Europäisches Parlament
2024-2029

Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten

2025/2255(INI)

6.3.2026

ENTWURF EINES BERICHTS

über den Bericht 2025 der Kommission über Serbien
(2025/2255(INI))

Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten

Berichterstatter: Tonino Picula

INHALT

Seite

MOTION FOR A EUROPEAN PARLIAMENT RESOLUTION....3

EXPLANATORY STATEMENT....9

ANNEX: DECLARATION OF INPUT....10

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu dem Bericht 2025 der Kommission über Serbien
(2025/2255(INI))

Das Europäische Parlament,

– unter Hinweis auf das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Serbien andererseits[1], das am 1. September 2013 in Kraft trat,

– unter Hinweis auf den Antrag Serbiens vom 19. Dezember 2009 auf Beitritt zur EU,

– unter Hinweis auf die Stellungnahme der Kommission vom 12. Oktober 2011 zum Antrag Serbiens auf Beitritt zur Europäischen Union (COM(2011)0668), die Entscheidung des Europäischen Rates vom 1. März 2012 über die Verleihung des Status eines Bewerberlandes an Serbien und die Entscheidung des Europäischen Rates vom 28. Juni 2013 über die Aufnahme der EU-Beitrittsverhandlungen mit Serbien,

– unter Hinweis auf die Vereinbarung von Brüssel vom 27. Februar 2023 und das Ohrid-Abkommen vom 18. März 2023 und seinen Anhang zur Durchführung,

– unter Hinweis auf die Verordnung (EU) 2021/1529 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. September 2021 zur Schaffung des Instruments für Heranführungshilfe (IPA III)[2],

– unter Hinweis auf die Verordnung (EU) 2024/1449 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einrichtung der Reform- und Wachstumsfazilität für den Westbalkan[3],

– unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Vorsitzes bei der Tagung des Europäischen Rates vom 19./20. Juni 2003 in Thessaloniki,

– unter Hinweis auf das Treffen der Staats- und Regierungschefs der Westbalkanländer vom 1. Juli 2025 in Skopje (Nordmazedonien) zum Wachstumsplan für den Westbalkan,

– unter Hinweis auf die am 17. Dezember 2025 auf dem Gipfeltreffen EU-Westbalkan abgegebene Erklärung,

– unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Ratsvorsitzes vom 16. Dezember 2025 zur Erweiterung,

– unter Hinweis auf den am 28. August 2014 eingeleiteten Berlin-Prozess,

[1] ABl. L 278 vom 18.10.2013, S. 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2013/490/oj.
[2] ABl. L 330 vom 20.9.2021, S. 1, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1529/oj.
[3] ABl. L, 2024/1449, 24.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj.

– unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Gipfeltreffens 2025 zum Berlin-Prozess vom 22. Oktober 2025,

– unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 6. Oktober 2020 mit dem Titel „Ein Wirtschafts- und Investitionsplan für den Westbalkan“ (COM(2020)0641),

– unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 8. November 2023 mit dem Titel „Ein neuer Wachstumsplan für den Westbalkan“ (COM(2023)0691),

– unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 8. Juli 2025 mit dem Titel „Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2025 – Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union“ (COM(2025)0900) und die begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit dem Titel „2025 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Serbia“ (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2025 – Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Serbien) (SWD(2025)0931),

– unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 4. November 2025 mit dem Titel „Mitteilung 2025 zur Erweiterungspolitik der EU“ (COM(2025)0690) und die entsprechende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit dem Titel „Serbia 2025 Report“ (Bericht 2025 über Serbien) (SWD(2024)0755),

– unter Hinweis auf das erste Abkommen über die Grundsätze der Normalisierung der Beziehungen zwischen den Regierungen Serbiens und des Kosovo vom 19. April 2013 und die Abkommen vom 25. August 2015 sowie auf den laufenden, von der EU unterstützten Dialog zur Normalisierung der Beziehungen,

– unter Hinweis auf den am 19. August 2022 veröffentlichten Abschlussbericht der Wahlbeobachtungsmission des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE/BDIMR) über die vorgezogene Parlaments- und Präsidentschaftswahl vom 3. April 2022 in Serbien,

