

## Serbien zwischen EU-Pragmatismus und neuen autoritäten Tendenzen

Dzihic, Vedran; Sagmüller, Maximilian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dzihic, V., & Sagmüller, M. (2014). *Serbien zwischen EU-Pragmatismus und neuen autoritäten Tendenzen*. (Working Paper / Österreichisches Institut für Internationale Politik, 75). Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiiip). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58076-2>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



**Serbien zwischen EU-Pragmatismus und neuen autoritären  
Tendenzen**

**Vedran Dzihic und Maximilian Sagmüller**

Arbeitspapier 75 / Juni 2014



### **Zusammenfassung**

Serbien hat im Jänner 2014 formal Verhandlungen mit der EU über die Mitgliedschaft aufgenommen. Im Frühjahr haben die vorzeitigen Wahlen eine neue politische Konstellation mit sich gebracht. Der starke Mann an der Spitze Serbiens, Aleksandar Vucic, versprach in der Regierungserklärung eine radikale Hinwendung zu Reformen und eine konsequente Fortsetzung des EU-Kurses. Die überaus dominante Position von Vucic im politischen System Serbiens hat bei vielen Kommentatoren und Experten zu Warnungen über einen möglichen autoritären Kurs von Vucic geführt. Das vorliegende Paper analysiert die derzeitige Situation in Serbien und versucht die zukünftigen Entwicklungen einzuschätzen.

### **Keywords**

Serbien, EU-Beitrittsverhandlungen, Parlamentswahlen Serbien 2014, EU-Pragmatismus,

### **Autor**

**Dr. Vedran Dzihic** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am oiip für die thematischen Schwerpunkte Westbalkan, EU-Erweiterung und Demokratisierung und Vortragender am Institut für Politikwissenschaften der Universität Wien.

## Inhalt

|  |    |
|--|----|
| Einleitung .....   | 5  |
| Bestandsaufnahme der bisherigen Beziehungen zwischen Serbien und der EU bis zum<br>Machtwechsel im Jahr 2012 ..... | 6  |
| Regierungswechsel und der Beginn des neuen EU-Pragmatismus von Vučić und Dačić.....                                | 7  |
| Verhandlungsprozess Kosovo-Serbien .....   | 10 |
| Der Blick in den Abgrund: Wirtschaftliche Lage als Hemmschuh für die Entwicklung des<br>Landes .....               | 13 |
| Serbiens Verhandlungen mit der EU – Chancen und Gefahren eines neuen<br>Autoritarismus .....                       | 15 |
| Literaturverzeichnis .....   | 18 |

## Einleitung

Serbien befindet sich gemeinsam mit anderen Staaten des Westbalkans seit 2000 auf dem Weg in die EU. Dieser Weg war mit einigen Erfolgsschritten aber viel mehr mit Rückschlägen und dramatischen Zäsuren verbunden. Die Wende der letzten sechs Jahre, von der Niederbrennung der westlichen Botschaften im Februar 2008 bis hin zum offiziellen EU-Kandidatenstatus und dem Beginn der Beitrittsverhandlungen über die Mitgliedschaft im Jänner 2014, bezeugt die Geschwindigkeit der Veränderung Serbiens. An überraschenden Zäsuren mangelte es in dieser Zeit nicht. Für viele externe Beobachter bildete die sogenannte pragmatische EU-Wende der ehemaligen Mitstreiter von Slobodan Milošević und Vojislav Sešelj, Ivica Dačić und Aleksander Vučić, die größte Überraschung. Die ehemaligen Nationalisten machten in der Regierungskoalition nach den Wahlen im Jahr 2012 den Kompromiss mit dem Kosovo und damit auch die Deblockade des Weges in die EU möglich.

Heute, im Frühsommer 2014, stellen sich für Beobachter der Entwicklungen in Serbien neuerdings viele Fragen. Aleksandar Vučić, der erste stellvertretende Premierminister in der Regierung Dačić, entschied sich zu Beginn des Jahres 2014 für die Ausschreibung der Neuwahlen. Ein stichhaltiger Grund für vorgezogene Neuwahlen fehlte, zumal Aleksandar Vučić auch in der Koalition mit der Sozialistischen Partei Serbiens von Ivica Dačić als der starke Mann galt. Der machtbewusste Vučić wollte die hohen Zustimmungsraten in den Meinungsumfragen für sich und seine Partei materialisieren und entschied sich daher für den Wahlgang. Das Wahlergebnis am 16. März 2014 sollte seinem Machtkalkül recht geben.

Seine serbische Fortschrittspartei erreichte 48,8% der Stimmen, die Sozialistische Partei Serbiens von Ivica Dačić 14%, die Demokratische Partei 5,9% und die Neue Demokratische Partei von Tadić 5,7%. In Mandaten sieht das Ergebnis noch eindeutiger aus; die SNS kam auf 45, die DS auf 19 und die NDS auf 18 Mandate im neuen serbischen Parlament. Die Minderheitenparteien kommen insgesamt auf 11 Mandate, während die Liberaldemokratische Partei Serbiens (LDP) unter Čeda Jovanović, die nationalkonservative DSS des ehemaligen Präsidenten und Premierministers Koštunica und die URS (Vereinte Regionen Serbiens) unter dem langjährigen Wirtschaftsminister Dinkić an der 5%-Hürde gescheitert sind.

