

Axel Jaenicke\*

## Serbien am Scheideweg?

### *Einführung*

2017/2018 ist der Westbalkan (Nachfolgestaaten Jugoslawiens minus Slowenien und – seit 2013 – Kroatien, plus Albanien) erneut ins Zentrum der Aufmerksamkeit der Europäischen Union (EU) und anderer internationaler Akteure gerückt. Ursachen dafür sind krisenhafte Entwicklungen in einigen der Staaten (Bosnien und Herzegowina, Nordmazedonien), erneut zunehmende Spannungen zwischen Nachbarn (Serbien und Kroatien, Serbien und Bosnien und Herzegowina), für den EU-Annäherungsprozess inakzeptable Verzögerungen bei der Entwicklung in Richtung Rechtsstaatlichkeit sowie bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität (Albanien, Kosovo, Serbien), autokratische Tendenzen und Einschränkungen der Pressefreiheit und der Demokratie (Serbien), mangelnder Schutz ethnischer Minderheiten, insbesondere der Roma (Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Serbien) sowie die besorgniserregende Stagnation des sogenannten Dialoges zwischen Belgrad und Pristina, also der von Brüssel vermittelten Gespräche zur Normalisierung der Beziehungen zwischen beiden Seiten. Aber auch Bestrebungen Moskaus, Ankaras, Pekings und Riads, größeren Einfluss in der Region zu erlangen oder wiederzuerlangen, werden in Brüssel und Washington aufmerksam registriert.

Im Februar 2018 nahm die EU eine Strategie für eine „glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan“<sup>1</sup> an. Nach dieser Strategie könnten zwei der Staaten, Montenegro und Serbien, eine Beitrittsperspektive bereits für 2025 erhalten, sofern sie die notwendigen Reformen beschleunigen und rechtzeitig erfolgreich abschließen. Um dem Papier Nachdruck zu verleihen und die verantwortlichen Politiker auf seine Umsetzung einzuschwören, reisten Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker und Erweiterungskommissar Johannes Hahn im selben Monat nach Belgrad, Podgorica, Pristina, Sarajevo, Skopje, Sofia und Tirana. Juncker machte überall klar, dass die EU weder Konflikte zwischen Beitritts-

---

\* Der Beitrag gibt die Entwicklungen bis Ende 2018 wieder.

1 Europäische Kommission, Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Brüssel, 6. Februar 2018, COM(2018) 65 final, unter: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_de.pdf). Vgl. hierzu auch: Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland, Strategie für den Westbalkan: Die Zukunft der Region liegt in der EU, unter: [https://ec.europa.eu/germany/news/20180206-westbalkan-strategie\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20180206-westbalkan-strategie_de).

ländern noch Grenzstreitigkeiten importieren werde. Mit Blick auf Kosovo bekräftigte er, dass die Probleme zwischen Belgrad und Pristina durch ein rechtsverbindliches Abkommen aus dem Wege zu räumen seien. „Es gibt unverkennbar eine Erweiterungsmüdigkeit in der EU. Man muss erklären, dass der Westbalkan vor der Haustür liegt. Die Wege sind kurz, es ist aber eine lange historische Strecke, die zurückgelegt werden muss. Vor nicht so langer Zeit gab es hier einen heftigen Krieg. Und wenn wir dem Westbalkan die Beitrittsperspektive wegnehmen, dann kann sich das sehr schnell wiederholen [...] Wir alten Europäer müssen wissen, dass von hier eine Friedensbotschaft ausgehen kann, ein Beitrag zur europäischen Beruhigung. Wenn wir aber nicht dazu bereit sind, unseren Balkanpartnern den Beitritt zu ermöglichen, dann könnte alles wieder schlimmer werden“,<sup>2</sup> so Juncker.

Serbien ist nicht nur der zentral gelegene, sondern auch der territorial größte und mit nur etwa sieben Millionen Einwohnern dennoch der bevölkerungsreichste der aus dem Zerfall der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ) in der Folge blutiger Sezessionskriege in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts hervorgegangenen Staaten des Westbalkans. Serbien war nicht nur wesentlicher Faktor und Kristallisationspunkt dieser Konflikte, sondern ist aufgrund seiner Größe, seiner geopolitischen Stellung und seiner Bindungen mit allen Nachbarn auch entscheidend für die erfolgreiche Umwandlung der Region in einen Ort der Stabilität und Prosperität.

#### *Ein kurzer Rückblick*

Für eine kurze historische Phase Anfang der 1990er Jahre war es der Führung in Serbiens Hauptstadt Belgrad, die dabei war ihren Status als Bundeshauptstadt zu verlieren, wohl noch darum gegangen, die Einheit der Föderation zu bewahren. Als sich bald darauf zeigte, dass die anderen Teilrepubliken, vor allem Slowenien, Kroatien und später auch Bosnien und Herzegowina, dazu nicht bereit waren, setzte Serbiens Präsident Slobodan Milošević auf die nationalistische Karte. Unter dem Vorwand, die Serben außerhalb Serbiens schützen zu müssen, wurde die Bildung der Republik Serbische Krajina in Kroatien (*Republika Srpska Krajina*) und der *Republika Srpska* in Bosnien und Herzegowina politisch, finanziell und militärisch unterstützt. Diese Politik war spätestens im Sommer 1995 mit der Rückeroberung der „Krajina“ durch kroatische Militär- und Polizeieinheiten und dem Exodus von mehr als 200.000 serbischen Zivilisten gescheitert. Mit dem Dayton-Abkommen Ende 1995 wurde die *Republika Srpska* eine der beiden Entitäten des Föderalstaates Bosnien und Herzegowina.

---

2 Juncker: „Es kommt auf die Substanz an“, Jean-Claude Juncker im Gespräch mit Lars Scholtyssek, in: Deutsche Welle, 28. Februar 2018, unter: <http://www.dw.com/de/juncker-es-kommt-auf-die-substanz-an/a-42773951>.

Die politischen und wirtschaftlichen Veränderungen hin zu parlamentarischer Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft, die nach dem Ende der Kriege im Westbalkan vor sich gingen, haben Serbien später als die anderen ehemaligen jugoslawischen Staaten erfasst. Ursache waren vor allem die Machtausübung durch die Sozialistische Partei Serbiens (SPS), die aus Josip Broz Titos Bund der Kommunisten Jugoslawiens (BdKJ) hervorgegangen war, unter Präsident Slobodan Milošević (bis Oktober 2000) und die politischen und militärischen Sezessionsbestrebungen der Autonomen Provinz Kosovo, die Milošević mit aller Macht und oft brutalem Einsatz von Polizei und Militär zu verhindern suchte. Die eingesetzten Einheiten schreckten, insbesondere nach Beginn des NATO-Luftkrieges 1999, nicht vor massiven Menschenrechtsverletzungen und schweren Kriegsverbrechen gegen die Kosovo-albanische Zivilbevölkerung zurück.

Es sei hier daran erinnert, dass Serbien die einzige jugoslawische Teilrepublik war, auf deren Territorium autonome Gebiete etabliert wurden: die wirtschaftlich entwickelte Vielvölkerprovinz *Vojvodina* im Norden und die unterentwickelte, mehrheitlich von Albanern bewohnte Provinz *Kosovo und Metohija* (im westlichen Sprachgebrauch *Kosovo*, Albanisch *Kosova*) im Süden. Nachdem das serbische Parlament 1988 die umfassenden Autonomierechte Kosovos und der Vojvodina weitgehend aufgehoben hatte, verstärkten albanische Nationalisten, später mehr und mehr von breiten Teilen der ethnischen Albaner unterstützt, ihre secessionistischen Bestrebungen. Im Unterschied zu den Teilrepubliken, die laut jugoslawischer Verfassung ein Abspaltungsrecht vom Bundesstaat hatten, dessen praktische Umsetzung sich damals aber niemand wirklich hatte vorstellen können, war ein solches Recht für Provinzen *innerhalb* einer Teilrepublik nicht vorgesehen, auch wenn sich deren Position mit der Verfassung von 1974 in einigen Punkten der der Republiken annäherte.

Während die Proklamation der Eigenstaatlichkeit der Republik Montenegro nach einem Referendum im Mai 2006 den Zerfall des Föderalstaates Jugoslawien praktisch besiegelte, markierten die einseitige Unabhängigkeitserklärung (*Unilateral Declaration of Independence*, UDI) der Kosovo-Albaner im Februar 2008 und die daraus resultierende *De-facto*-Abspaltung Kosovos aus serbischer Sicht einen illegitimen Vorgang, der weder von der ehemaligen Bundesverfassung noch von der Verfassung Serbiens gedeckt war.

Dieser kurze Exkurs in die Geschichte der letzten 30 Jahre mag zum Verständnis der aktuellen Situation Serbiens beitragen. Der Balkan war über Jahrhunderte ein Pulverfass am Rande Europas, an der Grenze zum Orient, zwischen Christentum, Orthodoxie und Islam und zwischen Ost und West im Kalten Krieg. Die USA und die EU hatten spätestens in den 90er Jahren erkannt, wie neuralgisch dieses Gebiet für Frieden und Sicherheit in Europa und darüber hinaus ist, und daraus Schlussfolgerungen für die eigene Strategie gezogen. Diese ging im Ganzen sicher in die richtige Richtung. Wenn auch bei weitem nicht nur uneigennützig, nicht immer konsequent und nicht durchgehend erfolgreich, umfasste dieser Ansatz im wesentlichen folgende Prinzipien: Hilfe

zur Selbsthilfe und Unterstützung bei der Überwindung der Kriegsschäden, der Rückkehr der Kriegsflüchtlinge und Binnenvertriebenen, dem Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen, der Entwicklung parlamentarischer Demokratie und guter Regierungsführung, der Stärkung der Zivilgesellschaft und nicht zuletzt der Eröffnung einer Beitrittsperspektive zur Europäischen Union. Es ist nicht von ungefähr, dass Serbien in dieser Strategie zentrale Bedeutung zukommt.

