

# Ivan Vuković, Filip Milačić

## Die Verfassung Montenegros

### I. Einleitung

Der sogenannte „Yugoslav exceptionalism“ hat nicht nur als das entscheidende Argument für die Behauptung gedient, dass sich die post-kommunistischen Transitionen nicht mit den demokratischen Transitionen in Südeuropa und Lateinamerika vergleichen lassen.<sup>1</sup> Es hat auch zum Ausschluss der ehemaligen jugoslawischen Teilstaaten aus vielen Studien geführt, die sich mit Fällen innerhalb der Welt der post-kommunistischen Länder beschäftigten.<sup>2</sup> Besonders interessant und noch dazu am meisten vernachlässigt und unerforscht erscheint das Beispiel Montenegros. Montenegro ist die einzige ehemalige jugoslawische Republik, in der der Systemwechsel nicht direkt durch den Krieg geprägt wurde (das Gebiet war kein Kriegsschauplatz). Diese Tatsache gewinnt an Bedeutung, wenn man weiß, dass alle Nationen, die im Rest Jugoslawiens den Krieg gegeneinander geführt haben, in Montenegro friedlich nebeneinander leben: Montenegriner, Serben, Bosniaken-Muslime, Albaner und Kroaten. Daher gilt das Land als – leider – einziges Beispiel dafür, dass eine multi-kulturelle, -ethnische und -religiöse Gesellschaft auf dem Balkan nicht nur unter einem autoritären oder totalitären Regime möglich ist. Dieser Erfolg ist nicht zuletzt auf die Art und Weise der Verfassungsgebung und Institutionalisierung zurückzuführen.

### II. Ein-Parteien-Verfassungsgebung

Obwohl die Identitätsfragen den politischen Diskurs dominierten und *Miloševićs* Verbündete auf der nationalistischen pro-serbischen (jugoslawischen) Plattform die ersten Wahlen klar gewannen, war die Lage in Montenegro im Vergleich zu anderen ehemaligen jugoslawischen Republiken, wie zum Beispiel Kroatien und Serbien, etwas anders.<sup>3</sup> Dieses Land war weder durch eine starke ethno-nationalistische Mobilisierung noch durch einen starken Führer geprägt. Aufgrund der ambivalenten Haltung der Mehrheit der montenegrinischen Bevölkerung gegenüber ihrer Identität – die umstrittene Frage, was Montenegriner seien: eine separate Nation oder ein Teil vom Serbentum? – war weder eine starke pro-serbische noch eine starke pro-montenegrinische ethno-nationalistische Mobilisierung in Montenegro politisch opportun.

Die ambivalente Haltung ist vor allem bei den Volkszählungen sichtbar. Während sich 1991 61,86 % der Bevölkerung als Montenegriner und 9,34 % als Serben aussprachen, reduzierte sich der Anteil der Montenegriner bei der Volkszählung von 2003 auf 43,16 % und der Anteil der Serben stieg auf 31,99 %. Bei der letzten Volkszählung von 2011 stieg der Anteil der Montenegriner auf 44,98 %, während sich der Anteil der Serben auf 28,73 % reduzierte. Da seit 1990 durch Migration der orthodoxe Bevölkerungs-

---

<sup>1</sup> V. Bunce, Paper Curtains and Paper Tigers, *Slavic Studies* 54 4/1995, S. 987.

<sup>2</sup> J. Linz/A. Stepan, Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America and post-communist Europe, Baltimore 1996, S. xvii; J. Elster/C. Offe/U. K. Preuß, Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea, Cambridge 1998, S. 7.

<sup>3</sup> Der Bund der Kommunisten Montenegros erhielt 56,2 % der Stimmen oder 83 aus 125 Parlamentssitzen, was das beste Ergebnis unter den Parteien war, die bei den ersten Mehrparteienwahlen in den Republiken des sozialistischen Jugoslawiens triumphierten. Momir Bulatović, der Kandidat des Bundes, erhielt bei den Präsidentenwahlen im zweiten Wahlgang 76,1 %.

anteil nur um fünf Prozent wuchs<sup>4</sup>, ist dies als die Veränderung der selbst erklärten Identität innerhalb derselben Population zu erklären.

Diese Polarisierung von Pro-Montenegrinisch gegen Pro-Serbisch prägt seit mehr als einhundert Jahren die Gesellschaft Montenegros und keine Seite konnte sich dauerhaft durchsetzen.<sup>5</sup> Während 1918 mit dem Anschluss an Serbien die pro-serbische Option gewann, bekam 1945 Montenegro unter dem Kommunismus seine Eigenständigkeit zurück, womit die pro-montenegrinische Option gewann. Während sich 1989 die pro-serbische Option wieder durchsetzte, entschied sich 2006 im Referendum die Mehrheit der montenegrinischen Bevölkerung für die Unabhängigkeit des Landes. Der wichtigste Unterschied zwischen Montenegro einerseits und Serbien und Kroatien andererseits lag genau darin, dass das Problem der Nationalstaatsbildung in Montenegro eine Spaltung innerhalb der orthodoxen Mehrheitsbevölkerung und nicht einen Konflikt zwischen Mehrheitsnation und Minderheiten verursachte. Im Fall Montenegros ging es dabei um die Frage, ob das Land unabhängig sein oder mit Serbien einen neuen Staat schaffen sollte und ob die Nationsbildung eine dominante montenegrinische (bürgerliche) oder serbische Komponente besitzen soll. Dies spiegelte sich wesentlich in der Verfassungsgebung wider.

Die erste Verfassung Montenegros wurde am 12.10.1992 vom montenegrinischen Parlament verabschiedet, allerdings wurde sie durch kein Referendum bestätigt. Die Verfassungsgebung war nicht das Ergebnis einer breiten Verfassungsdiskussion, sondern wurde von der dominanten montenegrinischen Partei, dem Bund der Kommunisten (SKCG), 1991 umbenannt in DPS (Demokratische Partei der Sozialisten), ausgearbeitet, die über die absolute Mehrheit im Parlament verfügte. Die DPS hatte somit die absolute Kontrolle über die Verfassungsgebung und die Institutionenbildung, weswegen für Montenegro gilt, dass es keinen Konsens zwischen den Eliten über die Spielregeln gab. Die geringere Intensität ethno-nationalistischer Mobilisierung in Montenegro verringerte jedoch die Ausprägung des Verfassungsnationalismus im Vergleich zu anderen ehemaligen Republiken Jugoslawiens. Montenegro wurde in der neuen Verfassung nicht als ethnischer Nationalstaat definiert, sondern in der Präambel war von „Bürgern Montenegros“ die Rede. Der Verfassungsnationalismus war nur an einer Stelle sichtbar. In der Präambel betont die Verfassung von 1992 ein „historisches Recht des montenegrinischen Volkes auf einen eigenen Staat, das in einem Jahrhunderte alten Kampf für die Freiheit erworben wurde“. Die Verfassung garantierte den Minderheiten den Schutz ihrer nationalen, ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität<sup>6</sup> sowie das Recht zur Verwendung nationaler Symbole<sup>7</sup>, ihrer Sprache und ihres Alphabets.<sup>8</sup>

Eine im Vergleich zu anderen ehemaligen Republiken Jugoslawiens unterschiedliche Behandlung der Minderheiten bestätigt ebenso ein Sonderdokument über die Lage der Minderheiten vom September 1997. Das Dokument wurde von allen Parlamentsparteien ratifiziert und verwendete die neue Bezeichnung „manjinski narodi“ (Minderheitsnatio-

<sup>4</sup> F. Bieber/J. Winterhagen, Erst der Staat – dann die Nation: Staats- und Nationsbildung in Montenegro, Südosteuropa 57 1|2009, S. 15.