Anknüpfend an die Ergebnisse der Wahl soll im vorliegenden Beitrag folgende These diskutiert werden. Das Lavieren zwischen der EU auf der einen Seite und den innenpolitischen Logiken

auf der anderen Seite macht den zentralen Wesenszug der serbischen Politik seit dem Sturz von Milošević aus. Daran anknüpfend lauten die beiden zentralen Frage, ob dem neuen EU-Pragmatismus von Vučić, auch angesichts seiner starken Machtgelüste, langfristig geglaubt werden kann und ob Serbien mit der neuen machtpolitischen Konstellation mit einem dominanten Akteur Vučić in der Lage sein wird, den EU-Reformprozess konsequent voranzutreiben. Aus unserer Sicht hängt dies einerseits von rationalen machtpolitischen Überlegungen von Vučić aber durchaus auch vom Geschick der EU, den Prozess behutsam und mit dem richtigen Ausmaß an Druck und Belohnung zu gestalten, ab.

### **Bestandsaufnahme der bisherigen Beziehungen zwischen Serbien und der EU bis zum Machtwechsel im Jahr 2012**

Die Beziehungen zwischen Serbien und der EU waren seit dem Beginn des EU-Integrationsprozesses im Jahr 2000 wechselhaft. In der Ära der ersten Post-Milošević-Regierung unter dem Premierminister Zoran Đinđić machte man die schnellen und radikalen Reformen auf dem Weg Richtung EU zur obersten politischen Priorität. Dies war angesichts der Hinterlassenschaften des Milošević-Regimes und eines Netzwerkes an reformresistenten Seilschaften in der serbischen Gesellschaft ein nahezu unmögliches Unterfangen. Seinen Drang zur schnellen und substantiellen Reform der serbischen Gesellschaft bezahlte der Premierminister Đinđić mit seinem Leben. Nach dem Attentat auf Đinđić und der darauf folgenden Übernahme der Regierungsgeschäfte durch Vojislav Koštunica setzte sich in Serbien eine national-konservative Politik durch, in deren Mittelpunkt bis zum Jahr 2008 die Frage des Kosovo stand. Bis zur einseitigen Ausrufung der kosovarischen Unabhängigkeit durch das kosovarische Parlament im Februar 2008 konnte Serbien nur geringe Fortschritte auf dem Weg Richtung EU vorweisen. Das innenpolitische Kalkül war einfach stärker und führte zusammen mit einer zunehmenden Erweiterungsmüdigkeit in der EU und der damit verbundenen Schwächung der EU-Konditionalität zu symbolträchtigen Ausschreitungen in Belgrad, nach der Ausrufung der Unabhängigkeit. Die in Brand gesteckten Botschaften der EU-Staaten und der USA waren der Ausdruck eines Klimas, in dem der Westen – und damit direkt oder indirekt auch die EU – symbolhaft zum Feind der Serben hochstilisiert wurde.<sup>1</sup>

Die EU war hier zum Handeln gezwungen und fand im Vorfeld der Wahlen im Mai 2008 wieder

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu: Wolfgang Petritsch/Goran Svilanovic/Christophe Solioz (ed.): Serbia Matters: Domestic Reforms and European Integration, Baden-Baden: Nomos 2009

zu einer aktiveren Politik und einer deutlichen Unterstützung für die als pro-europäisch geltende Demokratische Partei Serbiens unter Boris Tadić. Die EU entschied sich zur Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens und versprach auch wirtschaftliche Investitionen in höherem Ausmaß, was den Demokraten unter Tadić den Sieg bescherte. Die Ära Tadić, der bereits seit 2004 der serbische Präsident war, kann im Nachhinein als eine zynische Ära bezeichnet werden, in der trotz ständiger rhetorischer EU-Beteuerungen von Tadić kein Fortschritt auf dem Weg Serbiens Richtung EU erzielt werden konnte. Die Gründe sind hier einerseits in der ab 2008 immer stärker zum Ausdruck kommenden Erweiterungsmüdigkeit und der ungenügenden Anreize seitens der EU zu suchen. Sie liegen aber andererseits auch in einer offensichtlichen politischen Mutlosigkeit von Tadić, der innenpolitisch zwischen dem Ziel der Annäherung an die EU und dem Wunsch nach einer national-konservativen Haltung in der Kosovo-Frage lavierte. Mit einer starken Opposition der Radikalen Partei, später der Fortschrittspartei, im Rücken, gestaltete sich die Ära der bloß nominellen Europäer und Demokraten als Hemmschuh für den europäischen Weg Serbiens. Der zentrale Kampfschauplatz war in dieser Zeit der Kosovo. Genau dort sollte dann auch der EU-Pragmatismus der Regierungskoalition nach 2012 entstehen.

### **Regierungswechsel und der Beginn des neuen EU-Pragmatismus von Vučić und Dačić**

Die Wahlen zum serbischen Parlament am 6. Mai 2012 brachten keine größere Überraschung mit sich. Bei einer leicht gesunkenen Wahlbeteiligung von ca. 58% machte die SNS von Tomislav Nikolić wie von Meinungsumfragen prognostiziert mit 24,01% und 73 Mandaten im serbischen Parlament das Rennen um den ersten Platz. Knapp dahinter folgte das Wahlbündnis der DS von Boris Tadić und seinen Partnern mit 22,07% und 67 Mandaten. Der große Gewinner der Wahl wurde Ivica Dačić mit seiner SPS (Socijalistička partija Srbije – Sozialistische Partei Serbiens) und einigen kleineren Bündnispartnern. Der ehemals engste Mitarbeiter von Slobodan Milošević und Koalitionspartner von Tadić in der letzten serbischen Regierung konnte mit 14,54% und 44 Mandaten (im Vergleich zu 7,75% und 20 Mandaten nach den Wahlen im Jahr 2008) den dritten Platz behaupten und zum Königsmacher im Koalitionspoker werden. Ins Parlament zogen auch noch die DSS (Demokratska stranka Srbije – Demokratische Partei Serbiens) des konservativen ehemaligen Premierministers Vojislav Koštunica, der 7% und 21 Mandate erobern konnte. Die liberale Koalition „Preokret“ (Wende) rund um Čedomir Jovanović kam auf 6,53% der Stimmen und zog mit 19 Mandaten ins neue Parlament. Die



