

Diskussionspapier
Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Christian Haas

EU-Politik in Serbien 2008

Möglichkeiten und Grenzen eines
beschleunigten Integrationsprozesses

SWP
Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit
Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der For-
schungsgruppe, die nicht
als SWP-Papiere heraus-
gegeben werden. Dabei kann
es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten
handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht
werden. Kritische Kommen-
tare sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Diskussionspapier FG2, 2009/ 02
März 2009, SWP Berlin

Inhalt

1. Problemstellung.....	3
2. Serbien: Das Paradoxon der EU-Integration	4
3. EU-Konditionalität in Serbien	6
3.1 Möglichkeiten: pro-europäische Regierung und Zerfall des nationalistischen Konsens.....	6
3.2 Grenzen: Festigung der Polarisierung, Reformunwillen und verminderte Glaubwürdigkeit der EU	8
4. Wie weiter mit der Konditionalitätspolitik in Serbien?	10

Christian Haas , Student der Politischen Wissenschaften, neuen und neuesten Geschichte an der LMU München, war von Januar bis März 2009 Praktikant der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen.

1. Problemstellung

Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) der Europäischen Union ist der zentrale Rahmen der EU-Politik gegenüber den Staaten des Westlichen Balkans. Er bereitet die Länder der Region auf eine mögliche zukünftige EU-Mitgliedschaft vor, zielt auf die Förderung regionaler Kooperation sowie die Stabilisierung der Staaten und ihre Transformation zu Marktwirtschaften. Die EU bietet Handelserleichterungen, finanzielle und wirtschaftliche Hilfe sowie vertraglich geregelte Beziehungen (in den Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, SAA) an. Derzeit hat der SAP allerdings mit großen Hindernissen zu kämpfen: mit der Erweiterungsmüdigkeit einiger EU-Mitgliedstaaten ebenso wie mit der regionalspezifischen Herausforderung fragiler Staatlichkeit. Diese Stolpersteine behindern eine kohärente Konditionalitätspolitik gegenüber den Ländern Südosteuropas. In Serbien, das aus Sicht der EU-Entscheidungsträger eine Schlüsselrolle in der Region spielt, zeigt sich diese Problematik exemplarisch. Einerseits herrscht in der Frage des Status des Kosovo offene Uneinigkeit zwischen einer Mehrheit der EU-Staaten und Belgrad. Andererseits verfolgt die Union das erklärte Ziel, dem gespaltenen Land bei seiner Demokratisierung zu assistieren. Dabei sollen notwendige Reformen über mit Anreizen verbundene Konditionen auf den Weg gebracht werden. Allerdings sind in Serbien tiefes Misstrauen gegenüber dem Westen sowie eine eher zögerliche Haltung der Eliten gegenüber Reformen weit verbreitet. Die EU-Konditionalitätspolitik gegenüber Belgrad hat daher mit einem Zielkonflikt zu kämpfen. Das Ziel einer nachhaltigen und langfristig-orientierten Demokratisierung des Landes steht in einem Spannungsverhältnis zu einer kurzfristig agierenden, an konkreten Etappenzielen orientierten Politik. Das Resultat ist oftmals eine inkonsistent umgesetzte Konditionalität.

Besonders deutlich wurde dieser Zielkonflikt in Serbien in der ersten Jahreshälfte 2008. Auslösendes Moment war die einseitig ausgerufene Unabhängigkeit des Kosovo im Februar. Sie führte zu tiefen Verwerfungen innerhalb der damaligen Regierung von Vojislav Koštunica über die künftige europapolitische Ausrichtung des Landes und schließlich sogar zum Bruch der Regierungskoalition. Für den 11. Mai wurden Neuwahlen des serbischen Parlamentes angekündigt. Der Wahlkampf wurde von den beiden Themen Kosovo und EU-Integration dominiert. Alle relevanten Parteien sprachen sich gegen die von Pristina erklärte Unabhängigkeit aus, positionierten das Thema jedoch unterschiedlich intensiv auf der jeweiligen wahlpolitischen Agenda. Die Frage der EU-Integration hingegen spaltete das Land in ein pro-europäisches Lager, angeführt von Präsident Boris Tadićs Demokratischer Partei (DS), und ein nationalistisch-euroskeptisches Lager um die Serbische Radikale Partei (SRS) und Koštunicas Demokratischer Partei Serbiens (DSS).

Um einer hoch polarisierten Gesellschaft zu demonstrieren, dass „Serbiens Zukunft in der Europäischen Union liegt“¹ und um Belgrads Weg nach Europa zu beschleunigen, unterzeichnete die Europäische Union Ende April auf eigene Initiative das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA), dessen Verhandlungen Ende 2007 abgeschlossen worden waren. Die SAA, die mit allen Staaten des Westlichen Balkans vereinbart werden, enthalten konkrete gegenseitige Verpflichtungen. Ihre Unterzeichnung ist der letzte Schritt vor Erlangung des Kandidatenstatus und Beitrittsverhandlungen.² Der Vorstoß der EU sollte die pro-europäischen Kräfte um die DS stärken und einen möglichen Wahlsieg der SRS verhindern. Mittelfristig zielte er auf die Sicherung einer als kooperations- und reformbereit eingestuften Koalition um die DS. Der Erweiterungskommissar Olli Rehn und der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Javier Solana, sahen diesen Schritt als notwendig an, um den Menschen in Serbien zu

¹ Presidency of the European Union, *Statement on the Initialling of the Stabilisation and Association Agreement with Serbia*, Brüssel, 07. November 2007, <http://www.eu2007.pt/ue/ven/noticias_documentos/declaracoes_pesc/20071107pescservia.htm> (Zugriff am 02.03.2009).

² Die SAA sind zentraler Bestandteil des SAP. Sie enthalten einerseits Absichtserklärungen mit hohem symbolischen Wert, andererseits konkrete Vereinbarungen zur schrittweisen und wechselseitigen Handelsliberalisierung (vorgesehen innerhalb von sechs Jahren).

demonstrieren, dass sich Europa ihrer annimmt.³ Vor allem Solana forderte offen, die EU müsse alles tun, um die pro-europäischen Kräfte zu unterstützen.