<sup>5</sup> Ž. Andrijašević, Ideja države, Portal Analitika, <http://www.portalanalitika.me/drustvo/tema/133946-ideja-drave>, 24.02.2014.

<sup>6</sup> Artikel 67 der Verfassung Montenegros von 1992.

<sup>7</sup> Art. 69.

<sup>8</sup> Art. 9.

nen), um zu betonen, dass drei Gruppen (Bosniaken-Muslime, Kroaten und Albaner) in Teilen des montenegrinischen Territoriums autochthon sind.<sup>9</sup>

Es kann daher konstatiert werden, dass die geringere Intensität ethno-nationalistischer Mobilisierung in Montenegro die Ausprägung des Verfassungsnationalismus verringerte. Diese Verfassung befürwortete jedoch eine pro-serbische Nationsbildung: Die neue montenegrinische Flagge war die rot-blau-weiße Trobojka, und nur eine Farbnuance (das montenegrinische Blau war heller) unterschied sie von der serbischen; in der Verfassung wurde die Sprache als Serbisch in der ijekavischen Variante bezeichnet.<sup>10</sup> Die spätere Änderung dieser Symbole während der Phase der Konsolidierung der Demokratie führte zum heftigen Streit über Identitätsfragen und zur tiefen Ethnifizierung des Parteiensystems.

Darüber hinaus sah die Verfassung in Montenegro ein Regierungssystem vor, in dem der Präsident direkt gewählt wurde und das als premier-präsidentiell<sup>11</sup> zu bezeichnen war. Die wichtigsten Amtsbefugnisse des Präsidenten waren die Ernennung des Ministerpräsidenten (nach Konsultationen mit den parlamentarischen Parteien), die Proklamation von Gesetzen (mit suspensivem Vetorecht) und die Auflösung des Parlaments bei einem begründeten Vorschlag der Regierung.<sup>12</sup> Er konnte allerdings weder die Regierung noch die einzelnen Minister entlassen. Die schwächere institutionelle Position des Präsidenten in Montenegro und seine im Vergleich zu den Präsidenten in Serbien und Kroatien stärker untergeordnete Rolle im politischen System ist mit der geringeren Intensität der ethno-nationalistischen und ethnoradikalen Ideologie zu erklären. „In Serbien und Kroatien wollten die Massen einen Führer, in Montenegro nicht“, wie es der erste Präsident Montenegros, *Momir Bulatović*, behauptet.<sup>13</sup> Das politische System entwickelte sich daher nicht in eine Richtung, die nur zwei relevante politische Akteure kennt (Führer und die Massen bzw. die Mehrheitsnation) und die somit die nationalen Minderheiten ausschließt. Mit anderen Worten: Montenegro war nicht in dem Maße wie Serbien oder Kroatien durch ethno-nationalistische Mobilisierung geprägt. Es entstand somit kein Bedarf an starken Persönlichkeiten mit unantastbarer Autorität, weswegen kein Kult um einen montenegrinischen Politiker geschaffen wurde, der die plebiszitäre Legitimation genossen hätte. Im Gegensatz zu Kroatien und Serbien, wo das Problem der Nationalstaatsbildung Verhältnisse schuf, die nur zwei Akteure kannten, spielte in Montenegro die Partei die wichtigste Rolle und war für die Entstehung des Hybridregimes verantwortlich.

Im Zentrum des montenegrinischen Systems war kein omnipotenter charismatischer Führer, sondern „eine für montenegrinische Verhältnisse große autoritäre Partei“.<sup>14</sup> Im Gegensatz zu Serbien und Kroatien, wo *Milošević* und *Tudjman* viel mehr Stimmen als ihre Partei auf sich vereinen konnten, war dies in Montenegro nicht der Fall.<sup>15</sup> Es waren

<sup>9</sup> F. Šišteš/B. Dimitrova, National minorities in Montenegro after the break-up of Yugoslavia, in: F. Bieber (Hrsg.), *Montenegro in Transition: Problems of Identity and Statehood*, Baden-Baden 2003, S. 160.

<sup>10</sup> Art. 9.

<sup>11</sup> M. C. Shugart/J. M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge 2003.

<sup>12</sup> Art. 88.

<sup>13</sup> Interview mit dem Autor (*Filip Milačić*), Podgorica, Juli 2014.

<sup>14</sup> S. Darmanović, Duga tranzicija u Crnoj Gori- od polu-kompetitivnih izbora da izborne demokratije, in: V. Pavičević/S. Darmanović/O. Komar/Z. Vujović (Hrsg.), *Izbori i Izborne Zakonodavstvo u Crnoj Gori 1990–2006*, Podgorica 2007, S. 85.

<sup>15</sup> Bei den Parlamentswahlen 1990 gewann die Partei 1 034 Stimmen mehr als ihr Präsidentschaftskandidat und Vorsitzender. Zwei Jahre später war die Differenz bezüglich der Stimmen noch größer zu-

auch in Montenegro alle Institutionen gleichgeschaltet und das Land wurde durch einen intransparenten politischen Entscheidungsprozess geprägt, der sich aus den formalen Institutionen in informale Personenkreise (Spitzenfunktionäre der Partei) verlagerte, jedoch mit der Partei und nicht mit dem Führer im Zentrum des Systems. Die Führung der DPS ist in diesen Jahren als oligarchisch zu kennzeichnen, in der „a limited coalition of people tend to exercise disproportionate share of influence over a group's collective decisions“, wobei „the titular head of the organization may be [ . . . ] more powerful than any of his colleagues, but they collectively are significantly more influential than he is“. <sup>16</sup> Momir Bulatović, Vorsitzender der Partei, war eher primus inter pares als unumstrittener Führer. <sup>17</sup> Die anderen zwei Führer waren die zwei Stellvertreter, der damalige Ministerpräsident Milo Đukanović und der damalige (ab 1994) Parlamentspräsident Svetozar Marović. <sup>18</sup> Ein solches Funktionieren der Partei und des Staates verglich Darmanović mit Aristoteles' Definition von Oligarchie und der Herrschaft der Wenigen in der Nikomachischen Ethik, die mit dem Kampf zwischen den Parteioligarchen endet. <sup>19</sup>

