

# Die internationalisierte Verfassungsgerichtsbarkeit in Kosovo: Instrument zur Friedenssicherung und Entwicklungsförderung?

Michael Riegner\*

I.	Einleitung	544
II.	Der historische Kontext und die Internationalisierung des <i>pouvoir constituant</i> in Kosovo	547
	1. Vom ethno-politischen Konflikt zur internationalisierten “Post-Konflikt”-Phase	547
	2. Die Internationalisierung des <i>pouvoir constituant</i>	549
III.	Die Verfassungsordnung der Republik Kosovo und das Verfassungsprinzip der Multi-Ethnizität	551
	1. Grundlagen der Verfassungsordnung der Republik Kosovo	551
	2. Das Verfassungsprinzip der Multi-Ethnizität	553
IV.	Die internationalisierte Verfassungsgerichtsbarkeit als <i>pouvoir neutre</i> im multi-ethnischen Kosovo	555
	1. Rechtsgrundlagen und Besetzung	556
	2. Zuständigkeit und Beschwerdeberechtigte	558
	3. Prüfungsmaßstab	559
V.	Das Rechtsprinzip der Multi-Ethnizität in der Verfassungsrechtsprechung Kosovos	562
	1. Die Spruchpraxis des Gerichts im Überblick	562
	2. Die Konkretisierung des Verfassungsprinzips der Multi-Ethnizität im sog. <i>Prizren-Emblem-Fall</i>	563
VI.	Fazit: Leistungsfähigkeit und Legitimität internationalisierter Verfassungsgerichtsbarkeit	566

## Abstract

Seit Mitte der 1990er Jahre nimmt internationale Zusammenarbeit in Post-Konflikt-Situationen zunehmend Formen des “state”- und “nation-buildings” an, das häufig internationalisierte Konstitutionalisierungsprozesse umfasst. Kosovo ist ein weiteres Beispiel für einen solchen Prozess, und

---

\* Der Autor ist Research Fellow am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg bzw. ab 2011 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Justus-Liebig-Universität Gießen, sowie Mitglied der Schumpeter-Forschungsgruppe “Recht und Governance der Entwicklungszusammenarbeit”. Er ist als Berater für das Rechtsreformprojekt der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in Kosovo tätig, das auch die Unterstützung des kosovarischen Verfassungsgerichts zum Gegenstand hat. Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die Meinung des Autors wieder.

das neu eingerichtete Verfassungsgericht spielt eine Schlüsselrolle bei der Stabilisierung des unabhängig gewordenen Staates. Daher untersucht dieser Aufsatz den Beitrag internationalisierter Verfassungsgerichtsbarkeit zu friedlicher Konfliktlösung und Entwicklung in Post-Konflikt-Kosovo. Nach einer kurzen Einführung zum historischen Kontext und zur Internationalisierung des *pouvoir constituant* in Kosovo gibt der Beitrag einen Überblick über die neue Verfassungsordnung Kosovos und deren Besonderheiten im Hinblick auf die multi-ethnische Prägung von Staat und Recht. Der Hauptteil analysiert Genese, Grundlagen und Spruchpraxis des Verfassungsgerichts. Dabei geht er exemplarisch auf das Verfahren zum Stadtwappen der Stadt Prizren ein, in dem das Verfassungsgericht erstmalig das Verfassungsprinzip der "Multi-Ethnizität" konkretisiert. Der Beitrag schließt mit Beobachtungen zur Leistungsfähigkeit und Legitimation internationalisierter Verfassungsgerichtsbarkeit.

## I. Einleitung

"Internationale Zusammenarbeit" ist ein Sammelbegriff für eine Vielzahl von zwischenstaatlichen und transnationalen Kooperationsformen, die je nach Kontext und zeitlichem Verlauf des internationalen Engagements variieren können. Maßnahmen der Friedenssicherung, humanitären Hilfe und nachhaltigen Entwicklung können einander ablösen, zunehmend greifen sie jedoch ineinander oder gehen bis zur Ununterscheidbarkeit ineinander über.<sup>1</sup> Dies gilt vor allem in "Post-Konflikt"-Situationen, in denen die internationale Zusammenarbeit häufig die Form des "state-building" oder "nation-building" annimmt.<sup>2</sup> Besondere Bedeutung haben in diesem Zusammenhang Versuche erlangt, labile bzw. neue Staatswesen durch internationalisierte Konstitutionalisierungsprozesse zu stabilisieren.<sup>3</sup> Wenn dies auch kein gänzlich neues Phänomen darstellt,<sup>4</sup> so ist die internationale Ge-

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu *M. v. Engelhardt* in dieser Ausgabe.

<sup>2</sup> Zur begrifflichen Differenzierung zwischen "state-" und "nation-building" siehe *A. v. Bogdandy/S. Häußler/F. Hanschmann/R. Utz*, State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches, in: *A. v. Bogdandy/R. Wolfrum* (Hrsg.), *Max Planck UNYB* 9 (2005), 579.

<sup>3</sup> Überblick bei *P. Dann/Z. Al-Ali*, The Internationalized Pouvoir Constituant: Constitution-Making Under External Influence in Iraq, Sudan and East Timor, in: *A. v. Bogdandy/R. Wolfrum* (Hrsg.), *Max Planck UNYB* 10 (2006), 423.

<sup>4</sup> Zur Demokratisierung Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg jüngst *S. Grimm*, Erzwungene Demokratie. Politische Neuordnung nach militärischer Intervention unter externer Aufsicht, 2010, 301 ff.

meinschaft doch seit den 1990er Jahren zunehmend in solchen Prozessen der Verfassungsgebung und -verwirklichung involviert, beispielsweise in Bosnien,<sup>5</sup> Makedonien,<sup>6</sup> Afghanistan,<sup>7</sup> Irak,<sup>8</sup> Sudan<sup>9</sup> und Ost-Timor.<sup>10</sup>

Kosovo ist ein weiteres Beispiel für einen solchen internationalisierten Konstitutionalisierungsprozess.<sup>11</sup> Nach einer Phase des ethno-politischen Konflikts versucht die internationale Gemeinschaft dort, durch Konstitutionalisierung einen Beitrag zur dauerhaften Friedenssicherung und Entwicklung zu leisten. Während der Prozess der Verfassungsgebung selbst inzwischen einen vorläufigen Abschluss gefunden hat,<sup>12</sup> ist die Verwirklichung der normativ vorgezeichneten Ordnung eine bleibende Herausforderung. Diese Herausforderung betrifft alle Staatsorgane in Kosovo, besonders aber die im Jahr 2009 eingerichtete, internationalisierte Verfassungsgerichtsbarkeit. Dieser ist eine Schlüsselrolle bei der Durchsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben für Staat und Gesellschaft im multi-ethnischen Kosovo zugewiesen.

<sup>5</sup> K. Oellers-Frahm, Restructuring Bosnia-Herzegovina: A Model with Pit-Falls, in: A. v. Bogdandy/R. Wolfrum (Hrsg.), Max Planck UNYB 9 (2005), 179; S. Yee, The New Constitution of Bosnia and Herzegovina, EJIL 7 (1996), 176.

<sup>6</sup> J. Marko, The Referendum on Decentralization in Macedonia 2004: A Litmus Test for Macedonia's Interethnic Relations, European Yearbook of Minority Issues 4 (2006), 695.

<sup>7</sup> E. Afsab/A. Hilal Gubr, Afghanistan: Building a State to Keep the Peace, in: A. v. Bogdandy/R. Wolfrum (Hrsg.), Max Planck UNYB 9 (2005), 373.

<sup>8</sup> R. Wolfrum, Iraq – from Belligerent Occupation to Iraqi Exercise of Sovereignty: Foreign Power versus International Community Interference, in: A. v. Bogdandy/R. Wolfrum (Hrsg.), Max Planck UNYB 9 (2005), 1; N. Feldman, Imposed Constitutionalism, Conn. L. Rev. 37 (2004-5), 857.

<sup>9</sup> H. Elliesie, Friedensprozess und Verfassungsentwicklung im Sudan, VRÜ 38 (2005), 276. Siehe auch das Sudan Peace Project des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, beschrieben unter [http://www.mpil.de/ww/de/pub/forschung/forschung\\_im\\_detail/glob\\_wisstranf/sudan\\_peace\\_projekt.cfm](http://www.mpil.de/ww/de/pub/forschung/forschung_im_detail/glob_wisstranf/sudan_peace_projekt.cfm).

<sup>10</sup> M. Benzing, Midwifing a New State: The United Nations in East Timor, in: A. v. Bogdandy/R. Wolfrum (Hrsg.), Max Planck UNYB 9 (2005), 295; H. Charlesworth, The Constitution of East-Timor, International Journal of Constitutional Law 1 (2003), 325.

<sup>11</sup> In der Literatur hat Kosovo bislang jüngst vor allem unter dem Aspekt der Unabhängigkeit und Staatswerdung, der hier ausgespart bleibt, breite Aufmerksamkeit erfahren, siehe nur M. Vashakmadze/M. Lippold, "Nothing but a Road Towards Secession"? – The International Court of Justice's Advisory Opinion on Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, GoJIL 2 (2010), 619; M. Bothe, Kosovo – So What? The Holding of the International Court of Justice is not the Last Word on Kosovo's Independence, GLJ 11 (2010), 837; R. Muharremi, Kosovo's Declaration of Independence: Self-Determination and Sovereignty Revisited, Rev. Cent. & E. Eur. L. 33 (2008), 401; K. Wirth, Kosovo am Vorabend der Statusentscheidung: Überlegungen zur rechtlichen Begründung und Durchsetzung der Unabhängigkeit, ZaöRV 67 (2007), 1065.

<sup>12</sup> Näher zum internationalisierten Verfassungsgebungsprozess in Kosovo M. Riegner, The Two Faces of the Internationalized *pouvoir constituant*: Independence and Constitution-making under External Influence in Kosovo, GoJIL 2 (2010), 1035.

