

Fraktions- und Regierungsbildung in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts der Republik Kosovo

Durim Berisha, LL.M.¹

I. Einleitung

Demokratisierungsprozesse in Entwicklungsstaaten werden meistens von Diskussionen und Ereignissen begleitet, welche auf die frühen Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Staatsgewalten zurückgreifen, die vor, während und nach den Revolutionen in den europäischen Staaten stattfanden. So auch in Kosovo. Auch wenn die von *Montesquieu* entwickelte Lehre der Gewaltenteilung² in Teilen nach wie vor von politischen und wissenschaftlichen Akteuren rezipiert wird, zeigt sich in der heutzutage geführten Debatte in Kosovo ein transformiertes Verständnis dieses Konzeptes. In der Gegenwart steht in dem parlamentarischen Regierungssystem nicht mehr der durch die Gewaltenteilung eingehegte Konflikt zwischen Exekutive und Legislative im Zentrum, da die Exekutive grundsätzlich von der Mehrheit der Legislative getragen wird und dem Staatsoberhaupt die exekutive Rolle entzogen wurde³. Die Regierung spiegelt den eigentlichen Willen der Mehrheit der Abgeordneten des durch das Volk unmittelbar legitimierten Parlamentes. Dementsprechend kollidieren Interessen der Mehrheit (Regierung) mit denen der Opposition und nicht die der Exekutive mit denen der Legislative.

In der Republik Kosovo führte im Jahre 2014 die angespannte Situation zwischen den politischen Parteien zu der ersten institutionellen Krise⁴ nach der Unabhängigkeitserklärung. Das sehr spezifische und gleichzeitig komplizierte Verfassungssystem Kosovos ermöglichte keiner der politischen Parteien oder den vor den Wahlen geschlossenen Koalitionen die Regierungsbildung nach den Parlamentswahlen vom 08. Juni 2014⁵.

Die größte vor den Wahlen geschlossene Koalition (PDK-PD-LB-PSHDK-PKK) gewann nur 30% der Stimmen. Die anderen Parteien, welche Sitze im Parlament errungen hatten, waren nicht nur gegen einen Beitritt zur Koalition der PDK und ihrer Koalitionspartner, sondern schlossen sich selbst zu einer großen Koalition zusammen, die als VLAN bekannt wurde (VV-LDK-AAK-NK)⁶.

Dies setzte die Präsidentin Kosovos Atifete Jahjaga unter hohen Druck. Der Verfassung nach musste sie einen Kandidaten zum Premierminister mandatorien⁷. Um die Verantwortung von sich zu schieben, reichte sie Beschwerde beim Verfassungsgericht ein und bat darin um weitere Erläuterung und Auslegung der (unter diesem Aspekt ohnehin schon sehr klaren) Verfassungsnormen. Das Verfassungsgericht sollte klären, ob in der derzeitigen Situation eine Partei oder Koalition berechtigt ist, von der Präsidentin das Mandat zur Regierungsbildung zu erhalten.

Drei von vier Koalitionsmitgliedern der VLAN-Koalition (LDK, AAK und NK) hatten eine gemeinsame Fraktion (*Albanisch: Grup Parlamentar*) gegründet und stellten damit die größte Fraktion im Parlament dar. Als größte Fraktion waren sie daher grundsätzlich berechtigt, den Parlamentssprecher vorzuschlagen, und stellten zusammen mit dem vierten Koalitionspartner VV auch die erforderliche Mehrheit zur Regierungsbildung im Parlament. In Erfüllung der Koalitionsabsprache wählten sie in der konstituierenden Parlamentssitzung vom 17. Juli 2014 Isa Mustafa mit 65 von 120 Stimmen zum Parlamentssprecher⁸. Die PDK und ihre Koalitionspartner, die sich während der Wahl des Parlamentspräsidiums nicht im Parlamentssaal befanden, reichten schon am nächsten Tag eine Beschwerde beim Verfassungsgericht ein⁹.

Das Verfassungsgericht fällte nach sehr kurzer Zeit in diesen beiden Fällen äußerst fragwürdige Urteile, die bis heute in der Wissenschaft aber kaum Beachtung fanden. Dieser Aufsatz soll den prozessualen wie auch inhaltlichen Problemen der Beschlüsse auf den Grund gehen.

¹ Der Autor ist Johannes-Rau-Stipendiat am PRuF. Von September 2016 bis Februar 2018 war er beim Verfassungsgericht Kosovos als „Rechtsberater“ (wissenschaftlicher Mitarbeiter) tätig.

² Ulrich Lange, *Teilung und Trennung der Gewalten bei Montesquieu*, in: *Der Staat* 19 (1980), S. 214.

³ Durim Berisha, *Pozita e Kreut të Shtetit në Kushtetutën e Vajmarit dhe Ligjin Themeltar – Studim Krahasues*, Prishtinë (2015), S. 105.

⁴ Marko Prelec, *The way out of Kosovo's government crisis*, in: <https://www.gazetaexpress.com/en/oped/the-way-out-of-kosovos-government-crisis-50824/>, zuletzt abgerufen am 03.01.2019.

⁵ Die offiziellen Wahlergebnisse: <http://www.kqz-ks.org/zgjedhjet-e-pergjithshme/zgjedhjet-per-kuvend-te-kosoves-2014/>, zuletzt abgerufen am 03.01.2019.

⁶ Zitiert nach dem Bericht der Nachrichtenagentur Telegrafi, <https://telegrafi.com/ekskluzive-ja-marreshja-lan-vetevendo-sje-dokument/>, zuletzt abgerufen am 03.01.2018.

⁷ Art. 84.14 der Verfassung.

⁸ Zitiert nach dem Bericht der Nachrichtenagentur Kallxo, <https://kallxo.com/gjnk/isa-mustafa-zgjedhet-kryetar-i-kuvendit/>, zuletzt abgerufen am 03.01.2019.

⁹ Zitiert nach dem Bericht der Nachrichtenagentur Kosovapress, <http://www.kosovapress.com/sq/lajme/pdk-dergoi-ne-kushtetu-ese-zgjedhjen-e-mustafes-ne-krye-te-kuvendit-21747/>, zuletzt abgerufen am 03.01.2019.

