament beginnt mit der Gesetzgebungsinitiative, die vom Präsidenten, der Regierung, den Abgeordneten und auf Antrag von mindestens zehntausend Bürgern ausgehen kann.<sup>181</sup> Gesetze werden vom Parlament grundsätzlich mit einfacher Mehrheit beschlossen.<sup>182</sup> Eine Ausnahme davon bilden „Gesetze von vitalem Interesse“, für deren Beschluss eine doppelte einfache Mehrheit erforderlich ist, und zwar die einfache Mehrheit aller Abgeordneten und die einfache Mehrheit der Abgeord-

<sup>171</sup> Art. 67 Abs. 7 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>172</sup> Art. 69 Abs. 3 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>173</sup> Art. 86 Abs. 4 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>174</sup> Art. 86 Abs. 4 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>175</sup> Urteil des Verfassungsgerichts der Republik Kosovo KO29/11 vom 30.3.2011, Rn. 85.

<sup>176</sup> Beschluss des Verfassungsgerichts der Republik Kosovo KO47/16 vom 4.4.2016, Rn. 63.

<sup>177</sup> Art. 70 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>178</sup> Art. 74 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>179</sup> Art. 75 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>180</sup> Urteil des Verfassungsgerichts der Republik Kosovo KO98/11 vom 20.9.2011, Rn. 58 und 66.

<sup>181</sup> Art. 79 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>182</sup> Art. 80 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

neten der Minderheiten, die im Parlament reservierte Sitze haben.<sup>183</sup> Zu den „Gesetzen von vitalem Interesse“ gehören Gesetze, die Gemeinden, die Rechte der Gemeinschaften, den Sprachgebrauch, Gemeindewahlen sowie das kulturelle Erbe und sog. „Spezialzonen“<sup>184</sup> betreffen.<sup>185</sup> Es handelt sich somit um Gesetze, die im Wesentlichen die Interessen der Minderheiten betreffen, und denen durch die doppelte Mehrheit ein wirksames Mitspracherecht eingeräumt wird. Vom Parlament beschlossene Gesetze werden vom Parlamentspräsidenten ausgefertigt und vom Präsidenten verkündet.<sup>186</sup> Der Präsident hat das Recht, das Gesetz an das Parlament zurückzuweisen; dieses Zurückweisungsrecht kann allerdings für ein Gesetz jeweils nur einmal ausgeübt werden.<sup>187</sup> Übt der Präsident das Zurückweisungsrecht aus, kann das Parlament das Gesetz trotzdem mit absoluter Mehrheit beschließen und so den Präsidenten überstimmen.<sup>188</sup> Wenn der Präsident das Gesetz nach Annahme durch das Parlament nicht innerhalb einer Frist von acht Tagen verkündet, gilt das Gesetz kraft Verfassung auch ohne die Unterschrift des Präsidenten als verkündet.<sup>189</sup> Nach Verkündung tritt das Gesetz grundsätzlich fünfzehn Tage nach Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft, es sei denn, dass das Gesetz eine andere Frist vorsieht.<sup>190</sup>

## 2. Exekutive

Die Exekutivgewalt liegt bei der Regierung, die aus einem Premierminister, stellvertretenden Premierministern und Ministern besteht.<sup>191</sup> Stellvertretende Minister sind nicht Mitglieder der Regierung und werden nur als hochrangige öffentliche Bedienstete angesehen. Die Bindung der Regierung an die Verfassung und die Gesetze ist in der Verfassung ausdrücklich vorgesehen.<sup>192</sup> Die Regierung ist in erster Linie für die Durchführung der vom Parlament beschlossenen Gesetze zuständig.<sup>193</sup> Die Regierung schlägt weiterhin die Innen- und Außenpolitik vor und führt diese aus, treibt die wirtschaftliche Entwicklung des Landes voran, erlässt Verordnungen und sonstige Durchführungsakte, schlägt den Haushaltsplan vor; sie leitet und beaufsichtigt die Verwaltung, schlägt dem Präsidenten die Ernennung und Entlassung von diplomatischen Missionsleitern vor und kann Verfassungsänderungen vorschlagen.<sup>194</sup>