Auf den ersten Blick scheint die Union mit der Unterzeichnung des SAA ihre Ziele erreicht zu haben. Anfang Juli wurde eine pro-europäische Regierung unter der Führung der siegreichen DS und der Sozialistischen Partei Serbiens (SPS) vereidigt. In der zweiten Jahreshälfte wurde das SAA im Belgrader Parlament ratifiziert, und der neue Premier Mirko Cvetković kündigte an, das *Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen mit der EU*⁴ ab Anfang 2009 einseitig zu implementieren. Zudem löste ein Zerwürfnis in der nationalen SRS die Gründung einer neuen Partei aus, der Serbischen Progressiven Partei, unter dem Vorsitz des abtrünnigen Nikolić, die sich ebenfalls für das SAA aussprach.

Allerdings macht sich derzeit in der Kommission und den Mitgliedstaaten allgemeine Ratlosigkeit, wenn nicht sogar offene Ernüchterung breit: Die Reformbewegung in Belgrad stagniert und kann auch von der pro-europäischen Regierung – die gleichzeitig erhebliche diplomatische Anstrengungen im Kampf um das Kosovo⁵ unternimmt – nicht angekurbelt werden. Innenpolitisch haben nationalistische und anti-westliche Ressentiments in den öffentlichen Debatten die Oberhand gewonnen und lähmen weiterhin die Politikgestaltung.

Die Mitverantwortung für diese Entwicklung trägt auch die EU-Politik. Mit der Unterzeichnung des SAA hat die Union ihr eigenes Konditionalitätsprinzip unterminiert, als sie die Auslieferung von Ratko Mladić an den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) – in den Jahren zuvor eine zentrale Bedingung – um einer kurzfristigen wahltaktischen Unterstützung des pro-europäischen Lagers willen zurückstellte. Einzig die Niederlande beharren derzeit noch auf der Auslieferung Mladićs und verhindern mit ihrem Veto die Implementierung des SAA im Rat der Außenminister.⁶ Die Unterzeichnung des SAA seitens der EU ist als ein an kurzfristigen Zielen orientierter Aktionismus zu werten. Die Folgen davon offenbaren die Möglichkeiten und Grenzen einer inkonsistent umgesetzten Konditionalität.

2. Serbien: Das Paradoxon der EU-Integration

Eine kohärente und effektive EU-Politik gegenüber Belgrad wird dadurch erschwert, dass die serbische Gesellschaft polarisiert ist und anti-westliche Haltungen weit verbreitet sind. Die öffentliche Meinung wird von einem Paradoxon bestimmt: Während eine breite Mehrheit seit Jahren den EU-Beitritt befürwortet,⁷ sind Misstrauen gegenüber der westlichen Welt, der im gesamten Westlichen Balkan vorhandene Opfermythos⁸ und traditionalistische Werte mindestens ebenso stark verankert. Dieser Dualismus von pro- und

³ Zitiert nach B92, Solana: *EU must help pro-European forces*, Tagesmeldung vom 08. April 2008,

<http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2008&mm=04&dd=08&nav_id=49209> (Zugriff am 02.03.2009).

⁴ Die *Interimsabkommen* sehen die graduelle Beseitigung von Zöllen und anderen Handelshemmnissen beim Warenaustausch zwischen einem assoziierten Land und der EU vor und gelten für den Zeitraum des Ratifikationsprozesses des SAA.

⁵ Die Kosovo-Problematik in ihrer gesamten Komplexität soll nicht Gegenstand des vorliegenden Papiers sein. Gleichwohl kommt ihr eine zentrale Rolle bei der Bewertung der EU-Konditionalitätspolitik in Serbien zu.

⁶ Offiziell fordert die EU in ihrem Konditionenkatalog für Serbien „vollständige Kooperation“ mit Den Haag. Die Deutungshoheit über die Zusammenarbeit der Westbalkanländer mit dem ICTY haben die Mitgliedsländer zwar größtenteils dem Chefankläger des ICTY, derzeit Serge Brammertz, überlassen. Dazu werden von ihm jährliche Berichte erstellt. Einzelne Integrationsschritte, wie eben der Abschluss eines SAA, werden von der EU aber durchaus nach eigenem Ermessen unternommen, ungeachtet der Zusammenarbeit des jeweiligen Landes mit dem ICTY. Die EU spricht lediglich davon, dass Serbien alle Anstrengungen unternehmen müsse, die Gesuchten zu verhaften und zu überstellen. Council of the European Union, *Council Conclusions on Western Balkans*, Luxemburg, 29. April 2008,

<http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Council_Conclusions/April/0428_GAERC8.pdf> (Zugriff am 02.03.2009).

⁷ Konstant sind dies zwischen 60% und 80% - nach Albanien die zweithöchste Zustimmungsrates unter den Ländern des Westlichen Balkans (Serbian European Integration Office, *The EU Perspective of Serbian Citizens - Results of a Public Opinion Poll*, Belgrad 2008, <http://web.uzzpro.gov.rs/kzpeu/english/press/european_perspective_serbia_dec_2008.ppt> (Zugriff am 02.03.2009).