Partei von Mlađan Dinkić, Ujedinjeni regioni Srbije (Vereinigte Regionen Serbiens) schaffte ebenfalls den Sprung über die 5%-Marke und erreichte 16 Mandate. Die restlichen Mandate verteilten sich auf Vertreter der Minderheitenparteien (und einer Protestpartei namens „Nijedan od ponuđenih odgovora“ – „Keine der angegebenen Antworten“), die insgesamt 10 Sitze erreichten.

Bei der Wahl für den serbischen Präsidenten lief auch diesmal alles auf ein Duell zwischen dem amtierenden Präsidenten Tadić und seinem national-konservativen Herausforderer Nikolić hinaus. Im ersten Wahlgang am 6. Mai konnte sich Tadić bei einer Wahlbeteiligung von 57,87% etwas unerwartet mit 25,33% vor Nikolić mit 24,99% durchsetzen. Im zweiten Wahlgang kam es dann entgegen allen Prognosen und Erwartungen zur großen Überraschung und einem Sieg von Nikolić, der – so die Frankfurter Allgemeine Zeitung – das „Referendum über die Normalität“<sup>2</sup> für sich entscheiden konnte. In den Augen vieler Menschen in Serbien war diese Normalität verloren gegangen. Dies war auch dadurch bedingt, dass es in den Jahren zuvor zum schleichenden Verfall des ohnehin sehr fragilen und in den Jahren ab 2000 mühsam erreichten Wohlstands gekommen war. So standen im Wahlkampf 2008, ähnlich wie im jüngsten Wahlkampf im März 2014, vor allem die wirtschaftliche und soziale Situation, Fragen der Korruption und der schlecht funktionierenden Verwaltung im Mittelpunkt. Enttäuschung über die zunehmende Verarmung weiter Bevölkerungsschichten und hohe Arbeitslosenraten und parallel dazu die von der Bevölkerung perzipierten Privilegien der politischen und ökonomischen Eliten rund um Tadić besiegelten dessen Schicksal als Präsident Serbiens und – wie die Wahlen im Jahr 2014 zeigen sollten – das Schicksal seiner Demokratischen Partei Serbiens.

Die neue Regierungskonstellation mit Ivica Dačić als Regierungschef und Aleksandar Vučić von der Serbischen Fortschrittspartei, als dem ersten stellvertretenden Premierminister, vollzog nach den Wahlen eine für die meisten Beobachter überraschende und konsequente Hinwendung zur EU. Der Koalition gelang es innerhalb kurzer Zeit, die nationalistische Vergangenheit abzustreifen und sich als legitimer Partner in den westlichen Hauptstädten aufzudrängen.

---

2 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.5.2012

Was waren die Gründe für diesen plötzlichen und unerwarteten Wandel der ehemaligen Nationalisten? Hinter der Wende stand schlicht eine durchaus machtpolitisch und persönlich motivierte rationale Entscheidung zu einem Weg, von dem man sich für die Zukunft mehr versprach. Angesichts des desolaten Zustandes der serbischen Wirtschaft, die sich de facto vor dem Bankrott befand und ohne Unterstützung von Außen nicht die nächste Phase der Entwicklung überleben hätte können, ließe sich die These formulieren, dass der neue Pragmatismus eine aus der Not gemachte Tugend und einziger Ausweg in der gegebenen Situation war. Die Wende wurde zu einem wichtigen Teil auch von Außen mitbeeinflusst und entscheidend geprägt. Die EU zeigte sich in dieser Phase sehr konsequent und postulierte unmissverständlich eine Veränderung der serbischen Politik gegenüber dem Kosovo als ein Muss für die Fortsetzung des europäischen Weges Serbiens. Dabei spielte vor allem eine starke und in der Frage des Kosovo ganz und gar nicht kompromissbereite Haltung aus Deutschland eine zentrale Rolle. Angesichts der andauernden Zwischenfälle im Norden des Kosovo, bei denen auch deutsche Soldaten der KFOR zu Opfer wurden, vertrat vor allem auch die deutsche Bundeskanzlerin Merkel eine strenge Politik gegenüber Serbien.

Angesichts der klar definierten Rahmenbedingungen seitens des EU musste die Regierung in Serbien Farbe bekennen. Vor allem Aleksandar Vučić, der vom ersten Tag der neuen Koalition an als der starke Mann in der Regierung galt, musste nun angesichts des Drucks aus der EU und aus Deutschland beweisen, dass er als Politiker und neuer Leader glaubwürdig ist. Aus diesem Grund erfolgte dann die Entscheidung für einen raschen und konsequenten Weg Richtung EU und damit verbunden einer Veränderung der Politik in der Frage des Kosovo.