Die DPS funktionierte also auf oligarchischer Basis, was durch folgende Faktoren gekennzeichnet war: unkontrollierte Macht; „Privatisierung“ des Staates; Rivalität unter den Führern und Sippen, die die Posten mit ihren loyalen Anhängern und Mitgliedern besetzen wollten; Existenz konzeptioneller Differenzen; und die Eitelkeit der Führer sowie persönliche Streitereien unter ihnen. <sup>20</sup> Diese Partei gewann mit großer Mehrheit die Wahlen von 1992 (46 von 85 Mandate) und 1996 (45 von 71), was keiner anderen ehemaligen kommunistischen Partei oder überhaupt einer Partei in Südosteuropa gelang. Somit kam es in Montenegro statt zu einer Zerstörung zur Modernisierung des alten Regimes. In diesem Sinne war Montenegro durch Kontinuität einer gewandelten Ancien-régime-Partei in hegemonialer Position geprägt. In dieser Hinsicht steht Montenegro als ein Beispiel für die ausbeuterische Rekonstruktion des Staates durch das politische Establishment, was Grzymala-Busse als den Wiederaufbau des postkommunistischen Leviathans definierte. <sup>21</sup> Das Regime, das dabei entstand, ist am besten als competitive authoritarianism zu bezeichnen. Der competitive authoritarianism unterscheidet sich insofern von der Demokratie, als der Staatsmissbrauch der Amtsinhaber mindestens eines der drei Attribute der Demokratie verletzt: freie Wahlen, breiten Schutz der bürgerlichen Freiheiten und einigermaßen gleiche Wettbewerbsbedingungen, wie der Zugang zu Ressourcen und Medien sowie der ungleiche Zugang zum Recht. <sup>22</sup>

Es lässt sich daher feststellen, dass die erste montenegrinische Verfassung zwar durch geringe „formale Legitimation“, aber nicht durch geringe soziale und politische Inklusion gekennzeichnet war. Auf die Frage, warum die Politik der DPS durch einen im Vergleich zur HDZ (Kroatischen Demokratischen Gemeinschaft) und SPS (Sozialisti-

---

gunsten der Partei (2 900). Dies ist keine geringe Differenz, da es 1990 in Montenegro 402 905 wahlberechtigte Bürger gab.

<sup>16</sup> Schonfeld, zitiert in I. Vuković, Political Dynamics of the Post-Communist Montenegro: One-Party Show, Democratization 22 1|2015, S. 81.

<sup>17</sup> V. Goati, Partije Srbije i Crne Gore u političkim borbama od 1990. do 2000, Bar 2000, S. 156.

<sup>18</sup> Der Volksmund nannte diese Führungstroika „jung, schön und schlau“.

<sup>19</sup> S. Darmanović, The Peculiarities of Transition in Serbia and Montenegro, in: D. Vujadinović/L. Veljak/V. Goati/V. Pavičević (Hrsg.), Between Authoritarianism and Democracy: Serbia, Montenegro, Croatia, Bd. 1, Institutional Framework, Belgrade 2003, S. 159.

<sup>20</sup> Ebd.

<sup>21</sup> A. Grzymala-Busse, Rebuilding Leviathan: Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies, Cambridge 2007.

<sup>22</sup> S. Levitsky/L. A. Way, Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War, Cambridge 2010, S. 10.

schen Partei Serbiens) milderen Nationalismus geprägt war, gibt es sehr unterschiedliche Antworten. Während *Momir Bulatović*, ehemaliger Präsident Montenegros (1990–1997) und Vorsitzender der DPS, behauptet, dass die Führung der Partei „aus Gründen, die sich auf Demokratie beziehen, sowie mit dem Ziel den Frieden zu bewahren gezielt die inklusive Strategie verfolgte“<sup>23</sup>, betont *Andrijašević*, der ehemalige Berater des Premierministers für nationale Politik und Professor für Geschichte an der Universität Montenegro, dass sie dies „aus purem machtpolitischen Kalkül und nicht aus Überzeugung getan hatte“.<sup>24</sup> Im Gegensatz zu Serbien und Kroatien war „ein starker Nationalismus für Machterhalt in Montenegro nicht notwendig. Es war viel mehr politisch opportun, sich als moderate Kraft zwischen zwei Polen zu profilieren. Die Formel für Machteroberung war die folgende: Die Mitte besetzen, die Wähler mit rechten und linken Polen schrecken und auf diese Weise auch für die Wähler der Minderheiten attraktiv zu sein“.<sup>25</sup>

*Svetozar Marović*, damaliger stellvertretender Vorsitzender der DPS, vertritt jedoch eine mittlere Position und behauptet, dass die DPS „sowohl aus Gründen, die sich auf Demokratie beziehen, als auch aus purem machtpolitischen Kalkül diese Strategie verfolgte“ und wies auf die lange montenegrinische Tradition des Multikulturalismus hin, die schon der letzte König Montenegros, *Nikola I.* (1860–1918), förderte.<sup>26</sup> Weiterhin räumt er ein, dass die damalige Politik der Partei „sehr stark durch Pragmatismus geprägt war: Uns war es bewusst, dass *Milošević* mit Abstand der populärste Politiker in Montenegro war, sogar populärer in Montenegro als in Serbien“.<sup>27</sup> Was auch immer die Leitmaxime war, die Politik der Partei sorgte für Stabilität in turbulenten Zeiten und Montenegro ist die einzige jugoslawische Republik, die kein Kriegsschauplatz war. Es gab jedoch mehrere Vorfälle, in denen die serbischen Paramilitäreinheiten die muslimische Bevölkerung einschüchterten und vertrieben.

Die Behauptungen von *Marović* bestätigen die These von *Darmanović*, dass die DPS viel mehr eine Partei der Macht als eine ideologische Partei war.<sup>28</sup> Der Krieg und der Nationalismus waren nicht die Hauptquellen der Legitimität des Regimes wie im Falle Kroatiens und Serbiens. Die „Bedrohung für die nationale Sicherheit“ schuf jedoch eine Umgebung, in der die eindeutige Verletzung der in der Verfassung verankerten Spielregeln der Demokratie geduldet war. Die Übermacht der DPS ist somit hauptsächlich auf die Ausgestaltung des Wahlsystems zurückzuführen und dieser Aspekt der Institutionalisierung war wahrscheinlich der wichtigste für die Erhaltung des Regimes. Die damaligen Wahlen in Montenegro können als manipulierte oder als Wahlen mit nur teils freiem Wettbewerb bezeichnet werden<sup>29</sup>, da auch ohne Fälschung der Wahlergebnisse durch unlautere Praktiken der Regierung die Ergebnisse verzerrt wurden. „It would be a caricatural plagiarism of history to say that an ambience for fair elections existed during this period in Montenegro“, bestätigte der damalige stellvertretende Vorsitzende der DPS *Djukanović*<sup>30</sup>, was der andere Parteivize *Marović* auch zugibt.<sup>31</sup>

Das Wahlsystem wurde mehrfach geändert, nicht zuletzt im Interesse der regierenden Partei. Das Wahlsystem, das für die ersten Wahlen in Montenegro galt, war ein Verhält-

<sup>23</sup> Interview, Fn. 13.

