

# Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien

*Rudi Kocjančič\**

Nach der politischen Dramaturgie der internationalen Gemeinschaft, vor allem der Europäischen Union, wird das Jahr 2006 einen Wendepunkt im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess in den Staaten auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien darstellen. Kroatien und Mazedonien haben in diesem Prozess den Status von EU-Beitrittskandidaten. Bosnien und Herzegowina ist potenzieller Beitrittskandidat, im Jahre 2006 steht für die internationale und einheimische Öffentlichkeit auch die Frage der Revision seiner Dayton-Verfassung im Vordergrund. Der Staatenbund Serbien und Montenegro ist ein ausgesprochen disfunktionales und ungewisses Staatengebilde, was sich auch im zweiseitigen Ansatz bei den Verhandlungen über das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen sowie in der Forderung zur Ausschreibung eines Unabhängigkeitsreferendums in Montenegro widerspiegelt. Die Wiener Verhandlungen über den künftigen völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Status Kosovos bilden das Finale bei der Gestaltung der politischen Architektur auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien.

## I. Einleitung

Zu den Staaten, die sich aus den ehemaligen föderalen Einheiten Jugoslawiens (1945–1991/1992) in selbstständige und unabhängige Staaten umgewandelt haben, zählen die Republik Slowenien, die Republik Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Bosnien und Herzegowina und der Staatenbund Serbien und Montenegro, dem auch der Kosovo mit einem besonderen völkerrechtlichen Status angehört. Slowenien wandelte sich 1991<sup>1</sup> auf Grundlage eines Plebiszits, das zwei Monate nach der deutschen Wiedervereinigung abgehalten wurde (1990), in einen selbstständigen und unabhängigen Staat um. Auch Kroatien<sup>2</sup> und

---

\* Prof. Dr. *iur.*, Universitätsprofessor an der Fakultät für Verwaltungswesen in Ljubljana, Slowenien.

<sup>1</sup> Ivan Kristan, Die Republik Slowenien. Geschichtliche Entwicklung und Eigenstaatlichkeit, in: Zeitschrift für öffentliches Recht 57 (2002), 321-334; Miro Cerar, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Konstituierung des Staates Slowenien, in: Joseph Marko/Tomislav Borić (Hrsg.), Slowenien – Kroatien – Serbien, Die neuen Verfassungen, Wien/Köln/Graz 1991, 100-116; Stojan Stalev, Verfassungssysteme im Bruch: Eine rechtsvergleichende Untersuchung zu Bulgarien, Rumänien und Slowenien, Baden-Baden 1999, 10-25. Franc Grad/Igor Kaučič/Miha Pogáčnik/Bojan Tičar, The Constitutional System of Slovenia: Structural Survey, Igor Kaučič (Hrsg.), SECLI Institut, Ljubljana 2002, 26-37.

<sup>2</sup> Josip Kregar/Branko Smerdel/Ivan Šimonović, Die Verfassung der Republik Kroatien: Politische Rahmenbedingungen und grundlegende Probleme, in: Marko/Borić (Anm. 1.), 223-227;

Mazedonien<sup>3</sup> – auf Intervention Griechenlands hin als Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien bezeichnet – erklärten 1991 auf Grundlage von Plebisziten ihre Selbstständigkeit und Unabhängigkeit. Zu Beginn des Jahres 1992 rief der Großteil der in Bosnien und Herzegowina lebenden serbischen Volksgruppe die Republik des Serbischen Volkes Bosnien und Herzegowina aus, während sich der Großteil der muslimischen und der kroatischen Volksgruppe auf dem im Februar 1992 abgehaltenen Referendum für die Gründung der Republik Bosnien und Herzegowina als eines selbstständigen und unabhängigen Staates aussprach. Diese wurde bei ihrer Gründung auch von den Europäischen Gemeinschaften anerkannt, während das heutige Bosnien und Herzegowina erst Ende 1995 durch den Friedensvertrag von Dayton/Paris<sup>4</sup> völkerrechtlich als ein selbstständiger und unabhängiger Staat anerkannt wurde. Serbien und Montenegro schlossen sich, beide auf Grundlage von Referenden, als ehemalige föderale Einheiten 1992 zur Bundesrepublik Jugoslawien zusammen, die sich 2002/2003 mit Unterstützung der Europäischen Union in den Staatenbund Serbien und Montenegro – ein verfassungsrechtliches Gebilde *sui generis* – umbenannte.<sup>5</sup>

Die Europäischen Gemeinschaften bzw. die Europäische Union bezeichnen die Staaten auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien mit Ausnahme Sloweniens, das am 1. Mai 2004 der EU beigetreten ist, mit dem geographisch-politischen Syntagma Westbalkanstaaten. Zu diesen Staaten wird von der EU auch die Republik Albanien gezählt. Die Europäischen Gemeinschaften bzw. die Europäische Union schlossen 2001 mit Mazedonien und Kroatien ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, Ende 2003 billigte die Europäische Kommission die Durchführ-

---

Smiljko Sokol/Branko Smerdel, *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb 1998, 54-60; Nenad Zakošek, *Das politische System Kroatiens*, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.) unter Mitarbeit von Markus Soldner/Ansgar Bovet, *Die politischen Systeme Osteuropas*, Opladen 2002, 641-643.

<sup>3</sup> Klaus Schrameyer, *Die Verfassung der Republik Mazedonien vom 17. November 1991*, in: *Jahrbuch für Ostrecht I*, München 1994, 37-46; Savo Klimovski unter Mitarbeit von Vladimir Mitkov/Tanja Karakamiševa/Renata Treneska, *Ustavno pravo i politički sistem*, Prosvetno delo AD, Skopje 2003, 193-198; Heinz Wilmsen, *Das politische System Mazedoniens*, in: Ismayr (Anm. 2), 731-735.

<sup>4</sup> Axel Schwarz, *Die Verfassung des Gesamtstaates*, Europa Blätter 2003, 120-135; Wolfgang Petritsch, *Bosnien und Herzegowina*, Klagenfurt-Celovec/Wien/Ljubljana/Tuzla/Sarajevo 2001, 27-33; Ciril Ribičič, *Geneza jedne zablude*, *Ustavnopravna analiza formiranja i djelovanja Hrvatske zajednice Herceg-Bosne*, drugo izdanje, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb/Sejtarija/Sarajevo, Založba Bogataj, Idrija 2001, 79-81; Šefkija Čović, *Državnost BiH u svjetlu Dejtonskog mirovnog sporazuma*, in: *Državnost Bosne i Hercegovine i Dejtonski sporazum*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 1998, 64-66; Marie-Janine Calic, *Der Krieg in Bosnien-Herzegowina. Ursachen, Konfliktstrukturen, Internationale Lösungsversuche*. Frankfurt/Main, Bd. 953, 1995, 37-51; Magdalena Pöschl, *Diskriminierung in Bosnien und Herzegowina*, *Zeitschrift für öffentliches Recht* 60 (2005), 218-222.

<sup>5</sup> Wolfgang Ismayr, *Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich*, in: ders. (Anm. 2), 9-11; Viktor Meier, *Wie Jugoslawien verspielt wurde*, München 1995, 300-314; Yves Tomic, *Serbien: Quelle assise géographique? A propos des projets de nouvelle Constitution de la Serbie*, in: André-Louis Sanguin/Amal Cattaruzza/Emmanuelle Chaveneau-Le Brun, *L'ex-Yougoslavie dix ans après Dayton*, Paris 2005, 70-73; Darko Samardžić, *Das Wahlrecht Serbiens und Montenegros im Spiegel der Kopenhagener Beitrittsvoraussetzungen*, in: *Osteuropa*, Heft 5-6, Dezember 2004, 481-482.

barkeitsstudie (*feasibility study*)<sup>6</sup> zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Bosnien und Herzegowina, in der ersten Jahreshälfte 2005 wurde dieselbe Studie auch für den Staatenbund Serbien und Montenegro gebilligt.<sup>7</sup>

