

Vesko Garčević

Montenegro und die OSZE¹

Einführung

Obwohl Montenegro eine Teilrepublik Jugoslawiens war – und somit Mit-erbe eines der Gründungsmitglieder der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) ist –, begann die eigenständige Interaktion Montenegros mit der OSZE bereits in den späten 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts. Dem umfassenden – und manchmal umstrittenen – Beitrag Jugoslawiens zur KSZE, insbesondere zur Förderung ihrer Werte und Ideen in einem ideologisch gespaltenen Europa, gebührt zweifellos Anerkennung. Belgrad war Austragungsort des KSZE-Folgetreffens von 1977-1978 und Jugoslawien trug aktiv zur Annahme der Charta von Paris, einem der zentralen KSZE-Dokumente, bei.

Aber auch aus einem anderen Grund ist der Blick auf Jugoslawien interessant. Der erste Feldeinsatz der KSZE/OSZE überhaupt, die Langzeitmissionen für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina, wurde im August 1992 in die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) entsandt. Dieser Schritt des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) sollte „der Förderung von Frieden, der Verhinderung von Gewalt und der Wiederherstellung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ dienen.² Dies war sicherlich ein Wendepunkt in der Geschichte der Organisation. Die BRJ ist somit sowohl der erste KSZE/OSZE-Teilnehmerstaat, der einer KSZE/OSZE-Mission auf seinem Hoheitsgebiet zugestimmt hat, als auch der erste, der eine Mission geschlossen hat. Darüber hinaus ist die BRJ der einzige Staat, der jemals von der Arbeit der KSZE/OSZE suspendiert wurde. Den Beschluss zur Suspendierung Jugoslawiens fasste der AHB am 8. Juni 1992 im Rahmen internationaler Sanktionen und verurteilte damit die Beteiligung der BRJ am Krieg in Bosnien und Herzegowina.

Zum besseren Verständnis der Rolle der OSZE in Montenegro werde ich zunächst kurz auf den größeren regionalen Zusammenhang eingehen, in dem die Organisation seit vielen Jahren vielfältige, manchmal sehr komplexe Aufgaben – vom Krisenmanagement, der Konfliktnachsorge und der Versöhnungsarbeit über den Aufbau und die Stärkung von Institutionen bis zur Demokratisierung, zur Reform der öffentlichen Verwaltung und zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit – wahrnimmt. Durch ihre Vor-Ort-Einsätze in den 90er Jahren etablierte sich die Organisation als ernst zu nehmender und ein-

1 Der Artikel gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise mit den Positionen der Regierung von Montenegro übereinstimmt.

2 KSZE, Dreizehntes Treffen des Ausschusses Hoher Beamter, Helsinki 1992, Journal Nr. 7, 13-CSO/Journal Nr. 7, Anhang: Beschlüsse des Ausschusses Hoher Beamter.

flussreicher internationaler politischer Akteur im westlichen Balkan und legte so den Grundstein für das frühe Engagement der OSZE in Montenegro. Gleichzeitig führten interne Entwicklungen in der BRJ und ein offener politischer Konflikt zwischen Belgrad und Podgorica infolge Montenegros Hinwendung zu mehr Demokratie zum Abbau politischer Hürden, die einer aktiven Rolle der OSZE entgegengestanden hatten.

Drei Faktoren haben die seit nunmehr acht Jahren bestehenden Beziehungen Montenegros zur OSZE maßgeblich geprägt:

Erstens war das Auftauchen der OSZE auf der montenegrinischen politischen Landkarte gegen Ende der 90er Jahre eng verknüpft mit dem gerade eingeleiteten Reformprozess. Dieser war in all den Jahren die wichtigste Motivation für die OSZE-Präsenz in Montenegro und zentraler Aspekt ihrer Arbeit. Zweitens hatte die OSZE bereits beachtliche Erfahrungen in der Region gesammelt und stand bereit, Montenegro zu unterstützen. Drittens wollten die montenegrinischen Behörden das Image ihres Landes aufbessern; sie wollten weg von dem als negativ wahrgenommenen Erbe des jugoslawischen Regierungssystems der frühen 90er Jahre und sich der internationalen Gemeinschaft als konstruktiver Partner präsentieren.

„Der Fall Montenegro“ zeigt exemplarisch, wie konstruktiv die Zusammenarbeit zwischen der Organisation und einem Teilnehmerstaat sein kann, wenn die Interessen beider Seiten übereinstimmen. Die Beziehungen zwischen Montenegro und der OSZE sollen im Folgenden vor dem Hintergrund der spezifischen historischen und politischen Situation und unter besonderer Berücksichtigung der Interessen beider Akteure näher beleuchtet werden.

Ausgehend von dem den Aktivitäten der OSZE zugrunde liegenden Mandat und der Implementierungspraxis der OSZE kann man die Beziehungen zwischen der Organisation und Montenegro in drei Phasen einteilen, die jeweils geprägt sind vom unterschiedlichen Grad an politischem Engagement in einem einzigartigen, komplexen, schwierigen und manchmal unberechenbaren innenpolitischen Umfeld.

Die erste Phase: 1999-2001 – Die OSZE als Pionier

Ende 1999 richtete das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) ein Büro in Podgorica ein, das einige Monate später, im Frühjahr 2000, seine Arbeit in vollem Umfang aufgenommen hatte. Der Ständige Rat hatte nie einen formalen Beschluss zur Einrichtung einer Feldpräsenz in Podgorica verabschiedet, um rechtliche, praktische und politische Widerstände seitens der Teilnehmerstaaten, zu denen die Diskussionen im Vorfeld eines solchen Beschlusses unweigerlich geführt hätten, zu vermeiden.