⁸ Die Selbstwahrnehmung des eigenen Volkes als kollektives Opfer westlicher Mächte ist weit über nationalistische Kreise

anti-westlichen Einstellungen prägt die Gesellschaft und politische Kultur Serbiens. Die Anziehungskraft der europäischen Wertegemeinschaft spielt nur für einen kleinen Teil der serbischen Bürger eine Rolle;⁹ die Motive für eine EU-Integration sind primär ökonomischer Art: Die serbische Bevölkerung verspricht sich von dem europäischen Integrationsprozess eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage, eine Hebung des Lebensstandards und Zukunftsperspektiven für heranwachsende Generationen. Dies bedeutet, dass jede politische Kraft einen komplizierten Spagat meistern muss, will sie eine Mehrheit der Bürger um sich scharen. Einerseits muss sie sich gegenüber dem EU-Integrationsprozess und dem Westen insgesamt aufgeschlossen zeigen, andererseits die serbische Identität pflegen und gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft adäquat agieren, wenn diese Identität verletzt wird.¹⁰

Die hohe Polarisierung teilt das Land in zwei etwa gleich starke Lager und wirkt sich auf viele Bereiche des politischen Lebens aus. Zum einen wird dies an den Wahlurnen sichtbar: Eine Zustimmungsrate von 43,6% für pro-europäische, liberale Parteien stehen 41,6% für national-euroskeptische Parteien gegenüber (Ergebnis der Parlamentswahlen im Mai 2008).¹¹ Zum anderen zeigen repräsentative Umfragen, dass 48% der Bürger die EU-Forderung nach Kooperation mit dem ICTY für gerechtfertigt halten; 43% tun dies nicht.¹²

Besonders relevant wurde diese Spaltung in der ersten Jahreshälfte 2008, als sich Serbien – von den zwei Runden der Präsidentschaftswahl bis zur Parlamentswahl im Mai – faktisch im Dauerwahlkampf befand. Die Auseinandersetzung mit den zentralen Themen, der Kosovo-Frage und der EU-Integration, konsolidierte die bestehenden Fronten. Aufgrund der mehrheitlichen Zustimmung der serbischen Bevölkerung zur EU-Integration konnten es sich auch die nationalistischen Kräfte nicht mehr leisten, die Union offen abzulehnen. Ihre Europa-Skepsis trugen sie daher über die Kosovo-Frage aus. Im Wahlkampf begründeten die Nationalisten ihre Abwehrhaltung gegenüber dem SAA nicht mit einer generellen Gegnerschaft gegenüber der EU, sondern mit der Behauptung, der Vertragstext des SAA legitimiere indirekt die Unabhängigkeit des Kosovo. Alle europaskeptisch-nationalistisch Gesinnten verbündeten sich in der Kosovo-Frage, welche für die überwältigende Mehrheit der Serben nach wie vor eine hoch emotionale Rolle spielt. Damit stellten die nationalistischen Kräfte eine Verbindung her, zu der sich die EU aufgrund der Uneinigkeit unter den Mitgliedstaaten bezüglich des Kosovo¹³ nicht durchringen konnte: die zwischen dem Status des Kosovo und der weiteren EU-Integration Serbiens.

Das Schweigen der EU in der Kosovo-Frage weckt in Serbien die Erwartung, die ehemalige Provinz werde in der Zukunft, in welcher Form auch immer, zum serbischen Staat zurückkehren.

hinaus verbreitet und ein wiederkehrendes Thema im Narrativ der serbischen nationalen Identität. Dies beeinflusst insbesondere die Perzeption des ICTY, der in Serbien mehrheitlich skeptisch gesehen und als kollektive Anklage gegen das serbische Volk interpretiert wird. Siehe dazu Marlene Spoerri, Annette Freyberg-Inan, »From Prosecution to Persecution: Perceptions of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY) in Serbian Domestic Politics«, in: *Journal of International Relations and Development*, 11 (2008), S. 350–384. Die Selbstwahrnehmung als kollektives Opfer ist kein Spezifikum des serbischen Volkes, sondern gilt für alle Gesellschaften des Westlichen Balkans. In Serbien trifft diese Selbstperzeption jedoch in weiten Teilen auf eine orthodox-traditionalistische Grundeinstellung und verbindet sich damit – im Gegensatz z.B. zum katholisch-westlichen Kroatien – bei einem erheblichen Teil der Bürger zu einer nahezu dogmatisch anti-westlichen Haltung.

⁹ Auf die Frage nach der jeweiligen persönlichen Bedeutung der EU nennt höchstens ein Fünftel der Befragten normative Gründe. Auch im innerserbischen Elitendiskurs dominiert die Darstellung der EU als attraktiver Wirtschaftsraum über Europa als Wertegemeinschaft. Siehe z.B. die Regierungserklärung von Premierminister Mirko Cvetkovic im Juli 2008, »Government Policy Statement«, Belgrad, 7. Juli 2008, in: *Survey – Republic of Serbia*, 49 (2), S. 125–132.

¹⁰ Dies erklärt, warum die SRS offiziell einen EU-Beitritt befürwortet und die DS unermüdlich gegen die weitere Anerkennung eines unabhängigen Kosovo kämpft.

¹¹ Die Zahlen ergeben sich im ersten Fall aus der Summe der Stimmen für die Parteien DS, die liberalkonservative G17+ und die wirtschaftsliberale LDP, im zweiten Fall aus den Stimmen für die SRS und die national-konservative DSS.

¹² Serbian European Integration Office, *EU Perspective of Serbian Citizens* [wie Fn. 7].

¹³ Fünf EU-Mitgliedstaaten haben die Unabhängigkeit des Kosovo bislang nicht anerkannt, weil sie gestärkte Sezessionsbestrebungen ihrer eigenen Minderheiten fürchten: Griechenland, Rumänien, Slowakei, Spanien und Zypern.

3. EU-Konditionalität in Serbien

Verglichen mit dem Erweiterungsprozess in Mittel- und Osteuropa wendet die EU in Serbien die Konditionalitätspolitik im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses weitaus umfassender und strenger an. Es gibt mehr Möglichkeiten zu Sanktionen, allerdings auch mehr Raum, sie politisch zu nutzen.¹⁴ Die zentralen Konditionen für die Staaten der Region sind in den „Kopenhagen-Plus“-Kriterien zusammengefasst und sind im Erbe der gewaltsamen Konflikte der 1990er Jahre begründet: ziviles Konfliktmanagement, Staats- und Nationsaufbau sowie Vergangenheitsbewältigung.¹⁵ Damit gehen sie über die Kriterien des Europäischen Rates von Kopenhagen 1993 hinaus, nach denen Beitrittskandidaten demokratische Minimalanforderungen wie stabile demokratische und rechtsstaatliche Institutionen, den Schutz von Menschenrechten und eine funktionsfähige Marktwirtschaft nachzuweisen haben.¹⁶ Die umfassende Kooperation mit dem ICTY, die in der Regel an der Auslieferung mutmaßlicher hochrangiger Kriegsverbrecher gemessen wird, bekam zuletzt einen immer höheren Stellenwert im Auflagenkatalog der EU. Deutlich wurde dies nicht nur gegenüber Serbien, dessen SAA-Verhandlungen aufgrund mangelnder Kooperation mit dem Haager Gericht von Mai 2006 bis Juni 2007 ausgesetzt worden waren, sondern auch gegenüber den anderen Staaten des Westlichen Balkans. Bereits 2002 hatten die Niederlande und Großbritannien den Ratifikationsprozess des SAA mit Kroatien ausgesetzt, da Zagreb ausreichende Anstrengungen zur Auslieferung des mutmaßlichen Kriegsverbrechers Janko Bobetko vermissen ließ.¹⁷