– unter Hinweis auf den am 28. Februar 2024 veröffentlichten Abschlussbericht der OSZE/BDIMR-Wahlbeobachtungsmission über die vorgezogene Parlamentswahl vom 17. Dezember 2023 in Serbien,

– unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2006, auf die Schlussfolgerungen des Rates vom März 2020 und die am 21./22. Juni 1993 in Kopenhagen angenommenen Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates, auch bekannt als die Kopenhagener Kriterien,

– unter Hinweis auf seine früheren Entschließungen zu Serbien, insbesondere auf die Entschließung vom 22. Oktober 2025 zu der Polarisierung und zunehmenden Repression in Serbien ein Jahr nach der Tragödie von Novi Sad[4],

– unter Hinweis auf die Reise seines Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten nach Serbien vom 22. bis 24. Januar 2026,

[4] Angenommene Texte, P10_TA(2025)0248.

– gestützt auf Artikel 55 seiner Geschäftsordnung,

– unter Hinweis auf den Bericht des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten (A10-0000/2026),

A. in der Erwägung, dass die Erweiterung ein wichtiges außenpolitisches Instrument der EU und eine strategische geopolitische Investition in langfristigen Frieden, Sicherheit und Wohlstand ist;

B. in der Erwägung, dass jedes Bewerberland im Rahmen des Erweiterungsprozesses anhand seiner eigenen Leistungen bei der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien bewertet wird;

C. in der Erwägung, dass Serbien bei den EU-bezogenen Reformen in mehreren Schlüsselbereichen erheblich an Tempo verloren hat oder Rückschritte verzeichnet, insbesondere bei den Kernelementen des Beitrittsprozesses wie Rechtsstaatlichkeit und Medienfreiheit;

D. in der Erwägung, dass die politischen Rechte und bürgerlichen Freiheiten in den letzten Jahren in Serbien stetig ausgehöhlt wurden und Druck auf unabhängige Medien, die Wissenschaft, die politische Opposition und Organisationen der Zivilgesellschaft ausgeübt wurde;

E. in der Erwägung, dass die EU nach wie vor Serbiens wichtigste Handelspartnerin, wichtigste Investitionsquelle und größte Geberin ist;

Engagement für den EU-Beitritt

1. betont, dass der EU-Beitritt ein rein leistungsorientierter Prozess ist und sämtliche in den Kopenhagener Kriterien verankerten Elemente – also die uneingeschränkte Achtung der EU-Werte sowie die Einhaltung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten – erfüllt sein müssen, um auf dem Weg zum EU-Beitritt voranzukommen; betont, dass Reformen hierfür nicht nur angenommen, sondern auch vollständig und konsequent umgesetzt werden müssen;

2. weist darauf hin, dass Serbien zwar erklärt hat, die EU-Mitgliedschaft sei sein strategisches Ziel, stellt jedoch fest, dass derartige Absichtserklärungen in der Praxis oft nicht umgesetzt werden, wie sich beim Gipfeltreffen EU-Westbalkan im Dezember 2025 gezeigt hat, als die höchsten Vertreter Serbiens der Veranstaltung ferngeblieben sind;

3. bekräftigt, dass Serbien unmissverständlich und dauerhaft unter Beweis stellen muss, dass es sich geopolitisch auf die EU ausrichtet, unter anderem indem es die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU vollständig übernimmt und sich insbesondere an den restriktiven Maßnahmen beteiligt, die die EU im Zusammenhang mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine ergriffen hat;

4. bedauert, dass Serbien in vielen anderen Verhandlungskapiteln nur begrenzte oder gar keine Fortschritte bei der Erfüllung der Zielvorgaben für die EU-Mitgliedschaft erzielt hat; bekräftigt, dass die EU-Beitrittsverhandlungen mit Serbien nur auf der Grundlage

messbarer und nachhaltiger Fortschritte im Cluster „Wesentliche Elemente“ voranschreiten sollten, insbesondere in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität, Unabhängigkeit der Justiz, Medienfreiheit und Reform der öffentlichen Verwaltung;