In dem Wunsch der montenegrinischen Behörden nach stärkerem internationalem Engagement fand die OSZE jedoch eine Rechtfertigung für ihre An-

wesenheit in Podgorica: „Nach der Beobachtung der Parlamentswahlen in Montenegro im Mai 1998 baten die montenegrinischen Behörden das BDIMR, durch ein Büro vor Ort präsent zu bleiben. Das BDIMR eröffnete daraufhin eine kleine internationale Vertretung, die während des Kosovo-Krieges für kurze Zeit geschlossen war. Nach dem Ende des bewaffneten Konflikts wurde das Büro wiedereröffnet und vergrößert.“³ Auf die Wiedereröffnung des Büros folgte die Unterzeichnung eines *Memorandum of Understanding* durch beide Partner im November 1999; damit begann die OSZE-Präsenz in Montenegro.

Das Büro befand sich von Anfang an in einer extrem schwierigen Situation, die einer Gleichung mit mehreren Unbekannten ähnelte. Montenegro hatte gerade seine Beziehungen zum Milošević-Regime in Belgrad aufgekündigt, demokratische Reformen befanden sich noch in einem embryonalen Stadium und die Gesellschaft war gespalten in zahlenmäßig zwar zunehmende, aber noch keineswegs die Mehrheit darstellende demokratische Kräfte auf der einen und Miloševićs unermüdliche Jünger und Anhänger auf der anderen Seite. Dennoch war es ebenso folgerichtig und den Zielen der Organisation immanent, sich in einer solchen Situation aktiv zu engagieren, wie es im montenegrinischen Interesse war, negative Entwicklungen abzuschwächen und demokratische Prozesse zu stärken.

Obwohl diese erste OSZE-Präsenz zunächst mit einem recht maßvollen Mandat ausgestattet wurde, was wiederum die logische Konsequenz der oben beschriebenen inneren Entwicklungen in Montenegro war, entwickelte sich das Büro, das den montenegrinischen Behörden in den Anfangsstadien der Demokratisierung, vor allem im Bereich der Wahlgesetzgebung, zur Seite stehen sollte, innerhalb eines Jahres sowohl hinsichtlich seiner Projektarbeit als auch mit Blick auf seine Tätigkeitsbereiche zu einer vollwertigen Langzeitmission. „Neben der Beobachtung der kommunalen Nachwahlen am 11. Juni dieses Jahres [2000] hat das Büro Kontakte zu führenden Vertretern der Regierung, der Opposition und der Zivilgesellschaft aufrechterhalten sowie innenpolitische Entwicklungen beobachtet und analysiert.“⁴ Das Büro entfaltete zahlreiche Aktivitäten, insbesondere in den Bereichen Justizreform, Gleichstellungsfragen, lokale Selbstverwaltung und Medienentwicklung. Dabei bestand der besondere Wert der Arbeit des Büros ohne Frage in der Reflexion der Werte und Prinzipien, die in den zentralen Dokumenten der OSZE zur menschlichen Dimension festgeschrieben sind.

Der ersten Feldpräsenz der OSZE in Montenegro kommt eine einzigartige und nicht wiederholbare Rolle in der Geschichte der Organisation und ihrer Vor-Ort-Missionen zu. Gemessen an seiner Wirkung, seiner Arbeit und seinem Einfluss auf die späteren OSZE-Präsenzen im Land, die trotz schwieri-

3 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Annual Report 2000, 1. Dezember 2000, S. 35 (dieses und all weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

4 Ebenda.

ger politischer Verhältnisse zustande kamen, war das Büro ein sinnvoller Korrektor und Unterstützer des politischen Lebens in Montenegro, der in der Öffentlichkeit große Beachtung und Anerkennung fand. Dies galt insbesondere in den ersten zehn Monaten seiner Existenz, in der Zeit vor dem Sturz Miloševićs.

Um zu verstehen, warum das Urteil so positiv ausfällt, ist es notwendig, die Motivationen, Interessen und Ziele der beteiligten Akteure in ihrer Situationsgebundenheit zu erfassen. Zunächst einmal war Montenegro offen für echte und umfassende Kooperation und bereit, von ihr zu profitieren. Das BDIMR-Büro war für Montenegro nicht nur ein wertvoller Partner, der in verschiedenen Bereichen Hilfestellung leistete und die aufkeimenden demokratischen Reformen voranbrachte. Weitaus wichtiger war, dass sich mit ihm ein eleganter und international anerkannter Weg eröffnete, der aus fast zehnjähriger selbstgewählter Isolation, aus sozialem Abstieg und ökonomischem Niedergang herausführte. Während die BRJ von der Arbeit der OSZE suspendiert war, bot sich Montenegro eine Eintrittskarte zur Teilnahme am OSZE-Prozess. Und nicht zuletzt fungierte das OSZE-Büro für Montenegro quasi als Schutzschild gegen das Eindringen der Politik Miloševićs.

