

Reljić, Dušan

**Research Report**

## Russlands Rückkehr auf den Westbalkan

SWP-Studie, No. S 17/2009

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Reljić, Dušan (2009) : Russlands Rückkehr auf den Westbalkan, SWP-Studie, No. S 17/2009, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252712>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Dušan Reljić*

## Russlands Rückkehr auf den Westbalkan

S 17  
Juli 2009  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-  
lich die persönliche Auf-  
fassung des Autors wieder

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2009

**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](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Schlussfolgerungen</b>
7	<b>(K)ein Platz für Russland im Westlichen Balkan</b>
8	Die drei Pfeiler des russischen Einflusses
9	Der Kosovo-Krieg als Wendepunkt
11	Russlands Rückkehr
14	<b>Serbien zwischen Russland und dem Westen</b>
14	Wem gehört der »Vorhof« Westbalkan?
15	Euroatlantische Integration oder militärische Neutralität?
18	Liberele oder souveräne Demokratie?
20	<b>Die Verzahnung der russischen Energiepolitik mit politischen Zielen Moskaus im Westbalkan</b>
21	Wiederentdeckte alte Bindungen
24	Gazprom in Serbien: ein politischer Handel
26	Zuversicht trotz schlechter Prognosen
27	<b>Der Westbalkan im Dreieck EU-USA-Russland: Herausforderungen und Optionen</b>
27	Die mühsame EU-Integration der Westbalkanländer
28	Widersprüche in der Kosovo-Politik der EU
29	Bosnien-Herzegowina zwischen Zentralisierung und Zerfall
31	Der Westbalkan als Bestandteil der EU
32	<b>Abkürzungen</b>

*Dr. Dušan Reljić ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der  
Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen*

### **Russlands Rückkehr auf den Westbalkan**

Das Wiedererstarren des politischen und wirtschaftlichen Einflusses Russlands im Westbalkan hat weitreichende Folgen für die Politik der Europäischen Union in dieser Region. Der Westbalkan, zu dem die Staaten Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Makedonien, Montenegro, Serbien und das von 22 EU-Mitgliedstaaten anerkannte Kosovo gerechnet werden, besitzt für die EU eine besondere Bedeutung: Denn die EU hat den genannten Ländern die Aufnahme zugesichert, sofern sie die Vorbedingungen erfüllen. Ihr Beitritt zur Union soll entscheidend dazu beitragen, die Stabilität in diesem Teil Europas dauerhaft zu festigen. Unumkehrbar ist der Friedensprozess in der Region allerdings noch nicht geworden. Leicht wieder entflammbar sind vor allem die Konflikte in Bosnien-Herzegowina und Kosovo. Die EU beansprucht immerhin für sich, die treibende Kraft bei der friedlichen Transformation dieser beiden Konflikte und der Transition im Westbalkan insgesamt zu sein. Schon seit dem Beginn des Zerfalls Jugoslawiens im Jahre 1991 wollte die EU ihre Fähigkeit als friedens- und ordnungsstiftende Macht unter Beweis stellen und sich somit neben den USA und Russland als gleichberechtigter Akteur bei der Stabilisierung dieses Raums behaupten. Seitdem wird die Gemeinsame Europäische Außen- und Sicherheitspolitik, die im Zusammenhang mit den mühevollen Versuchen der EU entstanden ist, die postjugoslawischen Konflikte zu bewältigen, vor Ort ständig auf die Probe gestellt.

Um ihre politischen Ziele im Westbalkan zu erreichen, muss die EU die Bestrebungen der anderen einflussreichen externen Akteure in der Region, insbesondere der USA und Russlands, verstehen und berücksichtigen. Mit Russland haben die westlichen Staaten in den vergangenen zwei Jahrzehnten im Zusammenhang mit den Kriegen nach dem Zerfall Jugoslawiens zahlreiche diplomatische Auseinandersetzungen ausgefochten. Vor allem der Kosovo-Konflikt und der Krieg der NATO gegen Serbien im Jahr 1999 haben zu Verwerfungen im Verhältnis zu Moskau geführt, die sich bis heute auswirken. Russland hat seine Politik der Anbindung an den Westen bei wichtigen Fragen der internationalen Politik, die es zu Anfang der postsowjetischen Zeit verfolgte, nicht zuletzt aufgrund der negativen Erfahrungen während der postjugoslawischen Krise aufgegeben und einen

Kurswechsel in Richtung Selbstbehauptung vollzogen, den es bis hin zur offenen Konfrontation einhält.