Der vorliegende Beitrag widmet sich daher Genese, Grundlagen und Sprechpraxis des internationalisierten Verfassungsgerichts Kosovos.<sup>13</sup> Die Einrichtungen des "hybriden" Gerichts, das mit nationalen und internationalen Richtern besetzt ist, stellt eine besondere Form der internationalen Zusammenarbeit im Kernbereich nationaler Souveränität und kollektiver Selbstbestimmung dar.<sup>14</sup> Eine Untersuchung dieser besonderen Form internationaler Zusammenarbeit illustriert nicht nur den zunehmenden Einfluss von Völkerrecht und Verfassungsvergleichung auf Verfassungsgebung und Verfassungsgerichtsbarkeit im globalisierten 21. Jahrhundert. Der Fall Kosovo deutet auch die Möglichkeiten und Grenzen internationalisierter Verfassungsgerichtsbarkeit an, zu Friedenssicherung und Entwicklung in multi-ethnischen Nachkriegsgesellschaften beizutragen. So verfolgt die Einrichtung hybrider, internationalisierter Gerichte in Post-Konflikt-Situationen zunächst das unmittelbare Ziel, unparteiische Mechanismen der friedlichen Streitbeilegung und des Rechtsschutzes für alle ehemaligen Konfliktparteien bereit zu stellen und zum Aufbau lokaler Kapazitäten beizutragen. Über diesen unmittelbaren Beitrag zur Friedenssicherung hinaus spiegeln die beschriebenen Entwicklungen in Kosovo aber auch einen globalen Trend zur Förderung von Justizreformen durch internationale Geber wieder.<sup>15</sup> Diese sehen Rechtsstaatlichkeit verstärkt als wichtigen Faktor in wirtschaftlichen Entwicklungsprozessen an und messen dem Begriff der "Entwicklung" neben seiner ökonomischen Dimension zunehmend auch soziale, politische und menschenrechtliche Gehalte zu.<sup>16</sup> Folgt man dem, ist Entwicklungsziel im Kosovo auch die Herausbildung einer freiheitlichen und inklusiven multi-ethnischen Gesellschaft, in der sich wirtschaftlicher Fortschritt breitwirksam und sozial gerecht vollzieht. Das internationalisierte Verfassungsgericht stellt sich insoweit als Instrument der Entwicklungsförderung dar, als es im Rahmen seiner Zuständigkeit die politische und gesellschaftliche

---

<sup>13</sup> Für erste Einschätzungen zum Gericht siehe *S. Hill/P. Linden-Retek*, Supervised Independence and Post-Conflict Sovereignty: The Dynamics of Hybridity in Kosovo's New Constitutional Court, *Yale J. of Int'l L.* 36 (2010), 26; *V. Morina*, The Newly Established Constitutional Court in Post-Status Kosovo: Selected Institutional and Procedural Concerns, *Rev. Cent. & E. Eur. L.* 35 (2010), 129; *D. Doli/F. Korenica*, Kosovar Constitutional Court's Jurisdiction: Searching for Strengths and Weaknesses, *GLJ* 11 (2010), 803.

<sup>14</sup> Zu den bislang wenig beachteten Erfahrungen des ebenfalls internationalisierten Verfassungsgerichts in Bosnien-Herzegowina siehe *J. Marko*, Fünf Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in Bosnien und Herzegowina: Eine erste Bilanz, in: B. Funk u.a. (Hrsg.), *Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen*, 2002, 385.

<sup>15</sup> Aus der umfangreichen Literatur siehe nur *D. Trubek/A. Santos* (Hrsg.), *The New Law and Economic Development. A Critical Appraisal*, 2006; *K. Dam*, *The Law-Growth Nexus*, 2006.

<sup>16</sup> Grundlegend dazu *A. Sen*, *Development as Freedom*, 2000.

Integration aller ethnischen Gruppen in das neue Staatswesen Kosovos gewährleisten soll.

Der Gang der Darstellung folgt fünf Schritten: Zunächst soll kurz der historische Kontext und der mehrjährige Konstitutionalisierungsprozess in Kosovo in Erinnerung gerufen werden (unter II.), bevor die Verfassungsordnung der Republik Kosovo im Überblick dargestellt wird (III.). Im Anschluss wendet sich der Beitrag Genese und Grundlagen der internationalisierten Verfassungsgerichtsbarkeit zu (IV.), bevor er sich mit der Spruchpraxis des jungen Gerichts auseinandersetzt. Im Mittelpunkt steht dabei das Urteil im sog. *Prizren-Emblem*-Fall, in dem das Gericht erstmals das zentrale Verfassungsprinzip der Multi-Ethnizität konkretisiert (V). Der Beitrag schließt mit einem Fazit zu Leistungsfähigkeit und Legitimation internationalisierter Verfassungsgerichtsbarkeit (VI.).

## II. Der historische Kontext und die Internationalisierung des *pouvoir constituant* in Kosovo

Kosovo steht heute vor der Herausforderung, individuelle und kollektive Selbstbestimmung, Prosperität und Integration in einer multi-ethnischen Gesellschaft zu organisieren, die auf eine längere Phase des inter-ethnischen, teils gewaltsamen Konflikts zurückblickt. Der folgende Abschnitt beschreibt diesen historischen Kontext (unter 1.), bevor er sich dem internationalisierten Prozess der Verfassungsgebung zuwendet (unter 2.).

### 1. Vom ethno-politischen Konflikt zur internationalisierten “Post-Konflikt”-Phase

Der gewaltsame Kosovo-Konflikt der 1990er Jahre hat komplexe historische Wurzeln und ist eng verbunden mit der ethnisch-religiösen Diversität der kosovarischen Bevölkerung.<sup>17</sup> Statistiken zu Bevölkerungsanteilen in Kosovo variieren je nach Zeitpunkt und Quelle, bewegen sich aber aktuell zwischen 88-92 % ethnischer Albaner, 5-8 % Serben und 4-5 % Türken,

---

<sup>17</sup> Eingehend zur im Folgenden skizzierten historischen Entwicklung *J. Marko* (Hrsg.), *Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder entwirren*, 1999; *N. Malcolm*, *Kosovo: A Short History*, 1998; Independent International Commission on Kosovo, *Kosovo Report. Conflict, International Response, Lessons Learned*, 2000, Part I.; *C. Tomuschat* (Hrsg.), *Kosovo and the International Community*, 2002; *L. Sell*, *Slobodan Milosevic and the Destruction of Yugoslavia*, 2003.

Bosniaken, Gorani und Roma.<sup>18</sup> Diese empirisch vorgefundene Multi-Ethnizität und die Notwendigkeit, ethnische Minderheiten zu schützen, hatte die internationale Zusammenarbeit bei ihren Konstitutionalisierungsbemühungen in Kosovo stets in Rechnung zu stellen.<sup>19</sup> Dies gilt umso mehr, als die ethnische und religiöse Heterogenität Kosovos schon die damalige Bundesrepublik Jugoslawien vor Herausforderungen stellte, die deren verfassungsrechtliches System letztlich nicht zu bewältigen vermochte. Zwar genoss Kosovo seit 1974 Selbstverwaltungsrechte als autonome Provinz innerhalb der Republik Serbien, die auch ein regionales Verfassungsgericht umfassten.<sup>20</sup> Nach der Abschaffung dieses Autonomiestatuts in den Jahren 1989/90 begann jedoch der zunehmend gewaltsam ausgetragene Kosovo-Konflikt, der erst mit der Verabschiedung der Sicherheitsratsresolution 1244/1999 am 10.6.1999 formal ein Ende fand.

Die folgenden Geschehnisse werden häufig zusammenfassend als "Post-Konflikt"-Phase bezeichnet. Dies ist insofern treffend, als der Begriff auf die besondere Herausforderung verweist, friedliche Konfliktlösung, wirtschaftlichen Wiederaufbau und gesellschaftliche Integration in einer Nachkriegsgesellschaft sicher zu stellen. Zugleich ist der "Post-Konflikt"-Begriff insofern irreführend, als er das Fortbestehen inter-ethnischer Konflikte nicht ausdrückt. Denn Kosovo bleibt ein ethnisch und territorial gespaltenen Staat, der politisch und wirtschaftlich von internationaler Zusammenarbeit abhängig ist und seine drängenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme schwerlich ohne ein Minimum an Kooperation mit der Republik Serbien wird lösen können.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Vgl. UNMIK/Kosovo Ministry of Public Services, Kosovo in Figures, 2005, 9, available at [http://web.archive.org/web/20080309073836/http://www.ks-gov.net/esk/esk/pdf/english/general/kosovo\\_figures\\_05.pdf](http://web.archive.org/web/20080309073836/http://www.ks-gov.net/esk/esk/pdf/english/general/kosovo_figures_05.pdf); CIA World Factbook, Kosovo, available at <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kv.html#People>.

<sup>19</sup> Die Problematik wird dadurch verkompliziert, dass das Konzept der ethnischen Minderheit im unabhängigen Kosovo ein relatives ist, da die albanische Bevölkerung Kosovos zwar landesweit zur Mehrheit erstarkt ist, in manchen Kommunen mit mehrheitlich serbischer Bevölkerung jedoch ihrerseits wieder zur Minderheit wird, vgl. A. Schwarz, Communities and Minorities in UNMIK's Virtual World of a Multicultural Kosovo, ZaöRV 63 (2003), 761 (762).

<sup>20</sup> S. Hill/P. Linden-Retek (Anm. 13), 40; V. Morina (Anm. 13), 134. Eingehend zur Verfassungsgeschichte J. Marko, Die staatsrechtliche Entwicklung des Kosovo/a 1913-1995, in: J. Marko (Hrsg.), Kosovo/a. Eine politikwissenschaftliche, rechtsvergleichende und völkerrechtliche Analyse des Kosovo/a-Konflikts, 2000, 15.

<sup>21</sup> Zu den fortbestehenden Problemen siehe Commission Staff Working Document. Kosovo under UNSCR 1244/99. 2009 Progress Report, SEC (2009) 1340; International Crisis Group, Kosovo and Serbia after the ICJ Opinion, Europe Report 206, 26.12.2010. Früh schon A. Schwarz (Anm. 19), 777.

In diesem nach wie vor konfliktreichen Kontext situiert sich die starke Präsenz der internationalen Gemeinschaft in Kosovo. Hier sei nur daran erinnert, dass die mit Sicherheitsratsresolution 1244/1999 eingerichtete UN-Territorialverwaltung (UNMIK) im Jahre 2008 von einer EU-geführten Zivilverwaltung unter der Leitung des „International Civilian Representative“ (ICR) und von der EU-Rechtsstaatsmission EULEX abgelöst wurde.<sup>22</sup> Ferner ist eine Vielzahl weiterer bilateraler und multilateraler Geber in Kosovo präsent, so dass sich ein komplexes Bild internationaler Zusammenarbeit ergibt, in dem Friedenssicherung, Entwicklungszusammenarbeit, „state-“ und „nation-building“, Demokratisierung und Rechtsstaatsförderung sowie EU-Annäherung ineinander greifen und teils nahtlos ineinander übergehen.

## 2. Die Internationalisierung des *pouvoir constituant*

Ein zentrales Anliegen der internationalen Zusammenarbeit in Kosovo war die Schaffung einer neuen Verfassungsordnung. Ein solches Zusammenwirken internationaler und innerstaatlicher Akteure bei der Verfassungsgebung ist seit Mitte der 1990er Jahre vermehrt in Post-Konflikt-Kontexten zu beobachten und wird mit dem Begriff des „internationalisierten *pouvoir constituant*“ beschrieben.<sup>23</sup> Die Internationalisierung des *pouvoir constituant* in Kosovo vollzog sich in mehreren Schritten, die von vier verfassungsrelevanten Dokumenten markiert werden.<sup>24</sup>

In einem ersten Schritt erließ der Sonderrepräsentant des UN-Generalsekretärs im Kosovo im Jahr 2001 das „Constitutional Framework for Provisional Self-Government of Kosovo“,<sup>25</sup> das im Einklang mit der Sicherheitsratsresolution 1244/1999 lokale Selbstverwaltungsinstitutionen schuf und die nachfolgenden verfassungsrelevanten Dokumente inhaltlich vorprägte.<sup>26</sup> Das zweite und einflussreichste Dokument ist der „Compre-

---

<sup>22</sup> Zur Struktur internationaler Präsenzen in Kosovo R. Muharremi, The European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX) from the Perspective of Kosovo Constitutional Law, *ZaöRV* 70 (2010), 357; M. Spornbauer, EULEX in Kosovo: The Difficult Deployment and Challenging Implementation of the Most Comprehensive Civilian EU Operation to Date, *GLJ* 11 (2010), 769; E. de Wet, The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and Functioning of Eulex, *AJIL* 103 (2009), 83.