<sup>24</sup> Interview mit dem Autor (*Filip Milačić*), Bar, Juli 2014.

<sup>25</sup> Ebd.

<sup>26</sup> Interview (*Filip Milačić*), Podgorica, September 2014.

<sup>27</sup> Ebd.

<sup>28</sup> *Darmanović*, Fn. 14, S. 90.

<sup>29</sup> Ebd., S. 88.

<sup>30</sup> Zitiert in *Vuković*, Fn. 16, S. 77.

<sup>31</sup> *Marović*, Fn. 26.

niswahlssystem mit gesetzlicher Sperrklausel (4 %) und 20 Wahlkreisen (jede Gemeinde war ein Wahlkreis). Um Wählerstimmen in Abgeordnetenmandate umzurechnen, wurde das D'Hondt-Verfahren benutzt. Das montenegrinische Wahlsystem besaß bezüglich der Verteilung der Mandate eine sehr undemokratische Regelung, die die Dominanz der Parteiführung zu festigen half. Es ist die Rede von der Regelung, entsprechend derer die Hälfte der Mandate, die die Partei gewonnen hat, entsprechend der Reihenfolge der Kandidaten auf der Parteiliste verteilt werden, wohingegen die andere Hälfte, ungeachtet der Reihenfolge der Kandidaten auf der Liste, von der Partei selbst vergeben wird.<sup>32</sup> Darüber hinaus galt im Zeitraum zwischen 1990 und 2004 ein imperatives Mandat. Aufgrund dessen überrascht es nicht, dass das Parlament der Regierung untergeordnet und sein Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess sehr eingeschränkt war.

Die Entscheidung über das erste Wahlgesetz wurde in Zusammenarbeit mit der Opposition im sogenannten „Demokratischen Forum“ (DF) getroffen. Das DF kann man als eine „montenegrinische Version“ des „Runden Tisches“ bezeichnen, da das DF als Plattform diente, um die Debatten zwischen der regierenden Partei und der Opposition zu organisieren. Dies lag daran, dass sich die herrschenden Kommunisten hinsichtlich ihrer politischen Übermacht im Land so sicher waren, dass ihrer Meinung nach die Wahlsystemfrage keine entscheidende Rolle in den bevorstehenden Wahlen spielen konnte. Bei den nächsten Wahlen war dies jedoch nicht der Fall, und die DPS versuchte sich durch *gerrymandering* den Wahlsieg zu sichern. Die Änderungen am Wahlsystem betrafen die Zahl der Wahlkreise sowie die Gesamtsitzzahl im Parlament (1990:125, 1992:85 und 1996:71). Für die Wahlen 1992 gab es nur einen Wahlkreis, was die Chancen der Parteien der ethnischen Minderheiten auf einen Parlamentseinzug maßgeblich verringerte. Dies führte dazu, dass alle an der Vierprozenthürde scheiterten. Bei den Wahlen von 1990 profitierten sie von der Regel, dass jede Gemeinde einen Wahlkreis bildete. Die meisten Angehörigen der nationalen Minderheiten lebten in einer kleinen Anzahl von Gemeinden und stellten in manchen sogar die Mehrheitsbevölkerung. Das schlechte Wahlergebnis lag jedoch nicht nur am Wahlsystem, da viele Angehörigen der Minderheiten die bürgerlichen Parteien gewählt hatten, was als eine Besonderheit Montenegros gilt. Zudem wurden diese Wahlen von Parteien der muslimischen Minderheit boykottiert.

Das perfekte Beispiel für manipulierte Wahlen bietet jedoch das Ergebnis der Sozialdemokratischen Partei (SDP) bei den Parlamentswahlen von 1996. Dieser Partei blieb der Einzug ins Parlament aufgrund des Wahlgesetzes verwehrt, das nur wenige Wochen vor den Wahlen von der DPS ohne Zustimmung und Vorkenntnis der Opposition verabschiedet wurde (anstatt eines Wahlkreises gab es nun 14), obwohl sie 5,7 % der Stimmen erhielt.<sup>33</sup> Auf der anderen Seite gewann die DPS mit 51,2 % der Stimmen 63,4 % der Mandate. Von der Änderung der Zahl der Wahlkreise profitierten auch die Parteien der Minderheiten, die wieder ins Parlament einzogen.<sup>34</sup> In dieser Hinsicht muss konstatiert werden, dass die institutionelle Lösung in Form von Verhältniswahlssystem mit mehreren Wahlkreisen und einer Sperrklausel von 4 % für die Inklusion und politische Vertretung der ethnischen Minderheiten sorgte.

<sup>32</sup> V. Pavićević, Breakdown of Boycott Coalition. Breakdown or redefining of parliament delegitimization strategy, Transition in Montenegro, Bericht Nr. 23 September, Podgorica 2004, S. 5.

<sup>33</sup> Das gleiche geschah mit der Serbischen Radikalen Partei Montenegros (SRSCG), die 4,4 % erhielt.

<sup>34</sup> Die SDA, die Partei der muslimischen Minderheit, erhielt drei Mandate, und zwei Parteien der albanischen Minderheit, DUA und DSCG, erhielten je zwei Mandate.