Gegenwärtig geht es Russland darum, der Vorherrschaft der USA im Westbalkan Einhalt zu gebieten, um dadurch die eigene Rolle in den internationalen Beziehungen wieder zu stärken. Die seit 2005 wieder aufgeflammt Auseinandersetzungen um den zukünftigen Status Kosovos haben es Russland ermöglicht, seinen politischen Einfluss in Serbien, dem größten und bevölkerungsreichsten Staat im Westbalkan, wieder stark zu erhöhen. Zwischen Serbien und den meisten westlichen Staaten, angeführt von den USA, gibt es weiterhin unterschiedliche Auffassungen im Hinblick auf die Eigenständigkeit Kosovos und die zukünftige innere Ordnung Bosnien-Herzegowinas. Die Gegensätze dürften in absehbarer Zukunft nicht zu überbrücken sein. Für Belgrad ist und bleibt deshalb Russlands Rückhalt, der sich in wirksamster Weise in dessen Rolle als Vetomacht im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen manifestiert, von entscheidender Bedeutung. Serbien pflegt dementsprechend die engen Beziehungen zu Russland, um diese Unterstützung nicht zu verlieren.

Andererseits bemüht sich Serbien um Aufnahme in die EU. Die Verwirklichung dieses Anliegens macht jedoch nur bescheidene Fortschritte, und dies nicht nur wegen des nicht ausreichenden Reformtempos Serbiens, wie im Übrigen auch der anderen möglichen EU-Beitrittskandidaten in der Region. Es ist auch die aktuelle Krise der EU-Erweiterungspolitik im Allgemeinen, die die Mitgliedschaft der Westbalkanstaaten in weitere Ferne rücken lässt. Russlands Strategie baut auf die Abneigung der Atlantischen Allianz durch die Mehrheit der Serben und auf die Ungewissheit, wann und ob überhaupt die Westbalkanstaaten der EU beitreten können. Innenpolitisch ist die politische Ausrichtung Serbiens allerdings durchaus umstritten und Gegenstand der Konkurrenz zwischen Russland und dem Westen.

Die EU verfügt im Westlichen Balkan allerdings über eindeutig mehr Einfluss als im Kaukasus oder in Zentralasien, den beiden anderen Gebieten, in denen derzeit westliche und russische Interessen aufeinandertreffen. Dieser Vorrang beruht vor allem auf der Beitrittsperspektive, die Brüssel den Staaten dieses Raums eröffnet hat. Allerdings kann die EU ihre Position nur dann behaupten, wenn sie die Erweiterungspolitik im Westbalkan auch tatsächlich zügig fortsetzt. Je mehr diese Länder »europäisiert« werden, desto schneller werden sie die bestehenden Konflikte überwinden können und umso weniger werden sie politische

Unterstützung in Russland, den USA oder in den islamischen Staaten suchen. Aus diesem Grund sollte die EU so schnell wie möglich allen Staaten der Westbalkanregion den Status eines Beitrittskandidaten gewähren und ihnen tatkräftiger und finanziell umfassender als bisher dabei helfen, den *Acquis communautaire* umzusetzen. Der tatsächliche Zeitpunkt der Aufnahme sollte aber nach wie vor davon abhängen, ob und in welchem Maße die einzelnen Kandidatenstaaten bei den Vorbereitungen für die Mitgliedschaft erfolgreich sind.

Die EU darf nicht zulassen, dass Washington und Moskau den Westbalkan zum Schauplatz ihrer globalen Interessenkonflikte machen, wie es oft im Verlauf der postjugoslawischen Krise der Fall gewesen ist. Eine »Auszeit« als maßgeblich gestaltender Akteur in der Region kann die Union sich nicht leisten – auch wenn sie mit der Notwendigkeit einer weiteren Vertiefung der Integration innerhalb der Gemeinschaft vor der nächsten Erweiterung begründet werden sollte. Wenn europäische Initiativen ausbleiben, entstehen freie Räume für andere externe Akteure. Russland, das oft die eigene »Verdrängung« aus Südosteuropa und seinen anderen historischen »Interessensphären« beklagt, ist wirtschaftlich wieder in der Lage und politisch auch entschlossen, als Führungsmacht in diese Gebiete zurückzukehren.

Um sich dauerhaft wieder mehr politisches Gewicht und wirtschaftliche Vorteile überall in Südosteuropa zu sichern, instrumentalisiert Russland offen seine Rolle als wichtigster Energielieferant der Region. Sein Wunsch, am Bau der großen Erdgasleitung South Stream, dem südeuropäischen Gegenstück zur Ostseepipeline, beteiligt zu werden, hat fast alle Staaten der Region dazu bewogen, den politischen Beziehungen zu Moskau wieder eine gesteigerte Priorität einzuräumen.

