

Herausgeber

Prof. Dr. Michael Brzoska,
Institut für Friedensforschung
und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg (IFSH)

Dr. Walter E. Feichtinger,
Landesverteidigungskademie,
Institut für Friedenssicherung
und Konfliktmanagement,
Wien

Dr. Volker Franke, Kennesaw
State University, Kennesaw,
Georgia (USA)

Prof. Dr. Hans J. Giessmann,
Berghof Conflict Research,
Berlin

Prof. Dr. Heiner Hänggi,
Genfer Zentrum für die
demokratische Kontrolle der
Streitkräfte (DCAF), Genf

Dr. Sabine Jaberg, Führungs-
akademie der Bundeswehr,
Hamburg

Dr. Axel Krohn, Führungs-
akademie der Bundeswehr,
Hamburg

Dr. Patricia Schneider, IFSH

Schriftleitung

Prof. Dr. Michael Brzoska

Redaktion

Dr. Martin Kahl (V.i.S.d.P.), IFSH

Dr. Regina Heller
Sybille Reinke de Buitrago
Susanne Bund

Beirat

Prof. Dr. Alyson J.K. Bailes,
University of Iceland, Reykjavík

Dr. Detlef Bald, München

Prof. Dr. Susanne Buckley-
Zistel, Universität Marburg

Alain Deletroz, Vizepräsident
International Crisis Group

Prof. Dr. Pál Dunay, Genfer
Zentrum für Sicherheitspolitik
(GCSP)

Prof. Dr. Susanne Feske, Univer-
sität Münster

Prof. Dr. Heinz Gärtner, Uni-
versität Wien

Prof. Dr. Laurent Götschel,
Universität Basel

Prof. Dr. Anton Grizold, Uni-
versität Ljubljana

PD Dr. Hans-Joachim Heintze,
Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Charles A. Kup-
chan, Georgetown University,
Washington, D.C.

Dr. Jocelyn Mawdsley, New-
castle University

Dr. Anja Seibert-Fohr, MPI
Heidelberg

Dr. Marianne Wade, MPI
Freiburg

THEMENSCHWERPUNKT

EU-Erweiterungspolitik auf dem westlichen Balkan: Zwischen Stabilisierung und Integration

Theresia Toeglhofer und Natasha Wunsch*

Abstract: The article explores the European Union's dual approach in the Western Balkans, where the stabilisation of the region and its integration are being pursued simultaneously. It is argued that the tension created by this dual objective can hamper a coherent implementation of the enlargement policy: On the one hand, stability concerns rather than actual positive developments in a country's reform agenda often dominate its progress in the association process. On the other hand, an overly visible softening of the existing accession criteria carries the risk of undermining the credibility of the conditionality principle, thus reducing its efficiency as a reform catalyst. Case studies of Serbia, Macedonia and Bosnia and Herzegovina will serve to analyse the difficulties inherent to this balancing act.

Keywords: EU enlargement, Western Balkans, Bosnia and Herzegovina, Macedonia, Serbia
EU-Erweiterung, westlicher Balkan, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Serbien

1. Einleitung

Seit der Einführung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) verfolgt die Europäische Union (EU) gegenüber dem Westlichen Balkan eine doppelte Zielsetzung: Stand in den 1990er Jahren noch allein die

Stabilisierung der Region im Sinne der Wiederherstellung von Sicherheit und einem Grundmaß an Ordnung im Vordergrund, ist mit dem Zagreber Gipfeltreffen vom November 2000 die Vorbereitung auf einen EU-Beitritt als zweites Ziel hinzugereten. Während die EU im Rahmen ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in der letzten Dekade zunehmend Verantwortung für die Friedenssicherung im westlichen Balkan übernommen hat, betreibt sie also gleichzeitig die Heranführung der Länder der Region an EU-Standards mit Blick auf die Aufnahme von Beitrittsgesprächen. Begründet wird diese parallele Herangehensweise mit dem Ziel der langfristigen Stabilisierung der Region, die durch die Beitrittsperspektive gewährleistet werden soll. So fußt der SAP auf der Idee einer

* Theresia Toeglhofer ist Absolventin des Diplomstudiums Geschichte an der Karl-Franzens-Universität Graz (Schwerpunkt Südosteuropa) und des Masterstudiums Affaires Internationales an Sciences Po Paris. Kontakt: theresia.toeglhofer@sciences-po.org. Natasha Wunsch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP e.V.) und dort zuständig für die Themen Erweiterungspolitik und Westlicher Balkan. Sie ist Absolventin des Doppel-Masterprogramms Politikwissenschaft-Europäische Studien an der FU Berlin und Sciences Po Paris. Kontakt: wunsch@dgap.org. Dieser Artikel wurde einem anonymen Begutachtungsverfahren unterzogen. Die Autoren danken den Gutachtern für ihre hilfreichen Anregungen.

„Förderung von Stabilität, Sicherheit und Wohlstand im westlichen Balkan durch allmähliche Einbindung der Region in die europäischen Strukturen.“¹

Obwohl sich gemäß diesem für die Westbalkanstaaten entwickelten Ansatz Stabilisierung und Integration wechselseitig befördern sollen, scheint in der Praxis oft ein Spannungsfeld aus der doppelten Zielsetzung der EU-Erweiterungspolitik zu erwachsen, das deren kohärente Implementierung erschwert: Einerseits bilden die Fortschritte eines Landes im Assoziierungsprozess nicht immer die positiven Entwicklungen in der Reformagenda ab, sondern sie werden oft maßgeblich von stabilitätspolitischen Erwägungen bestimmt. Andererseits besteht das Risiko, durch eine allzu deutliche Aufweichung der im SAP festgelegten Kriterien die Glaubwürdigkeit der Konditionalität zu untergraben und somit deren Wirksamkeit als Reformkatalysator zu beeinträchtigen.² Eine Fallanalyse der Beispiele Mazedoniens,³ Bosnien und Herzegowinas und Serbiens wird die Schwierigkeiten dieses erweiterungspolitischen Balanceakts verdeutlichen. Nach einer kurzen Darstellung von Struktur und Instrumenten des SAP wird zunächst die zentrale Funktion der Konditionalität als Anreiz für Reformen sowie deren Verhältnis zu Stabilisierungsfragen erläutert. In einem zweiten Teil steht dann die problematische Umsetzung des SAP in den drei gewählten Fallbeispielen im Vordergrund.

2. Von Stabilisierung zu Assoziierung – ein mehrstufiger Ansatz für den westlichen Balkan

Mit der Initierung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses definierte die EU im November 2000 den Rahmen für eine schrittweise Annäherung der Westbalkanstaaten an die EU, an deren Ende die gelungene Integration aller am SAP beteiligten Staaten in die Union steht.⁴ Die wichtigsten Stufen des SAP, die es für die Westbalkanländer zu durchlaufen gilt, umfassen zunächst den Abschluss eines bilateralen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) mit der EU, in dem wesentliche Reformprioritäten definiert werden. Im Anschluss kann das Land einen Antrag auf Kandidatenstatus stellen. Diesen muss der Europäische Rat auf der Grundlage einer Evaluierung durch die Europäische Kommission bewilligen. Die Stellung als Beitrittskandidat wiederum ermöglicht – abhängig vom Tempo der initiierten politischen und wirtschaftlichen Reformen – früher oder später den Beginn von Beitrittsverhandlungen und nach deren erfolgreichem Abschluss die Aufnahme in die Union.