II. Grundzüge des kosovarischen Verfassungssystems

Das Verfassungssystem Kosovos wurde nach den vorgegebenen Anforderungen des umfassenden Vorschlages für die Regelung des Kosovostatus, dem sogenannten „Ahtisari Plan“, gebildet. Dieser sah die Grundsätze und Mechanismen vor, die in der neuen Verfassung Kosovos verankert sein sollten¹⁰. Der erste Annex dieses Dokumentes bestimmte, dass das nach der Unabhängigkeit des Kosovo zu wählende Parlament 120 Mitglieder haben sollte. Als einziges Verfassungsorgan, das unmittelbar vom Volk legitimiert wird, sollten 100 der Abgeordneten in geheimen Wahlen über offene Listen der Kandidaten gewählt werden. Diese Mandate sollten von allen Kandidaten, Parteien, Koalitionen oder Volksinitiativen, unabhängig von der Ethnizität, besetzt werden können. Dagegen sollten die 20 weiteren Mandate für Vertreter der Gemeinschaften, die nicht der (ethnischen) Mehrheit in Kosovo angehören, garantiert sein¹¹. Diese Voraussetzungen wurden durch Art. 64 der Verfassung Kosovos übernommen. Das Parlament ist das zentrale Verfassungsorgan, das alle anderen Verfassungsorgane in der Legitimationskette legitimiert. Es wählt den Präsidenten, die Regierung und schlägt dem Präsidenten die Verfassungsrichter zur Ernennung vor.

In seinem Aufbau entspricht dies einer typischen parlamentarischen Demokratie, in welcher die Legislative als einziges Organ unmittelbar vom Volk legitimiert ist und für die Gesetzgebung sowie die Wahl und Kontrolle der Regierung zuständig ist. Der Regierung ist in alleiniger Verantwortung die Exekutive anvertraut, während der Präsident ein Staatsoberhaupt ohne exekutive Befugnisse ist. Die Bewahrung und Auslegung der Verfassung ist Aufgabe des Verfassungsgerichts.

III. Verfassungsrechtliche Stellung und Zuständigkeiten des Verfassungsgerichts

Das Verfassungsgericht Kosovos ist nach Art. 112 der Verfassung die letzte Instanz für die Auslegung der Verfassung sowie zuständig für die Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Gesetze. Die originären Zuständigkeiten des Verfassungsgerichts sind in Art. 113 der Verfassung festgelegt und beinhalten die typischen

Arten der Verfassungskontrolle¹². Der Zuständigkeitsbereich des Gerichtes wird durch besondere Verfahren, welche in Art. 62 der Verfassung und im Paragraph 64 des Gesetzes über die lokale Selbstverwaltung vorgesehen sind, erweitert. Der Zuständigkeitsbereich des kosovarischen Verfassungsgerichtes wird somit präzise durch die Verfassung und die zusätzlichen Vorschriften in bestimmten Gesetzen beschrieben. Die Art der Verfassungskontrolle, die das Gericht durchführen kann, sowie die Akteure, die ein Verfahren der Verfassungskontrolle vor dem Gericht beantragen können, geben Aufschluss über das Kompetenzfeld des Gerichtes¹³.

Gem. Art. 113 Abs. 2 der Verfassung Kosovos sind das Parlament, der Präsident, die Regierung sowie der Bürgerbeauftragte Kosovos berechtigt, die Verfassungsmäßigkeitsprüfung von Gesetzen, Dekreten des Präsidenten oder Premierministers, Verordnungen der Regierung sowie der Satzung (Statut) einer Gemeinde einzuleiten.

Antragsberechtigt für ein Organstreitverfahren, die Verfassungsmäßigkeitsprüfung eines Volksentscheides, die Feststellung der Übereinstimmung des Verfahrens der Ausnahmezustandserklärung sowie die Übereinstimmung der während dieser Zeit durchgeführten Maßnahmen mit der Verfassung, die Verfassungsmäßigkeitsprüfung vorgeschlagener Verfassungszusätze, die aus einem internationalen Vertrag abgeleitet werden und die Wahlprüfung bei den Parlamentswahlen sind gem. Art. 113 Abs. 3 der Verfassung Kosovos das Parlament, der Präsident oder die Regierung.

Art. 113 Abs. 4 der Verfassung Kosovos berechtigt Gemeinden zur Einleitung eines Verfahrens zur Verfassungsmäßigkeitsprüfung von Gesetzen oder Regierungsakten, durch welche Zuständigkeiten oder Finanzen der Gemeinden gemindert werden. Gemäß Art. 113 Abs. 5 der Verfassung Kosovos sind mindestens 10 Abgeordnete des Parlaments berechtigt, parlamentarische Gesetze und andere Entscheidungen im Wege der abstrakten Normenkontrolle überprüfen zu lassen.

Art. 113 Abs. 6 der Verfassung Kosovos räumt mindestens 30 Abgeordneten das Recht ein, eine Präsidentenklage wegen angeblicher Verletzung der Verfassung zu erheben.

Art. 113 Abs. 7 der Verfassung Kosovos sieht die individuelle Verfassungsbeschwerde vor, Abs. 8 be-

¹⁰ Nicolas Mansfield, *Creating a Constitutional Court: Lessons From Kosovo*, in: *East-West Management Institute Occasional Paper Series* (2013), S. 1.

¹¹ Art. 3 des umfassenden Vorschlages für die Regelung des Kosovostatus, <https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Comprehensive%20Proposal%20.pdf>, zuletzt abgerufen am 04.01.2019.

¹² Visar Morina, *Gjyqësia Kushtetuese (Shqyrtime teorike dhe krahasimore)* (2017), S. 116-117.

¹³ Enver Hasani/Ivan Čukalović, *Komentar-Kushtetuta e Republikës së Kosovës* (2013), Art. 113, S. 572.

handelt die Richtervorlagen vor dem Verfassungsgericht und Abs. 9 verpflichtet den Sprecher des Parlaments, vorgeschlagene Verfassungsänderungen vor der Verabschiedung im Parlament zur vorherigen Prüfung ihrer Übereinstimmung mit dem zweiten Kapitel der Verfassung (Menschenrechte und Freiheiten) dem Gericht vorzulegen.