### *Serbien und seine Nachbarn*

Von den (ohne Kosovo) sieben Nachbarstaaten Serbiens sind vier Mitglieder der EU (Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Ungarn – diese vier und seit 2017 Montenegro sind auch NATO-Mitglieder). Zwei haben EU-Kandidatenstatus (Nordmazedonien und Montenegro), während Bosnien und Herzegowina mit der EU ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) unterzeichnet hat und eine Kandidatur anstrebt. Das NATO-Mitglied Albanien, mit dem *de facto* keine gemeinsame Grenze mehr besteht, ist ebenfalls Kandidat für die EU-Mitgliedschaft.

Man sollte meinen, dass die bilateralen Probleme mit den benachbarten EU-Staaten am geringsten wiegen. Das trifft sicher weitgehend auf die Beziehungen mit Bulgarien, Rumänien und Ungarn zu. Die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit diesen Ländern entwickeln sich positiv ohne das gegebene Potenzial schon voll auszuschöpfen; es gibt regionale Infrastrukturprojekte im Bereich der Eisenbahn- und Straßenverbindungen und eine zunehmende Zusammenarbeit im Donauraum mit maßgeblicher EU-Unterstützung. Gelegentlich auftretende Beschwerden über die vermeintliche Diskriminierung der jeweiligen nationalen Minderheiten in Serbien werden in aller Regel durch politische Gespräche überwunden – ein wichtiger Punkt, um sich der Unterstützung der EU-Nachbarn für den Beitrittsprozess Serbiens zu versichern.

Allerdings kam es in der Flüchtlingskrise 2015/2016 zu gewissen Spannungen sowohl mit Ungarn als auch mit Bulgarien. So wie Flüchtlinge und Migranten aus dem EU-Staat Griechenland mehr oder weniger ungehindert nach Nordmazedonien ein- und von dort nach Serbien weiterreisen konnten, kamen Tausende auch über das EU-Mitglied Bulgarien, oft ohne von den dortigen Behörden registriert und an der Weiterreise gehindert worden zu sein. Nicht genug damit, dass bis zu einer Million Menschen aus zwei EU-Ländern kommend nach Serbien einströmten, verhinderten zwei andere EU-Staaten die Wiedereinreise in den EU-Bereich: in erster Linie Ungarn, bereits ab September 2015 mit dem bekannten Grenzzaun, und wenig später dann auch Kroatien, sodass es in Serbien zu erheblichen Problemen kam, die das wirtschaftlich schwache Land kaum beherrschen konnte. Abgesehen davon, dass die Unterstützung Serbiens durch die EU viel zu langsam anlief und zudem unzureichend war und dass es auch in Serbien „Gewinnler“ der Situation gab, vor allem Bus- und Taxi-Unternehmen, die um ein Vielfaches überhöhte Beförderungspreise von

den Flüchtenden verlangten, haben sich das Land und seine Bevölkerung in dieser humanitären Notlage wesentlich ehrenhafter verhalten als einige seiner EU-Nachbarn.

Problematisch gestaltet sich das durch die Vergangenheit schwer belastete Verhältnis Serbiens zu Kroatien, das seit 2013 Mitglied der EU ist. Während Kroatien Serbien eine „großserbische Aggression“ unter Milošević vorwirft und Klarheit über hunderte noch immer Vermisste des Krieges verlangt, prangern serbische Offizielle immer wieder den erzwungenen Exodus der Mehrheit der kroatischen Serben aus Kroatien an, kritisieren die angebliche und tatsächliche Diskriminierung der von ehemals fast 13 Prozent auf etwa drei Prozent geschrumpften serbischen Volksgruppe in Kroatien und verweisen auf die Untätigkeit der kroatischen Regierung gegenüber nationalistischen und rechtsextremen politischen Kräften, die die Verbrechen des „Unabhängigen Staates Kroatien“ (*Nezavisna Država Hrvatska*, NDH, 1941-1944) verharmlosen und weitgehend unbehelligt die verbotene Symbolik der kroatischen Ustaša-Faschisten propagieren. Der offensichtliche Rechtsruck in Kroatien, der seit der Aufnahme des Landes in die EU von Brüssel kaum noch offiziell thematisiert wird, äußert sich auch in der anhaltenden Debatte um das ehemalige Konzentrationslager Jasenovac, in dem zehntausende Serben, Roma, Juden und Kommunisten vernichtet worden waren. Zum Streit um die Opferzahlen kam hinzu, dass 2016 in der Nähe des ehemaligen Konzentrationslagers eine Gedenkplatte für im jüngsten Krieg gefallene kroatische Soldaten aufgestellt worden war, auf der der dem Hitler-Gruß vergleichbare faschistische Ustaša-Gruß „*Za dom – spremni!*“ („Für die Heimat – bereit!“) prangte, was die Behörden lange Zeit nicht kümmerte. Der Europarat warnte vor einer Zunahme von Hassrede und verbaler Diskriminierung ethnischer und anderer Minderheiten, insbesondere der Serben, in Kroatien.<sup>3</sup> Stimmen auf beiden Seiten äußern zu Recht die Besorgnis, dass nationalistische Ausfälle und mangelnde Bereitschaft zum Ausgleich die Atmosphäre in den letzten Jahren zunehmend vergiftet haben, die seit etwa 2010 nahezu wieder auf das Niveau der Spannungen nach Kriegsende 1995 zurückgefallen ist. Dazu beigetragen haben auch diametral entgegengesetzte Interpretationen von Urteilen des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ, *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, ICTY). Während sich 2012 große Teile der serbischen Öffentlichkeit schockiert zeigten über die Freisprüche für die kroatischen Generäle Ante Gotovina und Mladen Markač, die die Aktion „*Oluja*“ („Sturm“) befehligten, die 1995 zum Exodus hundertausender Serben führte, löste der Freispruch des serbischen Radikalen-Führers Vojislav Šešelj nach zwölf Jahren

---

3 Vgl. ECRI – European Commission against Racism and Intolerance, Croatia: Racist and hate speech against Serbs, LGBT persons and Roma escalating, says Council of Europe anti-racism Commission, 15. Mai 2018, unter: <http://hudoc.ecri.coe.int/fre?i=HRV-PR-V-2018-272-ENG>.

Haft am 31. März 2016 heftige Proteste in Bosnien und Herzegowina und Kroatien aus.<sup>4</sup>

Bemerkenswert ist, dass die Präsidentin Kroatiens, Kolinda Grabar-Kitarović, den serbischen Präsidenten Aleksandar Vučić im Februar 2018 nach Zagreb einlud, zu einem Zeitpunkt, an dem die Spannungen besonders hoch waren. Beobachter werteten die Initiative der Präsidentin, die sie in Konflikt mit dem Ministerpräsidenten brachte, als Reaktion auf die Ankündigung aus Brüssel und wohl ebenfalls aus Washington, eine weitere Zuspitzung der Beziehungen nicht zuzulassen. Nationalistische Äußerungen des serbischen Verteidigungsministers Aleksandar Vulin und Provokationen von Šešelj führten im Frühjahr 2018 zu erneuten Konflikten.

Schwer belastet sind auch die serbisch-bosnischen Beziehungen infolge des Krieges, während dessen Serbien die bosnischen Serben unterstützte, deren Armee für das Massaker von Srebrenica, dem größten und grausamsten Kriegsverbrechen in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg,<sup>5</sup> und die Belagerung Sarajevos verantwortlich ist. Zwar ohne die Sonderbeziehungen zur *Republika Srpska*<sup>6</sup> grundsätzlich infrage zu stellen, hat Aleksandar Vučić sich in den letzten Jahren deutlich um Entspannung bemüht. Besonders bemerkenswert war ein gemeinsames Treffen von Präsident Vučić und dem bosniakischen Mitglied des Präsidiums von Bosnien und Herzegowina, Bakir Izetbegović, mit dem türkischen Präsidenten Recep Tayyip Erdoğan in Istanbul im Januar 2018. Während Vučić Serbiens Achtung der territorialen Integrität Bosniens und Herzegowinas ausdrücklich bekräftigte, unterstrich Erdoğan, dass Serbien für die Türkei die Nummer eins in den Beziehungen ist und hob die Bedeutung Serbiens für die regionale Sicherheit und Stabilität hervor.

Das Verhältnis zwischen Serbien und Montenegro, das insbesondere nach dem Referendum von 2006 über Montenegros Loslösung vom gemeinsamen Staat äußerst gespannt war, hat sich in den letzten Jahren spürbar verbessert. Der NATO-Beitritt Montenegros im Jahr 2017 ist von der serbischen Politik ablehnend-distanziert aufgenommen, aber nur zurückhaltend kommentiert worden. Ein wichtiger Aspekt der Beziehungen mit allen bisher genannten Nachbarstaaten ist die Aufarbeitung der Geschichte der Kriege in den 1990er Jahren und die Bestrafung der Kriegsverbrecher durch die nationale Gerichtsbarkeit. Beides steckt in Serbien wie in der ganzen Region noch in den Kinderschuhen. Der Chefankläger der Vereinten Nationen Serge Brammertz kritisierte im Oktober scharf die rückläufige Zahl der Kriegsverbrecherprozesse und die ungenügende regionale Zusammenarbeit. Allerdings haben sich die Regierungen

---

4 Im April 2018 wurde Šešelj im Berufungsverfahren schuldig gesprochen und zu zehn Jahren Haft verurteilt, die jedoch durch die elfeinhalb Jahre Untersuchungshaft abgegolten waren.