Für die OSZE war Montenegro ein weiterer Test ihrer Fähigkeit eine akute Krise in den Griff zu bekommen und leicht entflammbare Konflikte zu entschärfen. Anders als das heutige Jahrzehnt waren die 90er Jahre das „goldene Zeitalter“ der OSZE; wie schon erwähnt, passte Montenegro gut in die Gesamtstrategie und die Bemühungen der Organisation in der Region. Nicht zuletzt diente das Engagement der OSZE in Montenegro zu jener Zeit als Sprungbrett für die Ambitionen der Organisation mit Blick auf Belgrad, den einzigen Ort der Region, an dem es ihr nicht einmal im Ansatz gelungen war, eine Langzeitmission zu etablieren. Letzteres trug entscheidend zu dem Entschluss bei, das Büro in Montenegro nach dem Sturz Miloševićs zu schließen; mit den neuen Anzeichen einer Demokratisierung in Serbien verlor Montenegro an Attraktivität. Das Büro, das von Anfang an Teil einer Regionalstrategie war und zu keiner Zeit ausschließlich der Zusammenarbeit mit Montenegro diente, hatte nun seinen wichtigsten Existenzgrund verloren. Wie zu erwarten, waren die letzten Verteidiger seiner *raison d'être* die montenegrinischen Behörden.

Die zweite Phase: 2001-2006 – Eine vollwertige Mission

Die OSZE passte ihre Ziele umgehend den Realitäten der demokratischen Veränderung in Belgrad an und bereitete eine neue Form der Feldpräsenz in der BRJ, der späteren Staatenunion Serbien und Montenegro, vor. In Beantwortung eines Schreibens der BRJ begrüßte der Ständige Rat das Land als

OSZE-Teilnehmerstaat.⁵ Kurz darauf verabschiedete der Ständige Rat einen Beschluss über die Einrichtung einer OSZE-Mission in der BRJ, zu deren Aufgabe es u.a. gehörte, „den jugoslawischen Behörden [...] in den Bereichen Demokratisierung und Schutz der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten Hilfestellung zu leisten und Fachwissen zur Verfügung zu stellen. Zu diesem Zweck wird die Mission im Einklang mit den OSZE-Prinzipien, -Normen und -Verpflichtungen auch Hilfestellung bei der vollständigen Umsetzung der Rechtsvorschriften in den Bereichen ihres Mandats leisten, beratend tätig sein und die ordnungsgemäße Funktionsweise und Entwicklung der demokratischen Institutionen, Prozesse und Mechanismen überwachen. Die Mission wird insbesondere bei der Umstrukturierung und der Ausbildung von Dienststellen der Exekutive und der Judikative behilflich sein.“⁶ In der Folge wurde das BDIMR-Büro in Podgorica geschlossen und ein neues Büro mit anderen Befugnissen im Rahmen der neu gegründeten OSZE-Mission in der BRJ eröffnet. Obwohl die Mission in allen drei Dimensionen der OSZE aktiv war, konzentrierte sich ihre Arbeit größtenteils auf Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit sowie auf die Stärkung staatlicher Institutionen.

Auf den ersten Blick erschien die Situation ideal: Das Land hatte ein umfassendes Reformprogramm eingeleitet, der politische Wille zu einer tief greifende Kooperation mit der OSZE war vorhanden und die Mission war auf Einladung der Regierung eingerichtet worden. Alle Vorzeichen waren positiv. Die Chancen für das zukünftige Engagement der OSZE standen gut und es gab viele Bereiche, in denen Bedarf an konkreter Unterstützung bestand. Doch die Situation war nur scheinbar vollkommen. Die politischen Entwicklungen innerhalb der BRJ, das Belgrader Abkommen vom März 2002 und schließlich das Verfassungsarrangement vom Februar 2003, das den beiden Teilrepubliken der neuen Staatenunion Serbien und Montenegro mehr oder weniger oktroyiert worden war,⁷ brachten die neue Mission – die mit Beschluss des Ständigen Rates vom 13. Februar 2003 in „OSZE Mission in Serbien und Montenegro“ umbenannt worden war⁸ – in eine äußerst eigentümliche Lage. Das Umfeld, in dem sie agierte, war sowohl polarisiert als auch unbeständig, es gab viele Probleme und die Zukunft der Union als Staat erschien düster. Die OSZE-Mission erhielt dadurch zusätzlich zu ihrem ausdrücklichen Mandat die extrem schwierige und in manchen Situationen heikle Aufgabe, die Spannungen zwischen den beiden Teilrepubliken abzu-

5 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 380, Bundesrepublik Jugoslawien, PC.DEC/380, 10. November 2000.

6 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 401, Einrichtung der OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien, PC.DEC/401, 11. Januar 2001, S. 1.

7 Im März 2002 wurde mit dem Belgrader Abkommen ein neudefinierter „Bundesstaat“ geschaffen, dessen Strukturen und Institutionen seit Ende Januar 2003 in einer Verfassungscharta niedergelegt wurden. Die Staatenunion Serbien und Montenegro wurde formal im Februar 2003 ins Leben gerufen.

8 Vgl. OSZE Ständiger Rat, Beschluss Nr. 533, Umbenennung der OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien, PC.DEC/533, 13. Februar 2003.

bauen und den Dialog über die Zukunft des Landes und ein mögliches Unabhängigkeitsreferendum in Montenegro zu fördern. Diese Aufgabe fiel der OSZE deshalb zu, weil sie die größte und stärkste, und ich wage zu sagen, auch die effektivste Präsenz aller internationalen Akteure in Serbien und Montenegro unterhielt.

