

EU-BEITRITTSGESPRÄCHE MIT SERBIEN: ZEIT FÜR EIN ENDE DER SCHAUKELPOLITIK BELGRADS

Positionspapier der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag

Die Republik Serbien führt seit 2014 Beitrittsgespräche mit der Europäischen Union. Seit Beginn der Beitrittsverhandlungen Serbiens wurden 22 Kapitel eröffnet, und zwei Kapitel vorläufig abgeschlossen. Während Serbien seither in nur wenigen Bereichen Fortschritte gemacht hat, sind seit längerem deutliche Rückschritte in den Bereichen Menschenrechte, Rechtstaatlichkeit, Presse- und Meinungsfreiheit sowie Korruption und Demokratie zu verzeichnen. Laut dem Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International befindet sich Serbien mit 39 Punkten auf dem niedrigsten Stand seit zehn Jahren (<https://www.dw.com/de/transparency-international-die-westbalkan-lander-machen-effizienter-gegen-korruption-vorgehen/a-60564119>). Öffentlich-rechtliche und private Medien mit großer Reichweite stehen weiterhin unter dem Einfluss der Regierung und dienen mehr als Sprachrohr des Präsidenten, anstatt ihrer Funktion eines unabhängigen Qualitätsjournalismus gerecht zu werden. In der Rangliste der Pressefreiheit von Reporter ohne Grenzen hat sich Serbien seit Aufnahme der Beitrittsverhandlungen deutlich verschlechtert. Diese Rückschritte müssen - wenn keine nachhaltigen Veränderungen hin zum Besseren erfolgen - im Beitrittsprozess Konsequenzen haben. Insgesamt zeigt sich in Serbien ein gravierender Abbau demokratischer Standards und eine wachsende Tendenz zum Autoritarismus, was mit einem perspektivischen EU-Beitritt nicht zu vereinbaren ist. Die Nichtregierungsorganisation Freedom House stuft Serbien seit 2020 nicht mehr als Demokratie, sondern als „hybrides Regime“ ein (<https://balkaninsight.com/2020/05/06/freedom-house-serbia-montenegro-hungary-no-longer-democracies/>). Auch der aktuelle Länderbericht der Europäischen Kommission vom 12. Oktober 2022 sieht im Vergleich zum Vorjahr eine nachlassende Reformdynamik und attestiert einen deutlichen Rückgang der Angleichung Serbiens an die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU von 64 auf 45 Prozent.

Diese gefährlichen Entwicklungen sind umso tragischer, da es sich bei Serbien um einen wertvollen Träger des gesamteuropäischen Kulturerbes handelt. Serbiens Beitrag zu Europas Geschichte und Kultur ist wertvoll und kostbar. Er darf nicht auf die nationalchauvinistischen und rassistischen Auswüchse des Milosevic-Regimes verkürzt werden. Dieser großserbischen Tendenz spielt Präsident Vučić jedoch mit seinem autoritär-nationalen Kurs bewusst in die Hände. Das gilt auch für seine Weigerung, die aufgrund Milosevics rassistischem Unterdrückungsregime unvermeidlich gewordene Unabhängigkeit Kosovos anzuerkennen. Serbien hat als Teil des Westbalkan-Raums, einer Region, die ringsum von der EU umschlossen ist, seit der von der EU 2003 beschlossenen Thessaloniki-Agenda eine eigene Beitrittsperspektive. Seit Thessaloniki 2003 haben aus guten Gründen alle Staaten des Westbalkan-Raums eine eigene

Beitrittsperspektive. Aus diesem Kreis konnte bisher nur Kroatien der EU beitreten. Zurecht, denn die EU hat jeden weiteren Beitritt von den individuellen Fortschritten eines jeden Beitrittskandidaten abhängig gemacht. Neben notwendigen Reformen der EU für ihre eigene Aufnahmefähigkeit, hat es Serbien jetzt ganz entscheidend selbst in der Hand, ob es den Beitrittsprozess zum Erfolg führt – oder ob es so wie momentan seine Beitrittschancen massiv schmälert und dadurch letztlich seinen Kandidatenstatus verspielt.

Diese Maxime, klare Bekräftigung der europäischen Perspektive für den Westbalkan verbunden mit einem wechselseitigen Prozess positiver und negativer Konditionalität für erzielte bzw. fehlende Fortschritte, muss auch weiter gelten. Beide Seiten haben dies mit der Überarbeitung der Verfahrensweise (u.a. EU-Mitteilung vom 5. Februar 2020 „Stärkung des Beitrittsprozesses – Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan“ (KOM(2020)57) und der Erklärung von Brdo (im Zuge des EU-Westbalkan-Gipfels am 6. Oktober 2021) unterstrichen. Auch Serbien hat mit seiner Unterstützung dieser Erklärung sein Bekenntnis zu den europäischen Werten und Grundsätzen sowie den Willen zu mehr politischer und sicherheitspolitischer Zusammenarbeit bekräftigt.