Im Rahmen der Zuständigkeiten der Regierung hat der Premierminister besondere Aufgaben und Befugnisse. So sieht die Verfassung ausdrücklich vor, dass der Premierminister die Regierung leitet und vertritt sowie sicherstellt, dass alle Ministerien im

<sup>183</sup> Art. 81 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>184</sup> Sog. Spezialzonen sind bestimmte Städte, Stadtteile und sonstige Zonen, die durch Gesetz als Schutz-zonen eingerichtet sind, weil es in diesen Zonen besondere kulturelle und religiöse Objekte gibt, die für Minderheiten von wesentlicher Bedeutung sind.

<sup>185</sup> Art. 81 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>186</sup> Art. 80 Abs. 2 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>187</sup> Art. 80 Abs. 3 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>188</sup> Art. 80 Abs. 4 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>189</sup> Art. 80 Abs. 5 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>190</sup> Art. 80 Abs. 6 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>191</sup> Art. 92 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>192</sup> Art. 92 Abs. 2 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>193</sup> Art. 92 Abs. 3 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>194</sup> Art. 93 Verfassung der Republik Kosovo.

Einklang mit der Regierungspolitik handeln.<sup>195</sup> Diese Befugnisse ähneln der im deutschen Verfassungsrecht bekannten Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers. Weiterhin leitet der Premierminister den Kosovo-Sicherheitsrat (allerdings nur soweit kein Ausnahmezustand vorliegt, weil dann die Leitung des Sicherheitsrates an den Präsidenten übergeht), ernennt den Generaldirektor der Polizei sowie, in Übereinstimmung mit dem Präsidenten, den Direktor, den stellvertretenden Direktor und den Generalinspekteur des Verfassungsschutzes.<sup>196</sup> Der Premierminister kann die Minister ohne Zustimmung des Parlaments ernennen und entlassen<sup>197</sup> und es gibt keine verfassungsrechtliche oder gesetzliche Beschränkung der Anzahl der Ministerien<sup>198</sup>. Die Verfassung sieht lediglich vor, dass ein Ministerposten einem Vertreter der serbischen Gemeinschaft, und ein Ministerposten einem Vertreter einer anderen Minderheit zusteht.<sup>199</sup> Sollte es mehr als zwölf Ministerien gegen, muss ein weiterer Ministerposten einem Vertreter der serbischen und einer anderen Minderheit zukommen.<sup>200</sup>

Die Regierungsbildung erfolgt dadurch, dass der Präsident dem Parlament einen Kandidaten für den Posten des Premierministers vorschlägt.<sup>201</sup> Dieses Vorschlagsrecht des Präsidenten wird nach Absprache mit der politischen Partei oder Koalition, die die notwendige Mehrheit im Parlament hat, um die Regierung zu bilden, ausgeübt.<sup>202</sup> Das Verfassungsgericht hat diese Regel so ausgelegt, dass der Begriff der Koalition nur Koalitionen erfasst, die vor der Wahl gebildet worden sind.<sup>203</sup> Koalitionsvereinbarungen, die nach der Wahl getroffen worden sind, werden damit nicht erfasst. Nach seiner Ernennung hat der Kandidat für den Posten des Premierministers innerhalb einer Frist von fünfzehn Tagen dem Parlament das Regierungskabinett vorzustellen. Die Regierung wird dann in ihrer Gesamtheit vom Parlament mit absoluter Mehrheit gewählt.<sup>204</sup> Sollte die vorgeschlagene Regierung nicht die erforderliche Mehrheit bekommen, ernennt der Präsident einen anderen Kandidaten für den Posten des Premierministers.<sup>205</sup> Wenn auch beim zweiten Wahlgang keine erforderliche Mehrheit zustande kommt, muss der Präsident Neuwahlen verkünden.<sup>206</sup> Das Verfassungsgericht hat den Begriff der Koalition zum Zwecke der Regierungsbildung nur unter Bezugnahme auf einfachgesetzliches Recht, nämlich das Wahlgesetz, ausgelegt und den Begriff der Koalition wie im Wahlgesetz definiert auf die Verfassung übertragen.<sup>207</sup> M. E. ist die Auslegung eines verfassungsrechtlichen Begriffes nur unter Berücksichtigung von einfachgesetzlichem Recht methodisch unzulänglich, da sich der normative Inhalt einer Verfassungsnorm aus der Verfassung und nicht aus einfachgesetzlichem Recht ergibt.