1 Europäische Kommission. *Der westliche Balkan auf dem Weg in die EU: Konsolidierung der Stabilität und Steigerung des Wohlstands*. Mitteilung der Kommission, KOM(2006) 27 endgültig, 27. Januar 2006, S. 2.

2 Vgl. Blockmans, Steven (2007). *Tough Love: The European Union's Relations with the Western Balkans*. The Hague: Asser; Smith, Karen E. (2003). „The Evolution and Application of EU Membership Conditionality“, in: Marise Cremona (ed.), *The Enlargement of the European Union*. Oxford: Oxford Univ. Press, 105–39.

3 Der Einfachheit halber wird die Kurzform „Mazedonien“ verwendet, ohne dass damit eine Stellungnahme im Namensstreit mit Griechenland impliziert wird.

4 Neben den Westbalkanstaaten Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Serbien, Mazedonien und Montenegro sind auch die Türkei und Island Anwärter auf einen EU-Beitritt. Auch Kosovo hat eine Beitrittsperspektive erhalten, konnte jedoch aufgrund seiner Nicht-Anerkennung durch fünf Mitgliedstaaten noch keine Vertragsbeziehungen mit der EU aufnehmen.

Zwar ist der Weg bis zum Beitritt somit für alle Länder der Region vorgezeichnet, doch befinden sich diese in höchst unterschiedlichen Stadien der Assoziierung: Bisher hat Kroatien als einziger Westbalkanstaat Beitrittsverhandlungen begonnen und wird diese voraussichtlich im laufenden Jahr abschließen können. Somit bestehen realistische Aussichten auf einen Beitritt zum Jahre 2013. Mazedonien sowie kürzlich Montenegro haben den Kandidatenstatus erhalten, jedoch noch keinen Termin für die Aufnahme der meist langwierigen Beitrittsverhandlungen. Albanien und Serbien hoffen auf einen positiven Bescheid ihres Antrags auf Kandidatenstatus zum Ende des Jahres,⁵ während das von Bosnien und Herzegowina unterzeichnete SAA noch nicht in Kraft getreten ist.⁶

Unterstützung in ihren Reformbestrebungen erhalten die Westbalkanländer durch das Instrument für Heranführungshilfe (IPA), das für den Zeitraum 2007–2013 Mittel in Höhe von 11,5 Milliarden Euro vorsieht,⁷ sowie durch diverse technische Hilfen.

2.1 Eine umfangreiche Konditionalität als Anreiz für Reformen

Auch vor dem Hintergrund der unzureichenden Transformation vor allem der Staaten aus der zweiten Welle der EU-Osterweiterung steht das Prinzip der Konditionalität im Zentrum der EU-Politik gegenüber dem westlichen Balkan. So geht nicht nur die Verabschiedung EU-kompatibler Gesetze, sondern auch deren Umsetzung im Alltag in die Bewertung der Reformmaßnahmen ein. Einem leistungsorientierten Grundsatz folgend soll jegliche Beförderung innerhalb des SAP die jeweiligen Fortschritte eines Landes bei der Übernahme politischer und wirtschaftlicher Standards widerspiegeln. Zusätzlich zu den für alle Beitrittsanwärter geltenden Kopenhagener Kriterien wurden für die Westbalkanländer weitere Konditionen festgelegt, die sich aus den kriegerischen Auseinandersetzungen im Zuge des Zerfalls Jugoslawiens und der daraus resultierenden politischen und wirtschaftlichen Instabilität ergeben.⁸ So sind die regionale Zusammenarbeit sowie gutnachbarliche Beziehungen Grundvoraussetzungen für das Vorankommen im Beitrittsprozess. Auch ein effektiver Minderheitenschutz sowie Maßnahmen zur Flüchtlingsrückkehr gehören zu den Aspekten, auf die bei der jährlichen Evaluierung der Reformbemühungen Wert gelegt wird. Außerdem bestehen für einzelne Staaten besondere Verpflichtungen wie die Zusammenarbeit mit dem Strafge-

5 Albanien wurde im Dezember 2010 vom Europäischen Rat im Gegensatz zu Montenegro vorerst noch nicht der Status eines Bewerberlandes zuerkannt. Der Antrag bleibt bestehen und wird vom nächsten Europäischen Rat neu evaluiert.

6 Auch das Inkrafttreten des im April 2008 unterzeichneten SAA mit Serbien verzögerte sich mit der Begründung einer mangelnden Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien. Infolge der positiven Berichterstattung von Chefankläger Serge Brammertz beschlossen die EU-Außenminister im Juli 2010 schließlich, den Ratifizierungsprozess des SAA zu beginnen.

7 Das multisektorale IPA ersetzte Anfang 2007 die Gemeinschaftshilfe für Wiederaufbau, Entwicklung und Stabilisierung (CARDs) sowie eine Reihe von Heranführungsinstrumenten für potenzielle Kandidaten und Kandidatenländer (PHARE, SAPARD, ISPA).

8 Vgl. Altmann, Franz-Lothar (2005). „EU und Westlicher Balkan: Eine schwierige Verlobung.“ *Südosteuropa*, 52. Jg., Nr. 2, S. 205.

richtshof für das ehemalige Jugoslawien oder die Einhaltung von Übereinkommen zur Konfliktbeilegung.⁹

2.2 Der SAP im Spannungsfeld zwischen Stabilisierung und Konditionalität

Das Konditionalitätsprinzip, das in allen Etappen des SAP zur Anwendung kommt, stellt ein wesentliches Instrument zur Schaffung von Reformanreizen und zur Stärkung von Transparenz und Objektivität im Beitrittsprozess dar.¹⁰ Bereits seit 1997 von der EU für ihre Unterstützungsprogramme in der Region formuliert und seitdem in zahlreichen Erklärungen von EU-Seite bestätigt,¹¹ ist das Konzept fest in der EU-Erweiterungspolitik gegenüber den Westbalkanstaaten verankert. Die Anforderungen an politische und wirtschaftliche Standards erhöhen sich in dem Maße, in dem sich die Assoziierung mit der EU festigt und die Beitrittsperspektive konkretisiert. So müssen in der Anfangsphase des SAP zehn generelle Bedingungen insbesondere im Hinblick auf demokratische Standards erfüllt sowie ein gewisser Stabilisierungsgrad erreicht sein, um die Verhandlungen für ein SAA zu eröffnen. Diese umfassen im Wesentlichen die Einhaltung der Friedensverträge, Flüchtlingsrückkehr, ein glaubwürdiges Reformengagement im Bereich der Menschen- und Minderheitenrechte, die regelmäßige Abhaltung von freien Wahlen, Medienfreiheit, erste wirtschaftliche Reformmaßnahmen und gutnachbarliche Beziehungen.¹² Sollen in einer fortgeschrittenen Phase des SAP die Beitrittsverhandlungen begonnen werden, müssen eine ausreichende Erfüllung der Kopenhagener Kriterien und insbesondere die Einhaltung der politischen Kriterien gewährleistet sein, gerade auch was die Zusammenarbeit mit dem Haager Kriegsverbrechertribunal betrifft.¹³ Anhand eines ausführlichen Fragebogens der Kommission wird der aktuelle Stand der Reformen im politischen und wirtschaftlichen Bereich erhoben und auf dieser Grundlage die Eignung eines Bewerberlandes zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen bewertet.