Ein besonderes Verfahren ist die Beschwerde, die nach Art. 62 Abs. 4 der Verfassung auf Antrag des stellvertretenden Bürgermeisters, der die ethnischen Minderheiten vertritt¹⁴, erhoben werden kann und gegen Akte oder Entscheidungen der kommunalen Organe gerichtet ist, die angeblich Verfassungsrechte verletzen¹⁵. Nach § 64 des Gesetzes über die lokale Selbstverwaltung kann zudem eine Bürgermeisterklage seitens der Regierung eingelegt werden. Im Falle eines Erfolges des Antrages der Regierung, wird diese ermächtigt, den Bürgermeister zu entlassen.

IV. Hintergrund der Verfassungsgerichtsverfahren KO 103/14 und KO 119/14

Die Verfassung sowie die Gesetze (die weitere Zuständigkeiten des Gerichtes vorsehen) schließen ein sogenanntes Rechtsgutachtenverfahren, in dem ein Gericht nicht einen Rechtsstreit, sondern abstrakte Rechtsfragen entscheidet, aus¹⁶. Trotzdem hat das Gericht Anträge des Präsidenten und der Regierung auf Erstellung eines Rechtsgutachtens angenommen¹⁷. Erst im Jahre 2018 hat das Gericht in seiner Entscheidung KO 79/18 festgestellt, dass die Verfassung dieses Recht dem Präsidenten der Republik Kosovo nicht gewährt¹⁸. In seiner Begründung orientierte sich das Gericht vollumfänglich an einem zu eben dieser Frage jüngst veröffentlichten rechtswissenschaftlichen Artikel des Autors¹⁹.

¹⁴ Die Verfassungsordnung Kosovos sieht eine bevorzugte Rolle der ethnischen Minderheiten vor. Diesbezüglich ist in Gemeinden, in welchen eine ethnische Minderheit mindestens 10% der Bevölkerung darstellt, eine Stelle des stellvertretenden Bürgermeisters für den Vertreter dieser Minderheit vorausgesetzt.

¹⁵ VerfGE Nr. KO 01/09 vom 18 März 2010.

¹⁶ Für das Bundesverfassungsgericht bestand zu seiner Anfangszeit eine solche Kompetenz, s. BVerfGE 2, 79 (86 ff.).

¹⁷ VerfGE Nr. KO80/10 vom 07. Oktober 2010 und VerfGE Nr. KO 98/11 vom 20. September 2011.

¹⁸ VerfGE Nr. KO 79/18 vom 03. Dezember 2018.

¹⁹ Durim Berisha, *Unconstitutional „Constitutional Questions“ – How Kosovo’s Constitutional Court Expands its Jurisdiction*, Verfassungsblog vom 25.09.2018, <https://verfassungsblog.de/unconstitutional-constitutional-questions-how-kosovos-constitutional-court-expands-its-jurisdiction/>, zuletzt abgerufen am 05.01.2019; die Entscheidungsbegründung folgt dem Beitrag weitgehend sowohl im Wortlaut als auch hinsichtlich der Referenzen.

1. Die „Verfassungsfrage“ (VerfGE Nr. KO 103/14)

Die Präsidentin der Republik Kosovo Atifete Jahjaga reichte am 18. Juni 2014 einen Antrag beim Verfassungsgericht Kosovos ein, in dem das Gericht zur Begutachtung von insgesamt 16 Fragen betreffend die Auslegung von zwei Artikeln der Verfassung aufgefordert wurde. Der Präsidentin sei kein anderer Ausweg geblieben, denn es „liege ein Widerspruch zwischen Artt. 84 und 95 der Verfassung vor“, betonte ein Berater der Präsidentin²⁰.

Das Gericht nahm die Beschwerde zur Prüfung an und veröffentlichte am 01. Juli 2014 seinen Beschluss, in welchem es feststellte, dass zum einen die beiden Artikel sich nicht widersprechen und zum anderen die nach den Wahlen geschlossenen Koalitionen nicht das Recht zum Vorschlag des Kandidaten für den Premierminister haben (selbst wenn diese die Mehrheit im Parlament stellen und auch wenn die vor den Wahlen geschlossenen Koalitionen in der parlamentarischen Minderheit sind). Dementsprechend sei das Recht zur Regierungsbildung ein besonderes Recht der vor den Wahlen geschlossenen Koalitionen. In dem Fall, dass der erste mandatierte Kandidat nicht zum Premierminister gewählt wird, ist es die Pflicht des Präsidenten der Republik, einen anderen Kandidaten nach Absprache mit den parlamentarischen Parteien und Koalitionen vorzuschlagen. Der Präsident könnte derselben Partei oder Koalition einen zweiten Versuch zur Regierungsbildung, durch einen anderen Kandidaten, ermöglichen²¹.

2. Das Problem der größten Fraktion (VerfGE Nr. KO119/14)

Die Juniwahlen des Jahres 2014 waren ein unerwarteter Rückschlag für die seit 2007 regierende Partei PDK. Da sie zusammen mit den anderen verbündeten Parteien als eine vor den Wahlen geschlossene Koalition nur 30% der Stimmen errang, wurde die Regierungsbildung ihrerseits ohne die Unterstützung einer anderen albanischen Partei oder Koalition verhindert²².

²⁰ Zitiert nach dem Bericht der Nachrichtenagentur Lajmi: <http://lajmi.net/pallaska-presidentja-skishte-rruge-tjeter-pervec-sqarimit-ne-kushtetuese/>, zuletzt abgerufen am 05.01.2019.

²¹ VerfGE KO 103/14 vom 01. Juli 2014.

²² Im Rahmen der Regierungsbildung muss jeder Premierministerkandidat auf die reservierten Plätze für die ethnischen Minderheiten, welche mindestens 20 Sitze im Parlament haben, achten. Aus diesem Grund würde eine Partei oder Koalition, die nach den Wahlen 41 Plätze im Parlament erringt, in der Lage sein, die Regierung nur mit den Minderheiten zu bilden.

