

Goran Cobanov

Kosovo

I. Einleitung

Nach der infolge des Kosovokrieges auf Grundlage der Resolution 1244¹ des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VN) jahrelangen Verwaltung durch die internationale Gemeinschaft² erklärte das Parlament der Republik Kosovo in einer Sondersitzung am 17. Februar 2008³ die Unabhängigkeit des Landes. Der schon im Vorfeld heftig umstrittene völkerrechtliche Status hat mit der Unabhängigkeitserklärung weitere heftige Reaktionen zur Folge. Die damit einhergehenden völkerrechtlichen Fragen sind – wie die Krise in der Ukraine, die Fragen rund um den Status der Krim und der Gebiete im Osten des Landes sowie die Bürgerkriege im Nahen Osten zeigen – auch acht Jahre später immer noch aktuell und von höchster Brisanz.

Bereits kurz nach der Unabhängigkeitserklärung ließ die serbische Regierung den Internationalen Gerichtshof (IGH) von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) anrufen, um in einem Gutachten den völkerrechtlichen Status des Kosovo auf Grundlage des in der Resolution 1244 enthaltenen Passus klären zu lassen, dass die „Souveränität und Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien“ zu wahren sei. Der IGH gelangte in seinem rechtlich unverbindlichen Gutachten („advisory opinion“) vom 22. Juli 2010⁴ unter Vermeidung einer Aussage zum völkerrechtlichen Status zu dem Schluss, dass die Unabhängigkeitserklärung nicht völkerrechtswidrig gewesen sei, weil es keine völkerrechtliche Regelung gegeben habe, die eine derartige Erklärung verbieten würde. Es führte aber auch ergänzend aus, dass die nicht befristete Resolution 1244 weiterhin gelte und die Souveränität der Republik Serbien, die die Rechtsnachfolge der Bundesrepublik Jugoslawien angetreten habe, nach wie vor Bestand haben müsse.

Der Versuch, den gegenwärtigen völkerrechtlichen Status des Kosovo auf dieser Grundlage klären zu wollen, wäre angesichts der nur kurzen Abhandlung schlichtweg vermessen. Gleichwohl soll das Experiment gewagt werden, anhand der von *Jochen A. Frowein* maßgeblich geprägten Rechtsform des de facto-Regimes⁵ und *Georg Jellineks* Drei Elementen-Lehre ergänzt um die Frage nach der Notwendigkeit einer völkerrechtlichen Anerkennung, auch und gerade in Anlehnung an die Konvention von Montevideo über die Rechte und Pflichten der Staaten⁶, die Entstehung eines funktionsfähigen

¹ VN-Resolution Nr. 1244 vom 10.06.1999, deutsche Übersetzung, http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_99/sr1244.pdf oder <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/Open-Element,5.1.2016>.

² Die Interimsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo, UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) besteht seit dem 10.06.1999 und ist zeitlich nicht befristet, <http://www.unmikonline.org/pages/default.aspx>, 5.1.2016.

³ Die Unabhängigkeitserklärung ist im Originalwortlaut auf der Homepage des kosovarischen Parlaments einzusehen, http://www.assembly-kosova.org/common/docs/proc/trans_s_2008_02_17_al.pdf.

⁴ <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>, 5.1.2016.

⁵ Vgl. *Jochen Abr. Frowein*, Das de facto-Regime im Völkerrecht. Eine Untersuchung zur Rechtsstellung „nichtanerkannter Staaten“ und ähnlicher Gebilde, Köln/Berlin 1968.

⁶ Nach Art. 1 der am 26.12.1933 vereinbarten Convention on Rights and Duties of States, vgl. die Konvention im Wortlaut, http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam03.asp, sollte der Staat als Subjekt des internationalen Rechts über folgende Eigenschaften verfügen: Eine ständige Bevölkerung (a permanent population), ein definiertes Staatsgebiet (a defined territory), eine Regierung (government) und die Fähigkeit, in Beziehung mit anderen Staaten zu treten (capacity to enter into

Staatswesens im Kosovo zu untersuchen. Es soll auch nicht der positive wie negative Nachweis der (Nicht-)Staatlichkeit geführt, sondern anhand einzelner Beispiele durchleuchtet werden, ob der Republik Kosovo insbesondere seit 2008 ein bedeutender Grad an Stabilität zuerkannt werden kann, um sie als sog. stabilisiertes de facto-Regime auf dem Weg zu einem voll funktionsfähigen Staat bezeichnen zu können oder vielmehr das Gegenteil der Fall ist und die Republik Kosovo in die Richtung eines failing oder sogar failed states abdriftet, dessen Staatsgewalt nicht einmal mehr seine grundlegenden Funktionen erfüllen kann.

II. Staatsgebiet

Das Staatsgebiet der Republik Kosovo – im Allgemeinen definiert als ein durch Grenzen gekennzeichneter geografischer Raum – beträgt heute etwa 10.887 qm⁷, wobei nach Art. 3.2. des Annexes VIII des sog. *Ahtissari-Planes*⁸ die Grenzen so definiert sein sollen, wie sich der Grenzverlauf der damaligen Sozialistischen Autonomen Republik Kosovo innerhalb der Sozialistischen Republik Serbien und diese wiederum innerhalb der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien bis zum 31. Dezember 1998 darstellte. Das Land grenzt somit im Süden an Albanien und Mazedonien, im Norden und Osten an Serbien und im Westen an Montenegro.

Ausgehend hiervon scheint lediglich der Grenzverlauf zu Albanien eindeutig festgelegt zu sein. Da Serbien die Unabhängigkeit des Kosovo ohnehin ablehnt, fehlt es konsequenterweise auch im Hinblick auf die Staatsgrenzen an deren Anerkennung. Diesbezüglich liegt eine so bezeichnete „unechte Grenzstreitigkeit zwischen beiden Staaten“ vor⁹. Gleichwohl konnte unter Vermittlung der EU im Dezember 2012 die Öffnung der Grenze zwischen Kosovo und Serbien erreicht und eine gemeinsame Verwaltung von Grenzübergängen zwischen den beiden Ländern in Jarinje in der Großgemeinde Leposavić (Nordkosovo), Merdare (Serbien, Gemeinde Kuršumlija), Končulj (Serbien, Gemeinde Bujanovac) und Brnjak in der Großgemeinde Zubin Potok (Nordkosovo) eingerichtet werden. Letztendlich haben der Wille Serbiens zur EU-Annäherung und der gegenläufige Druck der EU zu diesem Kompromiss geführt. Nichtsdestotrotz ist der Grenzübergang in Jarinje nach wie vor von EULEX Polizeibeamten und KFOR Soldaten überwacht.

Streitigkeiten über den exakten Verlauf einer Staatsgrenze sind vermehrt vor allem nach dem Zerfall Jugoslawiens aufgetreten, aber auch in anderen Teilen Europas und auf anderen Kontinenten an der Tagesordnung wie zahlreiche Beispiele von Seegrenzen – wo z. B. umfangreiche Bodenschätze und Erdölvorkommen vermutet werden – zeigen. Beispielsweise ist der Verlauf der Land- wie auch Seegrenze der beiden EU- und NATO-Mitglieder Slowenien und Kroatien nach wie vor umstritten. So ist es umso bemerkenswerter, dass der mazedonisch-serbisch-kosovarische Grenzkonflikt¹⁰ mit einem Abkom-

relations with the other states). Insbesondere die zuletzt genannte Voraussetzung setzt nach dem Grundsatz der Reziprozität die völkerrechtliche Anerkennung eines Staates durch andere Staaten voraus.

⁷ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kv.html>, 5.1.2016.

⁸ Offizieller Name des Dokuments: Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement (CSP), <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Comprehensive%20Proposal%20.pdf>, 5.1.2016.

⁹ Als vergleichbare Fälle können in diesem Zusammenhang die Streitigkeiten über den Grenzverlauf zwischen Abchasien und Georgien oder der Türkischen Republik Nordzypern und der Republik Zypern genannt werden.

¹⁰ Vgl. Goran Cobanov, Der mazedonisch-kosovarische Grenzstreit im Lichte des Urteils des mazedonischen Verfassungsgerichts, OER 2010, 428–448.

men im Jahr 2001 zunächst vorläufig und anschließend auch der mazedonisch-kosovarische Grenzstreit nach dem Austausch von kleineren Gebieten in der Šar Planina nach der Anerkennung des Kosovo durch Mazedonien und mit der Ratifikation des völkerrechtlichen Vertrages durch beide Parlamente im Jahr 2009 endgültig beigelegt werden konnte. In Erwartung dieser Entwicklung nahm auch schon 2007 der *Ahtissari*-Plan auf das Übereinkommen Kosovos mit Mazedonien ausdrücklichen Bezug¹¹. Der Unterzeichnung eines völkerrechtlichen Vertrages zwischen den beiden Ländern im Nachgang zum mazedonisch-serbischen Übereinkommen über den exakten Grenzverlauf, nunmehr ohne Einbeziehung Serbiens, musste zunächst die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo vom 17. Februar 2008¹² und die sich daran anschließende Anerkennung durch Mazedonien¹³ am 9. Oktober 2008 vorausgehen.

Über die etwa 130 km lange Landgrenze zu Montenegro, deren Verlauf insbesondere am Čakor Pass und im Rugova Tal des Prokletije Gebirge/Albanische Alpen umstritten war, konnte in den vergangenen Monaten zwar eine Einigung erzielt werden. Bislang fehlt es jedoch nicht zuletzt wegen der wiederholten Tränengasattacken im kosovarischen Parlament insbesondere auf kosovarischer Seite an der notwendigen Ratifikation dieses Grenzvertrages¹⁴. So können derzeit auch wichtige Infrastrukturprojekte nicht umgesetzt werden, wie z. B. der Ausbau der über Andrijevica führenden Straßenverbindung Peć/Peja Podgorica, der die vollständige Öffnung der seit 1999 geschlossenen Grenze, den Ausbau der Straßen im Grenzgebiet sowie den Bau eines etwa 4 km langen Tunnels voraussetzen würde.

Eine andere Frage ist, ob auch über das (gesamte) kosovarische Staatsgebiet eine effektive, von Priština aus gesteuerte – Staatsgewalt ausgeübt wird¹⁵. Insbesondere für die mehrheitlich von Serben bewohnten Gemeinden Leposavić, Zvečan, Zubin Potok, Severna Kosovska Mitrovica (Mitrovica nördlich des Ibar Flusses) im Norden des Kosovo, aber auch für die im gesamten Land verteilten Enklaven (z. B. Gemeinde Štrpce im Süden an der Grenze zu Mazedonien) dürfte dies zumindest zweifelhaft sein. So erhalten nach wie vor die viel diskutierten Vorschläge zum Austausch von Staatsgebieten zwischen Serbien und Kosovo weiteren Nährboden, die sich nicht an den von Josip Tito gezogenen Grenzen orientieren, sondern vielmehr an der Bevölkerungsverteilung. Der wohl bekannteste Vorschlag hierzu beinhaltet die Hergabe des Nordkosovo an Serbien und die Einbeziehung des in Südserbien gelegenen und mehrheitlich von Albanern bewohnten Preševo-Tals mit den serbischen Gemeinden Preševo, Medvedija und Bujanovac¹⁶. Diese Gedanken dürften aber angesichts der durch das Preševo Tal führenden Europastraße 75, die für Serbien als Binnenland nicht zuletzt wegen der Landverbindung

¹¹ Vgl. Art. 3.2. letzter Satz des Annexes VIII zum CSP.

¹² http://www.assembly-kosova.org/common/docs/proc/trans_s_2008_02_17_al.pdf, 5.1.2016.

¹³ Die völkerrechtliche Anerkennung der Republik Kosovo löste in Mazedonien einen heftigen innenpolitischen Streit, eine Regierungskrise und vorgezogene Parlamentswahlen aus, vgl. hierzu *Goran Cobanov*, Der mazedonisch-kosovarische Grenzstreit im Lichte des Urteils des mazedonischen Verfassungsgerichts, OER 2010, 428 (429 f).