5 Dieses Kriegsverbrechen wurde von zwei internationalen Gerichtshöfen in deren Urteilen als Genozid bezeichnet – eine Charakterisierung der sich Serbien, Russland und eine Reihe weiterer Staaten nicht anschließen.

6 Beobachter schließen eine Ausweitung dieser Sonderbeziehungen nicht aus, sollte es zu einer Lösung der Kosovo-Problematik kommen.

sowohl von Serbien als auch von Montenegro verpflichtet, mit der in Gründung befindlichen nichtstaatlichen Initiative *Regional Commission for the Establishment of Facts about War Crimes* (RECOM) zusammenzuarbeiten, während die Regierungen von Bosnien und Herzegowina, Kroatien und Slowenien dies bisher nicht getan haben.

Die Beziehungen mit Skopje sind relativ entspannt, allerdings führen sowohl die von der Serbischen Orthodoxen Kirche nicht anerkannte Loslösung der Mazedonischen Orthodoxen Kirche (seit 1967) sowie die Unterstützung des Antrags Kosovos auf UNESCO-Mitgliedschaft durch die Regierung in Skopje immer wieder zu Irritationen. Serbien hat als einziges Nachbarland auf einen Glückwunsch zur Erzielung eines Kompromisses im Namensstreit mit Griechenland verzichtet, wohl vor allem deshalb, weil damit eine NATO-Mitgliedschaft Nordmazedoniens in greifbare Nähe rückt.

Die Verbesserung des Verhältnisses zwischen Serbien und Albanien ist von höchster politischer Bedeutung, auch wenn Serbien seit der Sezession Kosovos *de facto* kein direkter Nachbar Albanien mehr ist. Hervorzuheben ist der erste Besuch eines albanischen Premierministers in Serbien nach fast 70 Jahren. Obwohl es während des Aufenthaltes von Edi Rama in Belgrad 2016 zu einem schweren Zwischenfall kam – eine Drohne mit einer Karte „Großalbanien“ wurde in das Fußballstadion geflogen, in dem sich auch die beiden Ministerpräsidenten befanden, haben Vučić und Rama eine neue Phase in den Beziehungen zwischen den beiden bevölkerungsreichsten Nationen des Westbalkan eingeleitet. Die Ankündigungen aus Tirana und Pristina, wonach die gemeinsame Grenze ab März 2019 faktisch aufgehoben werden sollte, hat erneut zur Zunahme der Spannungen geführt. Serbische Politiker, nicht nur der Regierung, sehen darin einen Schritt in Richtung eines „Großalbanien“, verbunden mit der Annexion eines Teils des serbischen Staatsgebietes, und kritisieren das Schweigen aus Brüssel.

#### *EU-Kandidat Serbien*

Seit dem Ende der Ära Milošević im Oktober 2000 strebt Serbien die Mitgliedschaft in der EU an. Das SAA war nach langen Verhandlungen im April 2008 von Serbien unterzeichnet worden, trat aber formell erst in Kraft, nachdem es auch die Niederlande 2012 und Litauen 2013 ratifiziert hatten. Der Europäische Rat beschloss am 1. März 2012, Serbien den 2009 beantragten Status eines EU-Beitrittskandidaten zu gewähren.<sup>7</sup> Zuvor hatte Serbien eine weitere Bedingung erfüllt und 2011 die letzten beiden inzwischen verurteilten Kriegsverbrecher, Ratko Mladić und Goran Hadžić, verhaftet und an das ICTY ausgeliefert. Die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen wurde seitens der EU an

---

7 Vgl. European Council, Serbia is granted EU candidate status, Brüssel, 1. März 2012, EUCO 35/12. PRESSE 84, unter: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/128445.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128445.pdf).

eine strikte Konditionalität geknüpft, zu der auch die Bereitschaft Belgrads zu Gesprächen mit Pristina gehörte. Nachdem im Ergebnis des EU-unterstützten Dialogs die *Erste Vereinbarung über Grundsätze für eine Normalisierung der Beziehungen* (Brüsseler Vereinbarung) durch die beiden Premierminister am 19. April 2013 paraphiert worden war, war eine weitere Bedingung erfüllt.<sup>8</sup> Die Verhandlungen über die Mitgliedschaft wurden daraufhin im Januar 2014 eröffnet. Es dauerte dann noch einmal fast zwei Jahre, bevor im Dezember 2015 auf der zweiten Regierungskonferenz zwischen der EU und Serbien der Verhandlungsbeginn über die ersten beiden von 35 Kapiteln beschlossen wurde. Es handelte sich um die Kapitel 32 (Finanzkontrolle) und 35 (Sonstige Fragen). Mit allen gegenwärtigen Beitrittskandidaten, außer Serbien, werden nur 34 Kapitel verhandelt. Das speziell für Serbien aufgesetzte Verhandlungskapitel 35 betrifft die Kosovo-Frage, ohne dass dies im Titel sichtbar wird (vgl. auch das Kapitel *Kosovo: Beziehungen zwischen Belgrad und Pristina*). Auf der dritten Regierungskonferenz ein halbes Jahr später wurde die Aufnahme von Verhandlungen über die außerordentlich bedeutsamen Kapitel 23 (Justiz und Grundrechte) und 24 (Recht, Freiheit und Sicherheit) verkündet. Aufgrund der wesentlichen Bedeutung dieser Kapitel werden diese im Unterschied zu anderen Kapiteln (mit Ausnahme von Kapitel 35) erst zum Abschluss des Verhandlungsmarathons, der frühestens in fünf bis sechs Jahren erwartet werden kann, auch geschlossen. Das bietet Brüssel die Möglichkeit, Druck aufzubauen und die Eröffnung anderer Kapitel zu verzögern, wenn Belgrad ungenügende Fortschritte in Bezug auf die in den Kapiteln 23 und 24 vorgesehenen Reformen attestiert werden. Diese Situation trat z.B. 2017 ein, als Mitgliedstaaten ihre Unzufriedenheit mit der schleppenden Umsetzung des Aktionsplans zum Kapitel 23, das die Ziele für die Justizreform, die Bekämpfung der Korruption und die Grundrechte von EU-Bürgern festlegt, bekundeten. In der Folge wurde auf der Regierungskonferenz im Dezember 2017 in Brüssel festgelegt, dass in den Verhandlungen mit Serbien Anfang 2018 nur zwei neue Kapitel eröffnet werden und nicht, wie ursprünglich angestrebt, drei. EU-Erweiterungskommissar Hahn stellte in diesem Zusammenhang klar, dass Fortschritte im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Justiz, die freie Meinungsäußerung, die Medien, die Rechte nationaler/ethnischer Minderheiten und den Kampf gegen Korruption, organisierte Kriminalität und Geldwäsche Voraussetzung für Fortschritte im Verhandlungsprozess seien.<sup>9</sup> Auch im Herbst 2018 rügte Brüssel mangelnde Reformfortschritte in Bezug auf die Kapitel 23 und 24. Bis Ende 2018 waren die Verhandlungen über 16 der 35 Kapitel eröffnet.

---

8 Vgl. Europäische Kommission, Pressemitteilung, Serbien und Kosovo: Historisches Abkommen bereitet Weg für entscheidende Fortschritte in Richtung EU-Beitritt, Brüssel, 22. April 2013, unter: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_13\\_347](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_13_347); [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-347\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-347_de.htm).

9 Vgl. Serbia opens chapters 6 and 30 in EU accession talks, B92, 12 December 2017, unter: [https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2017&mm=12&dd=12&nav\\_id=103005](https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2017&mm=12&dd=12&nav_id=103005).

Serbien wickelt den größten Teil seines Außenhandels – etwa 65 Prozent (2017 waren das mehr als 22 Milliarden Euro) – mit den EU-Staaten ab, wobei sich das serbische Außenhandelsdefizit von 2,65 Milliarden im Jahr 2013 um etwa 500 Millionen Euro im Jahr 2017 verringerte.<sup>10</sup> Die EU ist außerdem der größte Investmentpartner (im Jahre 2017 allein wurden 1,5 Milliarden Euro investiert und damit etwa 200.000 Arbeitsplätze geschaffen).<sup>11</sup> Kritiker weisen allerdings darauf hin, dass die Investoren aus dem EU-Raum nicht nur von niedrigen Löhnen und Steuererleichterungen profitieren, sondern häufig auch gewerkschaftliche Rechte der Belegschaften beschneiden. Die Europäische Union ist heute auch der größte Geber für Serbien. So wurden allein in den 15 Jahren von 2001 bis 2016 mehr als 300 Projekte, darunter Wohnungsbauten für Binnenvertriebene aus Kosovo und Flüchtlinge aus Kroatien sowie Hilfslieferungen für die Überwindung der Überflutungskatastrophe von 2014 und der Migrationskrise von 2015/2016 im Wert von mehr als drei Milliarden Euro durch nicht rückzahlbare Hilfen finanziert.<sup>12</sup>