Obgleich der SAP somit einen schrittweisen Übergang von Stabilisierung zu Assoziierung impliziert, macht die anhaltend fragile Lage in einigen Westbalkanstaaten eine parallele Verfolgung beider Ziele über einen längeren Zeitraum notwendig. Er bietet nicht nur einen Rahmen für die institutionelle und rechtliche Anpassung an den *acquis communautaire*, sondern fungiert darüber hinaus auch als Instrument für den Aufbau

und die Konsolidierung von Staaten.¹⁴ Im Unterschied zu den vorangegangenen Erweiterungen wurde für die Staaten der Region also ein wesentlich umfassenderer Ansatz konzipiert, der eine dauerhafte Überwindung des Konflikterbes ermöglichen soll.

Während die Assoziierungsperspektive der langfristigen Stabilisierung des westlichen Balkans zweifelsohne zuträglich sein dürfte, erweisen sich in der konkreten Implementierung der Erweiterungspolitik das Ziel der Stabilisierung und das Prinzip der Assoziierung auf leistungsorientierter Grundlage jedoch nicht immer als vereinbar.¹⁵ Denn gerade in Situationen mit Destabilisierungspotenzial wächst die Versuchung, ein Vorankommen im SAP weniger von objektiven Fortschritten bei der Erfüllung der Kriterien als vielmehr von dem Bestreben der EU abhängig zu machen, die angespannte Lage im Land durch die Gewährung von Vorteilen im Beitrittsprozess zu entschärfen. Ein rascheres und einfacheres Passieren der nächsten SAP-Etappe auf der Basis stabilitätspolitischer Überlegungen zu ermöglichen steht jedoch im Widerspruch zur Konditionalität als Grundprinzip der EU-Erweiterungspolitik. Eine inkohärente Anwendung der Konditionalität birgt insbesondere die Gefahr, die Effektivität des EU-Ansatzes insgesamt zu schwächen und die Rolle der Beitrittsperspektive als Antriebskraft für Reformen zu unterminieren, indem suggeriert wird, dass Fortschritte im Assoziierungsprozess nicht ausschließlich über den mühsamen Weg tiefgreifender Reformen zu erreichen sind.¹⁶ Aufgrund der Notwendigkeit, in erweiterungspolitische Entscheidungen sowohl Stabilitäts- als auch Konditionalitätsaspekte einzubeziehen, wird die Implementierung des SAP oft zum Balanceakt. Dieser soll im Folgenden anhand von drei Fallbeispielen verdeutlicht werden.

3. Zwischen Stabilisierung und Assoziierung: Der erweiterungspolitische Balanceakt im westlichen Balkan

Eine empirische Untersuchung des Spannungsfelds zwischen Stabilisierungsbestrebungen und der Notwendigkeit einer kohärenten Anwendung der Kriterien kann die dem SAP inhärenten Schwierigkeiten verdeutlichen. Bei allen drei untersuchten Fällen – Mazedonien, Bosnien und Herzegowina und Serbien – handelt es sich um Staaten, in denen Staatsbildung und Konsolidierung noch nicht abgeschlossen und die interethnischen Beziehungen nach wie vor fragil sind – mit entsprechenden Auswirkungen auf die Stabilität der politischen Situation und mitunter auch auf die Sicherheitslage. Da in diesen drei Westbalkanländern der Stabilitätsaspekt sehr offenkundig ist und daher in erweiterungspolitischen Entscheidungen regelmäßig berücksichtigt werden muss, sind die gewählten Staaten für eine Untersuchung der Anwendung des SAP und des Umgangs

⁹ Hierbei handelt es sich um den Friedensvertrag von Dayton, die Kosovo-Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrates, das mazedonische Ohrid-Abkommen und das Belgrader Abkommen für den ehemaligen serbisch-montenegrinischen Staatenbund.

¹⁰ Vgl. Schimmelfennig, Frank (2008). „EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 6, 918-37; Grabbe, Heather (2006). *The EU's Transformative Power. Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

¹¹ So betonte die Europäische Kommission im November 2005 Konditionalität neben Kommunikation und Konsolidierung als einen von drei Pfeilern der EU-Erweiterungsstrategie. (Europäische Kommission. *Strategiepapier 2005 zur Erweiterung*. Mitteilung der Kommission, KOM(2005) 561 endgültig, 9. November 2005).

¹² Vgl. Schlussfolgerungen des Rates Allgemeine Angelegenheiten, 29. April 1997. Europäische Kommission. *2005 Enlargement Strategy Paper*, COM (2005) 561 final, 9. November 2005, S. 10.

¹³ Ebenda, S. 11.

¹⁴ Vgl. Bechev, Dimitar (2004). *Between Enlargement and CFSP: the EU and the Western Balkans*. Beitrag für die European Foreign Policy Conference, London School of Economics, 2.-3. Juni.

¹⁵ Toeglhofer, Theresia und Natasha Wunsch (2010). „Stabilisation et association dans les Balkans occidentaux: les défis du double objectif européen“ [Stabilisierung und Assoziierung im westlichen Balkan: Die Herausforderungen der doppelten europäischen Zielsetzung], *Balkanologie*, Vol. 12, Nr. 1, März, <http://balkanologie.revues.org/index2143.html>.

¹⁶ Vgl. auch Smith, Karen E. (2003). a.a.O., S. 105.

der EU mit den teils widerstreitenden Zielsetzungen ihres erweiterungspolitischen Ansatzes besonders relevant.

3.1 Mazedonien

Bereits im Zuge der erstmaligen Unterzeichnung eines SAA wurde deutlich, dass dieser Schritt in der Praxis nicht immer den „Übergang von Stabilisierung zu Assoziation“¹⁷ symbolisiert. Die Unterzeichnung des SAA mit Mazedonien erfolgte am 9. April 2001, inmitten einer sicherheitspolitischen Krise, in der seit Jahresbeginn ein albanisch-mazedonischer Zweig der nationalen Befreiungsarmee UÇK den mazedonischen Sicherheitskräften in bewaffneten Auseinandersetzungen gegenüberstand. Nach der Handlungsunfähigkeit der EU in den Jugoslawienkriegen der 1990er Jahre sah sich das mittlerweile weiterentwickelte Krisenmanagement der GASP vor einer neuen Bewährungsprobe gestellt. Unter Vermittlung des US-Diplomaten James Pardew und des Ende Juni 2001 ernannten EU-Sonderbeauftragten François Léotard gelang es, durch die Unterzeichnung des Ohrider Rahmenabkommens am 13. August 2001 das Ende der bewaffneten Auseinandersetzungen herbeizuführen. Mit der Operation Concordia, die ab April 2003 die NATO-Mission in Mazedonien ablöste, kam die erste EU-Militärmmission zum Einsatz. Angesichts der verbesserten Sicherheitslage wurde Concordia im Dezember 2003 durch die EU-Polizeimission Proxima ersetzt.

