

Serbien: Leere Staatskasse und ungewisse Absichten der neuen Regierung

Dušan Reljić

Am 27. Juli 2012 bestätigte das serbische Parlament die neue Regierung des Landes. Sie wird hauptsächlich von politischen Kräften getragen, die zu den Stützen des im Jahre 2000 gestürzten autokratischen Regimes von Slobodan Milošević gehörten. Ihrer größten Herausforderung, der dramatischen Zuspitzung der Wirtschaftslage, begegnen die neuen und zugleich altbekannten Amtsträger vorerst nur mit ausgeprägtem Populismus. Serbien ist auf neue Kredite aus dem Ausland angewiesen. Dessen ist sich die Regierung zweifellos bewusst. Ein gewichtiger Grund für Belgrad, gegenüber westlichen Akteuren glaubhaft zu machen, dass es an dem EU-Beitritt Serbiens als vorrangigem Ziel festhält. Die neue Regierung lässt zudem keinen Zweifel daran aufkommen, dass sie Washington und Berlin nach wie vor als Schlüsselpartner bei der Suche nach einer Regelung für das Kosovo ansieht.

Ob in Serbien Lehrern, Ärzten, Rentnern und anderen Beziehern staatlicher Einkommen in den nächsten Monaten noch planmäßig Gelder ausgezahlt werden, ist derzeit ungewiss. Im laufenden Jahr fehlen im Haushalt nach Berechnung der Weltbank etwa 3,5 Milliarden Euro, wenn alle vorgesehenen Ausgaben getätigt werden sollen. Das Budgetdefizit dürfte 7 anstatt der geplanten 4,25 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) erreichen. Die Wirtschaft stagniert – es wird nur ein Jahreswachstum von 0,1 Prozent erwartet –, die Arbeitslosenrate hat die Marke von 25 Prozent überschritten und die öffentliche Auslandsverschuldung liegt mit 15,3 Milliarden Euro über dem gesetzlich zulässigen Grenzwert von 45 Prozent des BIP.

Dessen ungeachtet hat die neue Regierung den Bürgern versprochen, dass sie den Gürtel nicht noch enger schnallen müssen. Weitere Entlassungen solle es nicht geben, weder Renten noch Gehälter würden eingefroren. Von neuen massiven Privatisierungen in der Energie-, Fernmelde- und Verkehrsinfrastruktur soll Abstand genommen werden. In der Konsequenz führt kein Weg am Kreditschalter des Internationalen Währungsfonds (IWF) und anderer westlicher Geldgeber vorbei. Politischen Kredit im Westen genießt die neue serbische Regierung wegen der Vergangenheit ihres Führungspersonals jedoch kaum. Premier und zugleich Innenminister ist Ivica Dačić, Vorsitzender der Sozialistischen Partei Serbiens (SPS), die von Slobodan Milošević

gegründet wurde. Verteidigungsminister und erster stellvertretender Premier, zuständig für den Sicherheitssektor, ist Aleksandar Vučić. Er ist Chef der stärksten Kraft im Parlament, der national-konservativen Serbischen Fortschrittspartei (SNS). In den Jahren 1998–2000, auf dem Höhepunkt der repressiven Maßnahmen des Milošević-Regimes gegen Andersdenkende, war Vučić Informationsminister. Er ist als einer der schlimmsten Scharfmacher in Erinnerung geblieben. Das Misstrauen gegen Serbiens neue Führung im Westen wird nicht zuletzt dadurch genährt, dass die zeitgleich abgehaltenen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen dem Land im Mai 2012 Tomislav Nikolić als Staatsoberhaupt allerdinge über wenig mehr als protokollarische Befugnisse. Bis zur Wahl war Nikolić Vorsitzender der SNS, die sich vor vier Jahren von der rechtsextremistischen Serbischen Radikalen Partei (SRS) abgespalten hatte. Aufgrund seines politischen Werdegangs ist er vielen im In- und Ausland geradezu unheimlich. Dass er und die anderen wichtigen Köpfe der neuen Führung eine aufrichtige Kehrtwende vollzogen haben, wird ihnen in der liberalen serbischen Öffentlichkeit nicht abgenommen. Erste Interviews nach der Amtsübernahme, in denen Nikolić seine frühere rechtspopulistische Rhetorik nicht abstreifen konnte, verstärkten den Argwohn.