Seit den Parlamentswahlen im Mai 2012 wird Serbien von einer Koalition unter Führung eines Parteienbündnisses um die Serbische Progressive Partei (*Srpska napredna stranka*, SNS) regiert, die die seit dem Sturz von Milošević im Jahr 2000 regierenden Mitte-links-Koalitionen von aus der Demokratischen Opposition Serbiens (*Demokratska opozicija Srbije*, DOS) hervorgegangenen Parteien ablöste. Die SNS war 2008 von Tomislav Nikolić (Präsident Serbiens 2012-2017) und Aleksandar Vučić als Abspaltung von der Serbischen Radikalen Partei (*Srpska radikalna stranka*, SRS) des damals in Den Haag einsitzenden Vojislav Šešelj gegründet worden. Um die Position des Bündnisses um die SNS zu festigen, regte Vučić nach nur zwei Jahren an, 2014 erneut Wahlen abzuhalten. Dabei verdoppelte das Bündnis unter seiner Führung seine Parlamentssitze von 73 auf 158 der 250 Mandate in der *Narodna Skupština* (Nationalversammlung). Um die Macht für weitere vier Jahre zu sichern, wurden 2016 erneut vorgezogene Parlamentswahlen durchgeführt, bei denen das von Vučić geführte Bündnis 131 Mandate errang.<sup>13</sup> Als absehbar wurde, dass der amtierende Präsident Nikolić bei den Präsidentschaftswahlen 2017 die absolute Mehrheit verfehlen würde, sicherte Vučić diesen Posten für die SNS durch seine eigene Kandidatur. Die von ihm bis dahin gehaltene Position besetzte er

---

10 Vgl. The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia, Serbia-EU Trade, unter: <http://europa.rs/serbia-and-the-eu/trade/serbia-eu-total-trade/?lang=en>.

11 Vgl. The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia, Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the press conference with Aleksandar Vučić, President of Serbia, 19. April 2018, unter: <https://europa.rs/remarks-by-high-representative-vice-president-federica-mogherini-at-the-press-conference-with-aleksandar-vucic-president-of-serbia/?lang=en>.

12 Vgl. The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia, 15 years of EU-Serbia partnership, 2. September 2016, unter: <http://europa.rs/15-years-of-eu-serbia-partnership/?lang=en>.

13 Inzwischen schließt Präsident Vučić nicht aus, dass es 2019 erneut zu vorgezogenen Parlamentswahlen kommen könnte.

mit der parteilosen Ana Brnabić, der ersten offen homosexuellen serbischen Ministerpräsidentin.

Besorgniserregend sind immer stärker ausgeprägte autokratische Züge der auf Vučić zugeschnittenen Macht, die er ungeachtet seiner jeweiligen Position (Regierungschef, Präsident) uneingeschränkt ausübt, darunter Beschränkungen der Medienfreiheit, von regierungsnahen Medien massiv unterstützte Schmutzkampagnen gegen Oppositionspolitiker und gegenüber dem Regime kritische Journalisten, die Einschüchterung von Nichtregierungsorganisationen sowie sogar die nachhaltige Obstruktion gegenüber einer öffentlichen Institution. So wurde der erste vom Parlament gewählte Ombudsmann Serbiens (serbisch: *Zaštitnik građana* – „Anwalt der Bürger“), Saša Janković, der diese Institution seit 2007 aufgebaut und in zwei Amtszeiten bis 2017 erfolgreich geführt hatte, Ziel einer Verleumdungskampagne von Regierungsmitgliedern und regierungsnahen Medien. Janković, der aufgrund seines mutigen Eintretens für die Rechte der Bürger große Popularität gewonnen und internationale Unterstützung erfahren hatte, errang bei den Präsidentschaftswahlen von 2017 mit mehr als 16 Prozent der abgegebenen Stimmen im ersten Wahlgang einen bedeutenden Achtungserfolg.

In der zweiten Hälfte des Jahres 2018 verstärkte die relativ schwache Opposition ihre Aktivitäten. Am 2. September schlossen sich die meisten der demokratischen Oppositionsparteien zu einem „Bündnis für Serbien“ (*Savez za Srbiju*) gegen die Alleinherrschaft Aleksandar Vučićs zusammen. Die Spitzenpolitiker der beteiligten Parteien, darunter der ehemalige Präsident Serbiens Boris Tadić (2004-2012), hatten schon seit dem Frühjahr keine Gelegenheit mehr gehabt, ihre Standpunkte im öffentlich-rechtlichen Fernsehen, der Hauptinformationsquelle der Mehrheit der Bevölkerung, darzulegen oder auf Angriffe zu reagieren. Seit Anfang Dezember gingen jeden Samstag zehntausende Regierungsgegner in Belgrad auf die Straße. Ursprünglicher Anlass für die Demonstrationen war der brutale Angriff auf den Vorsitzenden der Serbischen Linken (*Levica Srbije*, LS), Borko Stefanović, Ende November in der südserbischen Stadt Kruševac. Vučić, der sich sicher wähnt, die parlamentarische Mehrheit für die SNS erneut zu bestätigen, brachte daraufhin die Möglichkeit von Neuwahlen 2019 ins Spiel.<sup>14</sup>

Brüssel hat auf die autoritären Tendenzen mehrfach kritisch reagiert und auch in den jährlichen Länderberichten dazu Stellung genommen. Allerdings wird dem insgesamt positiven Einfluss von Alexandar Vučić auf die Stabilität in der Region, auch in Bezug auf die Kosovo-Problematik, offensichtlich ein höherer Stellenwert beigemessen, als den wesentlich von ihm ausgehenden problematischen Entwicklungen innerhalb Serbiens. Führende prowestliche Oppositi-

---

14 Falls es tatsächlich zu Parlamentswahlen im Jahr 2019 kommen sollte, kann man mit einiger Sicherheit davon ausgehen, dass dies geschieht, bevor ein serbischer Lösungsvorschlag für die Kosovo-Frage vorliegt, weil das Ergebnis von Vučićs SNS danach drastisch einbrechen könnte.

onspolitiker wie der ehemalige Präsident Tadić und der ehemalige Außenminister Vuk Jeremić (2007-2012)<sup>15</sup>, die die Unabhängigkeit Kosovos strikt ablehnen, äußerten wiederholt ihr Unverständnis dafür, dass einem Teil der EU-Mitgliedstaaten die mögliche Anerkennung Pristinas durch Vučić wichtiger sei als die Demokratie in Serbien. Es stelle sich die Frage, welches die „Rote Linie“ in der Innenpolitik ist, deren Überschreitung die EU-Staaten nicht tolerieren würden.

Eine kurze Anmerkung zur Rolle der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in der Region: In allen Westbalkanstaaten (sowie Kroatien, das bis 2013 dazugerechnet wurde) hatte die OSZE in der Folge der Kriege in den 1990er Jahren Feldmissionen errichtet. Nachdem die Suspendierung der serbischen Teilnahme an der OSZE beendet war, wurde im März 2001, wesentlich später als andernorts, eine OSZE-Mission in Serbien und Montenegro (nach Montenegros Erlangung der Eigenstaatlichkeit ab Juni 2006 OSZE-Mission in Serbien) mit einem breiten Mandat (Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Demokratisierung, Parlamentarismus, lokale Selbstverwaltung, Minderheitenrechte, Zivilgesellschaft, Medienfreiheit, demokratische Polizeistrukturen) eröffnet, die bis heute eine umfangreiche, überwiegend hoch geschätzte Arbeit leistet. Damit trägt die OSZE herausragend dazu bei, dass Serbien die sogenannten *Kopenhagener Kriterien* (1993) erfüllt: „Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft [in der EU] muss der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben [...]“<sup>16</sup> Im 40. Jubiläumsjahr der OSZE (2015) hatte der serbische Außenminister Ivica Dačić den Posten des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE inne.

#### *Kosovo: die Beziehungen zwischen Belgrad und Pristina*

Die Lösung der Kosovo-Frage ist und bleibt für Belgrad, Brüssel und Washington ein Schlüsselproblem des westlichen Balkan und ist für die EU faktisch der Dreh- und Angelpunkt für den letztendlichen Beitritt Serbiens. Sie wird aber nur möglich sein, wenn alle Mitglieder des VN-Sicherheitsrats – auch diejenigen, die die einseitige Sezession Kosovos nicht anerkennen (China, Russland) – einem Minimalkompromiss zustimmen.

Serbien hat Bestrebungen für eine Lostrennung seiner Südprovinz *Kosovo und Metohija* immer abgelehnt und verurteilte sowohl den NATO-Luftkrieg gegen Rest-Jugoslawien (Serbien und Montenegro) ohne Mandat des VN-Sicherheitsrats im Jahr 1999 als auch die UDI durch die Kosovo-Albaner im Februar

---

15 Jeremić, 2012 Vorsitzender des VN-Sicherheitsrats, war 2016 einer der Spitzenkandidaten für den Posten des VN-Generalsekretärs. Er kam hinter António Guterres auf Platz zwei.

16 Europäischer Rat Kopenhagen, 21.-22. Juni 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitizes – Kopenhagen, 21./22. Juni 1993, S. 13, unter: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf).