Das Mandat der Regierung endet mit der Bildung einer neuen Regierung nach Parlamentswahlen, dem Rücktritt des Premierministers<sup>208</sup> oder im Falle eines Misstrauens-

<sup>195</sup> Art. 94 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>196</sup> Ebd.

<sup>197</sup> Ebd.

<sup>198</sup> Art. 96 Abs. 2 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>199</sup> Art. 96 Abs. 3 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>200</sup> Ebd.

<sup>201</sup> Art. 95 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>202</sup> Ebd.

<sup>203</sup> Urteil des Verfassungsgerichts der Republik Kosovo KO103/14 vom 1.7.2014, Rn. 72.

<sup>204</sup> Art. 95 Abs. 3 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>205</sup> Art. 95 Abs. 4 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>206</sup> Ebd.

<sup>207</sup> Ebd.

<sup>208</sup> Art. 95 Abs. 5 Verfassung der Republik Kosovo.

votums<sup>209</sup>. Das Misstrauensvotum kann auf Antrag von zwei Drittel aller Abgeordneten oder des Premierministers in Gang gesetzt werden.<sup>210</sup> Für das Misstrauensvotum ist die absolute Mehrheit im Parlament erforderlich.<sup>211</sup>

### 3. Staatsoberhaupt

Der Präsident ist das Staatsoberhaupt und repräsentiert die Einheit des Volkes.<sup>212</sup> Allerdings verleiht die Verfassung dem Präsidenten mehr als nur klassische Repräsentativ- und Integrationsfunktionen. So ist der Präsident verpflichtet sicherzustellen, dass die Verfassungsorgane auch verfassungsgemäß handeln.<sup>213</sup> Welche konkreten Befugnisse daraus abgeleitet werden können, ist bisher noch unklar, da sich in dieser Hinsicht bisher keine Verfassungspraxis gebildet hat. Hinzu kommt, dass der Präsident die Außenpolitik des Landes leitet<sup>214</sup>, was bedeutet, dass die außenpolitische Richtlinienkompetenz nicht beim Premierminister, sondern beim Präsidenten liegt, der auch Oberbefehlshaber der Kosovo-Sicherheitskräfte ist<sup>215</sup>. Im Bereich Außenpolitik ist der Präsident für die Errichtung diplomatischer Missionen und Konsularposten sowie für die Ernennung und Entlassung von Leitern diplomatischer Missionen zuständig.<sup>216</sup> Der Präsident ernennt zudem den Präsidenten des Obersten Gerichts und sonstige Richter, den Oberstaatsanwalt und sonstige Staatsanwälte, die Richter des Verfassungsgerichts, den Kommandeur der Kosovo-Sicherheitskräfte, den Leiter der Zentralen Wahlkommission sowie den Gouverneur der Zentralbank.<sup>217</sup>

Zum Präsidenten kann gewählt werden, wer Staatsbürger des Kosovo ist und das fünfunddreißigste Lebensjahr vollendet hat.<sup>218</sup> Der Präsident wird in geheimer Abstimmung vom Parlament gewählt.<sup>219</sup> Die Nominierung zum Präsidentschaftskandidaten erfordert die Unterschrift von mindestens dreißig Abgeordneten des Parlaments.<sup>220</sup> Das Verfassungsgericht hat klargestellt, dass die Wahl nur gültig ist, wenn mindestens zwei Präsidentschaftskandidaten nominiert werden.<sup>221</sup> In den ersten zwei Wahlgängen ist eine Zweidrittelmehrheit aller Abgeordneten erforderlich.<sup>222</sup> Im dritten Wahlgang wird gewählt, wer die absolute Mehrheit erlangt.<sup>223</sup> Sollte auch im dritten Wahlgang kein Kandidat die erforderliche Mehrheit bekommen, muss das Parlament aufgelöst und müssen Neuwahlen verkündet werden.<sup>224</sup>