Vor dem Hintergrund der gewaltsamen interethnischen Auseinandersetzungen ist die Unterzeichnung des SAA nicht als positive Konsequenz der erreichten Reformen zu verstehen, sondern als – rückblickend betrachtet durchaus erfolgreicher – Versuch, mittels Bekräftigung und Konkretisierung der Beiträgersperspektive und des parallelen Einsatzes diverser Instrumente der GASP eine weitere Destabilisierung des Landes zu verhindern. Im Folgenden wurde die Umsetzung des Ohrider Abkommens, das eine Verfassungsreform, die Dezentralisierung der Verwaltung und eine Reorganisation der Polizei vorsah, zu einem wesentlichen Bestandteil der EU-Konditionalität gegenüber Mazedonien. Das Ziel der Stabilisierung wird damit nicht nur im Rahmen der GASP verfolgt, sondern fließt auch in den Assoziierungsprozess ein.¹⁸

Die Zentralität stabilitätspolitischer Überlegungen wurde auch in der folgenden SAP-Etappe Mazedoniens, der Zuerkennung des Kandidatenstatus im Dezember 2005, deutlich. So wurden vom Leiter der EU-Delegation und EU-Sonderbeauftragten Erwan Fouéré die Erfolge bei der Implementierung des Ohrider Abkommens besonders hervorgehoben:

„The decision taken in December 2005 to grant candidate status to Macedonia was a recognition of the commitment of the country’s leaders to fully implement the Ohrid Framework Agreement and progress achieved in that respect. Thus with the support of the EU and other actors of the International

17 Rapoport, Cécile (2007). „Les accords de stabilisation et d’association, instruments de stabilisation et de pré-adhésion“, in: Michel Drouet, Xavier Richet (Hrsg.). *Vers l’élargissement de l’Union européenne à l’Europe du Sud-Est*, Rennes: Presses universitaires de Rennes, S. 179.

18 Vgl. Bechev, Dimitar (2004). *Between Enlargement and CFSP: the EU and the Western Balkans*. Beitrag für die LSE European Foreign Policy Conference, 2.-3. Juni, S. 9f.

Community, and the sheer determination of its citizens, it has successfully managed to gradually move from post conflict stabilisation to a pre-accession environment.“¹⁹

In ihrer Stellungnahme sprach sich die Kommission für die Verleihung des Kandidatenstatus aus, dennoch fiel ihre Bewertung der Reformfortschritte Mazedoniens hinsichtlich der Kopenhagener Kriterien gemischt aus.²⁰ Während sie im Jahr davor für Kroatien die Erfüllung der politischen Kriterien als gegeben betrachtet und daher die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen empfohlen hatte,²¹ kam die Kommission für Mazedonien zu dem Schluss, dass die Verhandlungen beginnen könnten, „sobald das Land die Beitrittskriterien in ausreichendem Umfang erfüllt“.²²

Aus stabilitätspolitischer Perspektive schien die möglichst rasche Aufnahme Mazedoniens in die Gruppe der Kandidatenländer dennoch wünschenswert. Vier Jahre nach Unterzeichnung des Ohrider Rahmenabkommens waren weiterhin interethnische Spannungen zwischen den slawischen und albanischen Bevölkerungsgruppen wie auch zwischen den beiden größten albanischen Parteien zu beobachten. Diese führten bei den Kommunalwahlen im Februar 2005 sowie bei den Parlamentswahlen im Juli 2006 zu gewalttätigen Zusammenstößen.²³ Insbesondere vor dem Hintergrund der Aufnahme von Statusverhandlungen mit Kosovo im November 2005 und dem damit einhergehenden Destabilisierungspotenzial für die Region konnten durch eine vorläufige Ablehnung des mazedonischen Beitrittsansuchens negative Auswirkungen auf die Stabilität des Landes befürchtet werden.

Während damit angesichts der fragilen interethnischen Situation in den frühen Phasen der Assoziation der Stabilitätskomponente Vorrang gegeben wurde, erfolgte die Empfehlung der Kommission für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen schließlich vier Jahre und zahlreiche Reformschritte später. Die acht Kriterien („opening benchmarks“), an deren Erfüllung in der Beitretpartnerschaft 2007 die Eröffnung der Verhandlungen geknüpft wurde, umfassten verschiedenste Reformbereiche wie die Förderung des politischen Dialogs, die wirksame Umsetzung des Polizeigesetzes, die Durchsetzung der Justiz- und Strafrechtsreform, die Bekämpfung der Korruption oder die Verbesserung der allgemeinen Rahmenbedingungen für Unternehmen.²⁴ Erst im Oktober 2009 empfahl die Kommission unter Begrüßung der Reformfortschritte die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Vor dem Hintergrund des griechisch-

19 Fouéré, Erwan (2006). „Macedonia’s Perspective of EU Membership.“, Rede vom 27. Oktober 2006 (gekürzte Version), *Südosteuropa Mitteilungen*, Nr. 05/06, S. 52.

20 Hinsichtlich der politischen Kriterien vertrat „die Kommission die Auffassung, dass das Land auf dem besten Wege ist“, diese zu erfüllen. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Kriterien stellte sie fest, dass „das Land mittelfristig nicht in der Lage sein dürfte, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten“, die Beibehaltung des wirtschaftlichen Reformkurses dies in der Zukunft jedoch ermöglichen sollte. Europäische Kommission. *Stellungnahme der Kommission zum Antrag der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien auf Beitritt zur Europäischen Union*, KOM(2005) 562 endgültig, 9. November 2005, S. 7.

21 Europäische Kommission. *Stellungnahme zum Antrag Kroatiens auf Beitritt zur Europäischen Union*, KOM(2004) 257 endgültig, 20. April 2004, S. 143.

22 EK-Stellungnahme Mazedonien (2005), a.a.O., S. 8.

23 Vgl. Opfer-Klinger, Björn (2008). „Zwischen äußerer Stabilisierung und innerer Krise: Mazedonien im Sommer 2008.“ *APuZ*, Nr. 32, S. 31f.

24 Beitretpartnerschaft mit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien 2007. *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 80/32, 19. März 2008.

mazedonischen Namensstreits ist der Rat dieser Empfehlung bislang jedoch nicht nachgekommen.

Insgesamt konnte Mazedonien also zwar bereits vergleichsweise früh den symbolkräftigen Status eines Kandidatenlandes erlangen, die nachsichtige Auslegung der SAP-Konditionalität kam jedoch nur temporär zur Anwendung. Die ausbleibende Empfehlung zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen wurde somit zum Druckmittel für weitere Reformen hinsichtlich der Erfüllung der Beitrittskriterien. Viel mehr als ein Abweichen von der Beitrittskonditionalität lassen sich die erweiterungspolitischen Entscheidungen als eine Verlagerung derselben in eine fortgeschrittene Phase der Assoziation deuten. Somit wurde der Balanceakt zwischen dem Risiko einer Destabilisierung durch hohe Assoziierungshürden und der Gefahr eines Glaubwürdigkeitsverlustes strenger Reformforderungen im Falle Mazedoniens bisher erfolgreich bewältigt.