### III. Staatsbildung als Priorität

Der Erhalt Jugoslawiens schien 1990 vielen attraktiv, nicht nur in der DPS, sondern auch in der Bevölkerung, weil Montenegro von diesem Projekt stark profitierte. Montenegro erhielt als unterentwickelte Republik finanzielle Transferleistungen und Montenegriner waren in föderalen Institutionen überrepräsentiert. Zu jener Zeit lag es nicht im Interesse der DPS mit der jugoslawischen Tradition zu brechen, was aber in den Jahren 1996–1997 nicht mehr der Fall war. Im Jahre 1996 betrug die Arbeitslosenquote 21,9 %, die Industrieproduktion nur 60,4 % und das BIP nur 64,1 % im Vergleich zu 1990.<sup>35</sup> Zudem hatten die von der internationalen Gemeinschaft gegen die Bundesrepublik Jugoslawien verhängten Sanktionen in gewisser Weise einen stärkeren negativen Effekt auf Montenegro als auf Serbien.<sup>36</sup>

In der DPS kristallisierten sich zwei Hauptgruppen heraus, die Reformer und die Hardliner. Die liberale Fraktion sammelte sich um den Regierungschef und Stellvertreter der Partei *Djukanović*, die orthodoxe Fraktion um den Staatspräsidenten und Vorsitzenden der Partei *Bulatović*. Die Reformer befürworteten die Demokratisierung des Landes, die Privatisierung der Wirtschaft und die euro-atlantische Integration. Die Hardliner neigten hingegen zur Fortsetzung der bestehenden Parteipolitik, die eine Allianz mit *Milošević*, die staatliche Kontrolle möglichst großer Teile der Wirtschaft und die Pflege der nationalen Tradition vorsah. Das Ergebnis dieses innerparteilichen Kampfs war der Sieg der Reformer. Auf der entscheidenden Sitzung am 11. Juli unterstützten 62 von 99 Mitgliedern des Hauptvorstands *Djukanović*.

Mit der Aufspaltung der regierenden Partei veränderte sich das politische Spiel in Montenegro völlig, mit neuen Regeln und einer neuen Balance der Kräfte.<sup>37</sup> Mit der Aufspaltung der DPS zerfiel nämlich das halb-autoritäre Regime und es begann eine neue Phase des montenegrinischen Pluralismus. Diese Phase begann am 1.9.1997 mit dem Abkommen über ein Minimum an Prinzipien für die Entwicklung der demokratischen Infrastruktur in Montenegro, das zwischen der „neuen“ DPS und der Opposition ausgehandelt worden war. Mit dem Abkommen erhielt die Opposition Garantien, dass die zukünftigen Wahlen frei und fair abgehalten werden, was sich bei den darauffolgenden Wahlen von 1998 verwirklichte. Für diese Wahlen wurde zudem die Sperrklausel auf 3 % gesenkt und das neue Wahlsystem durch eine Einzigartigkeit gekennzeichnet, die man als positive Diskriminierung bezeichnen kann: Ein Wahlkreis wurde aus den von der albanischen Minderheit dominierten Gebieten (die Stadt Ulcinj und Teile der Städte Podgorica und Bar) geschaffen. Das neue Wahlgesetz garantierte, dass 5 von 78 Abgeordneten (bei den Wahlen 2002 4 von 77; ab 2006 wieder 5) in diesem Wahlkreis gewählt wurden. Da die anderen Minderheiten keinen vergleichbaren Vorteil genossen, wurde jedoch dieser Aspekt des Wahlrechts von der OSZE kritisiert.<sup>38</sup>

Nach dem Zerfall des *Milošević*-Regimes im Oktober 2000 konnte das Projekt eines unabhängigen Montenegros realisiert werden. Das *Milošević*-Regime wurde durch die demokratische Opposition ersetzt, wofür es nun keine Sicherheitsrisiken mehr gab. Die Lösung der Staatlichkeitsfrage war für die Akteure in Montenegro die oberste Priorität, was die Konsolidierung der Institutionen behinderte und die Reformvorhaben um Jahre

<sup>35</sup> D. Djurić, The Economic Development of Montenegro, in: Fn. 9, S. 141 f.

<sup>36</sup> T. Gallagher, Identity in Flux, Destination Uncertain: Montenegro During and After the Yugoslav Wars, International Journal of Politics, Culture and Society 17 1|2003, S. 57.

<sup>37</sup> S. Darmanović, Montenegro: The Dilemmas of a Small Republic, Journal of Democracy 14 1|2003, S. 148.

<sup>38</sup> OSCE, Republic of Montenegro, Federal Republic of Yugoslavia: Parliamentary Elections, <http://www.osce.org/odihr/elections/montenegro/15101>, 30.6.2015, S. 5.

verzögerte. Die Anhänger der Unabhängigkeit behaupteten, dass wegen der großen Unterschiede in der Bevölkerungszahl (600 000 gegenüber 10 000 000) und in der Größe des Staatsgebietes (Serbien ist 17 Mal größer) ein gleichberechtigter Status Montenegros in einer Föderation unmöglich sei sowie dass sich ein unabhängiger Staat Montenegro schneller reformieren, Wohlstand erreichen, den euro-atlantischen Organisationen beitreten und sich als multikulturelle Gesellschaft entwickeln könne.<sup>39</sup>

Diese Frage der Unabhängigkeit Montenegros führte zu einem *deadlock* der Bundesinstitutionen, da das jugoslawische System einen Konsens auf allen Ebenen erforderlich machte.<sup>40</sup> Die Europäische Kommission kritisierte Belgrad und Podgorica „for its constitutional uncertainty at the federal level [...] blocking necessary constitutional reforms“ scharf und sprach von einem „constitutional stalemate“.<sup>41</sup> *Djukanović* und die DPS hatten aber ihre politische Zukunft von der Verfolgung eines strikten Kurses in Richtung Unabhängigkeit abhängig gemacht und die Wiedereingliederung in Jugoslawien hätte ihre politische Machtbasis gefährdet. Deshalb versuchten sie ein Gleichgewicht zwischen ihrem Streben nach Unabhängigkeit und dem Wunsch, nicht die Beziehungen zur EU zu gefährden, zu erreichen. Der Kompromiss vom März 2002, der in einen Staatenbund Serbien und Montenegro mündete (von der Presse „*Solanaland*“ genannt), bestätigte jedoch die hohen Übernahmekosten. Obwohl das Belgrader Abkommen Montenegro das Recht gewährte, nach drei Jahren ein Unabhängigkeitsreferendum zu organisieren, entzog die LSCG ihre Unterstützung für die DPS-SDP-Minderheitsregierung und warf *Djukanović* Verrat an nationalen Interessen vor.<sup>42</sup> Die Wahlen von 2002, bei denen das Gesamtergebnis aller Pro-Unabhängigkeits-Parteien im Vergleich mit den Wahlen von 2001 um 5,3 % zunahm, machten die Übernahmekosten für die montenegrinische Regierung noch höher. Die Annahme der Verfassungscharta von Serbien und Montenegro blieb über ein Jahr in einer politischen Sackgasse und wurde erst durch eine erneute Intervention *Solanas* verabschiedet.<sup>43</sup>

Die Umwandlung der Bundesrepublik Jugoslawien in den Staatenbund Serbien und Montenegro verbesserte aber die Lage nicht. Der vom Unionspräsidenten geleitete Ministerrat konnte ein gemeinsames Zollregime, gemeinsame Handelspolitik sowie die Binnenmarktintegration nicht umsetzen.<sup>44</sup> Bis zum Jahr 2004 war das Regieren auf Staatenbundebene praktisch zusammengebrochen und Montenegro wies alle verfassungsmäßigen Verpflichtungen zurück, wie die Abhaltung direkter Wahlen zum Unionsparlament.<sup>45</sup> Zwei Jahre danach, am 21. Mai 2006, stimmten 55,5 % der Bürger bei dem Referendum für die Unabhängigkeit. Dieses Ergebnis drückte eine umso höhere Legitimität aus, als es zu einer beeindruckenden Wahlbeteiligung von 86,5 % kam.