Vor diesem Hintergrund ist die Unterzeichnung des SAA in der heißen Phase des serbischen Wahlkampfs als temporäre Lockerung der mit Mladić verbundenen Kondition und damit als Politisierung der Konditionalitätspolitik zu verstehen. Sie veranschaulichte Möglichkeiten und Grenzen einer kurzfristig orientierten Konditionalitätspolitik in der spezifisch serbischen Situation einer polarisierten Gesellschaft.¹⁸

3.1 Möglichkeiten: pro-europäische Regierung und Zerfall des nationalistischen Konsens

Die EU hat kurzfristig eine positive Wirkung im Land und somit ihre Ziele erreichen können. Bei den Parlamentswahlen am 11. Mai 2008 wurde das pro-europäische Wahlbündnis um Tadić mit 38,4% der Stimmen stärkste Kraft. Dieses Resultat war überraschend, hatten doch Meinungsumfragen in den Wochen vor den Wahlen regelmäßig die SRS einige Prozentpunkte vor der Liste der DS gesehen. Besonders im Hinblick auf die Nachwehen der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo fürchtete die internationale Gemeinschaft lange Zeit eine nationalistisch-euroskeptische Koalition aus SRS und DSS.¹⁹ Anfang Mai begann sich jedoch das Blatt zu drehen: Die SRS fiel in den Umfragen um einige Prozentpunkte zurück und erlangte in den Wahlen lediglich 29,5% der Stimmen. Die Unterzeichnung des SAA wurde zu einem zentralen Thema des

¹⁴ Vgl. Geoffrey Pridham, »Change and Continuity in the European Union's Political Conditionality: Aims, Approach, and Priorities«, in: *Democratization* 14 (Juni 2007) 3, S. 446-471.

¹⁵ Solveig Richter, *Stabilität und Demokratie dank Beitrittsperspektive? Eine Bilanz der EU-Erweiterungspolitik in Kroatien und Mazedonien, Entwurf einer SWP-Studie* (2009).

¹⁶ Vgl. Europäischer Rat Kopenhagen, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 21.-22.06.1993, <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf> (Zugriff am 24.03.2009).

¹⁷ Im März 2005 verschob der Rat der EU-Außenminister den bereits festgelegten Beginn der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien wegen unvollständiger Kooperation im Falle des gesuchten Generals Ante Gotovina. Siehe dazu Franz-Lothar Altmann, Holger Kasch, »Kroatien am Scheideweg? Der Fall Bobetko als Prüfstein der Außen- und Innenpolitik«, Berlin: SWP, November 2002 (SWP-Aktuell 47/02), <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=448> (Zugriff am 05.03.2009).

¹⁸ Zu den allgemeinen Chancen und Risiken der EU-Konditionalitätspolitik im Westlichen Balkan siehe Othon Anastasakis, »The EU's Political Conditionality in the Western Balkans: Towards a more Pragmatic Approach«, in: *Southeast European and Black Sea Studies*, 8 (2008), S. 365-377.

¹⁹ Siehe z.B. die Ergebnisse der Sonntagsfragen bei Blic Online, *Electors Divided between the Democrats and Radicals*, Tagesmeldung vom 25.04.2008, <<http://www.blic.rs/news.php?id=2030>> (Zugriff am 03.03.2009) und bei WienInternational.at, *Serbien-Wahl: Abstimmung für oder gegen Europa*, Tagesmeldung vom 30.04.2008, <<http://www.wieninternational.at/de/node/8625>> (Zugriff am 03.03.2009).

Wahlkampfes und war daher mit ausschlaggebend für den Stimmungsumschwung zugunsten der pro-europäischen Liste.²⁰ Das Votum für die DSS, welche mit der SRS als einzige politische Kraft für die Annullierung des SAA plädiert hatte, sank im Vergleich zur Wahl 2007 auf 11,6%, und sie verlor mehr als ein Drittel ihrer Mandate.

Die SAA-Unterzeichnung machte zudem den Weg frei für Serbiens „contract of the decade“²¹, so Wirtschaftsminister Mladen Dinkić: Am 30. April 2008 unterschrieben die serbische Regierung und FIAT ein Memorandum, wonach der italienische Automobilhersteller beim vormals staatseigenen serbischen Hersteller Zastava mit einer Investitionszusagen von 700 Mio. Euro in den nächsten zwei Jahren einstieg. Als ebenso zentral galt daneben die Ankündigung der EU-Kommission vom 7. Mai 2008, einen Fahrplan für die Visaliberalisierung vorzulegen. Diese konkreten Pläne hatten für die Bevölkerung einen hohen Symbolwert und trugen so direkt zur Stärkung der pro-europäischen Kräfte bei.

Nach erfolgreichen Koalitionsverhandlungen mit der SPS konnte am 7. Juli 2008 schließlich die neue Regierung aus DS, G17+ und SPS ins Amt gewählt werden. Der neue pro-europäische Kurs verhiess Aufbruchstimmung: Wenige Tage nach der Vereidigung gelang es der serbischen Regierung, mit der Festnahme des mutmaßlichen Kriegsverbrechers Radovan Karadžić am 21. Juli 2008 eine von der internationalen Gemeinschaft seit langem geforderte Bedingung zu erfüllen.