Der serbische Parteienwildwuchs

Paradoxerweise erhielt der am Ende siegreiche Nikolić in der Stichwahl am 20. Mai 2012 – die Wahlbeteiligung lag bei nur 46 Prozent – 645 000 Stimmen weniger, als er 2008 erhalten hatte. Sein Gegenkandidat, Boris Tadić von der zentristischen Demokratischen Partei (DS), verlor jedoch mehr als 820 000 Stimmen gegenüber dem Ergebnis vier Jahre zuvor. Damals konnte er die Wahl für sich entscheiden. Tadićs Fiasko ist vor allem darauf zurückzuführen, dass sich seine Regierung als unfähig erwies, die Wirtschaftskrise zu meistern. Ein weiterer

Faktor war der in der Bevölkerung weit verbreitete Eindruck, dass im Lande die Korruption grassierte.

Bei den Parlamentswahlen gewannen die Sozialisten (SPS), bis dahin nur Mehrheitsbeschaffer für Tadić im Parlament, fast 15 Prozent der Stimmen, mehr als doppelt so viele wie 2008. Ihr Chef Dačić konnte darum auch ungeniert den Posten des Ministerpräsidenten für sich fordern. Obwohl die Fortschrittspartei (SNS) mit über 24 Prozent der Stimmen Wahlsieger wurde, waren ihre Führer bereit, den Sozialisten Dačić als Premier zu akzeptieren. Denn so konnte sie endlich selbst an die Regierung gelangen. Um die absolute Mehrheit der Mandate sicherzustellen, wurde als dritter Koalitionspartner die rechtsliberale Partei der vereinigten Regionen (UR) von Mladen Dinkić aufgenommen. Dabei war Dinkić, der seit dem Jahr 2000 in allen Regierungen für eines der ökonomischen Ressorts zuständig war, vor den Wahlen von der Fortschrittspartei als Verursacher der Wirtschaftsmisere scharf angegriffen worden. Zusätzlich luden SNS und SPS weitere an der Vorgängerregierung beteiligte Parteien ein, der Regierungskoalition beizutreten. So ergab sich, dass von den 19 Mitgliedern der neuen Regierung sieben bereits in der letzten Legislaturperiode im Kabinett saßen – allerdings unter Führung der Demokratischen Partei. Die DS sitzt jetzt auf der Oppositionsbank, zum ersten Mal seit der demokratischen Wende in Serbien im Jahr 2000.

Im aktuellen serbischen Parlament sind insgesamt 44 politische Parteien vertreten, die sich zu 13 »Parlamentariergruppen« (Fraktionen) zusammengefunden haben. In Serbien verbünden sich in der Regel kleinere Parteien vor den Wahlen, um die Fünfprozenthürde zu überwinden. Die zwei großen Parteien – DS und SNS – wiederum sammeln kleinere Parteien um sich, damit sie als führende Kraft im Parlament auftreten können. Infolgedessen haben nur diejenigen politischen Akteure, die ein hohes Maß an »Koalitionsfähigkeit« besitzen – also wenig politische Berührungsängste zeigen –, die Aussicht, an der Regie-

rung beteiligt zu werden. So werden Wahlprogramme zur Makulatur, sobald die ersten Ergebnisse mitgeteilt worden sind. Nun beginnt die Suche nach den aussichtsreichsten Koalitionspartnern selbst unter jenen, die bis zum Ende der Stimmabgabe als erbitterte politische Feinde gegolten haben können. Dabei zeichnen sich Regierungskoalitionen durch beachtliche Beständigkeit aus. Der Preis dafür ist jedoch die verringerte Fähigkeit, zielgerichtete Politik zu betreiben und bei den Wählern glaubwürdig zu bleiben. Die großen Parteien können sich der Loyalität der kleineren nie sicher sein und sehen sich daher nicht selten genötigt, ihnen entgegenzukommen. Selbst eher unbedeutende Parteien verfügen über ein beträchtliches Erpressungspotential: So genügte bisher stets die Drohung der kleinen Rentnerpartei, die Koalition zu sprengen, um der Regierung Maßnahmen zugunsten der Rentner abzutrotzen, die makroökonomisch wenig sinnvoll waren.