5. fordert Serbien erneut auf, überzeugende Fortschritte zu erzielen und sich stärker darum zu bemühen, ausländische Informationsmanipulation und Einmischung – darunter Desinformation und EU-feindliche Äußerungen – zu bekämpfen;

6. weist alle Behauptungen serbischer Amtsträger entschieden zurück, wonach die EU und einige ihrer Mitgliedstaaten seit November 2024 an der Organisation der Studentenproteste beteiligt gewesen seien, um eine „Farbrevolution“ auszulösen; verurteilt erneut aufs Schärfste, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger, die sich zugunsten der protestierenden Studierenden geäußert haben, unrechtmäßig festgenommen und ausgewiesen wurden;

7. verurteilt, dass Mitgliedern des Europäischen Parlaments und anderen politischen Akteuren, darunter auch den Mitgliedern der Delegation des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, die im Januar 2026 nach Serbien gereist waren, nicht hinnehmbares Verhalten entgegengebracht wurde und sie beleidigt sowie abfällige Äußerungen über sie getätigt wurden;

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

8. ist besorgt darüber, dass sich die politische Krise in Serbien verschärft, was vor allem auf die seit November 2024 im ganzen Land abgehaltenen Massenproteste zurückzuführen ist, die Ausdruck der Reaktion der Bevölkerung Serbiens auf die systemische Korruption sowie den wahrgenommenen Mangel an Rechenschaftspflicht und Transparenz im Land sind;

9. stellt fest, dass die Ermittlungen im Zusammenhang mit dem Einsturz des Vordachs des Bahnhofs Novi Sad noch nicht abgeschlossen sind; fordert erneut vollständige Transparenz, Rechenschaftspflicht und die Unabhängigkeit der Justiz in den Verfahren;

10. ist der Ansicht, dass sich die politische Krise in Serbien am besten durch freie und faire Wahlen lösen lässt; fordert, dass alle Empfehlungen des BDIMR auf transparente und inklusive Weise vollständig umgesetzt werden;

11. bekräftigt, dass das Gesetz über das einheitliche Wählerverzeichnis vollständig umgesetzt werden muss, auch was die Einhaltung der gesetzlichen Fristen und die Zusammenarbeit der staatlichen Stellen bei der Überprüfung des Verzeichnisses betrifft;

12. ist zutiefst besorgt über die von der Nationalversammlung am 28. Januar 2026 angenommenen Änderungen, mit denen wichtige Justizgesetze geändert werden sollen; betont, dass Serbien dadurch auf seinem Weg zum EU-Beitritt einen erheblichen Rückschritt macht, da dies die Unabhängigkeit der Justiz und die Autonomie der Staatsanwaltschaft weiter schwächt; fordert die staatlichen Stellen Serbiens nachdrücklich auf, diese Änderungen nicht weiter umzusetzen, und fordert, dass sie unverzüglich überarbeitet werden;

Grundfreiheiten und Menschenrechte

13. bekräftigt, dass alle Menschen in Serbien, auch Studierende, das Recht haben, friedlich zu protestieren, um Rechenschaftspflicht und demokratische Reformen einzufordern, die unmittelbar mit der Rechtsstaatlichkeit verbunden sind;

14. verurteilt, dass friedliche Demonstranten, Studierende, Aktivisten und Journalisten im vergangenen Jahr einer Vielzahl repressiver Maßnahmen ausgesetzt waren, darunter übermäßige Gewaltanwendung und polizeiliche Gewalt, willkürliche Festnahmen und Inhaftierungen, politisches Exil und andere Formen der Einschüchterung; fordert gezielte Sanktionen gegen Personen, die für schwere Rechts- und Menschenrechtsverletzungen in Serbien verantwortlich sind;

15. fordert, dass unverzüglich unparteiische und transparente Untersuchungen zu allen mutmaßlichen Fällen unnötiger und unverhältnismäßiger Gewaltanwendung sowie rechtswidriger Überwachung von Demonstranten eingeleitet werden;