Die Zusammenarbeit zwischen der OSZE-Mission und der EU zu diesem besonderen und kritischen Zeitpunkt war insgesamt sehr vielfältig, wobei allerdings zwei Aspekte besonders wichtig waren: Die Arbeit der OSZE-Mission wurde von Anfang an als unverzichtbar und als untrennbar verbunden mit Montenegros Bemühungen um eine zukünftige EU-Mitgliedschaft betrachtet. Aufgrund ihrer engen und produktiven Zusammenarbeit mit den Behörden auf zahlreichen Gebieten, von der Justiz- und Polizeireform bis hin zur Modernisierung der lokalen Selbstverwaltung, genoss die OSZE in der montenegrinischen Gesellschaft einen hohen Bekanntheitsgrad. Die Synergieeffekte, die sich aus der Arbeit der Mission und der EU-freundlichen Agenda des Landes ergaben, waren offensichtlich und trafen über politische Grenzen hinweg in ganz Montenegro auf breite Akzeptanz. In diesem Kontext sah man die Arbeit der Mission und insbesondere die Aktivitäten ihres Büros in Podgorica als folgerichtige Weiterentwicklung der bisherigen Bemühungen der OSZE/BDIMR-Präsenz.

Gleichzeitig übernahm die Mission seit der Gründung der Staatenunion Serbien und Montenegro jedoch gelegentlich – mehr oder weniger offen – die fragwürdige Rolle, scheinbar offizielle Interpretationen und Analysen von EU-Positionen zur Zukunft der Staatenunion abzugeben. Obwohl man dies als ihrer im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen in Montenegro einzigartigen Position geschuldet betrachten kann, ergab sich in der Praxis doch ein Dilemma hinsichtlich der Frage, wie weit sie in der Ausübung dieser nicht eben originären Aufgabe der OSZE gehen durfte. Da die OSZE vor Ort im Spannungsfeld diametral entgegengesetzter politischer Kräfte agierte, konnte die Mission gar nichts anderes als helfen und die Unterstützung wurde ja auch in weiten Kreisen akzeptiert. Andererseits lief die Mission zu einem sehr sensiblen Zeitpunkt durch die Überschreitung des in ihrem Mandat ursprünglich vorgesehenen Umfangs ihrer Arbeit und durch eine etwas großzügigere Interpretation ihrer Aufgaben und Ziele Gefahr, den legitimen politischen Kräften, die sich für das ebenso legitime Ziel der Unabhängigkeit Montenegros einsetzten – und die anscheinend in der Mehrheit waren – nicht die gebührende Anerkennung zukommen zu lassen. Nur ein sehr schmaler Grat trennt die neutrale Bereitstellung von Fachwissen vom exklusiven Schutz einer bestimmten politischen Position (nämlich derjenigen, die den Erhalt von Serbien und Montenegro anstrebte, was ebenfalls legitim war). Die OSZE und die Mission mussten auf diesem schmalen „Pfad der Neutralität“ sehr vorsichtig balancieren, um ihre Objektivität zu bewahren und sich den vollen Respekt und das Vertrauen aller Beteiligten zu erhalten. Obwohl sie in den ersten Jahren tatsächlich ein paar Mal von diesem Weg

abgekommen sind, haben die OSZE und die Mission in den Monaten vor dem Unabhängigkeitsreferendum genau das getan, was von ihnen erwartet wurde.

Um das Bild zu vervollständigen, sollte man sich die größere politische Bühne vor Augen führen, auf der dieses Stück gegeben wurde. In den Blick kommen dabei nicht nur die Kohabitation von Serbien und Montenegro in einem Staat und der (Nicht-)Ausgleich ihrer Interessen und Stärken, sondern auch ihre unterschiedliche Wahrnehmung durch die internationale Gemeinschaft. Wichtiger noch: Entscheidende Auswirkungen auf die Situation in Montenegro hatten zu jener Zeit auch die Interessen und Pläne globaler politischer Akteure in Folge der demokratischen Veränderungen in Belgrad. Unter den neuen Vorzeichen befand sich Montenegro, vor allem zu Anfang, nicht im Fokus der internationalen Gemeinschaft und der OSZE. Dennoch führten die neuen und weniger ermutigenden Umstände nicht zu einer Änderung des generellen politischen Kurses in Montenegro; lediglich das Tempo der Entwicklung wurde durch sie bestimmt.

Abgesehen von dem strategischen Ziel der Unabhängigkeit, das zu jener Zeit außerhalb des Mainstreams europäischer Vorstellungen lag, befanden sich andere Prioritäten der montenegrinischen Behörden wie Demokratisierung, die Stärkung staatlicher Institutionen und die Reform von Polizei und Justiz mit den Zielen der OSZE völlig im Einklang. Montenegro akzeptierte die Mission und ihr Mandat weitgehend und arbeitete in verschiedenen Projekten eng mit ihr zusammen. Die OSZE-Mission war in dieser zweiten Phase des OSZE-Einsatzes in Montenegro bereit für die Fortsetzung und die Beschleunigung demokratischer Reformen in der ungewöhnlichen Situation eines international anerkannten Staates, dessen Zukunft jedoch begrenzt oder doch zumindest ungewiss war. In dieser eigenartigen Situation war das Festhalten an universellen Standards und Werten als übergeordnete Prinzipien die einzig logische Herangehensweise. Es war der gemeinsame Nenner der Interaktion zwischen Montenegro und der OSZE in jener schwierigen Zeit. Einmal mehr wollte Montenegro sein Bekenntnis zu Europa durch die Stärkung der praktischen Kooperation mit der OSZE und ihrer Vor-Ort-Mission demonstrieren. Die OSZE war ihrerseits daran interessiert, ihre starke Position in einer im Umbruch begriffenen Gesellschaft zu erhalten und auch weiterhin die Prozesse von innen heraus beeinflussen zu können.