In Hinblick auf die Hinwendung zur EU ließe sich hier die These formulieren, dass nur mit einem schnelleren Weg in die EU die dringend notwendige wirtschaftliche Erholung des Landes zustande gebracht werden kann. Serbien braucht EU-Gelder und strukturelle Reformen, die nur dann umgesetzt werden können, wenn die EU – die weiterhin von der Mehrheit der Bevölkerung unterstützt wird – als „Ausrede“ dafür herhalten kann. In Hinblick auf den Kosovo könnte man demnach in Fortführung der ersten These behaupten dass eine Veränderung der Politik gegenüber der EU nur bei einer kompromissbereiten Haltung bezüglich des Kosovo möglich war und nur die nationalistischen Kräfte von gestern das serbische Volk überzeugen konnten, dass eine Normalisierung der Beziehungen zum Kosovo notwendig und

unausweichlich ist. Im Folgenden soll der Fokus auf diese zentrale Zäsur in der serbischen Politik seit 2000, nämlich auf die Politik gegenüber dem Kosovo, gelegt werden.

### **Verhandlungsprozess Kosovo-Serbien**

Unter der Regierung Tadić wurde am 8. März 2011 auf Initiative der EU ein erster Schritt im Verhandlungsprozess zwischen Serbien und Kosovo gesetzt. Auf Grund einer gewalttätigen Eskalation im Nordkosovo wurden die Verhandlungen zwischenzeitlich auf Eis gelegt. Zusätzlich stieg auch der Druck der Oppositionsparteien auf Tadić, die ihm die de-facto-Anerkennung der kosovarischen Unabhängigkeit vorwarfen. Unter der neuen Regierung Dačić-Vučić wurden nun die ersten intensiveren Verhandlungen mit den Kosovaren aufgenommen, diesmal auf der höchsten Ebene. Ab 19. Oktober 2012 begannen die direkten Verhandlungen zwischen den Premierministern des Kosovos und Serbiens unter der Leitung Catherine Ashtons in Brüssel.<sup>3</sup> Zu Beginn des Jahres 2013 kam der Prozess erneut ins Stocken, obwohl Premier Dačić sogar von seinem Vize Aleksandar Vučić (SNS) begleitet wurde und beide Seiten entschlossen waren, die Verhandlungen fortzusetzen. Der Grund für das zwischenzeitliche Stocken der Verhandlungen war der relativ starke Widerstand eines Teils der Serben im Nordkosovo, die in gewohnter Manier immer wieder Straßen-Barrikaden aufbauten, Demonstrationen organisierten und damit ihre deutliche Ablehnung der Gespräche zum Ausdruck brachten. Viele der damaligen Bürgermeister des Nordkosovos standen zudem der (oppositionellen) DSS Koštunicas nahe, die eine Beendigung des Dialogs mit der EU und dem Kosovo forderte. Auf der albanischen Seite stellte sich in erster Linie die linksnationalistische Partei Vetevendosje gegen die Annäherungs-Politik der Regierung Thaçi. Sie organisierte während der Verhandlungen mehrere Demonstrationen, bei denen es auch zur gewalttätigen Eskalation kam. Am 19. April 2013 wurde trotz dieser innenpolitischen Hürden auf beiden Seiten ein Durchbruch erzielt und die Premierminister Thaçi und Dačić einigten sich auf das "first agreement of principles governing the normalization of relations", kurz Normalisierungsabkommen.<sup>4</sup>

---

3 Insgesamt kam es im Zeitraum Oktober 2012 bis August 2013 zu 15 Begegnungen, für einen guten Überblick über diese Verhandlungen siehe: Tomić, Nikola: Überblick und Analyse des Einflusses der Europäischen Union auf Serbiens Außenpolitik: Ein Schachspiel zu Dritt, In: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Nr. 6/4, Springer Verlag, Wiesbaden, S. 497-507.

4 B92, Šta se navodi u sporazumu, 19.4.2013, abrufbar unter:  
[http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=04&dd=19&nav\\_category=640&nav\\_id=706723](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=04&dd=19&nav_category=640&nav_id=706723)

Das Abkommen<sup>5</sup> enthält Vereinbarungen über folgende Bereiche:

- die Bildung eines Vertretungsorgans serbischer Gemeinden im Nordkosovo, das in der kosovarischen Verfassung verankert werden soll;
- die Integration serbischer Sicherheitskräfte in die kosovarische Polizei und die Eingliederung der serbischen Gerichte in das kosovarische Rechtssystem;
- die Abhaltung von Lokalwahlen;
- die Zusage sich gegenseitig nicht bei der EU-Integration zu blockieren und
- die Fortführung der Gespräche.

Mit dem Abkommen wurde also ein tragfähiger Kompromiss gefunden, der beiden Regierungen Vorteile bot: dem Kosovo die Etablierung seines Gewaltmonopols durch einheitliche Gerichtsbarkeit und Polizei und Serbien die Wahrung seines Einflusses im Nordkosovo aufgrund weitgehender Autonomie der mehrheitlich serbischen Gemeinden. Darüber hinaus wurde beiden Seiten von der Hohen Repräsentantin Ashton klargemacht, dass eine Normalisierung der Beziehungen Voraussetzung für eine EU-Annäherung ist und Fortschritte, zumindest in kleinen Schritten, erzielt werden müssen. In den vorhergehenden Verhandlungsrunden, war es bereits zu einer Einigung über Bereiche mit eher technischem Charakter gekommen.<sup>6</sup>