Um die Situation noch schwerer zu machen, hatten – wie bereits erwähnt – drei der vier Koalitionsmitglieder der VLAN-Koalition (LDK, AAK und NK) eine gemeinsame Fraktion gründet. Die LAN-Fraktion wurde von dem Parlamentssprecher der vorherigen Legislaturperiode (so wie es die Vorschriften vorsehen) anerkannt und bestand aus 47 Abgeordneten²³. Somit stellte Sie die größte Fraktion des Parlaments dar und hatte damit auch der Hoffnung der PDK, den Parlamentssprecher stellen zu können, ein Ende gesetzt.

Verfassungsgemäß berief die Präsidentin Kosovos die erste (konstituierende) Sitzung des neugewählten Parlaments für den 17. Juli 2014 ein. Die Sitzung wurde von der ältesten Abgeordneten Flora Brovina (PDK) geleitet, die, nachdem die Mandate der Abgeordneten durch die Ad-Hoc-Kommission bestätigt wurden²⁴, die Entscheidungen der Parlamentspräsidentenschaft bezüglich der Gründung und Eintragung der Fraktionen nicht beachtete. Nach den Vorschriften hätte der Parlamentssprecher von der größten Fraktion vorgeschlagen werden müssen. Sie aber verlangte von dem Vertreter der PDK (die lediglich die zweitgrößte Fraktion darstellte), einen Kandidaten für diesen Posten vorzuschlagen. Aus diesem Grund verließ der Rest der Abgeordneten den Saal, weshalb die Sitzung wegen Unterschreiten des Anwesenheitsquorums für beendet erklärt werden musste. Nachdem dann auch die PDK den Saal verlassen hatte, kehrten die anderen Abgeordneten in den Saal zurück und wählten den Kandidat der VLAN-Koalition zum Sprecher des Parlaments.

Am 18. Juli 2014 legten 30 Abgeordnete der PDK beim Verfassungsgericht Beschwerde ein. Nach einem Monat entschied das Gericht und erklärte die Wahl des Parlamentssprechers für verfassungswidrig, weil der Kandidat nicht – so die überraschende Ansicht des Gerichts – von der größten Fraktion vorgeschlagen wurde. Der Mehrheit der Richter nach können sich (jedenfalls) in der konstituierenden Sitzung des Parlamentes die Fraktionen (nur) entsprechend der erzielten Wahlergebnisse bilden. Genauer gesagt, dem Gericht zufolge sind die Abgeordneten in der ersten Parlamentssitzung nach den Wahlen ge-

zwungen, eine Fraktion zu gründen, die sich ausschließlich aus Mitgliedern der Partei oder der Koalition zusammensetzt, unter deren Namen sie an den Wahlen teilgenommen haben. Nach der Wahl des Parlamentspräsidentiums können dann neue Fraktionen gegründet werden oder Abgeordnete aus der Fraktion austreten²⁵.

V. Kritik an den Verfassungsgerichtsentscheidungen

Diese beiden Entscheidungen des kosovarischen Verfassungsgerichtes sind die in der Öffentlichkeit und der Politik meist kritisierten. Die Verfassungsrechtswissenschaft hat in den letzten Jahren in Kosovo zunehmend an Bedeutung verloren. Dies auch deshalb, weil die kosovarischen Akademiker eine immer indifferente Rolle eingenommen haben. Damit erklärt sich auch, dass bis jetzt nicht ein einziger wissenschaftlicher Beitrag zu diesem immer noch in der Gesellschaft aktuellen Thema veröffentlicht worden ist.

Eine mögliche Ursache für diese befremdende Enthaltensamkeit und übergroße Zurückhaltung der Verfassungsrechtswissenschaft, die eine kritische Begleitung der Justiz scheut, kann auch in einem Mangel an professioneller Aufklärung und Ausbildung gesehen werden²⁶. Zwar scheinen auch die meisten Juristen in Kosovo der Ansicht zu sein, dass das Gericht zu einem verfehlten Ergebnis gekommen ist. Jedoch werden diese Diskussionen nicht wissenschaftlich und insbesondere nicht wissenschaftsöffentlich geführt, sondern in privaten Kreisen oder nur oberflächlich in den Medien erwähnt.

Gleichwohl gilt es Kritik zu üben. Für eine Einordnung und juristische Bewertung der Entscheidungen des Verfassungsgerichts sind mehrere Umstände von Bedeutung: die Frage der Zulässigkeit der Beschwerden, die Auslegungsmethoden, durch die das Gericht zu diesen Ergebnissen gekommen ist, sowie die Reihenfolge, in der die Anträge dem Gericht vorgelegt und in der sie entschieden wurden. Denn zuerst entschied das Gericht über die Verfassungsmäßigkeit der Regierungsbildung. In diesem Beschluss hatte das Gericht auch den Begriff „größte Fraktion“ ausgelegt, und zwar zugunsten der PDK, die diesen Beschluss dann auch als „legalen Grund“ für eine Blockade des Parlaments wertete.

²³ Nachdem die Zentrale Wahlkommission die endgültigen Ergebnisse der Wahlen zertifiziert hat, wird unter Leitung des Parlamentssprechers der vorherigen Wahlperiode das Verfahren zur Vorbereitung der konstitutiven Sitzung geführt. Die neuen Abgeordneten registrieren sich bei der Verwaltung des Parlaments. Sie bekommen von der Verwaltung auch ein besonderes Formular, in welchem sie die Zugehörigkeit zu einer Fraktion erklären müssen.

²⁴ Zu diesem bemerkenswerten Verfahren siehe noch unten, V.

²⁵ VerfGE KO 119/14 vom 26. August 2014.

²⁶ Die Juristenausbildung in Kosovo leidet an Qualitätsmangeln seit Anfang der 90'er Jahre. Vor allem die Ausbildung im Bereich des Verfassungsrechts ist aufgrund der politischen Ereignisse der letzten 30 Jahre besonders davon betroffen.