Das montenegrinische Referendum

Die Nagelprobe für beide Seiten war das Unabhängigkeitsreferendum: Montenegro erhielt die Chance, politische Reife und die Achtung demokratischer Praktiken und Standards zu demonstrieren, während sich für die OSZE die Möglichkeit eröffnete, ihre Erfahrung und ihre Unvoreingenommenheit unter

Beweis zu stellen. Beiden Seiten wurden sowohl im rechtlichen als auch im politischen Bereich aktiv, wobei sich viele Schnittpunkte ergaben.

Die OSZE war von Anfang an aktiv an der Arbeit am Referendumsgesetz beteiligt. Als das Thema Referendum in den Jahren 2001 und 2002 erstmals aufkam, erarbeiteten OSZE-Experten mehrere Beurteilungen der bestehenden Gesetzgebung und gaben Empfehlungen und Vorschläge zu ihrer Verbesserung ab.⁹ Die Begutachtung des montenegrinischen Gesetzes über das Referendum gehörte eigentlich zu den üblichen Aktivitäten der OSZE im Bereich Wahlen, war aber gleichzeitig wiederum so heikel, dass sie den frühzeitigen und vollen Einsatz der Organisation erforderte. Außerdem bot sich dadurch eine weitere Chance, einen Prozess von innen heraus zu koordinieren, der in der allgemeinen Wahrnehmung zum ursprünglichen und ureigenen Betätigungsfeld der OSZE gehörte. Die OSZE hob daher unter Verweis auf ihre langjährige Erfahrung im Bereich Wahlen, die frühe Zusammenarbeit des BDIMR mit den montenegrinischen Behörden und die Anwesenheit ihrer Vor-Ort-Mission in der BRJ ihre unverzichtbare Rolle bei der Erarbeitung von Gesetzestexten stets besonders hervor.

Gleichzeitig waren die internationalen und regionalen Rahmenbedingungen sowohl für das Timing als auch für die Idee eines Referendums an sich ungünstig und es bedurfte einer wohlüberlegten Strategie, um einerseits der potenziellen Unzufriedenheit derjenigen, die das Referendum ablehnten, zu begegnen und andererseits Montenegros Bereitschaft zu enger Kooperation mit den internationalen Akteuren deutlich zu machen. In Anerkennung der Rolle der OSZE und um die eigene Legitimität zu erhöhen, lud Montenegro die Organisation bewusst dazu ein, umfassend tätig zu werden. Schon zu diesem frühen Zeitpunkt war den montenegrinischen Behörden klar, dass das Referendum nur durchgeführt und anerkannt werden konnte, wenn es die in der europäischen Praxis erprobten Prinzipien und Standards erfüllte. Aus dem gleichen Grund war die OSZE von Anfang an in den gesamten Prozess einbezogen.

Gleich zu Beginn ermittelten die Experten des BDIMR drei Gruppen von Themen, die sich später bei der Erarbeitung des rechtlichen Rahmens für das Unabhängigkeitsreferendum als entscheidend herausstellten: 1. die Frage, wie groß die erforderliche Mehrheit sein müsse, um ein unanfechtbares Ergebnis zu garantieren; 2. die Frage, welche Wähler für die Teilnahme am Referendum zugelassen werden sollten (sollten z.B. montenegrinische Bürger, die sich dauerhaft in Serbien aufhielten, teilnahmeberechtigt sein, und falls ja, wie sollte ihre Teilnahme vonstatten gehen?); 3. die Frage, wie die Verfas-

9 Vgl. hierzu auch: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Assessment of the Draft Referendum Law for Conducting Referendum Elections in the Republic of Montenegro, Warschau, 22. Januar 2001; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Assessment of the Referendum Law, Republic of Montenegro, Federal Republic of Yugoslavia, Warschau, 6. Juli 2001; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Comments on the Draft „Referendum Law on the State Status of the Republic of Montenegro“, Federal Republic of Yugoslavia, Warschau, 5. November 2001.

sung zu interpretieren sei: Müsste das Ergebnis des Referendums durch eine Zweidrittelmehrheit im Parlament bestätigt werden oder nicht?

Ein kurzer Überblick über die Befunde und Empfehlungen der ersten Beurteilung des Referendumsgesetzes verdeutlicht die Argumentation der OSZE und zeigt, inwieweit diese die Zustimmung der Beteiligten fand. Die Umsetzung erfolgte in dem Referendumsgesetz von 2006 als „rechtlicher Rahmen für das Referendum, [der] eine solide Basis für die Durchführung eines Referendums darstellte, das grundsätzliche demokratische Rechte achtete und internationale Standards für Wahlprozesse, die auf die Durchführung von Referenden anzuwendenden sind, im Allgemeinen einhielt“.¹⁰

In Bezug auf die qualifizierte Mehrheit hielt die Beurteilung fest, dass „laut dem montenegrinischen Gesetz über das Referendum für die Gültigkeit des Referendums die Stimmabgabe der einfachen Mehrheit der registrierten Wähler sowie die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich sind. Weder das Völkerrecht noch die OSZE-Verpflichtungen des Kopenhagener Dokuments definieren in dieser Frage Standards. Die bewährte internationale Praxis bei der Durchführung von Referenden in ähnlichen Situationen hat jedoch gezeigt, dass eine in irgendeiner Form gewichtete oder qualifizierte Mehrheit vorzuziehen ist, um die Anfechtbarkeit des Resultats eines Referendums zu reduzieren und um Stabilität zu gewährleisten.“¹¹