¹⁴ <http://www.spiegel.de/politik/ausland/kosovo-ein-land-in-den-haenden-der-clans-a-1068373.html>, 5.1.2016.

¹⁵ Vgl. z. B. *Karl Doehring*, Völkerrecht, Heidelberg 1999, § 21, S. 42.

¹⁶ Bereits vor dem Kosovo Krieg hatte sich als Ableger der albanischen Befreiungsarmee UÇK auch die sog. UÇPMB (Albanisch: Ushtria Çlirimtare e Preshevës, Medvegjës dhe Bujanocit) gebildet, die nicht nur die Befreiung des Preševo-Tals zum Ziel hatte, sondern nach 1999 auch bis über das Jahr 2001 hinaus noch ihr Unwesen in Mazedonien trieb, dort Nachahmer und Unterstützer fand, was letztendlich in Mazedonien auch zu den bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen im Sommer 2001 führte, vgl. *Goran Cobanov*, Verfassungsgerichtsbarkeit und Verfassungsrechtsentwicklung in Makedonien, S. 36 ff.

Belgrad – Skopje – Athen und dem Zugang zum Seehafen von Thessaloniki von strategischer Bedeutung ist, kaum umzusetzen sein. Derartigen Überlegungen zu einem Austausch von Staatsgebieten stünde nunmehr auch Art. 1 Abs. 1 der am 15. Juni 2008 in Kraft getretenen kosovarischen Verfassung (im Folgenden: Verf.)¹⁷ entgegen, der die Republik Kosovo als unabhängigen, souveränen, demokratischen, einzigen und vor allem unteilbaren Staat definiert. Zudem verbietet Art. 1 Abs. 3 Verf. die Erhebung von Gebietsansprüchen gegenüber Nachbarstaaten oder den Austausch von Staatsgebieten¹⁸.

III. Staatsvolk

Das oben umrissene Staatsgebiet des Kosovo beherbergt schätzungsweise 2,1 Mio. Bewohner, wobei nach offiziellen Angaben¹⁹ mit Stand 2015 etwa 1,87 Menschen im Kosovo leben. Die höhere tatsächliche Einwohnerzahl beruht insbesondere auf dem Umstand, dass die Serben die Teilnahme an einer Volkszählung verweigern. Von den 1,87 Mio. Einwohnern sind 92,9 % Albaner, 1,6 % Bosniaken, 1,5% Serben, 1,1 % Türken, 0,9 % Ashkali²⁰, 0,7 % Ägypter, 0,6 % Goraner, 0,5 % Roma und 0,2 % gehören anderen Volksgruppen an. Mit 95 % noch höher ist der Anteil der Muslime im Land. Mit fast 45 % im Bevölkerungsanteil der bis zu 24-jährigen hat Kosovo im Durchschnitt die jüngste Bevölkerung, gleichzeitig mit geschätzten 50 % Arbeitslosigkeit auch die höchste Arbeitslosenquote in Europa.²¹

Die im Zuge der Unabhängigkeitserklärung seit dem 18. Februar 2008 nicht zuletzt zur Identitätsstiftung vorgeschriebene Flagge des Kosovo mit ihren sechs weißen Sternen und den goldenen Umrissen des Staatsgebietes auf blauem Grund widmet den größten Bevölkerungsgruppen im Land je einen Stern und den anderen Minderheiten den sechsten Stern.²² In der Praxis wird die offizielle Staatsflagge – mit Ausnahme von offiziellen Anlässen – ebenso wie das Staatswappen jedoch kaum genutzt.²³ Unter der kosovarischen Bevölkerung nach wie vor weit verbreitet ist die albanische Staatsflagge mit dem schwarzen, doppelköpfigen Adler von Skenderbeg auf rotem Grund.²⁴ Im besten Fall wird die offizielle blaue Staatsflagge stets gemeinsam mit der albanischen Flagge gezeigt, in vielen Fällen ausschließlich die albanische Flagge, was Rückschlüsse auf die fehlende Identifikation der Einwohner mit dem anhand internationaler Vorgaben geschaffenen Staat Kosovo zulässt.

¹⁷ <http://kushtetutakosoves.info/repository/docs/Constitution.of.the.Republic.of.Kosovo.pdf>, 5.1.2016.

¹⁸ Art. 1 Abs. 3 Verf. lautet im Wortlaut wie folgt: „Die Republik Kosovo hat keine territorialen Ansprüche gegen irgendeinen Staat oder den Teil eines Staates und wird nicht danach streben, irgendein Land oder den Teil irgendeines Landes zu verbinden.“

¹⁹ Vgl. z. B. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kv.html>, 5.1.2016.

²⁰ Muslimische Minderheit auf dem Balkan als Teilgruppe der Roma, vgl. *Claudia Lichnofsky*: Identifizierungsprozesse muslimischer Nicht-Albaner im Kosovo und ihre Strategien der politischen und sozialen Verortung seit 1999. Das Beispiel der Ashkali, Südosteuropäische Hefte, 2012, S. 57–71.

²¹ Zahlen nach <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kv.html>, 5.1.2016.

²² In Art. 6 Abs. 1 Verf. heißt es hierzu: Die Fahne, das Wappen und die Hymne sind staatliche Symbole der Republik Kosovo, die ihren multiethnischen Charakter widerspiegeln, vgl. hierzu auch das Gesetz Nr. 03/L – 038 über den Gebrauch von Staatssymbolen der Republik Kosovo, abrufbar unter <http://www.assembly-kosova.org/?cid=3,191,243>, 5.1.2016.

²³ Vgl. <http://www.ksta.de/kultur/sechs-sterne-fuer-die-freiheit,15189520,13255930.html>, 5.1.2016. Seit dem in diesem Artikel bereits im Jahr 2008 beschriebenen Zustand zur Nutzung der Staatsflagge hat sich auch bis ins Jahr 2015 nichts geändert, vgl. http://www.welt.de/welt_print/Art.icle978301/Der-neue-Krieg-des-Kosovo-um-die-korrekte-Flagge.html, 5.1.2016.

²⁴ <http://www.nzz.ch/meinung/kommentare/die-albaner-ruecken-zusammen-1.18052007>, 5.1.2016.

Ähnlich verhält es sich bei der Bestimmung des Staatsvolkes, welches „das essentielle Substrat des Staates“²⁵ ist. Auf eine eingehende Nachfrage in der Bevölkerung wird sich im Kosovo kaum jemand ausschließlich als „Kosovare“ bezeichnen und bedingungslos mit dem Staat identifizieren, im besten Fall auf die Frage mit „Kosovo-Albaner“ antworten oder sich in vielen Fällen ausschließlich als „Albaner“ bezeichnen.²⁶ Bei den Minderheiten ist diese Haltung noch ausgeprägter, im Kosovo lebende Serben werden sich unter Berufung auf ihre Identität und Nationalität noch weniger als Kosovaren bezeichnen wollen. Wenn kein identitätsstiftendes Merkmal vorhanden ist, bleibt als einziges Bindeglied zur Bestimmung des Staatsvolkes nur der rechtliche Anknüpfungspunkt der Staatsangehörigkeit übrig mit gesetzlich festgelegten Rechten und Pflichten als Staatsbürger.

Das jugoslawische Staatsbürgerschaftsrecht kannte nach 1945 eine zweifache Staatsangehörigkeit²⁷ des Bundes²⁸ und der Republiken, da jeder der einzelnen sechs Republiken Gesetzgebungskompetenz eingeräumt wurde. Lediglich die in Serbien gelegenen autonomen Provinzen Vojvodina sowie Kosovo und Metohijen verfügten laut dem jugoslawischen Bundesrecht auf dem Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts über keine Gesetzgebungskompetenz mit der Konsequenz, dass die Bürger des Kosovo bis in das Jahr 1991/1992 sowohl über die jugoslawische²⁹ als auch die serbische Staatsangehörigkeit verfügten.³⁰ Eine eigene „Provinzbürgerschaft Kosovo und Metohijens“ gab es indes nicht. Das vom jugoslawischen Staatsbürgerschaftsrecht vorgegebene Gesetzeskonzept der zweifachen Staatsbürgerschaft ist nach wie vor äußerst selten und könnte mit dem Schweizer Bürgerrecht und den Gemeinden- bzw. Kantonsbürgerrechten dort verglichen werden.

Das Konzept der zweifachen (und gerade nicht doppelten) Staatsbürgerschaft wirkte auch nach dem Zerfall Jugoslawiens in der Bundesrepublik Jugoslawien (1992–2003) sowie anschließend im Staatenbund Serbien-Montenegro (2003–2006) fort³¹, so dass die Bürger Kosovos nach dem Grundsatz der Kontinuität der Republikzugehörigkeit bis zur Unabhängigkeitserklärung am 17. Februar 2008 bis zuletzt (auch) serbische Staatsangehörige waren. Daran veränderte auch die zwischenzeitlich ergangene Resolution 1244

²⁵ Zitiert nach *Doehring*, Fn. 15, § 21, S. 28, Rn. 54.

²⁶ Vgl. hierzu auch die Diskussion um eine eigene „Ethnie“ der Kosovo-Albaner auf dem Balkan von *Peter Schubert*, Albanische Identitätssuche im Spannungsfeld zwischen nationaler Eigenstaatlichkeit und europäischer Integration. Studie im Rahmen eines von der Volkswagen-Stiftung geförderten Forschungsprojektes, in: Verband für Internationale Politik und Völkerrecht e. V. Berlin (VIP) (Hrsg.): Publikationen von Mitgliedern des VIP. Berlin März 2003, Abschnitt II.6. „Die ungelöste albanische Frage“, <http://www.vip-ev.de/text28.htm>, 5.1.2016.

²⁷ Nach *Edin Šarčević*, Zum neuen bosnisch-herzegowinischen Staatsangehörigkeitsgesetz, WGO-MFOR 1998. 331-337 (332) kann in diesem Zusammenhang zu Recht nicht von „doppelter Staatsangehörigkeit“ gesprochen werden, weil hierfür die Staatsangehörigkeiten zweier souveräner Staaten Voraussetzung wäre.

²⁸ Vgl. Art. 200, 249 und 281 Abs. 1 Nr. 9 der jugoslawischen Verfassung von 1974, Verfassung der SFRJ vom 21.2.1974, Službeni list SFRJ Nr. 9/1974, deutsche Übersetzung von Christine Höcker-Weyand, in: *Hervig Roggemann*, Die Gesetzgebung der sozialistischen Staaten, Länderteil Jugoslawien, Dok. 1.0.0.

²⁹ Vgl. Gesetz über die Staatsangehörigkeit der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (Serbo-Kroatisch: Zakon o državljanstva Socialističke Federativne Republike Jugoslavije), Službeni list SFRJ Nr. 58/1976.

³⁰ Vgl. Gesetz über die Staatsangehörigkeit der Sozialistischen Republik Serbien (Serbisch: Zakon o državljanstva Socialističke Republike Srbije), Službeni glasnik SRS, Nr. 45/1979, ergänzt und geändert in Nr. 13/1983.

³¹ Vgl. Staatsangehörigkeitsgesetz der Republik Serbien vom 20.12.2004, Službeni glasnik Nr. 135/2004.

des VN-Sicherheitsrates³² nichts, weil sie die „Souveränität und Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien“ sicherstellte, der Status bewusst nicht festgelegt und damit die Zugehörigkeit zu Serbien nicht infrage gestellt wurde. Hierdurch gab es keine Auswirkungen auf die bestehenden Staatsangehörigkeiten und nach wie vor waren die jugoslawischen bzw. serbischen Behörden für die Anerkennung und Verwaltung von Staatsbürgerschaften und das Ausstellen von Ausweisdokumenten zuständig. Entsprechende Reisedokumente der UNMIK-Verwaltung wurden national wie international nicht als Staatsbürgerschaftsnachweis anerkannt.

