

DEMOKRATIE UND MENSCHENRECHTE

FUTURE OF SERBIA

**Srdjan Cvijić, Katarina Golubović,
Nikola Burazer und Aleksandra Krstić**
Juni 2024



Eine klar definierte außenpolitische Strategie ist eine Voraussetzung, ohne die es unmöglich ist, eine demokratische Alternative zum herrschenden Regime in Serbien aufzubauen.



Serbien sollte seine Kosovo-Politik anhand seiner nationalen Interessen gestalten, wobei sowohl die Position der serbischen Gemeinschaft im Kosovo, das internationale Umfeld als auch das strategische Ziel des EU-Beitritts zu beachten wären. Eine Demokratisierung und prowestliche Ausrichtung Serbiens würde dessen Verhandlungsposition stärken und einen wichtigen Beitrag zur Normalisierung der Beziehungen zum Kosovo sowie zu Frieden und Stabilität in der Region leisten.



Das serbische Mediensystem ist allerdings übersättigt, finanzschwach und nicht nachhaltig. Es verfügt nur über ein geringes Maß an Unabhängigkeit und der professionelle Journalismus befindet sich in einem äußerst schlechten Zustand. Erheblicher politischer Druck, die Marginalisierung von Qualitäts- und investigativem Journalismus, die politische Instrumentalisierung der Medien, der kontrollierte Werbemarkt, zahlreiche Gerichtsverfahren gegen Journalist_innen sowie die allgemeine wirtschaftliche Unsicherheit sind Indikatoren für den Niedergang der Medienfreiheit, fehlende Rechtsstaatlichkeit, weit verbreiteten Klientelismus und Korruption sowie die Qualität der Demokratie in Serbien.



Die Rolle der Opposition und der Nichtregierungsorganisationen besteht darin, den Bericht und dessen Bewertung in lebensnahe Ereignisse und Situationen zu übersetzen, die eine möglichst hohe Anzahl von Bürgerinnen betreffen, zumal dadurch zwei Ziele erreicht werden: die Entstehung eines realen Drucks der Öffentlichkeit auf die Institutionen der Politik, der Justiz sowie auf unabhängige Einrichtungen, aber auch die Herstellung von Vertrauen in den Prozess der europäischen Integration.

DEMOKRATIE UND MENSCHENRECHTE

FUTURE OF SERBIA



BCBP Beogradski centar za
bezbednosnu politiku

Inhalt

Vorwort	2
1. EIN SERBISCHES REGIERUNGSPROGRAMM FÜR AUSSENPOLITIK UND NATIONALE POLITIK IM 21. JAHRHUNDERT	3
2. DIE KOSOVO-FRAGE IST DIE NORMALISIERUNG DER BEZIEHUNGEN ZUM KOSOVO DIE ZENTRALE FRAGE DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION FÜR SERBIEN?	10
3. RECHTSSTAATLICHKEIT: BEWERTUNGSGRUNDLAGEN UND HANDLUNGSRICHTUNGEN	16
4. DIE MEDIENLANDSCHAFT SERBIENS	21

Vorwort

VORBEMERKUNGEN

Die Unzufriedenheit und Wut der Bürger_innen über den Zustand Serbiens in Bezug auf die Sicherheit der Menschen, die zunehmende Gewalt in der Gesellschaft, sowohl in den Medien als auch im Alltag, die Entfremdung von der Europäischen Union und die Stärkung des Nationalismus durch die Regierung, die vor allem durch die Kosovo-Frage verursacht wird, fanden ihren Ausdruck im Mai 2023 in zwei Massakern in Belgrad und Umgebung. Im ersten Fall handelte es sich um einen Amoklauf in einer Belgrader Schule, im zweiten Fall um einen Schußwaffenangriff auf eine Gruppe von Menschen im Dorf Dubona, das zur Gemeinde Mladenovac in der Nähe von Belgrad gehört. Die Bürger_innen reagierten auf diese Tragödien, bei denen 19 Menschen starben, darunter zahlreiche Kinder, mit umgehenden Protesten.

Die Proteste hielten mehr als fünf Monate an und gehörten zu den größten Demonstrationen, seit Aleksandar Vučić und seine Serbische Fortschrittspartei (*Srpska napredna stranka*, SNS) 2012 an die Macht kamen. Kurz nach den ersten Demonstrationen schlossen sich auch die proeuropäischen Parteien den Bürgerprotesten an, um die Unzufriedenheit der Bürger_innen politisch zu artikulieren. Trotz des Scheiterns der Proteste trat die in deren Verlauf gebildete politische Koalition »Serbien gegen Gewalt« bei den Wahlen im Dezember 2023 an und schuf als zweitstärkste Kraft erstmals eine relativ starke politische Alternative zum herrschenden Regime.

Gegenwärtig befindet sich Serbien in einer schwierigen politischen Situation, die von wachsender Repression und Autorität des herrschenden Regimes bestimmt wird. Um sich an den Debatten über die wichtigsten Herausforderungen der Gesellschaft und des Staates zu beteiligen, veranstaltete das Belgrader Zentrum für Sicherheitspolitik gemeinsam mit der Friedrich-Ebert-Stiftung eine Dialog-Reihe zu den Politikbereichen und den vorliegenden Texten zu den Themen Außenpolitik, Kosovo, Rechtsstaatlichkeit und Medien. Obwohl auch andere Themen für die gegenwärtige Situation in Serbien relevant und wichtig sind, waren wir der Meinung, dass diese Themen im aktuellen internationalen Umfeld und angesichts der Tiefe der politischen Krise, mit der Serbien konfrontiert ist, am bedeutendsten sind und gleichzeitig diejenigen Bereiche umfassen, in denen Serbien in den letzten Jahren die größten Rückschritte verzeichnet hat.

Ich hoffe, dass die gesammelten Texte und die Themen, die wir in dieser Publikation behandeln, zu einer breiteren Diskussion über die strategische Ausrichtung Serbiens in den kommenden Jahren führen werden. Unter den gegenwärtigen Umständen, ist ein ernsthafter Dialog, der sich mit sinnvoller Diskussion und Kritik beschäftigt, selten und schwer zu organisieren.

In der Regel existieren keine Empfehlungen zur Bewältigung der aktuellen Situation in Serbien. In den Analysen meiner

Kolleg_innen – Srđan Cvijić, Nikola Burazer, Aleksandra Krstić und Katarina Golubović – werden die Hauptprobleme in den genannten Bereichen sehr klar dargestellt, die Ursachen und Gründe dafür aufgezeigt und die wichtigsten Empfehlungen zur Verbesserung der Situation definiert. Die ausgewählten Themen sind sehr aktuell und die Beiträge beziehen sich auf die gegenwärtige Lage in diesen Bereichen. Gleichzeitig sind die Empfehlungen langfristig ausgerichtet und von entscheidender Bedeutung, insbesondere wenn wir von der Notwendigkeit sprechen, ein falsches Modell bzw. eine falsche Denkweise zu korrigieren, die mit der demokratischen und europäischen Orientierung der Republik Serbien nicht im Einklang steht.

Unsere Organisation ist sehr dankbar für die langjährige Zusammenarbeit mit dem Belgrader FES-Büro und seinem Team, insbesondere der Leiterin Kirsten Schönefeld, mit der ich direkt an der Idee und dann an der Umsetzung dieser Dialog-Reihe gearbeitet habe.

Igor Bandović

Leiter des Belgrader Zentrums für Sicherheitspolitik

In dem vorliegenden Band sind Texte namhafter serbischer Wissenschaftler_innen und zivilgesellschaftlicher Aktivist_innen zu zentralen Feldern der serbischen Politik versammelt. Diese entstanden im Rahmen einer Kooperation zwischen dem Belgrade Center for Security Policy und der Friedrich-Ebert-Stiftung Belgrad mit dem Wunsch zukunftsweisende Konzepte zu den Themenkomplexen Außenpolitik, Kosovo, Medien und Rechtsstaatlichkeit zu diskutieren und zu präsentieren. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die Formulierung von Politikoptionen in diesen Bereichen zu einem vertieften Dialog zwischen Serbien und Deutschland über als kritisch wahrgenommene Aspekte gegenwärtiger Politikformulierung in Serbien beitragen kann. Im aktuellen politischen Umfeld scheint die öffentliche Debatte in Serbien um grundlegende Fragen und Politikkonzepte zu kurz zu kommen. Gerade in Zeiten neuer geostrategischer Herausforderungen aber sind diese Debatten besonders bedeutend und gleichzeitig Voraussetzungen für eine erfolgreiche pro-europäische Orientierung Serbiens. Wir hoffen, mit den vorliegenden Texten, welche die Meinung der Autor_innen widerspiegelt, zu diesen Debatten beitragen und alternative Sichtweisen auf die Themenkomplexe einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich machen zu können. Wir danken dem Belgrade Center for Security Policy und Igor Bandovic für die Initiative zu dieser Publikation sowie für die langjährige Zusammenarbeit.

Kirsten Schönefeld

Leiterin FES Belgrad, Regionalbüro für Serbien und Montenegro

1 EIN SERBISCHES REGIERUNGSPROGRAMM FÜR AUSSENPOLITIK UND NATIONALE POLITIK IM 21. JAHRHUNDERT

Srdjan Cvijić
EINLEITUNG

Serbien ist aus dem 20. Jahrhundert militärisch, wirtschaftlich, sozial und politisch geschwächt hervorgegangen. Der Zeitraum von der demokratischen Revolution am 5. Oktober 2000 bis heute wurde weitgehend von den politischen Entscheidungen des Milošević-Regimes bestimmt. Die Kapitulation Serbiens und der faktische Verlust des Kosovo am 10. Juni 1999, die vorangegangenen Bombardierungen der Bundesrepublik Jugoslawien sowie die Kriege der 1990er-Jahre prägen die Innen- und Außenpolitik des Landes bis heute, ungeachtet des zeitlichen Abstands von mehr als einem Vierteljahrhundert. Serbien hat die Niederlage aus dem letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts noch immer nicht akzeptiert, weshalb es eine Geißel der Politik Miloševićs bleibt und in der Außenpolitik ein Gefangener der Kosovo-Frage ist.

Nach dem Fall der Berliner Mauer 1989 fand sich Serbien in einem geopolitischen Zwiespalt wieder, der in eine außenpolitische Identitätskrise mündete. In dieser befindet sich Serbien bis heute. Die dreißigjährige Erfahrung des kommunistischen Jugoslawiens innerhalb der Bewegung der Blockfreien Staaten bildet zwar einen historischen Bezugspunkt und eine Art ideologischen Rahmen für die Außenpolitik des derzeitigen Regimes, tatsächlich fehlt es jedoch an einer Werteordnung sowie einem formalen strategischen Rahmen. Die Außenpolitik Serbiens wird als Verteidigung nationaler Interessen dargestellt, während sie de facto ausschließlich den Interessen der Regierungspartei dient. Das derzeitige Regime nutzt das geopolitische Gleichgewicht zwischen Ost und West, in dem die östlichen Partner zunehmend eine dominante Stellung einnehmen, nicht zur Verteidigung nationaler Interessen, sondern um die eigene Macht zu sichern. Diese außenpolitische Ausrichtung steht in direktem Widerspruch zu dem nach wie vor offiziellen politischen Ziel der EU-Mitgliedschaft.

Neben der Normalisierung der Beziehungen zum Kosovo, die in hohem Maße die serbische Außenpolitik bestimmen, erweisen sich auch die folgenden Themen als zentral: die Mitgliedschaft Serbiens in der Europäischen Union, die Beziehungen zur NATO sowie ganz allgemein die Beteiligung Serbiens an internationalen Militärbündnissen, die Beziehungen zu den Ländern der Region, aber auch die Rückkehr der Außenpolitik in einen institutionalisierten Rahmen.

Eine klar definierte außenpolitische Strategie sowie eindeutige Grundsätze, auf denen diese beruht, sind eine Voraussetzung, ohne die es unmöglich ist, eine demokratische Alternative zum herrschenden Regime in Serbien aufzubauen.

DIE WELT, IN DER WIR LEBEN

Um sich der Definition einer außenpolitischen Strategie anzunähern, die der Erfüllung nationaler Interessen dient, ist es wichtig, die Welt, in der wir leben, sowie zukünftige geopolitische Entwicklungen zu verstehen. Während die Außenpolitik eines Landes in Demokratien zwangsläufig auch durch die Innenpolitik bestimmt wird, muss die Analyse des zugrunde liegenden geopolitischen Umfelds mit wissenschaftlichen Methoden erfolgen und in diesem Sinne frei von ideologischen und politischen Einflüssen sein. Die Wahl einer außenpolitischen Strategie ist nur auf Grundlage einer Analyse der globalen Trends möglich.

Ausgehend von den Lehren Milovan Milovanovićs, einem serbischen Staatsmann und Diplomaten vom Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts, kann die serbische Außenpolitik nicht als unabhängiges und isoliertes Phänomen betrachtet werden. Kein Land, schon gar kein kleines Land wie Serbien, kann seine Ziele definieren, ohne zuvor die Ziele anderer interessierter Akteure zu ermitteln, insbesondere von Nachbarstaaten und Großmächten als wichtigen Teilnehmern der internationalen Beziehungen. Bevor kleine Staaten die Strategie ihrer Außenpolitik festlegen können, müssen sie sich zunächst mit den grundlegenden geopolitischen Trends in der Welt, den Interessen der Großmächte und ihrer Nachbarstaaten vertraut machen. Nur dann kann ein Land wie Serbien sicherstellen, dass seine Interessen mit den Interessen der Großmächte übereinstimmen, d. h. seine Politik in das Programm der Großmächte integrieren. Politischer Realismus impliziert die Einsicht, dass kleine Staaten den Großmächten niemals ihre Interessen aufzwingen werden, sondern sie ihre Interessen mit der Politik der großen Staaten in Einklang bringen müssen.

Der Krieg in der Ukraine hat den geopolitischen Prozess der Demontage des globalen Systems beschleunigt, das kurz nach dem Fall der Berliner Mauer 1989 und dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 errichtet wurde. Nach mehr als 30 Jahren Frieden ist der europäische Kontinent mit dem Ukraine-Krieg wieder in einen Zustand eingetreten, der einem neuen Kalten Krieg zwischen dem Westen und Russland äh-

nelt. Unabhängig vom Ausgang der US-Wahlen und einem eventuellen Sieg Donald Trumps, der möglicherweise Druck auf die ukrainische Seite ausüben würde, sich mit Russland an den Verhandlungstisch zu setzen, ist zu erwarten, dass zumindest das Sanktionsregime in Kraft bleiben wird. Auch in der EU werden die Beziehungen zu Russland auf absehbare Zeit äußerst angespannt sein. Das Wachstum rechter Parteien in Europa wird in den künftigen Wahlen vermutlich nicht so groß ausfallen, dass die dem Putin-Regime nahestehenden Parteien die Außenpolitik der europäischen Staaten gegenüber Russland radikal verändern könnten. Zudem wäre es möglich, dass Konflikte zwischen diesen Parteien und den etablierten Parteien zu einer weiteren Verschlechterung der Beziehungen zu Russland führen, da das Bündnis mit Putin von den etablierten Parteien nicht mehr als pragmatische, durch finanzielle oder andere Interessen gerechtfertigte Entscheidung angesehen wird, sondern als nationaler Verrat und damit als Gegenstand einer allgemeinen politischen Polarisierung in den westlichen Ländern.

Was die Volksrepublik China und die mögliche Verschärfung der Beziehungen rund um die Formosastraße betrifft, ist zu erwarten, dass sich der Prozess des sogenannten amerikanischen »Pivot to Asia« fortsetzen wird – ein Prozess, der von US-Präsident Barack Obama eingeleitet und durch die Kriege in der Ukraine und in Gaza gebremst wurde, der in der amerikanischen Außenpolitik aber weiterhin die Priorisierung Asiens und des Pazifiks sowie die daraus resultierende Verringerung des Fokus auf Europa, den Nahen Osten und andere Teile der Welt impliziert. Wenn wir davon ausgehen, dass die künftigen amerikanischen Präsident_innen ihre Außenpolitik in diese Richtung lenken werden, wird das Schicksal Serbiens und der Westbalkanregion künftig in geringerem Maße von den USA und in größerem Maße von der EU abhängen, die ihre Außen- und Sicherheitspolitik wiederum mehr oder weniger unabhängig von der NATO und den USA festlegen muss. Vor diesem Hintergrund ist es wahrscheinlich, dass sich der Prozess der europäischen Integration beschleunigen und weitere Schritte oder sogar die vollständige Erweiterung bis zum Ende dieses Jahrzehnts erfolgen wird. In Anbetracht dieser Prognosen ist es notwendig, die Hauptrichtungen der serbischen Außenpolitik für das 21. Jahrhundert zu definieren.

Was sind die nationalen Interessen Serbiens im 21. Jahrhundert? Trotz der großen politischen Polarisierung in der Gesellschaft dürfte die Mehrheit der politischen und gesellschaftlichen Akteure, ob an der Macht oder in der Opposition, darin übereinstimmen, dass es sich dabei um das wirtschaftliche und soziale Wohlergehen der Republik Serbien und ihrer Bürger_innen, den Frieden und Schutz der serbischen nationalen Minderheit in den Nachbarländern sowie die Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union handelt, die sowohl Ziel als auch Mittel ist, um die Verwirklichung anderer nationaler Interessen sicherzustellen.

In der Frage der Souveränität Serbiens über den Kosovo und Metochien besteht hingegen kein nationaler Konsens. Während sich ein Teil der politischen Elite für die Wiederherstellung der vollen Souveränität der Republik Serbien über ihre

ehemalige Südprovinz ausspricht und sich dabei auf die Verfassung beruft, ist der andere Teil zu einem Kompromiss bereit, der alle Optionen außer der formalen Anerkennung der Unabhängigkeit durch Serbien umfasst, welche die Mehrheit der Bevölkerung und der politischen Akteure als inakzeptable nationale Demütigung empfinden würde. Hinter verschlossenen Türen gewinnt man den Eindruck, dass die überwiegende Mehrheit der politischen Elite, sowohl der Regierung als auch der Opposition, angesichts der politischen Realität eher zu einer Kompromisslösung bereit ist. Obwohl der derzeitige Verhandlungsrahmen, der Teil der Beitrittsverhandlungen zwischen Serbien und der EU ist, eine solche Lösung zulässt, bleibt ungewiss, ob Serbien aufgefordert wird, die Unabhängigkeit des Kosovo beim EU-Beitritt offiziell anzuerkennen. Nach derzeitiger Einschätzung der Mehrheit der politischen Akteure im Land würde die europäische Integration Serbiens dauerhaft gestoppt werden, wenn es aufgefordert würde, den Kosovo als Voraussetzung für die EU-Mitgliedschaft formell anzuerkennen. Es ist schwer vorstellbar, dass eine demokratisch gewählte Regierung in Serbien zu einem solchen Schritt bereit wäre.

Eine künftige demokratische Regierung Serbiens wird die Verpflichtungen übernehmen müssen, die das derzeitige Regime im Rahmen des Normalisierungsprozesses mit dem Kosovo eingegangen ist. Solche Garantien werden eine Voraussetzung für die Unterstützung der EU- und US-Partner bei der Errichtung eines demokratischen Serbiens sein. Insofern stellt sich die Frage, welche rote Linie keine Regierung in Belgrad überschreiten würde, wobei auch die Haltung der politischen Akteure und der Bürger_innen zu berücksichtigen sind. Neben einem institutionellen Schutz für die Serb_innen im Kosovo und einer garantierten Exterritorialität für Klöster, Kirchen und andere Vermögenswerte der serbisch-orthodoxen Kirche im Kosovo würde das endgültige Abkommen auch die Wahrung der nationalen und staatlichen Würde bedeuten. Serbien würde sich zwar nicht verpflichten, die Unabhängigkeit des Kosovo offiziell anzuerkennen, sich aber im Gegenzug nicht gegen eine Mitgliedschaft des Kosovo in internationalen Organisationen oder der Europäischen Union sperren, wenn der Kosovo eines Tages die Bedingungen für eine Vollmitgliedschaft erfüllt. Die von der EU seit der Osterweiterung 2004 vertretene Position, dass Länder, die ungelöste territoriale Streitigkeiten mit anderen Staaten oder Entitäten haben, nicht der EU beitreten können, muss geändert werden, um Kandidatenländern wie der Ukraine, der Republik Moldau oder Georgien die Mitgliedschaft zu ermöglichen, obwohl die Krim, andere Teile des ukrainischen Territoriums, Transnistrien, Abchasien und Ossetien de facto unter der Kontrolle Russlands stehen. Dies würde es Kandidaten und potenziellen Kandidaten für eine EU-Mitgliedschaft wie Serbien und dem Kosovo ermöglichen, der EU mit gegenseitigem Respekt beizutreten, das reibungslose institutionelle Funktionieren der EU ermöglichen sowie es den jeweiligen Staaten überlassen, Streitigkeiten mithilfe der bestehenden völkerrechtlichen Mechanismen friedlich beizulegen.

VOLLE EU-MITGLIEDSCHAFT ALS STRATEGISCHES ZIEL – HARMONISIERUNG MIT DER EU-AUSSEN - UND SICHERHEITSPOLITIK

Ausgehend von der Tatsache, dass die Vollmitgliedschaft Serbiens in der EU – zumindest im formalen Sinne – ein strategisches Ziel der Regierung und eines großen Teils der Opposition bleiben wird, werden wichtige Aspekte der Beitrittsverhandlungen im Regierungsprogramm für das 21. Jahrhundert nicht behandelt, etwa die Rechtsstaatlichkeit und die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien, ohne die es keine Mitgliedschaft in der EU geben wird. Auch in diesem Beitrag gehen wir nicht auf die technischen Aspekte der Beitrittsverhandlungen ein, sondern nur auf den politischen Rahmen im Zusammenhang mit der Außenpolitik (Kapitel 31) und dem Kosovo (Kapitel 35).