Dieser leistungsorientierte Ansatz - „Mehr für Mehr“ und „Weniger für Weniger“ – mit der Möglichkeit der stufenweisen Erhöhung des Integrationsniveaus etwa hinsichtlich der Beteiligung am EU-Binnenmarkt sollte konsequent angewendet werden. Das heißt aber umgekehrt, dass bei schwerwiegender oder anhaltender Stagnation oder Rückschritten bei der Reformumsetzung auch klare und gezielte Sanktionen folgen müssen, wie die Wiedereröffnung einzelner Verhandlungskapitel, die Reduzierung der EU-Finanzhilfen, das Aussetzung des Zuganges zu EU-Programmen sowie die teilweise oder vollständige Aussetzung der Beitrittsverhandlungen.

Sollte Serbien seinen pro-russischen Kurs verlassen und statt der bisherigen Schaukelpolitik den Schulterschluss mit den Mitgliedstaaten der EU suchen, so sollte die EU auf dem Wege zur Mitgliedschaft zeitnah Modelle für greifbar-vorteilhafte Zwischenschritte zur Mitgliedschaft ermöglichen, wie u.a. die volle Mitwirkung Serbiens im EU-Binnenmarkt, z.B. durch eine Aufnahme Serbiens in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR).

Serbien hat im Rahmen des letzten EU-Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 von rund 1,5 Mrd. Euro aus dem Instrument für Heranführungshilfe IPA II profitiert. Und auch unter dem Nachfolgeinstrument IPA III soll Serbien im Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 substanzielle EU-Unterstützung erhalten. Im Jahr 2019 unterzeichnete Serbien jedoch ein Freihandelsabkommen mit der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU), trotz Warnung der EU und im Wissen, dass die Unterzeichnung grundsätzlich nicht mit einer EU-Mitgliedschaft vereinbar ist. Serbien ist gleichzeitig der einzige EU-Beitrittskandidat, der sich nicht an die gemeinsame Sanktionspolitik der EU gegenüber Russland hält. Stattdessen hat Serbiens Präsident Aleksandar Vučić ein Abkommen mit Russland geschlossen, das Serbien drei Jahre lang mit vergünstigtem Erdgas aus Russland versorgen soll (<https://www.sueddeutsche.de/politik/serbien-russland-erdgas-1.5594275>).

Seit der illegalen Annexion der Krim durch Russland im Jahr 2014 hat Serbien keine der damit verbundenen außenpolitischen Maßnahmen oder Sanktionen der EU gegen Russland mitgetragen. Seit Beginn des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine am 24. Februar 2022 unterstützte Serbien lediglich eine einzige Resolution der UN-Generalversammlung, die Russlands Einmarsch in die Ukraine kritisierte und Moskau zum Abzug aufforderte. An der Abstimmung über den Ausschluss Russlands aus dem Europarat nahm Serbien nicht teil. Zu Russland und insbesondere dem Putin-Regime pflegt Serbien enge Beziehungen, die auf einer von vielen Serben als eng und historisch gewachsen empfundenen Verbundenheit mit Russland basieren. Dieser traditionellen Verbundenheit der beiden Völker bedienen sich das russische Putin-Regime und Präsident Vučić gleichermaßen, um auch im Hier und Jetzt eine vermeintliche Interessenskongruenz Serbiens und Russlands heraufzubeschwören – obschon progressive Kräfte in Serbien darauf hinweisen, dass Serbiens Zukunft, politisch, wirtschaftlich und geographisch nur innerhalb der EU liegen kann – und nicht als nützlicher Satellit Moskaus. Im Ergebnis stehen wir als EU heute vor folgender paradoxer Situation: Während Serbien einerseits mit der EU über seinen Beitritt verhandelt, betreibt Präsident Vučić gleichzeitig eine aktive Schaukelpolitik zwischen der EU einerseits und Russland und China andererseits indem er Serbiens Beziehungen mit diesen Ländern gezielt ausbaut. Beide Prozesse sind miteinander keinesfalls kompatibel.

Insbesondere mit dem russischen Regime verbindet Serbien seit 2014 eine strategische Partnerschaft, die den Austausch von Aufklärungsergebnissen und gemeinsame militärische Übungen umfasst. Serbien begann 2015 mit der Teilnahme an jährlichen trilateralen Militärübungen der "Slawischen Bruderschaft" mit Russland und Belarus und veranstaltete 2016 und 2019 Übungen auf serbischem Territorium. Dies wirkt sich auch auf Serbiens Bereitschaft zur Angleichung an die EU-Außen- und Sicherheitspolitik aus. Die schrittweise Angleichung an die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU ist auch eine Anforderung, die Serbien im Verlauf des Beitrittsprozesses erfüllen muss. Es ist für den Beitrittsprozess untragbar, dass Serbien sich den Beschlüssen der EU zum russischen Angriffskrieg in der Ukraine nicht anschließt und sich somit gegen das Völkerrecht und die grundlegenden Werte der EU stellt.