Die EU setzt den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess auf dem Gebiet des Westbalkans auch nach der Ablehnung des Verfassungsvertrages für Europa durch die Referenden in Frankreich und den Niederlanden fort. Ohne den Ausdruck Balkan, der vor allem Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts in der politischen Publizistik verbreitet war, als ein Stereotyp mit pejorativer Bedeutung aufzufassen, kann festgestellt werden, dass im Großteil des Westbalkans noch nicht alle zivilisatorischen Gegensätze überwunden sind, die in der künstlerischen Imagination des Literatur-Nobelpreisträgers Ivo Andrić<sup>8</sup> und nach den unlängst geführten Kriegen in diesem Teil Jugoslawiens auch in der Interpretation von Samuel P. Huntington, dem kontroversen Autor des Buches "Kampf der Kulturen"<sup>9</sup>, beschrieben wurden. Der Südosten des ehemaligen Jugoslawien ist sogar das einzige Gebiet Europas, auf dem politische Entitäten ohne alle klassischen Attribute eines Staates existieren (Bosnien und Herzegowina sowie der Staatenbund Serbien und Montenegro/Kosovo).<sup>10</sup> Nach der politischen Ungewissheit nach der Ablehnung des Verfassungsvertrages für Europa riefen der deutsche Altpäsident Richard von Weizsäcker, Giuliano Amato, Carl Bildt und Jean-Luc Dehaene sowie die ehemaligen Regierungschefs Italiens, Schwedens und Belgiens, die der Internationalen Balkankommission angehören, in einem viel beachteten und dramatischen Brief die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten auf, Albanien und den Staaten auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien nicht die Tür zur EU zu versperren, wobei sie auch die Warnung äußerten, dass Europa zwar die europäische Verfassungskrise, nicht aber ein neues Srebrenica überleben könne.<sup>11</sup>

In Einklang mit der strategischen Ausrichtung der EU, den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess mit den Staaten auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien fortzusetzen, bevollmächtigte der Rat der Europäischen Union Anfang Oktober 2005 die Europäische Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen über den EU-Beitritt der Republik Kroatien und zur Aufnahme von Verhandlungen über

<sup>6</sup> COM(2003) 692 final.

<sup>7</sup> COM(2005) 476 final.

<sup>8</sup> Wolfgang Eismann stellt im Essay "Keine Brücke über die Drina" amüsant und überzeugend die kontroversen Diskussionen über den literarischen Nachlass von Ivo Andrić in verschiedenen ethnischen Umfeldern dar. Siehe Wolfgang Eismann, Keine Brücke über die Drina, Osteuropa, Heft 2, Februar 2005, 96-101.

<sup>9</sup> Samuel P. Huntington, Kampf der Kulturen: Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, 6. Aufl., München 1998, 327-334.

<sup>10</sup> Siehe Wolfgang Oschlies, Das politische System Bosnien-Herzegowinas, in: Ismayr (Anm. 2), 701; Garde Paul, Débalkanisation ou européanisation?, in: Lepage Dominique/Kullashi Muhamedin, Ex-Yougoslavie: une Europe du Sud-Est en construction, Paris 2005, 17-26.

<sup>11</sup> Le Monde, 19. Juni 2005.

das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit dem Staatenbund Serbien und Montenegro,<sup>12</sup> anlässlich des zehnten Jahrestages des Abkommens von Dayton bevollmächtigte er die Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen über das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Bosnien und Herzegowina.<sup>13</sup> Mitte Dezember 2005 erkannte der Europäische Rat Mazedonien den Status eines EU-Beitrittskandidaten zu.<sup>14</sup>

Wie indirekt auch aus dem neuen Verfassungsgesetz in Frankreich ersichtlich ist, laut welchem die französischen Staatsbürger künftig durch Referenden über den Beitritt weiterer Staaten zur EU entscheiden werden (Art. 2), ist ein Teil der europäischen Öffentlichkeit besorgt, dass eine beschleunigte Erweiterung der EU ihre innere Wertekohäsion gefährden und ihre Funktionalität schwächen würde, so dass der Prozess der Integration der Staaten auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien in die EU noch lang und kompliziert sein wird.<sup>15</sup>

## II. Die (ehemalige jugoslawische) Republik Mazedonien und die Republik Kroatien als EU-Beitrittskandidaten, Bosnien und Herzegowina als potenzieller EU-Beitrittskandidat

Nachdem 1989 Professor Peter Häberle dieses Jahr als "*annus mirabilis*"<sup>16</sup> bezeichnet hatte, stellte die Badinter-Kommission gute zwei Jahre später fest, dass sich Jugoslawien in einem "Prozess der Auflösung"<sup>17</sup> befindet. Obwohl die Europäischen Gemeinschaften bereits während der Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag und vor allem mit der Unterzeichnung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union (1992) feststellten, dass für die Umsetzung der grundlegenden Zielsetzungen eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik notwendig ist, konnten die Europäischen Gemeinschaften in den Jahren 1991–1995 weder den politischen Willen noch institutionelle Instrumente aufbringen, um durch eine gemeinsame Aktion den Krieg und die übrigen Konflikte auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien zu verhindern oder zu beenden.<sup>18</sup>

Erst nach Unterzeichnung des Abkommens von Dayton/Paris (1995), das vor allem auf die US-amerikanische "Zwangsdiplomatie" zurückzuführen ist, ent-

<sup>12</sup> Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Allgemeine Angelegenheiten 12514/05 (Presse 241), 3. Oktober 2005.

<sup>13</sup> Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Allgemeine Angelegenheiten 14172/05 (Presse 289), 21./22. November 2005

<sup>14</sup> Europäischer Rat – Brüssel, 15./16. Dezember 2005, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 5.

<sup>15</sup> Loi constitutionnelle no 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution (1), Journal Officiel 51 du 2<sup>ème</sup> mars 2005.

<sup>16</sup> Peter Häberle, Europäische Verfassungslehre, Baden-Baden 2001/2002, 110, 167, 425.

<sup>17</sup> Meinung der Badinter-Kommission Nr. 1 vom 29. November 1991.

<sup>18</sup> Michael Smith, EU i upravljanje evropskom bezbednošću, in: Slobodan Samaradžić i Zoran Čupić, Evropska unija i proces pridruživanja Srbije i Crne gore, Fakultet političkih nauka, Belgrad 2003, 287-289.

schloss sich die Europäische Union gegenüber Südosteuropa eine aktivere und effizientere Stabilitäts- und Sicherheitspolitik zu betreiben. Zu Beginn des Jahres 1996 entschied sich die EU für den Regionalen Ansatz (*regional approach*), mit dem sie auch die bilaterale Zusammenarbeit mit den einzelnen Westbalkanstaaten vor allem nach ihrer gegenseitigen Zusammenarbeit regelt und beurteilt.<sup>19</sup> Nach Auffassung der EU ist die regionale Zusammenarbeit zwischen diesen Staaten ein Garant für eine dauerhafte Stabilität und Sicherheit in diesem Teil Europas.<sup>20</sup> Nach dem Regionalen Ansatz, der vom Rat der Europäischen Union in der ersten Hälfte des Jahres 1997 ausgearbeitet und darauf weiterentwickelt wurde, müssen die Westbalkanstaaten für den EU-Beitritt neben den allgemeinen und bereits erwähnten (Kopenhagener) Kriterien auch besondere politische Auflagen erfüllen.<sup>21</sup> Zu diesen Auflagen zählen vor allem die Einhaltung des Abkommens von Dayton und der Grundsatzvereinbarung von Erdut, die Festigung der Stabilität in der Region, die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten sowie die Repatriierung der Flüchtlinge und Vertriebenen.