<sup>209</sup> Art. 100 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>210</sup> Art. 100 Abs. 1 und 100 Abs. 2 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>211</sup> Art. 100 Abs. 4 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>212</sup> Art. 83 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>213</sup> Art. 84 Satz 2 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>214</sup> Art. 84 Satz 10 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>215</sup> Art. 84 Satz 12 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>216</sup> Art. 84 Satz 24 und 25 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>217</sup> Art. 84 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>218</sup> Art. 85 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>219</sup> Art. 86 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>220</sup> Art. 86 Abs. 3 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>221</sup> Urteil des Verfassungsgerichts der Republik Kosovo KO29/11 vom 30.3.2011, Rn. 75.

<sup>222</sup> Art. 86 Abs. 4 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>223</sup> Art. 86 Abs. 5 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>224</sup> Art. 86 Abs. 6 Verfassung der Republik Kosovo.

Das Parlament kann den Präsidenten des Amtes entheben, wenn er wegen einer schwerwiegenden Straftat verurteilt wird, aufgrund ernsthafter Krankheit amtsunfähig wird, oder wenn das Verfassungsgericht feststellt, dass der Präsident einen schwerwiegenden Verstoß gegen die Verfassung begangen hat.<sup>225</sup> Diese Vorschrift war Gegenstand einer Entscheidung des Verfassungsgerichts im Falle „*Sejdiu*“. Präsident *Sejdiu* hatte sein Amt als Parteivorsitzender nicht niedergelegt, sondern nur die Ausübung dieses Amtes ausgesetzt. Die Verfassung verbietet dem Präsidenten allerdings, während der Amtszeit eine weitere öffentliche Funktion auszuüben.<sup>226</sup> Das Verfassungsgericht kam zu dem Schluss, dass die Weigerung des Präsidenten, sein Amt als Parteivorsitzender niederzulegen, einen schwerwiegenden Verstoß gegen die Verfassung darstelle.<sup>227</sup> Allerdings versäumte es das Verfassungsgericht, den Begriff des „schwerwiegenden Verstoßes gegen die Verfassung“ näher klarzustellen und eine klare Abgrenzung zwischen einem einfachen und einem schwerwiegenden Verstoß gegen die Verfassung zu treffen, da nur Letzterer eine Amtsenthebung des Präsidenten zulässt.

#### 4. Judikative

Im Rahmen der Judikative sind die ordentlichen Gerichte, die Staatsanwaltschaft, das Verfassungsgericht und das neu gegründete Kosovo-Spezialgericht zu behandeln.

##### a) Ordentliche Gerichte

Die rechtsprechende Gewalt wird von den ordentlichen Gerichten ausgeübt<sup>228</sup>, die an die Verfassung und das Recht gebunden sind<sup>229</sup>. Die Verfassung sieht vor, dass die rechtsprechende Gewalt einheitlich, unabhängig, gerecht, unpolitisch und unparteiisch ist und gleichen Zugang zu den Gerichten gewährleistet.<sup>230</sup> Die Verfassung nennt nur das Oberste Gericht als höchste gerichtliche Instanz und überlässt es ansonsten dem Gesetzgeber, die unteren gerichtlichen Instanzen zu regeln.<sup>231</sup> Mindestens 15 % der Richter des Obersten Gerichts, aber nicht weniger als drei Richter, müssen den Minderheiten angehören.<sup>232</sup> In Gerichten mit Berufungsinstanz müssen ebenso 15 % der Richter, aber nicht weniger als zwei, den Minderheiten angehören.<sup>233</sup>

Die Richter werden auf Vorschlag des Kosovo-Justizrates vom Präsidenten ernannt und entlassen.<sup>234</sup> Sie werden nach einer ersten Amtszeit von drei Jahren auf Lebenszeit ernannt<sup>235</sup> und können nur nach einer Verurteilung wegen einer schwerwiegenden Straf-

<sup>225</sup> Art. 91 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>226</sup> Art. 88 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>227</sup> Urteil des Verfassungsgerichts der Republik Kosovo KI47/10 vom 28.9.2010, Rn. 69.