2008. Serbien besteht auf der fortdauernden Gültigkeit der Resolution 1244 (1999) des VN-Sicherheitsrats. Belgrad kritisiert die Entscheidung des britischen Vorsitzes des VN-Sicherheitsrats vom August 2018, auf die vierteljährlichen Berichte des VN-Generalsekretärs zu Kosovo künftig zu verzichten.<sup>17</sup> Auf Druck der EU und der USA hatte Serbien sich bereit erklärt, in einen Dialog zur Lösung technischer, juristischer und anderer praktischer Fragen einzutreten. Ein technischer Dialog, vermittelt und unterstützt durch die Hohe Vertreterin der EU Catherine Ashton, begann im Frühjahr 2011 und befasste sich mit Fragen, die das tägliche Leben der Menschen auf beiden Seiten der Verwaltungsgrenze (serbische Diktion) bzw. Staatsgrenze (kosovarische Diktion) betreffen, und zwar ausdrücklich ohne Statusfragen zu berühren. Dazu gehören Themenkomplexe wie Anerkennung von Zollstempeln und Kfz-Kennzeichen, Übergabe der Melderegister und von Katasterdokumenten durch Serbien, gegenseitige Anerkennung von Universitätsabschlüssen, Bewegungsfreiheit, Elektroenergiesysteme, Telekommunikation, Integriertes Management der (Grenz-)Übergänge, die gegenseitige Vertretung durch Verbindungsbeamte mit Sitz bei den EU-Delegationen in beiden Hauptstädten und andere. Darüber hinaus kam es in Brüssel zu einem politischen Dialog auf Ebene der beiden Premierminister. Der komplizierte Dialogprozess fand seinen vorläufigen Höhepunkt im Abschluss der bereits erwähnten *Ersten Vereinbarung über Grundsätze für eine Normalisierung der Beziehungen* am 19. April 2013.

Seit Ende desselben Jahres hatte sich in der Europäischen Union die Forderung durchgesetzt, dass beide Seiten zu einer rechtlich verbindlichen Vereinbarung (*legally binding agreement*) kommen müssten. Diese Formulierung geht auf einen Antrag der CDU/CSU und der FDP im Deutschen Bundestag zurück, in dem es heißt: „Der Deutsche Bundestag begrüßt die in der Vereinbarung vom 19. April 2013 festgelegte Verpflichtung, dass keine Seite die andere auf ihrem Weg in Richtung EU blockieren oder andere auffordern darf, dies zu tun. Der Bundestag ist jedoch der Auffassung, dass der Normalisierungsprozess deutlich darüber hinausgehen muss mit dem Ziel einer *rechtlich verbindlichen Vereinbarung*, dass Serbien und Kosovo als vollwertige Mitgliedstaaten im Sinne der EU-Verträge unabhängig und gemeinsam ihre Rechte und Pflichten wahrnehmen können und eine solche vertragliche Vereinbarung vor Abschluss der Beitrittsverhandlungen vereinbart sein muss.“<sup>18</sup>

In den letzten beiden Jahren hat sich eine neue Dynamik eingestellt. Sichtbarer Ausdruck dessen war die Ankündigung eines „internen Dialogs“ in Serbien durch Präsident Vučić im Sommer 2017. Offenkundig sollte die Bevölkerung

---

17 Nachdem auch die USA, die den Vorsitz im September innehatten, den Quartalsbericht des VN-Generalsekretärs zu Kosovo nicht in die Tagesordnung aufgenommen hatten, nahm der chinesische Vorsitz im November zwei Quartalsberichte in die Tagesordnung auf.

18 Deutscher Bundestag. 17. Wahlperiode, Drucksache 17/14108, 25. Juni 2013, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, Einvernehmensherstellung von Bundestag und Bundesregierung zum Beitrittsantrag der Republik Serbien zur Europäischen Union und zur Empfehlung von Europäischer Kommission und Hoher Vertreterin vom 22. April 2013 zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, S. 3 (Hervorhebung A.J.), unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/141/1714108.pdf>.

Serbiens vorsichtig auf die Möglichkeit des Abrückens von bestimmten, bisher als unverrückbar geltenden Positionen und die Bereitschaft zu einem gewissen Kompromiss vorbereitet werden. Die meisten Beobachter sind sich darin einig, dass nur ein konservativer Politiker wie Vučić, der ursprünglich aus dem nationalistischen Lager kommt, eine deutliche Modifizierung der Position Serbiens erreichen kann, ohne sofort seine Position oder wenigstens seine Reputation zu verlieren. Zugleich aber wollte der serbische Präsident dem Westen signalisieren, wie schwer es sein würde, einen solchen Paradigmenwechsel durchzusetzen, und um Verständnis dafür werben. So sagte er anlässlich seines Treffens mit Bundeskanzlerin Angela Merkel in Berlin im Februar 2018: „Serbien ist zu einer Lösung bereit, aber die Lösung ist, dass sowohl die eine wie auch die andere Seite etwas aufzugeben hat.“ Er fügte hinzu, dass es vielleicht am besten sei, „wenn keine Seite ganz zufrieden ist“, und dass es für Serbien am schwierigsten sei, wenn es „der einzige Verlierer“ wäre.<sup>19</sup>

Am Erreichen eines Kompromisses sind offensichtlich gerade Alexander Vučić, der das Tempo der EU-Beitrittsverhandlungen erhöhen will, einerseits sowie die EU und persönlich auch Federica Mogherini, deren Mandat im Frühjahr 2019 ausläuft, andererseits interessiert. Aber auch die USA haben ein außerordentlich starkes Interesse und werden zunehmend aktiv, was besonders den Spitzenpolitikern in Pristina recht ist, die sich schon lange mehr Führung durch die USA wünschen. In getrennten Briefen an die Präsidenten Alexander Vučić und Hashim Thaçi, einem eher ungewöhnlichen Schritt, hatte Präsident Donald Trump im Dezember nachdrücklich zu einer Einigung aufgerufen, die die Interessen beider Seiten ausgewogen berücksichtige. Die Kosovo-Führung rief er, offenbar auf die totale Zerstrittenheit der Kosovo-albanischen Parteien anspielend, dazu auf, mit „einheitlicher Stimme“ zu sprechen.<sup>20</sup> Der US-Botschafter in Deutschland, Richard Grenell, ein enger Vertrauter Trumps, empfing wenige Tage darauf Thaçi in Berlin und erneuerte Trumps Botschaft noch einmal ausdrücklich. Er drängte Thaçi, die erst im November auf serbische Waren erlassenen 100-Prozent-Importzölle zurückzunehmen, um den Dialogprozess zu entlasten. Das wesentliche Interesse der Amerikaner besteht nach Ansicht von Beobachtern allerdings darin, Russland damit den „letzten Hebel“ zu nehmen, Einfluss in Serbien und auf dem Balkan auszuüben.<sup>21</sup> Das verstärkte amerikanische Engagement kommt aber inzwischen auch Belgrad nicht

---

19 Vucic tells Merkel he wants „both sides to lose something“, B92, 27. Februar 2018, unter: [https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2018&mm=02&dd=27&nav\\_id=103587](https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2018&mm=02&dd=27&nav_id=103587) (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

20 Zitiert in: Snezana Bjelotomic, Trump’s letter to Thaci: „I will be host to you and Vucic at the White House to celebrate historic accord“, Serbian monitor.com, 19. Dezember 2018, unter: <https://www.serbianmonitor.com/en/trumps-letter-to-thacii-will-be-host-to-you-and-vucic-at-the-white-house-to-celebrate-historic-agreement/>.

21 Vgl. Anne Gearan, Trump dangles Rose Garden treaty moment in quiet peace effort between Serbia and Kosovo, in: The Washington Post, 6. Januar 2019, unter: [https://www.washingtonpost.com/politics/trump-dangles-rose-garden-treaty-moment-in-quiet-peace-effort-between-serbia-and-kosovo/2019/01/06/b32f0d76-1067-11e9-84fc-d58c33d6c8c7\\_story.html?noredirect=on&utm\\_term=.0f377ca69663](https://www.washingtonpost.com/politics/trump-dangles-rose-garden-treaty-moment-in-quiet-peace-effort-between-serbia-and-kosovo/2019/01/06/b32f0d76-1067-11e9-84fc-d58c33d6c8c7_story.html?noredirect=on&utm_term=.0f377ca69663).

mehr ungelegen, da man sich davon auch einen erhöhten Druck auf die kaum kompromissbereite albanische Führung Kosovos verspricht, den die Europäische Union nach serbischer Ansicht zu leisten weder bereit noch in der Lage ist. Zudem begrüßt man, dass die USA größere Flexibilität im Hinblick auf eine Lösung des Kosovo-Problems zeigen, auch mögliche Grenzkorrekturen betreffend, als die maßgeblichen EU-Staaten.

Während in Serbien unumstritten ist, dass Vučić auch die „finale Phase“ der Dialog-Verhandlungen leiten soll, besteht in Kosovo keine Einigkeit über den Verhandlungsführer, nicht einmal innerhalb der Regierungskoalition. So wurde im Herbst auf Druck des politischen Rivalen von Präsident Thaçi, Premierminister Ramush Haradinaj, mit der Absicht, die Verhandlungskompetenzen des Präsidenten zu beschneiden, ein sogenanntes Dialogteam gebildet. Dieses sollte im Januar 2019 erstmals nach Brüssel zu „Konsultationen“ reisen, wie das Büro von Federica Mogherini Ende 2018 verlauten ließ. Die Vertreter der kosovarischen Opposition hoffen darauf, nach möglichen vorgezogenen Neuwahlen 2019 die Macht zu übernehmen und den Gang der Dialogverhandlungen, von denen aus ihrer Sicht nur Serbien profitiere, radikal ändern zu können. Im Übrigen unterstellen sie, dass Thaçi, der schon die Brüsseler Vereinbarungen von 2013 unterschrieben hatte, nur seine Unantastbarkeit im Auge habe und einer Anklage durch das neue Sondergericht in Den Haag entgehen wolle. Diese Sonderkammern eines gesetzlich in Kosovo verankerten Gerichtshofes sollen nun 2019, mit einiger Verspätung, erste Anklagen gegen mutmaßliche kosovarische Täter, überwiegend Kriegsverbrecher, erheben (der Referenzzeitraum ist 1. Januar 1998 – 31. Dezember 2000), insbesondere wegen angeblichen Handels mit Organen serbischer Gefangener sowie politischer Nachkriegsmorde. Ende 2018 wurden erstmals mehr als ein Dutzend Kosovo-Albaner, meist ehemalige höhere Chargen der sogenannten Befreiungsarmee Kosovos (*Ushtria Çlirimtare e Kosovës*, UÇK), für Januar 2019 zu Vernehmungen nach Den Haag einbestellt. In Serbien gibt es einerseits immer noch große Hoffnungen, dass Opfer und Angehörige durch diese neue Gerichtsinstanz doch noch juristische Genugtuung erfahren könnten, andererseits aber auch äußerst große Skepsis, ob 18-20 Jahre nach den Kriegsverbrechen und Nachkriegsmorden überhaupt noch Beweise präsentiert werden können, die das Gericht überzeugen.