Die Bürgermeister der serbischen Gemeinden im Nordkosovo verlautbarten auf einer Pressekonferenz, dass sie die Umsetzung des Abkommens verweigern würden, da sie die Vereinbarungen aus dem Abkommen als Serbiens endgültigen Rückzug aus dem Kosovo betrachten. Premierminister Dačić und sein Stellvertreter Vučić sahen sich sogar mit Todesdrohungen konfrontiert. Die DSS von Vojislav Koštunica, weiterhin strikt in der Ablehnung jeglichen Kompromisses in der Kosovo-Frage, verlangte ein Referendum über das Abkommen und kündigte Widerstand an. Im serbischen Parlament wurde das Abkommen jedoch mit einer breiten Mehrheit angenommen.<sup>7</sup> Auch in Prishtina gab es trotz heftiger Kritik

---

<sup>5</sup> Siehe zum Abkommen und zum politischen Kontext folgenden Bericht: South East European Studies at Oxford: Serbia/Kosovo: The Brussels Agreements and Beyond, January 2014, workshop report

<sup>6</sup> Nämlich das Integrated Border Management (IBM) und die Erleichterung von Grenzüberquerungen, die Anerkennung von Zollstempeln und Hochschulabschlüssen, die Zusammenarbeit beim Grundbuch und Personenstandsregister, die Beteiligung in regionalen Organisationen und die Einsetzung von Verbindungsoffizieren. Siehe.: Europäische Kommission: Joint report to the european parliament and the council, 22.4.2013, S. 4.

<sup>7</sup> Die Opposition stimmte mehrheitlich mit den Regierungsparteien, während die DSS, einige aus dem Kosovo stammende, sowie zwei unabhängige Abgeordnete dagegen stimmten, siehe: B92, MPs

der Opposition im Parlament eine Mehrheit für das mit Serbien ausgehandelte Abkommen. Im April 2013 trafen sich mehrmals Arbeitsgruppen, die Schritte zur Implementierung festlegen sollten. Schon nach wenigen Treffen scheiterten diese Verhandlungen, weswegen ab Mai 2013 bis heute erneut das bewährte Dreier-Gespann Dačić, Thaçi und Ashton in Brüssel verhandelte. Sie einigten sich auf einen Implementationsplan, der sechs Punkte umfasst, welche innerhalb bestimmter Fristen umgesetzt werden sollten. Bei den darauffolgenden Treffen zwischen Thaçi und Dačić ging es neben Telekommunikation und Energie vor allem um Details für die im November geplanten Lokalwahlen, wie z.B. Wählerevidenz, Design der Wahlzettel und Fristen.

Insgesamt standen Ende des Jahres 2013 auf dem Weg zur vollkommenen und unwiderruflichen Konsolidierung der Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo noch zahlreiche Stolpersteine. Vor allem die Situation im Norden war weiterhin angespannt und keinesfalls unter voller Kontrolle der Regierung in Belgrad. Ein erster zentraler Prüfstein für die Umsetzung des Abkommen sollten die ersten Lokalwahlen im Kosovo im November 2013 werden, die hier durchaus als Beispiel für die zukünftigen möglichen Spannungsfelder stehen.<sup>8</sup> Am 3. November fanden im Kosovo Lokalwahlen statt. Da drei Wahllokale in Nordmitrovica Ziel eines gewaltsamen Angriffs wurden (und die Stimmzettel vernichtet wurden), musste die Wahl dort zwei Wochen später wiederholt werden. Im Vorfeld der Wahl wurden von Unbekannten Angriffe auf Politiker verübt und die Protestbewegung *Bojkot* kündigte Störaktionen für den Wahltag an. Zusätzlich angeheizt wurde die Stimmung durch Einreiseverbote für serbische Politiker seitens der kosovarischen Regierung. Die Beteiligung lag im gesamten Kosovo bei 45,79%, während sie in den serbischen Enklaven südlich des Ibars deutlich darüber und im serbisch besiedelten Norden deutlich darunter lag.<sup>9</sup> Die Hohe Repräsentantin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik Catherine Ashton wertete die Wahlen als wichtigen Schritt Serbiens Richtung EU, denn ihre Abhaltung ist ein Indiz dafür, dass Belgrad

---

adopt government's report on dialogue, 27.4.2013, abrufbar unter:

[http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=04&dd=27&nav\\_id=85914](http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=04&dd=27&nav_id=85914)

8 Ähnliche Spannungen waren im Juni 2014 angesichts der gesamtkosovarischen Parlamentswahlen zu spüren. Siehe mehr zu den Ergebnissen in: Central Election Commission Kosovo, abrufbar unter [www.kqz-ks.org/en/home](http://www.kqz-ks.org/en/home)

9 Leposavic und Zubin Potok: 22%, Zvečan: 11,21%, siehe OSCE-Pressemitteilung, 3.11.13, abrufbar unter: <http://www.osce.org/kosovo/107768>; Gračanica: 54,66% , Ranilug: 57,79%, Partes: 64,24%, Klokot: 63,39%, Štrpce: 61,39% siehe B92: Votes counted, decision on K. Mitrovica on Monday, 4.11.13, abrufbar unter:

[http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=11&dd=04&nav\\_id=88216](http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=11&dd=04&nav_id=88216)

und Prishtina das Normalisierungsabkommen tatsächlich umsetzen.