<sup>23</sup> Vgl. P. Dann/Z. Al-Ali (Anm. 3), 423.

<sup>24</sup> Eingehend zum Verlauf des internationalisierten Verfassungsgebungsprozesses M. Riegner (Anm. 12), 1040 ff.

<sup>25</sup> Abrufbar unter <http://www.unmikonline.org/constframework.htm>.

<sup>26</sup> Näher zum Inhalt des „Constitutional Framework“ C. Stahn, Constitution Without a State: Kosovo Under the United Nations Constitutional Framework for Self-Government,



hensive Proposal for the Kosovo Status Settlement”,<sup>27</sup> kurz *Ahtisaari*-Plan, den der Sondergesandte des UN-Generalsekretärs, *Martti Ahtisaari*, am 26.3.2007 nach zweijährigen, ergebnislosen Verhandlungen zwischen kosovarischen und serbischen Vertretern vorlegte.<sup>28</sup> *Ahtisaari* empfahl eine “beaufsichtigte Unabhängigkeit” (supervised independence) des Kosovo und legte in seinem Plan detailliert die politische und verfassungsrechtliche Struktur des neuen Staatswesens nieder. Anders als noch die *Dayton*-Verträge enthält der Plan selbst zwar keinen voll ausgearbeiteten Verfassungstext.<sup>29</sup> Wohl aber beinhaltet er sieben Seiten detaillierter, in Artikelform gehaltener Vorschriften für den Inhalt einer künftigen Verfassung der Republik Kosovo<sup>30</sup> sowie formelle Vorgaben für das Verfahren der Verfassungsgebung.<sup>31</sup> Ergänzend finden sich politische Vorgaben zu Minderheitenschutz, Dezentralisierung und kommunaler Selbstverwaltung sowie dem Schutz serbischer Kulturgüter.<sup>32</sup>

Für Kosovo verbindlich wurde der Plan erst mit dem nächsten Schritt, der unilateralen Unabhängigkeitserklärung vom 17.2.2008, die eine einseitig bindende, völkerrechtliche Verpflichtung der neu entstandenen Republik Kosovo auf den Inhalt des *Ahtisaari*-Plans enthält.<sup>33</sup> Die Urheber der Erklärung setzen sich deren Wortlaut nach mit der verfassungsgebenden Gewalt in dem neu geschaffenen Staat gleich. Dementsprechend sind Entstehungsverfahren und Inhalt der Verfassung der Republik Kosovo, die am 15.6.2008 in Kraft trat, eng an den *Ahtisaari*-Plan angelehnt: Eine mit lokalen Repräsentanten besetzte, aber intensiv von internationalen Gebern beratene Verfassungskommission legte zunächst einen Entwurf vor, der vom International Civilian Representative auf seine Übereinstimmung mit dem *Ahtisaari*-Plan überprüft wurde, bevor ihn das kosovarische Parlament am 9.4.2008 annahm.<sup>34</sup>

---

LJIL 14 (2001), 531; *J. Friedrich*, UNMIK in Kosovo: Struggling with Uncertainty, in: A v. Bogdandy/R. Wolfrum (Hrsg.), Max Planck UNYB 9 (2005), 225 (256 ff.).

<sup>27</sup> Abrufbar unter <http://www.unosek.org/unosek/en/statusproposal.html>.

<sup>28</sup> Eingehend zu den Verhandlungen über Kosovos Status *H. Perit*, *The Road to Independence for Kosovo. A Chronicle of the Ahtisaari Plan*, 2010; *M. Weller*, *Contested Statehood: Kosovo's Struggle for Independence*, 2009.

<sup>29</sup> Vgl. *E. Sarcevic*, Völkerrechtlicher Vertrag als “Gestaltungsinstrument” der Verfassungsgebung: Das Daytoner Verfassungsexperiment mit Präzedenzwirkung?, AVR 39 (2001), 297.

<sup>30</sup> Art. 1 des *Ahtisaari*-Plans i.V.m. Annex I des Planes.

<sup>31</sup> Art. 10 und 11 des *Ahtisaari*-Plans.

<sup>32</sup> Annexe II-XII des *Ahtisaari*-Plans.

<sup>33</sup> *S. Hill/P. Linden-Retek* (Anm. 13), 33; *M. Riegner* (Anm. 12), 1047, 1058 f.

<sup>34</sup> Näher zur konkreten Ausarbeitung der Verfassung *J. Tunheim*, *Rule of Law and the Kosovo Constitution*, *Minnesota Journal of International Law* 18 (2009), 371.



### III. Die Verfassungsordnung der Republik Kosovo und das Verfassungsprinzip der Multi-Ethnizität

Ergebnis des internationalisierten Verfassungsgebungsprozesses ist eine moderne Verfassung, die eine parlamentarische Demokratie überwiegend kontinentaleuropäischer Prägung vorsieht und eine Mischform zwischen Mehrheits- und Konkordanzdemokratie darstellt. Näher betrachtet werden im Folgenden die Grundlagen der Verfassungsordnung und der internationalen Aufsicht (unter 1.) sowie die Vorschriften zu Multi-Ethnizität und zum Minderheitenschutz (unter 2.).<sup>35</sup>

#### 1. Grundlagen der Verfassungsordnung der Republik Kosovo

Die verfassungsrechtliche Neuordnung von multi-ethnischen Post-Konflikt-Gesellschaften bringt spezifische Herausforderungen mit sich, die über allgemeine Fragen der Architektur von Demokratie und Rechtsstaat hinausgehen.<sup>36</sup> Den Verfassungsgebern in Kosovo stellte sich die Aufgabe, ein gewaltenteiliges Regierungssystem zu schaffen, das den Anforderungen modernen Konstitutionalismus gerecht wird und Schutz und Integration ethnischer Minderheiten gewährleistet, ohne dabei Zusammenhalt und Regierbarkeit des neuen Staatswesens aufs Spiel zu setzen.<sup>37</sup> Ausgangspunkt für diese Quadratur des Kreises waren die Vorgaben des *Ahtisaari*-Planes. Inspiration boten darüber hinaus die unter UNMIK entstandenen rechtlichen Standards, etablierte westliche Verfassungsordnungen wie das deutsche Grundgesetz, sowie die aus ethnischen Konflikten hervorgegangenen Verfassungen der Nachbarländer Bosnien-Herzegowina und Makedonien.<sup>38</sup>

Der Text der Verfassung folgt teils wörtlich, teils sinngemäß den Vorgaben des *Ahtisaari*-Planes und gliedert sich in eine Präambel und 14 Kapitel.

---

<sup>35</sup> Näher zum Inhalt der Regelungen *D. Doli/F. Korenica*, Calling Kosovo's Constitution: A Legal Review, *Denn. L. J.* 22 (2010), 51; *J. Marko*, The New Kosovo Constitution in a Regional Comparative Perspective, *Rev. Cent. & E. Eur. L.* 33 (2008), 437. Der Text der Verfassung in englischer Sprache ist abrufbar unter <http://www.kushtetutakosoves.info/repository/docs/Constitution.of.the.Republic.of.Kosovo.pdf>.

<sup>36</sup> Vgl. *A. Reynolds* (Hrsg.), *The Architecture of Democracy*, 2002; *C. Sunstein*, *Designing Democracy*, 2001.

<sup>37</sup> Vgl. *J. Marko* (Anm. 35), 438 f. Umfassend zur Verfassung multikultureller Gesellschaften *S. Tierney*, *Constitutional Law and National Pluralism*, 2005; *T. Fleiner/L. Fleiner*, *Allgemeine Staatslehre*, 2004, 513 ff. S.a. *S. Wheatly* (Hrsg.), *Democracy, Minorities and International Law*, 2005.

<sup>38</sup> *J. Marko* (Anm. 35), 438, 450.

Diese enthalten zum einen Staatsstrukturbestimmungen (Kapitel I), einen Grundrechtskatalog (II) und staatsorganisationsrechtliche Vorschriften zu Legislative, Gubernative, Judikative und Verfassungsgerichtsbarkeit (IV-VIII). Daneben finden sich besondere Bestimmungen über kollektive Rechte der ethnischen Gruppen und kommunale Selbstverwaltung (III und X), über Marktwirtschaft (IX), Sicherheitssektor (XI) und unabhängige Institutionen wie Zentralbank und Ombudsperson (XII).

Die Schluss- und Übergangsvorschriften (Kapitel XIII und XIV) regeln insbesondere das Verhältnis zum *Ahtisaari*-Plan und enthalten die Rechtsgrundlagen für die in Kosovo verbleibenden internationalen Präsenzen. Damit konturieren sie den normativen Gehalt des Prinzips "beaufsichtigter Souveränität". Ausgangspunkt ist Art. 143 der Verfassung, nach dem der *Ahtisaari*-Plan (entsprechend seinen eigenen Vorgaben) normenhierarchisch Vorrang vor der Verfassung und anderen Rechtsnormen in Kosovo genießt. Ein zweiter Baustein ist die Institution des International Civilian Representative. Dieser leitet nicht nur die internationale Zivilverwaltung in Kosovo, sondern hat auch das Auslegungsmonopol für den *Ahtisaari*-Plan inne und ist ermächtigt, dessen Vorschriften zu vollziehen, notfalls auch durch die Aufhebung von Rechtsakten und die Entlassung von Amtsträgern kosovarischer Institutionen (Art. 147 bzw. Art. 146 der Verfassung i.V.m. Annex IX, Art. 2 des *Ahtisaari*-Planes). Er selbst unterliegt keinerlei rechtlicher Kontrolle (Art. 147 Satz 2 der Verfassung).<sup>39</sup>

Ansonsten obliegt der Rechtsschutz einer unabhängigen Justiz, die sich aus den ordentlichen Gerichten und der Verfassungsgerichtsbarkeit zusammensetzt. Lückenhaft bleibt der Individualrechtsschutz gegen Verwaltungsentscheidungen. Zwar garantieren Art. 32 und 54 Rechtsschutz gegen rechtswidriges Verwaltungshandeln, doch fehlt es derzeit an einer kohärenten Regelung verwaltungsgerichtlicher Zuständigkeiten und Verfahren, sei es im Rahmen der ordentlichen Gerichtsbarkeit, sei es durch entsprechende Fachgerichte.<sup>40</sup> Die Einrichtung einer spezialisierten Verwaltungsgerichtsbarkeit ist daher überlegenswert und nach Maßgabe von Art. 103 Abs. 7 der Verfassung auch zulässig. Bis dahin kommt der Verfassungsgerichtsbarkeit eine Auffangfunktion auch für verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten zu.