Energieprojekte, die Russland mit südosteuropäischen Staaten realisiert, tragen zur ökonomischen Entwicklung der Region bei und erhöhen die gegenseitige Abhängigkeit zwischen der EU und Russland. Dementsprechend sollte die Union solche Vorhaben nicht als Bedrohung, sondern als Chance betrachten, um die ökonomische Integration auf dem Kontinent voranzubringen. Auf der Grundlage einer wechselseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeit kann die Überwindung der politischen Gegensätze leichter gelingen.

## (K)ein Platz für Russland im Westlichen Balkan

Um Frieden und Stabilität in Europa zu gewährleisten, hat sich die EU die Pflicht auferlegt, als »treibende Kraft« bei der Konflikttransformation im Westbalkan zu wirken.<sup>1</sup> Die Aussicht auf Mitgliedschaft in der Union, die den Staaten dieses Raums gemacht worden ist, fungiert dabei, nach den Worten des Erweiterungskommissars Olli Rehn, als »Kompass, der den Ländern in der Region hilft, sich zu orientieren und auf dem friedlichen und auf Reformen ausgerichteten Weg zu bleiben.«<sup>2</sup> In der aktuellen EU-Erweiterungsstrategie wird festgestellt, dass Konfliktverhütung, Stabilität und Sicherheit zum strategischen Interesse der EU gehören. Diesem Interesse diene, als eines der wirksamsten politischen Instrumente der Union, auch die Erweiterung.<sup>3</sup> Sei die gesamte Region erst einmal in die EU integriert, könne unter den Staaten dieses Teils des Kontinents ein dauerhafter, belastbarer Frieden erreicht werden. Dies zumindest ist die weitverbreitete Hoffnung in- und außerhalb des Westbalkans.

Im Jahr 1999 hat die EU den Westbalkanstaaten erstmals den Beitritt in Aussicht gestellt. Seither betreibt sie einen auf diese Region zugeschnittenen Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, der zur Mitgliedschaft führen soll. Voraussetzung für das Gelingen der EU-Erweiterungsstrategie ist – zusammen mit der Bereitschaft, das Versprechen zu halten und die Westbalkanländer nach Erfüllung der Beitrittskriterien auch wirklich aufzunehmen – die

dauerhafte Regulierung der noch offenen Streitfragen in der Region und die zügige Modernisierung dieser Staaten. Das Reformtempo hängt indes nicht nur von den administrativen Fähigkeiten der beitragswilligen Staaten oder dem politischen Willen ihrer Führungen ab, sondern im erheblichen Ausmaß vom Verlauf der Konfliktlösungsprozesse in der Region. Dieser wird wiederum massiv von den drei wichtigsten externen Akteuren, der EU, den USA und Russland, beeinflusst.

Die Chancen der EU und ihrer Mitgliedstaaten, im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bei der Bewältigung der noch offenen Konflikte in der Region erfolgreich zu sein, steigen, wenn sie die Interessen und Handlungsoptionen der anderen externen Akteure verstehen und berücksichtigen. Russlands Politik wurde in den vergangenen Jahren offenbar nicht immer richtig eingeschätzt: Die russischen Einwände gegen das amerikanische und insgesamt westliche Vorgehen im Verlauf der postjugoslawischen Krise wurden in aller Regel als Äußerungen für den innenpolitischen Gebrauch abgetan. Gleichzeitig wurde auf das Nachgeben oder schlicht das Unvermögen Moskaus gesetzt, Alternativen zu erzwingen. Selbst als in Washington die Entscheidung zugunsten der »kontrollierten Unabhängigkeit« Kosovos fiel, »hoffte der Westen, oder war sogar überzeugt, dass am Ende Russland kein Veto gegen den westlichen Vorschlag einlegen würde.«<sup>4</sup> Diese Rechnung ging bekanntlich nicht auf. Ohne einen Beschluss des UN-Sicherheitsrats, der wegen der Blockade von Seiten Russlands nicht zustande kam, bleibt Kosovos neuer Status nicht nur politisch, sondern sogar völkerrechtlich umstritten. Dadurch werden die Bemühungen, die Region zu stabilisieren und sie schneller für den EU-Beitritt vorzubereiten, erschwert. Die Ergebnisse, die die EU im Westbalkan erreichen möchte, werden verhindert oder zumindest stark beeinträchtigt, wenn Russlands Möglichkeiten, die politischen Abläufe dort mitzubestimmen, übersehen werden.