Seit Beginn des Krieges in der Ukraine ist Serbien neben Belarus das einzige Land in Europa, das sich weigert, Sanktionen gegen Russland zu verhängen. Gleichzeitig exportiert Serbien aber Artillerie und andere Arten von Munition in die Ukraine. Ersteres steht im Einklang mit der Stimmung in der serbischen Bevölkerung, die sich in Umfragen mit überwältigender Mehrheit gegen die Einführung von Sanktionen ausgesprochen hat, aber ebenso dazu beiträgt, die bestehenden Beziehungen des derzeitigen Regimes zu Russland aufrechtzuerhalten. Die Ausfuhr spezialisierter Industrieprodukte in die Ukraine bleibt der serbischen Öffentlichkeit weitgehend verborgen, wird aber hinter verschlossenen Türen von Vertreter_innen der Behörden in Verhandlungen mit westlichen Ländern relativ erfolgreich als Argument gegen den Druck zur Durchsetzung von Sanktionen gegen Russland eingesetzt.

Die Weigerung Serbiens, sich an den Beschlüssen zur Außen- und Sicherheitspolitik der EU zu beteiligen, bezieht sich jedoch nicht nur auf die früheren Sanktionspakete gegen die Russische Föderation, sondern auch auf Erklärungen und Maßnahmen, die sich gegen die Volksrepublik China, deren Bürger_innen, Organisationen oder Interessen richten. Von den insgesamt 65 Erklärungen, zu denen die EU von den Beitrittskandidaten und Partnerländern 2023 die Zustimmung forderte, stimmte Serbien nur 34 zu; davon bezogen sich 13 auf den Ukraine-Krieg, sieben auf den Iran, vier auf das globale EU-Sanktionssystem für Menschenrechte sowie weitere Erklärungen auf Belarus, Mali, Moldau, Syrien und eine auf Terrorismus. Im Vergleich zu den anderen EU-Beitrittskandidaten haben Albanien, Montenegro und Nordmazedonien ihre Außen- und Sicherheitspolitik vollständig mit der EU harmonisiert, während dies bei Bosnien und Herzegowina und Serbien nicht der Fall ist.

Das Regime von Aleksandar Vučić führt die Positionen Russlands, Chinas und anderer Länder zum Status des Kosovo als Grund für die Ablehnung der EU-Erklärungen und -Maßnahmen an. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die Gründe für die Nichtzustimmung umfassender sind. So hat

eine Umfrage¹ von Ende 2021 beispielsweise gezeigt, dass die Wähler_innen der Regierungsparteien Russland und China weitaus positiver gegenüberstehen als die Wähler_innen eines großen Teils der Opposition.

Während diese Art der Ausgleichspolitik von den USA und einigen EU-Mitgliedstaaten bisher akzeptiert wurde, stellt die Nichteinhaltung der EU-Außen- und Sicherheitspolitik nicht nur ein formales Hindernis auf Serbiens Weg zur EU-Mitgliedschaft dar, sondern auch für die Beteiligung an möglichen Vorteilen auf dem Weg dorthin, etwa am EU-Wachstumsplan für den Westlichen Balkan sowie an anderen finanziellen Anreizen und Privilegien, die normalerweise den Mitgliedstaaten vorbehalten sind, Serbien und anderen Kandidatenländern jedoch im Beitrittsverhandlungsprozess angeboten werden könnten.

Der politische Preis der Nichteinhaltung, insbesondere der EU-Sanktionen gegen Russland, wird langfristig höher sein als der Verlust dieser finanziellen Anreize, da Serbien in vielen europäischen Ländern bereits als Putins trojanisches Pferd angesehen wird. Erst in der Zeit von 2000 bis 2012 ist es Serbien gelungen, sich einigermaßen von dem Ballast der Vergangenheit zu befreien, der in den 1990er-Jahren entstanden war. Es besteht die Gefahr, dass Serbien in internationalen Kreisen als Akteur der Destabilisierung wahrgenommen wird, was sich unmittelbar negativ auf den EU-Beitrittsprozess auswirken und die Position Serbiens auch in den Verhandlungen über die Normalisierung der Beziehungen zu Prishtina und generell in den Beziehungen zu anderen Ländern der Westbalkanregion schwächen wird. Die beharrliche Wiederholung von Aussagen serbischer Regierungsvertreter_innen, dass Serbien sich vor der Aufnahme in die EU nicht an deren Außen- und Sicherheitspolitik anpassen müsse, wurde in den EU-Hauptstädten nicht als überzeugendes Argument, sondern als bloße Ausrede wahrgenommen.

Dabei sollten wir die Tatsache nicht außer Acht lassen, dass die Außenpolitik, d. h. sowohl formelle als auch informelle Bündnisse, die Innenpolitik eines Landes beeinflussen kann. So trägt beispielsweise Serbiens Politik der Zusammenarbeit mit dem Putin-Regime, die sich in der Sicherheitskooperation zeigt (z. B. Aktionen gegen die russische Gemeinschaft in Serbien), zum weiteren demokratischen Niedergang Serbiens bei. Die Art und Weise, in der sich die herrschende Elite an externe Mächte und Allianzen bindet, bestimmt auch die Art des innenpolitischen Lebens in Serbien. Für kleine Staaten wie Serbien ist ein Bündnis mit autokratischen Regimen jedoch unvereinbar mit der Aufrechterhaltung eines demokratischen Systems im eigenen Land.

1 Tzifakis, Nikolaos / Delević, Milica / Kmezić, Marko / Nechev, Zoran / Prelec, Tena (2021): *Geopolitically irrelevant in its inner courtyard?*, Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG), Belgrad, <https://www.biepag.eu/publication/geopolitically-irrelevant-in-its-inner-courtyard/>.

MILITÄRISCHE NEUTRALITÄT, MITGLIEDSCHAFT IN DER NATO ODER DER BALKAN-MILITÄRALLIANZ?

Gegenwärtig herrscht in Serbien die Auffassung vor, dass die Bombenangriffe von 1999 die künftigen Beziehungen zwischen Serbien und dem NATO-Bündnis bestimmt haben und der Beitritt Serbiens zum Nordatlantikkündnis aufgrund der Kriegsoffer und des anschließenden Verlusts der Souveränität im Kosovo unmöglich ist. Die Mitgliedschaft Serbiens in der NATO ist in der Tat ein Tabu in der serbischen Öffentlichkeit. In den letzten zehn Jahren lag die Zustimmung zu einer NATO-Mitgliedschaft in Serbien bei kaum zehn Prozent. Interessanterweise war die Zustimmung nach Untersuchungen des Belgrader Zentrums für Sicherheitspolitik (damals Zentrum für zivil-militärische Beziehungen) in den Jahren unmittelbar nach den Bombenangriffen fast dreimal so groß. Nach der einseitigen Unabhängigkeitserklärung des Kosovo im Jahr 2008 begann die Unterstützung für die NATO-Mitgliedschaft jedoch zu sinken. Zur gleichen Zeit definierten die serbischen Behörden eine neue serbische Außenpolitik, die auf der Idee der »vier Säulen« beruhte: EU, USA, Russland und China. Nach Einschätzung der damaligen Staatsführung spiegelte diese außenpolitische Orientierung das tatsächliche Gleichgewicht der Kräfte in der Welt wider. Unter den damaligen geopolitischen Umständen glaubte die Regierung, dass strategische Partnerschaften mit den USA, Russland und China die Verwirklichung des Hauptziels, nämlich des EU-Beitritts Serbiens, nicht behindern würden. Nach dem russischen Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 stellt sich diese Situation allerdings ganz anders dar.

Die militärische Neutralität Serbiens ist in erster Linie eine politische Entscheidung, die zum Ausdruck bringt, dass das Land nicht an einer Beteiligung an bestehenden Militärbündnissen interessiert ist. Im Jahr 2007 verabschiedete Serbien die Resolution über den Schutz der Souveränität, der territorialen Integrität und der verfassungsmäßigen Ordnung der Republik Serbien, in der seine militärische Neutralität festgeschrieben wurde. Die militärische Neutralität wird auch in den im August 2019 verabschiedeten nationalen Sicherheits- und Verteidigungsstrategien erwähnt.² Dennoch hat Serbien im Juni 2023 Soldat_innen für die internationale Friedensmission auf der Sinai-Halbinsel entsandt. Die Mission *Multinational Forces and Observers* (MFO) ist die erste militärische Mission serbischer Streitkräfte, die nicht unter der Schirmherrschaft der EU oder der Vereinten Nationen steht. Die serbischen Streitkräfte nehmen an der MFO als Teil des amerikanischen Kontingents teil.

Obwohl die serbische Öffentlichkeit der Idee einer NATO-Mitgliedschaft äußerst negativ gegenübersteht, ist Serbien von Ländern des Nordatlantikkündnisses umgeben. Von den insgesamt neun Nachbarstaaten (wenn man das Gebiet des

Kosovo einbezieht) sind sieben Mitglieder des Militärbündnisses, während die Mehrheit der Bevölkerung in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo eine Mitgliedschaft anstrebt. Ungeachtet der Verpflichtung, den Willen der Wähler_innen zu respektieren, besteht die Verantwortung einer Regierung in repräsentativen Demokratien wie Serbien auch darin, für die Interessen der Bürger_innen einzustehen, in diesem Sinne politische Verantwortung zu übernehmen und oft Lösungen vorzuschlagen, die der Mehrheitsmeinung zuwiderlaufen. Daher ist es notwendig, Szenarien zu entwickeln, die den Bürger_innen Serbiens auch unter den gegenwärtigen geopolitischen Bedingungen und immer häufiger auftretenden Konflikten ein sicheres und wohlhabendes Leben bieten können. Die Geschichte liefert ein Beispiel dafür, dass die Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien (SFRJ) ihre ideologischen Differenzen mit der Türkei durch eine Beteiligung am Balkanpakt 1953 überwinden konnte – ein Militärbündnis, das aus dem kommunistischen Jugoslawien und den zwei kapitalistischen NATO-Mitgliedern Türkei und Griechenland bestand. Der Balkanpakt wurde geschlossen, um der zu jenem Zeitpunkt bestehenden Bedrohung durch die Sowjetunion zu widerstehen.

In Anbetracht der derzeitigen Tendenzen in der Welt sowie der Stimmung in der serbischen Bevölkerung hinsichtlich einer NATO-Mitgliedschaft wäre die beste Antwort auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen in der Westbalkanregion eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen allen Westbalkanstaaten, unabhängig davon ob sie NATO-Mitglieder sind oder nicht. Auf diese Weise würde Serbien durch die Zusammenarbeit mit anderen Ländern der Region dem gemeinsamen europäischen Sicherheitsschirm beitreten, ohne selbst der NATO beitreten zu müssen. Gleichzeitig würden die Nachbarländer des westlichen Balkans zusätzliche Garantien für eine friedliche Koexistenz und Zusammenarbeit mit Serbien erhalten.

REGIONALE ZUSAMMENARBEIT: SERBIEN ALS MITTELPUNKT DER REGIONALEN POLITISCHEN UND WIRTSCHAFTLICHEN EINIGUNG

Die Idee der »serbischen Welt« tauchte erstmals um das Jahr 2020 als politischer Begriff auf und zirkulierte bald durch gelegentliche Äußerungen von Regierungsvertreter_innen aus Serbien, der Republika Srpska und einem Teil der politischen Szene in Montenegro. Er ist vergleichbar mit Ausdrücken anderer Nationen und ähnelt am meisten der Idee der »russischen Welt« (*Русский мир*). Die »serbische Welt« umfasst im weitesten Sinne die Idee, den Zusammenhalt des serbischen Volkes in den ehemaligen jugoslawischen Republiken zu stärken, aber auch Stimmen, welche die politische Integration von Gebieten mit serbischer ethnischer Mehrheit (Republika Srpska und Montenegro) in eine föderale Staatengemeinschaft befürworten.

Kritiker_innen, vor allem aus der Region, interpretieren die Idee der serbischen Welt als eine der Gegenwart angepasste Ideologie Großserbiens, also als eine Erneuerung der irredentistischen Bestrebungen des serbischen Staates gegenüber

2 [Nationale Sicherheitsstrategie der Republik Serbien], www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2019/2206-19.pdf; [Verteidigungsstrategie der Republik Serbien], www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2019/2207-19.pdf.

den Ländern der Region. Auch die USA und die EU haben eine äußerst negative Meinung über eine erneute Grenzverschiebung auf dem Balkan und würden diese unter den gegenwärtigen Umständen um jeden Preis verhindern.

Während die Regierung in Belgrad zugunsten guter Beziehungen zur EU und den USA auf direkte öffentliche Forderungen nach einer Vereinigung Serbiens und der Republika Srpska weitgehend verzichtet, rufen politische Vertreter_innen der Serb_innen vom anderen Ufer der Drina häufiger dazu auf. Dass Forderungen nach einer Vereinigung aus der Republika Srpska jedoch eher eine Randmeinung der Politik darstellen, zeigen die Reaktionen selbst serbischer Politiker_innen aus Montenegro, die betonen, dass die Europäische Union der beste Rahmen sei, um alle Serb_innen wieder in einem Staat zu vereinen.

Ungeachtet der politischen Rhetorik scheint die Mehrheit der politischen Klasse in Serbien, der Republika Srpska und Montenegro darüber im Klaren, dass die derzeitigen internationalen Umstände keine weiteren Grenzveränderungen auf dem Balkan zulassen und die Umsetzung solcher politischen Ideen zu neuen Konflikten führen würde.

In dem Bewusstsein, dass die populistische Idee der serbischen Welt nur dazu dient, die tagespolitischen Interessen des gegenwärtigen Regimes zu erfüllen, und langfristig den nationalen Interessen Serbiens in der Region schadet, muss eine neue demokratische Regierung in Serbien diese ohne jedes Zögern und unmissverständlich zurückweisen.

Um sich angemessen für den Schutz der serbischen Minderheit in der Region einzusetzen, muss Serbien zu einem politischen Pfeiler werden, der den Westlichen Balkan durch eine gemeinsame politische Initiative zur vollen EU-Mitgliedschaft führt. Um dieses Ziel zu erreichen, muss Belgrad sein politisches Kapital in den anderen Hauptstädten des Westlichen Balkans stärken, was jedoch nicht dadurch erreicht werden kann, dass politische Ideologien aus dem letzten Jahrhundert in neuer Form wieder befürwortet werden.

Serbien muss als Akteur eine neue Balkan-Initiative ins Leben rufen, den Block der EU-Beitrittskandidaten in der Region stärken und ihn in die Lage versetzen, in Brüssel und anderen europäischen Hauptstädten mit einer Stimme zu sprechen. Es ist unmöglich, Serbien einfach zu umgehen und die europäische Integration der übrigen Region ohne Serbien fortzusetzen. Serbien hat ein politisches und wirtschaftliches Gewicht, ohne das ein stabiles Bosnien und Herzegowina und ein multiethnisches Kosovo unmöglich zu erreichen sein werden und der gesamte Balkan weder friedlich gestaltet noch in die EU integriert werden kann. Eine solche Position erfordert jedoch eine große Verantwortung des Staates, welche auch die Entscheidung impliziert, dass die Forderung einiger serbischer Führer_innen nach politischer Vereinigung auf ethnischer Grundlage nicht im nationalen Interesse Serbiens liegt und neben Montenegro auch von Serbien abgelehnt werden sollte. Die Zukunft, die eine EU-Mitgliedschaft für Serbien darstellt, ist nicht nur eine geopolitische und identitätspolitische Notwendigkeit, sondern auch der beste Rahmen, um alle Serb_innen wieder in einem politischen Raum

zu vereinen. Darüber hinaus wird Serbien als wirtschaftlich stärkstes Land der Region von einer intensiveren wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit im Rahmen des Berliner Prozesses und des Europäischen Binnenmarktes am meisten profitieren.

Ein Wechsel des innenpolitischen Paradigmas, das von den derzeitigen Regimen in Belgrad und Banja Luka vorangetrieben wird, ist der einzige Weg sowie Voraussetzung für die Verwirklichung der nationalen Interessen Serbiens. Wenn Serbien sich nicht auf diese Weise positioniert, wird es alles verlieren und den Rest der Region mit in den politischen und historischen Abgrund ziehen.

BEFREIUNG DER AUSSENPOLITIK SERBIENS³

Das Außenministerium der Republik Serbien ist die wichtigste Institution für die Umsetzung der serbischen Außenpolitik und eine der am wenigsten reformierten Institutionen seit der Revolution vom 5. Oktober 2000. Unter dem Druck schwerwiegender staatlicher und außenpolitischer Herausforderungen und den Versuchungen des Klientelismus haben mehrere Führungsgenerationen des Ministeriums die institutionelle Konsolidierung und die Anpassung des diplomatischen Korps an die Bedürfnisse des 21. Jahrhunderts nicht angemessen in Angriff genommen. Ein weiteres Hindernis für die Modernisierung der Außenpolitik stellt zudem das »Leben im alten Glanz« der SFRJ dar, also die unrealistische Vorstellung von Serbiens Platz und Rolle in der modernen Welt. Mechanismen der demokratischen Kontrolle im Bereich der Außenpolitik werden umgangen oder wurden lediglich der Form halber eingeführt; die seltenen öffentlichen und parlamentarischen Debatten sind gewöhnlich nur ein Propagandaspektakel.

Seit 2012 wurde die serbische Außenpolitik schrittweise vollständig privatisiert und in den Dienst des herrschenden Regimes gestellt. Ziel ist es, internationale Partnerschaften zu fördern, welche die Etablierung der absoluten Macht und den allmählichen Abbau des demokratischen Systems mit dem geringstmöglichen externen Druck und den wenigsten internationalen Konsequenzen für das Regime ermöglichen. Die bestehenden Regelungen und institutionellen Mechanismen folgen zwar weitgehend international anerkannten Standards, aber in der Praxis besteht eine vollständige Befreiung von verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Zwängen. Die Entscheidungsbefugnis in außenpolitischen Fragen wird vollständig von der allgemeinen Situation im Land bestimmt, wo der Präsident und ein enger Kreis von Mitarbeiter_innen oft außerhalb der institutionellen Mechanismen alle wichtigen außenpolitischen Entscheidungen trifft.

Das geltende Gesetz über auswärtige Angelegenheiten legt eindeutig fest, dass die Außenpolitik von der Regierung der

3 Dieser Abschnitt beruht in Teilen auf der kommenden Veröffentlichung: Petrović, Predrag / Pejić Nikić, Jelena (Hrsg.) (2024): *Wie kann der gefangene Sicherheitssektor in Serbien befreit werden?*, Belgrader Zentrum für Sicherheitspolitik.

Republik Serbien bestimmt (Artikel 2) und vom Außenministerium und anderen staatlichen Verwaltungsorganen innerhalb des festgelegten Rahmens umgesetzt wird. Der Präsident hat die Aufgabe, das Land im Ausland zu vertreten (Artikel 5) und auf Vorschlag der Regierung offiziell ständige Missionsleiter_innen zu ernennen und zu entlassen (Artikel 15). Diese Befugnisse des Präsidenten ergeben sich aus Artikel 112 der Verfassung der Republik Serbien, der keineswegs Raum für eine umfassende Auslegung der Befugnisse des Präsidenten lässt.

Gegenwärtig plant die serbische Regierung ein neues Gesetz über auswärtige Angelegenheiten, das nach dem vorliegenden Entwurf die derzeitige Praxis der Aneignung außenpolitischer Befugnisse durch den Präsidenten unter dem Deckmantel der besseren Koordinierung zwischen den Institutionen und der Professionalisierung des Ministeriums legalisieren würde. Der neue Gesetzesentwurf⁴ räumt dem Präsidenten weitaus umfassendere Befugnisse ein, die weit über die dem Präsidenten durch die Verfassung übertragenen Aufgaben hinausgehen. Nach diesem Entwurf ist eine institutionelle Lösung vorgesehen, wonach der Außenminister verpflichtet ist, den Präsidenten direkt über seine Handlungen zu unterrichten, und die Regierung den Präsidenten konsultieren muss, bevor sie über den Vorschlag des Ministers zur Ernennung oder Entlassung von diplomatischen Vertreter_innen im Ausland entscheidet.

Der intransparente Entscheidungsprozess lässt Spielraum für die Umsetzung von Partikularinteressen der herrschenden Elite. Dies ist vor allem auf das Fehlen einer ausformulierten außenpolitischen Strategie zurückzuführen, die oft mit Effizienz gegenüber bürokratischer Trägheit begründet wird, d. h. mit einem angeblichen Erfolg des personalisierten Entscheidungsmodells, bei dem der Präsident der Republik alle wichtigen außenpolitischen Entscheidungen trifft. So sahen die Außenminister ihren Ermessensspielraum bei der Personalauswahl in der Vergangenheit eher als Regel, wodurch der Einfluss der Expert_innen innerhalb des Außenministeriums eingeschränkt wurde.