---

<sup>39</sup> Kritisch zu Rolle des ICRJ. *Marko* (Anm. 35), 446 f., 449.

<sup>40</sup> Kritisch *J. Marko* (Anm. 35), 445f., 449f. ("serious flaws").

## 2. Das Verfassungsprinzip der Multi-Ethnizität

Die übrigen Bestimmungen der Verfassung enthalten im Hinblick auf den multi-ethnischen Charakter der kosovarischen Gesellschaft Besonderheiten.<sup>41</sup> Grundlegende Vorschrift ist die Staatstrukturbestimmung des Art. 3, welche die empirisch vorgefundene Multi-Ethnizität zum Verfassungsprinzip erhebt.<sup>42</sup> Dieses Prinzip beinhaltet neben der Anerkennung und Gleichstellung ethnischer Gruppen auch eine positive Dimension zur Besserstellung dieser Gruppen in bestimmten Konstellationen. Es geht insofern über den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 24) und das generelle Pluralismusgebot im Wertekanon der Verfassung (Art. 7) hinaus. Die einzelnen Aspekte des Prinzips werden in den folgenden grundrechtlichen und staatsorganisationsrechtlichen Vorschriften im Einzelnen ausgeformt.<sup>43</sup>

Grundrechtlich bedeutsam ist insofern die unmittelbare Anwendbarkeit internationaler Instrumente zum Schutz von Menschen- und Minderheitenrechten, auf die zurückzukommen ist.<sup>44</sup> Daneben enthält die Verfassung einen eigenen Grundrechtskatalog,<sup>45</sup> der auch sozio-ökonomische Rechte auf diskriminierungsfreien Zugang zu Bildung, Arbeit und Gesundheit umfasst. Es folgt als besondere Ausformung des Multi-Ethnizitäts-Prinzips ein Kapitel über die Rechte der ethnischen Gemeinschaften ("communities") und ihrer Mitglieder, das individuelle und kollektive Berechtigungen ebenso enthält wie objektiv-rechtliche Staatspflichten und staatsorganisationsrechtliche Bestimmungen.<sup>46</sup> Die allgemeinen staatsorganisationsrechtlichen Normen im folgenden Kapitel gewährleisten den multi-ethnischen Charakter des Staates durch ein komplexes System der Überrepräsentation und doppelter Mehrheitserfordernisse zugunsten der Minderheitenvertreter, das durch jüngere Verfassungsreformen in Makedonien inspiriert ist.<sup>47</sup> So sind

---

<sup>41</sup> Zum Minderheitenschutz in Osteuropa allgemein jüngst *B. Rechel* (Hrsg.), *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, 2009.

<sup>42</sup> Art. 3 Abs. 1 der Verfassung lautet in der englischen Fassung: "The Republic of Kosovo is a multi-ethnic society consisting of Albanian and other Communities, governed democratically with full respect for the rule of law through its legislative, executive and judicial institutions". Dies entspricht Annex I, Art. 1.3, des *Ahtisaari*-Plans.

<sup>43</sup> Zum Status als Prinzip und seinem Inhalt *D. Doli/F. Korenica* (Anm. 35), 62.

<sup>44</sup> Siehe Art. 22 der Verfassung und unten, IV. 3.

<sup>45</sup> Art. 23-56 der Verfassung.

<sup>46</sup> Art. 57-62 der Verfassung, die Annex II des *Ahtisaari*-Planes umsetzen. Näher *D. Doli/F. Korenica* (Anm. 35), 82 f. Zu den individuellen und kollektiven Dimensionen des Minderheitenschutzes im Völkerrecht siehe *D. Kugelmann*, *Minderheitenschutz als Menschenrechtsschutz*. Die Zuordnung kollektiver und individueller Gehalte des Minderheitenschutzes, AVR 39 (2001), 233.

<sup>47</sup> Vgl. zur sog. "Badinter"-Formel *J. Marko* (Anm. 35), 450.

20 der 120 Parlamentssitze nicht-albanischen Vertretern vorbehalten, die wiederum sensiblen Beschlüssen, Gesetzen und Ernennungen sowie Verfassungsänderungen mit einfacher oder Zweidrittelmehrheit zustimmen müssen.<sup>48</sup> In diesen Fällen bedarf es sowohl einer entsprechenden Mehrheit der 120 Abgeordneten insgesamt als auch einer Mehrheit unter den 20 Minderheitenvertretern. Ein ähnliches System von den Minderheiten vorbehaltenen Ämtern gilt innerhalb der Exekutive und Judikative.<sup>49</sup> Ein letzter, impliziter Baustein des Prinzips der Multi-Ethnizität ist schließlich das Kapitel über die territoriale Organisation. Danach ist Kosovo zwar ein Einheitsstaat, räumt aber der Garantie kommunaler Selbstverwaltung Verfassungsrang ein und ermöglicht so ein gewisses Maß an lokaler Selbstbestimmung ethnischer Gemeinschaften.<sup>50</sup>

In der Zusammenschau erweist sich die kosovarische Staatsordnung als eine Mischform aus Konkordanz- und Mehrheitsdemokratie,<sup>51</sup> die tendenziell eine vielversprechendere Balance staatsbürgerlicher und ethnischer Elemente aufweist, als dies etwa in der *Dayton*-Verfassung Bosnien-Herzegowinas der Fall ist.<sup>52</sup> Dort erwies sich die konsequente Ethnisierung der Verfassungsordnung nicht nur als Hindernis für die Handlungsfähigkeit politischer Akteure, sondern begünstigte auch die Desintegration einer Gesellschaft, deren Mitglieder sich mehr über ethnische Zugehörigkeiten denn über staatsbürgerliche Gleichheit und kollektive Selbstbestimmung im Gesamtstaat definierten.<sup>53</sup> Im Gegensatz dazu verzichtet die Verfassung Kosovos jedenfalls staatsorganisationsrechtlich weitgehend auf Blockaderechte

<sup>48</sup> Art. 64 (2), 81 (1), 114 (3), 144 (2) der Verfassung. Vgl. dazu etwa Annex I, Art. 3 des *Ahtisaari*-Planes. Zum System der Überrepräsentation siehe *D. Doli/F. Korenica* (Anm. 35), 67 f., 70, 84 f.

<sup>49</sup> Art. 96 Verfassung/Annex I, Art. 5 *Ahtisaari*-Plan zur Exekutive und Art. 103/Annex I, Art. 6.4-6.6 zur Judikative.

<sup>50</sup> Art. 124-124 Verfassung/Annex I, Art. 8 *Ahtisaari*-Plan. Vgl. *J. Marko* (Anm. 35), 444 f.

<sup>51</sup> *D. Doli/F. Korenica* (Anm. 35), 83. Zum Konzept der Konkordanzdemokratie bzw. "consociational democracy" grundlegend *A. Ljiphart*, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, 1977. Zum Modell der Schweizer Konkordanz siehe *T. Fleiner/L. Fleiner* (Anm. 37), 596 ff.; *W. Linder*, *Schweizerische Konkordanz im Wandel*, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 7 (2009), 209. Zu Adaptionen in Post-Konflikt-Kontexten *J. Marko* (Anm. 35), 438; *C. Koch*, *Verfassung im Kraftfeld von Krieg und Frieden. Von der konkurrenz- zur konkordanzdemokratischen Verfassung im Libanon*, 2009.

<sup>52</sup> So auch *J. Marko* (Anm. 35), 450. Zur Problematik in Bosnien *C. Stahn*, *Die verfassungsrechtliche Pflicht zur Gleichstellung der drei ethnischen Volksgruppen in den bosnischen Teilrepubliken – Neue Hoffnung für das Friedensmodell von Dayton*, *ZaöRV* 60 (2000), 663.

<sup>53</sup> Näher *G. Haller*, *Individualisierung der Menschenrechte? Die kollektive – demokratische – Dimension der Menschenrechte und ihre Bedeutung für Integrationsprozesse*, illustriert durch das Beispiel des State-Building in Bosnien und Herzegowina, *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 31 (2010), 123.

einzelner ethnischer Gruppen und stärkt so die Handlungsfähigkeit der staatlichen Institutionen.<sup>54</sup> Dagegen bedeutet die Überrepräsentation der nicht-albanischen Bevölkerung – wenn auch vergleichsweise geringere – Einbußen an bürgerlicher Gleichheit, insbesondere der Erfolgswertgleichheit von Wählerstimmen, die einen wesentlichen Baustein kollektiver Selbstbestimmung und demokratischer Legitimation darstellt. Diese Modifikation des demokratischen Prinzips wird damit gerechtfertigt, dass die Instrumente des Minderheitenschutzes die dauerhafte Partizipation aller Gruppen am politischen Leben Kosovos sicherstellen und der neuen Staatsordnung so zu einem größeren Maß an Legitimität auch in den Augen der nicht-albanischen Minoritäten verhelfen sollen.<sup>55</sup> Ob sich diese Rechtfertigung als tragfähig erweist, wird wesentlich von der Handhabung der Vorschriften in der Praxis abhängen. Damit ist der Verfassungsgerichtsbarkeit die Aufgabe zugewiesen, ethnische und staatsbürgerliche Elemente in ihrer Rechtsprechung zum Ausgleich zu bringen und bei der Zuweisung individueller und kollektiver Freiheitssphären sowohl dem Ideal demokratischer Gleichheit und als auch dem Ziel gesellschaftlicher Integration gebührend Rechnung zu tragen.

#### IV. Die internationalisierte Verfassungsgerichtsbarkeit als *pouvoir neutre* im multi-ethnischen Kosovo

Dem Verfassungsgericht kommt in der derzeitigen Transformationsphase, die Kosovo durchläuft, eine wichtige Doppelrolle zu: Einerseits soll es die allgemeine Transition hin zu einem demokratischen Rechtsstaat und freier Marktwirtschaft flankieren und so wesentliche Voraussetzungen nachhaltiger Entwicklung schaffen, wie es andere Verfassungsgerichte in der Region bereits vorexerziert haben.<sup>56</sup> Darüber hinaus kommt dem Gericht die be-

---

<sup>54</sup> J. Marko (Anm. 35), 450.

<sup>55</sup> Näher zu Modellen der politischen Partizipation von Minderheiten und ihrer Rechtfertigung J. A. Frowein/R. Bank, *The Participation of Minorities in Decision-Making Processes*, ZaöRV 61 (2001), 1.