Die serbische Regierung hatte wiederholt zur Teilnahme an den Wahlen aufgerufen und zeigte sich zufrieden mit dem Ergebnis, zumal die ihr nahestehende Partei *Srpska* in allen serbisch dominierten Wahlkreisen vorne lag. Das ist deshalb wichtig, weil den Politikern dieser Partei nun die Gründung der serbischen Gemeindevereinigung im Nordkosovo obliegt, über die in Zukunft alle Kontakte mit dem Mutterland laufen sollen. Im Vorfeld der Wahlen hatten neben der DSS Koštunicas auch die radikalen außerparlamentarischen Gruppierungen *Obraz*, *Naši*, *Zavetnici* und *Dveri* zum Boykott der Lokalwahlen aufgerufen, um so die Implementation der Normalisierung zu verhindern. Die Präsidentin der serbischen Richtervereinigung Dragana Boljević warnte, dass die Schließung serbischer Gerichte im Kosovo einer de-facto-Anerkennung gleichkommt und ein derartiger Schritt ohne Referendum überdies einen Verfassungsbruch darstellt.<sup>10</sup> Eine knappe Mehrheit der serbischen Bevölkerung, nämlich 56%, ist hingegen der Meinung, dass der Dialog zwischen Belgrad und Prishtina fortgesetzt werden muss.<sup>11</sup> Dies deckt sich mit einer Umfrage aus dem Jahr 2011, wonach zumindest 60% der Serben den Kosovo für verloren halten.

### **Der Blick in den Abgrund: Wirtschaftliche Lage als Hemmschuh für die Entwicklung des Landes**

Neben der Kosovo-Frage stellt sich die desolote wirtschaftliche Situation in Serbien als größte Herausforderung für den weiteren EU-Weg bzw. eine weitere Stabilisierung des Landes dar. In den Meinungsumfragen sahen die Menschen eindeutige Prioritäten bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (82%), der Erhöhung des Lebensstandards (82%), im Schutz der Rechte der Arbeiter (74%) und der Pensionisten (67%) sowie in der Verbesserung der Lage im Gesundheitssektor (67%).

Wie sehen die wirtschaftlichen Kennzahlen für Serbien aus? Im Jahr 2012 brach das Wirtschaftswachstum Serbiens mit -1,7% ein. Das Wirtschaftswachstum sollte sich im Jahr 2013 bei weiterhin geringen 1,4% einpendeln. Das geringe wirtschaftliche Wachstum wird ist

---

10 B92: *Withdrawing courts from Kosovo equal to recognition*, 2.12.13, abrufbar unter: [http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=12&dd=02&nav\\_id=88527](http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=12&dd=02&nav_id=88527)

11 Umfrage ohne Kosovo, siehe: *Tanjug, Vecina u Srbiji za Dijalog Beograda i Pristine*, 31.10.13, abrufbar unter: <http://www.tanjug.rs/novosti/104532/vecina-u-srbiji-za-dijalog-beograda-i-pristine.htm>

in den letzten Jahren von einer steigenden Inflation begleitet worden, die sich bei etwa 5% einpendelte. Die öffentliche Verschuldung ist von 8,78 Milliarden Euro Anfang des Jahres 2009 auf 14,62 Milliarden Euro im Jahr 2012 und auf 82,6% des BSP im Jahr 2013 angestiegen. Die Devisenreserven sind zugleich geringer geworden – Ende des letzten Jahres lagen sie noch bei 12.058 Milliarden, im April 2013 fielen sie dann auf 11.073, um im Jahr 2013 nur noch 10.206 Milliarden Euro zu betragen – dies ist ein deutlicher Hinweis auf neu getätigte Ausgaben im Vorwahlkampf. Ausländische Direktinvestitionen sind ebenfalls deutlich zurückgegangen und beliefen sich im Jahr 2013 auf 311 Millionen Euro.<sup>12</sup>

Das vor den katastrophalen Überschwemmungen im Mai 2014 projizierte BSP-Wachstum für die nächsten Jahre wäre auch ohne diese Naturkatastrophe keinesfalls ausreichend gewesen, um einen kräftigen Schub in der serbischen Wirtschaft auszulösen und die Arbeitslosen- und Armutsraten nach unten zu drücken. Das Ausmaß der Schäden nach den Überschwemmungen wird auf mehrere Milliarden Euro geschätzt, was sicherlich zu einer weiteren Erhöhung der Arbeitslosen- und Armutsraten führen wird und die soziale Lage von breiten Schichten der Bevölkerung verschlechtern wird. Die Arbeitslosenzahlen liegen derzeit bei etwa 25%. Offizielle Statistiken führten Anfang des Jahres 2014 etwa 700.000 Menschen als arbeitslos, inoffiziell sind es mehr als eine Million Arbeitslose.<sup>13</sup> Zugleich drängen EU und IWF regelmäßig auf strukturelle Reformen des verhältnismäßig großen Staatssektors und einen Abbau der Staatsschulden. Die neue Regierung unter Vučić hat in ihrem im Mai 2014 präsentierten Regierungsprogramm den Abbau des Staatssektors und die Reform der Lokalverwaltung zu einem der wichtigsten Ziele erklärt. Die unabhängige und international anerkannte Expertin Kori Udovički wurde zur neuen Ministerin für die Staatsverwaltung und lokale Selbstverwaltung. Der Widerstand gegen Reformen, auch innerhalb der politischen Parteien an der Macht, ist groß. Der Premierminister Vučić verspricht seit seiner Amtsübernahme nahezu jeden Tag radikale und schmerzhaft Reformen. Ob er sich angesichts der zahlreichen Widerstände durchringen können, wird sich noch zeigen. Jedenfalls wird die wirtschaftliche Situation der Lakmustest für die neue Regierung und den neuen starken Mann Serbiens sein. Wenn er es trotz sicherlich raueren Windes schafft, harte Reformen durchzuziehen und nicht mit politischen Ablenkmanövern auf Kritik reagiert, wird eine