Die Hauptaufgabe muss daher darin bestehen, die Außenpolitik so weit wie möglich zu entpolitisieren und zu professionalisieren, sodass sie nicht zur Durchsetzung von Partikularinteressen der Regierung missbraucht werden kann. Zu den wichtigsten Voraussetzungen für eine unabhängige Außenpolitik im Sinne definierter strategischer Staatsziele gehören eine strengere verfassungsrechtliche und gesetzliche Einschränkung der Kompetenzen der Institutionen, welche die Außenpolitik gestalten und steuern, die Verabschiedung strategischer Dokumente zur Außenpolitik, die Transparenz der außenpolitischen Entscheidungsfindung unter Einbeziehung von Vertreter_innen der breiten Fachöffentlichkeit sowie eine klare Formulierung des Auswahlverfahrens für Diplomat_innen und Mitarbeiter_innen des Außenministeriums. Obwohl eine Verabschiedung 2023 erörtert wurde, hat Ser-

bien bis heute keine außenpolitische Strategie beschlossen. Die wichtigsten Prioritäten und Ziele der Außenpolitik werden stattdessen indirekt in der nationalen Sicherheitsstrategie formuliert. Die Verabschiedung einer außenpolitischen Strategie Serbiens wäre eine Gelegenheit, eine institutionelle Barriere gegen die willkürliche Umsetzung der Außenpolitik zu errichten, die sich auf die Erfüllung der Partikularinteressen des Regimes beschränkt. Die Verabschiedung eines umfassenden Strategiedokuments, das die außenpolitische Doktrin des Landes langfristig regelt, erfordert jedoch einen systematischen und transparenten Prozess, was gegenwärtig nicht der Fall ist. Dazu sollten in erster Linie Vertreter_innen des Außenministeriums und anderer staatlicher Stellen, in deren Zuständigkeitsbereich wichtige außenpolitische Fragen fallen, alle Fraktionen der Nationalversammlung, Vertreter_innen der Wissenschaft, unabhängige Forschungszentren, aber auch die breite Fachöffentlichkeit gehören. Vertreter_innen der Wissenschaft und unabhängiger Forschungszentren, die seit Jahren die Verabschiedung einer außenpolitischen Strategie fordern, haben in der Vergangenheit eine Reihe von Konzepten und detaillierten Vorschlägen für die außenpolitische Strategie vorgelegt, die es ebenfalls zu berücksichtigen gilt.

Mehr Transparenz im Entscheidungsprozess ist einer der wichtigsten Kontrollmechanismen, um sicherzustellen, dass die Außenpolitik im Einklang mit den nationalen Interessen steht. Artikel 29 des Gesetzes über auswärtige Angelegenheiten verpflichtet das Außenministerium, die Nationalversammlung durch Übermittlung von Informationen über die wichtigsten außenpolitischen Aktivitäten zu informieren, wobei ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass der Minister dem zuständigen Ausschuss der Nationalversammlung mindestens zweimal im Jahr einen Bericht über die Arbeit des Außenministeriums vorzulegen hat. Fast derselbe Wortlaut wurde in Artikel 7 des Gesetzesentwurfs über auswärtige Angelegenheiten übernommen. Da die Beratungen in den parlamentarischen Ausschüssen in der Regel nicht die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit erhalten, wäre es wünschenswert, im Interesse einer größeren Transparenz zusätzliche Mechanismen der parlamentarischen Kontrolle einzuführen, beispielsweise die Verpflichtung des Ministers, einmal im Jahr in einer Sondersitzung der Nationalversammlung einen Jahresbericht über die Ergebnisse der außenpolitischen Tätigkeit vorzulegen, zu dem die Abgeordneten Stellung nehmen können, sowie eine Darstellung der Pläne und Ziele für das kommende Jahr.

Um eine Beteiligung der breiten Fachöffentlichkeit an der Gestaltung der Außenpolitik zu institutionalisieren, wäre es wünschenswert, ein ständiges Beratungsgremium für auswärtige Angelegenheiten beim Außenministerium einzurichten, wie es in Artikel 6 des Gesetzes über auswärtige Angelegenheiten vorgesehen ist. Die Mitglieder des Beratungsgremiums wären Vertreter_innen der akademischen Gemeinschaft und Expert_innen, die sich auf außenpolitisch relevante Themen konzentrieren. Die Vertiefung der Beziehungen zu Thinktanks, sowohl zu denen des Außenministeriums als auch zu NGOs, würde den politischen Entscheidungsträger_innen Zugang zu einem breiteren Spekt-

4 [Entwurf eines Gesetz über auswärtige Angelegenheiten], <https://www.mfa.gov.rs/sites/default/files/dokuments/2021/10/Nacrt%20zakona%20o%20%20spoljnim%20%20poslovima.pdf>

rum von Perspektiven verschaffen und zu besseren politischen Vorschlägen beitragen.

Eines der sichtbarsten Probleme, mit denen die serbische Diplomatie seit Jahren zu kämpfen hat, ist die Politisierung der Personalauswahl für den diplomatischen Dienst im Ausland, bei der politischer Klientelismus und Nepotismus in der Regel Vorrang vor leistungsorientierten Kriterien haben. Der große Einkommensunterschied zwischen der Arbeit im Ministerium in Belgrad und in den diplomatischen Vertretungen im Ausland führt dazu, dass die Arbeit im Ministerium als Strafe empfunden wird, während es bei der Entsendung von Personal ins Ausland aufgrund von Klientelismus nicht möglich ist, ein leistungsorientiertes Auswahlprinzip durchzusetzen. Aus diesem Grund muss jede Reform des Ministeriums eine Rationalisierung bezüglich des Personals, aber auch eine Erhöhung des Einkommens der im Land verbleibenden Diplomaten_innen beinhalten. Die gegenwärtige Politisierung und Privatisierung der Personalpolitik schaffen loyales Personal und vervollständigen die horizontale Verwaltung, durch welche die Regierung die vollständige Kontrolle über den diplomatischen Dienst erlangt. Um diese Praxis umzukehren, müssen klare Kriterien aufgestellt und institutionelle Bedingungen für die Professionalisierung des diplomatischen Systems geschaffen werden.

Es existieren mehrere Modelle, mit denen die Professionalisierung des diplomatischen Korps umgesetzt werden könnte. Eine Idee wäre der Übergang zu einer Profession, die durch langfristige Arbeit im System aufgebaut wird. Der Vorteil dieses Modells wäre die Erfahrung und das Fachwissen der Mitarbeiter_innen, die das institutionelle Gedächtnis des Systems nutzen und langfristig aufbauen würden; der Nachteil wäre jedoch die Institutionalisierung, bei der man über Jahrzehnte angesammeltes politisches Personal über Nacht zu Profis erklären würde. Eine andere Möglichkeit wäre die öffentliche Ausschreibung von Stellen im diplomatischen Dienst nach hohen und vorher festgelegten Kriterien für die Auswahl der Kandidat_innen. Solche öffentlichen Auswahlverfahren werden bereits für die Besetzung von Planstellen, Ausbildungs- und Führungspositionen durchgeführt, aber nicht von einem unabhängigen und fachkundigen Personalausschuss, sondern von einem vom Minister ernannten Auswahlgremium – hier hat das politische und klientelistische Prinzip nach wie vor Vorrang vor der Leistungsorientierung. Neue rechtliche Lösungen müssten die Kriterien für die Mitgliedschaft im Personalausschuss genau festlegen. Der Grundsatz der Transparenz würde es zudem erforderlich machen, dass der Minister dem Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten der Nationalversammlung die Auswahl neuer Mitarbeiter_innen regelmäßig erläutert. Dieses Modell würde die Auswahl aus einem größeren Pool qualifizierter Kandidat_innen ermöglichen und angesichts des Anteils der politisch ernannten Mitarbeiter_innen im System besonders in der Anfangsphase der Professionalisierung dienen.

2

DIE KOSOVO-FRAGE**IST DIE NORMALISIERUNG DER BEZIEHUNGEN ZUM KOSOVO
DIE ZENTRALE FRAGE DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION FÜR SERBIEN?**

Nikola Burazer

ZUSAMMENFASSUNG

Die Kosovo-Frage gehört zu den zentralen Fragen der serbischen Politik und hat wesentliche Auswirkungen auch auf andere Bereiche wie Außenpolitik, europäische Integration oder sogar den Zustand der Demokratie. Für viele serbische Bürger_innen ist der Kosovo mitunter eine sehr emotionale Frage. Allerdings ist die serbische Öffentlichkeit nicht hinreichend über Ziele und Verlauf des Dialogs über die Normalisierung der Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo im Bilde, sodass dieses Thema den Gegenstand zahlreicher Propagandamanipulationen bildet. Die serbische Regierung überwacht über die von ihr kontrollierten Medien die wesentlichen Narrative über den Kosovo und manipuliert damit die nationale Stimmung. Den oppositionellen politischen Akteuren oder unabhängigen Expert_innen bleibt daher nur ein sehr begrenzter Raum für alternative politische Ansätze. Anstatt von einer nüchternen Analyse der realen Interessen Serbiens bzw. der serbischen Gemeinschaft im Kosovo auszugehen, wird die Kosovo-Politik in Belgrad instrumentalisiert, um den Fortbestand der aktuellen Regierung zu sichern.

Der Dialog über eine Normalisierung der Beziehungen steckt gegenwärtig in einer Krise, zumal beide Seiten kein Interesse an einer allumfassenden Normalisierung haben: So stellt sich auch die Regierung in Prishtina gegen das Konzept eines multiethnischen Kosovo, wo zudem ein nationalistischer Diskurs dominiert, der Kompromisse und Vertrauensbildung zwischen den Gemeinschaften maßgeblich erschwert. So bietet die serbische Kosovo-Politik aktuell keine wirklichen Alternativen, insbesondere wenn man wesentliche Fragen wie die Beteiligung am Dialogprozess oder den grundsätzlichen Standpunkt über die Nichtanerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo bedenkt. Dennoch könnte eine veränderte Formulierung dieser Politik, eine verbesserte Kommunikation mit den serbischen Bürger_innen über den Dialog sowie die Abkehr von nationalistischen Modellen nicht nur einem Erfolg des Dialogs an sich dienen, sondern auch der Verteidigung von wesentlichen nationalen Interessen. Serbien sollte seine Kosovo-Politik anhand seiner nationalen Interessen gestalten, wobei sowohl die Position der serbischen Gemeinschaft im Kosovo, das internationale Umfeld als auch das strategische Ziel des EU-Beitritts zu beachten wären. Eine Demokratisierung und prowestliche Ausrichtung Serbiens würde dessen Verhandlungsposition stärken und einen wichtigen Beitrag zur Normalisierung der Beziehungen zum Kosovo sowie zu Frieden und Stabilität in der Region leisten.

EINLEITUNG

Die Kosovo-Frage ist für viele serbische Bürger_innen eine wichtige symbolische Frage, die fest mit der nationalen Identität verknüpft ist. Gleichzeitig steht diese Frage häufig im Zentrum von Manipulationen, Propagandaaktivitäten oder Desinformationskampagnen. Die Einstellung der serbischen Bürger_innen und deren Wahrnehmung des Serbien-Kosovo-Dialogs stehen in einem deutlichen Widerspruch zu den erwartbaren Ergebnissen dieses Dialogs und den von der Regierung dabei ergriffenen Maßnahmen. Insofern bildet die Propaganda ein nützliches Instrument, um ein Aufeinandertreffen dieser unterschiedlichen Realitäten zu vermeiden.

Laut Erhebungen des Belgrader Zentrums für Sicherheitspolitik aus dem Jahr 2020 erklärten 50 Prozent der serbischen Bürger_innen, dass sie nicht wüssten, was die Ziele des Dialogs mit Prishtina seien. Die zweithäufigste Antwort lautete, dass der Kosovo ein Teil Serbiens bleiben solle – was auch die Regierung öffentlich als Ziel ihres Handelns darstellt.⁵ Dieser Standpunkt entspricht jedoch nicht der Realität, zumal das wesentliche Ziel einer Normalisierung der Beziehungen zum Kosovo darin liegt, sowohl Serbien als auch dem Kosovo zu ermöglichen, jeweils unabhängig voneinander Mitglied der Europäischen Union zu werden.

Dank der Kontrolle über eine Vielzahl von Medien hat die serbische Regierung die Möglichkeit, die öffentlichen Diskurse über den Kosovo beinahe vollständig nach ihren Wünschen zu gestalten. Die Sichtweise der Regierung wird dabei nahezu ohne Vorbehalte von der Öffentlichkeit übernommen. Je nach Interessenlage kann die Kosovo-Frage mal zu entscheidender nationaler Bedeutung hochstilisiert werden, um Spannungen zu erzeugen, oder lediglich zu einer technischen Frage, derentwegen man sich nicht aufregen sollte. Zudem kann die Regierung ihre politischen Widersacher des nationalen Verrats bezichtigen, obwohl sie in ihren Zuständigkeiten gegenüber Prishtina selbst viel weiter gegangen ist, als jene jemals dazu bereit gewesen wären.

Die Opposition in Serbien befindet sich hinsichtlich der Kosovo-Frage daher in einer sehr undankbaren Position: Unterstützt sie die Schritte der Regierung, wird sie des nationalen Verrats bezichtigt, würde sie die Unabhängigkeit des Kosovo erwägen, würde sie ein Debakel erleben. Würde sie hingegen einen härteren Standpunkt als die Regierung einnehmen und diese beschuldigen, die nationalen Interessen zu verraten, könnte sich die Regierung vor ihren westlichen Partnern als wesentlich wünschenswerterer Partner präsentieren und

5 »Kosovo – šta građani znaju, misle i osećaju?« [»Kosovo – was die Bürger wissen, denken und fühlen«], Belgrader Zentrum für Sicherheitspolitik, November 2020, <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/11/kos-srb-SRB-f.pdf>

größere internationale Unterstützung erlangen. Aus diesem Grund wird das Kosovo-Thema von der proeuropäischen Opposition in der Regel vermieden.

Dessen ungeachtet sollte die proeuropäische Opposition in Serbien Standpunkte über die Normalisierung der Beziehungen zum Kosovo formulieren. Das Fehlen einer eindeutigen Politik mag sie zwar vor einem unmittelbaren Schaden bewahren, langfristig unterminiert dies jedoch das Bild einer glaubwürdigen politischen Opposition, welche Antworten auf die entscheidenden Fragen der serbischen Politik formuliert. Die Opposition mag zwar nicht in der Lage sein, konkrete Vorschläge vorzulegen, sollte aber unbedingt einen eigenen Ansatz formulieren.

DER EINFLUSS DER KOSOVO-FRAGE AUF ANDERE POLITIKFELDER

Die Kosovo-Frage stellt in einer vergleichenden Perspektive eine große Herausforderung dar. Streitigkeiten über den Status einer Region, wie jene zwischen Belgrad und Prishtina, dauern im Regelfall Jahrzehnte und finden sehr häufig keine abschließende Lösung. Eine Lösung des Konflikts zwischen Israel und Palästina ist nicht in Sicht, Zypern ist bis heute eine gespaltene Insel, weltweit gibt es Staaten, die nicht anerkannt wurden und sich in einem eingefrorenen Konflikt befinden. Selbst die Lösung von scheinbar abgeschlossenen Konflikten ist oft entweder die Folge deutlicher Siege einer Seite oder von erzwungenen Kompromissen, die keine definitive Lösung verheißen, wie im Fall von Nordirland. Im Falle Serbiens stellt sich die Lage etwas anders dar. Im Unterschied zu Zypern, das der Europäischen Union beitreten konnte, ohne die Kontrolle über beinahe die Hälfte des eigenen Staatsgebiets zu besitzen, oder zu Großbritannien und der Republik Irland, die trotz des Konflikts um Nordirland beide Mitgliedstaaten der Europäischen Union werden konnten, muss Serbien seinen Konflikt mit dem Kosovo lösen, um seine europäische Perspektive zu sichern. Und genau das ist die Folge des zweiten großen Unterschieds: Fast alle europäischen Länder, darin inbegriffen 22 von 27 EU-Staaten sowie fünf von sieben Nachbarstaaten Serbiens, erkennen das Kosovo als unabhängigen Staat an.⁶

Diesem Umstand ist es zu verdanken, dass die Kosovo-Frage nicht nur direkt mit dem serbischen EU-Beitrittsprozess verbunden ist, sondern auch direkte Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen mit anderen Staaten hat sowie auf die Sicherheit und Stabilität in der Region. Aus diesem Grund

6 Insgesamt 22 von 27 EU-Mitgliedstaaten und 28 von 32 NATO-Mitgliedsländern erkennen die Unabhängigkeit des Kosovo an. Spanien, die Slowakei, Rumänien, Griechenland und Zypern erkennen die Unabhängigkeit des Kosovo nicht an, wobei Zypern zwar EU-Mitglied, jedoch kein NATO-Mitglied ist. Unter den serbischen Nachbarländern erkennen lediglich Bosnien-Herzegowina und Rumänien den Kosovo nicht an, während er von Ungarn, Bulgarien, Nordmazedonien, Albanien, Montenegro und Kroatien anerkannt wird. Was die übrigen europäischen Länder anbelangt, einige Mikrostaaten ausgeschlossen, wird die Unabhängigkeit des Kosovo von Island, Norwegen und der Schweiz anerkannt, wohingegen sie von Russland, Belarus, der Ukraine, Moldau, Georgien, Aserbaidschan und Armenien nicht anerkannt wird.

verschmilzt die Kosovo-Frage auch insgesamt mit der Außenpolitik Serbiens.

Der Einfluss auf die Innenpolitik ist ebenfalls enorm: Einerseits kann das Kosovo-Thema zu außerordentlich gefühlsbehafteten Reaktionen bei den Bürger_innen führen, andererseits ist auch die internationale Gemeinschaft stark an der Frage interessiert, was Belgrad für eine Kosovo-Politik betreibt. Die Behauptung wäre nicht übertrieben, dass die Kosovo-Frage bereits das politische Schicksal so mancher Spitzenpolitiker in Serbien entschieden hat.⁷

PATT-SITUATION UND VERMITTLUNG DER EUROPÄISCHEN UNION

Nach den NATO-Luftangriffen gegen Jugoslawien und der Unterzeichnung des Abkommens von Kumanovo im Juni 1999 wurde der Kosovo aufgrund der Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrates unter die Verwaltung der Vereinten Nationen (UNMIK) gestellt, während die für die Sicherheit zuständige KFOR unter dem Kommando der NATO steht.⁸ Die besagte Resolution sah vor, dass der endgültige Status des Kosovo durch nachfolgende Verhandlungen bestimmt werden sollte.

Mit der Zeit wurde immer deutlicher, dass die westlichen Länder die Unabhängigkeit des Kosovo befürworteten. Verhandlungen über den Status in Wien auf Basis eines Vorschlags des ehemaligen finnischen Ministerpräsidenten Martti Ahtisaari («Ahtisaari-Plan», offiziell *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*), wonach der Kosovo als unabhängiger multiethnischer Staat mit weitreichenden Rechten für die serbische Gemeinschaft etabliert werden sollte, führten zu keiner Einigung. Der Kosovo hat jedoch anschließend die meisten Bestimmungen aus dem Ahtisaari-Plan in seine Verfassung übernommen.

Am 17. Februar 2008 rief der Kosovo einseitig seine Unabhängigkeit aus, die im Anschluss von fast allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der NATO sowie den meisten Ländern des Westlichen Balkans, außer Serbien und Bosnien-Herzegowina, anerkannt wurde. Serbien hat seine Entscheidung bis heute nicht geändert, ebenso wenig wie die fünf EU-Mitgliedsstaaten, von denen die Unabhängigkeit des Kosovo bis heute nicht anerkannt wird.

7 Slobodan Milošević ist ursprünglich unter Ausnutzung des serbischen Nationalismus über die Kosovo-Frage an die Macht gekommen und wurde nach dem Kosovo-Krieg und den NATO-Lufteinsätzen 1999 gestürzt. Vojislav Koštunica wurde 2008 nach seiner heftigen Reaktion bezüglich der Verkündung der Unabhängigkeit des Kosovo politisch marginalisiert, nachdem der Druck des Westens zur Bildung einer Regierungskoalition zwischen der Demokratischen Partei und der Sozialistischen Partei Serbiens geführt hatte. Die fehlende Bereitschaft, auf die Forderungen Deutschlands einzugehen, führte zu einer Schwächung der westlichen Unterstützung für Boris Tadić und zur Legitimierung der Serbischen Fortschrittspartei als konstruktivem Partner. Letztendlich war die Unterstützung des Vučić-Regimes durch den Westen in hohem Maße durch dessen Bereitschaft bedingt, die Beziehungen zum Kosovo zu normalisieren.

8 Die NATO beruft sich auch heute noch auf Resolution 1244, wenn es um die Rechtsgrundlage für KFOR sowie den Auftrag zur Wahrung der Sicherheit im Kosovo geht.

Dies hat zu einer Patt-Situation geführt, in der weder der Kosovo die Anerkennung aller relevanten Staaten erhalten noch Serbien mit diplomatischem Druck und rechtlichen Mechanismen eine Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo verhindern konnte. Die Stellungnahme des Internationalen Gerichtshofs im Juli 2010 zur Frage, ob die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo rechtens sei, war weitgehend neutral, hielt aber fest, dass die Ausrufung der Unabhängigkeit des Kosovo nicht im Widerspruch zum Völkerrecht stehe.

In dieser Situation schaltete sich die EU in die Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo ein, die durch Resolution 64/298 der UN-Generalversammlung, die gemeinsam von Serbien und der Europäischen Union vorgeschlagen wurde, aufgefordert wird, im Dialog zwischen den beiden Seiten zu vermitteln, um »die Zusammenarbeit zu fördern, auf dem Weg zur Europäischen Union voranzuschreiten und die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern«.⁹

Damit begann der Dialog zwischen Belgrad und Prishtina unter Vermittlung der Europäischen Union, welcher seit März 2011 bis heute andauert.