Ein mittel- bis langfristiger und somit auch struktureller Nebeneffekt der SAA-Unterzeichnung ist darüber hinaus in der Spaltung der SRS und somit der Veränderung der Parteienlandschaft zu sehen. Im innerparteilichen Konflikt um das Abstimmungsverhalten der SRS bei der Ratifikation des SAA im serbischen Parlament erklärte der Vizevorsitzende Nikolić Anfang September 2008 seinen Rücktritt von allen Parteiämtern. Er hatte gegen die Haltung des in Den Haag inhaftierten Vorsitzenden der SRS, Vojislav Šešelj, protestiert und eine Ratifikation des SAA, eine Modernisierung und ein europafreundlicheres Profil der Partei gefordert. Nach seinem Austritt aus der Parlamentsfraktion der SRS bildete Nikolić mit anderen Dissidenten zunächst die Fraktion „Vorwärts Serbien“, um wenig später eine neue Partei zu gründen, die Serbische Progressive Partei (SNS). Der reformwillige und pragmatische Flügel der SRS, insgesamt 21 der ehemals 58 Mandatsträger, unter ihnen auch Mitglieder der Parteiführung, folgten Nikolić in die neue Fraktion. Seitdem erreicht die SNS in Umfragen konstant etwa 20% der Wählerstimmen und ist damit bereits zur zweitstärksten Partei Serbiens aufgestiegen. Die SRS hingegen hat infolgedessen mit Verlusten zu kämpfen und bewegt sich bei lediglich 13-14%.²² Die Ankündigung der SNS, die Kooperation mit Koštunicas DSS zu suchen,²³ signalisiert den Drang der Partei in Richtung politische Mitte und den Wunsch nach Mehrheitsfähigkeit. Die DSS ist trotz ihrer harten Linie im Wahlkampf eine moderate rechtskonservative, an politischer Verantwortung interessierte Partei.

Mit ihrer entschiedenen Parteinahme für die pro-europäischen Kräfte hat die EU somit Entwicklungen in der Parteienkonstellation des Landes beschleunigt, die mittelfristig die EU-Integrationsperspektive verbessern könnten. Die EU bewirkte die Spaltung der seit jeher heterogenen SRS und raubte dem nationalistischen Lager damit seine Blockadekraft für den EU-Integrationsprozess.

²⁰ Siehe Blic Online, *Agreement with Europe Bringing New Electors to DS*, Tagesmeldung vom 08.05.2008, <<http://www.blic.rs/infocus.php?id=2094>> (Zugriff am 03.03.2009).

²¹ Zitiert nach B92, *FIAT, Zastava Seal Strategic Partnership*, Tagesmeldung vom 30.04.2008, <http://www.b92.net/eng/news/business-article.php?yyyy=2008&mm=04&dd=30&nav_id=49860> (Zugriff am 05.03.2009).

²² B92, *Poll: DS-led Coalition Strongest*, Tagesmeldung vom 08.02.2009, <http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2009&mm=02&dd=08&nav_id=57012> (Zugriff am 03.03.2009).

²³ B92, *Nikolić Eager for Cooperation with Koštunica*, Tagesmeldung vom 04.02.2009, <http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2009&mm=02&dd=04&nav_id=56906> (Zugriff am 03.03.2009).

3.2 Grenzen: Festigung der Polarisierung, Reformunwillen und verminderte Glaubwürdigkeit der EU

Die EU-Politik ging jedoch auch mit negativen Folgen und kontraproduktiven Effekten einher, einerseits für den Demokratisierungsprozess in Serbien, andererseits für die künftige Glaubwürdigkeit der Konditionalitätspolitik im Westlichen Balkan.

Die von der EU unternommenen Schritte verstärkten die Polarisierung des Landes, zeitigten aber keine erhöhte Reformbereitschaft der neu gewählten Eliten. Wiewohl die Gespaltenheit der serbischen Gesellschaft zwischen Pro-Europäern und anti-westlichen Traditionalisten historisch verwurzelt ist,²⁴ hat sie sich während des Wahlkampfes verschärft und gefährdet damit auch künftig die Konsolidierung einer breit verankerten demokratischen politischen Kultur. Die hektische Betriebsamkeit in der ersten Jahreshälfte 2008, die in den Vertragsangeboten gipfelte, die Interpretation des Wahlkampfes als „Schicksalsentscheidung“ seitens der EU und ihre unmissverständliche Parteinahme zugunsten des pro-europäischen Blocks festigten die Frontlinien im innerserbischen Diskurs und wurden auch in Serbien weit über nationalistische Kreise hinaus skeptisch beurteilt: Selbst Präsident Tadić verbat sich nach Solanas Aussagen jedwede externe Einmischung in die inneren Angelegenheiten Serbiens.²⁵ Die Steilvorlage des Hohen Repräsentanten für die GASP nutzte Koštunica, das SAA im Wahlkampf als „Solana’s agreement“²⁶ darzustellen.

Das nationalistische Lager fühlte sich von jedem Kommentar aus der Kommission oder den Mitgliedstaaten zu einer Reaktion herausgefordert, was wiederum den pro-europäischen Block zu einer Klarstellung nötigte. Der Rekurs auf die immergleichen Grundsatzargumente verhinderte damit eine Debatte um tiefergehende Sachfragen.²⁷ Die Stigmatisierung des nationalistischen Lagers als monolithischer reaktionärer Block seitens der EU isolierte zudem kurzfristig den gemäßigten Flügel innerhalb der rechtsnationalistischen Kräfte.²⁸

Aggressive Polemisierung, gegenseitige Beschuldigungen des „Landesverrats“ und die Stilisierung der Wahl zu einer Entscheidung über „Leben oder Tod“²⁹ können ernsthafte Konsequenzen für die politische Kultur mit sich bringen. Der Diskurs eliminierte gemäßigte Stimmen und suggerierte großen Teilen der Bevölkerung, in der Kosovo- und SAA-Frage existiere keine Zwischenposition.³⁰

Die offizielle EU-Linie besagt, die weitere EU-Integration Serbiens hänge nicht mit der Kosovo-Frage zusammen. Die serbische Führung verspricht der Bevölkerung deswegen, dass beide Prioritäten, die Erhaltung des Kosovo sowie die EU-Integration, zusammen erreicht werden können.³¹ Der erfolgreiche Antrag Serbiens an die VN-Generalversammlung, die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo durch den Internationalen Gerichtshof zu prüfen, hilft Belgrad, bis zur Verkündung der richterlichen Stellungnahme den

²⁴ Vgl. Latinka Perović, »Was hemmt die Modernisierung?«, in: Jens Becker (Hrsg.), *Serbien nach den Kriegen*, Frankfurt am Main 2008, S. 120–140.