Über die konkrete Ausgestaltung eines rechtsverbindlichen Abkommens und die umfassende Normalisierung der Beziehungen gibt es unterschiedliche Auffassungen, auch in der EU. Kommissionspräsident Juncker erklärte, dies sei Sache Belgrads und Pristinas. Politiker einiger EU-Staaten sind der Ansicht, dass die vollständige völkerrechtliche Anerkennung Kosovos einschließlich der VN-Mitgliedschaft zwingend sei, wie das auch Spitzenpolitiker in Kosovo sehen. Vertreter anderer EU-Mitgliedstaaten sind dagegen der Auffassung, dass dies zwar wünschenswert, aber praktisch kaum durchsetzbar sei, zumal fünf EU-Mitglieder Kosovo nach wie vor nicht anerkennen (Griechenland, Ru-

mänien, Slowakei, Spanien, Zypern), und bringen informell eine *De-facto*-Anerkennung sowie einen Beobachterstatus in den VN ins Spiel. Eine eher salomonische Definition fand Mogherinis Sprecherin Maja Kocijančič im Dezember: Ein solches Abkommen müsse „zu einer dauerhaften Lösung offener Fragen führen, auf internationalem Recht beruhen, mit EU-Recht übereinstimmen und für alle Mitgliedstaaten akzeptabel sein“.<sup>22</sup>

Das Jahr 2018 war allerdings durch eine neuerliche Zuspitzung der Spannungen zwischen Belgrad und Pristina gekennzeichnet, nicht zuletzt aufgrund der Stagnation des von der EU unterstützten Dialogs und der Ermordung des gemäßigten Kosovo-serbischen Politikers Oliver Ivanović im Januar, wobei die Ermittlungen von allen Seiten verschleppt zu werden schienen. Die Spannungen gipfelten erstmals im März in militanter Polemik von Spitzenpolitikern beider Seiten. Der serbische Dialog-Chefunterhändler Marko Đurić war von der Kosovo-Spezialpolizei unter unverhältnismäßigem Zwang, erniedrigender Behandlung und enormer Medienpräsenz festgenommen und ausgewiesen worden, da er ohne Sondergenehmigung in Kosovo unterwegs war. Während die EU und der VN-Generalsekretär zur Mäßigung mahnten, unterstellten sich beide Seiten die Nichterfüllung getroffener Vereinbarungen. Die Verhaftung Kosovo-serbischer Politiker, denen vorgeworfen wurde, serbische Mitglieder der Kosovo-Sicherheitskräfte (*Forca e Sigurisë së Kosovës*, FSK) zum Austritt aus dieser quasi militärischen Formation zu drängen, hatte im Sommer die Spannungen zusätzlich verschärft. Belgrad ist weiterhin strikt gegen die Umwandlung der aus der UÇK hervorgegangenen FSK in eine Kosovo-Armee. Am 14. Dezember verabschiedete das Parlament in Pristina mehrere Gesetze, die unter Umgehung einer eigentlich erforderlichen Verfassungsänderung, der nicht nur zwei Drittel der albanischen, sondern auch zwei Drittel der Abgeordneten der serbischen Volksgruppe hätten zustimmen müssen, die Bildung einer Armee des Kosovo festschreiben. Serbien protestierte erwartungsgemäß scharf unter Hinweis auf die Verletzung der Resolution 1244 (1999) des VN-Sicherheitsrats und des nach dem Ende des NATO-Luftkrieges unterzeichneten Abkommens von Kumanovo (Juni 1999) sowie auf die eigene Verfassung Kosovos. Belgrad fordert westliche Garantien dafür, dass Einheiten einer Kosovo-Armee nicht im mehrheitlich serbisch besiedelten Norden stationiert werden. Die Mehrzahl der NATO-Staaten und EU-Mitglieder, die die Schaffung einer Armee grundsätzlich befürworten, äußerte tiefe Besorgnis über diesen Schritt Pristinas, der früheren Absprachen zuwiderläuft; die USA und Großbritannien signalisierten hingegen Unterstützung. NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg rügte das „schlechte Timing“, womit er offensichtlich die bevorstehende entscheidende Phase der Dialogverhandlungen im Auge hatte. Auch die im November von Pristina als Antwort auf die serbische Politik der Verhinderung

---

22 „Trump’s letter a sign of support and encouragement“ – EU, RTK Live, 20. Dezember 2018, unter: <https://www.rtklive.com/en/news-single.php?ID=13074><https://www.rtklive.com/en/news-single.php?ID=13074>.

der Aufnahme Kosovos in internationale Organisationen<sup>23</sup> (zuletzt war Kosovos Aufnahmeantrag bei INTERPOL gescheitert) erlassenen Handelshindernisse für Waren aus Serbien und Bosnien und Herzegowina (100 Prozent Zollmargen) tragen nicht zur Verbesserung der Atmosphäre bei. Mehrfache Anforderungen aus Brüssel und europäischen Hauptstädten sowie Washington, diese zurückzunehmen, zumal sie auch CEFTA-Normen widersprechen, wurden von Premierminister Haradinaj hartnäckig ignoriert.

Im Ergebnis der bisherigen Dialogverhandlungen sind die sogenannten parallelen Strukturen Serbiens im Norden des Kosovo in Bezug auf Polizei und Justiz beseitigt worden, indem die jeweiligen Kosovo-serbischen Beamten in die entsprechenden Kosovo-Behörden eingegliedert wurden; allerdings ist die quasi gesetzlose Situation in diesem Teil Kosovos mit starken ethnisch serbischen Mafiastrukturen längst nicht überwunden. Auch existieren die serbischen Strukturen im Bildungs- und Gesundheitswesen und in den lokalen Verwaltungen weiterhin. Hier besteht Belgrad – sicher nicht zu Unrecht – darauf, dass diese zumindest teilweise in einer Institution aufgehen sollen, die in der Brüsseler Vereinbarung vom April 2013 eine Schlüsselstellung einnimmt. Dabei handelt es sich um die Bildung eines Verbandes/einer Gemeinschaft der Gemeinden mit serbischer Mehrheitsbevölkerung (*Association/Community of Serb Majority Municipalities*; im Serbischen wird das Wort *zajednica* – Gemeinschaft – verwendet), der/die neben den nördlichen Gemeinden auch die Gemeinden mit serbischer Mehrheitsbevölkerung im übrigen Kosovo, wie z.B. Gračanica und Štrpce, umfassen soll. Laut Vereinbarung soll diese Institution Kompetenzen im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung, des Bildungs- und Gesundheitswesens sowie der Raumplanung haben. Während Belgrad kritisiert, dass mehr als fünf Jahre nach Unterzeichnung der Brüsseler Vereinbarung selbst das Statut dieser Institution noch nicht existiert, befürchtet man in Pristina, dass die *Association/Community* so etwas wie ein Trojanisches Pferd Serbiens sein und zu einer Art *Republika Srpska* und „bosnischen Verhältnissen“ führen könnte, was von serbischer Seite wiederum strikt dementiert wird. Serbische Spitzenpolitiker verwerfen das Urteil des Verfassungsgerichts Kosovos, wonach die Brüsseler Vereinbarung im Hinblick auf die *Association/Community* Elemente enthalte, die nicht verfassungskonform seien, und bestehen auf der Umsetzung.