DER KOSOVO UND DIE EUROPÄISCHE INTEGRATION SERBIENS

Der Prozess der europäischen Integration stand von Anfang an, spätestens aber seit den Verhandlungen über das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) in direktem Zusammenhang mit den Beziehungen Serbiens zum Kosovo. Man könnte sogar behaupten, dass Serbien beinahe alle wichtigen Schritte der europäischen Integration erreicht hat, nachdem wichtige Abkommen mit dem Kosovo zustande gekommen waren: den Status eines Beitrittskandidaten erhielt es 2012, nach der wichtigen Vereinbarung über die regionale Kooperation; grünes Licht für die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen wurde im Juni 2013 gegeben, nach dem im April 2013 vereinbarten Brüsseler Abkommen; und schließlich wurde Ende 2015 das erste Beitrittskapitel eröffnet, nachdem im August desselben Jahres vier wichtige Abkommen geschlossen worden waren. Es ist offensichtlich, dass die Normalisierung der Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo für die Europäische Union von großer Bedeutung und unmittelbar mit der europäischen Integration Serbiens verbunden ist.

Dabei bestimmen zwei Umstände die Natur dieser Beziehungen: Einerseits erkennt die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten den Kosovo als unabhängigen Staat an und erwartet daher auch von Serbien, diese Realität zu akzeptieren, um EU-Mitglied werden zu können. Andererseits erkennen nicht alle EU-Mitgliedsländer die Unabhängigkeit des Kosovo an, so dass die EU dies nicht offiziell von Serbien verlangen kann. Ein Kompromiss wäre eine Normalisierung der Beziehungen, die Serbien und dem Kosovo eine europäische Perspektive ermöglicht, aber nicht unbedingt eine gegenseitige Anerkennung nötig machen würde.

Würden alle EU-Mitgliedsländer den Kosovo anerkennen, könnte man erwarten, dass die EU von Serbien die Anerkennung sowie die Nichteinmischung in dessen innere Angelegenheiten fordern würde. Würde hingegen kein EU-Mitgliedsländer die Unabhängigkeit des Kosovo anerkennen, könnte Serbien der EU auch ohne eine Lösung dieser Frage beitreten, wie dies im Fall von Zypern der Fall gewesen ist. In beiden Fällen gäbe es keinen Dialog über eine Normalisierung, wie es ihn heute gibt.

Der Dialog zwischen Belgrad und Prishtina wurde am Anfang in Form eines sogenannten technischen Dialogs geführt. So wurden eingangs politisch weniger empfindliche Themen behandelt, wie Fragen des Katasters, der Standesbücher, der administrativen Übergänge, aber auch der regionalen Vertretung des Kosovo, wodurch dieses das berühmte Sternchen¹⁰ bekam. Nach dem Regierungswechsel in Serbien 2012 erreichte der Dialog eine neue politische Ebene, auf der die beiden Regierungschefs Ivica Dačić und Hashim Thaçi zu den Hauptunterhändlern wurden. Den Gegenstand der Gespräche bildeten nun essenzielle Fragen zur Erschaffung eines einheitlichen rechtspolitischen Systems im Kosovo und zur Stellung der serbischen Gemeinschaft.

Das entscheidende Abkommen über den gesamten Dialog zwischen Belgrad und Prishtina war das Erste Grundlagenabkommen, mit dem eine Normalisierung der Beziehungen geregelt wird, besser bekannt als Brüsseler Abkommen. Am 19. April 2013 wurde durch die Unterzeichnung dieses Abkommens, welches lediglich 15 Punkte umfasst, ein Rahmen für die Normalisierung der Beziehungen geschaffen. Einerseits wurde die Integration der Polizei und der Justiz in das kosovarische System sowie die Abhaltung von Kommunalwahlen in serbischen Gemeinden nach kosovarischen Gesetzen vereinbart; andererseits sollte ein Gemeindebund mit serbischer Mehrheitsbevölkerung geschaffen werden, welcher der serbischen Gemeinschaft im Kosovo eine Autonomie bieten würde, welche die Gemeindeebene übersteigt. Im Wesentlichen bedeutete dies, dass Serbien seine parallelen Strukturen im Norden des Kosovo aufheben würde und die Kosovo-Serb_innen im Gegenzug eine entsprechende Autonomie bekommen sowie ihre Beziehungen zu Serbien legalisieren könnten. Das Brüsseler Abkommen sah unter Punkt 14 zudem vor, dass keine Seite den »Fortschritt der anderen Seite auf deren Weg hin zur Europäischen Union« behindern werde.¹¹

Nach dem Abschluss des Brüsseler Abkommens erhielt Serbien im Juni 2013 ein Datum für die Eröffnung der Verhandlungen über den EU-Beitritt, die schließlich im Januar 2014 aufgenommen wurden. In dem Verhandlungsrahmen für Serbien, den die EU unmittelbar davor beschlossen hatte, werden das europäische Einigungsverfahren und der Dialog zwischen Belgrad und Prishtina formal in einen Zusammen-

9 Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen 64/298, September 2010, <https://www.un.org/depts/german/gv-64/band3/ar64298.pdf>

10 Das Sternchen am Namen Kosovo verweist in der Regel auf eine Fußnote, in der darauf hingewiesen wird, dass mit der Verwendung des Namens keine Anerkennung der Unabhängigkeit verbunden ist.

11 Erstes Grundlagenabkommen, mit dem die Normalisierung der Beziehungen geregelt wird, April 2013, <https://www.kim.gov.rs/p03.php>.

hang gebracht. Die Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo werden darin als »Prozess« definiert, welcher gewährleistet, »dass beide ihren jeweiligen Weg nach Europa gehen können – wobei vermieden wird, dass einer den anderen bei diesen Bemühungen blockieren kann –, und sollte schrittweise zur umfassenden Normalisierung der Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo in Form eines rechtlich verbindlichen Abkommens bis zum Abschluss der Beitrittsverhandlungen Serbiens führen, mit der Aussicht darauf, dass beide in vollem Umfang ihre Rechte wahrnehmen und ihre Pflichten erfüllen können.«¹²

Kapitel 35 wurde im Dezember 2015 als eines der ersten zwei Kapitel der Beitrittsverhandlungen mit Serbien eröffnet. Durch eine gemeinsame Stellungnahme der EU werden die Pflichten Serbiens zu diesem Kapitel hinsichtlich des Dialogs mit dem Kosovo konkreter definiert. Unter Kapitel 35 soll die Umsetzung von Vereinbarungen aus früheren Dialogphasen, aber auch die Fortschritte zur Erreichung eines allgemeinen Abkommens über die Normalisierung der Beziehungen überwacht werden. In diesem Dokument wird von Serbien erwartet, »sich für den Abschluss weiterer Vereinbarungen einzusetzen und die Normalisierung in gutem Glauben voranzutreiben, um schrittweise zu einer umfassenden Normalisierung der Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo im Einklang mit dem Verhandlungsrahmen zu gelangen«¹³.

DIALOG GERÄT IN EINE IMMER TIEFERE KRISE

Der Dialog sollte in den darauffolgenden Jahren jedoch keine wesentlichen Fortschritte erzielen. Durch Urteil des kosovarischen Verfassungsgerichts vom Dezember 2015 wurde festgestellt, dass die Einrichtung eines Gemeindeverbands mit serbischer Mehrheitsbevölkerung zwar eine Pflicht des Kosovo darstelle, diverse Bestimmungen des Abkommens über diesen Verbund aus dem Jahr 2015 jedoch verfassungswidrig seien. In den darauffolgenden Jahren verschlechterten sich die Beziehungen zwischen Belgrad und Prishtina weiter. Nachdem die Staatspräsidenten Vučić und Thaçi 2018 einen Vorschlag über eine Grenzverschiebung vorgelegt hatten, führte eine Regierungsentscheidung unter dem kosovarischen Ministerpräsidenten Ramush Haradinaj, Zölle von 100 Prozent auf Waren aus Serbien einzuführen, für längere Zeit zu einem Stillstand des Dialogs.

Nachdem Albin Kurti 2021 im Kosovo an die Macht kam, gerieten die Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo in eine noch tiefere Krise. Kurti hatte seine politische Karriere

de facto auf einer Ablehnung von Kompromissen mit Serbien aufgebaut, was auch den Ahtisaari-Plan einbezog, wonach der Kosovo als multiethnischer Staat angedacht war. Indem er Kompromisse im Dialog ausschlug, brachte Kurti den Kosovo auch mit seinen internationalen Partnern in einen Konflikt, was am Ende in Sanktionen gegen die Kosovo-Regierung mündete.

Im Bestreben, den Dialog vom toten Punkt wegzubewegen und beide Seiten vor dem Hintergrund des Ukraine-Krieges dazu zu bringen, einem Normalisierungsabkommen näherzukommen, unterbreiteten Frankreich und Deutschland 2022 einen eigenen Vorschlag für ein Abkommen zwischen Serbien und dem Kosovo, den sogenannten »französisch-deutschen Plan«, der später die Unterstützung sämtlicher EU-Mitgliedsländer fand und als »europäischer Plan« auf den Tisch gelegt wurde. Dieser Vorschlag wurde später fast unverändert in das »Abkommen über den Weg zur Normalisierung der Beziehungen zwischen dem Kosovo und Serbien« umgewandelt, das im Februar 2023 in Brüssel geschlossen werden konnte,¹⁴ wohingegen dessen Anhang über die Umsetzung im März in Ohrid beschlossen wurde.¹⁵ Darum werden diese Dokumente zusammen oft als Brüssel- und Ohrid-Abkommen oder nur als Ohrid-Abkommen bezeichnet.

Das Brüssel- und Ohrid-Abkommen stellt kein Abkommen im eigentlichen Sinne dar, zumal es auf Bestreben der serbischen Seite nicht unterschrieben wurde. Dennoch verließen hohe Vertreter_innen der EU die Besprechung mit der Auffassung, dass eine Vereinbarung erreicht worden sei. Der serbische Präsident verkündete zwar öffentlich rote Linien bzw. die Nichtannahme von Teilen dieses Abkommens, dennoch gilt dessen vollständige Umsetzung für Serbien als Verpflichtung im Rahmen seiner europäischen Integration.

Zu den Verpflichtungen gehören für beide Seiten auch die Umsetzung sämtlicher Abkommen aus früheren Dialogphasen, die Verpflichtung des Kosovo, eine Selbstverwaltung für die serbische Minderheit zu gewährleisten, aber auch die Verpflichtung Serbiens, sich nicht gegen die Mitgliedschaft des Kosovo in internationalen Organisationen zu stellen. Seiner Form nach glich dieses Abkommen dem Grundlagenvertrag zwischen den beiden deutschen Staaten aus dem Jahr 1972, mit dem die Beziehungen zwischen BRD und DDR geregelt und de facto eine gegenseitige Anerkennung erzielt wurde, die dazu führte, dass beide in den Vereinten Nationen vertreten waren.

Das Brüssel- und Ohrid-Abkommen bzw. das Abkommen über den Weg zur Normalisierung und dessen Anhang stellen kein endgültiges Abkommen über eine allumfassende

12 Erklärung der EU zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen, 21. Januar 2014, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD%201%202014%20INIT/DE/pdf> [Übersetzung unter https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf].

13 European Union Common Position, Chapter 35: Other issues, Item 1: Normalization of relations between Serbia and Kosovo, November 2015, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD-12-2015-INIT/en/pdf> [Übersetzung unter https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg35_zajednicka_pozicija_eu.pdf].

14 Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia, Februar 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en

15 Belgrade-Pristina Dialogue: Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia, März 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-implementation-annex-agreement-path-normalisation-relations-between_en

Normalisierung der Beziehungen dar, wie es im Verhandlungsrahmen angekündigt worden war. Vielmehr wird darin festgehalten, dass die Verhandlungen mit dem Ziel fortzusetzen seien, ein solches Abkommen zu erreichen. Dennoch ist festzuhalten, dass sämtliche Bestimmungen aus diesem Abkommen eindeutig auf das formale Ziel des Dialogs hinführen, nämlich de facto auf eine gegenseitige Anerkennung zwischen Serbien und dem Kosovo.

Nach diesem Abkommen und der öffentlichen Ablehnung Serbiens bezüglich des Punktes, der sich auf die Mitgliedschaft des Kosovo in internationalen Organisationen bezieht, war die Kosovo-Regierung diejenige, die wegen mangelnder Kooperation von der EU und den USA sanktioniert wurde. Allerdings führte eine bewaffnete Auseinandersetzung in Banjska im September 2023, als bei einem Angriff schwer bewaffneter serbischer Millizionäre auf die kosovarische Polizei ein kosovarischer Polizeibeamter und drei Serben ums Leben kamen, dazu, dass die internationale Gemeinschaft ihre Einstellung gegenüber Serbien radikal änderte.

Aus diesem Grund muss Belgrad nun einen wesentlich weichen Standpunkt einnehmen als zuvor, während Kurti frischen Aufwind für seine Hardliner-Politik gegenüber Belgrad und den Kosovo-Serb_innen bekam. Anstatt das Abkommen umzusetzen, entstehen so mit der Zeit immer wieder neue Probleme – beispielsweise die Entscheidung der Kosovo-Regierung über das Verbot des serbischen Dinars auf dem Gebiet des Kosovo.

WIE IST DIE PERSPEKTIVE FÜR EINE NORMALISIERUNG DER BEZIEHUNGEN?

Zweifellos wird die Europäische Union weiterhin darauf bestehen, dass das Brüssel- und Ohrid-Abkommen umgesetzt sowie ein Abkommen über eine allumfassende Normalisierung erzielt wird. Diese Frage wird immer wichtiger, da sich die europäische Perspektive des Westlichen Balkans zunehmend deutlicher abzeichnet und der Konflikt zwischen dem Westen und Russland stetig intensiver wird. Immer deutlicher wird die Normalisierung der Beziehungen als eine De-facto-Anerkennung bezeichnet.

Dennoch bleibt fraglich, ob die Europäische Union die politische Kraft dazu hat, Druck auf beide Seiten auszuüben und sie dazu zu bringen, die bestehenden Abkommen umzusetzen sowie eine volle Normalisierung zu erreichen. Ebenso offen bleibt die Frage, ob eine Integration des Westlichen Balkans für die EU wirklich so wichtig ist, wie es deren offizielle Vertreter_innen behaupten.

Es ist offensichtlich, dass weder in Belgrad noch in Prishtina der politische Wille dazu besteht, die Beziehungen zu normalisieren, und die Anregungen dazu lediglich von der Europäischen Union ausgehen. Warum weder die Regierung in Serbien noch jene im Kosovo eine Bereitschaft zeigen, die Bestimmungen aus den bereits angenommenen Abkommen umzusetzen, ist dabei eine wesentlich komplexere Frage, als es den Anschein hat.

Die Antwort liegt teils darin begründet, dass die aktuellen Regierungen in Belgrad und Prishtina kein Interesse an der Erschaffung eines solchen Kosovo haben, wie sich die Unterstützer_innen seiner Unabhängigkeit ihn sich vorgestellt haben und wie er im bisherigen Verlauf des Normalisierungsdialogs konzipiert wurde. Denn die wesentliche Idee hinter diesem Prozess ist die eines selbstständigen multiethnischen Kosovo, der von Serbien unabhängig ist, jedoch die Teilhabe von serbischen und anderen Minderheitengemeinschaften gewährleistet sowie eine Fortsetzung formaler Beziehungen zwischen Belgrad und den Kosovo-Serb_innen ermöglicht.

Belgrad möchte jedoch nicht, dass diese Vision umgesetzt wird, weil es nicht auf seine Souveränität im Kosovo verzichten will – zum einen weil es seinen völkerrechtlich legitimen Standpunkt verteidigen will, zum anderen weil eine derartige Politik im Inland unpopulär wäre. Man darf nicht vergessen, dass kein Vertrauen darin besteht, dass der Kosovo sich an seinen Teil der Kompromisslösung halten würde, sodass Serbien durch die Anerkennung des Kosovo sämtlichen Handlungsspielraum einbüßen würde, auf die Rechte der Kosovo-Serb_innen Einfluss zu nehmen und diese zu schützen.

Prishtina ist hingegen kein Befürworter dieser Vision, da man zwar eine volle internationale Anerkennung seiner Unabhängigkeit und einen offenen Weg zur euroatlantischen Integration anstrebt, jedoch im Grunde keinen multiethnischen Staat **wünscht**, in dem die Herrschaft der albanischen Mehrheit durch Mechanismen wie ein Vetorecht der serbischen Gemeinschaft, verbindliche Zweisprachigkeit, formale Beziehungen zwischen Kosovo-Serb_innen und Belgrad sowie sonstige Power-Sharing-Mechanismen begrenzt wäre, wie sie aktuell von der Verfassung und den Gesetzen im Kosovo garantiert werden und durch die Gründung eines Gemeindeverbands der serbischen Minderheit noch gestärkt würden.

Daher scheint es kaum wahrscheinlich, dass es der EU gelingen wird, die aktuellen Regierungen in Belgrad und Prishtina mithilfe einer Politik von Zuckerbrot und Peitsche dazu zu bringen, ihre grundlegenden Standpunkte zu ändern. Das Scheitern dieses Anliegens würde die Fortsetzung der Instabilität sowie einen Stillstand der europäischen Integration für Serbien und Kosovo bedeuten. Zudem lässt sich auch die Möglichkeit nicht ausschließen, dass der Dialog in einer diametral anderen Richtung verlaufen bzw. eine Teilung des Kosovo als Lösung für die Kosovo-Frage vorgeschlagen werden könnte.

Serbien befindet sich momentan in einer ungünstigen Verhandlungslage, zumal der Kosovo Fortschritte erzielt, ohne seine wesentlichen Verpflichtungen aus dem Dialog erfüllt zu haben. Dank des Brüssel- und Ohrid-Abkommens, aber auch des Wunsches der Mehrheit der EU-Mitgliedsländer, den Kosovo im Prozess der europäischen Integration weiter anzuschieben, wird Prishtina vermutlich eine Position im Europarat erhalten. Zudem sollte die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden, dass der Kosovo künftig von weiteren EU-Mitgliedstaaten anerkannt wird, die dies bislang nicht getan hatten. Gleichzeitig ist es kaum wahrscheinlich, dass der Kosovo beabsichtigt, tatsächlich einen serbischen Ge-

meindebund zu gründen. Vor Ort verschlechtert sich die Lage der Serb_innen zunehmend und deren Auswanderung wird immer weiter beschleunigt, was vor allem auf die wachsende Angst für deren Sicherheit zurückzuführen ist.

Gegenwärtig befindet sich Serbien in einer schwierigen Situation: Einerseits stellen der Grad der Demokratisierung und der Rechtsstaatlichkeit, die Ablehnung Belgrads, Sanktionen gegen Russland zu verhängen, sowie das Empfinden der westlichen Länder über die Verantwortung für den Zwischenfall in Banjska Serbien unter einem enormen internationalen Druck und führen zur Delegitimierung seiner Position. Andererseits haben das Fehlen eines ehrlichen Dialogs über den Kosovo im Inland und die Verwirrung der breiten Öffentlichkeit dazu geführt, dass die serbische Regierung ihre Kosovo-Politik als Instrument des Machterhalts nutzt, wobei die Lage je nach Notwendigkeit »entspannt« oder weiter »angespannt« wird – die realen serbischen Interessen werden dabei hingegen gänzlich ausgeblendet.

Ein weiterer Punkt sollte ebenfalls nicht aus dem Blick verloren werden: Sollten die Vorschläge über einen schrittweisen Beitritt oder die Bildung konzentrischer Kreise hinsichtlich der europäischen Integration weitere Anwendung finden – was Bestandteil des französisch-deutschen Vorschlag zur EU-Reform vom Herbst 2023 war – besteht die Möglichkeit, dass sowohl Serbien als auch der Kosovo einen gewissen Integrationsgrad in den EU-Strukturen erreichen, ohne zuvor eine vollständige Normalisierung ihrer Beziehungen erzielt zu haben. Diese Möglichkeit könnte sich auf die Kalkulationen sämtlicher Akteure auswirken.

ANREGUNG EINER NEUEN KOSOVO-POLITIK

Serbien braucht eine neue Kosovo-Politik. Gegenwärtig besteht jedoch kein Spielraum, dass sich die Kosovo-Politik der aktuellen Regierung maßgeblich verändert. Serbien muss sich auch weiterhin am Dialog mit dem Kosovo beteiligen, um die europäische Perspektive des Landes und seine Interessen zu wahren, eine wesentlich nachgiebigere Politik erscheint unter den gegenwärtigen Umständen jedoch kaum wahrscheinlich. Eine Anerkennung des Kosovo stellt für Serbien in den kommenden Jahren keine reale Option dar.

Auf der anderen Seite besteht ein großer Anreiz für eine Veränderung der Kosovo-Politik. Ein anderer Ansatz würde die serbische Verhandlungsposition stärken, zu klareren »roten Linien« führen, die sich leichter verteidigen ließen, dabei helfen, die nationalen Spannungen zu reduzieren und das interethnische Vertrauen stärken, welches zum Erfolg jeglichen Abkommens notwendig ist.