Nach dem Kosovokonflikt definierte die EU in der Jahresmitte 1999 ihre bisherige Politik gegenüber dem westlichen Balkan neu und gestaltete diese dynamischer, indem auf Vorschlag der vorsitzenden Bundesrepublik Deutschland unter Mitwirkung der assoziierten Staaten sowie der Westbalkanstaaten, aber auch anderer Geberstaaten der Stabilitätspakt für Südosteuropa unterzeichnet und der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess in dieser Region verstärkt wurde.<sup>22</sup> Bodo Hombach, der Sonderkoordinator des Stabilitätspaktes, betonte bei seiner Ernennung, dass die Mitglieder und Geber dieser Initiative im Vergleich zu den bisherigen begrenzten Möglichkeiten diesmal über eine Vision, eine kohärente Präventionspolitik sowie über praktische Mittel zu ihrer Umsetzung verfügen.<sup>23</sup> Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, der auf Vorschlag der Kommission<sup>24</sup> durch die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in der Jahresmitte 1999 auf seiner Sitzung in Feira (Portugal) eröffnet wurde, bildet das Fundament der europäischen Politik gegenüber den Westbalkanstaaten.<sup>25</sup> Auf dieser Sitzung sah der Europäische Rat zum ersten Mal auch vor, dass die Beziehungen zwischen der EU und den einzelnen Westbalkanstaaten durch Stabilisierungs- und Assoziierungsab-

<sup>19</sup> Conclusions of the General Affairs Council of 26 Februar 1996. Commission: Report to the Council and the EP, COM(96) 476, Brüssel, 2. Oktober 1996.

<sup>20</sup> Report from the Commission to the Council, SEC(96) 252 final, Brüssel, 14. Februar 1996.

<sup>21</sup> Conclusions of the General Affairs Council of 29 April 1997, Bulletin of the EU, 4/1997, 132-134.

<sup>22</sup> Duško Lopandić, Regional Cooperation in South Eastern Europe – Towards a New Institutional Framework, in: ders., Regional Cooperation in South Eastern Europe, European Movement in Serbia, Belgrade 2002, 48-55.

<sup>23</sup> Bodo Hombach, Prizadevanja za stabilnost Jugovzhodne Evrope, Dignitas – Revija za človekove pravice, Ljubljana, April 2001, 251-252.

<sup>24</sup> Commission's Communication to the Council and European Parliament, COM(99) 235, Brüssel, 26. Mai 1999.

<sup>25</sup> Santa Maria de Feira European Council, 19./20. Juni 2000, Presidency Conclusions, Punkt 67.

kommen geregelt werden sollen. Zum Jahresende 2000 ergänzte die Europäische Kommission die nationalen CARDS-Programme durch regionale CARDS-Programme, mit denen im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses die Zusammenarbeit der Staaten finanziell unterstützt wird. Auf dem Gipfeltreffen in Zagreb Ende 2000, das auf Vorschlag Frankreichs abgehalten wurde, bestätigten die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten, dass die am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess mitwirkenden Staaten den Status eines potenziellen EU-Beitrittskandidaten genießen.

Die Europäischen Gemeinschaften bzw. die Europäische Union schlossen das erste Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Mazedonien, wobei die Vertreter der Gemeinschaften und die Vertreter Mazedoniens dieses Abkommen bereits auf dem Gipfeltreffen in Zagreb paraphierten und Anfang April 2001 unterzeichneten.<sup>26</sup> Im Oktober 2001 folgte das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Kroatien.<sup>27</sup> Die mit Mazedonien und Kroatien geschlossenen Abkommen unterscheiden sich von den Europaabkommen vor allem in Bezug auf: erstens – den politischen und rechtlichen Status Mazedoniens und Kroatiens als Unterzeichnerstaaten, zweitens – die Prioritäten und Ziele der Abkommen, und drittens – die Regelung der regionalen Zusammenarbeit.

Der wichtigste Unterschied zwischen den Europaabkommen und den mit Mazedonien und Kroatien unterzeichneten Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen liegt darin, dass sich in den Europaabkommen die mittel- und osteuropäischen Staaten implizit oder explizit einseitig für den Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften bzw. zur Europäischen Union aussprachen, während Mazedonien und Kroatien in den Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen von den Europäischen Gemeinschaften bzw. der Europäischen Union als potenzielle Kandidaten für die EU-Mitgliedschaft definiert werden (letzter Punkt in den Präambeln beider Abkommen).

Die zweite Besonderheit der Abkommen ist, dass Mazedonien und Kroatien auch die Verpflichtung übernommen haben, bei der Gewährleistung der Stabilität in diesem Teil des Westbalkans mitzuwirken.

Die dritte Besonderheit der mit den beiden Staaten unterzeichneten Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen liegt darin, dass sich Kroatien und Mazedonien in verschiedenen Formen und Wortlauten zur regionalen Zusammenarbeit verpflichtet haben. In beiden Abkommen wird die regionale Zusammenarbeit bereits in der Präambel (Punkt 4) und in Artikel 1 (Punkt 2, Zeile 4) als eines der Ziele des Abkommens erwähnt, wobei diese Frage in Teil III – Regionale Zusammenarbeit – detaillierter geregelt wird.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> COM(2001) 90 final, Brüssel, 19. Februar 2001.

<sup>27</sup> COM(2001) 371 final, Brüssel, 9. Juli 2001.

<sup>28</sup> Zu den regionalen Initiativen der Europäischen Union im Balkan siehe vor allem Duško Lopandić, *Regionalne inicijative u Jugoistočnoj Evropi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu Beograd, *Evropski pokret u Srbiji*, Belgrad 2001, 171-182.

Nach dem Inhalt, der im normativen Teil behandelt wird, sind die mit Mazedonien und Kroatien unterzeichneten Abkommen mit Ausnahme der Bestimmungen über die regionale Zusammenarbeit in Bezug auf das Konzept und das System mit den Europaabkommen vergleichbar. Beide Abkommen enthalten die "Kopenhagener Kriterien" mit besonderem Gewicht auf den demokratischen Grundsätzen und Menschenrechten als "wesentlichen Bestimmungen", ferner Bestimmungen über den politischen Dialog, eine Harmonisierungsklausel sowie Bestimmungen in Bezug auf den freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr und die Freizügigkeit von Arbeitnehmern. Weiter sehen die Abkommen mit Mazedonien und Kroatien – wie die Europaabkommen – auch die Gründung eines Stabilisierungs- und Assoziierungsrates zur Überwachung der Umsetzung der Abkommen sowie anderer Hilfs- und Konsultationsorgane (ein Komitee, ein parlamentarisches Komitee sowie verschiedene Unterausschüsse) vor.<sup>29</sup>

Sowohl nach der mazedonischen Verfassung (Art. 118) als auch nach der kroatischen Verfassung (Art. 134) werden ratifizierte internationale Verträge Teil der nationalen Rechtsordnung und gehen dieser vor, so dass die beiden Abkommen – nach der Ratifizierung durch alle Unterzeichnerstaaten – in beiden Staaten nach dem monistischen Prinzip in Kraft getreten sind. Die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Mazedonien und Kroatien haben gegenüber dem europäischen Besitzstand die gleiche Rechtsgültigkeit wie die Europaabkommen. Eine Darstellung des Unterschieds zwischen der direkten Anwendbarkeit internationaler Verträge (*self-executing treaty*) und der direkten Durchführbarkeit ihrer Bestimmungen (*self-executing treaty provisions*) würde den Rahmen dieses Beitrages überschreiten.<sup>30</sup> Mazedonien und Kroatien wurden mit der Unterzeichnung der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zu assoziierten Staaten der EU.

Darüber hinaus verpflichteten sich Mazedonien und Kroatien im Rahmen des Integrationsprozesses auch zur Umsetzung anderer Auflagen, die in den Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen nicht ausdrücklich festgelegt sind. So ist eine der vorrangigen Verpflichtungen Mazedoniens, die im Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen nicht vorgesehen ist, die Umsetzung des Rahmenabkommens (die sog. Ramkovniot-Vereinbarung), das mit Vermittlung der EU zwischen Vertretern der Republik Mazedonien und Vertretern der bedeutendsten albanischen politischen Parteien in Mazedonien im August 2001 in Ohrid unterzeichnet wurde, nachdem es zwischen der mazedonischen Polizei und Armee sowie albanischen paramilitärischen Verbänden im Nordwesten Mazedoniens zu bewaffneten Auseinandersetzungen gekommen war.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Vgl. Erik Evtimov, Rechtsprobleme der Assoziierung der Mittel- und osteuropäischen Länder und die Voraussetzungen für ihren Beitritt zur Europäischen Union, Bern 1999, 71-80.

<sup>30</sup> Siehe Pierre Pescatore, The Doctrine of "Direct Effect": An Infant Disease of Community Law, 8 ELRev. (1983), 155-177.