²⁵ B92, *Tadić Speaks Against Interference in Elections*, Tagesmeldung vom 09.04.2008, <http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2008&mm=04&dd=09&nav_id=49263> (Zugriff am 03.03.2009).

²⁶ B92, *Koštunica warns against "Solana's agreement"*, Tagesmeldung vom 10.04.2008, <http://b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2008&mm=04&dd=10&nav_id=49283> (Zugriff am 03.03.2009).

²⁷ Hinsichtlich des SAA wurde z.B. nicht der Nutzen oder Schaden für die serbische Wirtschaft diskutiert, sondern die Frage, ob mit der Unterschreibung des Abkommens Kosovo anerkannt würde. Siehe B92, *Koštunica on SAA: Who dares to become accomplice*, Tagesmeldung vom 26.04.2008, <http://b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2008&mm=04&dd=26&nav_id=49765> (Zugriff am 19.03.2009).

²⁸ Vgl. Milada Vachudova, »Promoting Political Change and Economic Revitalization in the Western Balkans: The Role of the European Union«, in: *Slovak Foreign Policy Affairs*, 2 (2005), S. 67–73.

²⁹ Siehe beispielsweise Blic Online, *Election Campaign Ended, Hatred Stayed*, Tagesmeldung vom 09.05.2008, <<http://www.blic.rs/infocus.php?id=2103>> (Zugriff am 03.03.2009).

³⁰ 37% der Serben waren der Meinung, die Unterzeichnung des SAA würde eine Anerkennung der Unabhängigkeit Kosovos bedeuten. Vgl. Pontis Foundation, *Serbia and the SAA: A Bitter Pill to Swallow*, 07. Mai 2008, <http://www.nadaciapontis.sk/tmp/asset_cache/link/0000019051/080507_SerbiaEU_TheSigningOfTheSAA.pdf> (Zugriff am 03.03.2009).

³¹ B92, *Tadić: Serbia Wants Both Kosovo and EU*, Tagesmeldung vom 10.01.2008, <http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2008&mm=01&dd=10&nav_id=46814> (Zugriff am 03.03.2009).

eigenen Standpunkt aufrechtzuerhalten.³² Für den EU-Integrationsprozess stellt diese kompromisslose Haltung ein Risiko dar, trifft sie doch zusätzlich auf eine breite anti-westliche Grundhaltung und schwächt damit das Bewusstsein, sich in der Kosovo-Frage bewegen zu müssen.

Die EU-Konditionalitätspolitik vom Frühjahr 2008 mündete zudem nicht in einen stärkeren Reformkurs der neuen serbischen Entscheidungsträger.³³ Die Uneinigkeit der EU im Hinblick auf die Auslieferung Mladićs und die Anerkennung des Kosovo erleichterte es Belgrad, die Deutungs- und Interpretationsmacht über den Integrationsfortgang zu erlangen und sich der Verantwortung zu entziehen. Trotz einer pro-europäischen Regierung wurden in der zweiten Jahreshälfte 2008 die für einen EU-Beitritt nötigen Reformen nur schleppend und ineffektiv umgesetzt. Nach Angaben des serbischen EU-Integrationsbüros verabschiedete das serbische Parlament in diesem Zeitraum lediglich ein Drittel von den ursprünglich vorgesehenen Gesetzen.³⁴

Die stagnierenden Reformbemühungen hängen auch mit den Signalen der EU zusammen. In den Äußerungen von Entscheidungsträgern auf EU- und Mitgliedstaatenebene, z.B. der tschechischen Ratspräsidentschaft, dominiert nun nicht mehr das Thema Mladić, sondern ein Tenor, welcher Serbien aus der Pflicht zu nehmen scheint: Nun ist von einer „Blockade“³⁵ die Rede und von einem „Querlegen“³⁶ der Niederlande. Von serbischer Seite wird beklagt, wegen Mladić werde der gesamte serbische Staat erpresst.³⁷

Ein weiteres Zeichen für den mangelnden Reformwillen Serbiens ist, dass es zwar erhebliche diplomatische Energien aufbringt, um mit Hilfe einzelner Mitgliedstaaten den Druck auf die Niederlande zu erhöhen, aber laut ICTY-Chefankläger Serge Brammertz mit dem Haager Gericht immer noch nicht vollständig kooperiert.³⁸ Mit ihrem rhetorischen Aktivismus gelingt es der serbischen Regierung allerdings, als tatkräftiger Akteur wahrgenommen zu werden: Außenminister Vuk Jeremić erklärte Anfang 2009 wiederholt, sein Land werde noch dieses Jahr den Mitgliedschaftsantrag beim Europäischen Rat einreichen.

Auch aus regionaler Perspektive ist die nachgiebige EU-Haltung im ersten Halbjahr 2008 negativ zu bewerten. Die Union hat ihrer eigenen Konditionalitätspolitik in der Region Schaden zugefügt. Nach der Unterzeichnung des SAA war insbesondere aus den Nachbarstaaten der Vorwurf zu hören, die EU benutze Dop-

³² Vgl. Judy Batt, »Serbia: Turning the Corner at Last?«, Madrid: FRIEDE, January 2009 (FRIDE Policy Brief No. 3), <http://www.fride.org/download/001_POLICYBRIEF3.pdf> (Zugriff am 03.03.2009).

³³ Aufgrund der Uneinigkeit der Mitgliedstaaten über die Rechtmäßigkeit der kosovarischen Unabhängigkeitserklärung ist eine kooperative serbische Politik in der Kosovo-Frage keine Bedingung für den weiteren EU-Integrationsverlauf.