1. Zulässigkeit der Beschwerden

Der Zuständigkeitsbereich des Verfassungsgerichts sowie die Beschwerdefähigkeit der Institutionen und Individuen wurde oben bereits dargestellt. Im Zusammenhang mit den beiden hier in Rede stehenden Entscheidungen sind die Regelungen zur Beschwerdefähigkeit des Präsidenten sowie des Parlamentes von Interesse.

a) Zulässigkeit von „Verfassungsfragen“

Auch wenn weder die Verfassung noch das einfache Recht Vergleichbares vorsieht (dazu schon oben), sind Vorlagen des Präsidenten der Republik oder der Regierung mit dem Ziel, ein Rechtsgutachten durch das Verfassungsgericht Kosovos einzuholen, unter dem Terminus „Verfassungsfragen“ (*albanisch: pyetje kushtetuese*) bekannt²⁷. Im Jahre 2018 hat das Verfassungsgericht in einer Entscheidung²⁸ die fehlende Beschwerdefähigkeit des Präsidenten festgestellt. Das Gericht führte aus, dass es zu Beginn der Verfassungsgerichtsbarkeit nötig war, die Bedeutung der Verfassungsnormen für die politischen Institutionen auszulegen, weshalb die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zu dieser Zeit nicht beachtet wurden. Nach nunmehr zehnjähriger Existenz der Republik Kosovo hätten sich die Umstände geändert und das Gericht sollte das Staatsoberhaupt nicht mehr „beraten“. Mit anderen Worten: Das Gericht räumte eine bis dato gegebene verfassungswidrige Entscheidungspraxis ein.

Die Entscheidung über das Recht zur Regierungsbildung und zum Vorschlag des Premierministerkandidaten hätte daher gar nicht ergehen dürfen.

b) Zulässigkeit der abstrakten Normenkontrolle

Das Recht der Abgeordneten, eine Beschwerde gegen Entscheidungen oder Handlungen des Parlamentes einzulegen, ist in Art. 113 Abs. 5 der Verfassung Kosovos vorgesehen, so dass nichts gegen die Zulässigkeit der Beschwerde der PDK gegen die Wahl Isa Mustafas zum Präsidenten des Parlamentes als Kandidat der LAN-Fraktion spricht.

2. Struktur der Entscheidungen des kosovarischen Verfassungsgerichts sowie die angewendeten Auslegungsmethoden

Das internationalisierte Verfassungsrecht und Verfassungsgericht Kosovos orientiert sich sehr stark an der Europäischen Menschenrechtskonvention und

dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Art. 53 der Verfassung Kosovos bestimmt, dass die Grundrechte in Übereinstimmung mit den Entscheidungen des EGMR ausgelegt werden müssen. Die Richter haben diese Norm immer weiter und weiter ausgelegt. Unter dem Einfluss der internationalen Richter und Rechtsberater, die beim Verfassungsgericht tätig waren, hat dieser Artikel der kosovarischen Verfassung eine inhaltliche Aufladung erfahren, wonach der EGMR nicht nur für die Auslegung der Grundrechte und Freiheiten als Vorbild gilt, sondern auch für die gesamte Arbeit, Organisation und jedes Verfahren des Gerichtes.

Die Struktur der Entscheidungen des Gerichtes entspricht der des EGMR. In jeder Entscheidung des Verfassungsgerichts wird auf die Rechtsprechung des EGMR hingewiesen. Die Zulässigkeitskriterien des EGMR werden auch in Fällen oder Verfahren, die gar nichts mit Menschenrechten zu tun haben, angewendet.²⁹ In den Entscheidungen des Verfassungsgerichts fällt auf, dass der größte Teil der Entscheidung aus Zitierungen besteht. In welchem Zusammenhang die zitierten Gerichtsentscheidungen, Verfassungsnormen oder Gesetzesteile mit dem konkreten Fall, in dem sie zur Anwendung gelangen, stehen sollen, wird hingegen nicht begründet. Das Gericht findet bei der inhaltlichen Prüfung einer Beschwerde stets mit wenigen Erklärungen zum Ergebnis³⁰.

Dies ist auch in den beiden hier näher beleuchteten Verfahren betreffend die Fraktions- und Regierungsbildung der Fall. Die inhaltliche Begründung der Entscheidungen ist sehr kurz, weil das Gericht – ähnlich wie in allen anderen Entscheidungen – nur eine intensiv-grammatikalische Auslegung anwendet. Häufig unternimmt es das Gericht sogar, die Verfassung durch Gesetze oder sogar Verordnungen auszulegen und missachtet so in eklatanter Weise die Normenhierarchie. Der Inhalt der Verfassung wird durch die bekannten Methoden der Verfassungsauslegung er-

²⁷ Als ehemaliger Mitarbeiter des Gerichtes ist der Autor mit den Begriffen sowie der besonderen Arbeitsweise des Gerichtes vertraut.

²⁸ VerfGE Nr. KO 79/18 vom 03. Dezember 2018.

²⁹ Im Fall Nr. KO 47/16 hat das Verfassungsgericht eine Beschwerde der Abgeordneten gegen die Wahl des Präsidenten Kosovos nicht zur Prüfung angenommen. Das Gericht behauptete, sie wäre „offensichtlich nicht begründet“ und deswegen könne sie nicht zur Prüfung angenommen werden. Bei näherer Betrachtung des Gerichtsbeschlusses wird aber klar, dass das Gericht sich mit allen Problemen befasst hat, weshalb die Beschlussbegründung zu dem dispositiven Teil der Entscheidung in Widerspruch steht. Mit der gleichen Begründung wurde auch die Richtervorlage im Fall Nr. KO 126/16 nicht zur Prüfung angenommen, obwohl das Gericht im Wege der konkreten Normenkontrolle die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes prüfen sollte.

³⁰ Die VerfGE KO 119/14 hat 42 Seiten. Davon handeln nur vier Seiten von der vorgelegten Beschwerde.

mittelt und bestimmt sich nicht nach dem Inhalt unterverfassungsrechtlicher Normen, die sich vielmehr ihrerseits am Maßstab der Verfassung als verfassungskonform erweisen müssen.

3. Ein folgenreicher Rechtsstreit, den es nicht hätte geben dürfen

Der Verfassung des neuen Kosovo wurde eine transformative Rolle zugeschrieben. Das Verfassungsgericht sollte Hüter dieser ungeschriebenen Aufgabe sein und die Institutionen auf dem Weg zur Bildung eines demokratischen Staates halten.