<sup>228</sup> Art. 102 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>229</sup> Art. 102 Abs. 3 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>230</sup> Art. 102 Abs. 2 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>231</sup> Art. 103 Abs. 1 und 103 Abs. 2 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>232</sup> Art. 103 Abs. 3 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>233</sup> Art. 103 Abs. 6 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>234</sup> Art. 104 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>235</sup> Art. 105 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

tat oder wegen einer schwerwiegenden Amtsverletzung aus dem Dienst entlassen werden<sup>236</sup>.

Der Kosovo-Justizrat ist ein von der Regierung unabhängiges Verwaltungsorgan der Gerichte und hat die Aufgabe, die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Gerichte zu wahren.<sup>237</sup> Der Justizrat ist für die Rekrutierung der Richter und des Gerichtspersonals sowie für die Verwaltung der Gerichte zuständig.<sup>238</sup> Es übt auch die Rechtsaufsicht über die Gerichte aus.<sup>239</sup> Der Justizrat setzt sich zusammen aus sieben Richtern: zwei vom Parlament gewählte Mitglieder, von denen einer Richter sein muss, zwei Mitglieder der serbischen Gemeinschaft und weitere zwei Mitglieder einer anderen Minderheit, von denen jeweils einer Richter sein muss, und die vom Parlament gewählt werden.<sup>240</sup>

## b) Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft ist eine unabhängige Institution.<sup>241</sup> Der Oberstaatsanwalt wird vom Präsidenten auf Vorschlag des Staatsanwaltschaftsrates ernannt und entlassen.<sup>242</sup> Der Staatsanwaltschaftsrat ist ebenfalls eine unabhängige Institution, deren Aufgabe es ist, Staatsanwälte zu rekrutieren und zu beaufsichtigen.<sup>243</sup>

## c) Verfassungsgericht

Das Verfassungsgericht ist ein unabhängiges Verfassungsorgan, dessen Aufgabe die abschließende Interpretation der Verfassung ist.<sup>244</sup> Es ist für folgende verfassungsrechtliche Streitigkeiten zuständig<sup>245</sup>: (1) auf Antrag des Parlaments, des Präsidenten, der Regierung oder des Ombudsmannes, die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, Beschlüssen des Präsidenten oder des Premierministers, Verordnungen der Regierung und Gemeindefestsetzungen; (2) auf Antrag des Parlaments, des Präsidenten oder der Regierung, die Entscheidung von Organstreitigkeiten zwischen dem Parlament, dem Präsidenten und der Regierung, die Verfassungsmäßigkeit eines Referendums, der Ausrufung des Ausnahmezustandes, der Vereinbarkeit einer Verfassungsänderung mit internationalen Abkommen und die Verfassungsmäßigkeit von Wahlen; (3) auf Antrag einer Gemeinde, die Verfassungsmäßigkeit von Rechtsakten der Regierung, die in die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden eingreifen; (4) auf Antrag von mindestens zehn Abgeordneten, die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit eines vom Parlament beschlossenen Gesetzes oder sonstigen Beschlusses; (5) auf Antrag von mindestens dreißig Abgeordneten, ob der Präsident einen schwerwiegenden Verstoß gegen die Verfassung begangen hat; (6) Individualverfassungsbeschwerden; (7) Normenkontrollverfahren auf Antrag von Gerichten; (8) auf Antrag des Präsidenten, die Überprüfung einer Verfas-

<sup>236</sup> Art. 104 Abs. 4 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>237</sup> Art. 108 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>238</sup> Art. 108 Abs. 5 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>239</sup> Ebd.