In der derzeitigen Regierungskoalition findet sich ein breites Spektrum an Positionen. So steht der »Superminister« für Wirtschaft und Finanzen, Dinkić, in dem Ruf, entschieden pro-westlich orientiert zu sein. Von seiner Abneigung gegen eine zu enge Anbindung Serbiens an Russland hat er nie einen Hehl gemacht. Dagegen hat sich die SNS sogar vertraglich zu einer Zusammenarbeit mit Vladimir Putins Partei »Einiges Russland« verpflichtet, wie auch mit der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ). Gegensätzlich sind auch die innenpolitischen Positionen im Kabinett. So sind, wie schon in der Vorgängerregierung, zwei sich erbittert befeindende Politiker aus den Reihen des bosniakischen Minderheit vertreten. Und die durchweg nationalistisch gesinnten Anhänger der SNS gelten nicht als besonders tolerant gegenüber ethnischen und anderen Minderheiten. Von den vielen alten Gegensätzen und den nicht zu übersehenden ideologischen Widersprüchen im Bündnis wollen die Koalitionsführer jedoch nichts mehr wissen. Premier Dačić wird nicht müde zu betonen, dass er

einer »Regierung der Zukunft« vorstehe, die nicht der Vergangenheit verhaftet sei. Es wird sich zeigen, ob diese Beteuerung ausreichen wird, die Regierung zusammenzuhalten und ihre Kritiker daran zu hindern, an die schändlichen Episoden in der politischen Biographie der aktuellen Machtspitzen zu erinnern. In seiner Einführungsrede vor dem Parlament hob Dačić hervor, dass Serbien politisch und ökonomisch derzeit eines der schwierigsten Kapitel seiner Geschichte durchlebt. Die neue Regierung steht unter enormem Handlungsdruck.

Kredite, EU-Beitritt, Kosovo-Frage

Für den Haushalt wird dringend Geld benötigt. Dessen Beschaffung hat unter den drei größten aktuellen Herausforderungen oberste Priorität. Da keinesfalls sicher ist, dass aus dem Ausland neue Finanzmittel fließen werden, konzentriert die neue Regierung ihre Bemühungen darauf, sich Zugang zu den soliden Devisenreserven der Zentralbank (10,1 Milliarden Euro im Mai 2012) zu verschaffen. Notenbankchefin wurde Jorgovanka Tabaković, eine der neuen Regierung genehme Figur. Niemand erwartet von ihr, dass sie die Schatulle fest geschlossen hält, die Reserven bewahrt und die Inflation bändigt. Trotz Warnungen des IWF und der EU hatte die Regierung zuvor im Schnellverfahren Gesetzesänderungen im Parlament durchgepeitscht, um die Absetzung des Zentralbankgouverneurs zu ermöglichen, der bis dahin vor dem unmittelbaren politischen Zugriff weitgehend geschützt war. In Zukunft soll die Parlamentsmehrheit über seine Entlassung entscheiden können. Ebenfalls im Eiltempo wurde ein weiteres Gesetz angenommen, das der Regierung die Möglichkeit bietet, innerhalb von 45 Tagen nach deren Amtsantritt alle Beamten zu entlassen, die »keine Ergebnisse in ihrer Arbeit erzielen«. Die Opposition sieht darin einen Versuch, die bevorstehende politische Säuberung formell zu legalisieren. Zahlreiche Kritiker werfen der Regierung vor, sie wolle den Sicherheitssektor ebenso wie alle anderen

zentralen staatlichen Machtinstrumente unter ihre Kontrolle bringen und die Einflussmöglichkeiten von Parlament und Öffentlichkeit beschneiden.