Zugrunde lag dem die Annahme, dass eine demokratienerfahrene Gesellschaft, die über fast drei Jahrzehnte keine selbständigen Institutionen hatte, mit den Herausforderungen der Funktionsweise eines Staates unter demokratischen Bedingungen nicht zu recht kommen würde. Vor diesem Hintergrund wurden drei internationale Richter an das Verfassungsgericht berufen³¹. Gut gemeint war in diesem Fall leider nicht gut gemacht, denn die berufenen internationalen Richter hatten auch selbst keinerlei Erfahrung auf dem Gebiet der Verfassungsrechtsprechung. In der Rückschau wäre es wohl vorteilhaft gewesen, das Verfassungsgericht, wie etwa in Italien nach dem Zweiten Weltkrieg³², erst nach acht bis zehn Jahren zu institutionalisieren, wenn eine neue Generation von Juristen in dem neuen Rechtssystem ausgebildet und auf diese Weise mit einem besseren Verständnis für eine demokratische Ordnung und von der Natur und dem Wesen einer Verfassungsgerichtsbarkeit ausgerüstet gewesen wäre.

Mangelndes Verständnis des Verfassungssystems Kosovos – das auch Indiz für eine bereits seit Jahren andauernde mangelnde Lernbereitschaft gelten kann – ließen die Präsidentin Kosovos und ihren Rechtsberater dann auch einen – nicht existenten – Widerspruch zwischen Art. 84 und Art. 95 der Verfassung Kosovos sehen. Dass es keinen Widerspruch zwischen den beiden Verfassungsnormen gibt, war allerdings sehr offensichtlich, wie auch das Verfassungsgericht betonte. Nach Art. 84 der Verfassung ernennt der Präsident der Republik Kosovo den Mandatierten zur Regierungsbildung nach dem Vorschlag der Partei oder Koalition, welche die Mehrheit im Parlament darstellt³³. Art. 95 Abs. 1 be-

stimmt, dass der Präsident der Republik Kosovo nach den Wahlen dem Parlament den Kandidaten für das Amt des Premierministers in Absprache mit der politischen Partei oder Koalition, die die benötigte Mehrheit zur Regierungsbildung im Parlament gewonnen hat, vorschlägt³⁴. Es handelt sich demnach um gänzlich verschiedene Sachverhalte, die geregelt sind. Ein Normkonflikt ist schlicht nicht erkennbar. Dieser Fall gilt daher auch – neben anderen – als Paradebeispiel für eine der Präsidentin Jahjaga vorgeworfene und vorzuwerfende verfassungswidrige Amtsführung³⁵. Aus Sicht der Präsidentin Kosovos und ihres Rechtsberaters stand es auch außer Frage, dass es die Aufgabe des Verfassungsgerichtes sei, jede „Verfassungsfrage“ der Präsidentin oder der Regierung zu beantworten. Hätte das Verfassungsgericht diese Fehleinschätzung nicht durch die jahrelange verfassungswidrige Praxis befördert, hätte eine stärkere Verfassungsrechtswissenschaft diesen Entwicklungen entgegengewirkt oder hätten die politischen Institutionen die Verfassung selbst ernstgenommen und ein eigenes Verständnis einer verfassungskonformen demokratischen Staatswillensbildung entwickelt, wäre es möglicherweise nicht zu der momentanen Regierungskrise gekommen. Denn der Verlauf der konstitutiven Parlamentssitzung und die seither bestehenden Probleme der Regierungsbildung wurden von der – verfassungswidrig beantragten und ergangenen – Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Regierungsbildung, in der auch die Voraussetzungen der Fraktionsgründung ausgelegt wurden, vorbestimmt.

In der Öffentlichkeit in Kosovo steht die Regierungsbildung immer wieder in der Diskussion. Aufgrund der unstabilen Regierungskoalitionen hat seit 2007 kein Premierminister sein Amt bis zum Ende ausgeübt. Immer wieder kommt es zu Misstrauensvoten, die von der PDK eingeführt wurden, um den Koalitionspartner zu wechseln. Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts haben dazu geführt, dass sie als Partei, die in den Wahlen zwar die meisten Stimmen erhalten hat, aber selbst nicht in der Lage ist, Regierungsmehrheiten zu bilden, gleichwohl in der Lage ist, das Parlament und die Regierungsbildung zu blockieren. Diesen Zustand gab es nicht nur nach den Wahlen im Jahre 2014, sondern auch nach den

³¹ Art. 152 a.F. der Verfassung.

³² Gianlucca Gentili, *Concrete Control of Constitutionality in Italy*, in: Co.Co.A., *A Summer School on Comparative Interpretation of European Constitutional Jurisprudence* 3rd Edition (2008), S. 3.

³³ Albanische Fassung: „*Cakton mandatarin për formimin e Qeverisë, pas propozimit të partisë politike ose të koalicionit,*

që përbën shumicën e Kuvendit“.

³⁴ Albanische Fassung: „*Pas zgjedhjeve, Presidenti i Republikës së Kosovës i propozon Kuvendit kandidatën për Kryeministër, në konsultim me partinë politike ose koalicionin që ka fituar shumicën e nevojshme në Kuvend për të formuar Qeverinë*“.

³⁵ <https://zeri.info/aktuale/226382/berisha-thaci-po-i-tejkalon-kompetencat-e-presidentit/>, zuletzt abgerufen am 15.01.2019.

Wahlen im Jahre 2017. Leider sieht die Verfassung keine Fristen für die Konstituierung des Parlaments vor. In seiner Entscheidung Nr. KO 119/14 urteilte das Verfassungsgericht, dass die Wahl des Präsidenten und des Präsidium unabdingbare Voraussetzung der Parlamentskonstituierung ist. Deswegen konnten nach beiden Wahlen die PDK und ihre Koalitionspartner die Konstituierung des neuen Parlaments und die Regierungsbildung mehrere Monate verhindern, und zwar jeweils bis es ihr gelang, einen neuen Koalitionspartner zu gewinnen oder auch einzelne Abgeordnete von anderen Fraktionen davon zu überzeugen, sie zu unterstützen.