Folgende Veränderungen wären für eine erfolgreiche Kosovo-Politik erforderlich:

- 1 **Mit der Öffentlichkeit in Serbien klar darüber kommunizieren**, was der Brüsseler Dialog mit Prishtina eigentlich bezweckt, was die Europäische Union dahingehend von Serbien erwartet und worüber eigentlich zwischen den beiden Seiten verhandelt wird. Wenn die

Öffentlichkeit diese Umstände nicht versteht, kann man auch nicht erwarten, dass eine mit Informationen untermauerte Einstellung zum Kosovo-Thema gebildet wird.

- 2 **In der Gesellschaft sollte eine wichtige öffentliche Debatte** darüber eingeleitet werden, wie sich die wesentlichen Interessen Serbiens im Kosovo darstellen, was die Prioritäten im Dialogverfahren sind und wo sich die »roten Linien« befinden. Diese Debatte sollte kein einmaliges Verfahren bleiben, wie der »innere Dialog« aus den Jahren 2017/2018, sondern vielmehr ein kontinuierliches Bestreben darstellen, die Frage des Kosovo argumentativ, rational und informiert zu erörtern.
- 3 **Es muss eine Kosovo-Politik formuliert werden, die mit den aktuellen Interessen und Standpunkten Serbiens übereinstimmt**, aber auch mit seinen strategischen Zielen, den internationalen Umständen und der realen und erwarteten Perspektive in den kommenden Jahren und Jahrzehnten harmoniert. Die Kosovo-Politik darf kein Gegenstand von Manipulationen sein oder als Instrument für den Machterhalt eingesetzt werden.
4. **Der Öffentlichkeit sollte deutlich gemacht werden, was Serbien im Dialog bezweckt** bzw. wie sich der serbische Standpunkt darstellt und wie diese Position mit den umgesetzten Abkommen verbunden ist. Die Bürger_innen müssen die von der Regierung praktizierte Politik verstehen, um über Alternativen entscheiden zu können. Eine Irreführung der Öffentlichkeit darüber, was Serbien im Dialog unternimmt und bezweckt ist zwar unmittelbar für die aktuellen Unterhändler_innen nützlich, bedeutet jedoch einen langfristigen Schaden für die serbischen Interessen.
5. **Die entzündliche nationale Rhetorik und die Politik der steigenden Spannungen muss aufgegeben werden.** Es gilt, die Errichtung eines multiethnischen Vertrauens zu unterstützen, damit alle Abkommen aus dem Normalisierungsverfahren Nachhaltigkeit entfalten und eine langfristige Stabilität garantieren können. Ferner sollte die Unterstützung der Bürger_innen für Kompromisslösungen gewonnen werden, was nicht möglich ist, wenn der aktuelle Dialog als Schlachtfeld wahrgenommen wird, auf dem kein Vertrauen für die Gegenseite besteht. Das Kosovo-Thema muss zudem so weit wie möglich aus dem Prinzip der Versicherheitlichung ausgeschlossen werden.
6. **Eine weitere Demokratisierung Serbiens** kann dessen Verhandlungsposition stärken und die Argumente vieler in der internationalen Gemeinschaft schwächen, die den Kosovo vorbehaltlos als demokratischere und prowestlichere Seite im Dialog ansehen. Dasselbe gilt auch für die außenpolitische Orientierung, die so weit wie möglich an die Europäische Union angeglichen werden sollte. Serbien muss ein wirklich demokratisches Land und ein Partner der Europäischen Union werden, was dem Schutz serbischer Interessen unter den gegebenen Umständen zugutekommen würde.

3 RECHTSSTAATLICHKEIT: BEWERTUNGSGRUNDLAGEN UND HANDLUNGSRICHTUNGEN

Katarina Golubović

Rechtsstaatlichkeit ist das zentrale Diskussionsthema gesellschaftspolitischer Akteure. Ziel der Rechtsstaatlichkeit ist der Schutz der Bürger_innen vor staatlicher Willkür, um zu gewährleisten, dass Rechte und Werte einer demokratischen Gesellschaft eingehalten werden, indem die Gleichheit aller vor dem Gesetz garantiert bzw. selektive Rechtsanwendung verhindert wird.

Die Diskussion über Rechtsstaatlichkeit findet auf strukturierter Weise unter diversen staatlichen und institutionellen Akteuren statt, damit deren Einhaltung bewertet werden kann. Zudem findet eine Diskussion über Rechtsstaatlichkeit auch unter den Bürger_innen statt, die das Verhältnis des Staates und der Institutionen in Bezug auf ihre eigenen Rechte beurteilen, von denen sie meinen, dass sie ihnen zustehen oder dass sie garantiert werden müssten.

Das vorliegende Dokument soll die wesentlichen Informationen über die in Serbien geführte Diskussion zu Rechtsstaatlichkeit und die bisherigen Ergebnisse dieser Diskussion im serbischen Kontext aufzeigen sowie mögliche Richtungen für eine Förderung dieser Diskussion bzw. für einen Weg zur Errichtung eines Fundaments für die Rechtsstaatlichkeit aufzeigen.

RECHTSSTAATLICHKEIT VOR DEM HINTERGRUND DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

Im Prozess der europäischen Integration Serbiens wird die Frage der Rechtsstaatlichkeit in Kapitel 23 beleuchtet, welches den Kern der Verhandlungen darstellt. Kapitel 23 ist aus vier wesentlichen Teilen zusammengesetzt: Justizreform, Korruptionsbekämpfung, Grundrechte und Rechte der EU-Bürger_innen.

Justizreform

Im Rahmen der Justizreform ist eine unabhängige, unvoreingenommene, effiziente, verantwortliche und professionelle Justiz vorgesehen. Die Unabhängigkeit spiegelt sich dabei vor allem in der Wahl von Richter_innen und Staatsanwälten_innen wider, welche frei von jeglichen politischen Einflüssen erfolgen soll. Die Justizgremien, als höchste Stellen in der Justiz, müssen unabhängig sein. Unvoreingenommenheit wird durch ein genau definiertes Beförderungssystem in der Laufbahn, aber auch durch ein automatisiertes System der Ge-

schäftsverteilung gewährleistet. Effizienz bezieht sich auf die Verfahrensdauer und benötigt ein entsprechendes System, um bestehende Rückstände allmählich abzubauen sowie einen höheren Grad an rechtlicher Sicherheit zu gewährleisten, indem der Rechtsschutz durch gerichtliche Verfahren in zumutbarer Frist zur Anwendung kommt. Ein klares System der Verantwortlichkeiten von Amtsträger_innen in der Justiz ist ebenfalls eine notwendige Voraussetzung, damit deren Tätigkeit im Sinne der Rechte der Bürger_innen ausgeführt wird. Die Professionalität von Amtsträger_innen in der Justiz spiegelt sich vor allem in einem sehr hohen Kenntnisstand der Gesetzgebung wider. Dieser wird durch eine fortwährende Aus- und Fortbildung von Richter_innen und Staatsanwälten_innen erreicht und soll vornehmlich auf die europäische Gesetzgebung ausgerichtet werden, zumal diese mit einem EU-Beitritt des Landes zum geltenden Recht in der Republik Serbien würde.

Korruptionsbekämpfung

Die Bekämpfung von Korruption umfasst verschiedene Aspekte: Prävention, Repression, d. h. dass Straftatbestände der Korruption vor Gericht gestellt werden, sowie einen institutionellen Rahmen, der so aufgestellt sein muss, dass er eine wirkungsvolle Lösung derartiger Angelegenheiten gewährleistet. Unter Prävention ist vor allem die Ausräumung aller Risiken zu verstehen, die der Korruption zugutekommen. Dies bedeutet den Ausbau des rechtlichen und institutionellen Rahmens, um die Möglichkeiten von Korruption zu reduzieren. Die Verhandlungen im Bereich der Korruptionsprävention umfassen folgende Bereiche: Vorbeugung von Interessenkonflikten, Finanzierung von politischen Parteien, Verfahren öffentlicher Beschaffungen, Zugang zu Informationen von öffentlicher Bedeutung, Professionalisierung der Staatsverwaltung, aber auch viele andere Fragen, die in den von der Europäischen Kommission veröffentlichten Fortschrittsberichten erscheinen. Wenn es um Repression geht, ist ein wirkungsvoller Kampf gegen Korruption auf allen Ebenen zu demonstrieren, im Sinne der Prozessführung und Ahndung von Korruptionstaten. Neben der Statistik als Beleg für die Ergebnisse der Korruptionsbekämpfung gilt es, die Verwaltungsstrukturen – namentlich die Polizei, die Staatsanwaltschaften und das Gerichtswesen – beim Verhandeln dieser Straftaten zu stärken.

Grundrechte

Die Grundrechte umfassen ein breites Spektrum von Menschen- und Minderheitenrechten. Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten ist

mit Artikel 6 des Vertrages von Lissabon Bestandteil des Besitzstandes der Europäischen Union (*acquis communautaire*) geworden und stellt Primärrecht der Europäischen Union dar, womit sie den Gründungsverträgen rechtlich gleichgestellt ist. Geht es um die grundlegenden Werte der EU, und dazu gehört auch der Schutz der Menschenrechte, dann umfasst der Besitzstand der Europäischen Union sämtliche völkerrechtlichen Instrumente in diesem Bereich, insbesondere die internationalen Instrumente, die im Rahmen des Europarates und der Vereinten Nationen verabschiedet wurden. Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten aus dem Jahr 1950 spielt hierbei sicherlich die wichtigste Rolle, dazu kommt aber auch eine Reihe anderer Übereinkommen, die der Europarat unter anderem zum Schutz von Minderheiten, Kulturrechten, Kinderschutz oder Datenschutz verabschiedet hat.

Die Europäische Union richtet ihr Augenmerk auf folgende Bereiche, in denen sie wesentliche Fortschritte erwartet: Verhinderung sämtlicher Formen von Diskriminierung, Schutz der Rechte nationaler Minderheiten, Besserstellung der Roma, Rechte der LGBTQI+-Bevölkerung, Umsetzung von Medienfreiheit, Schutz von Kinderrechten, Schutz von Frauenrechten, Schutz von Behinderten, Schutz des Zugangs zur Justiz, Reform des Gesundheitssystems, Verhinderung von Misshandlung, Schutz von Flüchtlingen und Binnenflüchtlingen, Klärung der Fragen von Verschollenen, Schutz personenbezogener Daten.

Rechte der EU-Bürger_innen

Die Rechte der EU-Bürger_innen beziehen sich auf die Übernahme des Besitzstandes der Europäischen Union, worin geregelt ist, auf welche Weise bei Wahlen zum Europäischen Parlament gewählt wird und wie Kandidat_innen aufzustellen sind; dies betrifft auch die Kommunalwahlen im Rahmen der Europäischen Union. In diesem Bereich wird ferner das Recht der Freizügigkeit und des Aufenthalts in der Europäischen Union geregelt, worunter auch ein diplomatischer und konsularischer Schutz für EU-Bürger_innen durch diplomatisch-konsularische Vertretungen egal welches Mitgliedstaates zu verstehen ist.

EUROPÄISCHER RECHTSTAATSMCHANISMUS

Die Europäische Kommission hat einen allumfassenden europäischen Rechtsstaatsmechanismus eingerichtet, der sich auf sämtliche Mitgliedstaaten erstreckt und einen objektiven Jahresbericht der Europäischen Kommission vorsieht. Seit 2024 wird auch die Rechtsstaatlichkeit in Serbien anhand des europäischen Rechtsstaatsmechanismus beurteilt. Im Februar 2024 ist die Beobachtermission mit Vertreter_innen relevanter staatlicher Einrichtungen, internationaler Organisationen und Nichtregierungsorganisationen zusammengetroffen, um den ersten Rechtsstaatlichkeitsbericht in Serbien zu verfassen. Der europäische Rechtsstaatlichkeitsmechanismus soll vorbeugend wirken und zur Vertiefung des Dialogs und des gemeinsamen Bewusstseins über Fragen der Rechtsstaatlichkeit eingesetzt werden. Zudem überwacht er maßgebliche positive wie negative Entwicklungen im Zusammen-

hang mit der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedsländern und präsentiert eine Zusammenfassung dieser Entwicklungen auf EU-Ebene. Der Monitoring-Ansatz ist in allen Mitgliedsländern gleich, er stützt sich auf vergleichbare Informationen sowie sämtliche relevanten Quellen und beruht auf einem offenen Dialog mit den Mitgliedsländern.

Umfang des Monitorings und Quellen zur Bewertung

Das Monitoring erstreckt sich auf vier Säulen: das Justizsystem, den Antikorruptionsrahmen, Medienvielfalt und Medienfreiheit sowie auf andere institutionelle Fragen, die mit Monitoring und Gewaltenteilung verbunden sind. Für jede Säule sind die relevanten Teilthemen und die wesentlichen bestehenden Informationsquellen festgelegt.

Die Quellen des Jahresberichts über Rechtsstaatlichkeit umfassen vor allem die vom jeweiligen Mitgliedstaat formulierten schriftlichen Stellungnahmen, schriftliche Berichte, die im Laufe von Beratungen mit Stakeholdern vorgelegt wurden, Informationen seitens internationaler Organisationen und nationaler Behörden sowie im Laufe der Beobachtermission im Land von Stakeholdern bezogene Auskünfte. Den aus verschiedenen Quellen stammenden Informationen wird gebührende Aufmerksamkeit geschenkt, wobei insbesondere geprüft wird, ob sie faktisch richtig, allumfassend, qualitativ hochwertig, zuverlässig und relevant sind. Obwohl auch die Indikatoren zu Wahrnehmungen und Umfragen eine nützliche Informationsquelle bilden, werden sie in diesem Zusammenhang vorsichtig ausgelegt. Inputs aus Mitgliedsländern und Berichte relevanter internationaler Organisationen bilden hingegen entscheidende Informationsquellen für den Bericht. Dieser beruht auch auf Informationen, die durch den Mechanismus zugänglich sind, beispielsweise durch die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO), die OECD, das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) oder die Venedig-Kommission.

Monitoring des Justizsystems¹⁶

Die Rechtsstaatlichkeit wird in Bezug auf Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz des gesamten Justizsystems betrachtet. Es gilt, das Justizsystem insgesamt zu untersuchen (Zivil-, Verwaltungs- und Strafgerichtswesen), einschließlich sämtlicher Instanzen und Zweige in sämtlichen Verfahrensphasen (inklusive Strafverfolgung und Vollzug).

Hinsichtlich der Unabhängigkeit ist es notwendig, die Ernennung, Nichtablösbarkeit (einschließlich der Versetzung von Richter_innen, Kündigungen, Beförderungen sowie die Unabhängigkeit und Ermächtigung von Gremien, die für die Wahrung der Unabhängigkeit des Gerichtswesens zuständig sind), die Verantwortlichkeiten (einschließlich des Disziplinarregimes und der ethischen Regeln), die Unabhängigkeit/Selbstständigkeit der Staatsanwaltschaft, die Unabhängigkeit der Rechtsanwaltschaft etc. zu untersuchen, beziehungsweise die Perzeption dieser Unabhängigkeit.

¹⁶ Im Rahmen dieses Beitrags wird nur das systematische Monitoring des Justizsystems und der Antikorruptionsmaßnahmen betrachtet.

Hinsichtlich der Qualität sind die Zugänglichkeit (z. B. Rechts- hilfe, Digitalisierung), die Ressourcen, die Nutzung von Inst- rumenten zur Qualitätsbewertung sowie Standards zu prü- fen.

Hinsichtlich der Effizienz sind vor allem die Dauer der Ver- fahren und der Vollzug von Urteilen zu prüfen.

Monitoring der Antikorruptionsrahmen

Rechtsstaatlichkeit wird ferner durch einen wirkungsvollen Antikorruptionsrahmen bestimmt, also die Kapazität des ins- titutionellen Rahmens zur Bekämpfung von Korruption so- wie zu Prävention und repressiven Maßnahmen.

Hinsichtlich der Korruptionsprävention wird der rechtliche Rahmen überprüft, der die Integrität gewährleisten soll: Re- geln zur Veröffentlichung von Informationen über Vermö- gen, Lobbyarbeit, Transparenz von Beschlussverfahren (ein- schließlich des Zugangs zu Informationen); Regeln zur Verhinderung von Interessenkonflikten im öffentlichen Sek- tor; Maßnahmen, die Schutz von Whistleblower_innen ga- rantieren und Berichterstattung über Korruption fördern sol- len; Maßnahmen zur Verhinderung von Korruption in Hochrisikosektoren (z. B. öffentliche Beschaffungen, Ge- sundheitswesen, Sonstiges).

Hinsichtlich repressiver Maßnahmen werden die Kriminalisie- rung von Korruption und verwandten Straftaten sowie die Umsetzung von Sanktionen (Straf- und Nichtstrafsanktionen) für strafbare Korruptionstatbestände beurteilt; hinzu kom- men potenzielle Hindernisse bei Ermittlungen und Strafver- folgung in Fällen von Amtsträgerbestechung und komplexen Korruptionsfällen (z. B. Regelung von politischer Immunität).

DER EINFLUSS DER DEBATTE ÜBER RECHTSSTAATLICHKEIT UND DEN EU-BEITRITTSPROZESS AUF DIE WAHRNEHMUNG DER BÜRGER_INNEN

Der Fortschrittsbericht für Serbien, der auch einen Bericht über Rechtsstaatlichkeit vorsieht, enthält Informationen, die von öffentlichen Einrichtungen, aber auch von Nichtregie- rungsorganisationen und Berufsverbänden vorgelegt wur- den, deren Kapazitäten jedoch begrenzt sind. Diese Berichte stellen nicht nur eine politisch ausgewogene Sichtweise dar, sondern wurden auch mithilfe von methodologischen Re- geln der Europäischen Kommission verfasst, die jedoch nur für eine geringe Anzahl von Expert_innen verständlich sind.

Die Lage im Bereich der Rechtsstaatlichkeit wird auch durch den »Bericht über die Erfüllung des Aktionsplans für Kapitel 23« erörtert, welcher 2020 bewertet wurde. Durch diesen Aktionsplan wurden die Aktivitäten zur Weiterentwicklung der Rechtsstaatlichkeit und die Erfolgsmaßstäbe festgelegt. Die Zivilgesellschaft hatte sich entsprechend organisiert, um die Arbeit am Aktionsplan zu beurteilen, und zwar vornehm- lich durch die Arbeitsgruppe zu Kapitel 23 des Nationalen Konvents über die Europäische Union. Bei der Beantwortung der Frage, inwieweit entsprechende Aktivitäten erfüllt wur- den, haben Nichtregierungsorganisationen nicht nur den

Zweck dieser Aktivitäten berücksichtigt, sondern auch die Frage, wie angemessen die vorgegebenen Maßstäbe sind.

Derartige Beschränkungen der Berichterstattung durch Nichtregierungsorganisationen begrenzen allerdings eine eingehendere und lebendigere Berichterstattung über den Zustand der Rechtsstaatlichkeit. Die Art und Weise der Be- richterstattung seitens des Justizministeriums, aber auch ge- genüber der Europäischen Kommission haben den besagten Berichten ihren »lebensnahen Ansatz« genommen, welcher jedoch für die Kommunikation mit den Bürger_innen not- wendig ist. Diese eigentümliche Professionalisierung der Zivil- gesellschaft hat dazu geführt, dass sich einerseits die Bür- ger_innen und die Zivilgesellschaft, andererseits aber auch der Prozess der europäischen Integration und die Bürger_in- nen voneinander entfernt haben. Die Fokussierung auf die Einbeziehung von Institutionen sowie die verwendeten sprachlichen Formulierungen, die auf die Positionen der Ins- titutionen gerichtet sind, haben zusätzlich zu dieser Entfrem- dung beigetragen.

Den Anfang zu einer lebensnäheren Berichterstattung über Rechtsstaatlichkeit wurde durch die Forderungen der Euro- päischen Kommission und des Europäischen Parlaments be- wirkt, bestimmte benannte Fälle präziser zu erläutern. Diese Forderung hat einen positiven Effekt auf die Wahrnehmung der Bürger_innen bewirkt, die sich um die Rechtsstaatlichkeit in Serbien sorgen, vor allem bei jenen, die Interesse an der Selektivität der Strafjustiz zeigen. Gleichzeitig bleibt ein brei- ter Teil der Gesellschaft, der alltäglich mit ineffizienten Insti- tutionen konfrontiert wird, unerreicht. Dies ist auch auf das Fehlen einer öffentlichen Kommunikation und Debatte über die Ergebnisse des Monitorings und über den Stand der Rechtsstaatlichkeit in Serbien zurückzuführen.

Die Rolle der Opposition und der Nichtregierungsorganisatio- nen besteht darin, den Bericht und dessen Bewertung in le- bensnahe Ereignisse und Situationen zu übersetzen, die eine möglichst hohe Anzahl von Bürger_innen betreffen, zumal dadurch zwei Ziele erreicht werden: die Entstehung eines realen Drucks der Öffentlichkeit auf die Institutionen der Poli- tik, der Justiz sowie auf unabhängige Einrichtungen, aber auch die Herstellung von Vertrauen in den Prozess der euro- päischen Integration.

Die Entstehung von Druck und das Auslösen heftiger Reak- tionen vonseiten der Regierungsvertreter_innen aufgrund wirklichkeitsnaher Kritik in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit ist auch am Beispiel des von Freedom House herausgegebenen Berichts zu erkennen, dessen Art der Kommunikation mit den Bürger_innen beibehalten werden sollte.