3.2 Bosnien und Herzegowina

Eine besondere Herausforderung stellt die doppelte Zielsetzung von Assoziation bei gleichzeitiger Stabilisierung in Bosnien und Herzegowina dar. Zwar konnte sich durch die Perspektive der EU-Mitgliedschaft der „Fokus vom Krisenmanagement einer Postkonfliktgesellschaft auf den Aufbau eines tragfähigen Staates“²⁵ verlagern, jedoch sind gerade im Falle Bosnien und Herzegowinas – als das vom Krieg im Zuge des Zerfallsprozesses Jugoslawiens am stärksten betroffene Land – Fragen der Staatlichkeit, des Aufbaus stabiler gesamtstaatlicher Institutionen sowie der interethnischen Beziehungen nach wie vor von vorrangiger Bedeutung.

Mehr als fünfzehn Jahre nach Kriegsende hat Bosnien und Herzegowina seine staatliche Souveränität noch nicht vollständig wiedererlangt. Die Präsenz der internationalen Gemeinschaft und in den letzten Jahren in zunehmendem Maße der EU ist weiterhin stark. Die EU-Militärmmission EUFOR Althea, die im Dezember 2004 die NATO-Stabilisierungsstreitkräfte (SFOR) ablöste, trägt nach wie vor mit einer Truppenstärke von rund 1.500 Soldaten zur Aufrechterhaltung eines sicheren Umfelds bei. Auch das Mandat der Polizeimission EUPM (European Union Police Mission), mit der die EU am 1. Januar 2003 ihre erste Mission im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) entsandte, wurde vorläufig bis Ende 2011 verlängert. Das mit den zivilen Aspekten der Friedensimplementierung beauftragte Büro des Hohen Repräsentanten der Internationalen Gemeinschaft soll künftig ebenfalls einen Übergang in Richtung einer verstärkten EU-Präsenz erfahren. Der Abzug des Hohen Repräsentanten wird seit Jahren als Ziel genannt, verzögert sich jedoch ob der noch nicht vollständigen Erfüllung der dafür vom Friedensimplementierungsrat vorgegebenen Bedingungen.²⁶

Die Fragmentierung des politischen Lebens entlang ethnischer Linien und die im Dayton-Abkommen begründete komplexe

Institutionenlandschaft mit schwach ausgebildeter staatlicher Zentralgewalt erschweren die Verabschiedung und Implementierung grundlegender Reformen. Der Versuch einer Einigung auf eine Verfassungsreform scheiterte – zuletzt auch unter internationaler Vermittlung im Rahmen des Butmir-Prozesses – bisher an den divergierenden Vorstellungen der drei konstituierenden Völker (Bosniaken, Serben und Kroaten) über die zukünftige Organisation des gemeinsamen Staates. Auch in der Umsetzung der für eine weitere EU-Annäherung erforderlichen Reformschritte führt die eingeschränkte Funktionalität des Staates häufig zu Behinderungen und Verzögerungen. So unterzeichnete Bosnien und Herzegowina nach achtjähriger Vorbereitungszeit im Juni 2008 als letzter Staat des westlichen Balkans ein SAA. Bereits im März 2000 waren in einem EU-Fahrplan (*road map*) achtzehn erste Schritte definiert worden, die das Land zur Vorbereitung auf eine Durchführbarkeitsstudie zur Aufnahme von Verhandlungen über ein SAA unternehmen sollte. „Ursprünglich als kurzfristiges Unterfangen geplant“,²⁷ wurden diese schließlich im September 2002 im Wesentlichen für abgeschlossen befunden. Die daraufhin von der Kommission erstellte Durchführbarkeitsstudie legte weitere sechzehn „kurzfristige Prioritäten“ fest, die sich unter anderem auf eine wirksamere Staatsführung, eine effizientere öffentliche Verwaltung, ein verbessertes Justizwesen sowie die Zusammenarbeit mit dem Haager Tribunal bezogen, und erklärte „signifikante Fortschritte“ bei der Umsetzung dieser Prioritäten als Voraussetzung zur Aufnahme von Verhandlungen über das SAA. Äußerte die Kommission in der Studie noch die Hoffnung, dass diese Reformagenda bis Ende 2004 ausreichend fortgeschritten sein könnte,²⁸ verzögerte sich der Beginn der Verhandlungen auf November 2005, nachdem im Oktober auch die Republika Srpska der als Teil der EU-Prioritäten geforderten Polizeireform, wenn auch in abgeschwächter Form, zugestimmt hatte.²⁹

Während die Verhandlungen mit der EU auf technischer Ebene innerhalb eines Jahres abgeschlossen werden konnten, kristallisierte sich die Restrukturierung der Polizei zur Kernforderung der EU, an deren Erfüllung die Unterzeichnung des SAA geknüpft wurde.³⁰ Die beabsichtigte Herstellung einer einheitlichen Kommandokette und die Übertragung aller legislativen und budgetären Zuständigkeiten auf die gesamtstaatliche Ebene hätte jedoch für die Entitäten einen einschneidenden Kompetenzverlust bedeutet und stieß daher insbesondere in der Republika Srpska auf großen Widerstand. Ende Oktober 2007 gelang den politischen Vertretern von Bosniaken, Kroaten und Serben schließlich die grundsätzliche Einigung über die Polizeireform. In der Folge wurde das SAA mit der EU paraphiert, gleichzeitig aber die effektive Umsetzung der Reform zur Voraussetzung für die Unterzeichnung des Abkommens gemacht. Die Annahme

²⁷ Europäische Kommission. *Bericht der Kommission an den Rat über die Fähigkeit Bosniens und Herzegowinas zur Aushandlung eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit der Europäischen Union*, KOM(2003) 692 endgültig, 8. November 2003, S. 5.

²⁸ Ebenda, S. 50.

²⁹ Vgl. Muehlmann, Thomas (2007). „Police Restructuring in Bosnia-Herzegovina: Problems of Internationally-Led Security Sector Reform.“ *Journal of Intervention and State Building*, Vol. 1 (Special Supplement 1).

³⁰ Schlussfolgerungen des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 2789. Tagung des Rates, 5. März 2007. Neben der Umsetzung der Polizeireform bezogen sich drei weitere Bedingungen der EU auf die Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems, die uneingeschränkte Zusammenarbeit mit dem Haager Tribunal sowie die Reform der öffentlichen Verwaltung.

25 Hornstein Tomic, Caroline (2005). „Bosnien und Herzegowina zehn Jahre nach Dayton. Der steinige Weg vom „verhinderten“ zum selbsttragenden Staat.“ *KAS-Auslandsinformationen*, Nr. 11, S. 53.