Zur Vermeidung einer massenhaften Staatenlosigkeit und Beseitigung der bestehenden Rechtsunsicherheit wurde das Recht auf Staatsbürgerschaft verfassungsmäßig in Art. 155 Verf. verbrieft, wonach „alle mit dem Wohnsitz in der Republik Kosovo ab dem Datum der Verabschiedung der Verfassung [...] das Recht auf Staatsbürgerschaft der Republik Kosovo“ haben (Art. 155 Abs. 1 Verf.) Für Flüchtlinge und Vertriebene wurde zudem nach dem Stichtagsprinzip ebenfalls verfassungsmäßig „das Recht auf Staatsbürgerschaft aller Bürger der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien mit gewöhnlichem Aufenthalt im Kosovo seit dem 1. Januar 1998 unabhängig von dem derzeitigen Wohnsitz anerkannt“ (Art. 155 Abs. 2 Verf.). Art. 14 Verf. bestimmt hierzu lapidar, dass „Erwerb und Beendigung des Rechts auf die Staatsbürgerschaft der Republik Kosovo [...] durch Gesetz geregelt“ werden. Die Verfassung stellt damit die Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts dem einfachen Gesetzgeber anheim, der sich gegen den Grundsatz zur Vermeidung von Mehrstaatlichkeit gestellt hat.

Mit dem inzwischen überarbeiteten Gesetz Nr. 03/L – 034 vom 20. Februar 2008 über die Staatsangehörigkeit Kosovos³³ (im Folgenden: StAG v. 2008) wurden alle früheren jugoslawischen, serbisch-montenegrinischen und serbischen Staatsangehörigkeitsregelungen außer Kraft gesetzt. Schon das erste Gesetz bekannte sich ausdrücklich zur Mehrstaatlichkeit (Art. 3) und vermengte Geburtsort- (*ius soli*) und Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*). Die Staatsangehörigkeit der Republik Kosovo konnte nach Art. 5 StAG v. 2008 erworben werden durch Abstammung (Art. 6), Geburt auf dem Staatsgebiet (Art. 7), Adoption (Art. 8), „Naturalisation“ (Einbürgerung auf Antrag, Art. 9 ff., z. B. von Ausländern mit längerem Aufenthalt im Kosovo, Art. 10, von Ehegatten, Art. 11, und minderjährigen Kindern, Art. 12, von Kosovaren der Diaspora, Art. 13, und Wiedereinbürgerung nach Verlust, Art. 14, auf Grundlage völkerrechtlicher Vereinbarungen und nach den Vorschriften des Art. 28 und 29 des oben genannten Gesetzes. Wesentlicher Anknüpfungspunkt für die Staatsbürgerschaft ist stets ein ständiger Wohnsitz auf dem Staatsgebiet des Kosovo. Daran änderte sich auch mit der grundlegenden Überarbeitung des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 2013 nichts.

Die (kosovo-)albanische Diaspora³⁴ stellt in der Schweiz, aber auch in Deutschland mit insgesamt etwa 400.000 Personen jeweils eine der größten homogenen Zuwanderergruppen dar. Dies rührt einerseits aus den Gastarbeiteranwerbungen der 1960-er Jahre und andererseits vor allem auch aus den Flüchtlingsbewegungen in den 1990-er Jahren infolge der Jugoslawienkriege her. Daneben leben nennenswerte (kosovo-)albanische Gruppen in Italien, Frankreich oder den klassischen Auswandererländern USA, Kanada und Australien. Die meisten dieser Menschen sind inzwischen auch Staatsangehörige der Aufenthaltsstaaten geworden.

Um auch diesen Personen die Möglichkeit zum Erwerb der kosovarischen Staatsangehörigkeit zu bieten und um so auch die Bevölkerungszahl im Kosovo insgesamt zu steigern, gleichzeitig aber auch die fehlende Bereitschaft der Kosovo-Serben, die neue

³² Vgl. FN 1.

³³ Serbisch: Zakon br. 03/L – 034 o državljanstvu Kosova, <http://www.assembly-kosova.org>.

³⁴ <http://www.kosovadiaspora.org>, 5.1.2016.

kosovarische Staatsbürgerschaft anzunehmen, auszugleichen, sah schon Art. 13 StAG v. 2008 eine Einbürgerungsmöglichkeit für Auslandskosovaren vor. Wesentlicher Anknüpfungspunkt für die sog. Naturalisation der Diaspora-Kosovaren waren neben der Geburt auf dem Territorium auch „nahe verwandtschaftliche und wirtschaftliche Beziehungen in das Kosovo“.³⁵ Daneben hatten sogar Kinder von Auslandskosovaren der ersten Auswanderergeneration die Möglichkeit zum Erwerb der Staatsangehörigkeit, wenn sie nachweisen konnten, dass einer ihrer Eltern im Kosovo geboren wurde, diese „nahe verwandtschaftliche und wirtschaftliche Beziehung in den Kosovo“ pflegen und die Person selbst verwandtschaftliche Beziehungen in den Kosovo nachweisen kann. Einzelheiten dieser weitreichenden Regelungen, wie z. B. die nähere Definition der obengenannten Beziehungen, wurden per Rechtsverordnung und damit durch die Exekutive geregelt.

Das StAG v. 2008 kannte nach seinem Art. 16 zudem drei Entlassungstatbestände aus der kosovarischen Staatsbürgerschaft (Entlassung auf Antrag, Ausbürgerung und auf Grundlage völkerrechtlicher Vereinbarungen), die auch nach der Gesetzesänderung im Wesentlichen beibehalten wurden.

Das StAG v. 2008 wurde durch das Gesetz Nr. 04/L-059 vom 21. Oktober 2011³⁶ ergänzt und schließlich durch das Gesetz Nr. 04/L-215³⁷ vom 31. Juli 2013, in Kraft getreten am 17. September 2013 (im Folgenden: StAG) ersetzt (Art. 34 StAG). Neben einzelnen Klarstellungen (z. B. Art. 2 StAG zu natürlichen Personen oder Diaspora-Angehörigen) und Ergänzungen behält es die wesentlichen Grundsätze Mehrstaatlichkeit (Art. 3 Abs. 1 StAG), Abstammungs- (Art. 6 StAG) und Geburtsortprinzip (Art. 7 StAG), Vermeidung von Staatenlosigkeit (Art. 7 Abs. 4 StAG) bei. Die Möglichkeit der Einbürgerung wurde näher präzisiert und ist nunmehr geknüpft an einen mindestens fünfjährigen dauerhaften – legalen – Aufenthalt im Kosovo (Art. 10 Abs. 1 Ziffer 1.2 StAG), ohne dass es zu straf- oder steuerrechtlichen Verfehlungen des Antragstellers gekommen ist. Eine Einbürgerung des Ehepartners (Art. 11 StAG) setzt voraus, dass der ausländische Ehegatte mindestens seit drei Jahren mit einem kosovarischen Staatsbürger verheiratet ist und seit mindestens einem Jahr den ständigen Wohnsitz im Kosovo hat.

Neben der Beibehaltung der Verleihung von Staatsbürgerschaften für Diaspora-Kosovaren wurde eine zusätzliche Möglichkeit zur „Generierung von Staatsangehörigen“ geschaffen. So haben nunmehr auch anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose (Art. 15 StAG) die Möglichkeit, die kosovarische Staatsangehörigkeit zu erwerben, wenn sie nach der Anerkennung des Status als Flüchtling bzw. Staatenloser allein schon beabsichtigen, sich für die nächsten fünf Jahre im Kosovo aufzuhalten und den ständigen Wohnsitz dort zu begründen. Angesichts der Tatsache, dass das Staatsbürgerschaftsrecht der meisten Staaten, in denen die kosovarische Diaspora stark vertreten ist, zur Vermeidung von Doppelstaatigkeit und Loyalitätskonflikten den Verlust der bestehenden Staatsbürgerschaft bei Erwerb einer anderen – der kosovarischen – Staatsbürgerschaft vorsehen, wird für deutsche oder schweizerische Staatsbürger der kosovarischen Diaspora die Staatsangehörigkeit des Kosovo kaum attraktiver sein, wenn mit dem Erwerb der kosovarischen Staatsangehörigkeit gleichzeitig der Verlust der deutschen oder schweize-

³⁵ Der unbestimmte Rechtsbegriff der „nahe verwandtschaftlichen und wirtschaftlichen Beziehungen in das Kosovo“ ist sowohl in Art. 13 Nr. 2 StAG v. 2008 wie auch in Art. 16 Nr. 2 StAG enthalten. Er wird durch eine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift des für Einbürgerungen zuständigen Innenministeriums näher definiert.

³⁶ Änderungs- und Ergänzungsgesetz Nr. 04/L-059, Serbisch: Zakon br. 04/L-059 o izmenama i dopunama zakona broj 03/L-034 o državljanstvu Kosova, <http://www.assembly-kosova.org>, 5.1.2016. Das Gesetz enthielt keine wesentlichen Neuerungen und definierte lediglich den staatsbürgerschaftsrechtlichen Status eines Staatenlosen näher.

³⁷ Serbisch: Zakon br. 04/L – 215 o državljanstvu Kosova, <http://www.assembly-kosova.org>.

rischen Staatsbürgerschaft einher gehen sollte. Auch nützt die kosovarische Staatsbürgerschaft nichts, wenn es an Arbeitsplätzen und Lebensgrundlagen mangelt und es die Kosovaren vorziehen, scharenweise ihr Glück als sog. Wirtschaftsflüchtlinge im Ausland zu suchen, weshalb man im Kosovo nunmehr auch auf Flüchtlinge und Staatenlose als Staatsbürger angewiesen zu sein scheint. Nur so ist auch die diesen Komplex ergänzende Vorschrift des Art. 14 StAG zu verstehen, der anordnet, dass die für die Einbürgerung zuständigen Organe des Innenministeriums verpflichtet sind, Flüchtlingen und Staatenlosen „größtmögliche Verfahrenserleichterungen“ zu gewähren und sogar die Verwaltungsgebühr für das Verfahren zur Verleihung der Staatsbürgerschaft zu erlassen.

Das neue StAG enthält im Unterschied zum StAG v. 2008 nunmehr auch die verwaltungseigenen Rechtsschutzmöglichkeiten eines formlosen Gesuchs (Art. 26 StAG)³⁸ und des förmlichen Rechtsbehelfs einer Beschwerde (Art. 25 StAG)³⁹, der binnen einer Frist von 90 Tagen (180 Tage bei Untätigkeit der Verwaltung) eingelegt werden kann.

Der Nachweis des Bestehens einer kosovarischen Staatsangehörigkeit wird geführt durch den Auszug aus dem Geburtenregister (Geburtsurkunde), Vorlage eines Stammbuches, Urkunde über die Staatsbürgerschaft bzw. durch einen gültigen Personalausweis oder Reisepass. An den nunmehr in Art. 19 StAG normierten Entlassungsgründen (Entlassung auf Antrag, Ausbürgerung und auf Grundlage völkerrechtlicher Vereinbarungen) hat sich nichts geändert. Die Entlassung auf Antrag ist u. a. an den Erwerb und den Nachweis der Staatsangehörigkeit eines anderen Staates geknüpft (Art. 20 StAG). Daneben wurden im aktuell gültigen StAG die schon 2008 bestehenden Vorschriften zum Staatsangehörigkeitsregister (Art. 27 ff. StAG) erweitert.