Dies sind Folgen der Improvisation eines „Verfassungstreits“ und der verfassungswidrigen Prüfung dieser Beschwerde. Das Staatsoberhaupt hätte mit den im Parlament vertretenen politischen Kräften in Dialog treten sollen, um auf politischer Ebene die Kräfteverhältnisse auszuloten und diejenigen mit der Regierungsbildung zu beauftragen, die über ausreichende Stimmen zur Wahl des Premierministers verfügen. Auf diese Weise hätte das Staatsoberhaupt die ihm zugeordnete verfassungsrechtliche Rolle als Vertreter des Volkes sowie Garant für das verfassungsmäßige Funktionieren der Institutionen³⁶ erfüllt.

4. Parlamentarische Demokratie und Mehrheitsprinzip

Ein wesentliches Merkmal einer parlamentarischen Verfassungsordnung ist die Unterscheidung zwischen den außerhalb des Parlamentes agierenden politischen Parteien und den im Parlament vorhandenen Fraktionen, die als Repräsentanten des Volkes unmittelbar an der Staatswillensbildung beteiligt sind. Wie in Deutschland ist auch in Kosovo eine Wahlhürde in Gestalt einer Sperrklausel vorgesehen, so dass nicht alle politischen Strömungen auch im Parlament vertreten sind.

Die Verfassung Kosovos legt besonderen Wert auf die Gewährleistung der Gründungs- und Betätigungsfreiheit der politischen Parteien. Die Fraktionen werden ausdrücklich nur in Art. 67 Abs. 3 der Verfassung erwähnt, wonach der Präsident von der größten Fraktion zur Wahl vorgeschlagen wird. Die Verfassung geht in ihren Bestimmungen zu Aufbau und Funktionen der Staatsorgane eindeutig von einer klaren Trennung zwischen den im gesellschaftlichen Bereich agierenden politischen Parteien und den sich nach den Wahlen im Parlament konstituierenden Fraktionen aus.

Indem das Verfassungsgericht entschieden hat, dass die Abgeordneten gezwungen sind, sich in der konstituierenden Sitzung des Parlamentes ausschließlich mit Abgeordneten zu einer Fraktion zusammenzuschließen, die derselben Partei, Koalition oder gemeinsamen Liste angehören, unter der sie an den Wahlen teilgenommen haben, schränkt das freie Mandat der Abgeordneten in erheblichem Maße ein. Die Abgeordneten sollen – so will es die Verfassung – frei sein, auch darin, eine Fraktion zu bilden. Denn die Fraktion wird als eine Union der Abgeordneten bezeichnet und nicht als Spiegelung der politischen Parteien, Koalitionen oder Listen, die an der Wahl teilgenommen haben. Die Verfassungsgeber haben ausdrücklich und gewollt einen Unterschied zwischen der politischen Partei, die in der Wahl die meisten Stimmen erringt, und der größten Parlamentsfraktion gemacht. Dies betont auch der amerikanische Richter des Verfassungsgerichts Robert Carolan in seinem Sondervotum zu der Entscheidung³⁷.

Dieser Unterschied findet auch im Verfahren der Parlamentskonstituierung seinen Ausdruck. Die Abgeordneten erhalten nach ihrer Wahl ein Formular, in dem sie die Angehörigkeit zur Fraktion angeben müssen. Die Fraktionen werden vom Parlamentsprecher der vorherigen Legislaturperiode registriert und dann in der konstituierenden Sitzung des (neuen) Parlamentes offiziell, nach der Vereidigung der Abgeordneten, bekannt gegeben.³⁸

Dass (nur) in der konstituierenden Sitzung des Parlamentes die Fraktionsbildung anderen Regeln folgt – nach der Verfassungsgerichtsentscheidung sogar folgen muss – als in den späteren Parlamentssitzungen, widerspricht Sinn und Zweck wie auch Systematik der Verfassung, die eine parlamentarische Demokratie gewährleistet, in der die Abgeordneten von Anfang an frei sind in ihren Entscheidungen, auch in der Frage der Zusammenarbeit mit anderen Abgeordneten, und nicht erst, nachdem die konstituierende Sitzung – zu welchem Zeitpunkt auch immer – stattgefunden hat. Lediglich durch eine intensiv-grammatikalische, unsystematische und isolierte Auslegung nicht nur einzelner Verfassungsartikel, sondern gar einzelner Worte eines Artikels, ist das Verfassungsgericht zu einem anderen Ergebnis gekommen, das den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie der Republik Kosovo widerspricht.

³⁷ Dissens des Richters Robert Carolan im Fall Nr. Ko119/14.

³⁸ Nach dem Protokoll der Konstituierenden Parlamentssitzung vom 17. Juli 2014 stand die Bekanntgabe über die Gründung der Fraktionen vor der Wahl des Parlamentsprechers, s. http://www.kuvendikosoves.org/com_mon/docs/proc/trans_s_2014_07_17_10_5652_al.pdf, zuletzt abgerufen am 28.02.2019.

³⁶ Art. 84 Abs. 1 und 2 der Verfassung.

Grundsätzlich ist das Mehrheitsprinzip ein charakteristisches Merkmal einer jeden Demokratie, welche die Stimmengleichheit inhaltlich gewährleisten muss³⁹. Denn es ist der Demokratiedanke der Gleichheit der Stimmen die den demokratischen Staat begründet⁴⁰. In diesem Sinne können nur die im Parlament vertretenen politischen Kräfte bei der Verwirklichung des Mehrheitsprinzips mitwirken. Das Gericht hat eine freie Mehrheitsbildung durch seine Beschlüsse aber verhindert, indem es die tatsächlich vorhandenen Mehrheitsverhältnisse ignoriert und die parlamentarische Gestaltungsmacht in der grundlegenden Frage der Parlamentskonstituierung in die Hände einer nicht mehrheitsfähigen Minderheit gelegt hat.

Das Verfassungsgericht hat folglich durch beide hier näher betrachteten Beschlüsse das parlamentarische Verfassungssystem Kosovos beschädigt und wurde so zu einem Hindernis für die Verwirklichung der parlamentarischen Demokratie.