1 *Summary Note on the Joint Report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, and Olli Rehn, EU Commissioner for Enlargement, on the Future EU Role and Contribution in Kosovo*, Brüssel, 17.7.2006, S 200/06, <[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/reports/90537.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/reports/90537.pdf)>, sowie *Summary Note on the Joint Report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, and Olli Rehn, EU Commissioner for Enlargement, on a »Reinforced EU Presence in Bosnia and Herzegovina«*, Brüssel, 17.10.2006, S 286/06, <[www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/reports/91339.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/91339.pdf)>

2 Vgl. Olli Rehn, »Charting Europe's Changing Shape«, *Europe's World* (online), Frühjahr 2009, <[www.europesworld.org/NewEnglish/Home/Article/tabid/191/ArticleType/ArticleView/ArticleID/21315/language/en-US/ChartingEuropeschangingshape.aspx](http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home/Article/tabid/191/ArticleType/ArticleView/ArticleID/21315/language/en-US/ChartingEuropeschangingshape.aspx)>.

3 Vgl. Europäische Kommission, *Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2008–2009, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament*, Brüssel, 5.11.2008, KOM (2008) 674, S. 2.

4 Dies berichtet unter anderem der österreichische Diplomat Wolfgang Petritsch, der an zahlreichen internationalen Verhandlungen im Zusammenhang mit der Jugoslawienkrise beteiligt war, vgl. »Russia, Kosovo and Europe«, in: *Südost-europa-Mitteilungen*, 48 (2008) 1, S. 14.

Im Folgenden sollen die Grundlagen des russischen Einflusses und die jüngeren russischen Schlüsselerfahrungen in der Region dargestellt werden. Sie sind maßgeblich für die aktuelle und künftige Politik Moskaus im Westbalkan.

## Die drei Pfeiler des russischen Einflusses

Russlands politischer Einfluss im Westbalkan ruht im Wesentlichen auf drei Pfeilern. Der wichtigste ist Russlands privilegierte Position als ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat. Moskau kann aufgrund seines Vetorechts alle von der UNO gesteuerten Prozesse im Westbalkan blockieren, wenn deren Stoßrichtung seinen politischen Zielen entgegenläuft. So sperrte sich Russland 2007 gegen die Bemühungen der westlichen Staaten, die Eigenstaatlichkeit Kosovos im UN-Sicherheitsrat völkerrechtlich zu legitimieren.

Der zweite Pfeiler ist die historische, kulturelle und politische Verbundenheit Russlands mit den orthodox geprägten Völkern und Staaten in Südosteuropa.<sup>5</sup> Moskau rechnet offensichtlich mit der Fortsetzung dieser speziellen Solidaritätsbeziehung auch im Hinblick auf jene Staaten in Südosteuropa, die schon Mitglied der NATO und der EU sind oder sich für den Beitritt entschieden haben.

Der dritte Pfeiler, auf den sich Moskau im Westbalkan stützt, ist die wachsende wirtschaftliche Bedeutung Russlands für die Staaten dieses Raums. Russland ist der führende Energielieferant für die Region und tritt dort zunehmend auch als Investor und Handelspartner auf.

Russland sieht sich allerdings wegen der Ausdehnung des amerikanischen Einflusses der Gefahr gegenüber, aus Südosteuropa nach und nach verdrängt zu werden. Die USA haben seit dem Ende des Kalten Krieges und im Verlauf der postjugoslawischen Konflikte ihre politische Präsenz im Westbalkan stark ausgeweitet und – über bilaterale sicherheitspolitische Verbindungen und die NATO – ihre geostrategische Vormacht in der Region nahezu zementiert. Russische Strategen betrachten die Konsolidierung der amerikanischen Machtstellung und die Ausdehnung der NATO in Südosteuropa als Teil eines großen Washingtoner Plans, Russland »einzukreisen«. Sie bringen die Situa-

tion in Südosteuropa in Verbindung mit der russisch-amerikanischen Konfrontation im Kaukasus und in Zentralasien. Auf den Druck, dem es sich von Seiten der USA ausgesetzt sieht, reagiert Russland mit forcierten Bemühungen, wieder eine einflussreiche Stellung in den internationalen Beziehungen zu erlangen. Aus Moskauer Sicht könnte dies gerade im Westbalkan gelingen, da hier die drei oben genannten Faktoren wirksam sind, die der Durchsetzung russischer Interessen Vorschub leisten.