16. ist zutiefst besorgt darüber, dass Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich für Rechtsstaatlichkeit einsetzen, zunehmend verbalen Angriffen, Verleumdungskampagnen und Druck ausgesetzt sind; verurteilt, dass sich die Arbeitsbedingungen für Journalisten und Medienschaffende verschlechtern; fordert Serbien nachdrücklich auf, seine Rückschritte in Bezug auf die Meinungsfreiheit rückgängig zu machen;

17. stellt mit Besorgnis fest, dass die Regulierungsbehörde für elektronische Medien (REM) in Serbien nach wie vor nicht funktionsfähig ist, da sie über keinen rechtmäßigen und handlungsfähigen Rat verfügt;

18. betont, dass es wichtig ist, die akademische Freiheit und die institutionelle Autonomie im Einklang mit den Grundsätzen des Europäischen Hochschulraums zu schützen; ist zutiefst besorgt darüber, dass es Berichten zufolge zu finanziellem, administrativem und physischem Druck auf das wissenschaftliche Personal kommt und die institutionelle Autonomie der Universitäten durch Maßnahmen der Regierung beeinträchtigt wird;

Aussöhnung und gutnachbarschaftliche Beziehungen

19. erwartet, dass das Kosovo und Serbien uneingeschränkt kooperieren und sämtliche erforderlichen Maßnahmen ergreifen, damit die Täter des im Jahr 2023 in Banjska verübten Terroranschlags festgenommen und rasch vor Gericht gebracht werden; bedauert, dass Serbien noch immer keine strafrechtlichen Schritte gegen die Verantwortlichen eingeleitet hat, insbesondere gegen den Vizepräsidenten der Srpska Lista, Milan Radoičić;

20. weist erneut darauf hin, dass es für die Aussichten Serbiens auf einen Beitritt zur EU nach wie vor unerlässlich ist, die Beziehungen zum Kosovo zu normalisieren und die im Rahmen des Dialogs zwischen Belgrad und Prishtina/Priština eingegangenen Verpflichtungen umzusetzen;

21. bekräftigt, dass es den von der EU geförderten Dialog uneingeschränkt unterstützt, und begrüßt, dass das Mandat von Peter Sørensen in seiner Eigenschaft als EU-

Sonderbeauftragter für den Dialog zwischen Belgrad und Prishtina/Priština bis zum 29. Februar 2028 verlängert wurde;

22. bekräftigt, dass es wichtig ist, dass sich die staatlichen Stellen sowohl des Kosovo als auch Serbiens konstruktiv um ein umfassendes und rechtlich bindendes Normalisierungsabkommen bemühen, das auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruht und mit dem Völkerrecht im Einklang steht; fordert das Kosovo und Serbien auf, das Brüsseler Abkommen und das Ohrid-Abkommen umzusetzen, d. h. die Vereinigung/Gemeinschaft der Gemeinden mit serbischer Mehrheit zu gründen, seitens Serbiens keine Einwände gegen die Mitgliedschaft des Kosovo in regionalen und internationalen Organisationen zu erheben und keine einseitigen Maßnahmen zu ergreifen, durch die der Dialog gefährdet werden könnte;

23. fordert Serbien auf, aktiver gegen die Leugnung von Kriegsverbrechen und gegen Geschichtsrevisionismus vorzugehen, insbesondere wenn es um die Kriege in Kroatien, Bosnien und Herzegowina sowie im Kosovo geht;

24. stellt fest, dass ungelöste Vermisstenfälle nach wie vor eine große Herausforderung darstellen; fordert Serbien nachdrücklich auf, seine Bemühungen um Aussöhnung zu verstärken und insbesondere in Bezug auf vermisste Personen einen aktiveren Ansatz zu verfolgen;