<sup>39</sup> S. *Darmanović*, Montenegro: A Miracle in the Balkans?, *Journal of Democracy* 18 2/2007, S. 156.

<sup>40</sup> F. *Schimmelfennig*/S. *Engert*/H. *Knobel*, *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*, Basingstoke 2006, S. 225. So waren z. B. an den Sitzungen mit der Europäischen Kommission hinsichtlich des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses Vertreter der Bundesregierung, Vertreter der serbischen Regierung, die die Bundesregierung anerkannten, und die Vertreter der montenegrinischen Regierung, die die Bundesregierung nicht anerkannten, beteiligt.

<sup>41</sup> Zitiert in ebd.

<sup>42</sup> *Darmanović*, Fn. 37, S. 151. Darüber hinaus traten alle Minister aus der SDP zurück.

<sup>43</sup> J. *Teokarević*, EU Accession and the Serbian-Montenegrin Constitutional Charter, *Romanian Journal of Political Science* 2/2003.

<sup>44</sup> *Schimmelfennig*/Engert/Knobel, Fn. 40, S. 226.

<sup>45</sup> Ebd.



#### IV. Nationsbildung als Priorität

Im Oktober 2007 beschloss das montenegrinische Parlament eine neue Verfassung, womit die Staatsbildung beendet wurde. Da auch die oppositionelle Partei Bewegung für Veränderungen (PZP) für die Verfassung stimmte, wurde sie mit einer Zweidrittelmehrheit im Parlament verabschiedet und daher musste kein Referendum über die Verfassung abgehalten werden. Die Verfassung von 2007 bestätigte das premier-präsidentielle Regierungssystem. Die neue Verfassung änderte die Kompetenzen des Präsidenten nur in Bereichen, die zuvor die Kompetenzen des Bundespräsidenten waren, wie die Ernennung von Botschaftern und Oberbefehlshabern der Streitkräfte. Die wichtigsten Änderungen im Vergleich zur Verfassung von 1992 bezogen sich auf den Bereich der Gewaltenteilung und des Menschenrechtsschutzes – die Unabhängigkeit der Justiz wurde gestärkt und Minderheitenrechtsschutz ausgebaut.

Die neue Verfassung sieht das Recht auf „authentische Vertretung“ von Minderheiten im Parlament von Montenegro und in den Versammlungen der lokalen Selbstverwaltungseinheiten, in denen sie einen bedeutenden Anteil der Bevölkerung stellen<sup>46</sup>, sowie das Recht auf „proportionale Vertretung“ im öffentlichen Dienst, in staatlichen Behörden und in der lokalen Selbstverwaltung vor.<sup>47</sup> Schon kurz vor dem Referendum verabschiedete das Parlament ein umfassendes Minderheitengesetz und die neue Verfassung schrieb grundlegende Minderheitenrechte fest. Die Umsetzung verlief jedoch schleppend, was u. a. auf die Tatsache zurückzuführen ist, dass die weitgehenden Minderheitenrechte dem Prinzip eines Bürgerstaates widersprechen und die Existenz einer Mehrheit impliziert, die es in Montenegro laut den Volkszählungen von 2003 und 2011 nicht gibt. So wurden die garantierten Parlamentssitze für Minderheiten vom Verfassungsgericht für nicht verfassungskonform erklärt.<sup>48</sup> Mit den Änderungen des Wahlgesetzes von 2011 (*Izmjene i dopune zakona o izboru odbornika i poslanika*) wurde der spezielle Wahlkreis, der ausschließlich für die albanische Minderheit vorbehalten war, abgeschafft. Das Prinzip der affirmativen Aktion galt von nun an für die Mitglieder jeder „Minderheitsnation oder Minderheitsgruppe in Montenegro“.<sup>49</sup> Laut dem neuen Wahlgesetz gilt die Sperrklausel von 3 % für die politischen Parteien der Minderheiten nicht mehr. Stattdessen,

if none of them meets [that] requirement, and individually they gain no less than 0.7 % of valid votes [they] shall acquire the right to take part in allocation of seats as a single – collective list of candidates with the total number of valid votes won, provided that adding up that ensures winning up to three seats.<sup>50</sup>

<sup>46</sup> Artikel 79 Abs. 9 der Verfassung Montenegros von 2007.

<sup>47</sup> Artikel 79 Abs. 10.

<sup>48</sup> Europäische Kommission, Montenegro 2006 Progress Report, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/nov/mn\\_sec\\_1388\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/mn_sec_1388_en.pdf), 17.5.2015, S. 15.

<sup>49</sup> *Izmjene i dopune zakona o izboru odbornika i poslanika*, file://C:/Users/admin/Downloads/Montenegro\_Law\_on\_elections\_of\_councillors\_and\_representatives\_1998\_am2011\_en%20(1).pdf, 27.4.2016, Art. 43.

<sup>50</sup> *Izmjene i dopune*, Fn. 49, Art. 94 Abs. 2.

### Dieses Recht wird ausgeübt

by candidate lists representing a specific (the same) minority nation or a specific (the same) minority national community with the share up to 15 % in the total population in the electoral district, according to the data from the latest population census.<sup>51</sup>

### Schließlich,

in case none of the candidate lists for election of MPs of Croatian national members meets the [3 % threshold] requirement [...], the most successful one, with no less than 0.35 % of valid votes shall acquire the right to one MP seat.<sup>52</sup>

Die neue Verfassung von 2007 reduzierte zudem den politischen Einfluss auf die Gerichtsbarkeit, indem nicht mehr das Parlament, sondern allein der Juristische Rat über die Ernennung und Entlassung von Richtern entscheidet. Dieser Rat besteht aus zehn Mitgliedern, zu denen je zwei Anwälte und Abgeordnete sowie vier Richter und der Justizminister gehören<sup>53</sup>, und wird vom Präsidenten des Obersten Gerichtshofes geleitet.<sup>54</sup> Seit 2000 haben zudem eine Reihe von Gesetzen die Unabhängigkeit und Effizienz der Gerichte gestärkt, deren Umsetzung jedoch oftmals zögerlich erfolgte.<sup>55</sup> Die Verfassungsänderungen von 2013 stärkten auch die Unabhängigkeit der Justiz, indem sie den politischen Einfluss bei der Ernennung von hochrangigen Justiz- und Strafverfolgungsbeamten reduzierten.<sup>56</sup>