Der Stellenwert, den Belgrad der Bildung der *Association/Community* beimisst, kann unschwer schon am Text der Brüsseler Vereinbarung abgelesen werden, deren erste sechs der insgesamt 15 Punkte ausschließlich diese Frage zum Inhalt haben. Pristina behauptet kategorisch, dass die *Association/Community* keine exekutiven Vollmachten haben werde, quasi eine nichtstaatliche Organisation sei und auf der Grundlage der gegenwärtig gültigen Verfassung und Gesetze, die einer Gemeinschaft von Gemeinden prinzipiell nicht im Wege

---

23 Serbien betrachtet jegliche Aufnahme Kosovos in eine internationale Organisation grundsätzlich als Vorwegnahme des künftigen Status, der nach Belgrader Auffassung ungeklärt ist, solange die Resolution 1244 (1999) des VN-Sicherheitsrats fortbesteht.

stehen, gebildet werden müsse. Dabei wird allerdings nicht nur außer Acht gelassen, dass man in Brüssel sicher nicht monatelang hart über einen Gegenstand verhandelt hätte, der eigentlich gar keiner Verhandlung bedarf. Kosovo-albanische Politiker und mancher EU-Vertreter scheinen auch vergessen zu haben, dass beiden Seiten immer klar war, dass Gesetzesanpassungen unumgänglich sind. Bereits einen Monat nach der Brüsseler Vereinbarung hatte man sich auf einen Plan zur Umsetzung dieser Vereinbarung (*Implementation Plan*) geeinigt, der an erster Stelle die „Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen“ auf beiden Seiten vorsieht. Das betrifft zweifellos auch die Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen für die *Association/Community*. Der Vorsitzende des Kosovo-Ausschusses des serbischen Parlaments, Milovan Drecun, hatte mir gegenüber bereits vor Jahren erklärt, dass eine Analyse der Kosovo-Gesetzgebung durch Rechtsexperten des Parlaments ergeben hätte, dass die Verfassung Kosovos und bis zu 40 Gesetzesakte angepasst werden müssten, um der *Association/Community* die Ausübung der vereinbarten Kompetenzen zu ermöglichen. Diese Erkenntnis scheint sich gegenwärtig, zumindest teilweise, auch in Brüssel durchzusetzen. Im April hatte Brüssel eine Viermonatsfrist (August) für die Ausarbeitung des Statuts gesetzt. Ein sogenanntes Management-Team aus ethnisch serbischen Akteuren hatte nach eigenen Angaben bis zu dem gesetzten Zeitpunkt einen Text entworfen, diesen aber weder den Behörden in Pristina noch dem Team Mogherinis vorgelegt. Grund dafür könnte die mögliche Bereitschaft Belgrads sein, diesen Punkt der Brüsseler Vereinbarung zu relativieren, falls es im Zuge der Verhandlungen zu Grenzkorrekturen zugunsten Serbiens kommen würde.

Seit langem zeichnet sich ab, dass der Status des mehrheitlich serbisch besiedelten Nordens Kosovos ein entscheidendes Element einer Lösung darstellen könnte. Die mögliche Wiederangliederung des Nordens an Zentralserbien wird dabei von den meisten EU-Staaten ausgeschlossen, da man befürchtet, durch (erneute) Grenzänderungen die Box der Pandora weiter zu öffnen, die mit der Anerkennung der Kosovo-Sezession allerdings schon ziemlich weit geöffnet worden ist. Diese Option wird in einigen Kreisen Belgrads und Pristinas aber dennoch weiter diskutiert.

Im September räumte Vučić öffentlich ein, dass seine Vorstellungen einer Kosovo-Lösung gescheitert seien. War im Frühjahr von Beobachtern noch hinter vorgehaltener Hand und ungläubig geflüstert worden, dass Vučić mit dem viel beschworenen Kompromiss die Wiederangliederung des serbisch dominierten Kosovo-Nordens an Zentralserbien im Auge haben könnte,<sup>24</sup> wurde dies im

---

24 Im Juli hatte Vučić dem Zagreber Globus erstmals relativ deutlich zu verstehen gegeben, dass Kosovo zwar verloren sei, man sich aber so viel wie möglich „zurückholen“ wolle, womit ganz offensichtlich der Norden Kosovos gemeint war. Das war als Sensation vermeldet worden. Vgl. Darko Hudelist, *Nacionalna izdaja ili ...? Aleksandar Vučić iznenada nazvao reportera Globusa. „Svi Srbi znaju da su izgubili Kosovo ...“* [Nationaler Verrat oder ...? Aleksandar Vučić ruft überraschend Reporter des Globus an: „Alle Serben wissen, dass sie Kosovo verloren haben ...“], in: *Globus*, 25. Juli 2018, unter: <https://www.jutarnji.hr/globus/Globus-politika/aleksandar-vucic-iznenada-nazvao-reportera-globusa-svi-srbi-znaju-da-su-izgubili-kosovo/7652250/>.

Spätsommer schon überall *en detail* diskutiert, auch international. Während sich die deutsche Kanzlerin, die britische Premierministerin, etliche westliche und Balkan-Politiker, Wissenschaftler und Journalisten strikt gegen erneute Grenzveränderungen aussprachen und vor Dominoeffekten warnten, sah die US-Administration unter Trump das gelassener. Wenn sich beide Seiten auf eine Lösung einigten, die die Stabilität in der Region erhöhe, statt sie zu gefährden, würden die USA das akzeptieren können, hieß es. Entscheidend aber war, dass Vučić harsche Kritik in Zentralserbien selbst und von der Mehrheit derjenigen Kosovo-Serben, deren Siedlungsgebiete nach einer eventuellen Abtrennung des Nordens in Kosovo verbleiben würden, entgegenschlug. Sowohl die äußerst einflussreiche Serbische Orthodoxe Kirche als auch die eher schwache, seit den 1990er Jahren im Westen als pro-europäisch apostrophierte Opposition und auch die extrem-nationalistische Opposition, wandten sich vehement gegen eine „Lösung“, die unter Bruch der geltenden Verfassung die endgültige Aufgabe des serbischen Souveränitätsanspruches auf *Kosovo und Metohija* bedeuten würde. Hinzu kam, dass offenbar auch Russland einer solchen Variante mehr als kritisch gegenüberstand. Vučić hatte nach eigenen Angaben bei seinem Besuch in Moskau am 2. Oktober allein diesem Thema fast eine Stunde seines Gesprächs mit Präsident Wladimir Putin gewidmet, diesen aber wohl nicht überzeugen können. Dazu beigetragen hatte laut Beobachtern wohl auch der Umstand, dass man der Zusicherung Vučićs, dass Serbien der NATO fernbleiben werde, nicht mehr voll vertrauen würde. Aber nicht nur der serbische Präsident bekam ernste Probleme im eigenen Land. Auch sein Gegenspieler, Kosovos Präsident Thaçi, der sozusagen im Gleichklang mit Vučić von „Grenzkorrekturen“ sprach, wurde nicht nur von der Opposition, sondern auch von Regierungschef Haradinaj und einflussreichen Politikern seiner eigenen Partei, darunter Parlamentspräsident Kadri Veseli, ausgebremst. Und das, obwohl er versprochen hatte, die Eingliederung der südserbischen Gemeinden Preševo, Medveđa und Bujanovac mit hohem Albaneranteil in das Kosovo in Brüssel anzusprechen – ohne jedoch Serbien eine Gegenleistung zuzusagen. Aleksandar Vučić hatte sich in der ersten Jahreshälfte 2018 mit hochrangigen Vertretern in Washington, Brüssel und Paris getroffen, darunter zweimal mit der deutschen Kanzlerin Merkel in Berlin sowie mit Präsident Putin in Moskau, dessen Gegenbesuch Anfang 2019 erfolgen soll. Nach seiner Rückkehr zeigte er sich allerdings eher pessimistisch und enttäuscht über die Gespräche mit den meisten der westlichen Politiker. Diese sähen die Kosovo-Frage als erledigt an und seien nicht an einem Kompromiss interessiert, den er der serbischen Öffentlichkeit vorlegen könnte. Vučić stellte mehrfach klar, dass ein „eingefrorener Konflikt“ aus seiner Sicht eine der schlechtesten Optionen sei. Im Mai erklärte er: „Die Lösung muss von einer Mehrheit akzeptiert werden, sonst erleben wir sofort eine neue Welle des serbischen Nationalismus. [...] Heute würden wohl drei Viertel der Serben den Konflikt lieber einfrieren, als

einen Kompromiss zu akzeptieren.<sup>25</sup> Dass er hier wohl nicht ganz falsch liegt, scheinen die harschen Reaktionen konservativer und nationalistischer Kräfte und insbesondere auch der Serbischen Orthodoxen Kirche zu zeigen. Umfragen haben ergeben, dass allerdings 63 Prozent der Befragten einen „eingefrorenen Konflikt“ für die gegenwärtig beste Lösung halten würden und 52 Prozent sich selbst den Einsatz der serbischen Armee im Falle einer „Okkupation“ des Nordens vorstellen könnten.<sup>26</sup>

Eine nicht zu unterschätzende Hürde für einen klaren Paradigmenwechsel stellt auch die Verfassung Serbiens dar, in der bereits in der Präambel Kosovo als Bestandteil Serbiens definiert wird und die 2006 durch ein Referendum bestätigt wurde. Zwar mussten alle bisherigen EU-Beitrittskandidaten Verfassungsänderungen durchführen, Serbien müsste aber offenbar zusätzlich auch diese Definition und alle Hinweise auf Kosovo als Teil Serbiens streichen. Eine Verfassungsänderung erlangt jedoch nur Gültigkeit, wenn mindestens 50 Prozent aller registrierten Wähler an einem Verfassungsreferendum teilnehmen, wovon wiederum 50 Prozent zustimmen müssen. Dies zu erreichen würde eine einheitliche Position und eine enorme Kraftanstrengung der politischen Klasse Serbiens voraussetzen, was gegenwärtig kaum absehbar ist. Aber selbst wenn in Serbien eine Kompromisslösung der Kosovo-Frage Akzeptanz finden würde, ist die Kuh natürlich erst vom Eis, wenn das auch in Kosovo der Fall sein wird. Ende 2018 scheint es bei Betrachtung aller internen Hindernisse in Belgrad und Pristina sowie der internationalen Positionen und Diskussionen insgesamt, und trotz der neuen Dynamik, die das verstärkte US-Engagement ausgelöst hat, eher unrealistisch, dass eine abschließende Lösung der Kosovo-Frage kurzfristig möglich sein wird.