IV. Staatsgewalt

Die Identifikation der Bevölkerung mit dem eigenen Staat, mit den Staatssymbolen (Art. 6 Verf.) wie Fahne, Hymne oder Wappen, die Zugehörigkeit zu einem Staatenverbund mittels verliehener Staatsbürgerschaft oder das Entstehen für die grundlegenden Werte eines Staates (Art. 7 Verf.) ist das Eine. Erst aber die Ausübung von Staatsgewalt über das Staatsgebiet und das Staatsvolk führt zur Staatlichkeit. Dabei ist vor allem souveräne und effektive Ausübung von Staatsgewalt und nicht nur die reine Existenz von staatlichen Organisationsstrukturen erforderlich.⁴⁰

Nach wie vor hat die internationale Gemeinschaft maßgeblichen Einfluss und damit „das Sagen“ im Kosovo, auch wenn das Land als parlamentarische Demokratie ausgestaltet wurde. Unter diesem Gesichtspunkt kann daher von einer Souveränität nicht die Rede sein. Die von einem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der VN geleitete UNMIK⁴¹ ist nach wie vor die zentrale Steuerungseinheit für die gesamte Staatsgewalt und für alle Lebensbereiche. Daran haben weder Unabhängigkeitserklärung noch Inkraftsetzung der Verfassung etwas geändert, zumal letztendlich alle staatstragenden Entscheidungen von der UNMIK absegnet werden müssen. Damit wird alle Staatsgewalt über die UNMIK verliehen und kann von dieser auch wieder entzogen werden. Auch die Resolution 1244 steht über der kosovarischen Staatsgewalt, die sich an den dort

³⁸ Serbisch: Zahteva.

³⁹ Serbisch: Žalba.

⁴⁰ In Anlehnung an: *James Crawford*, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8th Edition 2012, S. 71 ff. und *Malcolm N. Shaw*, *International Law*, 7th Edition 2014, S. 180 ff.

⁴¹ Derzeit hat der afghanische Diplomat *Farid Zarif* den Vorsitz über die UNMIK. Ihm werden in seiner Funktion als UNMIK Vorsitzender vergleichbare Befugnisse wie dem Hohen Repräsentanten der Vereinten Nationen für Bosnien-Herzegovina eingeräumt.

niedergeschriebenen Prinzipien ausrichten muss. Zudem führt Art. 20 Abs. 1 Verf. aus, dass die staatliche Souveränität nach den internationalen Verträgen an die internationalen Organisationen (wieder) weitergegeben werden könnte.

Daneben verrichtet seit Februar 2008 die auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik entstandene Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union (EULEX⁴²) im Kosovo ihre Arbeit. Sie ist mit ihren derzeit etwa 2000 Polizisten, Richtern und sonstigen Beamten für den Aufbau von Polizei, Justiz und Verwaltung verantwortlich und hat hierzu weitreichende, von der Staatsgewalt des Kosovo unabhängige, Kompetenzen eingeräumt bekommen.

Die von den NATO-Staaten auf Grundlage der VN-Resolution 1244 entsandte Kosovo Force (KFOR⁴³) sichert seit 1999 militärisch die Arbeit der UNMIK und auch der EULEX-Missionen ab und sorgt subsidiär für Sicherheit, Stabilität und Bewegungsfreiheit im Kosovo, wenn die Kapazitäten der nationalen wie internationalen Organisationen nicht ausreichen. Von der Selbstbestimmung, einer souveränen und effektiven Ausübung der Staatsgewalt kann daher nicht die Rede sein, solange die internationale Gemeinschaft noch in erheblichem personellen wie materiellem Umfang im Kosovo Hilfestellung leistet. So wurde im Zuge der proklamierten Unabhängigkeit 2008 in einem Artikel einer großen deutschen Wochenzeitung ganz im Sinne einer Wahrscheinlichkeitstheorie die Situation im Kosovo zutreffend als „abhängig unabhängig“⁴⁴ beschrieben, wobei zu diesem Zeitpunkt das Kosovo weder über eine Polizei noch eine Armee verfügte und von funktionierenden Verwaltungen und Gerichten weit entfernt war.

Nichtsdestotrotz konnten seit 2008 wichtige Entwicklungen hin zu einer souveränen und effektiven Ausübung der Staatsgewalt eingeleitet werden. Als Basis hierfür diente die Verfassung von 2008, die in Art. 2 Abs. 1 Verf. die vom Volk ausgehende staatliche Souveränität beschwört und in Art. 4 Verf. den Grundsatz der Gewaltenteilung mit der Versammlung als gesetzgebende, dem Präsidenten und der Regierung als vollziehende und den Gerichten als judikative Gewalt normiert. Daneben führt Art. 4 Abs. 6 und 7 einerseits das Verfassungsgericht, andererseits aber auch andere Institutionen zur Sicherung der Verfassungsordnung, territorialen Integrität und der gesamten öffentlichen Ordnung auf.

1. Legislative und Wahl des Parlaments

Das oberste Legislativorgan der Republik ist die unmittelbar vom Staatsvolk gewählte Versammlung (Kapitel IV der Verf. Art. 63–82, insbesondere Art. 63 Verf. i. V. m. Art. 65 Verf.)⁴⁵. Daneben werden den Räten der insgesamt 38 Großgemeinden im Kosovo eingeschränkte Rechtsetzungsbefugnisse auf örtlicher Ebene eingeräumt (Art. 62 Verf.) und vom konsultativen Rat der Gemeinden sowie vom Staatspräsidenten beaufsichtigt (Art. 60 Verf.).

Das Parlament der Republik Kosovo verfügt über 120 Abgeordnete (Art. 64 Abs. 1 Verf.). 20 % (derzeit insgesamt 20) der Sitze sind unabhängig vom Wahlergebnis für die Minderheiten reserviert (Art. 64 Abs. 2 Verf.). Der serbischen Bevölkerung werden zehn Sitze garantiert, die weiteren zehn Sitze verteilen sich auf die übrigen Volksgruppen

⁴² <http://www.eulex-kosovo.eu>, 5.1.2016.

⁴³ <http://www.aco.nato.int/kfor>, 5.1.2016.

⁴⁴ <http://www.spiegel.de/politik/ausland/Abspaltung-des-kosovo-abhaengig-unabhaengig-a-536017.html>, 5.1.2016.

⁴⁵ Albanisch: Kuvendi i Republikës së Kosovës, Serbisch: Skupština Republike Kosovo, <http://www.assembly-kosova.org>.

(drei Sitze für die Bosnier, zwei Sitze für die Türken, je ein Sitz für die Goraner, Roma, Ashkali und Ägypter und schließlich ein Sitz für diejenige Minderheit der genannten Volksgruppen, die die meisten Stimmen auf sich vereinnahmen kann). Die Parlamentarier werden nach dem D'Hondtschen Verhältniswahlverfahren gewählt (Art. 66 Abs. 5 Verf. i. V. m. mit dem Wahlgesetz⁴⁶). Es gilt eine Fünfprozenthürde mit Vergünstigungen für die Minderheiten. Die Legislaturperiode beträgt vier Jahre (Art. 66 Abs. 1 Verf.), konnte bislang aber nicht eingehalten werden.

Die Parteienlandschaft orientiert sich wie die entstehende Zivilgesellschaft im Kosovo an den ethnischen Konturen. Die Serben und die anderen Minderheiten werden von den eigenen Parteien vertreten, für die Besonderheiten im Wahlrecht (u. a. keine Fünfprozenthürde) gelten. Über diese Minderheitenparteien hinaus sind derzeit insgesamt fünf albanische Parteien⁴⁷ im Parlament vertreten. Die beiden Parlamentswahlen seit der Unabhängigkeit in den Jahren 2010 und im Jahr 2014 gewann jeweils die – sozialdemokratische – Demokratische Partei des Kosovo (PDK) mit ihrem Vorsitzenden und ehemaligen Ministerpräsidenten *Hashim Thaçi*⁴⁸. *Ibrahim Rugovas* liberal konservative Demokratische Liga des Kosovo (LDK), die lange Zeit die meisten Stimmen auf sich vereinnahmen konnte und bereits seit 1989 den – zunächst noch gewaltlosen – Widerstand gegen Serbien anführte, wurde bei den letzten beiden Parlamentswahlen jeweils zweitstärkste Kraft. Bei einer Wahlbeteiligung von etwa 45 % konnten die beiden gemäßigten Parteien zusammen insgesamt knapp 55 % der Stimmen vereinnahmen. Besonders hervorzuheben ist, dass die linksnationalistische – und wahrscheinlich auch verfassungsfeindliche – Partei *Vetëvendosje!*⁴⁹, die im Jahr 2004 aus einer Bürgerinitiative entstand, den Ahtissari-Plan ablehnt und stattdessen zuletzt im Wahlprogramm offen für ein unabhängiges Kosovo ohne internationale Kontrolle und die Vereinigung mit (Groß-)Albanien eintritt, einen nicht unwesentlichen Stimmenanteil von etwa 13 % bei den Parlamentswahlen 2010 und 2014 erzielen konnte und damit drittstärkste Kraft (derzeit 16 Sitze im Parlament) wurde.

Bereits die Parlamentswahlen 2010/2011 waren nach dem Rücktritt des Staatspräsidenten⁵⁰, dem Rückzug der LDK aus der Regierungsarbeit mit der PDK und dem destruktiven Misstrauensvotum gegen *Hashim Thaçis* Regierung notwendig geworden und

⁴⁶ Wahlgesetz Nr. 003/L-073 v. 5.6.2008, Serbisch: Zakon br. 003/L-073 o opštim izborima u Republici Kosova, veröffentlicht auf der Internetseite der staatlichen Wahlkommission <http://www.kqz-ks.org/sr./zakoni>.

⁴⁷ Demokratische Partei des Kosovo – DPK (37 Sitze), Demokratische Liga des Kosovo – DLG (30 Sitze), *Vetëvendosje!* (16 Sitze), Allianz für die Zukunft des Kosovo (11 Sitze), Initiative für Kosovo (6); Parteien der Minderheiten (20 Sitze).

⁴⁸ *Thaçi* war Mitorganisator und militärischer Führer der UÇK, lebte lange in der Schweiz und war seit der Unabhängigkeit des Kosovo bis in das Jahr 2014 Ministerpräsident. Seit 2014 als Außenminister tätig, wird er der Kriegsverbrechen während des Kosovo-Krieges bezichtigt (vgl. <http://www.welt.de/politik/ausland/article144988535/Aussenminister-droht-ein-Prozess-wegen-Kriegs-Kriegsverbrechen.html>, 5.1.2016). Zudem werden ihm Verbindungen zur organisierten Kriminalität nachgesagt (<http://www.dw.com/de/neue-regierung-im-kosovo-ohne-thaci/a-17698626> und <http://welt.de/politik/ausland/Article11673962/Aus-Sorge-um-Stabilitaet-tolerierte-der-Westen-Thaci.html> und <http://derstandard.at/1291455136853/Kosovos-Premier-belastet-EU-fordert-Beweise-fuer-Organ-handels-Vorwuerfer?seite=5>), 5.1.2016.

⁴⁹ *Lëvizja Vetëvendosje!* (übersetzt: Bewegung Selbstbestimmung), <http://www.vetevendosje.org>, 5.1.2016. Der ehemalige Vorsitzende der Bewegung *Albin Kurti* wurde insbesondere nach öffentlichen Hetzkampagnen gegen die UNMIK-Verwaltung mehrfach verhaftet und verbrachte insgesamt etwa 1 Jahr seines Lebens im Gefängnis.