³⁴ Serbian European Integration Office, *First Report on Implementation of the National Programme for Integration with the European Union*, Tagesmeldung vom 05.02.2009, <<http://www.seio.sr.gov.yu/code/navigate.asp?id=106#778>> (Zugriff am 03.03.2009). Siehe auch den Fortschrittsbericht zu Serbien aus dem Jahr 2008, der den Eindruck einer Stagnation ebenfalls erhärtet: Commission of the European Communities, *Serbia 2008 Progress Report*, SEC(2008) 2698 final, Brüssel, 05.11.2008, <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/serbia_progress_report_en.pdf> (Zugriff am 03.03.2009).

³⁵ BBC News, *Dutch Block EU-Serbia Trade Deal*, Tagesmeldung vom 16.09.2008, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7618275.stm>> (Zugriff am 03.03.2009).

³⁶ Tschechiens Außenminister Karel Schwarzenberg zitiert nach Die Presse, *Schwarzenberg: „Balkan braucht eine rasche Chance auf Beitritt“*, Tagesmeldung vom 22.01.2009, <http://diepresse.com/home/politik/eu/446251/index.do?_v1_backlink=/home/index.do> (Zugriff am 03.03.2009).

³⁷ Radio Srbija, *Dacic: Der Staat bereit, einen Punkt auf die Haager-Frage zu setzen*, Tagesmeldung vom 12.01.2009, <http://glassrbije.org/N/index.php?option=com_content&task=archivecategory&id=0&year=2009-&month=1&module=1&limit=9&limitstart=144> (Zugriff am 03.03.2009).

³⁸ South East European Times, *Hague's Brammertz tells EU Serbia still not cooperating fully*, Tagesmeldung vom 19.02.2009, <http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/newsbriefs/2009/02/19/nb-01> (Zugriff am 03.03.2009). Siehe auch BalkanInsight.com, *Serbia Will Pay for Year of Missed Opportunities*, Tagesmeldung vom 08.01.2009, <<http://balkaninsight.com/en/main/analysis/15903>> (Zugriff am 03.03.2009). Dort wird auch aufmerksam registriert, dass Jeremić im Jahr 2008 zwar 222 Mal ins Ausland reiste, jedoch kein einziges Mal in die Niederlande, sondern zumeist in die Hauptstädte, die Serbien zur Nicht-Anerkennung des Kosovo zu bewegen versuchte.

pelstandards.³⁹ Durch die niederländische Blockade noch zusätzlich gebremst, verharret der Integrationsprozess Serbiens - und damit eines regional bedeutsamen Staates - in einem gefährlichen Schwebezustand.

4. Wie weiter mit der Konditionalitätspolitik in Serbien?

Das Beispiel Serbien zeigt, dass externe Signale und kurzfristig-orientierte Aktionen Erfolge nach sich ziehen, aber mittel- bis langfristig von anderen Entwicklungen konterkariert werden können. Im Falle Serbiens hat die EU-Politik zwar kurzfristig zum Wahlsieg des pro-europäischen Blocks und zur Zersplitterung der SRS im Herbst 2008 beigetragen. Seitdem stagniert der Fortgang der europäischen Integration Belgrads allerdings. Die Mitgliedstaaten der Union erzeugen mehr Druck auf die Niederlande wegen seines SAA-Vetos als auf Serbien. Die pro-europäische Regierung hat deshalb die Deutungs- und Interpretationshoheit über die mögliche EU-Erweiterung von der Kommission und dem Rat an sich reißen können, gleichwohl den Reformprozess aber nicht beschleunigt. Zudem hat die EU die Polarisierung des Landes verfestigt. Der Integrationsprozess steckt in einer Sackgasse, da alle jetzigen Handlungsoptionen ein Zurückrudern und daher ein indirektes Bekenntnis einer politisierten Konditionalitätspolitik 2008 wären. Entweder schafft es Serbien, die Versäumnisse der letzten Monate aufzuholen, und beschleunigt seine Reformbemühungen oder aber die Niederlande ziehen ihr Veto zur Implementierung des SAA zurück – was ohne die Auslieferung Mladiés freilich um den Preis der Glaubwürdigkeit der EU geschehen würde. Welche von den genannten Optionen ist zu bevorzugen, insbesondere vor dem Hintergrund der Ankündigung Belgrads, in den nächsten Monat den Beitrittsantrag zu stellen? Ein Antrag würde die EU über kurz oder lang zu einer Klärung ihrer Konditionspolitik und einer klaren Stellungnahme zwingen. Darin besteht eine Chance, denn die Konditionalitätspolitik der EU hat sich bislang unmittelbar nach einem eingereichten Beitrittsantrag als besonders effektiv erwiesen.⁴⁰

Aus jetziger Perspektive stellt sich das Beharren der Niederlande auf der Auslieferung Mladiés tatsächlich als unnötige Simplifizierung der ICTY-Kondition dar. Als Zeichen des guten Willens gegenüber der pro-europäischen serbischen Regierung empfiehlt es sich deshalb, über intergouvernementale Kanäle Holland zur Aufgabe seines Vetos zu bewegen, das Interimsabkommen zu implementieren und den SAA-Ratifikationsprozess zu starten. Der Druck auf Belgrad würde nicht sinken, wenn die Kommission diese Auflage weiter hartnäckig verfolgt und dies den Niederlanden und anderen zögernden Mitgliedstaaten glaubhaft kommunizieren kann.

Für die Konditionalitätspolitik der EU empfiehlt sich in Zukunft, die richtige Balance zwischen einer konsistenten, glaubwürdigen und einer flexiblen, möglicherweise aktivistischen Konditionalitätspolitik zu finden. Der weitere Beitrittsprozess Serbiens kann weder einseitig technisch, noch nur politisch interpretiert und vorangetrieben werden.⁴¹ Ein ausschließlich technisch betriebener Beitrittsprozess vernachlässigt die innenpolitische Gemengelage und lässt günstige Zeitfenster möglicherweise ungenutzt: Das Beispiel Kroatien hat gezeigt, dass auch eine konsistente und strenge Anwendung der Konditionalität zu dysfunktionalen Ergebnissen und Stagnation im Reformprozess führen kann.⁴² Ein nur politisch interpretierter Bei-

³⁹ Vgl. Today's Zaman, *EU Pre-accession Deal with Serbia Angers Bosnia and Herzegovina*, Tagesmeldung vom 2. Mai 2008, <<http://www.todayszaman.com/tz-web/detaylar.do?load=detay&link=140692>> (Zugriff am 19.03.2009).