<sup>240</sup> Art. 108 Abs. 6 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>241</sup> Art. 109 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>242</sup> Art. 109 Abs. 6 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>243</sup> Art. 110 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>244</sup> Art. 112 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>245</sup> Art. 113 Verfassung der Republik Kosovo.

sungsänderung auf Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlich garantierten Grundrechten.

Das Verfassungsgericht besteht aus neun Richtern, die hervorragende Juristen von gutem Ruf sein müssen und die mindestens zehn Jahre Berufserfahrung haben.<sup>246</sup> Die Verfassungsrichter werden vom Präsidenten auf Vorschlag des Parlaments ernannt.<sup>247</sup> Sieben Richter bedürfen einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Abgeordneten, wohingegen zwei Richter nur eine einfache Mehrheit benötigen, dafür aber auch die Zustimmung der Minderheitenabgeordneten brauchen.<sup>248</sup> Die gegenwärtige Zusammensetzung des Verfassungsgerichts ist verfassungsrechtlich problematisch. Von neun Verfassungsrichtern sind immer noch drei internationale Verfassungsrichter Mitglieder des Verfassungsgerichts. Diese drei internationalen Verfassungsrichter wurden 2008 vom „International Civilian Representative“ auf der Grundlage der in die Verfassung inkorporierten Bestimmungen des „Comprehensive Proposal“ ernannt. Laut damaligem Art. 152 sollten die internationalen Verfassungsrichter nur für die Dauer der internationalen Aufsicht Mitglieder des Verfassungsgerichts sein. Mit dem Ende der internationalen Aufsicht wurde die Verfassung im Jahre 2012 geändert und u. a. auch Art. 152 gelöscht. Der in die Verfassung neu eingefügte Art. 161 bestimmt, dass das Mandat derjenigen, die vom „International Civilian Representative“ ernannt worden sind und deren Mandat mit dem Ende der internationalen Aufsicht noch nicht ausgelaufen ist, bis zum Ende ihres geltenden Mandates im Amt bleiben. Das Mandat der internationalen Verfassungsrichter ist allerdings im Jahre 2014 ausgelaufen. Auf der Grundlage eines Abkommens mit der EU, das vom Parlament ratifiziert worden ist, wurde das Mandat der internationalen Verfassungsrichter bis 2016 verlängert. Für diese Verlängerung des Mandates der internationalen Verfassungsrichter gibt es allerdings keine verfassungsrechtliche Grundlage. Ein vom Parlament ratifiziertes internationales Abkommen ist auch im Rang unter der Verfassung und kann eine fehlende verfassungsrechtliche Grundlage nicht ersetzen. Da es nach kosovarischem Recht keine Möglichkeit gibt, die Verfassungsmäßigkeit der Zusammensetzung des Verfassungsgerichtes zu überprüfen, und auch keine internationalen Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen, stellt sich gerade in dieser Hinsicht die politische Frage nach dem „who controls the controller“.

#### d) Spezialgericht

Das Spezialgericht und die Spezialstaatsanwaltschaft wurden auf der Grundlage eines Abkommens mit der EU durch eine Verfassungsänderung im Jahre 2015 gegründet. Dieses Gericht ist für Kriegsverbrechen zuständig, die während des Kosovokrieges begangen worden sind und die in einem Bericht der Parlamentarischen Versammlung des Europarates aus dem Jahre 2011 aufgeführt sind.<sup>249</sup> Das Gericht hat besondere Kammern (chambers) auf jeder gerichtlichen Instanz im Kosovo, einschließlich des Verfassungsgerichts, die nur aus internationalen Richtern bestehen und die von der EU-Rechtsstaatsmission im Kosovo ernannt werden.<sup>250</sup> Es handelt sich bei diesem Spezialgericht um eine Form eines hybriden internationalen Gerichtes, das zwar eine Rechtsgrundlage in der Verfassung des Kosovo hat, allerdings vollständig von der EU kontrolliert

<sup>246</sup> Art. 114 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>247</sup> Art. 114 Abs. 2 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>248</sup> Art. 114 Abs. 3 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>249</sup> Art. 162 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>250</sup> Zum Spezialgericht siehe *R. Muharremi*, The Kosovo Specialist Chambers and the Specialist Prosecutor's Office, *American Society of International Law Insights*, Vol. 20, Issue 11, vom 26.05.2016.