⁵⁰ Staatspräsident *Fatmir Sejdiu* war gleichzeitig Parteivorsitzender der LDK.

von Vorwürfen der Wahlfälschung begleitet gewesen.⁵¹ Nach mehreren Neuabstimmungen – auch in den serbischen Gebieten im Norden – und Überprüfungen durch die internationale Gemeinschaft konnten die Wahlen Anfang 2011 abgeschlossen und die Ergebnisse präsentiert werden⁵². Auch den vorgezogenen Parlamentswahlen am 8. Juni 2014 gingen die Auflösung des Parlaments und Unregelmäßigkeiten im Wahlkampf⁵³ voraus. Wie schon 2010 wurden Manipulations- und Betrugsvorwürfe erhoben und in vielen Wahlkreisen die Stimmen neu ausgezählt. Zahlreiche Personen sollen wegen Wahlfälschungen verhaftet worden sein.⁵⁴ Erst drei Wochen nach Beginn der Wahl konnten am 26. Juni 2014 die Wahlergebnisse der Öffentlichkeit präsentiert werden. Gleichwohl wurden die Wahlen von internationalen Beobachtern insgesamt als demokratisch und fair bezeichnet.⁵⁵

In der Folgezeit hat sich das kosovarische Parlament von einer ordnungsmäßigen Arbeitsweise und damit von einer effektiven Parlamentsarbeit immer weiter entfernt. Die von der *Vetëvendosje!* angeführte (albanische) Opposition hat im Streit um Minderheiten- und Autonomierechte über das Jahr 2015 verteilt durch mehrfache Angriffe mit Tränengas – zuletzt im November 2015 – das Parlament lahmgelegt, Sitzungen unterbrochen, die Ratifizierung von wichtigen Abkommen verhindert und eine schwere Verfassungskrise ausgelöst⁵⁶. Ob daraus erneut vorgezogene Neuwahlen resultieren werden, bleibt abzuwarten. Die Lage auf dem gesamten Balkan ist nicht mehr stabil, zumal auch die unmittelbare Nachbarschaft des Kosovo wackelt. Die in Mazedonien von der mittlerweile aus dem Parlament entflohenen Opposition aufgedeckte Affäre um illegal abgehörte Telefonate und die gegen albanische Terroristen gerichtete – mehrtägige – Polizeiaktion im Mai 2015 im Norden Mazedoniens in der Stadt Kumanovo an der Grenze zum Kosovo haben dort zur Regierungskrise und nach Vermittlung der EU zum Rücktritt des Ministerpräsidenten im Januar 2016 mit bereits beschlossenen – vorgezogenen – Parlamentswahlen für den 24. April 2016 geführt, die nunmehr im Juni 2016 stattfinden sollen. Montenegro hat im Zuge der Ukraine Krise zwar eine Einladung zur NATO-Mitgliedschaft erhalten, damit aber heftigen Protest in Serbien und in Russland ausgelöst und ist zum Spielball von NATO, EU und Russland geworden. Hinzu kommen noch die mittlerweile quer durch die Balkanländer führenden Flüchtlingsströme aus den Kriegsgebieten Syrien, Irak und Afghanistan, die die Balkanländer bereits über ihre Belastungsgrenze hinaus gebracht haben.

⁵¹ Vgl. <http://www.fr-online.de/politik/wahl-im-kosovo-Partei-von-ministerpraesident-thaci-liegt-vorne,1472596,4920652.html>, 5.1.2016.

⁵² Ergebnisse der Wahlkommission unter <http://www.kqz-ks.org>, 5.1.2016.

⁵³ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/parlamentswahlen-kosovo-kritik-an-uck-hashim-tha-i-a-973991.html>, 5.1.2016.

⁵⁴ Vgl. <http://www.kas.de/kosovo/de/publications/38028/>, 5.1.2016.

⁵⁵ Vgl. <http://www.state.gov/documents/organization/236752.pdf>, 5.1.2016.

⁵⁶ <http://www.sueddeutsche.de/politik/kosovo-traenengas-im-parlament-chaos-auf-den-strassen-1.2706869> und <http://www.n24.de/n24/Nachrichten/Politik/d/7504758/polizei-und-traenengas-im-kosovo-parlament.html>, 5.1.2016.

2. Exekutive – Präsident, Regierung, Ministerien und Verwaltungsorganisation

a) Präsident

Der für die Dauer von fünf Jahren (Art. 87 Abs. 2 Verf.) vom Parlament gewählte (Art. 86 Abs. 1 i. V. m. 65 Abs. 7 Verf.) Präsident der Republik Kosovo⁵⁷ (Kapitel V – Art. 83–91 Verf.) ist das Staatsoberhaupt (Art. 83 Verf.) und hat nach dem Kompetenzkatalog des Art. 84 Verf. im Wesentlichen repräsentative Aufgaben. Er kann die Spitzenbeamten des Landes (z. B. Beauftragung eines Kandidaten mit der Regierungsbildung, Richter der obersten Gerichte und des Verfassungsgerichts, Direktoren von obersten Behörden wie z. B. des Nachrichtendienstes, (General-)Staatsanwälte, Kommandeur der Sicherheitskräfte) ernennen und entlassen. Nicht nur in Personalfragen hat er ein Mitspracherecht. Ihm wird auch durch seine staatsnotarielle Funktion ein gewisses „formelles“ Prüfungs- und Initiativrecht im Gesetzgebungsverfahren eingeräumt (Art. 84 Abs. 4 ff. Verf.). Beispielsweise kann er Verfassungsänderungen vorschlagen (Art. 84 Abs. 8 Verf.) und verfassungsrechtliche Fragen dem Verfassungsgericht zur Klärung vorlegen (Art. 84 Abs. 9 Verf.).

Bis zu seinem Tod im Januar 2006 war *Ibrahim Rugova* Präsident. Seitdem hat es sehr viel Unruhe um die bislang sechs Personen gegeben, die das Amt des Präsidenten bekleiden durften. Die Politiker *Nexhat Daci* (Interimspräsident nach dem Tod *Rugovas*) und *Jakup Krasniqi* (zweimal Interimspräsident nach den Rücktritten von *Sejdiu* und *Pacolli*) mussten als Zwischenlösung das Präsidentenamt wahrnehmen, bis jeweils ein neuer Präsident gewählt wurde. *Fatmir Sejdiu* war zwischen 2006 und 2010 der erste regulär gewählte Präsident, der aber seinen Rücktritt infolge einer Serie von Vorwürfen und nach einem Amtsenthebungsverfahren durch das Verfassungsgericht erklären musste, weil er in seiner Funktion als Präsident gleichzeitig auch als Parteivorsitzender der LDK aufgetreten war und damit gegen die Inkompatibilitätsvorschrift des Art. 88 Abs. 2 Verf. verstoßen hatte.

Der zweite – vom Parlament am 22.2.2011 – regulär gewählte Präsident *Behgjet Pacolli*, der auch Schweizer Staatsbürger, Unternehmer und Gründer der Partei Allianz Neues Kosovo (AKR) ist, war nur knapp sechs Wochen im Amt, bevor das Verfassungsgericht Ende März 2011⁵⁸ seine Wahl für verfassungswidrig erklärte. Zur Begründung der Entscheidung führte das Verfassungsgericht aus, dass aufgrund des Rückzuges der *Vetëvendosje!*-Abgeordneten aus dem Parlament dieses nicht über das Quorum für die nach Art. 86 Abs. 4 Verf. erforderliche – qualifizierte – 2/3 Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder verfügt habe und damit schon gar nicht beschlussfähig gewesen sei. Außerdem habe es nach den gescheiterten ersten beiden Wahlgängen keinen geeigneten Gegenkandidaten für den dritten Wahlgang gegeben, wodurch gegen Art. 86 Abs. 5 und 6 Verf. verstoßen worden sei, wonach im dritten Wahlgang bei Nichterreichen der 2/3 Mehrheit auch die einfache Mehrheit für die Wahl ausreichend sei. Außerdem seien die Wahlgänge im Parlament mehrfach durch Abgeordnete in verfassungswidriger Art und Weise gestört worden. *Behgjet Pacolli* erklärte, die Entscheidung des Verfassungsgerichts zu akzeptieren und nicht mehr erneut zur Wahl anzutreten. Seit dem 7. April 2011 ist nunmehr die 1975 geborene⁵⁹ und parteilose Juristin *Atifete Jahjaga* Staatspräsidentin,

⁵⁷ Das offizielle Siegel des Präsidenten zeigt auch hier den schwarzen Doppelkopfadler auf rotem Grund mit dem Schriftzug „Dardania“, vgl. <http://www.president-ks.gov.net>, 5.1.2016.

⁵⁸ Entscheidung des Verfassungsgerichts im Fall Nr. KO 29/11 vom 30.3.2011, <http://www.gjk-ks.org>, 5.1.2016.

⁵⁹ Das verfassungsmäßig festgelegte Mindestalter der Staatspräsidenten beträgt 35 Jahre (Art. 85 Verf.).

die zuletzt als stellvertretende Polizeipräsidentin in der Polizeiverwaltung Karriere gemacht hatte. Auch diesem Wahldurchgang hatte sich die *Vetëvendosje!* verweigert. Seitdem schien jedoch zumindest im Amt des Präsidenten⁶⁰ etwas Ruhe eingekehrt zu sein, nicht zuletzt auch deshalb, weil *Jahjaga* bereits zu ihrem Amtsantritt erklärt hatte, die Präsidentin aller Kosovaren und eines neuen modernen Kosovos des 21. Jahrhunderts sein zu wollen. Mit der Ruhe um das Präsidentenamt scheint es aber mit der von Unregelmäßigkeiten und Boykotten begleiteten Wahl *Thaçis* zum Staatspräsidenten wieder vorbei zu sein. So ist auch die Wahl *Thaçis* wegen formeller und inhaltlicher Fehler vor dem Verfassungsgericht angefochten worden. Gegen den Amtssitz des Präsidenten wurde zudem kürzlich ein Brandanschlag verübt.

b) Regierung, Ministerien und Verwaltungsorganisation

Die kosovarische Regierung⁶¹ (Kapitel VI der Verf. Art. 92–101 Verf.) wird als wesentlicher Teil der Exekutivgewalt nach den Vorgaben des Art. 95 Verf. gewählt. Nach den Parlamentswahlen schlägt der Präsident dem Parlament einen Kandidaten für die Wahl des Ministerpräsidenten (i. d. R. von der Partei mit den meisten Wählerstimmen) vor, der seinerseits innerhalb von 15 Tagen die Zusammensetzung seiner Regierung vorlegt. Die Regierungsmitglieder werden dann mit der einfachen Mehrheit aller Abgeordneten gewählt (Art. 95 Abs. 2 und 3 Verf.). Scheitert die Wahl beim ersten Mal, wird vom Präsidenten zunächst ein weiterer Kandidat zur Regierungsbildung vorgeschlagen und im Fall des erneuten Scheiterns der Wahl werden ebenfalls vom Präsidenten Neuwahlen für das Parlament binnen 40 Tagen angesetzt (Art. 95 Abs. 4 Verf.).

Derzeitiger Ministerpräsident ist seit dem 9. Dezember 2014 der 1951 geborene Wirtschaftsprofessor und ehemalige Bürgermeister Prištinas *Isa Mustafa*, der von der DPK und DLK gewählt wurde. *Mustafa* beerbte nach einem halben Jahr Regierungskrise den zwischen 2008 und 2014 regierenden *Thaçi* nach dessen Rückzug von seinem Amt⁶². *Thaçi* amtierte weiter als stellvertretender Ministerpräsident und Außenminister und bestimmt damit nach wie vor die Geschicke des Landes mit und wird dies zukünftig auch – nunmehr in der Funktion als Staatspräsident – weiterhin tun. Zudem hat der Regierungschef einen weiteren Stellvertreter, der gleichzeitig auch Minister für kulturelle Angelegenheiten ist.

Die Befugnisse des Ministerpräsidenten sind in Art. 94 Verf. festgelegt. Er sorgt dafür, dass die Regierungsmitglieder in Übereinstimmung mit der Regierungspolitik handeln und bestimmt diese unmittelbar. Auch ernennt er den Generaldirektor der Kosovo-Polizei (Art. 94 Abs. 6 Verf.) oder des Nachrichtendienstes (Art. 94 Abs. 8 Verf.).