<sup>56</sup> Vgl. zur Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in der osteuropäischen Transition H. Schwartz, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, 2002; R. Procházka, *Mission Accomplished: On Founding Constitutional Adjudication In Central Europe*, 2002; W. Sadurski, *Constitutional Justice, East and West: Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-communist Europe in a Comparative Perspective*, 2002; B. Bugarič, *Courts as Policy-makers: Lessons from Transition*, Harv. Int'l L. J. 42 (2001), 247; H. Schwartz, *Eastern Europe's Constitutional Courts*, *Journal of Democracy* 9 (1998), 100; L. Sólyom, *Die ungarische Perspektive. Die Rolle des ungarischen Verfassungsgerichts im Stabi-*

sondere Aufgabe zu, in der anhaltenden Post-Konflikt-Phase Schutz und Integration der ethnischen Minderheiten zu gewährleisten. So trägt die Einrichtung einer starken Verfassungsgerichtsbarkeit der Erkenntnis Rechnung, dass formale Demokratisierung allein Minderheitenschutz nicht gewährleisten kann, sondern diese durch ein *pouvoir neutre* in Form des Verfassungsgerichts ergänzt werden muss.<sup>57</sup> Der Charakter des Gerichts als *pouvoir neutre* wird wiederum durch eine Reihe besonderer verfassungsrechtlicher Arrangements abgesichert, so dass es im Ergebnis als internationalisierte oder "hybride" Institution<sup>58</sup> beschrieben wird. Hybridität bezeichnet in diesem Kontext die Kombination internationaler und lokaler Elemente in der formellen und materiell-rechtlichen Ausgestaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Diesen Elementen wird im Folgenden im Hinblick auf Rechtsgrundlagen und Besetzung des Gerichts (unter 1.), Zuständigkeiten und Beschwerdeberechtigte (unter 2.) sowie den Prüfungsmaßstab (unter 3.) nachgegangen.

## 1. Rechtsgrundlagen und Besetzung

Während die autonome Provinz Kosovo bis 1989 über ein regionales Verfassungsgericht verfügte, sah das Constitutional Framework von 2001 lediglich eine Verfassungskammer am obersten Gerichtshof mit Normenkontrollbefugnis vor.<sup>59</sup> Dagegen enthielt der *Ahtisaari*-Plan detaillierte Vorgaben zu Einrichtung, Besetzung und Zuständigkeiten einer starken Verfassungsgerichtsbarkeit. Diese Vorschriften sind in der Verfassung der Republik Kosovo (Art. 113-118 sowie Art. 62 Abs. 4, 144 Abs. 3, 152) und im Verfassungsgerichtsgesetz vom 16.12.2008 umgesetzt.<sup>60</sup> Zudem hat sich das Gericht eine Verfahrens- und Geschäftsordnung gegeben.<sup>61</sup>

---

lisierungsprozess der jungen Demokratie, in: K. Stern, Zukunftsprobleme der Europäischen Union. Erweiterung nach Osten oder Vertiefung oder beides?, 1998, 53.

<sup>57</sup> Dazu *M. Herdegen*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit als *pouvoir neutre*, ZaöRV 69 (2009), 257.

<sup>58</sup> Vgl. etwa *S. Hill/P. Linden-Retek* (Anm. 13).

<sup>59</sup> *V. Morina* (Anm. 13), 134 f.

<sup>60</sup> Law No. 03/L-121 on the Constitutional Court of Kosovo, abrufbar in englischer Sprache unter [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/Law\\_03-L-121\\_CCK.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/Law_03-L-121_CCK.pdf). Siehe dazu *F. Korenica*, Pointing the Rule-of-law in a Transitional Polity: The Case of Kosovo's Law on the Constitutional Court, Contemporary Issues in Law 3 (2010), i.E. Zur Entstehung des Gerichts *V. Morina* (Anm. 13), 134 ff.

<sup>61</sup> Rules of Procedure of the Constitutional Court of Kosovo, abrufbar unter [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/RoP\\_Shq\\_Serb\\_Eng.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/RoP_Shq_Serb_Eng.pdf).

ZaöRV 71 (2011)

Diese Rechtsgrundlagen gestalten das Gericht als eine hybrid besetzte Institution mit insgesamt sechs nationalen und drei internationalen Richtern und Richterinnen aus:<sup>62</sup> Vier Richter gehören der albanischen Mehrheit und zwei den ethnischen Minderheiten an, drei weitere sind Repräsentanten der internationalen Gemeinschaft.<sup>63</sup> Ähnlich besetzt ist der unterstützende wissenschaftliche und administrative Apparat. Die sechs nationalen Richter werden vom Präsidenten der Republik Kosovo auf Vorschlag des Parlaments ernannt, wobei zwei der Kandidaten die Mehrheit der Stimmen der 20 Minderheitenvertreter im Parlament auf sich vereinen müssen.<sup>64</sup> Dies führt dazu, dass zwei der neun Richter nicht gegen den Willen der Mehrheit der Minderheitenvertreter ernannt werden können und sichert diesen folglich einen überproportionalen Einfluss auf die Ernennung. Die internationalen Richter werden nach dem Wortlaut der Verfassung vom International Civilian Representative nach Konsultation mit dem Präsidenten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ernannt.<sup>65</sup> Arbeitssprachen des Gerichts sind Albanisch, Serbisch und Englisch, die Entscheidungen sind in allen drei Sprachen auf der Internetseite des Gerichts zugänglich. Ferner unterstützen überwiegend bilaterale Geberorganisationen die Konsolidierung der Institution, darunter auch die deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.<sup>66</sup>

Die gemischte Besetzung des Gerichts hat die unmittelbare Folge, dass die Vertreter der Minderheiten im Verbund mit den internationalen Richtern die albanischen Richter überstimmen können.<sup>67</sup> So erfahren die verfassungsrechtlich verbürgten Minderheitenrechte eine weitere institutionelle Absicherung. Praktisch bedeutsamer ist die Zielsetzung, dass sich die an-

---

<sup>62</sup> Eingehend zur hybriden Besetzung *S. Hill/P. Linden-Retek* (Anm. 13), 34 ff. Näher zu Organisation und Besetzung auch *V. Morina* (Anm. 13), 137 ff.

<sup>63</sup> Die Minderheitenvertreter sind serbischer bzw. türkischer Abstammung, die internationalen Richter bzw. Richterin stammen aus Bulgarien, Portugal und den USA und waren zuvor am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, am Internationalen Strafgerichtshof für Ex-Jugoslawien bzw. an hybriden Gerichten in Bosnien tätig. Vgl. zu den Biografien der Richter *S. Hill/P. Linden-Retek* (Anm. 13), 35, und die Lebensläufe auf der Website des Gerichts, abrufbar unter <http://www.gjk-ks.org/?cid=2,41>.

<sup>64</sup> Art. 114 Abs. 3 bzw. 152 Abs. 3 der Verfassung, die Annex I, Art. 6.1 des *Ahtisaari-Planes* umsetzen.

<sup>65</sup> Art. 152 Abs. 4 der Verfassung, der eine Ernennung durch den ICR vorsieht, widerspricht insofern Annex I, Art. 6.1.3 des *Ahtisaari-Planes*, demzufolge der Präsident des EGMR in Konsultation mit dem ICR ernannt, vgl. *S. Hill/P. Linden-Retek* (Anm. 13), 35, dort Fn. 43. In der Praxis scheint die Divergenz bislang nicht zu Konflikten geführt zu haben.

<sup>66</sup> Vgl. Constitutional Court of the Republic of Kosovo, Annual Report 2009, abrufbar unter [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/annual\\_report\\_ccourt\\_2009.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/annual_report_ccourt_2009.pdf).

<sup>67</sup> Dazu, dass diese Konstellation bislang nicht relevant geworden ist, sogleich unten V. 1.



fängliche “intentionale” Hybridität inkrementell zu einer “organischen” Form der Kooperation internationaler und nationaler Akteure entwickelt, die lokale Kapazitäten für die Zeit nach Ende des internationalen Engagements nachhaltig stärkt.<sup>68</sup> Das Arrangement des kosovarischen Gerichts beruht auf den Erfahrungen mit hybriden Vorläufermodellen außerhalb und innerhalb Kosovos. Diese Vorläufer sind zum einen die internationalisierten Strafgerichte, beispielsweise in Kambodscha, sowie das Verfassungsgericht in Bosnien-Herzegowina. Zum anderen setzten innerhalb Kosovos zunächst UNMIK und nunmehr EULEX gemischt besetzte Spruchkörper in der ordentlichen Gerichtsbarkeit ein, jeweils mit unterschiedlichem Erfolg.<sup>69</sup>

## 2. Zuständigkeit und Beschwerdeberechtigte

Der Zuständigkeitskatalog des Gerichts erscheint insbesondere dem deutschen Juristen auf den ersten Blick vertraut:<sup>70</sup> Er enthält die Individualverfassungsbeschwerde, wie sie das deutsche Grundgesetz kennt,<sup>71</sup> ferner die abstrakte und konkrete Normenkontrolle, die auch kommunale Satzungen betrifft,<sup>72</sup> Organstreitverfahren,<sup>73</sup> Wahlprüfung<sup>74</sup> und sogar die Kommunalverfassungsbeschwerde.<sup>75</sup> Explizit vorgesehen ist auch die Kontrolle von Referenden,<sup>76</sup> von verfassungsändernden Gesetzen<sup>77</sup> und von Maßnahmen im Zusammenhang mit Staatsnotstand.<sup>78</sup> Dagegen fehlt eine *ex-ante* Prüfung der Verfassungskonformität völkerrechtlicher Verträge, obwohl diese nach ihrer Ratifikation innerstaatlich unmittelbar anwendbar sein können und einfachem Recht vorgehen (Art. 19).<sup>79</sup> Ferner ist die politisch

<sup>68</sup> S. Hill/P. Linden-Retek (Anm. 13), 28 f.

<sup>69</sup> S. Hill/P. Linden-Retek (Anm. 13), 29 ff.; L. Dickinson, *The Relationship Between Hybrid Courts and International Courts: the Case of Kosovo*, *New Engl. L. Rev.* 37 (2003), 1059; L. Dickinson, *The Promise of Hybrid Courts*, *AJIL* 97 (2003), 295; E. Bruch, *Hybrid Courts: Examining Hybridity Through a Post-Colonial Lens*, *B.U. Int'l L. J.* 28 (2010), 1.

<sup>70</sup> Eingehend und teils kritisch zu den Zuständigkeiten D. Doli/F. Korenica (Anm. 13), 806 ff.; V. Morina (Anm. 13), 143 ff.

<sup>71</sup> Art. 113 Abs. 7 der Verfassung/Annex I, Art. 2.4 *Ahtisaari*-Plan.

<sup>72</sup> Art. 113 Abs. 5 und 8 der Verfassung/Annex I, Art. 6.2. *Ahtisaari*-Plan.

<sup>73</sup> Art. 113 Abs. 2, Abs. 3 (1), Abs. 6 der Verfassung.

<sup>74</sup> Art. 113 Abs. 3 (5) der Verfassung.

<sup>75</sup> Art. 113 Abs. 4 der Verfassung/Annex I, Art. 6.3 *Ahtisaari*-Plan.