KERNBEREICHE UND SCHRITTE ZUR FÖRDERUNG DER RECHTSSTAATLICHKEIT IN SERBIEN

Einfluss auf sämtliche Akteure

Eine Kontrolle über die Umsetzung von Gesetzen, für welche die einschlägigen Ministerien sowie anschließend auch das Parlament zuständig sind, fehlt fast vollständig. Die Kontroll-

funktion des Parlaments wird nicht ausgeübt, sodass auch Berichte, die von verschiedenen Institutionen (z. B. vom Ombudsmann oder vom Rechnungshof) vorgelegt werden, nicht erörtert werden. Sämtliche Institutionen handeln damit politisch unverantwortlich, zumal den Bürger_innen nicht ermöglicht wird, auf öffentlichen Foren relevante Informationen über das Vorgehen des Staates zu erhalten. Es wäre notwendig, den Kontrollmechanismus des Parlaments zu stärken, zumal dieser eine Voraussetzung für die Weiterentwicklung der Rechtskultur in den Institutionen und bei den Bürger_innen darstellt.

Einfluss auf die Justiz

Der Hohe Richterrat und der Hohe Rat der Staatsanwälte stellen nach den erfolgten Justizreformen wichtige Foren dar, in denen über Amtsträger_innen in der Justiz beziehungsweise über deren Wahl, Beförderung, Verantwortung oder Ablösung debattiert und entschieden wird. Zudem sollen diese Justizgremien die Richter_innen und Staatsanwält_innen vor unangemessenen Einflussnahmenshützen, vor allem seitens der Regierung. Lediglich die Beschlussfassung über den Justizetat gehört in die Zuständigkeit des Finanzministeriums und des Parlaments, wohingegen alle weiteren wesentlichen Entscheidungen im festgelegten Finanzrahmen von den Justizgremien zu treffen sind. Aus diesem Grund ist es besonders wichtig, dass diese beiden Gremien gegenüber der Öffentlichkeit mehr Verantwortung übernehmen. Transparente Arbeit ist eine Voraussetzung für verantwortliche Arbeit, aber auch für die Stärkung der Rechtskultur bei den Bürger_innen und deren Bewusstsein für die Bedeutung dieser Gremien.

Um eine größere Verantwortung zu übernehmen, müssen Mitglieder mit Integrität bestellt werden. Gegenwärtig zeigt sich, dass die Mitglieder, die als Vertreter_innen bestimmter Fachverbände gewählt wurden, einen höheren Grad an Unabhängigkeit zu verschiedenen Fragen bewiesen haben und selbstständiger auftreten. Darum ist es nötig, die juristischen Berufsgruppen sowie Verbände von Richter_innen, Staatsanwält_innen und Rechtsanwält_innen als mögliche Verbündete bei der Weiterentwicklung der Rechtsstaatlichkeit in Serbien zu stärken.

Einfluss auf die Staatsanwaltschaft

In Serbien bestehen immer noch systemische Hindernisse bei der Verfolgung von Korruption hoher Amtsträger_innen. Die Sonderabteilung zur Korruptionsbekämpfung, die am Obergericht angesiedelt ist, sieht die Möglichkeit vor, dass Staatsanwält_innen im Laufe von Gerichtsverfahren aufgrund eines Beschlusses des Chefstaatsanwalts abgelöst werden können. Dies hat sich als Mechanismus zur Verfahrenverschleppung erwiesen. Zudem ist die Polizei in organisatorischer und funktionaler Hinsicht dem Innenministerium angegliedert, bei dem immer noch der/die Minister_in die Schlüsselposition innehat, wohingegen seit einiger Zeit kein Polizeipräsident mehr bestellt wurde. Ein derartiges System ermöglicht politische Einflussnahme auf das Vorgehen der Polizei, sodass eine Entpolitisierung der Polizei sowie eine klare Regelung der Beziehungen zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft notwendig wären. Durch die Einführung des

Ermittlungsgrundsatzes in das Strafverfahren im Jahr 2011 ist die Rolle der Staatsanwaltschaft im Vergleich zum Gericht wichtiger geworden, was ein zusätzliches Argument für die Einrichtung einer sogenannten »Staatsanwaltschaftspolizei« darstellt.

Einfluss auf Personalentscheidungen

Die Reformprozesse wurden durch neue Personalentscheidungen begleitet. In den letzten drei Jahren wurden Personen an die Spitze wesentlicher Institutionen gewählt, die sich als Gegner_innen von Reformen und jenen Werten gezeigt haben, welche die von ihnen repräsentierten Einrichtungen prägen sollen. Teilweise mussten Gesetze geändert werden, damit diese Leute gewählt werden konnten. So wurde beispielsweise Zagorka Dolovac durch die Anwendung veralteter Vorschriften an der Spitze der Staatsanwaltschaft wiedergewählt, und zwar durch das Parlament auf Vorschlag der Regierung. Die Wahl fand am 23. Dezember 2021 statt, unmittelbar vor der Verabschiedung von Änderungsanträgen zur Verfassung. Am selben Tag wurde Nenad Stefanović an die Spitze der Staatsanwaltschaft des Obergerichts gewählt sowie zum dritten Mal derselbe Staatsanwalt an die Spitze der Ersten Staatsanwaltschaft. Alle drei sind offene Reformgegner_innen; sie wurden auf Amtszeiten von sechs Jahren bestellt.

Ferner wurde Zoran Pašalić ein paar Monate vor seiner Versetzung in den Ruhestand für acht Jahre erneut an die Spitze der Institution des Ombudsmanns gewählt. Diese Möglichkeit wurde in den Übergangsbestimmungen des Gesetzes über den Ombudsmann geschaffen. Gegenwärtig sind jedoch Verfahren wegen Mobbing gegen ihn anhängig und im vorigen Jahr wurden rechtskräftige Urteile aufgrund gesetzwidriger Kündigungen von Mitarbeiter_innen gegen diese Einrichtung erwirkt. Zudem genießt diese Institution aufgrund ihrer Passivität und häufig verspäteten Reaktion bei Verstößen gegen Menschenrechte nur wenig Vertrauen unter den Bürger_innen. Die Mitarbeiter_innen haben öffentlich eine Mitteilung an das Parlament gerichtet, indem sie darum bitten, dass Pašalić von seinen Aufgaben entbunden werden möge. Dass Beweise für eine Abbestellung zusammengetragen werden und anschließend entsprechender Druck ausgeübt wird, hat sich als Möglichkeit erwiesen, die auch für andere Institutionen künftig von Bedeutung sein könnte.

Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass die Mechanismen zur Wahl führender Repräsentant_innen unabhängiger Stellen durch politischen Konsens in Serbien untauglich sind und verändert bzw. durch andere Mechanismen ergänzt werden müssen. Obwohl die objektiven Kriterien, die für gewöhnlich bei Ausschreibungen verlangt werden, keine Integrität gewähren, bietet die Transparenz des Verfahrens dennoch einen guten Filter, um einen engeren Bewerberkreis für die höchsten Ämter in unabhängigen Stellen auszuwählen, etwa Gleichstellungsbeauftragte, Ombudsmann der Republik Serbien, Medienregulierungsbehörde für elektronische Medien, Rechnungshof, herausragende Jurist_innen als Mitglieder des Hohen Richterrates und des Hohen Rates der Staatsanwaltschaft.

Arbeit an der Umsetzung von Rechten

Eine Verbesserung der Rechte vulnerabler Gruppen, für die in der Gesellschaft kein Konsens besteht, stellt die größte Herausforderung dar. Da kein politischer Pluralismus besteht, wird eine Änderung der Gesetze zur Besserstellung der LGBTQI+-Bevölkerung von keiner politischen Gruppierung unterstützt.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Empfehlungen zur Kommunikation mit europäischen Einrichtungen und den Bürger_innen

Erstens muss analysiert werden, auf welche Weise die wesentlichen Institutionen zur Überwachung der Gewaltenteilung und zur Wahrnehmung von Rechten politisch kontrolliert werden, wodurch sie dysfunktional geworden sind. Zudem müssen die politischen Mechanismen identifiziert werden, die im Sinne der Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit als Erfolg bezeichnet werden können (z. B. Änderungsanträge zur Verfassung, Justizgesetze, Gesetz über kostenlose Rechtshilfe, E-Government, Gesetz über den Ombudsmann), sowie Beispiele und Methoden festgelegt werden, die auf die Dysfunktionalität dieser Ansätze hinweisen.

Bei dieser Identifizierung ist es notwendig, Angaben von Berufsgruppen und -verbänden hinzuzuziehen. So wäre es hinsichtlich der Gerichte beispielsweise notwendig, die finanzielle Abhängigkeit vom Finanzministerium hervorzuheben, welche zu einem reduzierten Zugang zur Justiz beiträgt. Begrenzte Haushaltsmittel führen zudem dazu, dass nicht wohlhabende Bürger_innen und Opfer auf dem Papier zwar Rechte besitzen, diese in der Realität aber nicht wahrnehmen können.

Hinsichtlich der Staatsanwaltschaft muss betont werden, dass bei der Wahl von Staatsanwält_innen die neuen (Gesetzes-)Lösungen nicht angewendet werden, dass deren Leistungsbewertung keine Beförderungen gewährleistet und alles vom Willen der Mitglieder des Hohen Rates der Staatsanwaltschaft abhängt, in dem Reformgegner_innen die größte Rolle spielen und an dessen Spitze sich die langjährige Chefstaatsanwältin befindet.

In Bezug auf kostenlose Rechtshilfe muss darauf hingewiesen werden, dass die Politik der Lastenumkehr zur Gewährung des Zugangs zur Justiz auf die Kommunen übertragen wurde, die der Aufgabe, Finanzmittel für die Bürger_innen bereitzustellen, nicht nachgekommen sind.

Bezüglich des Ombudsmanns müsste zudem darauf hingewiesen werden, dass das Gesetz verändert wurde, damit dessen Wahl gesichert wird.

Zweitens muss vermittelt werden, dass das Gesetz selektiv angewendet wird. Bei der Umsetzung dieser Empfehlungen sollten daher Informationen und Analysen aus der Zivilgesellschaft hinzugezogen werden.

Drittens ist es notwendig, die bisherigen Bewertungen zum Zustand der Rechtsstaatlichkeit, welche Einfluss auf einen breiten Kreis von Bürger_innen haben, auf eine verständliche Weise zu präsentieren. So wird in den Fortschrittsberichten bezüglich des Vollzugs von Urteilen beispielsweise seit Jahren die Nichtvollstreckung eines Beschlusses des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs genannt: Kačapor gegen Serbien. Allgemein ist kaum bekannt, dass es dabei um die Nichtvollstreckung von 80.000 Urteilen zur Auszahlung von Mindestlöhnen an die ehemaligen Arbeitnehmer_innen aus gesellschaftseigenen Unternehmen geht, wofür die Republik Serbien die alleinige Verantwortung trägt.

Empfehlung zur Einrichtung eines besseren institutionellen Rahmens

Es ist notwendig, die Vorgehensweisen zur Beseitigung von Hindernissen bei der institutionellen Bekämpfung von Korruption eindeutig zu formulieren. Das dysfunktionale System im Zusammenhang mit Verbindungen zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft sollte analysiert und neu definiert werden. Dafür ist es nötig, eine Zusammenarbeit mit den entsprechenden Berufsgruppen einzugehen.

4

DIE MEDIENLANDSCHAFT SERBIENS

Prof. Dr. Aleksandra Krstić
ZUSAMMENFASSUNG

Die Medienlandschaft in Serbien spiegelt die komplexe gesellschaftspolitische Geschichte des Landes wider, die von turbulenten Phasen des demokratischen Wandels, der Konflikte und Reformen geprägt wurde. Seit dem demokratischen Umbruch im Jahr 2000 hat sich das Medienumfeld in Serbien im Vergleich zu den 1990er-Jahren erheblich verändert. Aktuell sind in Serbien rund 2.500 Medien registriert, darunter Print-, Radio-, TV- und Online-Plattformen. Das Fernsehen ist weiterhin die dominierende Informationsquelle, wobei die Nachrichten- und Unterhaltungsinhalte sowohl von öffentlich-rechtlichen als auch privaten Rundfunkanstalten angeboten werden. Das serbische Mediensystem ist allerdings übersättigt, finanzschwach und nicht nachhaltig. Es verfügt nur über ein geringes Maß an Unabhängigkeit und der professionelle Journalismus befindet sich in einem äußerst schlechten Zustand. Erheblicher politischer Druck, die Marginalisierung von Qualitäts- und investigativem Journalismus, die politische Instrumentalisierung der Medien, der kontrollierte Werbemarkt, zahlreiche Gerichtsverfahren gegen Journalist_innen sowie die allgemeine wirtschaftliche Unsicherheit sind Indikatoren für den Niedergang der Medienfreiheit, fehlende Rechtsstaatlichkeit, weit verbreiteten Klientelismus und Korruption sowie die Qualität der Demokratie in Serbien.

Die Hauptprobleme der serbischen Medienlandschaft lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- starker Rückgang in den weltweiten Indizes für Medienfreiheit in den letzten zehn Jahren sowie Verschiebung aus der Gruppe der Länder mit »erkennbaren Problemen« in die Kategorie »schwierige Lage« hinsichtlich des professionellen Journalismus, der Medienfreiheit und der Sicherheit von Journalist_innen;
- starke Medienpolarisierung sowie minderwertige und voreingenommene Berichterstattung, die sich eher auf die politischen Eliten als auf die Bedürfnisse der Bürger_innen und das öffentliche Interesse fokussiert;
- weit verbreiteter politischer und wirtschaftlicher Druck durch eine große Konzentration des Medieneigentums, proprietären Einfluss, staatliche Werbung in den Medien, Selbstzensur sowie öffentliche Angriffe von politischen Beamten_innen und hochrangigen Regierungsbe-

amt_innen auf einzelne Journalist_innen und die Medien;

- dominante Rolle politischer Akteure aus der Regierung und von Präsident Aleksandar Vučić in den Nachrichtensendungen des nationalen Fernsehens;
- unzureichende Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde für elektronische Medien, Intransparenz der Institution und fehlende Veröffentlichung wichtiger Berichte von öffentlichem Interesse;
- Einfluss des Staates auf das Verfahren zur Verabschiedung neuer Mediengesetze, Versuche, die Rolle des Presserates zu schwächen, sowie Ermächtigung des Staatsunternehmens Telekom Srbija, Medien zu besitzen, ohne deren redaktionelle Unabhängigkeit zu gewährleisten;
- Gefährdung der Sicherheit von Journalist_innen, Zunahme registrierter physischer und digitaler Angriffe und Drohungen sowie das Fehlen funktionierender Schutzmechanismen;
- Instrumentalisierung lokaler Medien für Propagandazwecke, Kontrolle über den lokalen Medienmarkt sowie schlechte wirtschaftliche und finanzielle Situation lokaler Medien, die Raum für Korruption eröffnet;
- Rückstand gegenüber globalen Trends bei der digitalen Transformation von Journalismus und Medien sowie unvollständige und unsystematische Veränderungen in den Nachrichtenredaktionen bei der Anpassung an das digitale Zeitalter;
- Manipulation von Informationen, weit verbreitete Desinformationen und Fake News in den meistgelesenen Boulevardzeitungen mit Bezug zum Regierungsregime, die bei Ausschreibungen zur Finanzierung von Medieninhalten gleichzeitig das meiste Geld aus dem Staatshaushalt erhalten.

DER BLICK VON AUSSEN

Relevante Untersuchungen und alle weltweiten Indizes für Demokratie und Medienfreiheit, einschließlich Freedom House, des Media Sustainability Index (MSI) von IREX¹⁷, des World Press Freedom Index von Reporter ohne Grenzen sowie von Indikatoren des Europarates, des Center for Media

17 Media Sustainability Index (MSI): <https://www.irex.org/resource/media-sustainability-index-msi>

Pluralism and Freedom (CMPF) und der UNESCO haben in den letzten Jahren die Rückschritte in der Medienfreiheit und für die Sicherheit von Journalist_innen in Serbien gezeigt.

Seit der Einführung des MSI im Jahr 2001 wird das serbische Mediensystem auf einer Skala von 0 bis 5 als nicht nachhaltiges Mischsystem eingestuft, in welchem professioneller Journalismus, Pluralismus und Medienfreiheit auf einem sehr niedrigen Niveau liegen und unter einem beachtlichen Einfluss der Behörden stehen. Der Wert von 1,86 im Jahr 2001 stellte den Ausgangspunkt dar. Im Zeitraum 2003–2011 war mit Werten zwischen 2,07 und 2,52 eine kurzzeitig positive Entwicklung zu verzeichnen; im Anschluss zeigte der Indikator mit einem Durchschnittswert von 1,9 im Jahr 2012 jedoch einen Rückgang auf. Im Jahr 2018 war schließlich ein weiterer starker Rückgang des ohnehin schlechten Medienumfelds zu verzeichnen, als Serbien mit 1,46 die niedrigste Bewertung seit der Einführung des MSI aufwies. Die Kategorien »professioneller Journalismus« und »Medienmanagement« wurden dabei am schlechtesten bewertet.

In den Jahresberichten von Freedom House¹⁸ zur Medienfreiheit lag der Wert für Serbien lediglich im Jahr 2015 etwas höher als heute – von da an war ein enormer Rückgang der politischen Rechte und bürgerlichen Freiheiten zu verzeichnen, die im Freedom House Index zu den wichtigsten Kategorien gehören; Medienfreiheiten werden dort der Gruppe »Meinungs- und Religionsfreiheit« zugeordnet. In beiden Kategorien war in Serbien in den letzten zehn Jahren ein Rückgang von 80 auf 62 zu beobachten. Der steile Sinkflug der Medien wird dabei oft als Teil eines Trends bezeichnet, der ebenso die Abnahme der Medienfreiheit in den Nachbarländern betrifft, aber auch in den einflussreicheren Demokratien, in denen populistische Anführer_innen den Medien-sektor zunehmend beeinflussen. Besonders hervorzuheben ist hierbei der Bericht von Freedom House aus dem Jahr 2022, in dem Serbien zusammen mit der Türkei, Venezuela, Ungarn, Polen und Slowenien, das insbesondere unter Janez Janša einen starken Rückgang der Medienfreiheit verzeichnete, zu einer Gruppe von Ländern gehört, die in einem Zeitraum von zehn Jahren um bis zu 18 Punkte verloren. Damit gehört Serbien zur Gruppe der »teilweise freien« Länder, die durch ein Hybrid- oder Transformationsregime gekennzeichnet sind, für die eine politische und mediale Polarisierung, eine zunehmende mediale Instrumentalisierung sowie der Zusammenbruch demokratischer Institutionen und unabhängiger Regulierungsbehörden charakteristisch sind.

Interessanterweise richtete die serbische Regierung im Jahr 2020 eine offizielle Antwort an Freedom House bezüglich des Berichts *Nations in Transit*¹⁹, in dem Serbien aus der Gruppe der teilweise konsolidierten Demokratien in die Gruppe der hybriden Regime abrutschte. In diesem Brief erklärten Regierungsbeamte_innen, dass in Serbien keine Verschlechterung

im Bereich Korruption zu verzeichnen sei, und verwiesen auf andere Berichte internationaler Organisationen, in denen Serbien nicht als hybrides Regime bezeichnet werde.

In Bezug auf die Medienfreiheit wurde Serbien laut Reporter ohne Grenzen²⁰ bis vor Kurzem als Land mit »erkennbaren Problemen« eingestuft, rutschte 2024 aber in die Kategorie »schwierige Lage« ab und liegt derzeit auf Platz 98 von insgesamt 180 Ländern. Im Vergleich zu seinen Nachbarländern verzeichnete Serbien seit 2019 jeweils die schlechteste Platzierung (2019: 90; 2021/2022: 93; 2023: 91). Die beste Platzierung der letzten zehn Jahre erzielte Serbien 2014 mit dem 54. Platz – der Rückgang innerhalb weniger Jahre ist somit mehr als offensichtlich.

Laut Berichten von Media Freedom Rapid Response (MFRR)²¹ wächst die Zahl verbaler, physischer und psychischer Drohungen gegen Journalist_innen in den letzten drei Jahren; auch die Androhung von Klagen gegen Journalist_innen und Medienorganisationen nimmt zu. Im Jahr 2021 lag Serbien bei den Fällen, die auf Angriffe, Klagen, Drohungen, öffentliche Erniedrigung, Online-Angriffe etc. auf Journalist_innen hindeuten, hinter der Türkei an zweiter Stelle. Auch die strafrechtliche Verfolgung von Journalist_innen und Medienunternehmen durch sogenannte SLAPP-Klagen (strategic lawsuit against public participation) nimmt zu. Den regelmäßigen Jahresberichten des Zentrums für Medienpluralismus und -freiheit (CMPF)²² am Europäischen Institut in Florenz zufolge werden böswillige Klagen, die darauf abzielen, Journalist_innen von weiteren Recherchen und der Veröffentlichung von Inhalten des öffentlichen Interesses abzuhalten, nicht nur von Politiker_innen als Druckmittel eingesetzt, sondern auch von einigen regierungsnahen Unternehmen, die einzelne unabhängige Portale, Tageszeitungen und Fernsehsender, welche die Regierung kritisiert haben, in den letzten Jahren auf Schadensersatz in Höhe von mehreren Millionen Euro verklagten.

UNESCO-Berichte zur Meinungs- und Medienfreiheit²³ weisen ebenfalls auf die Verschlechterung der Medienlandschaft in Serbien hin sowie auf die Schwächung der Medienunabhängigkeit und der Nachhaltigkeit des professionellen Journalismus. Zudem zeigt sich darin, dass für die Aufrechterhaltung der Medienfreiheit nicht nur ein Schutz vor Zensur und Selbstzensur nötig ist, sondern auch ein langfristiger Schutz hinsichtlich des Zugangs zu Informationen, der Verfügbarkeit von Institutionen, des Schutzes von Quellen und Whistleblower_innen, des Pluralismus und der Unabhängigkeit der Medien.