Obwohl die Staatsbildung bei dem Referendum im Mai 2006 gelöst wurde, wirkte sich dies zuerst nicht positiv auf die konstitutionelle Konsolidierung aus. Die Verabschiedung der Verfassung erfolgte erst nach monatelangen Verhandlungen in Bezug auf Identitätsfragen bzw. auf die Nationsbildung, die seit dem Referendum das ganze politische System dominiert. Laut der neuen Verfassung ist Montenegro ein Bürgerstaat, weil das Staatsvolk die Bürger Montenegros sind und nicht eine bestimmte Volksgruppe.<sup>57</sup> Ein solches staatsbürgerliches Nationsverständnis „spiegelt eine gesellschaftliche Realität wider, die auf dem Balkan ihresgleichen sucht“.<sup>58</sup> Darüber hinaus ist als Staatssprache Montenegrinisch definiert<sup>59</sup>, und nicht Serbisch, wie in der Verfassung von 1992.<sup>60</sup>

Zudem wurde die Entscheidung des Parlaments von 2004 über die Flagge und die Hymne bestätigt. Die Flagge des Staates ist nicht mehr die Trikolore, die der serbischen ähnelt, sondern die König-Nikolas-Standarte, die auch auf die *Crnojević*-Dynastie im

<sup>51</sup> Ebd., Art. 94 Abs. 3.

<sup>52</sup> Ebd., Art. 94 Abs. 2.

<sup>53</sup> Art. 127.

<sup>54</sup> In Montenegro bestehen 15 Gerichtshöfe, zwei Höhere Gerichtshöfe, zwei Handelsgerichte, ein Verwaltungsgerichtshof, ein Oberster Gerichtshof, ein Berufungsgericht und ein Verfassungsgerichtshof. Das Verfassungsgericht besteht aus sieben Richtern, die das Parlament auf Vorschlag des Präsidenten für neun Jahre wählt, und beurteilt die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und anderen Entscheidungen (Art. 149 und 150).

<sup>55</sup> F. Bieber, Das politische System Montenegros, in: W. Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas. Wiesbaden 2010, S. 960.

<sup>56</sup> Europäische Kommission, Montenegro Report 2015, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_montenegro.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf), 21.5.2016, S. 12.

<sup>57</sup> Die Präambel zählt die Nationen und Minderheiten Montenegros auf: Montenegriner, Serben, Bosniaken, Albaner, Muslime, Kroaten und andere. Die Präambel betont zudem die Werte des Multikulturalismus, Frieden und Toleranz.

<sup>58</sup> Bieber/Winterhagen, Fn. 4, S. 3.

<sup>59</sup> Art. 13.

<sup>60</sup> Im Amtsgebrauch sind zusätzlich Serbisch, Bosnisch, Kroatisch und Albanisch.

15. Jahrhundert zurückgeht.<sup>61</sup> Als Hymne wurde das Lied „Oj, svijetla majska zoro“ („Oh, heller Maimorgen“) ausgewählt, deren zwei letzte Strophen *Sekula Drljević* geschrieben hatte, und die aus diesem Grund von der pro-serbischen Opposition abgelehnt wurde.<sup>62</sup> Sie befürwortete hingegen die serbische Identität Montenegros sowie die Definition von Serbisch als der Staatssprache, die Trikolore als Flagge, das Lied „Onamo, namo“ („Dort, dort drüben“), das an die osmanische Eroberung des Kosovo erinnert<sup>63</sup>, als Hymne und die Festschreibung einer gesonderten Rolle für die serbisch-orthodoxe Kirche.<sup>64</sup>

Aus diesen Gründen wurde kein Konsens erzielt, und die neue Verfassung vom Oktober 2007 wurde von den meisten Parteien der Opposition abgelehnt. Diese Identitätsfragen dominieren nach wie vor das politische System Montenegros. Sie verursachen dabei eine starke Polarisierung und verhindern die Konsolidierung der wichtigsten Institutionen. Die Oppositionsparteien nutzen jede Gelegenheit, um zu versuchen, die staatlichen Symbole auch auf Kosten der Institutionalisierung des Systems zu ändern. So haben sie z. B. für Monate die Verabschiedung des neuen Wahlgesetzes blockiert, das von der Europäischen Kommission als Voraussetzung für den Beginn des Verhandlungsprozesses festgelegt war, mit dem Ziel, die Regierung zu zwingen, ihre Forderungen in Bezug auf den Namen der Amtssprache und das Staatsangehörigkeitsgesetz zu erfüllen. Die starke Polarisierung des politischen Systems entlang der Identitätsthemen bestätigte auch der Bericht von *Ipsos* über die Nationsbildung in Montenegro aus dem Jahr 2011.<sup>65</sup> Montenegriner und Serben, die laut der letzten Volkszählung von 2011 73,7 % der Bevölkerung Montenegros repräsentieren, beantworteten die Frage nach der Akzeptanz der montenegrinischen Sprache, der montenegrinisch-orthodoxen Kirche, der montenegrinischen Nationalflagge und Nationalhymne, nach Montenegro als Vaterland sowie nach der Bedeutung der ethnischen Identität unterschiedlich (siehe Abbildung 1).

<sup>61</sup> *Bieber/Winterhagen*, Fn. 4, S. 16.

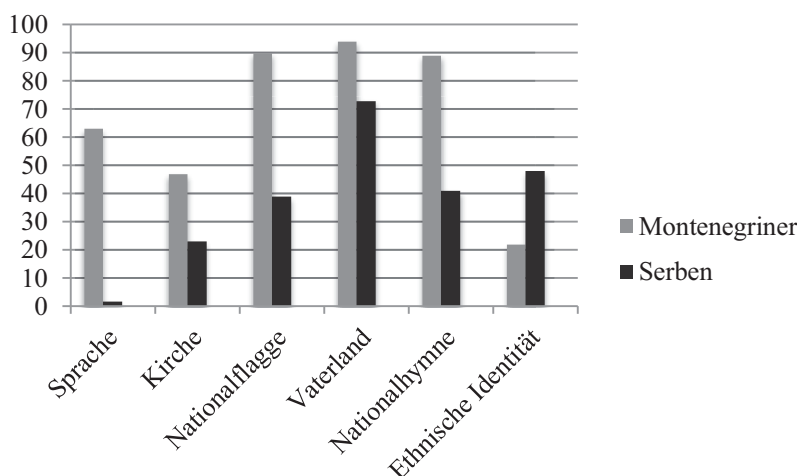
<sup>62</sup> *Drljević* war eine hoch umstrittene Person. Er war zuerst ein Befürworter des montenegrinischen Anschlusses an Serbien, kollaborierte jedoch während des Zweiten Weltkrieges mit den italienischen Besatzern und unterstützte die Eigenstaatlichkeit Montenegros. Da es unter der Opposition viele Bewunderer von Tschetniks gibt, die im selben Zeitraum mit den deutschen Besatzern kollaborierten, ist es eher seine Wandlung als die Kollaboration, die die pro-serbische Opposition stört.