Hinsichtlich der Frage, wer das Recht zur Teilnahme an dem Referendum haben soll, und mit dem Hinweis auf die Forderung einiger politischer Parteien in Montenegro, dass „in Montenegro geborene Bürger mit Hauptwohnsitz in Serbien zur Teilnahme an einem Referendum über den Staat und den rechtlichen Status von Montenegro teilnahmeberechtigt sein sollten“,¹² empfahl das BDIMR auf der Grundlage von fünf rechtlichen Argumenten diese Bürger nicht zur Wahl zuzulassen.¹³

Nach Analyse sowohl der diesbezüglichen Bestimmungen der Verfassung als auch ihrer unterschiedlichen Auslegungen, befand das BDIMR schließlich, dass der relativ langwierige und komplizierte Prozess, der mit der Forderung nach einer Zweidrittelmehrheit im Parlament verbunden ist, für Fälle gedacht ist, in denen das Parlament größere Verfassungsänderungen plant, ohne zuvor in einem Referendum die Wähler zu befragen, und „dass dieses Prozedere nicht notwendig ist, wenn bereits ein Referendum abgehalten wurde“.¹⁴ Obwohl er mit der Abgabe eines abschließenden Urteils sehr vorsichtig war, folgerte der Bericht doch, dass „ein Referendum in der Regel als höchste demokratische Form der Willensäußerung angesehen wird und daher vor anderen Mechanismen Vorrang haben sollte“.¹⁵

10 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Montenegro, Referendum on State-Status, 21 May 2006, OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission, Final Report, Warschau, 4. August 2006, S. 1.

11 ODIHR, Assessment of the Referendum Law, a.a.O. (Anm. 9), S. 2-3, hier: S. 2.

12 Ebenda, S. 2.

13 Vgl. ebenda, S. 8.

14 Ebenda, S. 4.

15 Ebenda.

Die erste Beurteilung des Referendumsgesetzes benannte also bereits die Prinzipien, auf denen die Bedingungen für das Referendum letztendlich basierten (sie mussten allerdings von der EU und der internationalen Gemeinschaft bestätigt werden). Die drei oben erwähnten Fragen erwiesen sich in umfassenden Expertendiskussionen vor der Abhaltung des Referendums als die umstrittensten. In einem relativ legalistischen Ansatz verteidigte das BDIMR heftig ihre in der Beurteilung bezogene Position. Sogar in dem kompliziertesten Fall, der Frage der qualifizierten Mehrheit, verließ die Organisation zu keiner Zeit ihre ursprüngliche Position, dass die Lösung für dieses Problem nicht in der Angabe einer konkreten Prozentzahl liegen könne. In dieser Frage scheinen jedoch politische gegenüber rechtlichen Argumenten die Oberhand gewonnen zu haben, so dass in Montenegro eine Formel zum Einsatz kam, die niemals zuvor in Europa Anwendung gefunden hatte – und wahrscheinlich auch in der Zukunft nie mehr angewendet werden wird.¹⁶

Um den Prozess als solchen nicht zu gefährden, billigten die montenegrinischen Behörden schließlich die vorgeschlagene Formel. In vollem Bewusstsein dessen, was auf dem Spiel stand, teilten sie die Haltung der internationalen Akteure (einschließlich der OSZE), dass das gesamte Prozedere partizipatorisch, inklusiv und demokratisch sein müsse. Nur so könnte die Kluft zwischen den beiden Blöcken innerhalb der montenegrinischen Gesellschaft überbrückt und die zukünftige Stabilität des Landes gewährleistet werden. Die Ausgestaltung des Prozesses beruhte auf einem weithin akzeptierten Kompromiss zwischen rechtlichen und politischen Argumenten, der schließlich zu einer Lösung *sui generis* in dem Sondergesetz zum Referendum von 2006 führte. Dieses Gesetz „war das Resultat eines in den Verhandlungen zwischen den politischen Parteien Anfang 2006 erreichten Konsenses und sicherte die parteienübergreifende Unterstützung für seine vollständige Implementierung, einschließlich der umstrittenen Aspekte, wie die Bedingung einer qualifizierten Mehrheit“.¹⁷

Gleichzeitig war die Implementierungsphase aus verschiedenen Gründen für die OSZE bzw. das BDIMR und Montenegro ebenso wichtig wie die langwierigen rechtlichen Vorbereitungen und die Verhandlungen zwischen den politischen Parteien. Die kontinuierliche, von beiden Seiten getragene Zusammenarbeit war kein Zufall, sondern das Resultat einer politischen Eigendynamik und des beiderseitigen Interesses an einer sinnvollen Lösung.

Das BDIMR, das für seine Arbeit im Bereich Wahlen heftig kritisiert wurde und sich seitens einer Gruppe von OSZE-Teilnehmerstaaten dem Vorwurf der Parteilichkeit und Mandatsüberschreitung ausgesetzt sah, sollte erstmals in seiner Geschichte ein Unabhängigkeitsreferendum beobachten. Obwohl

16 Das Gesetz über das Referendum „stellte zwei Bedingungen, die erfüllt sein mussten, damit eine Entscheidung zugunsten der Unabhängigkeit für gültig erklärt werden konnte. An dem Referendum mussten sich mindestens 50 Prozent der registrierten Wähler beteiligen; die qualifizierte Mehrheit wurde auf 55 Prozent der Ja-Stimmen festgelegt.“ ODIHR, Final Report, a.a.O. (Anm. 10), S. 5.