26 Peace Implementation Council (2008), *Declaration by the Steering Board*, 27. Februar 2008.

des Reformplanes durch das bosnische Parlament und die Verabschiedung der entsprechenden Gesetze im April 2008 ebneten schließlich den Weg für die Unterzeichnung des SAA, die am 16. Juni des Jahres erfolgte. Hatte die EU über zwei Jahre lang die Verabschiedung und Umsetzung der Polizeireform als zentrale Bedingung konsequent beibehalten, musste sie sich am Ende dennoch mit einer Kompromissreform abfinden, die der ursprünglichen Forderung nach einer einheitlichen Polizeistruktur nicht entsprach.³¹

Die Tatsache, dass trotz massiven Drucks seitens der EU und einer Verzögerung des Verhandlungsbeginns, der Paraphierung sowie der Unterzeichnung des SAA am Ende dennoch die Reformforderungen nur partiell erfüllt wurden, deutet auf eine beschränkte Wirkung des Instruments der Konditionalität im spezifischen innenpolitischen Kontext Bosnien und Herzegowinas hin. Die Blockade in der Frage der Polizeireform, die in ihrer ursprünglichen Form auf tiefgehende strukturelle Veränderungen in Richtung einer Stärkung des Zentralstaates abzielte, scheint symptomatisch für das Verharren des Landes im „Gefüge einer Nachkriegsordnung, die ihre eigene Überwindung fundamental behindert“.³²

Zwar zeigten die erfolgreichen Reformanstrengungen im Rahmen der Visaliberalisierung, dass mit dem entsprechenden politischen Willen auch in Bosnien und Herzegowina durchaus die vorgegebenen Ziele zu erreichen sind.³³ Ohne fortgeschrittenen politischen und institutionelle Konsolidierung scheint der nächste Schritt des Landes in Richtung einer EU-Mitgliedschaft, die Verleihung des Kandidatenstatus, dennoch nur schwer realisierbar. In seinen Schlussfolgerungen vom 7. Dezember 2009 betonte der Rat, „dass er einen Beitrittsantrag von Bosnien und Herzegowina nicht prüfen können wird, solange keine Entscheidung über einen Übergang vom OHR zu einer verstärkten EU-Präsenz getroffen ist.“³⁴ In den Fragen des Militäreigentums und insbesondere der Aufteilung des Staatseigentums zwischen den beiden Entitäten, die als noch zu erfüllende Voraussetzungen hierfür gelten, zeichnet sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch keine Lösung ab.

Bosnien und Herzegowina mangelt es nicht an umfassenden Kriterienkatalogen, an deren Erfüllung die fortschreitende Assozierung mit der EU geknüpft ist, sondern angesichts der institutionellen Fragmentierung und häufigen politischen Blockaden vielmehr an dem Vermögen, diese Kriterien umzusetzen. Dadurch wird die Wirkung der Konditionalität als Reformkatalysator kompromittiert. Das erweiterungspolitische Dilemma – einerseits durch ein Vorantreiben der EU-Annäherung des Landes die Reformbereitschaft aufrechtzuerhalten und dessen Stabilisierung zu verfolgen, andererseits jedoch über offensichtliche Reformdefizite nicht hinwegzusehen – dürfte damit auch in den kommenden Jahren bestehen bleiben.

³¹ Vgl. Dedić, Hoda (2008). „Die Integration von Bosnien und Herzegowina in die Europäische Union.“ *Südosteuropa-Mitteilungen*, Nr. 05/06, S. 26f. Vgl. Krause, Christina C. (2007). „Verschoben und ungelöst: Polizeireform in Bosnien und Herzegowina.“ *KAS Länderbericht*, 11. Juli.

³² Hornstein-Tomić (2005), a.a.O., S. 49, vgl. auch Krause (2007), op. cit.

³³ Vgl. auch Grabbe, Heather, Gerald Knaus und Daniel Korski (2010). „Beyond wait-and-see: The Way Forward for EU Balkan Policy“, *European Council on Foreign Relations*, Mai.

³⁴ Schlussfolgerungen des Rates Allgemeine Angelegenheiten, 2984. Tagung des Rates, 7. Dezember 2009.

3.3 Serbien

Der Balanceakt zwischen einer strikten Anwendung von Konditionalität und einer durch politische Erwägungen motivierten flexiblen Handhabung der Assoziierungskriterien wird am Beispiel Serbiens besonders deutlich. In der Tat lässt sich ein Wandel in der Herangehensweise der EU gegenüber diesem Schlüsselstaat in der Region feststellen: Von einer besonders anspruchsvollen Haltung der EU angesichts der großen Verantwortung Serbiens für die Aufarbeitung der kriegerischen Auseinandersetzungen der 1990er Jahre lässt sich infolge der unilateralen Unabhängigkeitserklärung des Kosovo im Februar 2008 ein Übergang hin zu einer größeren Flexibilität feststellen.

Gegenüber Serbien hat die EU-Kommission von der gesamten Bandbreite der ihr zur Verfügung stehenden Instrumente Gebrauch gemacht: Nach einem verspäteten Start der Verhandlungen um den Abschluss eines SAA 2005, damals noch mit dem Staatenbund Serben-Montenegro, bewog die mangelnde Zusammenarbeit mit dem Kriegsverbrechertribunal die EU dazu, die Gespräche am 3. Mai 2006 auszusetzen. Diese drastische Maßnahme, die nur wenige Wochen vor dem Referendum über die Unabhängigkeit Montenegros beschlossen wurde, kann angesichts des Engagements der EU für den Fortbestand des Staatenbundes zwischen beiden Republiken überraschen. Schließlich war dieser im März 2002 unter dem Druck des Hohen Beauftragten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, zustande gekommen, um ein Auseinanderbrechen der Bundesrepublik Jugoslawien als letzter Verkörperung jugoslawischer Einheit zu verhindern.³⁵ Hingegen verstärkte die Aussetzung der SAA-Verhandlungen den Eindruck, die EU-Assozierung wäre für einen unabhängigen montenegrinischen Staat rascher und unproblematischer und verschaffte damit den Befürwortern der Unabhängigkeit Rückenwind.³⁶ Anstatt ihre Konditionalität aufzuweichen, behielt die EU diese bei und legte zugleich ein Mindestquorum von 55 Prozent Zustimmung zur Unabhängigkeit fest in der Hoffnung, die Sezession Montenegros auf diese Weise abzuwenden. 55,5 Prozent sprachen sich jedoch für die Unabhängigkeit aus, sodass die EU doch schließlich die Schaffung eines neuen Staates anerkennen musste. Ab diesem Zeitpunkt wurde der Assoziierungsprozess mit beiden Republiken in getrennten bilateralen Verhandlungen fortgesetzt.

Schnell vergegenwärtigte sich die Kommission jedoch das Risiko einer Marginalisierung Serbiens innerhalb des SAP. In ihrer im November 2006 veröffentlichten Erweiterungsstrategie 2006-7 unterstrich sie, dass „der Kommission das Ausmaß der Herausforderungen bewusst [ist], vor denen Serbien unter den derzeitigen politischen Bedingungen steht“,³⁷ und stellte eine

³⁵ Vgl. Lukic, Raneo (2005). „From the Federal Republic of Yugoslavia to the Union of Serbia and Montenegro“ in: Ramet, Sabrina P. und Vjekoslav Pavlakovic (Hrsg.), *Serbia since 1989: Politics and Society under Milosevic and After*, Washington: University of Washington Press, S. 81. Vgl. auch: Drouet, Michel (2007). „La perspective de l'intégration des Balkans occidentaux à l'UE comme modalité de leur stabilité politique“, in: Michel Drouet und Xavier Richet (Hrsg.). *Vers l'élargissement de l'Union européenne à l'Europe du Sud-Est*, Rennes: Presses universitaires de Rennes.