Wir begrüßen, dass der Konflikt zwischen Serbien und Kosovo über gegenseitige Einreiseregulungen im Rahmen eines EU-geführten Dialogs vorerst beigelegt worden ist; gleichzeitig versucht Serbien jedoch, die Aufnahme Kosovos in den Europarat zu blockieren, unterstützt mithilfe Russlands die Obstruktionspolitik der bosnischen Entität Republika Srpska und beteiligt sich damit an Aktivitäten gegen die territoriale Integrität und Souveränität von Bosnien-Herzegowina. Auch dieses bewusste Anheizen regionaler Konflikte läuft den Grundprinzipien des Beitrittsprozesses diametral entgegen. Zudem arbeitet Serbien insbesondere in den Bereichen Sicherheit und Infrastruktur eng mit der Volksrepublik China zusammen, die bewusst Menschenrechte verletzt und die regelbasierte multilaterale Weltordnung bekämpft. Diese destruktiven Aktionen Serbiens gefährden die Stabilität und Sicherheit global und nicht zuletzt in der gesamten Region Westbalkan selbst. Deutlich zu kritisieren ist auch die serbische Visapolitik, die den Interessen der Europäischen Union teilweise diametral entgegenläuft. Serbien ermöglicht Staatsangehörigen zahlreicher Länder die visafreie Einreise, die für den grenzfreien Schengenraum ein Visum benötigen, darunter Indien, Tunesien, Burundi und Kuba. Mit dieser Politik werden diejenigen Staaten begünstigt, die im Sinne Serbiens die

Unabhängigkeit des Kosovo ablehnen. Dadurch hat sich Serbien sehenden Auges zur Drehscheibe für irreguläre Migration aus diesen Ländern entwickelt, ohne dagegen substantiell anzugehen. Erst nach erheblichem Druck der EU-Mitgliedstaaten hat Serbien angekündigt, seine Visa-Abkommen mit vier Staaten zu widerrufen. Eine grundsätzliche Umkehr der Vergabepaxis ist damit aber nicht vollzogen worden.

Wir Freie Demokraten betrachten Serbien als äußerst wichtigen EU-Beitrittskandidaten. Aber wir wollen und werden nicht weiter dabei zusehen, wie Serbien seine Schaukelpolitik zwischen Ost und West fortführt, von finanziellen Mitteln im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses profitiert, ohne sich an grundlegenden außenpolitischen Maßnahmen der EU zu beteiligen, ohne Reformen im Bereich Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ernsthaft und konsequent voranzutreiben und die dauerhafte, friedliche Lösung regionaler Konflikte zu fördern. Serbien hat es selbst in der Hand, ob es seine EU-Beitrittsperspektive zugunsten russischer und chinesischer imperialer Politik verspielt. Setzt es seinen Kurs unverändert fort, so kann es für Serbien keinen Beitritt zur EU geben.

Wir Freie Demokraten fordern die serbische Regierung deshalb dazu auf:

- den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und den Bruch internationalen Rechts durch Moskau eindeutig zu verurteilen
- sich der gemeinsamen Sanktionspolitik der EU gegenüber Russland anzuschließen
- innenpolitisch Rechtstaatlichkeit, Demokratie, Freiheit und Bürgerrechte zu garantieren sowie außenpolitisch Maßnahmen zu ergreifen und den Multilateralismus zu fördern
- jegliche Einschränkung der Meinungs- und Medienfreiheit sowie der Rechte der LGBTQ-Gemeinschaft zu unterlassen
- sich von den serbisch-separatistischen Kräften in Bosnien-Herzegowina zu distanzieren, die regionale Aussöhnung, besonders mit einem unabhängigen Kosovo, aktiv anzunehmen und der Rhetorik eines Großserbiens eine klare Absage zu erteilen
- insgesamt einen Kurswechsel zu vollziehen, den die EU wiederum mit einem internen Prozess zur EU-Aufnahmefähigkeit würdigen muss sowie mit Angeboten für greifbar-vorteilhafte Zwischenschritten zur Mitgliedschaft, z.B. die volle Mitwirkung im EU-Binnenmarkt durch eine Aufnahme Serbiens in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR).

Sollte sich Serbien auch weiterhin der EU-Position zu Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine und den in diesem Zusammenhang verhängten Sanktionen verweigern sowie in seiner Visa-Politik den Interessen der Europäischen Union weiter keine Beachtung schenken, fordern wir Freie Demokraten:

- das Einfrieren des Beitrittsprozesses, also den Stopp aller aktuellen Beitrittsgespräche sowie - bis auf weiteres - keine Eröffnung neuer Verhandlungskapitel
- dass die Europäische Kommission den Prozess initiiert, die Auszahlung der EU-Mittel (z.B. im Rahmen des Vorbeitrittsprozesses) an Serbien auszusetzen

- und prüft, wie die EU proeuropäischer Kräfte in der serbischen Zivilgesellschaft weiterhin verstärkt unterstützen kann.
- dass die Europäische Volkspartei (EVP) der in Serbien regierenden Serbischen Fortschrittspartei (SNS) den Status als assoziiertes Mitglied der EVP entziehen soll, falls die SNS ihren gegenwärtigen Kurs unverändert fortsetzt.