Die zweite große Herausforderung besteht darin, beim EU-Gipfeltreffen im Dezember die Festlegung eines Datums für den Beginn der Beitrittsverhandlungen mit Serbien zu erwirken. Dies würde ausländische private Investoren und Kreditoren ermutigen und die unvermeidlichen Verhandlungen mit dem IWF und anderen institutionellen Finanzpartnern erleichtern. Um keinen Zweifel an ihrer EU-Orientierung aufkommen zu lassen, haben die Wahlsieger den Außenministerposten einer prominenten Europapolitikerin der nunmehr oppositionellen Demokratischen Partei angeboten. Milica Delević, die dieses Angebot ablehnte, wurde später einstimmig zur Vorsitzenden des parlamentarischen Ausschusses für europäische Integration gewählt. Alle Regierungsposten, die mit Fragen der EU-Integration zu tun haben, wurden der kleinen liberalen Partei UR des Wirtschafts- und Finanzministers Dinkić überlassen. Die neue Landesführung zeigt sich auffallend bemüht, ein Vertrauensverhältnis mit, wie sie sagt, den westlichen Schlüsselpartnern herzustellen. In einer Serie diskreter Kontakte mit Washington und Berlin versuchten Dačić und Vučić im Juli 2012, noch vor der Regierungsbildung, Argwohn und Zweifel an ihren innen- und außenpolitischen Absichten zu zerstreuen.

Die dritte zentrale Herausforderung für die neue serbische Führung – wenn sie auf wohlwollende Behandlung ihrer Anliegen im Westen hoffen möchte – besteht darin, einen tragfähigen Modus vivendi mit der Regierung Kosovos zu finden. Deutschland und andere EU-Schlüsselstaaten haben weitere Fortschritte im Beitrittsprozess Serbiens daran geknüpft, dass die Beziehungen zwischen Belgrad und Pristina normalisiert werden. Vor allem geht es um die Umsetzung der unter der Ägide der EU vereinbarten ersten Annäherungsschritte. Allerdings streiten sich die Beteiligten noch immer darüber, was in Brüssel denn genau ver-

einbart wurde. Wie ihre Vorgänger stellen die neuen serbischen Führungsspitzen klar, dass Belgrad die von der albanischen Mehrheit 2008 ausgerufene Unabhängigkeit Kosovos nicht anerkennen wird. Sie sprechen aber auch immer häufiger von »schmerzlichen Kompromissen«, die erforderlich werden könnten. Wie diese Zugeständnisse aussehen könnten, ist der Bevölkerung bislang nicht erläutert worden. In Abkehr von seiner früheren Rhetorik hat zumindest Nikolić betont, dass er nicht damit rechnet, »auch in Pristina Präsident zu sein«. Dačić will klären, »wo die Geltung serbischer Gesetze aufhört«. Kopfzerbrechen wegen möglicher Kritik der wichtigsten Oppositionskräfte an ihrer Kosovo-Politik muss sich die Regierung nicht machen: Zum einen haben der frühere Präsident Boris Tadić und seine Demokratische Partei stets zu erkennen gegeben, dass sie Serbiens EU-Beitritt für Kosovo nicht opfern wollen. Zum anderen steht die DS nach der weitgehend selbstverschuldeten Niederlage bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen noch immer unter Schock. In den Medien werden viele Enthüllungsgeschichten über etliche ihrer Spitzenpolitiker publiziert, was auf Machtkämpfe hinter den Kulissen um die Nachfolge Tadićs schließen lässt.

Die westlichen Partner sollten von der neuen Regierung Serbiens konsequent die Achtung rechtsstaatlicher Prinzipien und die Beschleunigung marktwirtschaftlicher Reformen verlangen. Der Festigung der Demokratie in Serbien und der Stabilität in der Region würde es zuwiderlaufen, wenn der Westen auch nur den Anschein erweckt, einen innenpolitischen Rückfall in Intoleranz und Willkür dulden zu wollen, wenn er Belgrad damit ein weiteres Entgegenkommen in der Kosovo-Frage erleichtert. Umgekehrt würde der Versuch, die neue Führung durch Auferlegung zusätzlicher Bedingungen im EU-Beitrittsprozess zur faktischen oder gar formellen Anerkennung der Unabhängigkeit Kosovos zu drängen, Belgrad allenfalls zu einer Hinwendung nach Moskau veranlassen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364