<sup>31</sup> Report from the Commission, The Stabilisation and Association Process for South East Europe, Third Annual Report, Brüssel, 30. März 2004, 13. Nacionalna strategija za integracija na Republika Makedonija vo Evropskata unija, Skopje, Junij 2005, 39-43.

Durch die Unterzeichnung des Abkommens von Ohrid haben die Vertreter der albanischen Volksgruppe die territoriale Integrität der Republik Mazedonien bestätigt, während sich der mazedonische Staat verpflichtete, die individuellen und kollektiven Volksgruppenrechte sowie in Gemeinden mit einem Volksgruppenanteil von über 20 % (albanische Volksgruppe) besondere Volksgruppenrechte zu gewährleisten. Auch im Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen verpflichtete sich Mazedonien zum Schutz der Volksgruppenrechte (Punkt 5 der Präambel). Das mazedonische Parlament (Sobranje) verabschiedete im Oktober 2001 auf Grundlage des Abkommens von Ohrid mehrere Verfassungsänderungen, durch welche die im Abkommen von Ohrid vereinbarten Volksgruppenrechte verfassungsrechtlich verankert wurden.<sup>32</sup>

Die politische Krise im Jahre 2001 verlangsamte den Prozess der Annäherung Mazedoniens an die EU, so dass Mazedonien seitens des Europäischen Rates erst Mitte Dezember 2005 der Status eines Beitrittskandidaten gewährt wurde.<sup>33</sup> Gleichzeitig forderte der Europäische Rat Mazedonien auf, das Abkommen von Ohrid konsequent umzusetzen, den Rechtsstaat zu stärken, den Kampf gegen die Korruption zu verstärken, die regionale Zusammenarbeit zu vertiefen und insbesondere eine Lösung im Konflikt mit Griechenland um den Namen Mazedonien zu finden. Mazedonien, das infolge seiner fragilen innenpolitischen Konstitution und seiner sensiblen geopolitischen Lage nur eine beschränkte Lebensfähigkeit hat, kann seine Stabilität und Sicherheit nur im Rahmen der EU gewährleisten.<sup>34</sup>

In Anbetracht der unterschiedlichen Schicksale Mazedoniens und Kroatiens nach dem Zerfall Jugoslawiens enthält das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Kroatien auch mehrere wichtige Besonderheiten. Zu diesen Besonderheiten zählen folgende äußerst bedeutende Verpflichtungen Kroatiens: erstens – die Repatriierung aller Flüchtlinge und Vertriebenen zu ermöglichen und ihre Rechte zu schützen (Punkt 5 der Präambel) und – zweitens – die Verpflichtungen aus dem Abkommen von Dayton/Paris sowie dem Abkommen von Erdut umzusetzen (Punkt 6 der Präambel). Nach dem Abkommen von Dayton/Paris ist Kroatien auch zur uneingeschränkten Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien verpflichtet.

2003 stellte Kroatien einen EU-Beitrittsantrag und im Juni 2004 verlieh der Rat der Europäischen Union auf Grundlage des Avis der Europäischen Kommission Kroatien den Status eines Beitrittskandidaten, wobei er – mit Unterstützung des Europäischen Rates – den Beginn der Beitrittsverhandlungen lange Zeit mit der Erklärung ablehnte, dass Kroatien noch nicht uneingeschränkt mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien zusammenarbeitet (die Fra-

---

<sup>32</sup> Ustavni amandmani IV-XVIII Ustava Republike Makedonije, Službeni list RM, br. 91/2001 (Amtsblatt der Republik Mazedonien, Nr. 91/2001). Vgl. *Klimovski et al.*, (Anm. 3), 266-270. *Osman Kadriu*, Pravda i pravičnost kao ustavna materija, *Pravni život*, Časopis za pravnu teoriju i praksu, Udruženje pravnika Srbije, broj 12, Belgrad 2003, 1009-1011.

<sup>33</sup> Siehe Anm. 14.

<sup>34</sup> Vgl. *Viktor Meier*, Jugoslawiens Erben, München 2001, 118.



ge der Auslieferung von General Ante Gotovina).<sup>35</sup> Der Rat der Europäischen Union hat erst auf der dramatischen Sitzung, in der auch grünes Licht für den Beginn von EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei gegeben wurde, die Europäische Kommission beauftragt, auch mit Kroatien EU-Beitrittsverhandlungen aufzunehmen.<sup>36</sup> Der Rat der Europäischen Union fasste den Beschluss über den Beginn der Verhandlungen mit Kroatien im Anschluss an die Erklärung von Carla del Ponte, Chefanklägerin des Haager UN-Tribunals, wonach "Kroatien in den letzten Wochen voll mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien zusammengearbeitet hat", wobei Kroatien darauf hingewiesen wurde, dass die Verhandlungen abgebrochen werden können, falls es in Zukunft nicht voll mit dem UN-Tribunal zusammenarbeiten sollte (Suspensionsklausel). Nach der Festnahme von Ante Gotovina Mitte Dezember 2005 setzt die Europäische Kommission die Verhandlungen über den EU-Beitritt Kroatiens intensiv fort.

Im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess im Westbalkan wirkt auch Bosnien und Herzegowina mit. Die internationale Gemeinschaft beendete vor zehn Jahren mit dem Vertrag von Dayton/Paris einen Krieg apokalyptischen Ausmaßes in diesem Staat. Die Unterzeichner des Allgemeinen Rahmenabkommens über den Frieden in Bosnien und Herzegowina, wie dieses Abkommen genannt wird, bestimmten in Anhang IV (einem von 15 Anhängen) in zwölf Artikeln die Verfassung von Bosnien und Herzegowina. Gemäß dieser Verfassung – als Verfassung der Bosniaken, Kroaten und Serben als konstitutiven Völkern sowie ihrer Bürger – hat Bosnien und Herzegowina ein Staatsgebiet mit "anerkannten internationalen Grenzen" (Art. 1 Abs. 1) und eine Bevölkerung/Bürger (Art. 1 Abs. 10) mit Anspruch auf unmittelbare Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 2 Abs. 2)<sup>37</sup>, wobei seine Souveränität auf Grundlage von Anhang X und der Beschlüsse des Implementierungsrates von 1997 (Bonner Befugnisse) durch die Befugnisse des Hohen Repräsentanten der internationalen Gemeinschaft (UNO/EU) in diesem Staat eingeschränkt ist. Zwischen den Entitäten existiert der Distrikt Brčko als eine Art Pufferzone mit Sonderstatus.<sup>38</sup>

Nach der Verfassung besteht das 4 Mio. Einwohner zählende Bosnien und Herzegowina – als Staat seiner konstitutiven Völker – aus zwei Entitäten, und zwar aus der Föderation Bosnien-Herzegowina und der Serbischen Republik (Republika Srpska). Die Föderation Bosnien-Herzegowina besteht aus zehn Kantonen, wobei

<sup>35</sup> EU – Croatia Stabilisation and Association Council, Luxemburg, 25. April 2005, 8441/05 (Presse 101).

<sup>36</sup> Siehe Anm. 12.

<sup>37</sup> Die englische Fassung des Abkommens von Dayton trägt den Titel "General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina". Bis dato liegt von ihm noch keine amtliche Veröffentlichung in bosnischer Sprache vor. Ismet D a u t b a š i ć, *Dejtonska država Bosna i Hercegovina i pitanje protektorata*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 1998, 88-95; S o k o l / S m e r d e l (Anm. 2), 299.