Die kosovarische Regierung, deren Kompetenzen im Einzelnen in Art. 93 Verf. aufgeführt werden, besteht neben dem Regierungschef und seinem Stellvertreter und Außenminister derzeit insgesamt aus 20 (!) weiteren Ministern und hat somit einen Gesamtumfang von 22 Personen, die zudem jeweils über einen eigenen Verwaltungsunterbau in den jeweiligen Ministerien verfügen⁶³. Für ein Land mit den geographischen Ausmaßen von Zypern oder Jamaika, gerade einmal 2/3 so groß wie Schleswig-Holstein oder Thüringen und einer Einwohnerzahl vergleichbar derjenigen Hamburgs stellt dies einen

⁶⁰ <http://www.president-ksgov.net/?page=1,92>, 5.1.2016.

⁶¹ Albanisch: Qeveria e Republikës së Kosovës, Serbisch: Vlada Republike Kosovo; <http://kryeministri-ks.net>, 5.1.2016.

⁶² Vgl. z. B. <http://de.euronews.com/2014/12/12/kosovo-neue-regierung-alte-probleme/> oder <http://derstandard.at/2000009119292/Neue-Kosovarische-Regierung-steht>, 5.1.2016.

⁶³ <http://kryeministri-ks.net>, 5.1.2016, unter der Rubrik „ministri“.

beachtenswerten Verwaltungsaufbau in der Spitzengliederung dar. Die extrem hohe Zahl an Ministern und Ministerien (für Kultur, öffentliche Verwaltung, lokale Selbstverwaltung, Erziehung/Wissenschaft/Technologie, Diaspora, Justiz, Finanzen, Wirtschaft, Europäische Integration, Gemeinschaft und (Flüchtlings-)Rückführung, Umweltschutz und Flächennutzungsplanung, Arbeit und Soziales, Landwirtschaft, Inneres, Gesundheit, Handel und Industrie, Infrastruktur und drei weitere Minister ohne originäre Aufgabenbereich⁶⁴) resultiert nicht zuletzt auch durch die Vorgaben der internationalen Gemeinschaft zum interethnischen Ausgleich der Volksgruppen auf höchster politischer Ebene, die sich auch in der Besetzung der Ministerien mit derzeit zwei Serben (Minister für Gemeinschaft und Rückführung sowie Minister für lokale Selbstverwaltung) und einem Türken (Minister für öffentliche Verwaltung) widerspiegelt. Die Anzahl der Regierungsmitglieder ist nicht begrenzt und wird von der Regierung selbst „durch einen internen Akt“ festgelegt (Art. 96 Abs. 2 Verf.). Abzusehen ist, dass sich die Anzahl der Ministerien noch erhöht, weil beispielsweise auch ein Verteidigungsministerium aufgebaut wird.

Einem zweistufigen Verwaltungsaufbau folgend verfügen auch die sog. Großgemeinden Kosovos nicht nur über Lokalparlamente, sondern jeweils auch über eine „lokale Regierung“ mit einem Bürgermeister an der Spitze. Die Selbstverwaltung der Gemeinden ist verfassungsrechtlich garantiert (Art. 12 Verf. und Kapitel X in Art. 123–124 Verf.). Die Anzahl der derzeit 38 Großgemeinden und deren Gemeindegebiet werden u.a. durch das Gesetz über die administrativen Grenzen der Gemeinden⁶⁵ festgelegt, sind damit verfassungsrechtlich nicht vorgegeben (Art. 124 Abs. 2 Verf.) und können mit einfacher Mehrheit geändert werden.

Die Verfassung widmet dem Aspekt der Sicherheit ein eigenes Kapitel (IX, Art. 125–131 Verf.), in dem auch alle nationalen Sicherheitsbehörden Eingang finden. Die Sicherheitsarchitektur des Landes ist maßgeblich geprägt von der Präsenz der internationalen Gemeinschaft in Gestalt der UNMIK und EULEX-Mitarbeiter sowie der KFOR-Truppen und andererseits von dem Bestreben, trotz fehlender Souveränität eine staatsähnliche Sicherheitsstruktur aufzubauen. Nach der Auflösung der UÇK und des von UNMIK und KFOR errichteten Kosovo-Schutzkorps wurden die bereits in Art. 126 Verf. genannten Sicherheitskräfte am 21. Januar 2009 unter dem heftigen Protest Serbiens als sog. Kosovo Security Force (KSF)⁶⁶ gegründet und sollen mit einer Personalstärke von 2.500 aktiven Soldaten und 800 Reservisten als professionelle Streitmacht die Bürger schützen. Auch wenn der Staatspräsident formal-juristisch betrachtet die Befehlsgewalt über die KSF hat (Art. 126 Abs. 3 Verf.), untersteht sie nach wie vor dem Kommando der KFOR Truppen. Der organisatorische Ausbau der KSF zu einer vollwertigen Armee und die Unterstellung unter dem Dach eines Verteidigungsministeriums wird angesichts der Verfassungs- und Parlamentskrise 2015 allerdings noch einige Zeit in Anspruch nehmen.

Ein wenig weiter scheint die bereits 1999 entstandene und aus der UNMIK-Aufsicht weitgehend entlassene Kosovo Police⁶⁷ zu sein, die mit knapp 10.000 Polizisten und Beamten nicht nur über weitaus mehr Personal verfügt als die KSF, sondern darüber

⁶⁴ Die Minister ohne originäre Aufgaben/ohne eigenes Ressort werden auf dem Internetauftritt der Regierung als sog. „Minister ohne Portfolio“ bezeichnet.

⁶⁵ Gesetz Nr. 03/L-041 über die administrativen Grenzen der Gemeinden vom 20.02.2008, Serbisch: Zakon br. 03/L-041 o administrativnim granicama opština, <http://www.kuvendikosoves.org>, 5.1.2016.

⁶⁶ Albanisch: Forca e Sigurisë së Kosovës; <https://www.rks-gov.net/en-US/Qtetaret/Siguria/Pages/FSK.aspx>.

⁶⁷ <http://www.kosovopolice.com/>, 5.1.2016. Die Rechtsgrundlagen der Kosovo Polizei sind in Art. 128 Verf. sowie im Gesetz Nr. 03/L-035 über die Polizei vom 20.02.2008 (Serbisch: Zakon br. 03/L-035 o policiji) zu finden.

hinaus auch dem Innenministerium unterstellt ist und zudem über verschiedene Spezialeinheiten, Hunde- und Motorradstaffeln, ein Bombenentschärfungskommando und sog. Close Protection Teams für den Personenschutz verfügt. Allerdings haben die Sicherheitsbehörden in der Vergangenheit – z. B. während der pogromartigen Ausschreitungen von marodierenden Kosovo-Albanern gegen die Minderheiten im März 2004⁶⁸ – mit ihrer Untätigkeit schon einmal versagt, weshalb abzuwarten bleibt, ob der Auftrag, für Sicherheit zu sorgen, erfüllt wird.

Zwar hat die Kosovo-Police von der EULEX die Raumverantwortung über das Staatsgebiet übertragen bekommen, ausgenommen davon ist jedoch nach wie vor der Norden des Kosovo, wo sich die Kosovo-Police allenfalls in gemischter Besetzung sehen lassen kann. Auch übernimmt die Kosovo Police in ihrer Funktion als Grenzpolizei nach wie vor nicht die Sicherung der beiden Grenzübergänge zu Serbien im Nordkosovo, hier in der Großgemeinde Leposavić am Verlauf der Magistralstraße und Eisenbahnlinie Belgrad–Kraljevo–Novi Pazar–Priština am Grenzübergang in Jarinje⁶⁹ sowie am strategisch für die Energieversorgung durch den Stausee Gazivoda wichtigen Grenzübergang zu Serbien in der Großgemeinde Zubin Potok am Grenzübergang Brnjak⁷⁰. Hier ist trotz gefundener Kompromisse nach wie vor die Sicherung der Grenzen durch EULEX Polizisten und – wie die Inbrandsetzung der Grenzcontainer am Grenzübergang Jarinje am 27. Juli 2011 und die Blockade am 31. März 2013 gezeigt haben⁷¹ – durch KFOR Soldaten erforderlich, die dort regelmäßig auch Übungen abhalten und Präsenz zeigen. Die EULEX-Mission wurde erst kürzlich bis zum 30. Juni 2016 verlängert, die Reduzierung der KFOR-Truppen von damals knapp 16.000 Soldaten erfolgte bis in das Jahr 2011 auf etwa 6.000 Soldaten zunächst in erheblichem Umfang und stagniert seitdem aufgrund der Sicherheitslage auf einem gleichbleibend hohen Niveau, obwohl nach der Unabhängigkeit 2008 schon beschlossen wurde, die Präsenz der KFOR Truppen weiter zu reduzieren. Im Jahr 2014 wurde zudem vereinzelt von Übergriffen und Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige der Kosovo Police berichtet.⁷²

Neben Sicherheitskräften und Polizei wurde am 4. Februar 2009 der in Art. 129 Verf. als „Aufklärungsverwaltung“ genannte Nachrichtendienst des Kosovo⁷³ gegründet. Er wird derzeit auf Grundlage der gesetzlichen Vorgaben⁷⁴ weiter aufgebaut, wobei nach derzeitigem Stand in einem Regierungsgebäude lediglich der Behördenleiter und einige wichtige Führungspersonen ihre Arbeit aufgenommen haben sollen. Ebenso im Aufbau begriffen sind andere Behörden mit gesamtstaatlichem Wirkungsbereich, die entweder – wegen ihrer besonderen Bedeutung – unmittelbar in der Verf. (z. B. Art. 130 Verf. zivile Luftfahrtbehörde) verankert oder nur mittelbar durch Ministerien bzw. auf einfachgesetzliche Grundlage ermächtigt wurden.

⁶⁸ http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/aktuell2004_15_alt_rlc_ks.pdf, 5.1.2016.

⁶⁹ <http://www.m-magazine.org/en/Kosovo/KFOR-Three-compromises-for-gate-1-344>, 5.1.2016.

⁷⁰ <http://www.badsche-zeitung.de/brennpunkt-dog-31> und <http://www.nzz.ch/kosovo-serben-erlauben-kfor-durchfahrt-1.13137056>, 5.1.2016.

⁷¹ <http://www.taz.de/!5115380/> und <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/kosovos-unabhaengigkeit-serbische-Parteien-rufen-zur-grossdemonstration-auf-1511204.html>, 5.1.2016.

⁷² Der Bericht des U.S. Department of State, Kosovo 2014 Human Rights Report, <http://www.state.gov/documents/organization/236752.pdf>, S. 9. führt für das Jahr 2014 knapp 2.000 Fälle auf, in denen sich das aus dem Innenministerium gesteuerte „Polizeiinspektorat“ mit Beschwerden wegen menschenrechtsverletzenden Polizeiverhaltens befassen und Disziplinarverfahren einleiten musste.

⁷³ Albanisch: Agjencia e Kosovës për inteligjencë, <http://www.aki-rks.org>, 5.1.2016.

⁷⁴ Gesetz Nr. 03/L-063 über den Nachrichtendienst des Kosovo vom 21.5.2008, (Serbisch: Zakon br. 03/L-063 o obaveštanoj agenciji Kosova), <http://www.aki-rks.org>, 5.1.2016.