Dem Freedom of Expression and Democracy Index des V-Dem-Instituts²⁴ zufolge gehört Serbien in Bezug auf wach-

18 Freedom in the World Report – Countries and Territories: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>

19 Vgl. Freedom House (2020): *Nations in Transit. Dropping the Democratic Facade*, Washington, D.C., https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf

20 Vgl. Reporters without Borders: Press Freedom Index, <https://rsf.org/en/country/serbia>

21 Media Freedom Rapid Response, <https://www.mfrr.eu/>

22 Centre for Media Pluralism and Media Freedom, <https://cmpf.eu.eu/>

23 Vgl. UNESCO: World Trends in Freedom of Expression and Media Development, <https://www.unesco.org/en/world-media-trends>

24 Vgl. V-Dem Institute (2024): Democracy Report 2024. De-

sende Polarisierung und die globale antidemokratische Wende zu den Top 10 der autoritären Regime, zusammen mit Ungarn, Brasilien, Indien, Polen und Belarus.

In den regelmäßig von der Europäischen Kommission²⁵ veröffentlichten Jahresberichten über Serbiens Fortschritte im Prozess der europäischen Integration werden als Haupthindernisse für die Meinungs- und Medienfreiheit Drohungen, Einschüchterungen und Gewalt gegen Journalist_innen genannt, die in vielen Fällen ohne rechtliche Konsequenzen bleiben, sowie zunehmender politischer, wirtschaftlicher und anderer Druck auf Journalist_innen, die unzureichende Anwendung der Mediengesetze in der Praxis, das Fehlen strenger Kriterien für eine größere Transparenz bei Medieneigentum und Medienfinanzierung und eine unzureichende Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde für elektronische Medien (REM). Zudem wird häufig auf informellen Druck auf Redakteur_innen hingewiesen, wenn es um die Verteilung von Werbegeldern und die Art und Weise der projektbezogenen Finanzierung von Medieninhalten geht, aber auch auf die Unsicherheit der Arbeitsplätze von Journalist_innen sowie die geringe Rolle, die Berufsverbände beim Schutz des Journalismus spielen. Darüber hinaus bestehen Probleme auch im Zusammenhang mit der Medienprivatisierung, der fehlenden Offenheit staatlicher Institutionen zur Bereitstellung von Informationen des öffentlichen Interesses, immer häufigeren Verstößen gegen den journalistischen Kodex, den Finanzierungsmodellen öffentlicher Mediendienste sowie plötzlichen Entlassungen von Mitarbeiter_innen und Selbstzensur. Die REM wird in Berichten der Europäischen Kommission seit Jahren dafür kritisiert, dass sie nicht unabhängig agiert und Rundfunkanstalten nicht bestraft, die ihren Verpflichtungen hinsichtlich der Programminhalte nicht nachkommen. Die Beschwerden beziehen sich auch auf die Intransparenz der Medieneigentümerschaft, auf Drohungen und Gewalt gegen Journalist_innen, auf die Voreingenommenheit bei der Berichterstattung öffentlicher Mediendienste in Wahlkämpfen sowie auf den deutlich größeren Raum, der Regierungsvertreter_innen in den Medien eingeräumt wird. Diese Missstände, die in jedem Fortschrittsbericht hervorgehoben werden, wurden nie beseitigt.

DER BLICK VON INNEN

Berichterstattung

In Serbien besteht seit zehn Jahren ein Trend zur »Ausartung der Medien zu Boulevardblättern für die Regierung«, wonach die vorherrschende Art der Berichterstattung Propaganda ist und die Medien sich vorrangig an politischen Eliten und nicht an den Bürger_innen orientieren.²⁶ Die überwiegende Mehrheit der Medien berichtet voreingenommen; zudem ist eine starke mediale Polarisierung erkennbar. Das

CMPF bewertet die Medien in Serbien in seinem Media Pluralism Monitor²⁷ seit Jahren als stark polarisiert zwischen regierungsnahen Boulevardblättern und deren Kritiker_innen, die in den Medien oft als »kritische politische Gegner« wahrgenommen werden. Zu den größten Risiken gehört die politische Unabhängigkeit der Medien, was nicht nur politischen Druck auf die Medien einschließt, sondern auch Probleme mit hoher Eigentumskonzentration, Selbstzensur und öffentlichen Angriffen politischer Amtsträger_innen und hochrangiger Regierungsbeamten_innen auf einzelne Journalist_innen und Medien.

Auch andere Medienbeobachtungen zeigen die weit verbreitete Polarisierung in der Medienberichterstattung. Laut einer Untersuchung der Journalistenschule in Novi Sad²⁸, die öffentlich-rechtliche Sender, nationale private Rundfunkanstalten und Kabelfernsehen umfasste, berichten die öffentlich-rechtlichen Sender RTS, RTV sowie private Fernsehanstalten mit landesweiter Frequenz viel häufiger über Regierungsakteure, während das Kabelfernsehen sein Programm eher auf Stimmen der Opposition, der Expert_innen und Bürger_innen aufbaut. Die Analyse von 10.000 Minuten Nachrichtensendungen dieser Fernsehsender zeigt eine völlig polarisierte Sicht auf die Realität in Serbien und widersprüchliche redaktionelle Konzepte hinsichtlich des öffentlichen Interesses. Ähnlich sind die Erkenntnisse des Büros für Sozialforschung (BIRODI), das laut seinem halbjährlichen Monitoring nationaler Nachrichtensendungen einen »Trend zu Verstößen gegen das Regelwerk zum Schutz der Menschenrechte im Bereich der Mediendienste« feststellte.

In der jährlichen Medienbeobachtung vom 1. Juni 2022 bis 31. Mai 2023 stellte das Zentrum für Forschung, Transparenz und Verantwortung (CRTA)²⁹ fest, dass die Fernsehsender mit landesweiter Frequenz in einem Jahr 300 Ansprachen des Präsidenten Aleksandar Vučić übertrugen. In einer weiteren Analyse dieser Organisation vom 1. Juli bis 9. August 2023 wurde festgestellt, dass sich der Präsident über die nationalen Fernsehsender bis zu 30-mal in 40 Tagen direkt an die Bürger_innen wandte. Frühere Untersuchungen vom März 2021 zeigten, dass der Präsident in 31 Tagen 29-mal live vor der Öffentlichkeit sprach. Davon war er dreimal Gast in Fernsehinterviews, die etwa zweieinhalb Stunden dauerten, während er bei den anderen 26 Auftritten, die jeweils eine halbe Stunde dauerten, vor verschiedenen Versammlungen sprach, die direkt übertragen wurden. Den Angaben der CRTA zufolge nimmt Vučić fast zwei Drittel der gesamten Zeit ein, die politischen Akteuren im nationalen Fernsehen in Serbien gewidmet ist.

Besonders problematisch ist die mediale Berichterstattung im Wahlkampf, wie zahlreiche Analysen zivilgesellschaftlicher

mocracy Winning and Losing at the Ballot, https://v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf

25 Vgl. Europäische Kommission (2023): *Serbia Report 2023*, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2023_en; Krstić, Aleksandra (2020): *Mediji, novinarstvo i Evropska unija*, Fakultät für Politikwissenschaften, Universität Belgrad.

26 Vgl. Büro für Sozialforschung, Belgrad, <https://www.birodi.rs/>

27 Vgl. Centre for Media Pluralism and Media Freedom, *Media Pluralism Monitor*, <https://cmpf.eu.europa.eu/media-pluralism-monitor/>

28 Vgl. Novosadska novinarska škola [Journalistenschule Novi Sad], <https://novinarska-skola.org.rs/medijsko-izvestavanje-o-izborima-bilo-u-negativnom-tonu-ili-ignorisanu-a-uticaj-samoregulacije-nizak/>

29 Vgl. Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost [Zentrum für Forschung, Transparenz und Verantwortung], <https://cрта.rs/>

Organisationen, Medien und Wissenschaftsexpert_innen zeigen. Auch für die letzten Wahlen im Dezember 2023 stellte BIRODI in der Analyse von 44 Stunden zentraler Nachrichtensendungen fest, dass der Präsident Serbiens im Vergleich zu allen anderen politischen Akteuren auf allen Fernsehsendern mit landesweiter Frequenz sowie auf dem regionalen Nachrichtensender TV N1 den größten Raum einnahm. Die Medienungleichheit im Wahlkampf 2023 wurde auch vom CRTA festgestellt,³⁰ dem zufolge Vertreter_innen der Regierungspartei SNS 75 Prozent der Fernsehtermine in der Hauptsendezeit belegten. Die Medien trugen zudem zusätzlich zur Ungleichheit bei, indem sie Oppositionspolitiker_innen oft in einem negativen Licht darstellten.

Bis heute hat die REM keinen vollständigen Bericht über die Arbeit der Rundfunkanstalten im Wahlkampf 2023 veröffentlicht. Ein halbherziger und vager Bericht wurde für die Kabelkanäle (N1, Nova S, Al Jazeera, K1) und die öffentlich-rechtlichen Sender (RTS und RTV) veröffentlicht, nicht jedoch für privates Fernsehen mit landesweiter Frequenz. In der Zwischenzeit hat das Zentrum für investigativen Journalismus (CINS) einen Text veröffentlicht, der auf einen Einblick in die REM-Daten beruht,³¹ und die absolute Dominanz der Liste »Aleksandar Vučić – Serbien darf nicht stillstehen« ersichtlich macht, die negative Berichterstattung über die Opposition sowie die Dominanz jener Analyst_innen, die Werbung für die Regierung in den meistgesehenen Informationssendungen machen. Der REM-Rat bestritt hingegen diese Feststellungen und gab bekannt, dass die Daten noch immer verarbeitet würden. Darüber hinaus gibt es auf der REM-Website keine Bewerbungsentscheidungen über die Erteilung der nationalen Frequenz für die letzten Jahre; die letzten veröffentlichten Berichte zur Arbeit der Sender stammen aus dem Jahr 2021. Bei den Demonstrationen nach den Amokläufen im Mai 2023 forderten die Bürger_innen auf den Straßen von Belgrad und anderen Städten die Entlassung von REM-Ratsmitgliedern, die Einstellung von Reality-Shows, die Auflösung von Fernsehsendern, die Gewalt propagieren, sowie eine objektivere und professionellere Berichterstattung von RTS – nichts davon ist passiert.

Darüber hinaus wurde vor Kurzem eine neue Verordnung der REM verabschiedet, wonach keine Verpflichtung mehr besteht, 20 Prozent des Programms mit Kultur, Bildungs-, Kinder- oder Dokumentationsprogrammen zu gestalten, was bisher eine der Hauptbedingungen für den Erhalt einer nationalen Frequenz war. Somit können die Fernsehsender nur noch Reality-Programme und politische Propaganda anbieten und auf dieser Grundlage dennoch eine landesweite Frequenz erhalten.

30 Vgl. Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (2023): »Završnica kampanje u znaku pojačanih pritisaka na građane«, 13.12.2023, <https://crtat.rs/završnica-kampanje-u-znaku-pojacanih-pritisaka-na-gradjane/>

31 Vgl. Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (2024): »Otkrivamo podatke koje REM krije: Kako su u kampanji izveštavali Pink, Hepi, Prva i B92«, 25.1.2024, <https://www.cins.rs/otkrivamo-podatke-koje-rem-krije-kako-su-u-kampanji-izvestavali-pink-hepi-prva-i-b92/>

Die Rolle des Staates

Bis Ende 2023 sollten in Serbien hochwertige Mediengesetze verabschiedet werden, um die Medienlandschaft zu verbessern. Die jüngsten Ereignisse im Zusammenhang mit der Änderung der Mediengesetze haben jedoch gezeigt, dass die Kluft zwischen dem Staat und der Mediengemeinschaft sehr groß ist und der Staat im Grunde die Absicht hat, die Errungenschaften der Medienreformen im Zuge des demokratischen Wandels völlig zunichtezumachen.³²

Die Gesetze über öffentliches Informationswesen und Medien sowie über elektronische Medien wurden nach zahlreichen Problemen Ende 2023 schließlich verabschiedet. Allerdings wurden die Fristen für die Verabschiedung beider Gesetze mehrfach überschritten und die Arbeitsgruppen hatten zusammen mit der Zuständigkeit der Ministerien mehrfach gewechselt. Das neu gegründete Ministerium für Telekommunikation und Informationswesen hatte wiederholt Änderungen am Gesetzentwurf vorgenommen und eigene Vorschläge formuliert, die im Gegensatz zu den zuvor mit Expert_innen und Vertreter_innen der Medienverbände vereinbarten Beschlüssen standen. Einer der Hauptaspekte des Gesetzes und der öffentlichen Diskussion war die Frage der projektbezogenen Finanzierung von Medien. Die Arbeitsgruppe hatte hierzu einen Vorschlag erarbeitet, demzufolge Medien, die sich um eine projektbezogene Finanzierung von Medieninhalten bewerben, die Zuständigkeit des Presserats als Regulierungsgremium für die Einhaltung des Journalistenkodex anerkennen müssen. Damit sollte eine gesetzliche Verpflichtung zur Einhaltung des Journalistenkodex für alle Medien, die öffentliche Gelder nutzen wollen, eingeführt sowie die gesetzliche Stellung des Presserates verbessert werden.

Diese Bestimmung existiert zwar bereits in der geltenden Verordnung des Ministeriums, jedoch als nachrangige Vorschrift, die besagt, dass eines der Kriterien für die Bewertung von Projektvorschlägen darin besteht, ob gegen den/die Wettbewerbsteilnehmer_in Maßnahmen wegen Verstößen gegen berufliche und ethische Standards verhängt wurden. Informationen hierzu werden beim Fachdienst des REM für elektronische Medien sowie beim Presserat für Print- und Online-Medien eingeholt. Allerdings wurde diese Bestimmung bisher als unverbindlich ausgelegt. Der Presserat warnte bereits 2019, dass die Kriterien der Verordnung nicht konsequent angewendet, nicht für alle gleichermaßen gelten und die Wettbewerbsausschüsse sie nicht immer berücksichtigen würden. Somit können auch Medien öffentliche Gelder erhalten, die gegen den journalistischen Kodex verstoßen, was auch zahlreiche Analysen unter anderem des Balkan Investigative Reporting Network (BIRN), der Independent Association of Journalists of Serbia (NUNS), der Journalists' Association of Serbia (UNS) oder der Share Foundation belegen. Die Analyse von BIRN aus dem Jahr 2022 ergab, dass die Medien, die ständig gegen den journalistischen Kodex verstoßen, das meiste Geld erhalten haben. Aus der Datenbank

32 Vgl. VREME (2023): »Savet za štampu u ringu sa državom«, 20.9.2023, <https://vreme.com/vreme/savet-za-stampu-u-ringu-sa-drzavom/>

des Crime and Corruption Reporting Network (KRIK) geht hervor, dass Gelder aus dem Haushalt dauerhaft an Medien fließen, die mit der aktuellen Regierung sympathisieren und ständig »Fake News« veröffentlichen. Eine vergleichende Analyse der Stiftung Slavko Ćuruvija (SCF)³³ für den Zeitraum 2017–2019 zeigt zudem, dass der größte Schadensersatz bei Medienstreitigkeiten von Boulevardzeitungen gezahlt wird, bei denen die größten Verstöße gegen den Kodex festgestellt wurden und die bei Ausschreibungen die meisten öffentlichen Geld erhalten haben.

Die Vertreter_innen der Regierung beantragten allerdings die Streichung der Regelung über die zwingende Anerkennung der Kompetenz des Presserates mit der Begründung, dass die Vorschläge der Arbeitsgruppe verfassungswidrig seien und die Anerkennung der Kompetenz des Presserates keine Voraussetzung für Print- und Online-Medien zur Teilnahme an Ausschreibungen zur projektbezogenen Finanzierung sei. Darüber hinaus schlug die Regierung vor, Daten über Medien, die gegen den Kodex verstoßen, beim Presserat oder anderen Regulierungsgremien anzufordern, obwohl außer dem Presserat kein solches Organ existiert. Zudem brachten die Regierungsvertreter_innen einen problematischen Vorschlag ein, der auch als offizieller Teil des Gesetzentwurfs ins Erörterungsverfahren im Parlament gelangte und sich darauf bezog, dass Informationen über Verstöße gegen den Kodex nur von denjenigen Medien angefordert werden sollen, welche die volle Kompetenz des Rates anerkannt haben, was praktisch bedeutet, dass alle anderen gegen den Kodex verstoßen können, ohne Konsequenzen für die Finanzierung befürchten zu müssen. Somit würden Medien, welche die Zuständigkeit des Rates akzeptieren, doppelt bestraft, wenn festgestellt würde, dass sie gegen den Journalistenkodex verstoßen haben. Der Rest hätte hingegen freie Hand und könnte tun und lassen, was er will.

Laut Analyse der SCF wurde der Staat bei diesen Angriffen auf die Unabhängigkeit der Medien von sogenannten GONGOS unterstützt, d. h. staatlich beeinflussten Nichtregierungsorganisationen, die Lösungen durchsetzen wollten, die der Medienstrategie widersprachen, und die die öffentliche Aufmerksamkeit von wesentlichen Themen des Gesetzentwurfs auf die Arbeit des Presserates lenken wollten.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass das neue Gesetz über öffentliches Informationswesen und Medien dem Staat erlaubt, Medien zu besitzen. Somit könnte nach dem langwierigen Prozess der Medienprivatisierung und dem endgültigen Ausstieg des Staates aus dem Medieneigentum das »Medienchaos« der frühen 2000er-Jahre künftig erneut auftreten, als viele Medien im Besitz von Gemeinden und Städten waren, die vor allem eine Plattform der Propaganda und des unlauteren Wettbewerbs gegenüber privaten Medien darstellten, welche auf dem Markt ums Überleben kämpften. Dies offenbart die Hauptprobleme im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Medien, die das Gesetz letztendlich nicht garantiert, sowie der Frage nach einer schwerwie-

genden Störung des finanzschwachen und maroden Medienmarktes sowie der riesigen Kluft zwischen Medien, die aus dem Haushalt finanziert werden, und den kleinen lokalen Medien. Auf Intervention der OSZE kam es nach mehrstündigen Verhandlungen zu einer Art Kompromiss zwischen der Mediengemeinschaft und dem Staat. Zwei Gesetzentwürfe wurden im serbischen Parlament jedoch verabschiedet, einschließlich der Gesetzesartikel, die es Staatsunternehmen wie Telekom Srbija ermöglichen, eigene Medien zu besitzen.

Hohe Medienkonzentration sowie kommerzieller und proprietärer Einfluss auf redaktionelle Inhalte sind die Hauptrisiken bezüglich des Medienpluralismus. Das größte Risiko birgt laut CMPF aktuell der Einfluss von Staats- und Parteifunktionär_innen aufgrund politischer Verbindungen zu einzelnen Medieneigentümer_innen und Marketingagenturen. Staatliche Werbung ist auch bei öffentlich-rechtlichen Sendern weit verbreitet und präsent. Ein besonderes Problem ist zudem die Intransparenz der Medieneigentümerschaft und der Missbrauch von Geldern bei der Finanzierung von Projekten. In Serbien ist die Medieneigentümerschaft nach wie vor auf den intransparenten Prozess der Medienprivatisierung in den vergangenen Jahrzehnten zurückzuführen, als privaten Unternehmen außerhalb der Medienbranche erlaubt wurde, große Medien in staatlichem oder gemischtem Besitz aufzukaufen, etwa die Tageszeitungen Večernje Novosti und Politika. Da es sich um Tageszeitungen mit großen Auflagen handelte, gab es keine Reaktion der Wettbewerbskommission. Darüber hinaus ist unklar, wer derzeit die Eigentümer der einflussreichsten Boulevardzeitungen in Serbien sind. Die neuesten BIRN-Untersuchungen aus dem Jahr 2023, auf deren Grundlage ein Media Ownership Monitor³⁴ erstellt wurde, zeigen, dass das Eigentum nur auf dem Papier klar und transparent aussieht. BIRN zeigt, dass der Markt für Printmedien von den Herausgebern der Boulevardzeitungen dominiert wird, wobei die beiden größten Konzerne Ringier und MONDO auch die meistbesuchten Websites besitzen: blic.rs, kurir.rs und espreso.rs. Die Tageszeitung Danas gehört der United Media Group, zu der auch die Tageszeitung Nova sowie die Kabelkanäle N1 und Nova S gehören.

Die Eigentumskonzentration bei elektronischen Medien ist größer als bei gedruckten Medien. So heißt es in einer BIRN-Untersuchung, dass »die staatliche Telekom Srbija mit dem Unternehmen Kopernikus (Eigentümer der beiden Sender mit landesweiter Frequenz B92 und Prva TV), dem einflussreichsten privaten Fernsehsender Pink und dem öffentlich-rechtlichen Sender RTS über die gemeinsame Produktion von Programmen zusammenarbeitet«. Drei Unternehmen – S Media Team, Maxim Media und der öffentlich-rechtliche Sender RTS – erreichen etwa 40 Prozent des Gesamtpublikums der Radiosender. Die hohe Medienkonzentration, der Einfluss staatlicher Werbung in den Medien sowie die direkte Verbindung des Staates mit den Medieneigentümer_innen führen zu mangelnder Kritik am herrschenden Regime und einer einseitigen Redaktionspolitik.