<sup>76</sup> Art. 113 Abs. 3 (2) der Verfassung.

<sup>77</sup> Art. 113 Abs. 3 (4), 113 Abs. 9 und Art. 144 Abs. 3 der Verfassung.

<sup>78</sup> Art. 113 Abs. 3 (3) der Verfassung.

<sup>79</sup> V. Morina (Anm. 13), 145; D. Doli/F. Korenica (Anm. 13), 834. Umgekehrt sieht Art. 113 Abs. 3 (4) die *ex-ante* Überprüfung von verfassungsändernden Gesetzen auf ihre Über-

sensible Zuständigkeit für Parteiverbote in Art. 44 Abs. 3 schlicht dem “zuständigen Gericht” zugewiesen.<sup>80</sup> Beide Verfahrensarten können und sollten durch einfaches Gesetz dem Verfassungsgericht zugewiesen werden.<sup>81</sup>

Im Kreis der Beschwerdeberechtigten findet sich neben Individuen<sup>82</sup> und obersten Staatsorganen und ihren Teilen<sup>83</sup> auch die unabhängige Ombudsperson, die Normenkontrollanträge stellen kann.<sup>84</sup> Daneben ist auch der Minderheitenvertreter im Gemeinderat multi-ethnischer Kommunen partiell beschwerdeberechtigt.<sup>85</sup> Dieser kann nach einem gemeindeinternen Vorverfahren unmittelbar das Verfassungsgericht anrufen und Rechte der ethnischen Gemeinschaften und ihrer Mitglieder im Wege der Prozessstandschaft einklagen. Dieses innovative Element sichert die materiellen Rechte der örtlichen Minderheiten verfassungsprozessual zusätzlich ab und ist im unten diskutierten *Prizren-Emblem*-Fall bereits praxisrelevant geworden.<sup>86</sup>

### 3. Prüfungsmaßstab

Am nachhaltigsten gestaltet sich die Internationalisierung im Bereich des Prüfungsmaßstabes des Gerichts.<sup>87</sup> Dies betrifft zunächst die Grundrechtsprüfung des Gerichts in dreierlei Hinsicht: Erstens prüft das Gericht die Vereinbarkeit von Akten staatlicher Gewalt mit den unmittelbar anwendbaren internationalen Menschenrechts- und Minderheitenschutzinstrumenten

---

einstimmung mit ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen vor, was die Frage nach der Normenhierarchie aufwirft und im Widerspruch zu entsprechenden Aussagen in Art. 119 Abs. 2 zu stehen scheint, vgl. *D. Doli/F. Korenica* (Anm. 13), 824 f.

<sup>80</sup> Kritisch insofern *J. Marko* (Anm. 35), 449; *D. Doli/F. Korenica* (Anm. 13), 834.

<sup>81</sup> Vgl. Art. 113 Abs. 10. In diesem Sinne auch *V. Morina* (Anm. 13), 146.

<sup>82</sup> Dies umfasst nach der Rechtsprechung des Gerichts auch juristische Personen, vgl. Constitutional Court of Kosovo, Resolution of 21.1.2010, Case No. KI. 41/09, *AAB-RIINVEST University L.L.C v. Government of the Republic of Kosovo*, Rz. 14, abrufbar unter [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/case\\_no\\_ki\\_41\\_09\\_en.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/case_no_ki_41_09_en.pdf).

<sup>83</sup> Weiteres Element des Minderheitenschutzes ist, dass bereits zehn Parlamentsabgeordnete ein abstraktes Normenkontrollverfahren einleiten können, d.h. die Hälfte der im Parlament jedenfalls vorhandenen Minderheitenvertreter, vgl. Art 113 Abs. 5 der Verfassung.

<sup>84</sup> Art. 113 Abs. 2. Zur Ombudsperson siehe Art. 132-135 der Verfassung.

<sup>85</sup> Art. 62 Abs. 4 der Verfassung. Siehe ferner Law No. 03/L-040 on Local Self Government, Art. 55.4.

<sup>86</sup> Dazu sogleich, V. 2.

<sup>87</sup> Allgemein zum Einfluss des Völkerrechts auf Verfassungsrecht jüngst *A. Peters*, *Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law*, *International Journal of Constitutional Law* 3 (2009), 170. Zu Osteuropa *P. Sonnevend*, *International Human Rights Standards and the Constitutional Jurisprudence of Transition States in Central and Eastern Europe*, *ASIL Proceedings* 96 (2002), 397; *V. Vereshchin*, *New Constitutions and the Old Problem of the Relationship between International Law and National Law*, *EJIL* 7 (1996), 29.

(Art. 22). Zweitens sind sämtliche in der Verfassung verbürgten Grundrechte im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte auszulegen (Art. 53). Drittens finden sich im Wortlaut einiger Grundrechtsnormen rechtsvergleichende Elemente aus den europäischen Verfassungstraditionen und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte wieder. Über die Grundrechtsprüfung hinaus hat das Gericht die Verfassung in Übereinstimmung mit den Vorschriften des *Ahtisaari*-Plans, die alle Teile der Verfassung berühren, auszuliegen (Art. 143 Abs. 3). Insoweit unterliegt das Verfassungsgericht seinerseits theoretisch einer Kontrolle durch den International Civilian Representative, der das Auslegungsmonopol für den *Ahtisaari*-Plan innehat.

Ausgangspunkt der verfassungsgerichtlichen Grundrechtsprüfung ist die zentrale Vorschrift des Art. 22,<sup>88</sup> der die unmittelbare Anwendbarkeit von insgesamt acht internationalen Instrumenten des Menschenrechtsschutzes festlegt, die einfachem Recht vorgehen (sog. Mezzanine-Theorie).<sup>89</sup> Ungeachtet ihrer Ratifikation gelten daher unmittelbar u.a. die Europäische Menschenrechtskonvention, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, der Pakt über bürgerliche und politische Rechte, die Europäische Rahmenkonvention für den Schutz nationaler Minderheiten und die Konvention gegen Rassendiskriminierung.<sup>90</sup> Diese Verschränkung internationalen und nationalen Grundrechtsschutzes verspricht einerseits einen hohen Schutzstandard und eine zügige Annäherung des kosovarischen Rechts an den europäischen Rechtsraum. Andererseits ergeben sich eine Reihe klärungsbedürftiger Fragen: So enthalten die unmittelbar anwendbaren Menschenrechtsinstrumente unterschiedliche und möglicherweise kollidierende Standards, beispielsweise im Bereich der Meinungsfreiheit. Hier wird das Gericht für eine harmonisierende Auslegung im Wege praktischer Konkordanz sorgen müssen. Normkollisionen ergeben sich ferner dort, wo der ausdrückliche Wortlaut der Verfassung hinter den Anforderungen der EMRK zurückbleibt, etwa bei der zu weit geratenen Schranke der Vereinigungsfreiheit in Art. 44 Abs. 2 Satz 2.<sup>91</sup> Herausforderungen birgt auch Art. 53, der kraft au-

---

<sup>88</sup> Umsetzung zu Annex I, Art. 2 des *Ahtisaari*-Plans.

<sup>89</sup> *J. Marko* (Anm. 35), 448.

<sup>90</sup> Weitere unmittelbar anwendbare Verträge sind die Konvention gegen Diskriminierung von Frauen, die Kinderrechtskonvention sowie die Folterverbotskonvention. Ausgespart bleiben etwa der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und die Europäische Konvention über Minderheitensprachen.

<sup>91</sup> Vgl. *J. Marko* (Anm. 35), 448. Harmonisierungsbedarf ergibt sich ferner bei der Auslegung anderer rechtsvergleichend inspirierten Grundrechtsschranken, deren Wortlaut selbst unterschiedliche Maßstäbe zu enthalten scheint: So vermischen die besonderen Schranken der Eigentumsgarantie Willkür- und Verhältnismäßigkeitsprüfung (vgl. Art. 46 Abs. 1 mit 46 Abs.

tonomer Entscheidung des Verfassungsgebers die Bindung aller Staatsorgane, und damit auch des Verfassungsgerichts, an die Rechtsprechung des EGMR statuiert. Insbesondere die Reichweite dieser Bindung ist klärungsbedürftig:<sup>92</sup> Der englische Wortlaut<sup>93</sup> (“to be consistent with”) legt nahe, dass die Straßburger Urteile lediglich einen Minimalstandard darstellen, der überschritten werden darf. Fraglich ist jedoch, ob dies auch in Fällen von Grundrechtskollisionen gilt, in denen unterschiedliche Konventionsrechte gegeneinander abzuwägen sind.<sup>94</sup> Hier kann die stärkere Gewichtung eines Rechts auf der einen Seite zur übermäßigen Verkürzung eines anderen Rechts auf der anderen Seite führen. In diesen Fällen scheint die EGMR-Rechtsprechung zugleich einen Maximalstandard für den Schutz beider Grundrechte festzulegen. Folgt man dem, kann Art. 53 beispielsweise in Sorgerechtsstreitigkeiten, in denen Grundrechte beider Elternteile und des Kindes kollidieren, zu einer strikten verfassungsrechtlichen Befolgungspflicht für das Verfassungsgericht führen.<sup>95</sup> Insgesamt wird deutlich, dass die verfassungsrechtlichen Innovationen in Kosovo eine Reihe interpretatorischer Herausforderungen bergen, die das Gericht in seiner Rechtsprechung bewältigen müssen. Vor diesem Hintergrund wendet sich der folgende Abschnitt den Anfängen der verfassungsgerichtlichen Spruchpraxis zu.

---

2), während die überkompliziert formulierte allgemeine Schrankenvorschrift des Art. 55 zugleich auf Verhältnismäßigkeit und auf Wesensgehalt abstellt, vgl. *J. Marko* (Anm. 35), 448.

<sup>92</sup> Zur deutschen Debatte über die innerstaatliche Bindungswirkung der EGMR-Rechtsprechung BVerfGE 111, 307 (*Görgülü*). Dazu *J. A. Frowein*, Die traurigen Missverständnisse. Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, in: K. Dicke u.a. (Hrsg.), *Weltinnenrecht. Liber amicorum Jost Delbrück*, 2005, 279; *D. Buschle*, Ein neues “Solange”? – Die Rechtsprechung aus Karlsruhe und Straßburg im Konflikt, VBIBW 2005, 293; *S. Kadelbach*, Der Status der Europäischen Menschenrechtskonvention im deutschen Recht, JURA 2005, 480; *M. Breuer*, Karlsruhe und die Gretchenfrage: Wie hast Du’s mit Straßburg?, NVwZ 2005, 412; *H.-J. Cremer*, Zur Bindungswirkung von EGMR-Urteilen, EuGRZ 31 (2004), 683.

<sup>93</sup> Art. 53 lautet im Wortlaut der englischen Fassung: “Human rights and fundamental freedoms guaranteed by this Constitution shall be interpreted consistent with the court decisions of the European Court of Human Rights.”