<sup>38</sup> Laurence R o b i n - H u n t e r, *Présent et avenir de la Bosnie-Herzégovine: la préservation souhaitable d'un Etat multinational ou le choix réaliste de la partition d'un pays*, in: Sanguin/Cattaruzza/Chaveneau-Le Brun (Anm. 5), 154-160.

neben Bosnien und Herzegowina als Staat und den beiden Entitäten auch alle Kantone über eigene Verfassungen und – mit einigen Unterschieden – über gleichartige Organe verfügen (Versammlung/Parlament, Regierung, Ministerien), in denen – mit gelegentlichen Blockaden und Kompetenzkonflikten – monoethnische politische Parteien überwiegen.<sup>39</sup> Professor Joseph Marko, auch ehemaliger Richter des Verfassungsgerichtshofes von Bosnien und Herzegowina, stellte fest, dass die beiden Entitäten nun ethnisch homogen sind, so dass – im Vergleich zu der vor dem Krieg bestehenden Zerstreuung der Angehörigen aller Volksgruppen und ethnischen Gemeinschaften im gesamten Gebiet des Staates – die Föderation Bosnien und Herzegowina den “Nationalstaat” der Bosniaken und Kroaten, die Serbische Republik hingegen den “Nationalstaat” der Serben bildet.<sup>40</sup>

In dieser Situation stärken die Hohen Repräsentanten in Bosnien und Herzegowina durch verschiedene Maßnahmen (*orders, suspended orders, decisions* etc.) schrittweise den Staat als Ganzes (Bestimmung der Staatssymbole, Einführung der Konvertiblen Mark, Regelung der Staatsangehörigkeit usw.) und entlassen Träger öffentlicher Funktionen, die sich diesen Änderungen widersetzen.<sup>41</sup> Der Hohe Repräsentant der internationalen Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina nahm 2002 auch Änderungen in der Verfassung der Föderation Bosnien-Herzegowina und der Verfassung der Serbischen Republik vor, wodurch gleiche Rechte für die Angehörigen aller konstitutiven Völker auf dem gesamten Staatsgebiet gewährleistet wurden (Recht auf Verwendung der bosnischen/kroatischen/serbischen Sprache, Recht auf Verwendung der lateinischen und kyrillischen Schrift usw.).<sup>42</sup> Paddy Ashdown, Hoher Repräsentant in den Jahren 2002 - 2005, stellte am Ende seines Mandates fest, dass Bosnien und Herzegowina auf Grundlage der Dayton-Verfassung nicht als funktionaler Staat wirken könne und dass den größten Misserfolg der internationalen Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina die Tatsache darstelle, dass sie nicht in der Lage gewesen sei, die Bildung einer Zivilgesellschaft in diesem Staat anzuregen.<sup>43</sup>

Nach längeren Vorbereitungen billigte die Europäische Kommission zum Jahresende 2003 die Durchführbarkeitsstudie zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Bosnien und Herzegowina.

<sup>39</sup> Siehe die völkerrechtliche Analyse der Verfassung von Bosnien und Herzegowina, der Verfassung der Föderation Bosnien-Herzegowina und der Verfassung der Serbischen Republik, Edin Šarčević, *Ustav i politika – kritika etničkih ustava i postrepublikog ustavotvorstva u BiH*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 1997, 14-60.

<sup>40</sup> Joseph Marko, *Bosna in Hercegovina, Dignitas – Revija za človekove pravice*, Ljubljana, April 2001, 90-100. Siehe auch Joseph Marko, *Ustava Bosne in Hercegovine (Verfassung von Bosnien und Herzegowina)*, Vortrag an der Juristischen Fakultät in Ljubljana am 23. Oktober 2003. Vgl. Emmanuelle Chaveneau-Lébrun, *Les personnes déplacées de Sarajevo, hypothèques pour un retour*, *Géographie et Cultures*, Nr. 38, 2001, 103-124.

<sup>41</sup> Siehe Axel Schwarz/Juli Zeh, *Maßnahmen und Macht des Hohen Repräsentanten: Substitution der Staatsmacht in Bosnien-Herzegowina*, *Jahrbuch für Ostrecht*, Bd. 45 (2004), 65-74.

<sup>42</sup> Siehe Nedžad Duvnjak, *Prilog o vladavini prava u “Dejtonskoj” Bosni i Hercegovini*, in: *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, XLVI, 2003, Sarajevo 2004, 184-185.

<sup>43</sup> Paddy Ashdown, *The Guardian*, 2. November 2005.

Die Kommission stellte in dieser Studie positive Schritte in folgenden Punkten fest: Stabilisierung von Bosnien und Herzegowina – vor allem durch den Beitritt zum Europarat –, Vertiefung der regionalen Zusammenarbeit, Schaffung eines Dialogs zwischen den Ethnien, demokratische Wahl der Staatsorgane, beschleunigte Repatriierung von Flüchtlingen, Wiederaufbau der Infrastruktur sowie Haushaltsdisziplin. Kritisch bewertete die Kommission indes die Tätigkeit der Verfassungsorgane – vornehmlich der Exekutive – sowie die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien und setzte sich für eine aktivere Umsetzung der vereinbarten Programmagenden ein. Wolfgang Petritsch, der Hohe Repräsentant von 1999 bis 2002 betonte, dass die Bürger und die politischen Eliten in Bosnien und Herzegowina nur dadurch allmählich die vollkommene Souveränität erlangen können, wenn sie die Verantwortung für die *“res publica”* übernehmen (Selbstverantwortungs- bzw. Ownership-Konzept).<sup>44</sup>

Anlässlich des zehnten Jahrestages der Unterzeichnung des Abkommens von Dayton forderte die internationale Gemeinschaft Bosnien und Herzegowina zu einer Revision der Verfassung auf, um die zentrale Regierung zu stärken, einen umfassenden Schutz der Bürgerrechte unabhängig von der Volkszugehörigkeit der Staatsbürger zu gewährleisten sowie Bosnien und Herzegowina in einen demokratischen und funktionierenden Staat umzuwandeln, was auch ein schrittweises Disengagement der internationalen Gemeinschaft in diesem Staat ermöglichen würde. Die Europäische Kommission versuchte, mit Hilfe von Rechtsexperten bei einer informellen *“Konsultation”* in Brüssel die führenden Vertreter des Staates und die Parteichefs für eine Verfassungsreform zu gewinnen, und den ranghöchsten Vertretern der amerikanischen Diplomatie gelang es beim strategischen Treffen über die Zukunft Bosniens und Herzegowinas Ende November in Washington, die führenden Vertreter des Staates und die Parteichefs zur Unterzeichnung einer Erklärung zu bewegen, mit der sich diese verpflichteten, eine Modernisierung der Dayton-Verfassung zu unterstützen. Auch die Teilnehmer des Treffens in Sarajewo anlässlich des zehnten Jahrestages des Abkommens von Dayton, überwiegend Vertreter der akademischen Öffentlichkeit aus den Staaten des ehemaligen Jugoslawien, unterstützten die Initiative zur Revision der Verfassung von Bosnien und Herzegowina.

Der Rat der Europäischen Union stellte anlässlich des zehnten Jahrestages des Abkommens von Dayton fest, dass Bosnien und Herzegowina bei der Umsetzung der aus dem Prozess der Annäherung an die EU hervorgehenden Verpflichtungen Fortschritte macht, und bevollmächtigte die Europäische Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen über das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit diesem Staat.<sup>45</sup> Im Rahmen dieser Entscheidung wurde Bosnien und Herzegowina vom Rat der Europäischen Union aufgefordert, die Polizei- und Verwaltungsreform zu intensivieren, schnellstmöglich Vorschriften über die öffentliche Rundfunkanstalt zu verabschieden, die Korruption wirksamer zu bekämpfen und

<sup>44</sup> Petritsch (Anm. 4), 195-201.

<sup>45</sup> Siehe Anm. 13.

uneingeschränkt mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien zusammenzuarbeiten. In diesem Stadium hat Bosnien und Herzegowina den Status eines potenziellen EU-Beitrittskandidaten. Auch ist Bosnien und Herzegowina mit den Verfassungsdebatten und den Verhandlungen über das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen in die empfindlichste und anspruchsvollste Post-Dayton-Phase getreten.

### III. Der Staatenbund Serbien und Montenegro und der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess

Unmittelbar nach dem Fall des Milošević-Regimes im Oktober 2000 hob der Rat der Europäischen Union die gegen die Bundesrepublik Jugoslawien verhängten Sanktionen auf und forderte diese auf, sich dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess anzuschließen. Zum Jahresende 2000 betonten die Staats- und Regierungschefs der EU in Zagreb, dass sich der Bundesrepublik Jugoslawien – nach den Kriterien der EU – die Perspektive bietet, ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zu unterzeichnen. Hierzu wurde von der Europäischen Kommission und der jugoslawischen Regierung eine gemeinsame Beratungsgruppe (*Consultative Task Force*) gegründet, die die ersten Elemente für die Aufnahme von Verhandlungen über ein künftiges Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen vorbereitet hat.<sup>46</sup>

Weiter ermutigte der Fall des Milošević-Regimes auch denjenigen Teil der politischen Öffentlichkeit, vor allem in Montenegro, der sich für eine Umwandlung der Bundesrepublik Jugoslawien in einen Staatenbund einsetzte. Nach längeren Verhandlungen, in denen die Vertreter Montenegros die Ausschreibung eines Referendums verlangten, auf dem die Bürger des damaligen Montenegros als föderaler Einheit über deren Umwandlung in einen selbstständigen und unabhängigen Staat entscheiden sollten, unterzeichneten die Vertreter Serbiens und Montenegros unter Vermittlung der EU und in Anwesenheit von Javier Solana, dem Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, das sog. Abkommen von Belgrad, mit dem die Fundamente für die Neuregelung der Beziehungen zwischen Serbien und Montenegro gelegt wurden.<sup>47</sup> Auf Grundlage dieses Abkommens verabschiedeten das serbische und das montenegrinische Parlament sowie das Bundesparlament die Verfassungscharta des Staatenbundes Serbien und Montenegro, die im Februar 2003 in Kraft trat. Die Verfassungscharta bestimmt in der Präambel, dass der Staatenbund durch Serbien und Montenegro als zwei gleichberechtigten Mitgliedsstaaten gebildet wird, wobei “der Staat Serbien auch

<sup>46</sup> Duško Lopandić, *Razvoj saradnje Savezne republike Jugoslavije/Srbije i Crne gore sa Evropskom unijom*, in: ders./Vojislav Bajić, *Srbija i Crna gora na putu ka Evropskoj uniji*, Zbornik radova, Belgrad 2003, 71-76.

<sup>47</sup> Wim van Meurs, *The Belgrade Agreement: Robust Mediation Between Serbia and Montenegro*, siehe Anm. 46 im Sammelband, 192-194.

die autonome Provinz Vojvodina und die autonome Provinz Kosovo und Metochien umfasst, die gemäß der Resolution des UN-Sicherheitsrates Nr. 1244 derzeit unter internationaler Verwaltung steht”.<sup>48</sup>

Bei der Verfassungscharta handelt es sich um ein Verfassungsprovisorium, nach dem der Staatenbund Serbien und Montenegro über bestimmte Kompetenzen vorwiegend auf dem Gebiet der Verteidigung, der internationalen Beziehungen und des gemeinsamen Marktes, jedoch über keine eigenen Finanzquellen verfügt. Dies hat zur Folge, dass die beiden Mitgliedsstaaten das Funktionieren des Staatenbundes durch gegenseitige Streitigkeiten über Finanzierungsfragen erschweren. Gemäß der Verfassungscharta (Art. 5 Abs. 2) und gemäß dem Gesetz zur Durchführung der Verfassungscharta (Art. 5 Abs. 1) verabschieden das serbische und das montenegrinische Parlament auch das Gesetz über die Wahlen zum Parlament des Staatenbundes – dessen Repräsentations- und Gesetzgebungsorgan. Aufgrund von politischen Meinungsverschiedenheiten über die Zukunft des Staatenbundes hat das montenegrinische Parlament (*Skupština*) bislang noch kein Gesetz über die Wahlen zum Parlament des Staatenbundes verabschiedet. Und da die zweijährige Legislaturperiode bereits abgelaufen ist, setzt das Parlament des Staatenbundes seine Arbeit in der alten Zusammensetzung fort. Darüber hinaus hat weder Serbien noch Montenegro seine Verfassung mit der Verfassungscharta harmonisiert. Die politische und verfassungsrechtliche Ungewissheit des Staatenbundes Serbien und Montenegro ist insbesondere aus der Verfassungsbestimmung ersichtlich, die den beiden Mitgliedsstaaten die Möglichkeit einräumt, drei Jahre nach Inkrafttreten der Verfassungscharta ein Verfahren zum Austritt aus dem Staatenbund einzuleiten, wobei die Bürger auf einem Referendum über einen etwaigen Austritt entscheiden würden (Art. 60 Abs. 1). Nach Meinung der Fachöffentlichkeit ist der Staatenbund Serbien und Montenegro nicht mit anderen Staatengemeinschaften vergleichbar, was auch die Mitwirkung am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess erschweren wird.<sup>49</sup> Denn bei genauerer Betrachtung des Verfahrens zur Verabschiedung der Verfassungscharta, ihres Namens sowie ihres Inhalts und ihrer Struktur kann mithilfe des von Ferdinand Lassalles (1825–1864) geäußerten Syntagmas über die Verfassung festgestellt werden, dass die Verfassungscharta die “tatsächlichen Machtverhältnisse” im gegenwärtigen Stabilisierungsprozess in diesem Teil Südosteuropas widerspiegelt.

Die Verfassungscharta ist für die vorliegende Abhandlung vor allem wegen folgenden Bestimmungen von Bedeutung: erstens – wegen der Bestimmung, dass ei-

<sup>48</sup> Službeni list Srbije i Crne gore, broj 1 od 4. februara 2003. godine (Amtsblatt des Staatenbundes Serbien und Montenegro, Nr. 1 vom 4. Februar 2003).

<sup>49</sup> Oliver Nikolić, Constitutional Charter of Serbia and Montenegro, in: Srdjan Djordjević, Ustav – Lex superior, Povodom 75 godina i 50 godina naučnog rada Pavla Nikolića, Udruženje za ustavno pravo Srbije, Belgrad 2004, 393-39; Radovan Vukadinović, Ustav bez države (EU) i država bez ustava (SCG), Pravni život, Časopis za pravnu teoriju i praksu, Udruženje pravika Srbije, broj 12, Belgrad 2003, 490-491; Slobodan Samaradžić, Neizvesno putovanje, in: ders./Zoran Čupić, Evropsko putovanje i proces pridruživanja Srbije i Crne gore, Fakultet političkih nauka, Belgrad 2003, 411-414.

nes der Verfassungsziele Serbiens und Montenegros die Integration in die europäischen Strukturen, insbesondere in die EU ist (Art. 3 Abs. 3), zweitens – wegen der Bestimmung, dass der Staatenbund ein Subjekt des Völkerrechts und Mitglied internationaler und regionaler Organisationen ist, deren Mitgliedschaft auf dem Grundsatz der völkerrechtlichen Subjektivität beruht (Art. 14), sowie – drittens – wegen der Bestimmung, dass Serbien und Montenegro einen gemeinsamen Markt haben (Art. 12).

Aufgrund der Verfassungsbestimmung, nach der eines der Verfassungsziele Serbiens und Montenegros die Integration in die europäischen Strukturen – insbesondere in die EU – ist, trat der Staatenbund Serbien und Montenegro unmittelbar nach seiner Gründung intensiv in den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess ein. Zehn Jahre nach dem Gipfeltreffen in Kopenhagen, auf dem die EU-Staats- und -Regierungschefs den mittel- und osteuropäischen Staaten die “europäische Perspektive” eröffneten, fand 2003 das Gipfeltreffen in Thessaloniki statt, auf dem die Staats- und Regierungschefs – unter Berücksichtigung der Beschlüsse der Gipfeltreffen in Feira und Zagreb – den Westbalkanstaaten die “europäische Perspektive” bestätigten und somit auch den Staatenbund Serbien und Montenegro zu einer verstärkten Zusammenarbeit im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess ermutigten. Auch der Rat der Europäischen Union unterstützte in der zweiten Jahreshälfte 2003 mit einer besonderen Deklaration über den politischen Dialog der EU mit Serbien und Montenegro die verfassungsrechtliche Konsolidierung des Staatenbundes Serbien und Montenegro und bezeichnete diesen erstmals als potenziellen EU-Beitrittskandidaten.<sup>50</sup>

In der ersten Phase wirkte ausschließlich der Staatenbund Serbien und Montenegro als solcher am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses mit, da er ein Subjekt des Völkerrechts ist – wie aus der Verfassungscharta hervorgeht – und infolgedessen Serbien und Montenegro als Mitgliedsstaaten keine völkerrechtliche Subjektivität haben. Auf Grundlage der Verfassungsbestimmung, nach der Serbien und Montenegro für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes verantwortlich sind (Art. 12 Abs. 2), verabschiedeten das serbische und das montenegrinische Parlament identische Gesetze über den Aktionsplan zur Harmonisierung der wirtschaftlichen Systeme der Mitgliedsstaaten des Staatenbundes Serbien und Montenegro. Diese Gesetze regeln darüber hinaus auch die Harmonisierung auf dem Gebiet der Zölle, des Außenhandels sowie der Steuersysteme und bestimmen die Mitgliedschaft des Staatenbundes in der Welthandelsorganisation.<sup>51</sup>

Nach erneuten Diskussionen über die Kompetenzverteilung zwischen dem Staatenbund und den beiden Mitgliedsstaaten entschloss sich Mitte Oktober 2004 der Rat der Europäischen Union, die Verhandlungen zweigleisig zu führen (*twin-track approach*). Nach diesem zweigleisigen Ansatz können neben dem Staatenbund als

---

<sup>50</sup> Joint Declaration on Political Dialogue Between the European Union and Serbia and Montenegro (2003/C 240), Official Journal of the European Union, Nr. C 240, 7. Oktober 2003, 1.

<sup>51</sup> Službeni glasnik RS, broj 53/2004 (Amtsblatt der Republik Serbien, Nr. 53/2004), Službeni list RCG, broj 42/2003 (Amtsblatt der Republik Montenegro, Nr. 42/2003).

Ganzes auch Serbien und Montenegro als Mitgliedsstaaten einzeln im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess mitwirken.<sup>52</sup> Auf der Grundlage des zweigleisigen Ansatzes überließ der Staatenbund Serbien und Montenegro den beiden Mitgliedsstaaten auch die wirtschaftlichen Funktionen, für die die beiden Staaten gemäß der Bestimmung über den gemeinsamen Markt (Art. 12) zuständig sind. Infolge des zweigleisigen Ansatzes verabschiedeten das serbische und das montenegrinische Parlament zwei identische Gesetze über Änderungen und Ergänzungen der Gesetze über den Aktionsplan zur Harmonisierung der wirtschaftlichen Systeme der Mitgliedsstaaten des Staatenbundes, mit denen die Harmonisierung auf dem Gebiet der Zölle, des Außenhandels und der Steuersysteme sowie die Bestimmung über die Mitgliedschaft des Staatenbundes Serbien und Montenegro in der Welthandelsorganisation aufgehoben wurden.<sup>53</sup>

Nach den aus der Verfassungscharta hervorgehenden Kompetenzen kann der Staatenbund, nachdem er die wirtschaftlichen Funktionen auf der Grundlage des zweigleisigen Ansatzes den beiden Mitgliedsstaaten überlassen hat, formal an den Verhandlungen zum Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mitwirken. Diese Mitwirkung bezieht sich auf die Bestimmung der Abkommensziele, der allgemeinen Grundsätze, des politischen Dialogs, der regionalen Zusammenarbeit und der Selbsteinschätzung der Fähigkeiten, die in diesem Abkommen festgelegten Verbindlichkeiten umzusetzen, wobei der Staatenbund politisch an die allgemeinen Kriterien (Kopenhagener Kriterien) und an besondere politische Auflagen gebunden ist, die seitens der Europäischen Union für den EU-Beitritt festgelegt wurden. Aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen und der durch den zweigleisigen Ansatz erlangten wirtschaftlichen Funktionen können Serbien und Montenegro als Mitgliedsstaaten getrennt bzw. parallel an den Verhandlungen über den freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie die Freizügigkeit von Arbeitnehmern, die Harmonisierung der nationalen Rechtsordnungen mit der Gemeinschaftsrechtsordnung, die Justiz und die inneren Angelegenheiten sowie die Ressortpolitik mitwirken.

Der Rat der Europäischen Union bestimmte auf Grundlage der allgemeinen politischen Richtlinien des Europäischen Rates über die Zusammenarbeit zwischen der EU und dem Staatenbund Serbien und Montenegro im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess den zweigleisigen Ansatz.<sup>54</sup> Der Europäische Rat, der aufgrund seiner Zusammensetzung und seiner Funktionen das politische Leitorgan der EU ist, gibt – wie aus dem Maastrichter Vertrag hervorgeht – “der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen

---

<sup>52</sup> General Affairs and External Relations Council, 11. Oktober 2004, Western Balkans – Council Conclusions.

<sup>53</sup> Službeni list RCG, broj 81/2004 (Amtsblatt der Republik Montenegro, Nr. 81/2004). Službeni glasnik RS, broj 6/2005 (Amtsblatt der Republik Serbien, Nr. 6/2005).

<sup>54</sup> General Affairs and External Relations, External Relations, 12770/04 (Presse 276), Luxemburg, 11. Oktober 2004, 23-24.

Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest” (Art. D Abs. 1). Der zweigleisige Ansatz stellt eine der bedeutendsten Besonderheiten bei der Mitwirkung des Staatenbundes Serbien und Montenegro am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess dar.

Nach der Verfassungsdoktrin, die sich auf die Rechtsauffassung Kelsens stützt, ist die Verfassungscharta der höchste und grundlegende Rechtsakt des Staatenbundes Serbien und Montenegro. Demzufolge steht der zweigleisige Ansatz im Widerspruch zur Verfassungscharta, laut welcher der Staatenbund ein Subjekt des Völkerrechts ist und Serbien und Montenegro als Mitgliedsstaaten für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes verantwortlich sind. Im Kontext der politischen und sicherheitspolitischen Stabilisierung Südosteuropas wurde dem Beschluss des Rates der EU aber größeres Gewicht als der Verfassungscharta als dem höchsten und grundlegenden Rechtsakt des Staatenbundes Serbien und Montenegro gegeben.<sup>55</sup>

Nach mehreren Jahren, in denen sich auch die Bundesrepublik Jugoslawien in den Staatenbund Serbien und Montenegro umwandelte, billigte die Europäische Kommission im April 2005 die Durchführbarkeitsstudie zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Serbien und Montenegro.<sup>56</sup> Nach der Billigung dieser Studie wurde der Staatenbund Serbien und Montenegro auch formell zum potenziellen EU-Beitrittskandidaten.

Dem Inhalt und der Struktur, aber auch der Natur nach stellt die Durchführbarkeitsstudie, die sich auf den Staatenbund Serbien und Montenegro als Ganzes bezieht, die komplexeste und umfangreichste derartige Studie dar, die von der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit zahlreichen Arbeitsgruppen im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess ausgearbeitet wurde, in dessen Rahmen die EU mit den Westbalkanstaaten zusammenarbeitet.

Bei der Bestimmung der politischen Kriterien für die Zusammenarbeit in den Verhandlungen über das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen betonte die Europäische Kommission vor allem die Beachtung der “Kopenhagener Kriterien” und der regionalen Auflagen sowie die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien. Sie wies aber auch insbesondere auf den mangelnden politischen Konsens bezüglich der Zukunft Serbiens und Montenegros hin, ferner auf die verschiedenen Interpretationen der Verfassungscharta, auf den Umstand, dass die Verfassungen von Serbien und Montenegro noch nicht mit der Verfassungscharta harmonisiert sind, sowie auf die Streitigkeiten zwischen den beiden Mitgliedsstaaten in Bezug auf die Finanzierung des Staatenbundes. Aus der Studie geht hervor, dass die politischen Meinungsverschiedenheiten in der Frage, ob Montenegro zu einem unabhängigen und selbstständigen Staat wer-

---

<sup>55</sup> Miladin Ivanović, Ustavna povelja i sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, in: *Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva, Jedanaesti budvanski pravnički dani, Zbornik radova sa Savetovanja pravnika*, 6.-10. Juni 2005, Budva/Belgrad 2005, 579-584.