und geleitet wird. Obwohl das Verfassungsgericht die Verfassungsänderung, mit der das Spezialgericht und die Spezialstaatsanwaltschaft in die Verfassung eingefügt worden sind, als verfassungsmäßig bewertet hat<sup>251</sup>, bestehen weiterhin erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. So ist z. B. dem Verfassungsgericht eine Spezialekammer bestehend aus drei internationalen Richtern beigelegt worden, die sich ausschließlich mit verfassungsrechtlichen Fragen hinsichtlich des Spezialgerichts befasst.<sup>252</sup> Die „ordentlichen“ neun Verfassungsrichter sind ausgeschlossen. Dies bedeutet, dass eventuelle Individualverfassungsbeschwerden gegen Urteile des Spezialgerichtes nicht vom „ordentlichen“ Verfassungsgericht gehört werden, sondern nur von dieser international besetzten Spezialekammer. Das Problem ist aber, dass kein einziger dieser internationalen Richter demokratisch legitimiert ist. In der gegenwärtigen Besetzung des „ordentlichen Verfassungsgerichts“ sind zumindest zwei Drittel der Verfassungsrichter demokratisch legitimiert. Dies könnte zu ernsthaften Fragen nach der demokratischen Legitimation und Akzeptanz der Urteile des Spezialgerichtes führen und den Sinn und Zweck der Errichtung dieses Spezialgerichtes gefährden.

## 5. Sonstige Organe

Die Verfassung behandelt gesondert das Recht auf lokale Selbstverwaltung und bestimmt die Gemeinde als die grundlegende politische Einheit für lokale Selbstverwaltung.<sup>253</sup> Der Sicherheitssektor ist ebenfalls gesondert geregelt. Das Grundprinzip hier ist die demokratische und zivile Kontrolle über alle Sicherheitsbehörden.<sup>254</sup> Gegenwärtig gibt es Bestrebungen, die Verfassung zu ändern, um die Kosovo-Sicherheitskräfte in eine Armee der Republik des Kosovo umzuwandeln. M. E. ist eine Verfassungsänderung nicht notwendig, da dies auch einfachgesetzlich geschehen kann.<sup>255</sup> Das Problem ist vielmehr politischer als verfassungsrechtlicher Natur, da es darum geht, nicht nur die serbische Minderheit einzubinden, sondern auch Sicherheitsaspekte der Nachbarstaaten und im Verhältnis zur NATO zu berücksichtigen.

Eine Sonderstellung in der Verfassung nehmen die sog. unabhängigen Institutionen ein. Es handelt sich hierbei um das Amt des Ombudsmannes<sup>256</sup>, den Rechnungshof<sup>257</sup>, die Zentrale Wahlkommission<sup>258</sup>, die Zentralbank<sup>259</sup> und die Unabhängige Medienkommission<sup>260</sup>. Wesentliches Merkmal dieser Institutionen ist, dass sie exekutive Funktionen ausüben, aber formell nicht zur Regierung gehören und direkt dem Parlament verantwortlich sind. Weitere unabhängige Institutionen können vom Parlament durch Gesetz gegründet werden, allerdings besteht eine Institutsgarantie nur für die in der Verfassung ausdrücklich benannten Institutionen.

<sup>251</sup> Urteil des Verfassungsgerichts der Republik Kosovo KO26/15 vom 15.4.2015.

<sup>252</sup> Art. 162 Abs. 3 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>253</sup> Art. 123 und Art. 124 Abs. 1 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>254</sup> Art. 125 Abs. 4 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>255</sup> Siehe dazu *R. Muharremi*, Kosovo Security Force is an Army – Legal Arguments, Kosovo Center for Security Studies, Mai 2016.

<sup>256</sup> Art. 132 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>257</sup> Art. 136 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>258</sup> Art. 139 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>259</sup> Art. 140 Verfassung der Republik Kosovo.