3. Judikative, Justiz, Menschen- und Grundrechtsschutz

Kapitel VII der Verfassung (Art. 102–111 Verf.) sieht eine unabhängige, faire, unpolitische und unparteiische Justiz vor. Auch wird der Zugang zu den Gerichten verfassungsrechtlich garantiert (Rechtsweggarantie des Art. 102 Abs. 2 Verf.). Bereits die Verfassung schreibt die Besetzung von mindestens 15 % der Richterposten mit Richtern vor, die nicht der kosovo-albanischen Bevölkerungsmehrheit angehören (Art. 103 Verf.). Zudem werden die paritätisch besetzten Justizbehörden nach wie vor in ihrer täglichen Arbeit durch EULEX-Richter und -Staatsanwälte unterstützt. Die Arbeit an schwierigen – politisch beladenen – Fällen wird überwiegend in gemischten „Justizteams“ verrichtet. Beispielhaft kann in diesem Zusammenhang die Aufarbeitung schwerster Straftaten und Kriegsverbrechen von Kosovo-Albanern während des Kosovokrieges 1998/1999 oder die Verurteilung hochrangiger Politiker genannt werden.⁷⁵

Einzelheiten des Justizwesens werden im – seit dem 1. Januar 2011 geltenden – Gesetz über die Gerichte (im Folgenden: GüG)⁷⁶ geregelt. Der Justizapparat der ordentlichen Gerichtsbarkeit ist dreigliedrig (Art. 8 Abs. 1 GüG). Auf der Ebene der Großgemeinden gibt es die Amtsgerichte⁷⁷, deren örtliche Zuständigkeit durch das GüG festgelegt ist und nicht immer zwingend mit den Gemeindegrenzen nach der Verwaltungsgliederung übereinstimmt. Innerhalb der Amtsgerichte werden sog. Departements⁷⁸ und spezialisierte Abteilungen⁷⁹ gebildet, die beispielsweise schwerste Straftaten wie Menschen- und Organhandel oder Tötungsdelikte (Art. 15 GüG), aber auch spezialisierte Rechtsgebiete wie Handelssachen (Art. 12 GüG) bearbeiten. Eine eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit gibt es nicht, vielmehr werden verwaltungsrechtliche Streitigkeiten durch eine eigene Abteilung des Amtsgerichts Priština zentral für das gesamte Kosovo behandelt (Art. 12 Abs. 1.2 GüG).

Das Appellationsgericht ist die Berufungsinstanz (Art. 18 und 19 GüG). Es hat seinen Sitz in Priština. Seine örtliche Zuständigkeit erstreckt sich auf das gesamte Staatsgebiet (Art. 17 Abs. 1 und 2 GüG). Es hat mehrere Abteilungen, die sich mit folgenden Rechtsgebieten auseinandersetzen: allgemeine Rechtsstreitigkeiten, schwerste Straftaten, Handelssachen, Verwaltungsstreitigkeiten und Jugendsachen.

Der ebenfalls in der Hauptstadt angesiedelte oberste Gerichtshof (Art. 103 Abs. 2 Verf.) ist die höchste Justiz- und damit Revisionsinstanz mit einer dem Appellationsgericht vergleichbaren Gliederung in Senaten.

Daneben sieht die Verfassung in Kapitel VIII (Art. 112–118 Verf.) ein mit neun Richtern besetztes Verfassungsgericht sowie nach Art. 108 Verf. einen eigenständigen Justizrat vor, der über die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Gerichte wachen soll.⁸⁰

⁷⁵ U. S. Department of State, Kosovo 2014 Human Rights Report, <http://www.state.gov/documents/organization/236752.pdf>, S. 3, 5.1.2016.

⁷⁶ Gesetz Nr. 03/L-199 aus 2010 (Serbisch: Zakon br. 03/L-199 o sudovima), <http://www.kuvendikosoves.org>. Das Gesetz wurde geändert durch das Gesetz Nr. 05/L-032 v. 28.5.2015. Die Änderungen bezogen sich im Wesentlichen auf Regelungen der örtlichen Zuständigkeit und des Dienstrechts der Richter.

⁷⁷ Serbisch: Osnovni sud.

⁷⁸ Serbisch: Departman.

⁷⁹ Serbisch: Oddelenije.

⁸⁰ Vgl. hierzu auch das Gesetz Nr. 03/L-223 über den Justizrat der Republik Kosovo vom 30.9.2010 (Serbisch: Zakon br. 03/L-223 o Sudskom Savetu Kosova, <http://www.kuvendikosoves.org>). Die Kompetenzen des Justizrates sind insbesondere in Art. 4 des Gesetzes festgelegt.

Nach wie vor besteht im Kosovo ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit bei der Anwendung des geltenden Rechts. Die kosovarischen Juristen müssen sich nicht nur mit den vom kosovarischen Parlament erlassenen Gesetzen auseinandersetzen, sondern haben neben den verfassungsrechtlichen Vorgaben auch das ehemalige serbische Republiks- wie auch das jugoslawische Bundesrecht, das Völkerrecht und die UNMIK, EULEX und KFOR Regularien zu beachten. Zudem sind nicht nur die geltenden Gesetze und deren Anwendung, sondern vor allem auch die dahinter stehenden Motive intransparent. Hinzu kommt noch ein hoher Grad an Korruption, politischer und gesellschaftlicher Einfluss bis hin zur fehlenden Akzeptanz der Justiz und Gesetze in der Bevölkerung, die immer noch wenig an die staatlichen Strukturen glaubt, sondern sich stattdessen lieber an alte Gewohnheiten oder sogar an den albanischen Kanun orientiert.⁸¹

Für den außergerichtlichen Grundrechtsschutz sieht die Verfassung neben den Gerichten auch die Institution eines Ombudsmannes (sog. Volksanwalt) nach westeuropäischem Vorbild vor (Kapitel XII Art. 132–135 Verf.). Nach dem Kompetenzkatalog des Art. 132 Abs. 1 Verf. überwacht, verteidigt und schützt er die Rechte und Freiheiten von Individuen gegen ungesetzliches oder unzulässiges Handeln der Staatsgewalt. Der für die Dauer von fünf Jahren vom Parlament gewählte (Art. 134 Abs. 1 Verf.) und mit Immunität (Art. 134 Abs. 4 Verf.) ausgestattete Volksanwalt hat insbesondere auf Grundlage seines, dem Parlament vorzulegenden, Jahresberichts (Art. 135 Verf.) eine politische Funktion und kann den politischen Druck auf die kosovarische Staatsgewalt erhöhen. Der Ombudsmann kann nicht nur aufgrund von Beschwerden, sondern auch ex officio tätig werden und Menschenrechtsverletzungen nachgehen. Ihm stehen in einem eigenen Amt (Art. 133 Verf. „Büro des Volksanwaltes“) auch Mitarbeiter zur Erledigung der Aufgaben und zur freien Verwaltung des Budgets zur Verfügung.

Nach wie vor gelten seit 1999 im Kosovo noch über 1.655 Personen als vermisst, deren Schicksal bislang nicht aufgeklärt werden konnte.⁸² Die untersuchten Menschen- und Grundrechtsverletzungen im Jahr 2014 betrafen im Wesentlichen Verstöße gegen die Justizgrundrechte (Verletzung des rechtlichen Gehörs und fairen Verfahrens), Eigentumsrechte, Meinungs-, Presse und Internetfreiheit und aufgrund der sog. road blocks im Norden des Kosovo die Bewegungsfreiheit.⁸³ Von politischen Gefangenen oder politischen Prozessen hingegen war nicht die Rede. Nach wie vor scheint aber (häusliche) Gewalt gegen Frauen und Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Religion, Abstammung, Behinderung und sexuellen Orientierung weit verbreitet zu sein.⁸⁴ Schwerwiegende Menschenrechtsverstöße, wie z. B. die Genitalverstümmelung bzw. Beschneidung oder die Vergewaltigung von Frauen, scheint es mit wenigen Ausnahmen zumindest zuletzt nicht gegeben zu haben.

⁸¹ Das mündlich überlieferte Gewohnheitsrecht der Albaner (Albanisch: Kanun Lekë Dukagjini) nimmt nach wie vor Einfluss auf alle Lebensbereiche der insbesondere in traditionellen ländlichen und bergigen Regionen wohnenden Albaner. Er enthält z.B. Vorschriften über Ehe, Sexualität und Familie, über Gastrechte wie auch über die viel zitierte Blutrache, vgl. z. B. *Maurus Reinkowski*, Gewohnheitsrecht im multinationalen Staat: Die Osmanen und der albanische Kanun, in: *Michael Kemper/Maurus Reinkowski* (Hrsg.): *Rechtspluralismus in der Islamischen Welt: Gewohnheitsrecht zwischen Staat und Gesellschaft*, Berlin, New York 2005, online verfügbar unter <https://www.freidok.uni-freiburg.de/data/4368>, 5.1.2016.

⁸² U. S. Department of State, Kosovo 2014 Human Rights Report, <http://www.state.gov/documents/organization/236752.pdf>, S. 5.

⁸³ U. S. Department of State, Kosovo 2014 Human Rights Report, <http://www.state.gov/documents/organization/236752.pdf>, S. 12 ff.

⁸⁴ U. S. Department of State, Kosovo 2014 Human Rights Report, <http://www.state.gov/documents/organization/236752.pdf>, S. 27.

V. Frage der Anerkennung

Unabhängig von der Diskussion über die Frage, ob in Abhängigkeit von der Konvention von Montevideo über die Rechte und Pflichten der Staaten⁸⁵ die völkerrechtliche Anerkennung des Kosovo durch einen anderen Staat nur deklaratorisch oder sogar konstitutiv wirkt⁸⁶, haben mit Stand März 2016 insgesamt 113 Staaten (davon: 110 Mitglieder der Vereinten Nationen, einige davon mit diplomatischer Note) die Republik Kosovo als unabhängigen Staat anerkannt. Die meisten Anerkennungen (insgesamt 53 Staaten, darunter die USA, Kanada, Australien und die Staaten der EU mit Ausnahme Spaniens, Griechenlands, Rumäniens und der Slowakei) erfolgten unmittelbar im Anschluss an die Unabhängigkeitserklärung im Jahr 2008. Den jeweils etwa zehn Anerkennungen in den Jahren 2009 und 2010 folgten jeweils 13 Anerkennungen in den Jahren 2011 und 2012. Im Jahr 2013 gab es nur noch acht Anerkennungen, gefolgt von vier Anerkennungen im Jahr 2014 und nur noch drei Anerkennungen durch Antigua und Barbuda als Mitglied der VN und durch die südpazifischen Inseln Cook und Nieu als Nicht-VN-Mitglieder im Jahr 2015. Hervorzuheben ist auch die Anerkennung durch Taiwan im Jahr 2008 als Nicht-VN-Mitglied. Nach wie vor verweigern die obengenannten EU-Mitglieder Kosovo die Anerkennung, weil sie den Separationsbestrebungen im eigenen Land keinen Vorschub leisten wollen. Vor allem Spanien sieht sich angesichts der Separatisten in Katalonien und im Baskenland der Gefahr des eigenen Zerfalls stärker denn je ausgesetzt, dies nicht zuletzt im Angesicht der Unabhängigkeitsresolution der katalonischen Regionalregierung vom 9. November 2015⁸⁷ und des damit einhergehenden gehenden (Verfassungs-)Streits mit der Zentralregierung in Madrid. In traditioneller Verbundenheit mit Serbien, welches die Republik Kosovo genauso wie die Vojvodina weiterhin als autonome Provinz Kosovo und Metohijen (abgekürzt: Kosmet) betrachtet, verweigern nach wie vor die ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates Russland, China und auch andere bedeutende Länder wie Brasilien, Indien, Iran, Argentinien oder Südafrika die Anerkennung Kosovos als unabhängiger Staat.⁸⁸ Unter Berücksichtigung der weltpolitischen Lage und der gegenwärtigen Krisen ist auch nicht zu erwarten, dass es in der nächsten Zeit weitere – bedeutende – Anerkennungen Kosovos geben und sich der Zustand in dieser Hinsicht signifikant ändern wird.

Gemessen an der Anzahl der Anerkennungen in vergleichbaren Fällen der de facto-Regime scheint Kosovo jedoch die zweitmeisten Anerkennungen auf sich vereinnahmen zu können, was für sich betrachtet zu einer gewissen Stabilität führen dürfte. Abgesehen von Palästina (derzeit etwa 134 Anerkennungen) und Taiwan als Republik China

⁸⁵ A. a. O., vgl. Fn 6.