17 Ebenda, S. 1.

die OSZE nicht der federführende Akteur war, war sie aktiv an allen Phasen der Vorbereitung beteiligt und beobachtete die Vorbereitungen, die Kampagne für das Referendum, das Referendum selbst und die Zeit direkt danach; vor allem aber war sie verantwortlich für die vorläufige Beurteilung der Durchführung des Referendums. Die OSZE und das BDIMR bekamen so die Chance, ihre Objektivität und Unparteilichkeit unter Beweis zu stellen und zu zeigen, dass sie in der Lage waren, die sehr komplexe Situation zu meistern, ihren äußerst anspruchsvollen Aufgaben gerecht zu werden und gleichzeitig das Vertrauen unterschiedlicher politischer Gruppierungen aufrechtzuerhalten.

Für Montenegro waren das Referendum und dessen demokratische und friedliche Durchführung ohne Zweifel ein entscheidender historischer Moment. Nach Ansicht der montenegrinischen Behörden hing der Erfolg des Referendums zu einem großen Teil von der angemessenen Unterstützung durch die internationalen Akteure ab. Mit ihrer Anwesenheit und ihrem aktivem Engagement sorgten die internationalen Institutionen, unter ihnen die OSZE, für die Glaubwürdigkeit der Ergebnisse und halfen Montenegro dabei, alle potenziellen Probleme der Zeit nach dem Referendum, politische Hindernisse, Spannungen und Misstrauen, abzubauen. Die vorläufige Beurteilung des BDIMR, dass der zukünftige Status Montenegros „in einem friedlichen Prozess rechtmäßig und mit deutlichem Ergebnis bestimmt wurde“ und dass das Referendum „im Einklang mit OSZE-Normen und anderen internationalen Standards für demokratische Wahlen durchgeführt wurde“,¹⁸ war die dringend benötigte Bestätigung der Reife derer, die sich für die Abhaltung des Referendums eingesetzt hatten. Die offensichtliche Bereitschaft, sich bei der Durchführung des Referendums an höchste Standards zu halten und eng mit der internationalen Gemeinschaft zu kooperieren, wurde als Vorbote für die Beschaffenheit des zukünftigen Staates und als Signal für seine strategischen Ziele gesehen.

Mit diesem koordinierten Vorgehen wurde das vielschichtige Unterfangen des montenegrinischen Referendums zu Ende gebracht, ohne dass es, wie in anderen Krisen des früheren Jugoslawien üblich, zur Anwendung von Gewalt kam. Montenegro löste keinen Dominoeffekt bei seinen Nachbarn aus, sondern trug zur Stabilität in der Region bei. „Das Unabhängigkeitsreferendum in Montenegro ist ein wichtiges europäisches Signal: Nach den tragischen Entwicklungen, die sich in den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts auf dem Balkan abspielten, zeigt dieses Referendum, dass die Völker der Region aus der Vergangenheit gelernt haben und ihre Zukunftsentscheidungen nunmehr friedlich und demokratisch treffen“,¹⁹ erklärte die österreichische Außenministerin Ursula Plassnik in ihrer Eigenschaft als amtierende Präsidentin des Europäischen Rates.

18 Ebenda.

19 Montenegro entscheidet sich für Unabhängigkeit, in: Europa Newsletter, 2. Juni 2006, unter: http://europa.eu/newsletter/archives2006/issue82/index_de.htm.

Die Dritte Phase: Montenegro als Teilnehmerstaat der OSZE

Montenegros schnelle und reibungslose Aufnahme in die Organisation war logische Folge seiner demokratischen Lösung des langwierigen Status-Problems im Einverständnis mit der internationalen Gemeinschaft. Mehrere Wochen nach dem Referendum wurde Montenegro der 56. Teilnehmerstaat der OSZE.²⁰ Aufgrund derselben politischen Interessen wie schon zuvor kamen Montenegro und die OSZE kurz darauf überein, eine Feldmission der OSZE in Podgorica zu eröffnen.²¹ Diese wurde mit einem umfassenden Mandat, ähnlich dem ambitionierten Konzept der früheren Mission in Serbien und Montenegro, ausgestattet. Die Aufgabe der Mission besteht laut ihrem Mandat in der „Unterstützung und Förderung der Umsetzung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen sowie der Zusammenarbeit der Republik Montenegro mit der OSZE in allen OSZE-Dimensionen, einschließlich der politisch-militärischen, ökonomischen und ökologischen und menschlichen Aspekte der Sicherheit und Stabilität“. ²² Das fast identische Mandat trifft dabei auf ein wesentlich verändertes politisches und soziales Umfeld. Zum ersten Mal seit ihrem Aufbruch in das „montenegrinische Abenteuer“ findet die OSZE eine eindeutige Situation vor. Die Basis dafür bildeten der Erfolg des Referendums, die „samtene Scheidung“ von Serbien und Montenegro, die weitgehende Akzeptanz der Ergebnisse des Referendums durch die vormals tief gespaltene Wählerschaft sowie – und das sollte besonders hervorgehoben werden – die offene, konstruktive und vertrauensvolle Zusammenarbeit, die für die zukünftige Interaktion beider Partner den Ton angegeben hat.