33 Slavko Ćuruvija Foundation, <https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/>

34 Balkan Investigative Reporting Network (BIRN): *Media Ownership Monitor*, <https://serbia.mom-gmr.org/sr/vlasnik/>

Sicherheit von Journalist_innen

Journalist_innen, welche die Regierung kritisieren und täglich über Amtsmissbrauch, das Vorgehen des Regimes, Korruption und organisierte Kriminalität berichten, sind häufiges Ziel von Angriffen durch hochrangige politische Amtsträger_innen und regierungnahe Boulevardzeitungen. Berichte internationaler Organisationen und zahlreiche Daten von Journalistenverbänden und Institutionen, welche die Sicherheit von Journalist_innen und die Medienfreiheit überwachen, zeigen, dass Journalist_innen in Serbien zunehmend physischen und verbalen Drohungen, Beleidigungen und Angriffen ausgesetzt sind. Laut einem umfassenden Bericht von BIRN und NUNS³⁵ aus dem Jahr 2023 ist die Sicherheit von Journalist_innen im digitalen Bereich besonders wichtig. Die Bedrohung von Journalist_innen in sozialen Netzwerken und auf anderen Plattformen behindert die Arbeit von Nachrichtenredaktionen und Medien, erschwert die Kommunikation mit Kolleg_innen und Quellen und wirkt sich negativ auf die Qualität der Informationen aus. Obwohl Medien- und Journalistenverbände sowie verschiedene Institutionen im Land seit Jahren Schutzmechanismen für Journalist_innen entwickeln, haben diese nur einen begrenzten Spielraum. Zudem tragen das polarisierte Umfeld, eingeschränkte Medienfreiheiten und gezielte Angriffe auf bestimmte Medien ebenfalls zu einer erhöhten Zahl von Angriffen, Drohungen und Druck auf Journalist_innen bei. Eine der Hauptfolgen dieser Sicherheitsgefährdung sind die Auswirkungen auf Gesundheit und Privatleben der Betroffenen, was die Beziehungen in den Nachrichtenredaktionen und die Einstellung zur Arbeit verändert. Die Bedrohung der Sicherheit von Journalist_innen führt zu Selbstzensur sowie zur Aufgabe von Geschichten und Themen, die von öffentlichem Interesse sind. Digitale Gewalt gegen Journalist_innen in Serbien ist »normalisiert« und gilt als Teil des Jobs. Zudem melden Journalist_innen Angriffe selten an die zuständigen Institutionen, da die bestehenden Schutzmechanismen nicht ausreichen, um neue Angriffe zu verhindern, aber auch weil 70 Prozent der gemeldeten Fälle durch Ablehnung oder Vergleiche gelöst werden. Der Rechtsrahmen ist nicht ausreichend und effizient genug, um auf Bedrohungen im digitalen Umfeld zu reagieren.

Gleichzeitig gibt es in einer Vielzahl von Nachrichtenredaktionen weder Verantwortliche für noch ausreichende Schutzmechanismen gegen solche Angriffe und Bedrohungen. Nach Angaben von NUNS und UNS hat sich die Zahl der Drohungen und Angriffe gegen Journalist_innen in Serbien in den letzten Jahren verdoppelt. Aus dem jüngsten Bericht der SCF geht zudem hervor, dass im Jahr 2023 fünf regierungnahe Boulevardzeitungen in ihren Texten 884-mal die Medien oder Journalist_innen ins Visier genommen haben, die das herrschende Regime kritisch sehen. Darüber hinaus zeigen die neuesten Daten von NUNS, dass im Jahr 2023 183 Angriffe auf Journalist_innen registriert wurden, die höchste

Zahl seit der Einrichtung der Datenbank über Angriffe auf Journalist_innen im Jahr 2008.³⁶

Der lokale Blickwinkel

Die Diskussion über die Situation der serbischen Medien wird oft aus Sicht der großen Belgrader Mainstream-Medien geführt. Allerdings ist die Instrumentalisierung der Medien durch den Staat, politische Parteien, Unternehmer_innen und andere gesellschaftliche Gruppen besonders auf lokaler Ebene sichtbar, wo lokale Medien am häufigsten den Interessen der Behörden dienen. Zu dieser ungünstigen Situation trägt auch ihre schlechte Stellung auf dem Medienmarkt bei, die zu niedrigen Gehältern und unregelmäßigem Einkommen führt. Zudem sind sie aufgrund langwieriger Gerichtsverfahren und zu ihren Ungunsten gefällter Urteile oft gezwungen, hohe Summen zu zahlen. Darüber hinaus wird das Bild der lokalen Medien auch durch den Grad der Professionalisierung der dort arbeitenden Journalist_innen beeinflusst, die aufgrund ihrer schlechten wirtschaftlichen Lage häufig nicht in der Lage sind, ihren Job ordentlich auszuführen bzw. zu behalten. Mittlerweile mussten einige hochwertige lokale Medien wie *Novine Vranjska* nach mehr als 20 Jahren ihre Arbeit einstellen, während andere, wie *Južne Vesti* aus Niš, welche die Regierung offen kritisiert, häufigen Steuerprüfungen und anderen Inspektionen ausgesetzt ist, bis hin zum gänzlichen Ignorieren durch die Stadtverwaltung, was die tägliche Arbeit zusätzlich erschwert. Lokale Medien, die der aktuellen Regierung nahestehen, erhalten in der Regel Geld aus dem Haushalt über oft intransparente Ausschreibungen und können ihre Arbeit ohne Einschränkungen erledigen, solange sie das Regime nicht kritisieren. Regierungskritische Medien stehen hingegen häufig auf den »schwarzen Listen« der Kommunalverwaltungen, was sie daran hindert, Institutionen zu betreten und regelmäßig an Veranstaltungen teilzunehmen, die normalerweise der Öffentlichkeit zugänglich sind.³⁷

Die Folgen der neuen Mediengesetze, die Ende 2023 verabschiedet wurden, sind im lokalen Medienmarkt bereits sichtbar. Die Erfahrungen von Redakteur_innen unabhängiger lokaler Medien aus der Branche zeigen, dass der Staat eine neue Methode zur Verteilung von Geldern aus dem Haushalt an kleine regierungnahe lokale Medien entwickelt hat und die Regierung diese weiterhin unter Kontrolle halten möchte, und zwar über Telekom Srbija und ihren Vermittler, den Fernsehsender *Informer TV*.

Digitale Transformation

Im Vergleich zu den entwickelten Ländern des Westens hinkt Serbien der globalen digitalen Transformation von Journalismus und Medien hinterher. Aktuelle Untersuchungen zeigen, dass die Mehrheit der serbischen Journalist_innen digitale Tools nur für grundlegende Funktionen nutzt,

35 Vgl. Krstić, Aleksandra / Babić, Marija / Maksić, Tanja (2023): *Bezbednost novinara u digitalnom okruženju*, hrsg. von Association of Journalists of Serbia (NUNS) und Balkan Investigative Reporting Network (BIRN), <https://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2023/07/Bezbednost-novinara-u-digitalnom-okruzenju.pdf>

36 Association of Journalists of Serbia (NUNS): *Napadi na novinare* [Angriffe auf Journalisten], <https://www.bazenuns.rs/srpski/napadi-na-novinare>

37 Vgl. Krstić, Aleksandra (2022): *Na šta mislimo kada kažemo ... Lokalni mediji kao nosioci promena u lokalnim zajednicama u Srbiji*, Institut für Philosophie und Sozialtheorie, Universität Belgrad.

hauptsächlich für die Veröffentlichung in sozialen Netzwerken oder die Arbeit mit Grafiken und Videoinhalten. Nachrichtenredaktionen, die als Reaktion auf digitale Innovationen neue Arbeitsplätze geschaffen haben, mangelt es an Spezialist_innen, insbesondere in Bezug auf digitale Video- und Fotoinhalte, digitale Forensik usw.³⁸ Die am wenigsten entwickelten digitalen Kompetenzen serbischer Journalist_innen sind im Endeffekt diejenigen, die tatsächlich »am wichtigsten sind, um das Vertrauen in die Medien wiederherzustellen, die vielen Vorteile technologischer Innovationen im öffentlichen Interesse zu nutzen und den Grundstein für die Stimulierung der wirtschaftlichen Unterstützung des Publikums für die Medien, denen sie vertrauen, zu legen«.³⁹

Untersuchungen zeigen, dass die Redakteur_innen der großen serbischen Medienunternehmen sich zwar der weltweiten Trends bewusst sind und glauben, dass digitale Technologien in der alltäglichen journalistischen Praxis wichtig sind, eine beträchtliche Anzahl von Medieneigentümern, -managern und -direktoren hat jedoch immer noch Vorbehalte gegenüber den Auswirkungen neuer Technologien und dem Einsatz partizipatorischer Praktiken bei der Produktion von Medieninhalten. In Serbien besteht eine deutliche Polarisierung zwischen Medien, die Bürger_innen als Schöpfer_innen von Medieninhalten ignorieren, und solchen, die die Bürger_innen nur als Informationsquelle wahrnehmen.⁴⁰

Auch andere Studien haben bestätigt, dass unvollständige und unsystematische Veränderungen in den Nachrichtenredaktionen in Serbien immer noch eines der Hauptprobleme bei der Anpassung an das digitale Zeitalter darstellen. So ist die prominenteste Form von Inhalten, die in Online-Ausgaben der traditionellen Tagespresse veröffentlicht wird, beispielsweise immer noch der journalistische Standardartikel, »was bedeutet, dass die gleiche Form von Inhalten, die vor Jahrzehnten für den Druck aufbereitet wurde, trotz aller Vorteile und Potenziale des digitalen und multimedialen Umfelds heute online veröffentlicht wird«.⁴¹ Zudem hat sich nur eine der fünf wichtigsten nationalen Nachrichtenredaktionen vollständig auf die digitale Welt umgestellt, neue journalistische Kompetenzen entwickelt, die Nachrichtenredaktion transformiert und eine Geschäftsstrategie eingeführt, bei der die Digitalisierung an erster Stelle steht (digital first). Andere Printmedien stehen noch am Anfang dieser digitalen Transformation.

Interessanterweise ist die Selbsteinschätzung der digitalen Kompetenzen von Journalist_innen in Serbien mit 4 von 5 extrem hoch.⁴² Wenn wir uns jedoch genauer ansehen, was

Journalist_innen als digitale Kompetenz betrachten, entdecken wir einige besorgniserregende Trends. Zu den am besten bewerteten digitalen Kompetenzen von Journalist_innen in Serbien gehören beispielsweise das Versenden von E-Mails und die Verwendung verschiedener Anwendungen für Nachrichten und Kommunikation im Allgemeinen, das Durchsuchen des Internets sowie das Organisieren von online gefundenen Informationen, während grundlegende Fähigkeiten wie Multiplattform-Journalismus oder der mobile Journalismus am schlechtesten bewertet wurden. Darüber hinaus glauben serbische Journalist_innen, dass sie nicht gut einschätzen können, was die digitalen Veränderungen für die Nachrichtenproduktion bedeuten, und beschäftigen sich diesbezüglich vorrangig mit den Auswirkungen sozialer Medien auf ihre tägliche Arbeit.

Im Gegensatz zu den Journalist_innen bewerten Medienmanager_innen und -direktor_innen die digitalen Kompetenzen der Journalist_innen etwas strenger – sie sind sich vieler journalistischer Schwächen und fehlender Kompetenzen bewusst, wie Fernberichterstattung, Datenvisualisierung, Webdesign und Erstellung von Webinhalten, Podcast-Produktion, Nutzung von Webstatistiken sowie Arbeit mit Virtual-Reality-Technologien und anderen fortschrittlichen Medientechnologien.

Desinformation und künstliche Intelligenz

Die Manipulation von Informationen, Desinformation und Fake News waren in den letzten Jahren die größten Probleme, mit denen die Medien in Serbien konfrontiert waren. Viele Medien beteiligen sich an der absichtlichen Verbreitung von Fehlinformationen, mit der die öffentliche Meinung manipuliert und die Öffentlichkeit in Bezug auf zahlreiche politische und soziale Themen in die Irre geführt wird. CRTA stellte fest, dass zu den besonders gefährdeten Gruppen in diesen Angelegenheiten ältere Bürger_innen, weniger gebildete Menschen oder Bewohner_innen ländlicher Gebiete gehören und dass die Bürger_innen häufig unzureichende Strategien und Methoden zur Überprüfung der erhaltenen Informationen verwenden, was sich auf die zusätzliche Verbreitung von Fehlinformationen auswirkt. Mehrere Faktenprüfungsorganisationen (Fact-Checking), die sich mit der Überprüfung von Informationen befassen, haben mit Personalmangel zu kämpfen und reichen nicht aus, um die gesamte Medienszene in Serbien abzudecken. Wenn in einem solchen Umfeld in den serbischen Medien über den Einfluss Künstlicher Intelligenz (KI) als Welttrend diskutiert wird, geht es häufig um die Gefahren, welche die KI für das Überleben des Journalismus als Beruf darstellt, weshalb Schlagzeilen wie »Wird die künstliche Intelligenz demnächst Journalisten ersetzen«, »Journalisten werden ihre Jobs verlieren, sie werden durch künstliche Intelligenz ersetzt«, »Künstliche Intelligenz als Bedrohung für Arbeitsplätze« oder »Künstliche Intelligenz als existenzielle Bedrohung für Journalisten« usw. in den einheimischen Medien zu lesen sind. Analytische und kritische Texte zum Einsatz von KI zur Verbesserung der Berufsqualität, zur Schaffung neuer Medieninhalte oder zur Marktentwicklung sind nahezu nicht vorhanden.

38 Vgl. Matić, Jovanka / Milin Perković, Snežana (2021): *Digitalne kompetencije novinara* [Digital Competencies of Journalists], Research Report, OSZE, Belgrad.

39 Ebd., S. 70.

40 Vgl. Krstić, Aleksandra (2024): »Digital transformation of journalism and media in Serbia: What has gone wrong?« in: *Journalism* 25(5), S. 1014–1030.

41 Nedeljković, Marko (2021): »Budućnost štampanih medija u Republici Srbiji u digitalnom dobu – medijsko-sociološki aspekt«, in: *Sociološki pregled* 55(2), S. 562–584.

42 Vgl. Matić / Milin Perković (2021).

Empfehlungen

- Die Europäische Union sollte sich stärker für den Mediensektor in Serbien interessieren. Die EU sollte einen Sonderbericht über die Medienfreiheit in Serbien erstellen, der ein guter Ad-hoc-Mechanismus wäre, um die wichtigsten Probleme und Vorschläge für Verbesserungen und Maßnahmen hervorzuheben. Die EU könnte eine Sonderkommission bilden, um die Lage in den Medien zu analysieren und auf der Grundlage dieser und anderer Berichte konkrete Lösungen für die Hauptprobleme anzubieten.
- Unternehmen aus der EU, die bis vor Kurzem auf *TV Pink* und *TV Happy* Werbung geschaltet haben, können nach der Entscheidung, nicht mehr in prorussischen Medien werben zu wollen, ihre Werbung an professionelle lokale Medien in Serbien weitergeben.
- Die EU sollte an der Nachhaltigkeit des Medienfinanzierungsmodells in Serbien interessiert sein, da die Medien durch Projektfinanzierung und verschiedene Zuschüsse nur während der Projektlaufzeit stabil finanziert werden und die meisten von ihnen, insbesondere lokale Medien, danach nicht mehr in der Lage sind, finanzielle Sicherheit und Stabilität zu gewährleisten. Für die Medien in Serbien ist kurzfristige Sicherheit wichtiger als viel Geld. Die EU sollte über ein »Kernunterstützungsprogramm« nachdenken und mithilfe von Medienexpert_innen aus Serbien einen Weg finden, den Medienmarkt in Serbien zu stärken.
- Die Mediengemeinschaft in Serbien sollte Druck auf europäische und andere regionale Plattformen und Netzwerke von Regulierungsbehörden wie die European Platform of Regulatory Authorities (EPRA), die European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA), das Central European Regulatory Forum (CERF) und MNRA ausüben, bei denen REM Mitglied ist und mit denen es eine internationale Zusammenarbeit aufgebaut hat, um die vorgenannten Netzwerke und Plattformen auf die Probleme in der Arbeitsweise von REM als unabhängige Regulierungsbehörde hinzuweisen.
- Der Non-Profit-Mediensektor sollte als Alternative zur derzeit dominanten Medienszene gefördert werden. Gemeinnützige Medien, in denen argumentative Debatten geführt und Stimmen gehört würden, die im Mainstream-Medienraum nicht vertreten sind, könnten eines der Hauptelemente zur Mediendemokratisierung und Wiederherstellung des Vertrauens der Bürger_innen in die Medien sein.

AUTOREN

Dr. Srdjan Cvijić ist Vorsitzender des Internationalen Beirats des Belgrader Zentrums für Sicherheitspolitik, Mitglied der Beratungsgruppe "Balkan in Europa", assoziierter Senior Fellow im Programm "Europa und globale Governance" des Instituts für internationale politische Studien in Mailand und Fellow im Programm "Europäische Zukunft" des Instituts für Sozialwissenschaften in Wien. Dr. Cvijić war früher hochrangiger Diplomat im Außenministerium der Republik Serbien, Berater des Sonderkoordinators des Stabilitätspakts für Südosteuropa und leitender Analyst der Open Society Foundation in Brüssel. Dr. Cvijić hat einen Dokortitel vom Europäischen Hochschulinstitut in Florenz.

Dr. Katarina Golubović ist die Präsidentin des Komitees der Juristen für Menschenrechte und Anwältin für die Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Sie hat einen Dokortitel im Bereich Verwaltungsrecht von der Rechtsfakultät der Universität Belgrad. Seit 2007 ist sie Mitglied der Anwaltskammer Belgrad und seit 2009 als Anwältin tätig. Sie hat sich auf die Vertretung vor dem Verfassungsgericht der Republik Serbien spezialisiert.

Nikola Burazer ist Programmdirektor des Zentrums für zeitgenössische Politik und geschäftsführender Redakteur des Portals European Western Balkans. Er arbeitete als Forscher beim Forum für ethnische Beziehungen in Belgrad und beim Institut für Entwicklung und internationale Beziehungen in Zagreb. Er war Gastdozent am Mathias Corvinus Collegium in Budapest und unterrichtete einen Kurs über Nationalismus auf dem Balkan. Darüber hinaus war er wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Beratungsgruppe "Balkan in Europa" (BIE-PAG) am Zentrum für Südosteuropastudien der Universität Graz.

Dr. Aleksandra Krstić ist außerordentliche Professorin an der Fakultät für Politikwissenschaften der Universität Belgrad, Leiterin des Zentrums für Medien und Medienforschung der FPN, Präsidentin der Gesellschaft für Politikwissenschaften Serbiens. Sie hat die Monographie „Medien, Journalismus und die Europäische Union“ (Universität Belgrad, 2020) und Dutzende wissenschaftlicher und fachlicher Arbeiten in nationalen und internationalen Zeitschriften veröffentlicht. Aleksandra Krstić hat einen Dokortitel von der Fakultät für Politikwissenschaften der Universität Belgrad.

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | Office in Belgrade
Dositejeva 51 | 11000 Belgrade | Serbia

Responsible:
Kirsten Schönefeld | Director, Regional Office for Serbia and Montenegro

Phone +381 11 3283 285
<https://serbia.fes.de>

Commercial use of all media published by the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is not permitted without the written consent of the FES.

FUTURE OF SERBIA



Eine klar definierte außenpolitische Strategie ist eine Voraussetzung, ohne die es unmöglich ist, eine demokratische Alternative zum herrschenden Regime in Serbien aufzubauen.



Serbien sollte seine Kosovo-Politik anhand seiner nationalen Interessen gestalten, wobei sowohl die Position der serbischen Gemeinschaft im Kosovo, das internationale Umfeld als auch das strategische Ziel des EU-Beitritts zu beachten wären. Eine Demokratisierung und prowestliche Ausrichtung Serbiens würde dessen Verhandlungsposition stärken und einen wichtigen Beitrag zur Normalisierung der Beziehungen zum Kosovo sowie zu Frieden und Stabilität in der Region leisten.



Die Rolle der Opposition und der Nichtregierungsorganisationen besteht darin, den Bericht und dessen Bewertung in lebensnahe Ereignisse und Situationen zu übersetzen, die eine möglichst hohe Anzahl von Bürger_innen betreffen, zumal dadurch zwei Ziele erreicht werden: die Entstehung eines realen Drucks der Öffentlichkeit auf die Institutionen der Politik, der Justiz sowie auf unabhängige Einrichtungen, aber auch die Herstellung von Vertrauen in den Prozess der europäischen Integration.



Das serbische Mediensystem ist allerdings übersättigt, finanzschwach und nicht nachhaltig. Es verfügt nur über ein geringes Maß an Unabhängigkeit und der professionelle Journalismus befindet sich in einem äußerst schlechten Zustand. Erheblicher politischer Druck, die Marginalisierung von Qualitäts- und investigativem Journalismus, die politische Instrumentalisierung der Medien, der kontrollierte Werbemarkt, zahlreiche Gerichtsverfahren gegen Journalist_innen sowie die allgemeine wirtschaftliche Unsicherheit sind Indikatoren für den Niedergang der Medienfreiheit, fehlende Rechtsstaatlichkeit, weit verbreiteten Klientelismus und Korruption sowie die Qualität der Demokratie in Serbien.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:

<https://serbia.fes.de>