<sup>260</sup> Art. 141 Verfassung der Republik Kosovo.

## VI. Bilanz und Reformbedarf

In der Tat gab es nach Inkrafttreten der Verfassung den Eindruck in der Öffentlichkeit, dass es der Verfassung an vollständiger Legitimation und Akzeptanz sowohl bei den Albanern als auch bei den Serben fehle. Allerdings ist festzustellen, dass mit Ablauf der Zeit die Akzeptanz der Verfassung seitens der Bevölkerung ständig zugenommen hat. Trotzdem besteht weiterhin die politische Herausforderung, insbesondere die serbische Minderheit im Norden des Kosovo in das Staats- und Verfassungssystem des Kosovo zu integrieren und der Verfassung volle Geltung auch in diesem Teil des Kosovo zu verschaffen. Dies wird ein längerer politischer Prozess sein, der auch vom Verhältnis zwischen Kosovo und Serbien und den damit verbundenen politischen Entwicklungen abhängt. Es gab um 2011 herum auch Bestrebungen, die Verfassung von einer parlamentarischen Demokratie in eine Präsidialdemokratie umzuwandeln. Allerdings ist dieses Vorhaben vorerst auf Eis gelegt worden, weil der notwendige politische Wille und gesellschaftliche Konsensus für ein solches Vorhaben fehlt.

Die Entstehungsgeschichte der Verfassung zeigt, dass die Verfassung in ihrer ursprünglichen Fassung zunächst vornehmlich dem Zweck diente, dem neuen Staat Kosovo eine international akzeptable Verfassungsgrundlage zu geben und somit den völkerrechtlichen Anerkennungsprozess zu fördern. Es ist klar, dass die Verfassung somit nicht alle gesellschaftlichen Probleme angemessen ansprechen konnte. Ob der Zeitpunkt gekommen ist, die Verfassung in ihrer Gesamtheit zu revidieren, ist m. E. sehr fraglich. Kosovo braucht weiterhin, und vielleicht mehr denn je, politische und rechtliche Stabilität, gerade angesichts dynamischer Entwicklungen in der Europäischen Union und im internationalen Umfeld. Die kosovarische Gesellschaft muss sich weiterhin stabilisieren und konsolidieren, wofür ein stabiler verfassungsrechtlicher Rahmen unentbehrlich ist. Dies schließt aber nicht aus, dass einzelne Bereiche der Verfassung verbessert werden sollten. So wäre eine verfassungsrechtliche Klarstellung des rechtlichen Status des Gesellschaftseigentums und des öffentlichen Eigentums wünschenswert, um Rechtssicherheit im Eigentumsrecht zu gewährleisten. Es wäre auch geboten, eine klare Trennung zwischen verfassungsrechtlichen Grundwerten, Prinzipien und Staatszielbestimmungen zu treffen, die in der gegenwärtigen Fassung nicht klar abgegrenzt sind. Obwohl das Verfassungsgericht durch seine Rechtsprechung zur Entwicklung des Verfassungsrechts wesentlich beigetragen hat, ist das Verfassungsgericht aber auch ein Schwachpunkt des Verfassungssystems. So sind nicht nur die Zusammensetzung des Verfassungsgerichts und die Stellung der internationalen Verfassungsrichter ein ernsthaftes Problem. Auch die Verfassungsrechtsprechung lässt aus rechtsmethodischer Sicht zu wünschen übrig, was dann natürlich die Qualität der Entscheidungen in Frage stellt. Es bleibt auch abzuwarten, wie sich das neue Spezialgericht in die Verfassungsordnung des Kosovo einfügt und wie sich dies auf den verfassungsrechtlichen Grundrechtsschutz auswirkt. Trotz allem kann festgehalten werden, dass die Verfassung in der Tat Verfassungswirklichkeit geworden ist und trotz aller politischer Schwierigkeiten und Konflikte für verfassungsrechtliche Stabilität gesorgt hat. Die wichtigste Herausforderung wird sein, diese verfassungsrechtliche Stabilität zu wahren und die Verfassung schrittweise und gradual neuen politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen anzupassen.