³⁶ Vgl. Bieber, Florian (2008). „The Failure of EU State-Building“, Beitrag präsentiert auf der ASN Convention, New York, 10.-12. April.

³⁷ Europäische Kommission. *Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006 – 2007*, KOM(2006) 649 endgültig, 8. November 2006.

Wiederaufnahme der SAP-Verhandlungen unmittelbar nach Herstellung der vollständigen Kooperation des Landes mit dem Tribunal in Den Haag in Aussicht. Die Gespräche wurden letztlich im Juni 2007 in Folge der Wahl einer neuen, proeuropäischen Regierung fortgesetzt. Obwohl die vollständige Zusammenarbeit mit dem Tribunal noch nicht erreicht war, wertete die EU die Festnahme des flüchtigen Zdravko Tolimir im Mai 2007 auf bosnischem Boden als ausreichendes Zeichen für den guten Willen Belgrads. Insgesamt wartete die EU also eine gewisse Stabilisierung durch das Land selbst ab, bevor sie weitere Schritte zur Assoziiierung unternahm.

Mit dem schleppenden Fortschritt der Verhandlungen über den Status Kosovos unter der Troika von EU, USA und Russland lässt sich eine neue Orientierung im Ansatz der Union gegenüber Serbien erkennen. Aufgrund der frühzeitigen Unterstützung einer unilateralen Unabhängigkeitserklärung durch den damaligen US-Präsident George W. Bush zeichnete sich bereits im Sommer 2007 ein für Belgrad ungünstiger Ausgang der Gespräche ab. Bestrebt, eine innere Destabilisierung Serbiens zu verhindern, beschleunigte die EU die Verhandlungen, paraphierte im November 2007 das SAA mit Serbien und stellte dessen Unterzeichnung für Februar 2008 in Aussicht. Anlässlich einer Pressekonferenz am 6. Februar 2008, weniger als zwei Wochen vor dem voraussichtlichen Datum der Unabhängigkeitserklärung Kosovos, unterstrich der damalige Erweiterungskommissar Olli Rehn, dass die EU den europäischen Kurs Serbiens beschleunigen wolle.³⁸ So schlug die EU bereits Ende Januar 2008 ein vorläufiges politisches Abkommen vor, das zahlreiche Klauseln des SAA enthalten hätte. Der damalige serbische Premierminister Vojislav Koštunica lehnte den Vorschlag jedoch als Versuch der Kompensation eines anstehenden Verlustes des Kosovo ab. Am 17. Februar 2008 erklärte die seit 1999 unter UN-Verwaltung stehende Provinz einseitig ihre Unabhängigkeit. Koštunica, der eine immer deutlichere nationalistische Haltung einnahm, weigerte sich, den bereits paraphierten SAA zu unterzeichnen und provozierte durch den Austritt seiner Partei aus der Koalition vorgezogene Parlamentswahlen.

In den Wochen vor den Wahlen vom 11. Mai 2008 verstärkte die EU ihre Bemühungen um eine Stabilisierung Serbiens, dessen politische Landschaft von der Abspaltung Kosovos zunehmend zerrüttet wurde. Koštunicas Demokratische Partei Serbiens näherte sich der nationalistischen Radikalen Partei an, deren Kandidat bei den Präsidentschaftswahlen im Januar 2008 in der ersten Runde mehr Stimmen als der Vorsitzende der Demokratischen Partei Boris Tadić erhalten hatte. Die EU fürchtete zunehmend eine Rückkehr Serbiens in die Isolation infolge der Wahl einer europaskeptischen Regierung. Die Unterzeichnung des SAA durch Präsident Tadić und Vize-Premierminister Božidar Đelić fand somit am 29. April 2008 mitten in der Wahlkampagne statt – trotz einer weiterhin enttäuschenden Zusammenarbeit mit dem Haager Tribunal. Zusätzlich gewährten die EU-Mitgliedstaaten Anfang Mai in der Hoffnung, das proeuropäische Lager zu stärken, gewissen Bevölkerungsgruppen, darunter Studenten, kostenlose Visa. Die Bemühungen der EU zahlten sich aus, die Wahlen resultierten in einer klaren Mehr-

heit der Koalition „Für ein europäisches Serbien“. Nur wenige Wochen nach der Regierungsbildung wurde der flüchtige mutmaßliche Kriegsverbrecher Radovan Karadžić aufgegriffen und dem Tribunal in Den Haag überstellt. Insgesamt symbolisiert die Unterzeichnung des SAA mit Serbien also den Übergang von einem strengen Ansatz zu einer nachsichtigeren Haltung seitens der EU, die in Folge der Unabhängigkeitserklärung Kosovos eine Destabilisierung des Landes befürchtete.

Gelang es durch die Unterzeichnung des SAA die proeuropäischen Kräfte zu stärken, hielt der Rat jedoch gleichzeitig fest, dass die Umsetzung des Interimsabkommens durch die Gemeinschaft beginnen werde, sobald der Rat entschieden habe, dass Serbien uneingeschränkt mit dem Haager Tribunal zusammenarbeite.³⁹ Erst infolge der positiven Berichterstattung von Chefankläger Serge Brammertz beschloss der Rat im Dezember 2009, das zwischenzeitlich von Serbien einseitig implementierte Interimsabkommen anzuwenden⁴⁰ und stimmte im Juni 2010 schließlich auch dem Beginn des SAA-Ratifizierungsprozesses in den Mitgliedstaaten zu.⁴¹ Zwar wurde davon abgesehen, die Zusammenarbeit mit dem Haager Tribunal zur Voraussetzung für die Unterzeichnung des Abkommens zu machen, als Bedingung für dessen Inkrafttreten wurde diese jedoch aufrechterhalten.

Insgesamt steht Serbien somit für einen Erfolg bei der pragmatischen Anwendung des Konditionalitätsprinzips. Durch die flexible Handhabung der Bedingungen nach der Abspaltung Kosovos konnte die Kommission eine Destabilisierung Serbiens verhindern und zugleich das demokratische, moderate Lager stärken. Nicht zuletzt die Verhaftung des meistgesuchten mutmaßlichen Kriegsverbrechers Ratko Mladić im Mai 2011 scheint die EU in ihrer bisherigen Herangehensweise zu bestätigen.

4. Schlussfolgerungen

Für die drei in den vorangegangenen Fallstudien behandelten Länder zeichnet sich deutlich ein Spannungsfeld zwischen Stabilisierung und Integration ab. Die Notwendigkeit einer grundlegenden Stabilisierung spiegelt sich dabei nicht nur in den Inhalten der Konditionalität wider – etwa in der Auflage, bestehende Friedensabkommen zu respektieren und umzusetzen –, sondern schränkt auch häufig deren kohärente Anwendung ein. Eine Konfrontation des Konditionalitätsprinzips mit der empirischen Realität zeigt, dass vor diesem Hintergrund nicht immer die strikte Erfüllung der festgelegten Kriterien maßgeblich für den Fortschritt eines Landes im Beitrittsprozess ist. So können sich die Logik der Stabilisierung und die Logik der Assoziiierung teils widersprechen.