VI. Fazit und Ausblick

Verfassungsgerichte wurden geschaffen, um verfassungsrechtliche Fragen zu lösen und nicht, um aktiv Politik zu betreiben. In Kosovo kommt es aber – nicht nur in den hier behandelten Verfahren – immer wieder vor, dass Verfassungsorgane das Gericht anrufen, um sich ihrer eigenen Verantwortung zu entledigen oder das Gericht als Mittel zur Erreichung der politischen Ziele zu benutzen.

Wie an den Beispielsfällen aufgezeigt, liegt der Tätigkeit des Verfassungsgerichts ein falsches Verständnis der eigenen Rolle zugrunde. Das wenngleich noch vergleichsweise junge Gericht ist derzeit wegen beider Verfahren nahezu einhelliger Kritik ausgesetzt.

Zum einen ist der Präsident nicht befugt für jede behauptete verfassungsrechtliche Unklarheit eine Beschwerde beim Verfassungsgericht einzulegen, zum anderen ist auch das Gericht nicht zuständig, Beschwerden des Präsidenten, die nicht im Einklang mit Art. 113 der Verfassung eingereicht wurden, zur Prüfung anzunehmen.

Zudem ist das Verfassungsgericht Kosovos zu undemokratischen Ergebnissen gekommen, denn durch seine Verfassungsauslegung ist eine Situation entstanden, in der nach Wahlen die Parlamentskonstituierung für längere Zeit verzögert werden kann und wird.

Es war und ist nicht umstritten, ob (nur) die größte Parlamentsfraktion das Recht hat den Kandidaten zur Wahl des Parlamentssprechers vorzuschlagen. Es ist aber undemokratisch und entspricht nicht den Grundsätzen einer parlamentarischen Demokratie, zu behaupten, dass sich Abgeordnete erst nach der Wahl eines Präsidiums frei zu Fraktionen zusammenschließen können, während es bis dahin für die Fraktionsbildung nur darauf ankommt, mit welcher Partei-, Koalitions- oder Listenzugehörigkeit der Abgeordnete kandidiert hat. Angesichts der Möglichkeit, vor der Wahl Koalitionen oder Listenvereinigungen einzugehen, stellt diese Beschränkung der Fraktionsgründungsfreiheit eine nicht zu rechtfertigende Einschränkung des freien Mandats der Abgeordneten dar. Denn es kann vorkommen, dass Koalitionen zwar bis zu den Wahlen halten, aber schon vor der konstituierenden Sitzung wieder scheitern⁴¹. Es ist zwar durchaus im Interesse der Arbeitsfähigkeit des Parlamentes, den Beitritt zu einer Fraktion von ideologischen, politischen und programmatischen Übereinstimmungen der Abgeordneten abhängig zu machen, gerade im Falle der Republik Kosovo zeigen sich diese aber nicht und vor allem nicht ausschließlich in der gleichen Partei-, Koalitions- oder Listenzugehörigkeit vor der Wahl. Abgeordnete können nicht gezwungen werden, gegen ihren Willen Fraktionen zu bilden, und in der Frage der Fraktionsbildung ist es ihrer durch die Wahl vermittelten freien Entscheidung überlassen, mit welchen anderen Abgeordneten sie sich zu arbeitsfähigen Fraktionen zusammenfinden können und wollen.

Auch die Regierungsbildung ist allein dem Parlament überantwortet. Deswegen kann es für die Regierungsbildung ausschließlich darauf ankommen, welche Partei oder Koalition die Mehrheit im Parlament stellt, das heißt, über 50%+1 der Stimmen⁴² im Parlament verfügt. Nicht maßgeblich ist demgegenüber, welche Partei oder vor der Wahl formierte Koalition oder Listenvereinigung die meisten Stimmen bei den Wahlen gewinnen konnte. Die Regierungsbildung wird unter den im Parlament vertretenen Parteien oder Koalitionen verhandelt und kann nicht vor den Wahlen stattfinden. Es ist Aufgabe des Staatsoberhauptes, in Fällen einer politischen Krise der Politik Lösungswege aufzuzeigen, nicht weitere Probleme zu verursachen.

³⁹ Arthur F. Utz, *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie*, in: ARSP: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie/Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy (1987), S. 526.

⁴⁰ Christoph Gusy, *Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat*, in: *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie* (1984), S. 66.

⁴¹ Wolfgang Ismayr, *Der Deutsche Bundestag: Funktionen-Wilensbildung-Reformansätze* (1992), S.84

⁴² Dazu zählt auch die Unterstützung der Abgeordneten, die ethnische Minderheiten vertreten.

In den hier dargestellten Fällen lag es auf der Hand, dass dem Verfassungsgericht kein verfassungsrechtlicher Streit vorgelegt wurde, sondern es darum ging, mithilfe des Gerichtes ein bestimmtes politisches Ziel zu erreichen. Es ist aber nicht Aufgabe eines Verfassungsgerichtes, sich an politischen Auseinandersetzungen, Richtungsstreitigkeiten und/oder Machtkämpfen zu beteiligen. Ihm obliegt es, die verfassungsrechtliche Ordnung zu garantieren. Leider zeichnet die jüngste Entwicklung ein Bild, das befürchten lässt, dass das Verfassungsgericht diese Rolle und Funktion auch in der nahen Zukunft nicht erfüllen wird. Die widersprüchliche Rechtsprechung des Gerichts in Fällen, über die politischer Einfluss ausgeübt wird, und die Wahl der neuen Richter im Jahre 2018⁴³ geben Anlass zu der Besorgnis, dass das kosovarische Verfassungsgericht dauerhaft als politischer Faktor installiert wird.

⁴³ Die neu gewählten Richter lösen seit 2018 die bisher am Gericht tätigen internationalen Richter ab. Das Verfassungsgericht ist daher künftig nur von kosovarischen Richtern besetzt. Diese haben allerdings, wie zuvor schon die internationalen Richter, keine Ausbildung und auch keine Erfahrungen auf dem Gebiet des Verfassungsrechts, insbesondere mangelt es am Verfassungsgericht an Expertise in dem für die Demokratieentwicklung so maßgeblichen Bereich des Staatsorganisationsrechts.