<sup>94</sup> Zur Auflösung von Grundrechtskollisionen durch die EMRK siehe *M. Payandeh*, Die EMRK als grundrechtsbeschränkendes Gesetz, JuS 2009, 212.

<sup>95</sup> Vgl. die Konstellation in BVerfGE 111, 307 (*Görgülü*). Diese Pflicht gilt ausweislich des Wortlauts von Art. 53 zugleich für den parlamentarischen Gesetzgeber, dem der Ausgleich von Grundrechtskollisionen in demokratisch verfassten Rechtsstaaten zuvorderst obliegt. Hier ist das Verfassungsgericht aufgefordert, unter grundsätzlicher Wahrung der EGMR-Standards hinreichend Raum für demokratisch legitimierte, politische Entscheidungen des nationalen Gesetzgebers zu lassen.

ZaöRV 71 (2011)

## V. Das Rechtsprinzip der Multi-Ethnizität in der Verfassungsrechtsprechung Kosovos

Inwieweit eine rechtliche Ordnung Verwirklichung im politischen und gesellschaftlichen Leben eines Staates erfährt, ist auch eine politikwissenschaftliche und soziologische Frage.<sup>96</sup> Aus rechtswissenschaftlicher Sicht bietet eine Analyse der Entscheidungspraxis der Verfassungsorgane jedenfalls Anhaltspunkte für mehr oder weniger gelungene Aspekte internationalisierter Konstitutionalisierung. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden zunächst die Spruchpraxis des kosovarischen Verfassungsgerichts im Überblick betrachtet (unter 1.), bevor exemplarisch näher auf das Verfahren im sog. „Prizren-Emblem-Fall“ eingegangen wird (unter 2.).

### 1. Die Spruchpraxis des Gerichts im Überblick

Das Gericht nahm im September 2009 seine Arbeit auf und veröffentlichte im ersten Jahr seiner Tätigkeit rund 50 Entscheidungen. Dabei handelt es sich in der Mehrzahl um Individualverfassungsbeschwerden, die überwiegend als unzulässig abgewiesen wurden; in vier Fällen ergingen Urteile, die Anträge für begründet befanden. Das politisch brisanteste Urteil stellte auf Antrag von 31 Parlamentariern einen schwerwiegenden Verfassungsbruch des Präsidenten der Republik Kosovo fest, weil dieser zugleich das Amt des Vorsitzenden der Regierungspartei innehatte.<sup>97</sup> Der Präsident nahm dieses Urteil zum Anlass für seinen Rücktritt, was schließlich zur Auflösung der Regierung und Neuwahlen führte. Das Verfassungsgericht ist damit bereits im ersten Jahr seiner Existenz ein ernstzunehmender Akteur im kosovarischen Verfassungsleben geworden.

Das Zusammenspiel der Richter unterschiedlicher Herkunft war dabei entgegen anfänglichen Befürchtungen nicht von einer Spaltung in verschiedene Lager geprägt.<sup>98</sup> Lediglich in drei Fällen traten Meinungsverschieden-

<sup>96</sup> Vgl. aus dieser Warte zur Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit L. Epstein/J. Knight/O. Shvetsova, *The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government*, L. & Soc. Rev. 35 (2001), 117.

<sup>97</sup> Constitutional Court of Kosovo, Judgment of 28.9.2010, Case No. KI 47/10, *Naim Rustemi and 31 other Deputies of the Assembly of Kosovo v. His Excellency Fatmir Sejdiu President of the Republic of Kosovo*, abrufbar unter [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/ki\\_47\\_10\\_eng\\_2.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/ki_47_10_eng_2.pdf).

<sup>98</sup> Nicht bestätigt haben sich soweit Befürchtungen, die – durchgehend in kollegialem Stil gehaltenen – abweichenden Meinungen könnten der Reputation des Gerichts schaden oder eine Spaltung in verschiedene Lager begünstigen. Kritisch noch zur Möglichkeit abweichen-

heiten in Form von abweichenden Voten internationaler Richter hervor.<sup>99</sup> Konflikte ergaben sich dagegen im Verhältnis zum obersten Gerichtshof, nachdem das Verfassungsgericht insgesamt 65 ähnlich gelagerte, letztinstanzliche Urteile wegen Verletzungen des Eigentumsrechts und von Justizgrundrechten aufhob.<sup>100</sup> Die Beachtung und Umsetzung dieser und anderer verfassungsgerichtlicher Urteile durch die ordentlichen Gerichte und durch die übrigen Staatsorgane stellt in der Anfangsphase wohl eine der größten Herausforderungen für die junge Institution dar.<sup>101</sup> Dass das Verfassungsgericht letztlich auf ein Kooperationsverhältnis mit den übrigen Gewalten angewiesen ist, zeigt auch der *Prizren-Emblem*-Fall, um den es im Folgenden gehen soll.

## 2. Die Konkretisierung des Verfassungsprinzips der Multi-Ethnizität im sog. *Prizren-Emblem*-Fall

Der dem Verfahren zugrunde liegende Sachverhalt konfrontierte das Gericht erstmals mit inter-ethnischen Konflikten, die in diesem Fall – ganz im Sinne der internationalen Konstitutionalisierungsbemühungen – mit den Mitteln des Verfassungsrechts ausgetragen wurden.<sup>102</sup> Mit Urteil vom 18.3.2010<sup>103</sup> erklärte das Gericht eine kommunale Satzung der Stadt Prizren für teilnichtig, weil das dort niedergelegte Stadtwappen im Widerspruch zu

---

der Voten *V. Morina* (Anm. 13), 152 ff. Näher zum Abstimmungsverhalten *S. Hill/P. Linden-Retek* (Anm. 13), 39 f.

<sup>99</sup> Vgl. *S. Hill/P. Linden-Retek* (Anm. 13), 36 ff.

<sup>100</sup> Constitutional Court of Kosovo, Judgment of 23.6.2010, Case No. KI 40/09, *Imer Brahimi and 48 other former employees of the Kosovo Energy Corporation vs. 49 individual judgments of the Supreme Court of the Republic of Kosovo*, abrufbar unter [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/ki\\_40\\_09\\_ang\\_vendimi\\_meritor.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/ki_40_09_ang_vendimi_meritor.pdf); Judgment 18.10.2010, Cases KI 58/09, 59/09, 60/09, 64/09, 66/09, 69/09, 70/09, 72/09, 75/09, 76/09, 77/09, 79/09, 3/10, 5/10, 13/10, 78/09, *Gani Prokshi and 15 other former employees of Kosovo Energy Corporation vs. 16 individual judgments of the Supreme Court of the Republic of Kosovo*, abrufbar unter [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/kek\\_eng.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/kek_eng.pdf).

<sup>101</sup> Zum Verhältnis zwischen Verfassungs- und Fachgerichtsbarkeit in Deutschland s. *H.-J. Papier*, Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zu den Fachgerichtsbarkeiten, DVBl. 2009, 473. Zu eher organisatorisch-administrativen Anfangsschwierigkeiten vgl. *X. Rexhaj*, Strategic Plan of the Constitutional Court of Kosovo 2010-2013, abrufbar unter [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/strategic\\_plan\\_cc\\_2010\\_2013\\_v2\\_eng.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/strategic_plan_cc_2010_2013_v2_eng.pdf).

<sup>102</sup> Knapp zu diesem Fall auch *D. Doli/F. Korenica* (Anm. 35), 64; *S. Hill/P. Linden-Retek* (Anm. 13), 37.

<sup>103</sup> Constitutional Court of Kosovo, Judgment 18.3.2010, Case No. KO 01/09, *Cemailj Kurtisi vs. The Municipal Assembly of Prizren*, abrufbar unter [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/ko\\_01\\_09\\_Ven\\_ang.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/ko_01_09_Ven_ang.pdf).

ZaöRV 71 (2011)

den Multi-Ethnizitäts-Bestimmungen der Verfassung stand.<sup>104</sup> Geklagt hatte im Wege der Prozessstandschaft<sup>105</sup> der Minderheitenvertreter im Gemeinderat der traditionell multi-ethnischen Kommune Prizren. In deren Umgebung ist nicht nur eine beträchtliche Zahl von Serben beheimatet, sondern auch eine starke türkische Minderheit sowie die Volksgruppe der Goranis, die slawischer Abstammung, aber muslimischen Glaubens sind. Der Beschwerdeführer wandte sich gegen das satzungsmäßig festgelegte Stadtwappen, das die albanische Gemeinderatsmehrheit im Jahr 2008 gegen die Stimmen der Minderheitenvertreter eingeführt hatte. Das Emblem zeigte das Gebäude der sog. „Liga von Prizren“ sowie die Jahreszahl 1878. Es bezog sich damit auf Geburtsort und -jahr der modernen albanischen Nationalbewegung, die in Prizren ihren Ausgang nahm. Ferner enthielt es nur die albanischsprachige Bezeichnung für den Begriff „Kommune“, nicht jedoch die serbische oder türkische Entsprechung. Der Beschwerdeführer hielt die Rechte der Minderheiten durch das Symbol verletzt: Das Symbol glorifiziere die Identität nur einer ethnischen Gruppe in Prizren und repräsentiere die Minderheiten und ihre Sprachen nicht.<sup>106</sup>

Das Gericht folgt dieser Argumentation und erklärt die Satzung in einem einstimmigen Urteil antragsgemäß für teilnichtig, obwohl auf den ersten Blick jedenfalls ein Eingriff in ein Individualgrundrecht fern liegt. Vielmehr rekurren die Richter und Richterinnen auf den Gleichheitssatz und das Staatsstrukturprinzip der Multi-Ethnizität in Art. 3, auf den Katalog der Verfassungswerte in Art. 7, sowie die Normen über individuelle und kollektive Teilhabe-Rechte und den verfassungsrechtlichen Identitätsschutz für ethnische Gemeinschaften (Art. 57 Abs. 3, 58 Abs. 4, 124 Abs. 1 der Verfassung).<sup>107</sup> Das Gericht betont die identitätsstiftende Bedeutung von Symbolen – „symbols are not pure images and decoration“, “[they] have an influence on assembling and joining in one idea”<sup>108</sup> – und schließt daraus: “[T]he

---

<sup>104</sup> Nach Art. 113 Abs. 2 (2) und Art. 62 Abs. 4 der Verfassung unterliegen auch kommunale Satzungen der Kontrolle des Verfassungsgerichts.

<sup>105</sup> Vgl. Art. 62 Abs. 4 der Verfassung und oben, IV. 2.

<sup>106</sup> Judgment (Anm. 103), Rz. 12: “The emblem, he says, does not transmit a message of multi-ethnicity in the very multiethnic area that is the Municipality of Prizren.”

<sup>107</sup> Judgment (Anm. 103), Rz. 32.