<sup>63</sup> *Bieber/Winterhagen*, Fn. 4, S. 17.

<sup>64</sup> Die orthodoxe Kirche wurde in der Verfassung zwar neben der katholischen und islamischen Gemeinde erwähnt. Es wurde jedoch nicht erwähnt, um welche orthodoxe Kirche es sich dabei handelt. Neben der serbisch-orthodoxen Kirche existiert in Montenegro noch die montenegrinisch-orthodoxe Kirche. Ein autokephales Erzbistum bestand in Cetinje (die alte Hauptstadt Montenegros), die Kirche wurde aber nach der Gründung des Königreichs der Serben, Kroaten und Slowenen abgeschafft. Sie wurde 1993 wiedergegründet und befindet sich seitdem in einem bitteren Kampf mit der serbisch-orthodoxen Kirche.

<sup>65</sup> *Ipsos*, Nation Building – Montenegro, Report 2011, [http://www.hf.uio.no/ilos/forskning/prosjekter/nation-w-balkan/dokumenter/nb\\_montenegro.pdf](http://www.hf.uio.no/ilos/forskning/prosjekter/nation-w-balkan/dokumenter/nb_montenegro.pdf), 5.5.2016.

Abbildung 1: Starke Polarisierung



All dies trug wesentlich dazu bei, dass, obwohl die Gewaltenteilung vorhanden ist, die Fähigkeit des Parlaments, die Regierung zu kontrollieren begrenzt ist.<sup>66</sup> Darüber hinaus müssen die gesetzgeberischen Kapazitäten des Parlaments verbessert sowie die Unabhängigkeit der Justiz gestärkt werden.<sup>67</sup> Mit anderen Worten: In Montenegro üben die demokratischen Institutionen im Prinzip ihre Aufgaben verfassungskonform aus und die Gewaltenteilung ist vorhanden, obwohl die Fähigkeit zur angemessenen Kontrolle der Regierung begrenzt ist, weil in Montenegro die Exekutive dominiert. Sie ist manifestiert in der Person *Milo Djukanovićs*, der nicht nur der Premierminister ist, sondern auch der unangefochtene charismatische Führer der mit Abstand stärksten Partei DPS. Trotz des teilweise erfolgten Machtwechsels von 1998, seit dem die bisher alleinregierende DPS die Macht mit zwei und mehr Koalitionspartnern (Juniorpartnern) teilen musste, kann man in Montenegro von einer über 20 Jahre andauernden Regierung einer Partei sprechen. Diese Partei ist auch heute (2016) der wichtigste politische Akteur. Dieser „Erfolg“ ist nicht zuletzt auf die Tatsache zurückzuführen, dass sich die DPS immer an der Spitze der erfolgreichen Nationalstaatsbildungsbewegung befand: sowohl in den Neunzigerjahren, als sie die pro-serbische und Pro-Union-, als auch ab dem Jahr 2000, als sie die pro-montenegrinische und Pro-Unabhängigkeit-Variante befürwortete.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> Europäische Kommission, Fn. 48, S. 7. Die von den Abgeordneten am häufigsten eingesetzten Kontrollinstrumente sind kontrollierende parlamentarische Anhörung, Interpellation sowie die Fragen an Premierminister und Minister.

<sup>67</sup> Ebd., S. 5 ff.

<sup>68</sup> Dazu mehr siehe *Vuković*, Fn. 16.

## V. Aussichten

Aus der Perspektive der dargestellten Analyse kommen wir zum Schluss, dass der Erfolg der weiteren konstitutionellen Konsolidierung in Montenegro von drei Herausforderungen abhängt:

Erstens, von der Frage der Nationsbildung: In Montenegro wurde der Staat geschaffen, nun müssen jedoch Montenegriner geschaffen werden. Das Problem der Nationsbildung muss nämlich auf eine Weise gelöst werden, mit der alle zufrieden sind, da uns die Geschichte lehrt, dass sich keine Seite bzw. Variante Montenegros dauerhaft durchsetzen konnte: weder die pro-montenegrinische noch die pro-serbische. Es stellt sich für die Bevölkerung in Montenegro somit die Frage

ob sich Montenegro als multinationaler Staat definiert, der von Montenegrinern oder Serben dominiert wird, oder ob es gelingt, dem regionalen Muster ethnisch definierter Staaten zu entgehen und an dem Konzept der Bürgergesellschaft festzuhalten.<sup>69</sup>

Die Variante der „multiple and complementary identities“<sup>70</sup> wäre für einen in diesem Maße heterogenen Staat sicherlich von größerem Vorteil. Die Streitigkeiten darüber werden die konstitutionelle Konsolidierung weiterhin verlangsamen.

Zweitens, von der Frage der zukünftigen institutionellen Position der Minderheiten. Es stellt sich nämlich die Frage, ob sich das Prinzip eines Bürgerstaats mit den wachsenden Forderungen nach noch weiteren Minderheitenrechten vereinbaren lässt. Während die Vertreter der Minderheiten die Prinzipien eines multikulturellen und multiethnischen Montenegro ständig betonen, tragen ihre Forderungen nach „höherer Ebene der Integration der Minderheitenvölker in demokratischen Prozesse in der Gesellschaft“ gewisse Risiken für die Erhaltung der bürgerlichen politischen Identität des Landes. Wie es *Vuković* betont:

Es fällt immer schwerer die Kollision zwischen der Grundrechtsnorm und der zunehmend angewandten Praxis nicht zu bemerken, die den Charakter des politischen Systems definiert.<sup>71</sup>

Ob es Montenegro gelingen wird, das wertvollste politische Erbe – interethnische Harmonie – zu bewahren, bleibt daher abzuwarten.

Drittens, von der Frage der Dominanz der Exekutive: Trotz der Verbesserungen in Bezug auf die Position und die Rolle der Legislative und der Judikative muss jedoch konstatiert werden, dass sich an der grundsätzlichen Dominanz der Exekutive wenig geändert hat. Dies ist aber eine Tendenz, die sich in allen Ländern der Region beobachten lässt. Dementsprechend ist die weitere Stärkung der Aufsichtsfunktion des Parlaments sowie der Unabhängigkeit der Justiz absolut notwendig.

<sup>69</sup> *Bieber*, Fn. 55, S. 964.

<sup>70</sup> *Linz/Stepan*, Fn. 2.

<sup>71</sup> *I. Vuković*, Population Censuses in Montenegro – A Century of National Identity ‘Repacking’, Contemporary Southeast Europe 3 1|2016, S. 138.