### *Fazit*

Einige Beobachter meinen, die Politiker der Region würden die Angst des Westens vor neuen Konflikten im westlichen Balkan lediglich dazu ausnutzen, Zugeständnisse auf dem Weg in die EU zu erzwingen.<sup>27</sup> Das bezieht sich auf das Schüren von Ängsten vor überbordendem Nationalismus, ungelösten bila-

---

25 Zitiert in: Matthias Beermann, „Liebt das Land eurer Kinder!“, in: Rheinische Post, 17. Mai 2018, unter: [https://rp-online.de/politik/ausland/serbiens-praesident-aleksandar-vucic-will-loesung-fuer-den-kosovo-mitbestimmen\\_aid-22687251](https://rp-online.de/politik/ausland/serbiens-praesident-aleksandar-vucic-will-loesung-fuer-den-kosovo-mitbestimmen_aid-22687251).

26 Vgl. Serbians like ruling party, and frozen conflict – poll, in: B92, 8. Juni 2018m unter: [https://www.b92.net/eng/news/society.php?yyyy=2018&mm=06&dd=08&nav\\_id=104359](https://www.b92.net/eng/news/society.php?yyyy=2018&mm=06&dd=08&nav_id=104359).

27 Vgl. Jenny Nordman, Nationalismus, EU-Integration und Stabilität im Westbalkan, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2015, Baden-Baden 2016, S. 165-179, hier insbesondere S. 170; Andreas Ernst, Die Politiker auf dem Balkan spielen geschickt mit Europas Ängsten, in: Neue Zürcher Zeitung, 28. Februar 2018, unter: <https://www.nzz.ch/international/realpolitik-mit-werten-ueberzueckert-die-neue-erweiterungsstrategie-der-eu-auf-dem-balkan-ist-die-alte-ld.1361380>.

teralen Konflikten, zunehmenden äußeren Einflüssen auf die Region, Kriminalität, Korruption, den Export von organisierter Kriminalität und Terrorismus. Es sei ein frommer Wunsch, anzunehmen, dass die Beitrittsperspektive einen Anreiz für nachhaltige Fortschritte in diesen Ländern biete. Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Ungarn zeigten, dass dies schon bisher nicht funktioniert hat. Zoran Arbutina mahnt zur Vorsicht und kommentiert bei der Deutschen Welle, dass die Ankündigung einer Beitrittsperspektive in nicht allzu ferner Zukunft die herrschenden Eliten jedoch eher fester im Sattel sitzen lasse. Als bestes Beispiel hierfür nennt er den serbischen Präsidenten Vučić, der es hervorragend verstehe, „die russische oder die chinesische Angstkarte zu spielen. Gleichzeitig präsentiert er sich als modern, pragmatisch und europaorientiert. Dafür wird er in Brüssel wie in Berlin als ultimativer Stabilitätsfaktor auf dem Balkan hofiert, sein autokratischer Regierungsstil, die Gängelung der Opposition und die Gleichschaltung der Presse hingegen ignoriert und toleriert.“<sup>28</sup> Die Europäische Union scheint hier in der Tat vor einem Dilemma zu stehen, das der Quadratur des Kreises nahekommmt. Der von der bulgarischen Präsidentschaft im Mai 2018 in Sofia ausgerichtete EU-Westbalkan-Gipfel, an dem der spanische Ministerpräsident nicht teilnahm, um auf einem Foto nicht gemeinsam mit den kosovarischen Spitzenpolitikern erscheinen zu müssen, war die erste derartige Veranstaltung nach dem Thessaloniki-Gipfel 2003. Die bereits vor 15 Jahren eröffnete Beitrittsperspektive für die Westbalkan-Partner wurde hier erneut bekräftigt. Auch wenn die Kommission wieder und wieder klarstellt, dass ja niemandem ein Beitrittsdatum versprochen wurde und der für Serbien und Montenegro genannte Termin 2025 lediglich als Ansporn für zügiges und konsequentes Reformhandeln gedacht sei – offenbar um Befürchtungen einiger Mitgliedstaaten zu zerstreuen, dass die früheren Fehler der EU sich wiederholen könnten – gibt es natürlich auch eine andere, nicht minder problematische Seite. Eine unklare Beitrittsperspektive könnte nämlich sehr wohl auch zu Enttäuschung und zum Erlahmen des Enthusiasmus der klar pro-europäischen Kräfte in Serbien (und in der Region) führen und zugleich die Unterstützung der Reformen durch die Öffentlichkeit schwächen. In einem solchen Fall wäre es dann auch umso komplizierter, die Bevölkerung nachhaltig von den Vorteilen der EU-Mitgliedschaft zu überzeugen. In Serbien hat es in den letzten fünf Jahren bereits einen deutlichen Rückgang der öffentlichen Zustimmung gegeben, aber noch ist die knappe Mehrheit der Bevölkerung für einen EU-Beitritt. Der Brexit tut ein Übriges. So haben etwa radikal-nationalistische Kräfte 2017 einen Auftritt des EU-Botschafters und Leiters der EU-Delegation in Serbien von 2013-2017, eines renommierten britischen Diplomaten, im Nationalparlament Serbiens unter Hinweis auf das beabsichtigte Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der EU verhindert. Hinzu

---

28 Zoran Arbutina, Kommentar: Der Westbalkan und die EU – Eine falsche Botschaft aus falschen Gründen, Deutsche Welle, 25. Februar 2018, unter: <http://www.dw.com/de/kommentar-der-westbalkan-und-die-eu-eine-falsche-botschaft-aus-falschen-gr%C3%BCnden/a-42714084>.

kommt die Kosovo-Problematik. Beobachter stellen sich die Frage, ob denn die serbische Öffentlichkeit eher rational für einen EU-Beitritt stimmen wird oder doch eher emotional und sich damit faktisch gegen einen Beitritt stellen würde, wenn die *De-jure*-Aufgabe des *de facto* verlorenen Kosovos der Preis wäre.

Angesichts der skizzierten Probleme könnte sich durchaus die Frage stellen, ob die EU Serbien und den anderen Staaten des Westbalkans denn tatsächlich eine sofortige Vollmitgliedschaft anbieten muss, oder ob es ratsam sei „zunächst eine gemeinsame Handelszone oder eine privilegierte Partnerschaft anzustreben. Es muss eine Form der Zusammenarbeit gefunden werden, welche die wirtschaftlich schwachen Länder einerseits schützt und andererseits die Entwicklung einer demokratischen Zivilgesellschaft fördert. Aber eben [zunächst, A.J.] außerhalb der EU.“<sup>29</sup>

Ist Serbien nun an einem Scheideweg? Die Frage scheint verkürzt und kaum zielführend. Belgrad hat in den letzten Jahren wiederholt unzweideutig klargemacht, dass die EU-Integration des Landes die erste Priorität der Außenpolitik Serbiens ist, und hat, trotz aller Mängel, durchaus beachtenswerte Fortschritte erzielt. Auch wenn einige serbische Politiker wie Verteidigungsminister Alexander Vulin angesichts des enormen westlichen Drucks in der Kosovo-Frage Vučić im letzten Jahr wiederholt aufgefordert haben, die Beziehungen zur EU zu überdenken, ist das wohl eher an die eigene politische Klientel gerichtet. Es ist aber wohl auch als Aufforderung an den Westen zu verstehen, diesen Druck nicht zu überziehen. Demgegenüber hat Serbien nicht die Absicht, der von Russland geführten Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS), in der es einen Beobachterstatus hat, beizutreten, genauso wenig wie der NATO, an deren Manövern Serbien sogar umfangreicher als an Aktivitäten der OVKS teilnimmt. Es strebt auch nicht die Mitgliedschaft in der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) an.

Trotz erklärtermaßen klarer EU-Orientierung wird Serbien an seinen auch historisch und kulturell determinierten Beziehungen (Slawentum, Orthodoxie) mit der Russischen Föderation festhalten und diese ausbauen. Nicht zuletzt aufgrund der Unterstützung der Kosovo-Position Serbiens durch die Vetomacht Russland im VN-Sicherheitsrat sind diese noch enger geworden und werden als unerlässlich erachtet. Vor eine Entweder-oder-Entscheidung, vor der nach Meinung von Beobachtern die Ukraine im Jahr 2013 stand, sollte man Serbien offensichtlich nicht stellen. Das scheinen auch viele in der EU erkannt zu haben. Trotz des allgemein akzeptierten Erfordernisses, dass ein Beitrittskandidat spätestens zum Zeitpunkt des Beitritts seine Außenpolitik mit derjenigen der EU in Übereinstimmung bringt, könnte es sich als bedenklich erweisen, von Serbien den Anschluss an die Sanktionspolitik der EU gegenüber

---

29 Ebenda.

Russland zu erwarten<sup>30</sup> – zumal zu einem Zeitpunkt, da eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten längst erkannt haben, dass eine Änderung der Politik Russlands durch Sanktionen eine von der Realität nicht gedeckte Vorstellung ist. Zudem sieht man in Belgrad sehr wohl, dass diese Sanktionen auch vielen Mitgliedstaaten wirtschaftlich erheblich Schaden zufügen, nicht aber den USA. Als eher abwegig erscheint auch die Befürchtung mancher westlicher Politiker, dass Serbien sich als Trojanisches Pferd Russlands in der EU erweisen könnte. Der gute Gesprächsdraht, den serbische Politiker zu Russland haben, könnte im Gegenteil auch bei der Überwindung der Sprachlosigkeit zwischen Moskau und dem Westen nützlich sein. So war Belgrad bereits zweimal der neutrale Ort, auf den sich der amerikanische und der russische Unterhändler im Ukrainekonflikt, Kurt Volker und Wladislaw Surkow, für ihre Treffen einigen konnten.

---

30 Einige EU-Mitgliedstaaten blockieren die Öffnung des Kapitels 31 (Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik) unter Hinweis darauf, dass sich Serbien Sanktionen gegen Russland nicht angeschlossen hat.