<sup>108</sup> Judgment (Anm. 103), Rz. 44: “Symbols are closely related to the fostering and preservation of tradition, culture, distinctive characteristics of every people and they have an influence on assembling and joining in one idea and one belief. It is beyond any doubt that symbols convey certain emotions and meaning which are experienced in a specific way by those who recognize their history, tradition and culture in those symbols. The symbols are not pure images and decorations but each of them carries certain deeper and hidden meaning.”



emblem of the Municipality ought to be a symbol of all the citizens and should reflect the multiethnic nature of the Municipality".<sup>109</sup>

An diese Feststellungen knüpft das Gericht zweierlei Rechtsfolgen: Erstens die Teilnichtigkeit der Satzung, die von den Gründen des Urteils ohne weiteres getragen wird. Das Gericht zeigt sich sensibel für die gemeinschafts- und identitätsstiftende Funktion von Symbolen und konkretisiert insoweit methodisch nachvollziehbar das Verfassungsprinzip der Multi-Ethnizität. Dieser Teil des Tenors erweist sich auch als vollziehbar, und die Symbole sind an den öffentlichen Einrichtungen der Kommune entsprechend entfernt worden. Über die Teilnichtigkeit hinaus ordnet das Gericht jedoch als zweite Rechtsfolge an, dass sich die Kommune Prizren binnen drei Monaten ein verfassungskonformes Emblem zu geben habe. Dem liegt der nachvollziehbare Wunsch des Gerichts zugrunde, durch die Statuierung positiver Handlungspflichten die Genese integrationsfördernder Symboliken zu erzwingen. Allerdings wird eine solche verfassungsrechtliche Pflicht der Kommune zum Erlass eines Wappens im Urteil nicht dogmatisch hergeleitet oder sonst begründet. Sie stößt dementsprechend in einem separaten Votum eines der internationalen Richter auf Bedenken im Hinblick auf den Gewaltenteilungsgrundsatz,<sup>110</sup> und in der Praxis auf Vollzugsprobleme.<sup>111</sup> So musste das Gericht die gesetzte Drei-Monats-Frist mehrfach verlängern,<sup>112</sup> weil sich im Stadtrat von Prizren keine politische Mehrheit für ein neues Wappen fand und eine solche Mehrheit durch das Gericht auch nicht erzwingbar ist. Es bleibt daher abzuwarten, ob sich die verfassungsrechtliche "Pflicht zum multi-ethnischen Wappen" als gescheiterter Fall von "judicial activism" oder als fruchtbare, rechtsfortbildende Innovation erweist.

---

<sup>109</sup> Judgment (Anm. 103), Rz. 46. Siehe auch Rz 52: "The Constitutional Court considers that a prerequisite for a pluralist and genuinely democratic multiethnic society [...] is non-majority Community participation in the political, social, economic and cultural life in order to develop a sense of belonging to and having a stake in that society. Such participation cannot be achieved if the common symbol of that society does not represent the rights of all communities, but instead, ignores the rights of non-majority Communities."

<sup>110</sup> Concurring Opinion of Judge *Almiro Rodrigues*, Judgment in the Case No. KO 01/09, abrufbar unter [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/ko\\_01\\_09\\_mend\\_ang.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/ko_01_09_mend_ang.pdf).

<sup>111</sup> Zur verbreiteten Problematik des mangelnden Vollzuges verfassungsgerichtlicher Entscheidungen siehe European Commission for Democracy through Law ("Venice Commission"), Decisions of constitutional courts and equivalent bodies and their execution, Report adopted by the Commission at its 46th plenary meeting, 17.5.2001, CDL-INF (2001) 9, abrufbar unter [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)009-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)009-e.asp).

<sup>112</sup> Siehe Constitutional Court of Kosovo, Order of 21.6.2010, Case No. KO 01/09, *Qemal Kurtishi and The Municipal Assembly of Prizren*, abrufbar unter [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/case\\_no\\_ko\\_%2001\\_09,.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/case_no_ko_%2001_09,.pdf).

## VI. Fazit: Leistungsfähigkeit und Legitimität internationalisierter Verfassungsgerichtsbarkeit

Der *Prizren-Emblem*-Fall deutet Möglichkeiten und Grenzen der Friedenssicherung und Entwicklungsförderung durch Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit in multi-ethnischen Post-Konflikt-Gesellschaften an. Die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit hängt von einer Reihe von Faktoren ab, die teils ihrem Einfluss entzogen sind, teils beeinflussbar sind. Zu den externen, nicht beeinflussbaren Faktoren gehören neben einem Mindestmaß an Rechtskultur auch die Grundstruktur der dem Gericht vorgegebenen Verfassungsordnung und die grundsätzliche Bereitschaft aller Akteure, Konflikte friedlich in den Formen des Rechts auszutragen. In Kosovo beeinflusst das intensive Engagement der internationalen Gemeinschaft diese Rahmenbedingungen positiv.

Darüber hinausgehend entwickelt sich die Leistungsfähigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit im Wechselspiel mit anderen politischen und gesellschaftlichen Akteuren. Das Gericht hat eine reaktive Funktion und ist darauf angewiesen, dass politische und inter-ethnische Konflikte gerichtlich vor seinen Schranken ausgetragen werden. Ob dies geschieht, hängt wesentlich von der Legitimität ab, die das Gericht in den Augen der übrigen Akteure genießt. Legitimität und Leistungsfähigkeit sind insoweit verknüpft. Vor diesem Hintergrund erscheint die Internationalisierung der Verfassungsgerichtsbarkeit ambivalent: Einerseits kann sie als Eingriff in den Kernbereich staatlicher Souveränität und kollektiver Selbstbestimmung wahrgenommen werden. Sie beschädigt dann die ohnehin begrenzte funktionelle Legitimation, die der Verfassungsgerichtsbarkeit im Verhältnis zu anderen, unmittelbar demokratisch legitimierten Institutionen zukommt. Andererseits hängen Legitimitätsperzeptionen wesentlich von der Unparteilichkeit, diskursiven Überzeugungskraft und Integrationsfähigkeit der verfassungsgerichtlichen Entscheidungen ab. Externe Akteure und Standards können Unabhängigkeit, Neutralität und Begründungsstärke fördern, soweit sie ihrerseits als glaubwürdig, neutral und dem jeweiligen Kontext angepasst wahrgenommen werden. Folgt man dem, sind hybride Institutionen jedenfalls einer vollständigen Internationalisierung überlegen, soweit sie Raum für lokale Aushandlungsprozesse lassen und zu einer organischeren Internalisierung internationaler Standards führen.

Unter diesen Voraussetzungen ist eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft durchaus in der Lage, Konflikte mit den Mitteln des Rechts zu rationalisieren und so zur Stabilisierung staatlicher Ordnung und zum "state-building" in Post-Konflikt-

Situationen beizutragen. Diese Rationalisierungs- und Stabilisierungsfunktion erfüllt das Gericht im oben diskutierten *Prizren-Emblem*-Fall. Zugleich illustriert das Verfahren jedoch, dass es für die Verfassungsgerichtsbarkeit ungleich schwieriger ist, die Integrations- und Identifikationspotentiale der Verfassung zu verwirklichen und damit zum anspruchsvollen Projekt des "nation-buildings" beizutragen. Derartige gesellschaftliche Integrationsprozesse werden jedenfalls dadurch begünstigt, dass sich ein Volk als Gesamtheit von Bürgern und nicht als Kollektiv ethnisch-religiöser Gemeinschaften versteht, also zumindest eine komplementäre nationale Identität ausbildet, die ethnische Diversität weder übersteigert noch negiert, sondern transzendiert.<sup>113</sup> Gelingt dies, ist ein wichtiger Schritt hin zu einer inklusiven Gesellschaft getan, die wiederum eine breitenwirksame und sozial gerechte wirtschaftliche Entwicklung begünstigt.

In diesen komplexen gesellschaftlichen Integrationsprozessen kommt der Verfassungsgerichtsbarkeit eine begrenzte Rolle zu, die sich erst im Zusammenspiel mit anderen, bestenfalls demokratisch legitimierten Akteuren voll entfalten kann.<sup>114</sup> Insofern verdeutlicht der *Prizren-Emblem*-Fall das Potential des Gerichts, autoritativ festzulegen, welche rechtlichen Ausdrucksformen demokratisch legitimerter Politik *nicht* im Einklang mit der integrativen verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für Multi-Ethnizität stehen. Die Legitimität des internationalisierten Gerichts reicht weit genug, um individuelle und – ethnisch definierte – kollektive Freiheitssphären im Einzelfall *ex negativo* zu konkretisieren. Dagegen markieren die Schwierigkeiten, die positive Festlegung eines neuen multi-ethnischen Emblems durch Gerichtsurteil zu erzwingen, auch legitimationsbedingte Grenzen verfassungsgerichtlichen "nation-buildings". So bewahrheitet sich die legitimationstheoretische Einsicht, dass die allgemeinverbindliche Positivierung gemeinsamer Grundwerte und -rechte nicht allein vor Gericht erfolgen kann, sondern jedenfalls auch einen inklusiven Akt kollektiver Selbstbestimmung im Modus demokratisch legitimerter Politik erfordert. Denn letztlich sichert nur ein solcher Akt die gleiche Mitsprache aller Betroffenen als Staatsbürger.<sup>115</sup> Inwieweit die internationalisierte Verfassungsgerichts-

---

<sup>113</sup> Vgl. G. Haller (Anm. 53), 124. Kritisch zur Behandlung der Frage "encourage diversity or facilitate integration" durch UNMIK A. Schwarz (Anm. 19), 778. Grundlegend zu rechtlichen Aspekten der Identifikation BVerfGE 89, 155 (186). Siehe ferner A. v. Bogdandy u.a. (Anm. 2); F. Hanschmann, Homogenität im Verfassungsrecht, 2008.

<sup>114</sup> Dass alle drei Gewalten in Identifikations- und Integrationsprozesse involviert sind, verdeutlicht für Deutschland H. P. Bull, Über den Beitrag der öffentlichen Verwaltung zur Nationenbildung: Das Beispiel Deutschland, DöV 2009, 786.

<sup>115</sup> Vgl. G. Haller (Anm. 53), 130 f.; C. Möllers, Gewaltengliederung. Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich, 2005, 60 ff., 156: Gerade grund-

barkeit also Instrument der Friedenssicherung und Entwicklungsförderung sein kann, hängt maßgeblich von ihrem erfolgreichen Zusammenspiel mit den übrigen Gewalten ab.

---

rechtlicher Schutz ist nicht nur Ausdruck individueller Selbstbestimmung, sondern bedarf der Positivierung im Modus kollektiver, demokratischer Selbstbestimmung. Die definitorische Ausformung der Grundrechte und damit der Entscheid über die Verteilung der Freiheit zwischen den Bürgerinnen und Bürgern ist Aufgabe des Gesetzgebers, weil dieser nicht auf den Einzelfall bezogen agiert und über weitergehende Möglichkeiten der Kompromissbildung verfügt. Dagegen verengt sich der Kreis derjenigen, die sich an der Positivierungsdiskussion beteiligen, in gerichtlichen Verfahren erheblich.

ZaöRV 71 (2011)