---

<sup>12</sup> Vgl. Statistische Angaben zu Serbien des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche, abrufbar unter [www.wiiw.at](http://www.wiiw.at)

11 NIN, 26.5.2012

nachhaltige Veränderung und Erneuerung Serbiens möglich sein.<sup>14</sup>

Zugleich ist es aber trotz des ambitionierten Regierungsprogramms nicht abwegig zu behaupten, dass solange die wirtschaftliche Lage katastrophal ist und die serbische Regierung auf Widerstand bei der Durchsetzung harter Reformen stößt, die Versuchung zur kurzfristigen Kalmierung der Lage durch politische Ablenkungsmanöver oder noch stärkere Kontrolle des öffentlichen Raumes groß sein wird. Dies kann einerseits mit nationalistischen Manövern oder inhaltsleerer Rhetorik geschehen oder eben mit einer weitgehenden Gleichschaltung der Medien (wie in Ansätzen während der Überschwemmungen im Mai 2014 bereits geschehen, siehe unten), die durch totale Regierungsloyalität bzw. –konformität die Entstehung einer breiten kritischen Bewegung in der serbischen Gesellschaft erschweren können.

### **Serbiens Verhandlungen mit der EU – Chancen und Gefahren eines neuen Autoritarismus**

Serbien befindet sich im Jahr 2014 im Umbruch. Viele sprechen von einer „letzten Chance“ für Serbien, sich in eine positive Richtung zu verändern und ein für alle Mal die Geister der Vergangenheit hinter sich zu lassen. Einerseits schaffte man mit der pragmatischen Haltung der Regierungskoalition Vučić-Dačić den formalen Durchbruch in der Kosovo-Frage und machte so den Weg frei für den offiziellen Beginn der Verhandlungen mit der EU über die Mitgliedschaft. Bereits im Jahr 2012 empfahl die Kommission dem Europäischen Rat die Verleihung des Kandidatenstatus, unter der Bedingung die Beziehungen zwischen Belgrad und Prishtina zu normalisieren. Es sollte dann bis Jänner 2014 dauern, bis die offiziellen Verhandlungen tatsächlich aufgenommen werden konnten. Die Verleihung des Kandidatenstatus ist ein bedeutender Schritt, der eine sehr positive Reformdynamik auslösen kann, die Serbien in etwa rund um das Jahr 2020 zur Aufnahme in die EU führen könnte. Die Chance für eine tiefgreifende Reform Serbiens ist mit einem ambitionierten Reformprogramm der neuen Regierung unter Vučić und der Besetzung der wichtigsten Posten (Finanzministerium, Ministerium für Staatsverwaltung und lokale Selbstverwaltung) durch unabhängige Experten durchaus vorhanden. Serbien könnte bei positiver Reformdynamik inmitten einer Krise des Projekts der europäischen Erweiterung und angesichts der immer stärkeren Spannungen zwischen Russland und EU als neues Erweiterungszugpferd beweisen,

---

12 Vgl. Berichterstattung über Serbien nach den Wahlen und der Regierungsbildung auf Radio Free Europe, [www.danas.org](http://www.danas.org)



dass die EU ihre reformatorische Kraft nicht gänzlich eingebüßt hat und weiterhin eine attraktive Gemeinschaft des Friedens und der Sicherheit darstellt. Nicht zuletzt könnte Serbien innerhalb der Region des Westbalkans eine neue und positive Rolle einnehmen, nämlich jene des Partners und Unterstützers der EU-Bemühungen der Nachbarstaaten statt des Störfaktors.

Andererseits gibt es zu viele Unbekannte auf dem europäischen Weg Serbiens. Aus der Erfahrung Kroatiens aber auch anderer Länder in Ost- und Südosteuropa wissen wir, dass der Prozess der Verhandlungen lange andauert und langwierig ist und dass in diesem Prozess vor allem keine unmittelbar spürbare Verbesserung der Lebenssituation der Bevölkerung eintritt. Ganz im Gegenteil, wie das kroatische Beispiel zeigt, stellen sich die unmittelbaren positiven – vor allem wirtschaftlichen und sozialen – Effekte für die Bevölkerung wenn überhaupt nur sehr langsam ein. Dies führt zu einem tendenziellen Abfall der Unterstützung der Menschen für die EU, was zugleich auch die Regierungsarbeit erschweren und Reformen verlangsamen kann.

Es ist derzeit allerdings zu früh zu beurteilen, wie das tatsächliche Reformtempo jenseits der formalen Versprechen und Pläne aussehen wird. Die katastrophalen Überschwemmungen im Mai 2014 werden sicherlich eine schwere Prüfung für die neue Regierung sein. Es wird angesichts des großen Ausmaßes an Schäden unmittelbar vor allem darum gehen, die Notlage der Bevölkerung zu lindern und den Prozess des Wiederaufbaus mit Hilfe der internationalen Unterstützung in Gang zu bringen. Die im Regierungsprogramm festgehaltenen Reformpläne werden hier sicherlich erst mit deutlicher Verzögerung und unter Anpassung angegangen und realisiert werden können.