⁸⁶ Vgl. zur traditionellen konstitutiven Theorie: *Peter Hilpold*, Anerkennung der Neustaaten auf dem Balkan, Archiv des Völkerrechts Band 31, 1993, Heft 4, S. 387 (396) und zur deklaratorischen Auffassung zusammenfassend: *James Crawford*, *The Creation of States in International Law*, Oxford, 2nd edition, 2006, S. 29.

⁸⁷ Die Unabhängigkeitserklärung der katalonischen Regionalregierung erfolgte im Anschluss an ein umstrittenes Regionalreferendum, in dem sich die Mehrheit der Bevölkerung für die Unabhängigkeit von Spanien ausgesprochen hatte. Das spanische Verfassungsgericht wurde im Vorfeld des Referendums bereits mehrfach angerufen und unterstrich die Verfassungswidrigkeit des Prozesses. Gleichwohl erstellte die katalonische Regionalregierung einen Fahrplan für die nächsten 18 Monate mit dem Ziel der Loslösung von Spanien. Die spanische Zentralregierung erkennt diesen Fahrplan nicht an und will erneut das Verfassungsgericht anrufen. Zudem hat die EU bereits bekräftigt, dass ein unabhängiges Katalonien nicht (automatisch) Mitglied der EU wäre, vgl. zum Ganzen: <https://www.tagesschau.de/ausland/katalonien-unabhaengigkeit-103> und <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-11/spanien-katalonien-unabhaengigkeit-verfassungsgericht>, 5.1.2016.

⁸⁸ Vgl. hierzu eine allerdings nicht mehr aktualisierte Auflistung des kosovarischen Außenministeriums, <http://www.mfa-ks.net/?page=2,33>, 5.1.2016.

(21 Anerkennungen) verfügen insbesondere die abtrünnigen osteuropäischen Gebiete Abchasien (vier Anerkennungen), Transnistrien (Pridnestrowische Moldauische Republik, keine Anerkennung eines VN-Mitgliedes), Nagorny Karabach (keine Anerkennung eines VN-Mitgliedes) oder Südossetien nicht annähernd über einen vergleichbaren Anerkennungsstatus. Auch die weltweit geführte politische Diskussion um den „Präzedenzfall Kosovo“ zeigt, dass das Thema nach wie vor präsent ist. Z. B. hatten sich an dem oben genannten Verfahren des IGH insgesamt 35 Staaten (21 Staaten, welche die Unabhängigkeit anerkannten und 14 Staaten, die die Unabhängigkeit nicht anerkannten) mit eigenen Stellungnahmen zur Unabhängigkeit und zum völkerrechtlichen Status beteiligt. Nicht alle die Unabhängigkeit anerkennenden Staaten haben jedoch schon diplomatische Beziehungen aufgenommen.

Aufgrund der Vetorechte mächtiger Staaten wie Russland oder China wird Kosovo jedoch bis zu einer endgültigen Einigung mit Serbien auf absehbare Zeit kaum in die internationale Gemeinschaft integriert werden können, obwohl eine Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen von herausragender Bedeutung für die Stabilität wäre.

Auch eine Beteiligung in der NATO, EU oder anderer europäischer bzw. regionaler Organisationen wird nach wie vor am spanischen, rumänischen, griechischen oder slowakischen Veto scheitern. Ist seit der Unabhängigkeit auch keine politische Integration erfolgt, gelang davon losgelöst doch eine wirtschaftliche Teilintegration in verschiedenen Organisationen, vor allem im Bereich des Finanzsektors. Am 29. Juni 2009 wurde das Land im Internationalen Währungsfonds (IWF)⁸⁹ und in der Weltbankgruppe⁹⁰ aufgenommen, seit dem 17. Dezember 2012 ist es Mitglied in der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung⁹¹ und seit Juni 2013 ebenso Teilnehmerland in der dem Europarat direkt unterstehenden Entwicklungsbank⁹². Zur gleichen Zeit konnte auch ein Rahmenabkommen mit der Europäischen Investitionsbank geschlossen werden.

Auf politischer Ebene konnte seit dem 28. Februar 2013 lediglich eine Mitgliedschaft im Regionalen Kooperationsrat⁹³, der sich um die Entwicklung der Balkanstaaten kümmert, erreicht werden. Eine wichtige Mitgliedschaft im Europarat⁹⁴ oder in der OSZE⁹⁵ ist derzeit zwar nicht möglich, jedoch kann das Land seit Mitte 2014 in der für Verfassungs- und Völkerrechtsfragen verantwortlichen Venedig-Kommission des Europarats⁹⁶ vertreten werden, die sich zuletzt auch zur Verfassungskrise in Polen geäußert hatte.

Für die Entwicklung einer Zivilgesellschaft im Kosovo sind auch das Vereinswesen und der Sport von maßgeblicher Bedeutung, derzeit im Vergleich zu europäischen Maßstäben unterentwickelt, im direkten Vergleich zu anderen de facto-Regimen jedoch schon sehr weit fortgeschritten. Allerdings ist die internationale Integration sehr ausbaufähig. Zwar verfügt Kosovo über zahlreiche nationale Sportverbände⁹⁷, deren Vereine teilweise auch schon an internationalen Wettkämpfen teilnehmen können. Die Aufnahme in einen internationalen Sportverband scheidet jedoch nach wie vor am Veto Serbiens, Russlands und Chinas. So erteilte der zuletzt in die Schlagzeilen geratene Fußballweltverband FIFA

⁸⁹ Vgl. hierzu die Mitgliedstaaten des IWF unter <http://www.imf.org>, 5.1.2016.

⁹⁰ Vgl. <http://www.worldbank.org>, Mitgliedstaaten, 5.1.2016.

⁹¹ European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), <http://www.ebrd.com>, 5.1.2016.

⁹² Council of Europe Development Bank (CEB), <http://www.coebank.org>, 5.1.2016.

⁹³ <http://www.rcc.int>, 5.1.2016.

⁹⁴ <http://www.coe.int>, 5.1.2016.

⁹⁵ Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, <http://www.osce.org>, 5.1.2016.

⁹⁶ <http://www.venice.coe.int>, 5.1.2016.

⁹⁷ Z.B. Fußballverband des Kosovo (Albanisch: Federata e Futbollit e Kosovës, FFK; Serbisch: Fudbalski Savez Kosova, FSK), <http://www.ffk-kosova.com>, 5.1.2016.

seinen Mitgliedsverbänden im Jahr 2012 die Erlaubnis, Freundschaftsspiele gegen Auswahlmannschaften oder Vereine des Kosovo ausrichten zu dürfen. Verhandlungen über die Aufnahme des kosovarischen Fußballverbandes in die Verbände FIFA und UEFA laufen derzeit noch unabhängig vom ungeklärten völkerrechtlichen Status. Allerdings können weder kosovarische Vereine noch die Auswahlmannschaft an internationalen Fußballturnieren teilnehmen, obwohl es bereits eine aus 12 Mannschaften bestehende und von einer österreichischen Bank geförderte kosovarische Fußballliga gibt, die eine jährliche Meisterschaft austrägt.

Seit Dezember 2014 ist die kosovarische olympische Vereinigung auch Mitglied im Internationalen Olympischen Komitee (IOC)⁹⁸, ohne jedoch einen Repräsentanten entsandt zu haben. Es wird damit gerechnet, dass kosovarische Sportler auch bei den Olympischen Sommerspielen in Rio de Janeiro im August 2016 unter dem Kürzel KOS auftreten werden. Auch im Bereich verschiedener Einzelsportarten konnte eine Teilintegration erzielt werden. So sind die kosovarischen Verbände jeweils ohne Mitspracherechte im internationalen Basketballverband (FIBA; seit März 2015), Europäischen Tennisverband (seit März 2015) und im Internationalen Leichtathletikverband (IAFF; vorläufige Mitgliedschaft seit April 2015) vertreten.

VI. Zusammenfassung

Die anfängliche Euphorie kurz nach der Unabhängigkeitserklärung 2008 und den in den ersten Monaten als positiv zu bewertenden Entwicklungen hin zu einem vollwertigen – souveränen – Staat ist durch die beschriebenen Entwicklungen überlagert worden und haben die Ernüchterung bis hin zum Rückfall in alte Verhaltensmuster und Gewaltexzesse zur Folge gehabt. Nicht zu unterschätzen ist auch die zunehmende (wirtschaftliche) Perspektivlosigkeit der Bevölkerung, die insbesondere im Jahr 2015 im Zuge der weltweiten Flüchtlingsbewegungen zu einem Massenexodus der arbeitsfähigen kosovarischen Bevölkerung in Richtung Westeuropa, hier insbesondere nach Deutschland, führte. So kamen zwar die meisten in Deutschland registrierten etwa 1,2 Mio. Flüchtlinge aus dem Bürgerkriegsgebiet in Syrien, aber die zweithöchste Flüchtlingszahl verzeichneten nicht etwa andere Kriegsgebiete wie Afghanistan, Somalia oder Libyen, sondern die Republik Kosovo, gefolgt von Albanien.⁹⁹

Die im Wesentlichen vor Armut und Elend fliehenden Kosovaren haben offenbar jeglichen Glauben an funktionierende staatliche Institutionen und an einen wirtschaftlichen Aufschwung verloren und es stellt sich die Frage, welchen Anteil die eigene politische Klasse und die internationalen Organisationen im Kosovo daran haben. Angesichts der beschriebenen Missstände in Parlament, Verwaltung und Justiz bis hin zu den obersten Entscheidungsträgern ist dies auch nicht verwunderlich; kleinere Lichtblicke und positive Entwicklungen hiervon ausgenommen. Konnte man in den Jahren 2008–2010 eine im Vergleich zu anderen de facto-Regimen durchaus weitergehende Entwicklung hin zu einem unabhängigen und anerkannten Staat beobachten, hat sich die Situation seit 2010 eher verschlechtert, und dem anfänglichen Hochgefühl folgten zunächst Stillstand und anschließend Rückschritte.

Auf Dauer wird der Zustand der weiterhin fehlenden völkerrechtlichen Anerkennung durch Serbien, Russland und China und der damit einhergehenden fehlenden Einbindung in die internationale Gemeinschaft durch den blockierten Beitritt zu den

⁹⁸ <http://www.olympic.org>, 5.1.2016.

⁹⁹ Zahlen nach <http://www.de.statista.com/statistik/daten/studie/154287/umfrage/hauptherkunftslander-von-asylbewerbern/>, 5.1.2016.

internationalen Organisationen bis hin zur Abschottung innerhalb des europäischen Kontinents durch die Beschränkungen der Reise- und Verkehrsfreiheit nicht mehr tragbar bleiben für die Bevölkerung und möglicherweise zu erneuten (gewaltsamen) Auseinandersetzungen führen. So liegt es einerseits erst einmal an den nationalen Akteuren, Integrität und Stabilität im eigenen Land zu schaffen und zu verhindern, dass die arbeitsfähige Bevölkerung schon aus wirtschaftlichen Gründen abwandert.

Dann muss auf internationaler Ebene so schnell wie möglich eine Einigung mit Serbien erzielt und der 2008 begonnene Integrationsprozess weiter beschritten werden, um über den Umweg eines stabilisierten de facto Regimes zu einem souveränen und anerkannten Staat zu gelangen. Werden die seit 2010 zunehmenden Rückfälle in Zukunft immer häufiger und versinkt das Land weiterhin in Korruption, Kriminalität und Gewalt ist es auf dem besten Weg, ein failing bzw. failed state zu werden. Hier gilt es – vor allem angesichts der derzeitigen weltpolitischen Schwerpunktsetzung – in den nächsten Jahren die Republik Kosovo mit ihren Problemen auch auf europäischer Ebene nicht aus den Augen zu verlieren und im Entwicklungsprozess mit einer verschärften Aufsicht zu begleiten.