In der Analyse des bisherigen Verlaufs des SAP in Mazedonien, Bosnien und Herzegowina und Serbien wird deutlich, dass die EU in ihren Stabilisierungsbestrebungen insbesondere auf symbolkräftige Schritte setzt. Die Unterzeichnung eines SAA

³⁸ „Serbien unterbricht Marsch Richtung EU-Mitgliedschaft“, EurActiv, 7. Februar 2008. <http://www.euractiv.com/de/erweiterung/serbien-unterbricht-marsch-richtung-eu-mitgliedschaft/article-170163>.

³⁹ Schlussfolgerungen des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 2864. und 2865. Tagung des Rates, 29. April 2008.

⁴⁰ Schlussfolgerungen des Rates Allgemeine Angelegenheiten, 2984. Tagung des Rates, 7. Dezember 2009.

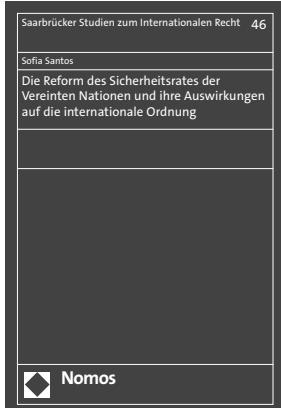
⁴¹ Schlussfolgerungen des Rates Außenbeziehungen, 3023. Tagung des Rates, 14. Juni 2010.

oder die Verleihung des Kandidatenstatus lässt die europäische Perspektive greifbarer erscheinen, während gleichzeitig die Ratifizierung des Abkommens – wie im Falle Serbiens – oder die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen – wie im Falle Mazedoniens – an konkrete Reformforderungen geknüpft werden. Zwar kommt es zu einer vorübergehenden Lockerung der Konditionalität, an ihrer Substanz ändert sich jedoch wenig. Es handelt sich somit nicht um eine Aufhebung, sondern um eine zeitliche Verlagerung der am schwierigsten zu bewältigenden Bedingungen in ein späteres Stadium des SAP, wenn die Stabilität des Landes weitgehend konsolidiert ist. Während sich im Falle Serbiens und Mazedoniens dieser Ansatz bisher durchaus bewährt hat, zeigt die Beitrittskonditionalität als Reforminstrument in Bosnien und Herzegowina aufgrund der eingeschränkten Funktionalität des Staates nur begrenzte Wirkung.

Stabilitätspolitische Gesichtspunkte mögen somit zwar punktuell ein rascheres Erreichen der nächsten SAP-Phase ermöglichen, längerfristig gesehen dürften sie dem Assoziierungsprozess aber hinderlich sein. Mazedonien konnte bis heute keine Beitrittsverhandlungen eröffnen, wobei hier der Konflikt um den Staatsnamen eine wesentliche Rolle spielt. Bosnien und Herzegowina hat zwar ein SAA abgeschlossen, wird vor der Schließung des Büros des Hohen Repräsentanten jedoch kaum den Kandidatenstatus erhalten können. Und auch für Serbien dürfte sich die Kosovo-Statusfrage auf lange Sicht mehr als Hindernis denn als Beschleuniger eines EU-Beitritts darstellen. Genauso in Mazedonien und in Bosnien und Herzegowina hatte der SAP im Laufe der letzten zehn Jahre statt einer institutionellen und rechtlichen Anpassung an EU-Standards den eigentlichen Aufbau und die Konsolidierung dieser Staaten zum Inhalt. In Serbien hingegen stand lange Zeit eine strikte Einforderung der Kooperation mit dem Haager Kriegsverbrechertribunal im Vordergrund – erst angesichts der Kosovo-Statusfrage kam es zu einer gewissen Kursänderung von Seiten der EU. Obgleich die erweiterungspolitische Konzeption eine langfristige Stabilisierung durch den Prozess der Assoziierung vorsieht, scheint es umgekehrt auch der Fall zu sein, dass Probleme in der Stabilisierung die fortschreitende EU-Annäherung zunehmend behindern.

Einen weiteren Assoziierungsschritt einzuleiten kann zur Bewältigung bzw. Vorbeugung von Krisensituationen beitragen. Eine längerfristige Stabilisierung, die als Grundgedanke der EU-Erweiterungspolitik gesehen werden kann, ist jedoch nur durch reelle Reform- und Transformationsschritte im Rahmen einer sukzessiven Assoziierung mit der Union erreichbar. Die EU sollte daher weiterhin – auch gegenüber Ländern, in denen Stabilitätsfragen nach wie vor von großer Bedeutung sind – auf der umfassenden Verabschiedung und Implementierung von Reformen bestehen.

Um die Dynamik des Transformationsprozesses zu erhalten, liegt es jedoch auch an der Union und ihren Mitgliedstaaten, den Ländern des Westlichen Balkans eine verlässliche Beitrittsperspektive als Grundlage für Reformanreize, insbesondere im Kontext der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise, zu signalisieren. Seit der Begründung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses mit dem Zagreber Gipfeltreffen im Jahr 2000 und der Bekräftigung der EU-Beitrittsperspektive 2003 in Thessaloniki hat der Elan der Mitgliedstaaten gegenüber einer neuerlichen Erweiterung der Union in Richtung Südosteuropa spürbar nachgelassen. In den Debatten rund um die oft diagnostizierte „Erweiterungsmüdigkeit“ und die Aufnahmefähigkeit der Union, die insbesondere vor dem Hintergrund der großen Erweiterungsrunde 2004 und dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens 2007 sowie des Scheiterns des EU-Verfassungsvertrages entfacht wurden, kommt eine weitaus skeptischere und zögerlichere Haltung gegenüber dem Projekt der Erweiterung zum Ausdruck. Insbesondere angesichts der aktuellen Entwicklungen im Rahmen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise gilt die Aufmerksamkeit primär der Bewältigung der damit einhergehenden Probleme innerhalb der Union und lässt die Erweiterungsagenda in den Hintergrund treten. Anstelle von Verzögerungstaktik und neuen Hürden braucht es an diesem Punkt mehr denn je eine klare Bekräftigung einer glaubwürdigen und greifbaren Beitrittsperspektive gegenüber den Westbalkanstaaten, ohne die die Antriebskraft für Reformen und die stabilisierende Wirkung der fortschreitenden Assoziierung stark kompromittiert würden.



Die Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und ihre Auswirkungen auf die internationale Ordnung

Von Sofia Santos

2011, 199 S., brosch., 48,- €, ISBN 978-3-8329-6143-5

(Saarbrücker Studien zum Internationalen Recht, Bd. 46)

nomos-shop.de/13089

Die Autorin liefert die erste umfassende Untersuchung zur Reform des UN-Sicherheitsrates. Das Werk richtet sich nicht nur an Völkerrechtler und Politikwissenschaftler, sondern auch an Diplomaten und politische Entscheidungsträger.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos