



Shaping the Future in Serbia after the Presidential Elections 2017

Veranstalter: Südosteuropa-Gesellschaft / Stabilitätspakt für Südosteuropa
Berlin, 19.-20. Juni 2017

Bericht von Johanna Deimel, München

Am 19. und 20. Juni 2017 veranstaltete die Südosteuropa-Gesellschaft in Berlin einen internationalen Workshop zu „Serbien nach den Präsidentschaftswahlen vom 2. April 2017“. 47 Teilnehmer, darunter 21 aus Serbien, diskutierten sowohl die innenpolitische Situation als auch Serbien im regionalen, europäischen und weiteren internationalen Kontext. An der Veranstaltung nahmen neben deutschen und internationalen Experten auch Vertreter der EU-Kommission, des Europa-Parlaments, des Bundeskanzleramts sowie des Auswärtigen Amts teil – Letzteres hat den Workshop aus Mitteln des Stabilitätspakts finanziell gefördert. Der Workshop wurde nach *Chatham House Rules* durchgeführt; der Bericht fasst die Diskussion nach Themenkomplexen zusammen.

Serbien im europäischen und EU-Kontext

Es bestand allgemeiner Konsens, dass Serbien eine zentrale Rolle für die Erweiterungspolitik der Europäischen Union Richtung westlicher Balkan spielt. Trotz aller Probleme innerhalb der EU (durch Brexit, Erweiterungsmüdigkeit, etc.) habe nicht zuletzt die Migrationskrise gezeigt, wie wichtig die Region für die EU sei. Gesucht werde nach einem neuen EU-Erweiterungsnarrativ für die sechs Staaten des westlichen Balkans, um Demokratie-Defiziten zu begegnen, die sozio-ökonomische Situation zu verbessern und um einer politischen und religiösen Radikalisierung sowie einem wieder erstarkenden Ethno-Nationalismus in der Region zu begegnen. Von mehreren Teilnehmern wurde betont, dass es auch im eigenen Sicherheitsinteresse

Deutschlands und der Europäischen Union liege, den Fokus auf die Region Westlicher Balkan zu richten. Die Migration über die so genannte „Balkan-Route“ habe gezeigt, dass nicht nationale Grenzen, sondern Schengen- und die EU-Außengrenzen zählten. Vielmehr, so eine Ansicht aus Serbien, habe der Umgang mit der Migrationskrise verdeutlicht, dass die Länder des westlichen Balkans *de facto* bereits Mitglieder der EU seien, da sie mit am Tisch saßen und klar war, dass es keine Lösung geben könne, ohne dass die Länder der Region einbezogen würden.

Ein weiterer Faktor, der mit Blick auf Sicherheitsinteressen auch innerhalb der EU genannt wurde, ist die grenzüberschreitende Kriminalität, die insbesondere in korrupten Staaten ein hervorragendes Feld für ihre lokalen und internationalen Operationen vorfände. Es wurde auf dem Workshop betont, dass neben den geopolitischen und wirtschaftlichen Gründen, die für die Integration der Region in die EU sprächen, der Friedensprozess der EU ohne Beitritt der Länder des westlichen Balkans nicht vollendet sei. Die neu lancierte Initiative der deutschen Bundesregierung „*Berlin-Plus*“ verstehe sich als eine Art Selbstverpflichtung, die Aufmerksamkeit zu schärfen und auf die Region zu richten. Von „*Berlin-Plus*“ erhoffe man sich eine katalysatorische Wirkung, die Länder des Westlichen Balkans bewusst wieder auf die Agenden in Brüssel und in den EU-Hauptstädten zu setzen. Für die EU-Erweiterung und für „*Berlin-Plus*“ müsse nicht nur in den europäischen Institutionen, sondern auch unter den EU-Mitgliedstaaten geworben werden, denn „*Berlin-Plus*“ brauche sowohl politischen als auch materiellen Rückhalt.

Seit 2000 sei es undenkbar, dass eine Regierung in Serbien gewählt würde, für welche EU-Annäherung und EU-Beitritt nicht das klare strategische Ziel seien. Allerdings ziehe der langsame EU-Annäherungsprozess (erst seit 2014 würden mit Serbien erste Kapitel verhandelt) auch Frustrationen nach sich, wie mehrfach in der Diskussion anklang. Damit verbunden wurden mehrere Aspekte genannt, die an der Glaubhaftigkeit der EU-Integrationsperspektive nagten: Innenpolitisch würde die politische Elite Serbiens die EU-Integration als strategisches Ziel manipulativ nutzen und damit von wichtigen Kernfragen wie der Verbesserung der sozio-ökonomischen Situation, von Investitionen, dem Gesundheitswesen, Bildung, der öffentlichen Verwaltung und der Privatisierung ablenken. Bedenklich sei, dass aktuelle Umfragen in Serbien einen deutlichen Rückgang der Unterstützung des EU-Annäherungsprozesses – darunter vor allem unter der jungen Bevölkerung – zeigten. Nurmehr 41 Prozent der serbischen Bevölkerung habe sich noch positiv zur EU-Mitgliedschaft geäußert (im Vergleich: 2008 seien es noch 75 Prozent gewesen). Aber auch die EU selbst leide an einem Glaubwürdigkeitsdefizit, ob die 2003 formulierte Erweiterungsperspektive noch gelte.

Daher wurde gefordert, dass Serbien und die anderen Westbalkan-Länder eine klare, mittelfristige EU-Beitrittsperspektive erhalten sollten. Zudem brauche die EU eine bessere Sichtbarkeit in Serbien und in der Region. Dies gelte nicht nur etwa im Sinne von Infrastruktur-Projekten, sondern ebenfalls mit Blick auf den europäischen Wertekanon, welcher bei Verstößen zu verteidigen, auch innerhalb der EU (genannt wurden Polen, Ungarn, aber auch Kroatien) wichtig sei. Selbst wenn für die EU politische Stabilität in der Region oberste Priorität zu haben scheine, müsse sie klar Stellung nehmen zu Amtsmissbrauch, zur Unterminierung unabhängiger Institutionen und zu Drohungen gegenüber den Medien in Serbien. Die Notwendigkeit von Reformen (Rechtsstaatlichkeit, Unabhängigkeit der Institutionen, Kampf gegen Korruption, Medienfreiheit) sei unbestritten. Hierzu gehöre auch die Schließung maroder Staatsbetriebe, die als Basis für patronale Netzwerke von Teilen der politischen Elite und als Geldquelle für deren eigene Taschen aufrechterhalten würden. Das Belgrader Großbauprojekt in Savamala „Belgrade Waterfront“ und die Reaktionen der serbischen Politik und das Nicht-Agieren der Justiz hätten

gezeigt, dass die von der serbischen Regierung proklamierten EU-Reformen reine Maskerade seien. Problematisch sei des Weiteren, dass durch die Renationalisierung des EU-Erweiterungsprozesses bilaterale Konflikte ausgetragen würden. Wünschenswert sei, dass Serbien und die anderen Staaten des Westlichen Balkans in die Diskussion um die Zukunft der EU einbezogen würden.

Kosovo

Serbien wolle EU-Mitglied werden, so die dezidierte Meinung im Workshop. Für EU-Mitglieder gelte eine partnerschaftliche Herangehensweise, die Kompromisse und Abstimmungen verlange (etwa Souveränitätstransfer, Schengen, einheitliche Währung), und damit weit mehr fordere als die Regelung einer nachbarschaftlichen Beziehung. Es sei illusorisch, sollte Belgrad glauben, es gebe eine europäische Zukunft für Serbien, wenn die Beziehungen zwischen Serbien und Kosovo nicht geändert würden. Zwischenstufen seien prinzipiell durchaus denkbar und hier könne Belgrad Modelle entwickeln; am Ende aber müsse die gegenseitige Anerkennung stehen. In diesem Sinn sei eine wirklich substantielle Veränderung dann erreicht, wenn Spanien bereit wäre, Kosovo als Staat anzuerkennen – der Ball liege bei Serbien.

Der im Wahlkampf um das Präsidentenamt eingebrachte Vorschlag von Aleksandar Vučić, zu Kosovo einen Dialog in Serbien zu etablieren, wurde von einem Teilnehmer als „goldene Gelegenheit“ gewertet, die nicht ungenutzt verstreichen sollte. In diesen Dialog um mögliche Verfassungsänderungen sollten Vertreter der politischen Parteien ebenso eingebunden werden wie Berufsverbände, Gewerkschaften, Wissenschaftler und Vertreter der Zivilgesellschaft. Zweifel wurden geäußert, ob Vučić wirklich eine klare Entscheidung zu Kosovo treffen werde. Kosovo sei nach wie vor ein hoch emotionales Instrument für die serbische Führung. Schließlich habe auch die Partei „Bewegung freier Bürger Serbiens“, die vom ehemaligen Ombudsmann und späteren Präsidentschaftskandidaten Saša Janković geführt wird, erklärt, dass es ihr um die Menschenrechte der Serben im Kosovo und um den Schutz des kulturellen Erbes gehe.

Umfrage-Ergebnisse aus Serbien, die während der Diskussion angeführt wurden, zeigten folgendes Bild: 74 Prozent der Menschen erklärten, dass sie wegen Kosovo nicht in den Krieg ziehen würden; 65 Prozent der Befragten waren nie in Kosovo; 9 Prozent sind gegen den Pristina-Belgrad-Dialog und ein Viertel der Befragten geht von einer zukünftigen Unabhängigkeit Kosovos aus. Angesprochen wurde, dass das Brüsseler Abkommen vom April 2013, das über die von Brüssel geleiteten Verhandlungen zu einer Normalisierung der Beziehungen zwischen Belgrad und Pristina führen soll, überarbeitet und den neuen Gegebenheiten angepasst werden müsse.

Innenpolitik

Es wurde festgestellt, dass sich Serbien seit Jahren ständig in Wahlkampagnen befindet. Seit 2007 hätten sieben Parlamentswahlen und sieben Präsidentschaftswahlen stattgefunden. Dass Deutschland, wie zuletzt während des Wahlkampfes um das Präsidentenamt in Serbien, auf Alexander Vučić setzt, um Reformen im Land durchzusetzen und bei den Normalisierungsbestrebungen zwischen Belgrad und Pristina voranzukommen, wurde während der Tagung kritisch hinterfragt. In der Tat sei Serbien das größte und wirtschaftlich stabilste Land in der Region des westlichen Balkans. Angeblich habe dies dazu geführt, dass seitens der EU und auch Deutschlands eine gewisse Sympathie und Unterstützung für den vormaligen Premierminister und jetzt neu gewählten Präsidenten Aleksandar Vučić mit eben der Hoffnung auf Stabilität begründet werde.

Aufmerksam gemacht wurde darauf, dass sich Vučić mit seinem Wechsel vom Amt des Premiers zum Staatspräsidenten in eine Reihe mit dem russischen Staatspräsidenten Vladimir Putin, mit

dem türkischen Präsidenten Recep Tayyip Erdoğan, und mit Milo Đukanović, derzeit Premier Montenegros, stelle. Seitens eines Teilnehmers des Workshops wurde Vučić „Premier-Präsident“ genannt in der weit geteilten Meinung, dass der neue Präsident keineswegs nur repräsentative Aufgaben wahrnehmen, sondern vielmehr die weiterhin bestimmende Person in der serbischen Politik bleiben werde – wobei der neuen Premierministerin Ana Brnabić durchaus zugestanden wurde, dass sie „smart und fähig“ sei.

Die Lage der Medien in Serbien zähle zu einem der größten Probleme. Besorgt wurde angeführt, dass die Medien unter starkem politischen Druck stünden. Medien, die nicht von der regierenden Elite kontrolliert würden, seien kontinuierlich Kampagnen, Drohungen, Erpressungen und Druck ausgesetzt. Gerade die Privatisierung der Medien habe sich für die Meinungsfreiheit als problematisch erwiesen. Es gebe neue Boulevardblätter, die von privaten Firmen finanziert würden, denen wiederum eine enge Verbindung zu Vučić nachgesagt werde. Insgesamt seien die Eigentumsverhältnisse sehr intransparent. Die Forderung der EU, dass sich der Staat aus jeglichem Medienbesitz zurückziehen solle, habe – wie eine Stimme im Workshop kritisierte – letztlich ein komplettes Vakuum außerhalb Belgrads erzeugt. Während es unter Milošević ein starkes lokales Mediennetzwerk gegeben habe, das von den jeweiligen Kommunen finanziert worden sei (darunter auch von den Kommunen, die in Opposition zu Milošević standen), gebe es heute selbst in größeren Städten – und das zeige Kragujevac – keine einzige lokale Zeitung, keinen einzigen lokalen Radio- oder TV-Sender mehr.

Ein weiteres Kernproblem Serbiens sei, dass die Macht auf einem informellen, klientelistischen System beruhe, das einhergehe mit „*state capture*“, Einschüchterungen und Angst. Laut einer Meinung habe Serbien 2000 einen kriminellen Staat und eine kriminelle Gesellschaft geerbt. Selbstkritisch wurde das Problem angesprochen, dass die Geheimdienste nicht ausreichend überprüft worden seien. Die Durchdringung von organisierter Kriminalität und Politik – darunter Stanko Subotić, der, so eine Äußerung, als wichtiger Verbindungsmann fungiere zwischen Milo Đukanović und Alexander Vučić – wurde mehrfach genannt. Ebenso der mit der Mafia in Verbindung gebrachte Fußballclub „Roter Stern Belgrad“.

Die politischen Parteien Serbiens – außer der in Regierungsverantwortung stehenden Fortschrittspartei – seien stark fragmentiert und marginalisiert. Zu der als insgesamt relativ desolat geschilderten parteipolitischen Landschaft zähle, dass die Opposition zerstritten sei. Die Frage wurde aufgeworfen, warum es der Opposition nicht gelinge, zu einer einheitlichen Position zu finden und/oder die öffentlichen Debatten durch neue Ideen zu bereichern. Warum sie nicht zu einem gemeinsamen Narrativ finde? Die Opposition stelle sich heute dar, als bestehe sie zum einen aus der Radikalen Partei unter Vojislav Šešelj und zum anderen aus der Demokratischen Partei, wobei Letztere extrem pro-russisch einzuordnen sei.

Als Beispiel für dysfunktionale Demokratie in Serbien wurde das Justizwesen beschrieben, in welchem eine Reihe von Änderungen durchgeführt worden sei, wie zum Beispiel die verringerte Vernetzung der Gerichte. Es wurde kritisiert, dass die EU von Fortschritt in Kapitel 23 spreche, in Wirklichkeit jedoch Warnungen der Richterschaft nicht berücksichtige. Serbiens Bevölkerung sei mit der Demokratie unzufrieden; Vertrauen werde der Kirche und der Polizei entgegengebracht, nicht aber den politischen Parteien und den Medien. Auch gegenüber dem Präsidenten und dem Parlament herrsche Misstrauen. Es gebe mehr Parteimitglieder als Gewerkschaftsmitglieder. Eine grundsätzliche Reform, die alle Institutionen erfasse, sei nicht in Sicht – dabei sei vor allem ein neues Gesetz der öffentlichen Verwaltung gefordert, die diese unabhängig, professionell und überparteilich mache.

Von serbischer Seite erging auf der Tagung der dringende Appell an die EU und deren Mitglieds-länder, in den zivilen Sektor zu investieren. Damit seien nicht nur die Medien gemeint, sondern auch eine bewusste Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen und anderen kritischen Wächtern der Demokratie in Serbien. Es wurde lobend anerkannt, dass die wichtigsten euro-päischen Länder, und Deutschland im Besonderen, weiterhin ihre Aufmerksamkeit auf die Entwicklung in der Balkanregion richteten und insistierten, dass eine Kultur des Dialogs in Serbien stattfinde, um in wichtigen Bereichen Ansätze für einen Konsens zu finden. Der ange-kündigte Dialog zu Änderungen in der serbischen Verfassung müsse zu Institutionen führen, die fähig sind, unabdingbare Grundrechte zu schützen. Letzteres müsse auch die Migranten und Flüchtlinge einschließen, da Serbien mit seiner Flüchtlingspolitik gezeigt habe, dass es ein Teil Europas ist.

Die Rolle Serbiens in der Region

Hier wurde zunächst allgemein festgestellt, dass der gesamte westliche Balkan sich noch in Stagnation befinde und zu viele Probleme den Prozess der regionalen Kooperation verlang-samen: Territoriale Konflikte seien nicht gelöst und teilweise existierten noch kontrollierte Märkte. Alte Feind-Stereotype aus dem Zweiten Weltkrieg seien noch lebendig, nicht nur in Serbien. Eine Aufarbeitung des Rolle Serbiens in der Region in den 1990er Jahren (Kroatien- und Bosnien-Krieg sowie Kosovo-Konflikt) erfolge praktisch nicht: Das internationale Kriegs-verbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) werde weiterhin als voreingenommen gegenüber Serben betrachtet. Eine Debatte hierüber in der Öffentlichkeit sei unmöglich, Slobodan Milošević sei rehabilitiert, und es sei nur eine Frage der Zeit, wann ihm ein Monument gewidmet werde. Es gebe jedoch auch einige Hoffnungsschimmer – wie zum Beispiel die Möglichkeit, einen regionalen Wirtschaftsraum (Balkan-Gipfel in Triest im Juli 2017) zu schaffen; auch das Verhältnis zu Albanien habe sich merklich verbessert. Es wurde auf dem Workshop aber auch kritisch vermerkt, dass Serbiens regionale Politik stark von Russland beeinflusst werde.

Geopolitik

Eingangs wurde festgestellt, dass Geopolitik nicht nur weltweit, sondern besonders auch auf den westlichen Balkan zurückgekehrt sei. Die Region sei Gegenstand des Wettbewerbs zwischen Großmächten und solchen Staaten, die in der Vergangenheit Großmächte waren. *Russland* habe durchaus schon deshalb Interesse an der Region, weil es nicht viele Freunde besitze (Venezuela, Nicaragua und China, wobei Letzteres ein sehr schwieriger Alliiertes sei). Russland habe seinen Einfluss in Zusammenhang mit der Krim-Annexion und im Ukraine-Konflikt ausgedehnt und die frühere Konfrontation mit dem Westen wieder aufgenommen, dabei die derzeitige Schwäche der EU ausnützend. In der Tat werde Russland von einem beachtlichen Teil der Serben sehr positiv gesehen. Während Aleksandar Vučić immer wieder die pro-westliche Orientierung Serbiens proklamiere, distanzieren er sich gleichzeitig von der westlichen Politik gegenüber Russland, was ein Teilnehmer als eine Politik der Äquidistanz zwischen Moskau und Brüssel interpretierte.

Dabei gehe es nicht nur um historische Beziehungen zu Moskau, sondern auch um wirtschaft-liche Abhängigkeiten bei Energie und militärischer Ausrüstung. So habe Serbien als einziges Land außerhalb der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) mit Russland ein Freihandels-abkommen geschlossen; Konsultationen über einen möglichen Beitritt zur Eurasischen Wirtschafts-union seien im Gange. Die militärische Partnerschaft mit Serbien sei jedoch mehr symbolisch: Im Jahr 2014 habe Russland lediglich 52.000 € als militärische Hilfe gewährt, die NATO hin-gegen 12 Mio. €. Auch wirtschaftlich könne Russland keine wirkliche Alternative zum Westen darstellen, als Handelspartner mit Serbien erreiche es lediglich 10 Prozent des Gesamtumsatzes, die wichtigen Gaslieferungen eingeschlossen.

Wichtiger sei aus der Sicht Moskaus seine „*soft power*“, die sich auf die Medien und die Zivilgesellschaft konzentriere. Dass dies auf einen guten Nährboden falle, zeigten Umfragen, wonach 66,5 Prozent der Meinung sind, Serbien solle sich in der Außenpolitik an Moskau halten. Auch in Sicherheitsfragen gelte für viele Serben Russland als ein besserer Partner. Damit könne Russland verschiedene Rollen spielen – die des Störers, aber auch die des wirtschaftlichen und politischen Partners. Die Ansicht, dass Russland das Ziel verfolge, den Balkan wieder als Puffer-Zone wie zu Titos Zeit zu etablieren, wurde im Lauf der Diskussion mit dem Hinweis darauf, dass Serbien umgeben sei von NATO und EU, als allenfalls taktisch und nicht strategisch charakterisiert.

Auch *China*, *Saudi Arabien* und die *Vereinigten Arabischen Emirate* fungierten im Wesentlichen als alternative und unkompliziertere Finanzquellen, die nicht nach den für die EU geltenden Maßstäben fragten. Ihre Investoren agierten schnell, das sei für europäische Investoren nicht machbar. Sie spielten, wie auch Russland, korrupten und autokratischen Politikern in die Hände und böten ihnen damit finanzielle Unterstützung für deren Machterhalt.

Angesprochen wurde auch die Rolle der *Türkei*, die jedoch keinesfalls mit der EU konkurrieren könne. Der Unterschied zu Russland sei, dass die Türkei NATO-Mitglied und das Land zudem gegenwärtig vorwiegend mit der asiatischen Krise beschäftigt sei. Positiv wurde in diesem Zusammenhang nochmals die Rolle der NATO in der Region erwähnt. Russland war überaus missgestimmt, dass Montenegro das 29. NATO-Mitglied wurde. Damit habe sich der NATO-Ring um die übrigen Länder des westlichen Balkans endgültig geschlossen.

Schlussbemerkung

Der Workshop „Serbien nach den Präsidentschaftswahlen vom 2. April 2017“ profitierte von der Diskussionsfreudigkeit der Teilnehmer, die teilweise bis zu persönlichen Konfrontationen führte, dabei aber immer sachlich blieb. Seitens der serbischen Teilnehmer wurde angeregt, eine Folgeveranstaltung zu avisieren, um dann eine Bestandsaufnahme der neuen Präsidentschaft Serbiens (Kosovo-Dialog) zu unternehmen und vor allem auch Serbiens Fortschritte im EU-Annäherungsprozess eingehender zu diskutieren.