In Serbien stellt sich zudem angesichts der Machtfülle von Vučić die Frage, ob – wie von vielen Experten befürchtet – die Gefahr des neuen Autoritarismus à la Orban mit einem starken Regierungschef und einer de facto kaum vorhandenen Opposition droht. Einige Tendenzen zeigen bereits in diese Richtung. Die Kontrolle der Medien durch die neue Regierung in Serbien hat bereits bedenkliche Ausmaße erreicht. Regierungskritische Stimmen werden immer seltener. Zuletzt gab es mitten in der Naturkatastrophe erste direkte Zensur der Internetinhalte durch die Regierung. Einige Blogs, Postings und regierungskritische Berichte sind von entsprechenden Internetportalen verschwunden. Dies führt zur starken Kritik an der neuen serbischen Regierung, mitunter auch durch die OSZE und die Beauftragte für die Medienfreiheit Dunja Mijatović. In der Gleichschaltung der Medien und einem offen zur Schau getragenen dominanten Auftreten des Premierministers Vučić sehen viele den autoritären

Charakter des starken Mannes in Serbien durchschimmern. Die Frage ist hier natürlich, wie sich dieser Allmachtstatus des Regierungschefs auf zentrale Bereiche im EU-Verhandlungsprozess wie z.B. jene der Rechtsstaatlichkeit und der Justiz auswirken wird. Angaben, wonach 75% aller Richter und Staatsanwälte in Serbien Beeinflussungsversuche beklagen, erweisen sich als besonders problematisch.<sup>15</sup>

In der Entwicklung der Beziehung Serbiens zum Kosovo steckt ebenfalls ein Risiko. Nachdem durch den Wahlkampf für die vorgezogenen Wahlen und jüngst durch die Überschwemmungen der Prozess der Umsetzung des Normalisierungsabkommens verlangsamt wurde, kommt nun neue wenn auch nicht unmittelbar positive Dynamik in den Prozess. Die Umsetzung des Abkommens spießt sich an der Frage der Bildung und der Rolle der *Gemeinschaft serbischer Gemeinden* (Zajednica srpskih opština). Für die Kosovoalbaner geht die Autonomie zu weit. In der albanischen Öffentlichkeit hat sich zuletzt das Gefühl verstärkt, dass die EU hier Kosovaren ausnutzt, zumal die als Gegenleistung für die Akzeptanz dieser serbischen Gemeinschaft angedachte Visaliberalisierung und das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen nicht realisiert werden konnten. Im Kosovo werden im Juni 2014 parlamentarische Wahlen stattfinden, an denen sich voraussichtlich eine geeinte serbische Opposition beteiligen wird (aus der Sicht Belgrads beteiligen soll). Jedenfalls werden die Wahlen selbst aber vor allem der politische Prozess danach viel an Sprengstoff in sich bergen. Die Frage der Operationalisierung der Gemeinschaft serbischer Gemeinden wird dabei ein zentraler Prüfstein des Abkommens sein.

Letztlich ist die zentrale Frage im politischen Prozess im Jahr 2014 mit der Person von Aleksandar Vučić verbunden. Wird er die neue Machtfülle für schmerzhaft Reformen nutzen oder zur internen Stabilisierung und Absicherung der eigenen Macht, dies dann auch durchaus mit autoritären Mitteln? Da die EU durch geschickte Politik des Drucks und der positiven Anreize die pragmatische Wende in der serbischen Politik erst möglich gemacht hat, wird die Fortsetzung einer aktiven und gestalterischen Rolle der EU zentral sein. Dabei werden die Rolle Deutschlands und die neue institutionelle Konstellation in der EU von großer Bedeutung sein. Gelingt es hier der EU, den Gang der Reformen in Serbien intakt zu halten, wird dies ein Beweis für das weiterhin vorhandene transformatorische Potential der EU sein.

---

15 Vgl. <http://www.chr-nis.org.rs/>

## Literaturverzeichnis

B92, Šta se navodi u sporazumu, 19.4.2013, abrufbar unter:  
[http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=04&dd=19&nav\\_category=640&nav\\_id=706723](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=04&dd=19&nav_category=640&nav_id=706723)

B92: Votes counted, decision on K. Mitrovica on Monday, 4.11.13, abrufbar unter:  
[http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=11&dd=04&nav\\_id=88216](http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=11&dd=04&nav_id=88216)

B92: Withdrawing courts from Kosovo equal to recognition, 2.12.13, abrufbar unter:  
[http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=12&dd=02&nav\\_id=88527](http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=12&dd=02&nav_id=88527)

B92, MPs adopt government's report on dialogue, 27.4.2013, abrufbar unter:  
[http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=04&dd=27&nav\\_id=85914](http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=04&dd=27&nav_id=85914)

Europäische Kommission: Joint report to the european parliament and the council,  
22.4.2013, S. 4

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.5.2012

NIN, 26.5.2012

Petritsch, Wolfgang /Goran Svilanovic/Christophe Solioz (ed.): Serbia Matters:  
Domestic Reforms and European Integration, Baden-Baden: Nomos 2009

South East European Studies at Oxford: Serbia/Kosovo: The Brussels Agreements and  
Beyond, January 2014, workshop report

Tanjug, Vecina u Srbiji za Dijalog Beograda i Pristine, 31.10.13, abrufbar unter:  
<http://www.tanjug.rs/novosti/104532/vecina-u-srbiji-za-dijalog-beograda-i-pristine.htm>

Tomić, Nikola: Überblick und Analyse des Einflusses der Europäischen Union auf Serbiens Außenpolitik: Ein Schachspiel zu Dritt, In: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Nr. 6/4, Springer Verlag, Wiesbaden, S. 497-507.