⁴⁰ Vgl. Jessica Giandomenico, *Democratization in the Western Balkans: All in the Name of EU Enlargement?*, Paper presented at the SWEPSA Conference in Uppsala, September 2008, <http://swepsa.statsvet.uu.se/Portals/7/Pdf/11_Jessica_Giandomenico.pdf> (Zugriff am 05.03.2009).

⁴¹ Die Erfahrung lehrt, dass die Mitgliedstaaten im Erweiterungsprozess – vor allem während der Beitrittsverhandlungen – ihre politischen Interessen durch das Beharren auf vermeintlich technische Kriterien erreichen wollen. Oftmals ist es dann die Kommission, die um des Erweiterungsprozesses willen die Blockade aufzulösen versucht und über eine rein technische Interpretation hinwegsieht.

⁴² Im März 2005 entschieden die EU-Außenminister, den bereits festgelegten Beginn der Beitrittsgespräche mit Kroatien auf unbestimmte Zeit zu verschieben. Grund dafür war die mangelnde Kooperation Zagrebs mit dem ICTY, vor allem die fehlende Auslieferung des mutmaßlichen Kriegsverbrechers Ante Gotovina. Die harte Haltung der EU führte zu innenpoliti-

trittsprozess vernachlässigt dagegen strukturelle Begebenheiten und bietet anderen Themen Einfallsmöglichkeiten, die ihn dann blockieren.⁴³ Für Serbien bedeutet dies, dass die vollständige Kooperation mit dem ICTY nicht ausschließlich an der Auslieferung Mladićs gemessen werden darf, auch wenn sie weiterhin ein zentraler Bestandteil des EU-Katalogs sein muss. Hinsichtlich des Kosovo ist zudem weiterhin „phantasievolle Diplomatie“⁴⁴ nötig, damit Belgrad sein Gesicht wahren kann. Eine Koppelung der weiteren EU-Integration an die Haltung Belgrads gegenüber Pristina wäre kontraproduktiv und für die Perzeption der westlichen Staatengemeinschaft in der serbischen Gesellschaft negativ.

Insgesamt muss sich die EU von ihrer in weiten Kreisen immer noch vorherrschenden Wunschvorstellung verabschieden, der Anreiz der Mitgliedschaft würde in Serbien einen Demokratisierungsautomatismus erzeugen. Wissenschaftliche Befunde zeigen, dass externer Demokratisierung und insbesondere dem Instrumentarium der Konditionalitätspolitik in der gesamten Region des Westlichen Balkans Grenzen gesetzt sind.⁴⁵ Ein Anknüpfungspunkt für die EU besteht in den pragmatisch-praktischen Wünschen der serbischen Gesellschaft, z.B. nach einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage durch den EU-Beitritt oder nach schrankenloser Reisefreiheit in die Schengen-Staaten. Visa-freies Reisen, von den Menschen des Westbalkans auf Platz Eins ihrer Prioritätenliste gesetzt, würde vielen endlich die Möglichkeit geben, die Vielfalt Europas aus eigener Anschauung kennen zu lernen. Obwohl die EU immer wieder den Stellenwert von zwischenmenschlichen Kontakten betont, hat sie in der Vergangenheit zu wenig getan, um die Visaliberalisierung voranzutreiben.⁴⁶ Für die Kommission wäre dieser Wunsch erst nach der Erfüllung der in der *Roadmap*⁴⁷ aufgeführten technischen Kriterien möglich. Die Innenminister der Mitgliedstaaten sehen die Visaliberalisierung ohnehin skeptisch. Dabei wäre die Reisefreiheit eine konkrete Möglichkeit, den Pro-Europäern in der Regierung und in der Bevölkerung Serbiens nachhaltig den Rücken zu stärken.

scher Polarisierung, einer Stärkung der Nationalisten und einer Schwächung des Reformeifers der damaligen Regierung. Siehe dazu Solveig Richter, »Kroatien: Zitterpartie nach Europa«, in: *Südosteuropa Mitteilungen*, 6 (2005), S. 6–15.

⁴³ Aktuell zu beobachten im Grenzstreit zwischen Slowenien und Kroatien. Slowenien, das die Bucht von Piran vollständig für sich beansprucht, blockiert die Öffnung von 10 Verhandlungskapiteln mit Kroatien.

⁴⁴ Dusan Reljić, »Beitrittsanträge zur Unzeit«, Berlin: SWP, Januar 2009 (SWP-Aktuell A 04/09), <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5703> (Zugriff am 19.03.2009).

⁴⁵ Solveig Richter, Tina Freyburg, »National Identity Matters: The Limited Impact of EU Political Conditionality in the Western Balkans«, *National Centre of Competence in Research (NCCR) Working Paper 19*, <<http://www.nccr-democracy.uzh.ch/nccr/publications/workingpaper/pdf/WP19.pdf>> (Zugriff am 03.03.2009). Siehe Solveig Richter, *Stabilität und Demokratie dank Beitrittsperspektive?* Unveröffentlichtes Manuskript. Berlin 2009.

⁴⁶ Vgl. European Stability Initiative, *The White List Project – EU Policies on Visa-Free Travel for the Western Balkans*, Background Paper, 1 November 2008, <http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_106.pdf>, (Zugriff am 06.03.2009).

⁴⁷ European Union, *Visa Liberalisation with Serbia – Roadmap*, Mai 2008, <<http://www.euserbia.rs/slike/roadmap%20on%20visa%20liberalization%20with%20Serbia.pdf>> (Zugriff am 06.03.2009).