<sup>56</sup> COM(2005) 476 final, Brüssel, 12. April 2005.



den soll, den Hauptgrund für die innere Instabilität von Serbien und Montenegro als Staatenbund bilden.<sup>57</sup>

Die Europäische Kommission stellt fest, dass Serbien und Montenegro als Staatenbund mit dem Beitritt zur UNO, OSZE, zum Europarat und zu den internationalen Finanzinstitutionen ihre Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft wesentlich verbessert haben, und begründet in der Studie auch detailliert die Forderung nach voller Zusammenarbeit des Staatenbundes mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien. Ferner unterstreicht die Kommission, dass die wesentliche Voraussetzung für die regionale Stabilität die Achtung der Resolution 1244 des UNO-Sicherheitsrates über den Kosovo ist, weshalb der Staatenbund Serbien und Montenegro als UNO-Mitglied von der Europäischen Kommission aufgefordert wird, sich an die Resolution zu halten. Hierbei wird die Zusammenarbeit der Kosovo-Serben mit den vorläufigen Institutionen der Selbstverwaltung als entscheidende Frage eingestuft. Besonders positiv wird die regionale Zusammenarbeit Serbiens und Montenegros beurteilt. Darüber hinaus werden von der Europäischen Kommission auch andere Gebiete systematisch und ausführlich behandelt, analysiert und beurteilt. Hierzu zählen vor allem der freie Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie die Freizügigkeit von Arbeitnehmern, die Harmonisierung der serbischen und montenegrinischen Rechtsordnung mit der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaften bzw. der EU, die offenen Fragen auf dem Gebiet der Justiz und des Inneren sowie die Gestaltung verschiedener Ressortpolitiken.

Auf der Grundlage der Durchführbarkeitsstudie schlug die Europäische Kommission Mitte des Jahres 2005 dem Rat der Europäischen Union die Verabschiedung eines Beschlusses zum Beginn von Verhandlungen über das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Serbien und Montenegro vor.<sup>58</sup> Auf Empfehlung der Kommission beschloss der Rat der Europäischen Union Anfang Oktober 2005, dass die EU Verhandlungen über das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Serbien und Montenegro aufnehmen wird.<sup>59</sup> Unmittelbar nach dieser Entscheidung nahm die Europäische Kommission die Verhandlungen mit Serbien und Montenegro auf.

Parallel zu den Verhandlungen zwischen der EU und dem Staatenbund Serbien und Montenegro über das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen wird die intensive politische Kampagne für die Ausschreibung eines Referendums über die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit Montenegros fortgesetzt. Nach zahlreichen Meinungsumfragen und nach Projektionen politischer Analytiker, die sich auch auf die Wahlergebnisse der bisherigen Parlamentswahlen stützen, haben die Be-

<sup>57</sup> Siehe Kontext Daniela Heimerl, *La Serbie, le Monténégro et l'Union Européenne: de l'isolement à l'adhésion?*, *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, Bd. 35, Nr. 1-2, 2004, 157-182.

<sup>58</sup> Empfehlung der Kommission an den Rat zur Ermächtigung der Kommission, ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Serbien und Montenegro auszuhandeln, SEK(2005) 926 endgültig, Brüssel, 11. Juli 2005.

<sup>59</sup> Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, *Allgemeine Angelegenheiten*, 12514/05 (Presse 241), 3. Oktober 2005.

fürwörter einer Unabhängigkeit Montenegros einen minimalen Vorsprung vor den Gegnern, so dass im Mittelpunkt der Vorreferendumskampagne die Frage steht, welche qualifizierte Stimmenmehrheit für die Legitimität der Entscheidung über die Unabhängigkeit Montenegros notwendig ist. Nach dem Vorbild der Referenden in Slowenien, Kroatien, Mazedonien sowie Bosnien und Herzegowina, auf deren Grundlage sich diese ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken in selbstständige und unabhängige Staaten umwandelten, wäre für eine rechtsgültige Unabhängigkeitserklärung Montenegros eine doppelte absolute Mehrheit aller registrierten Wahlberechtigten notwendig.<sup>60</sup> In Montenegro sind sich die Regierungs- und Oppositionsparteien einig, dass für die Legitimität des Referendums die Teilnahme der Mehrheit aller registrierten Wahlberechtigten erforderlich ist. Völlig unterschiedlicher Ansicht sind sie hingegen bei der Frage der qualifizierten Mehrheit, die für die Unabhängigkeit Montenegros notwendig ist. Verschiedenen Vorschlägen der Regierungsparteien zufolge würde bereits eine relative Mehrheit der Stimmen aller registrierten Wahlberechtigten – nach dem letzten Vorschlag 40 % aller registrierten Wahlberechtigten – genügen, während nach Meinung der Oppositionsparteien auch für die Unabhängigkeit die absolute Mehrheit der Stimmen aller registrierten Wahlberechtigten notwendig wäre. Angesichts der an den Tag gelegten Rhetorik der Parteiführer erwecken die politischen Teilungen in der Vorreferendumskampagne Assoziationen an vormoderne fatale Schismen.

Die Venedig-Kommission des Europarates äußerte sich in ihrer Stellungnahme nicht zur Frage der qualifizierten Mehrheit, sondern rief die Regierungs- und Oppositionsparteien auf, durch politischen Dialog einen Konsens über die Organisation des Unabhängigkeitsreferendums zu erzielen.<sup>61</sup> Der Rat der Europäischen Union unterstützte mit einer diesbezüglichen Erklärung die Stellungnahme der Venedig-Kommission und die Ernennung des Botschafters Miroslav Lajčák zum persönlichen Vertreter des Hohen Beauftragten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU Javier Solana.<sup>62</sup> Lajčák formulierte nach seiner Ernennung einen Kompromissvorschlag, nach welchem für die Unabhängigkeitserklärung 55 % der Stimmen der am Referendum teilnehmenden Wähler notwendig sind. Nach längeren Verhandlungen wurde sein Vorschlag auch von der Versammlung von Montenegro angenommen und fasste einen Beschluss, dass das Referendum am 21. Mai stattfinden wird.

<sup>60</sup> Georg Brunner, *Direct vs. Representative Democracy*, in: Andreas Auer/Michael Bützer, *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*, Ashgate 2001, 221-222. Siehe auch Ciril Ribičič, *Slovenian Experiences in the Preparation and Administration of Referendum and Gaining Independence*, in: *Legal Aspects for Referendum in Montenegro in the Context of International Law and Practice*, Foundation Open Society Institute, Representative Office Montenegro, Podgorica, November 2005, 93-95.

<sup>61</sup> *Opinion on the Compatibility of the Existing Legislation in Montenegro concerning the Organisation of Referendums with applicable International Standards adopted by the Venice Commission at its 65<sup>th</sup> Plenary Session (Venedig, 16.-17. Dezember 2005)*, CDL-AD(2005)041.

<sup>62</sup> Council of the European Union, Brüssel, 19. Dezember 2005, 15965/05 (Presse 368).

Für die Fortsetzung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses in diesem Teil des ehemaligen Jugoslawien ist der "Tag danach" wichtiger als die Frage eines Pyrrhussieges der einen oder der anderen Seite beim Referendum. Der Wahlkörper in Montenegro ist nämlich in zwei nahezu geometrisch gleiche Hälften aufgeteilt, so dass es ungeachtet des Referendumsergebnisses schwer sein wird, das Funktionieren der öffentlichen Gewalt in diesem Land rational zu organisieren. Sollte aus dem Referendum die "unionistische" Hälfte des Wahlkörpers siegreich hervorgehen, würde dies – wegen potenzieller Obstruktionen durch die "independentistischen" Parteien – auch die Umwandlung von Serbien und Montenegro in einen legitimen und funktionalen Staatenbund erschweren.

Summary<sup>63</sup>

### **The Process of Stabilization and Association on the Territory of Former Yugoslavia**

Following the international community's political dramaturgy, especially that of the European Union, 2006 promises to be a crucial year with regard to the stabilization and association process in the countries on the territory of the former Yugoslavia. In this process, Croatia and Macedonia have the status of candidate countries for accession to the European Union. Bosnia and Herzegovina is a potential candidate for accession to this organization. In 2006, the attention of the international and national community is focused on revision of the Dayton Constitution. The State Union of Serbia and Montenegro is a highly dysfunctional and unstable state structure, as evidenced by the two-tier approach to negotiations on the Stabilization and Association Agreement and the request to call a referendum on the independence of Montenegro. The Vienna negotiations on the future international legal and constitutional status of Kosovo represent the final stages in the establishment of the new political architecture on the territory of the former Yugoslavia.

---

<sup>63</sup> Summary by the author.

ZaöRV 66 (2006)