Nicht zufällig war die OSZE die erste internationale Organisation, der Montenegro beitrug. Die unmittelbar nach der Wiedererlangung seiner Staatlichkeit von Montenegro benannten, seiner euro-atlantischen Orientierung entstammenden strategischen Ziele führten zu neuem Schwung in der Konsolidierung des Reformkurses und ermöglichten Synergieeffekte zwischen der EU und der OSZE vor Ort. Ihr Mandat erlaubt es der OSZE-Mission, den montenegrinischen Behörden in einer ganzen Reihe von kritischen Bereichen Unterstützung anzubieten. Diese Unterstützung wird in dem Maße erfolgreich sein, wie sie zielorientiert und sorgfältig auf die spezifischen montenegrinischen Interessen zugeschnitten ist, mit allen relevanten gesellschaftlichen Akteuren und insbesondere den montenegrinischen Behörden entwickelt wird und die lokalen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Erfordernisse des Reformprozesses in den kommenden Jahren beachtet.

Gleichzeitig ist die Beziehung durch die Teilnahme Montenegros an allen Aspekten der Arbeit der OSZE in eine neue Dimension eingetreten. Zum ersten Mal kann Montenegro als Teilnehmerstaat die Arbeit und die Ent-

20 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 725, Beitritt Montenegros zur OSZE, PC.DEC/725, 21. Juni 2006.

21 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 732, Einrichtung der OSZE-Mission in Montenegro, PC.DEC/732, 29. Juni 2006.

22 Ebenda, S. 1.

scheidungen der Organisation mitgestalten. Montenegros Einfluss als kleiner Staat wird selbstverständlich durch die politischen Interessen und den Einfluss anderer Teilnehmerstaaten sowie durch den konsensualen Charakter der Organisation begrenzt. Dennoch hat die Aufnahme Montenegros Möglichkeiten erhöht, ein partnerschaftliches Verhältnis zu der OSZE-Mission aufzubauen und dadurch deren Arbeit und Profil mitzugestalten. Es steht außer Zweifel, dass Montenegro seine konstruktive Haltung gegenüber der OSZE in der Überzeugung, dass mit Unterstützung der OSZE-Mission sowohl der Reformkurs als auch die EU-Orientierung in verschiedenen Bereichen entscheidend vorangebracht werden können, auf zukünftig beibehalten wird. Diese Bereiche umfassen die Justizreform und die Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden ebenso wie den Kapazitätsaufbau im Verteidigungssektor, um Montenegro in die Lage zu versetzen, die in der politisch-militärischen Dimension eingegangenen OSZE-Verpflichtungen zu erfüllen und sich dem regionalen Netz vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) anzuschließen. In dem Maße, wie Montenegro seine EU-Agenda Schritt für Schritt umsetzt, sollte die Mission ihren Arbeitsschwerpunkt auf die Durchführung ökologischer und ökonomischer Projekte verlagern. Es ist sogar denkbar, dass die OSZE in Anlehnung an ihre Vorgehensweise in ähnlich gelagerten Fällen und in Anbetracht der Positionen anderer Teilnehmerstaaten ihre Tätigkeit vor Ort bei der weiteren Annäherung Montenegros an die EU ganz einstellt.

Abschließend und den Vorwurf einer zu ungenauen Darstellung in Kauf nehmend möchte ich noch einmal wiederholen, dass beide Partner für ihre Kooperation von Anfang an einen gemeinsamen Nenner ausfindig gemacht haben. Solange dieser „Kleber“ hält, wird ihre Beziehung andauern.

Dank seiner geringen Größe war Montenegro auch in den schwierigsten politischen Situationen für die OSZE immer relativ gut handhabbar. Die Organisation erhielt dadurch eine gute Gelegenheit ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis zu stellen und zu zeigen, dass sie in der Lage ist auch echte Herausforderungen wie ein Unabhängigkeitsreferendum zu bewältigen. Der Weg für eine kontinuierliche Rolle der OSZE in einem Montenegro nach dem Referendum ist damit geebnet und wenn es ihr gelingt, ihre Arbeit mit den regionalen strategischen Planungen der EU in Übereinstimmung zu bringen, wird sie ein wichtiger Akteur in der politischen und rechtlichen Transformation des Landes bleiben. Gelingt dies reibungslos, wird die OSZE in Montenegro eine vorbildliche Rolle gespielt haben.

Das Verdienst der OSZE liegt vor allem in der Beendigung der Isolation Montenegros ganz am Anfang der Zusammenarbeit, der Bereitstellung eines – in Montenegro weitgehend akzeptierten – rechtlichen Rahmens für den Referendumsprozess zu einem historisch entscheidenden Zeitpunkt und schließlich in der Unterstützung bei der Umsetzung der EU-Agenda des Landes. Wer in den letzten Jahren die politischen und sozialen Entwicklungen in Montenegro verfolgt hat, weiß um das hohe Ansehen, das die OSZE in der

montenegrinischen Gesellschaft genießt, und den Respekt, den sie sich mit ihrer ambitionierten Arbeit erworben hat.

Man könnte sagen, dass Montenegro und die OSZE eine lange, lebendige, manchmal schwierige, aber letztendlich produktive Beziehung verbindet. Ich bin zuversichtlich, dass in der Geschichte sowohl der OSZE als auch Montenegros diese Beziehung rückblickend als positiv für die Entwicklung beider Partner bewertet werden wird.