Sozioökonomische Reformen

25. weist darauf hin, dass die Unterstützung im Rahmen des Reform- und Wachstumsplans nur dann gewährt wird, wenn wirksame demokratische Mechanismen wie ein parlamentarisches Mehrparteiensystem, freie und faire Wahlen, der Medienpluralismus, die Unabhängigkeit der Justiz und die Rechtsstaatlichkeit gewahrt werden und sämtliche Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte erfüllt werden; stellt mit Besorgnis fest, dass die Kommission im Januar 2026 dennoch die erste Auszahlung von Mitteln an Serbien im Rahmen der Reform- und Wachstumsfazilität für den Westbalkan genehmigt hat; fordert die Kommission auf, darzulegen, inwiefern die Voraussetzungen erfüllt wurden;

Energie, Umwelt, nachhaltige Entwicklung und Konnektivität

26. nimmt die politisch heiklen Entwicklungen in Bezug auf das Öl- und Gasunternehmen „Naftna Industrija Srbije“ (NIS) und die Umgestaltung seiner Eigentümerstruktur im Zusammenhang mit den von den Vereinigten Staaten verhängten Sanktionen und der Mehrheitsbeteiligung der NIS an den russischen Unternehmen Gazprom und Gazprom Neft zur Kenntnis;

27. bekräftigt, dass es insbesondere mit Blick auf Bergbauprojekte wichtig ist, Umweltstandards in Serbien zu schützen, und dass gleichzeitig die Rechte der ortsansässigen Gemeinschaften uneingeschränkt geachtet werden müssen;

°

° °

28. beauftragt seine Präsidentin, diese Entschließung dem Präsidenten des Europäischen Rates, der Kommission, der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Kommission, den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten, der Regierung und der Nationalversammlung Serbiens zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Dieser Entwurf eines Berichts enthält die Stellungnahme des Parlaments zu dem Bericht 2025 der Kommission über Serbien. Darin werden die Ereignisse des vergangenen Jahres sowie aktuellere Entwicklungen berücksichtigt, darunter die Reise des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten nach Serbien vom 22. bis 24. Januar 2026.

Serbien ist seit 2012 ein EU-Bewerberland. Seit Beginn der Beitrittsverhandlungen mit Serbien im Januar 2014 wurden 22 von 35 Kapiteln eröffnet. Serbien akzeptierte die überarbeitete Verfahrensweise bei der Erweiterung im Juni 2021, hat jedoch seit Dezember 2021 keine Fortschritte bei der Eröffnung neuer Cluster erzielt.

Serbien hat sich in den letzten Jahren kaum dem EU-Beitritt genähert. Besonders die Lage der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit gibt dabei Anlass zur Sorge. Es gibt viele dringende Probleme, die gelöst werden müssen, darunter insbesondere die zunehmende politische Polarisierung und die wachsenden Spannungen. Außerdem muss Serbien Strukturreformen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung sowie in anderen EU-bezogenen Fragen umsetzen, ein umfassendes Normalisierungsabkommen mit dem Kosovo erzielen und gleichzeitig die EU-Außenpolitik vollständig übernehmen.

In dem Entwurf eines Berichts werden auch wichtige Fragen hinsichtlich der Unabhängigkeit zentraler Institutionen behandelt und betont, dass alle noch ausstehenden Verpflichtungen, einschließlich der Empfehlungen zu zentralen Aspekten des Wahlprozesses, auf inklusive und transparente Weise umgesetzt werden müssen.

ANLAGE: ERKLÄRUNG ZU BEITRÄGEN

Der Berichterstatter erklärt unter seiner ausschließlichen Verantwortung, dass er in seinen Bericht keine Beiträge von Interessenvertretern, die in den Anwendungsbereich der Interinstitutionellen Vereinbarung über ein verbindliches Transparenz-Register[1] fallen, oder von Vertretern von Behörden von Drittländern, einschließlich ihrer diplomatischen Vertretungen und Botschaften, aufgenommen hat, die gemäß Anlage I Artikel 8 der Geschäftsordnung in dieser Anlage aufgeführt werden müssen.

[1] Interinstitutionelle Vereinbarung vom 20. Mai 2021 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über ein verbindliches Transparenz-Register (ABl. L 207 vom 11.6.2021, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).