Seitdem sich allerdings nach dem Untergang der Sowjetunion eine ununterbrochene Kette von Staaten zwischen dem Baltikum und dem Schwarzen Meer der NATO angeschlossen hat, steht fest, dass Moskau nicht mehr damit rechnen kann, seine militärische Macht bis zum Adriatischen Meer zu projizieren. Immerhin bleibt Russland weiterhin die Aussicht, Serbien von der NATO fernzuhalten und als politischen Partner enger an sich zu binden. Was Bosnien-Herzegowina angeht, ist zudem unklar, ob die Serben dort dem NATO-Beitritt ihres Landes zustimmen würden. Alle anderen Staaten der Region orientieren sich an den USA und sind entweder schon Mitglied der Atlantischen Allianz, oder, wie die Republik Makedonien oder Montenegro, auf dem Weg dahin. Entgegen diesem Trend initiierte das damalige Milošević-Regime im Anschluss an die NATO-Intervention im Jahre 1999 den Beitritt Serbiens zur russisch-weissrussischen Staatengemeinschaft.<sup>6</sup> Der Beschluss blieb allerdings Papier, da keine der beteiligten Seiten Anstrengungen unternahm, die großen Vorsätze zu verwirklichen. Vielmehr konnten sich in Belgrad bisher die pro-europäischen Kräfte behaupten, und dies sogar nachdem die USA sowie 22 von 27 EU-Staaten im Jahr 2009 die Eigenstaatlichkeit Kosovos anerkannt haben.

Trotzdem steht allein Serbien, immerhin der größte und bevölkerungsreichste jugoslawische Nachfolgestaat, außerhalb einer festen Anbindung an die USA und die NATO. Es ist auch das einzige Land in der Region, das der EU beitreten möchte, aber gleichzeitig große innere Hindernisse überwinden müsste, um Mitglied des Bündnisses zu werden. Für einen Teil der Bevölkerung und der politischen und kulturellen Elite

<sup>5</sup> Für eine konzise Darstellung der historischen Aspekte der russischen Präsenz im Balkan siehe James Headley, *Russia and the Balkans: Foreign Policy from Yeltsin to Putin*, London 2009, S. 9–29.

<sup>6</sup> *Postavnovlenie Parlamentskogo Sobranija Sojuzu Belarusi i Rossii ot 2 ijulja 1999 g. Nr. XII-8 »Ob iniciative Sojuznoj Skupščiny Sojuznoj Respubliki Jugoslavii o prisjoedinenii Sojuznoj Respubliki Jugoslavii k Sojuzu Belarusi i Rossii«* [Beschluss der Parlamentarischen Versammlung der Belarus-Russland-Union über die Initiative des Parlaments der Bundesrepublik Jugoslawien über den Beitritt der Bundesrepublik Jugoslawien zur Belarus-Russland-Union], Minsk, <[http://spravka-jurist.com/bse/part-rq/tx\\_sxwcje.htm](http://spravka-jurist.com/bse/part-rq/tx_sxwcje.htm)>.

ist Russland aus ideologischen Gründen die bessere Alternative gegenüber der euroatlantischen Integration. In der Tat kann Serbien angesichts der erfolgten Festlegung der USA und der führenden westlichen Staaten ohne russische Unterstützung im UN-Sicherheitsrat seinen völkerrechtlichen Anspruch auf Kosovo nicht aufrechterhalten. Analog dazu können die bosnischen Serben kaum hoffen, ihr Vorrecht auf einen weitgehend autonomen eigenen Teilstaat, die Republika Srpska, in Bosnien-Herzegowina zu bewahren, wenn der russische Rückhalt dafür wegfällt. Somit bieten sich Russland nach wie vor Möglichkeiten, im Westbalkan zumindest als politischer Beistand Serbiens und der Serben zu agieren.

### Der Kosovo-Krieg als Wendepunkt

Seit dem Ausbruch der Kriege nach dem Zerfall Jugoslawiens Anfang der neunziger Jahre nutzte Russland seine Privilegien als Vetomacht im UN-Sicherheitsrat, um in vorderster Linie bei der Konfliktbeilegung und der politischen Neuordnung in der Region mitzuwirken. Oft handelte Russland dabei im Gegensatz zu eigenen politischen Präferenzen, etwa als es die 1992 verhängten UN-Sanktionen gegen Serbien mittrug. In der postsowjetischen Phase bis zu seinem Kurswechsel im Jahr 1999 beschränkte sich Moskaus Politik im Westbalkan letztlich auf *bandwagoning* – den Anschluss an die von den USA vorgegebene Richtung. Dahinter stand das Bemühen Russlands, als gleichberechtigter Partner der USA und als konstituierender Teil des Westens, behandelt zu werden.<sup>7</sup> Allerdings erwies sich das militärische und ökonomische Machtgefälle zwischen den USA und Russland als zu steil, als dass Moskau an seinem Selbstverständnis als ebenbürtiger geopolitischer Akteur lange hätte festhalten können. Der Kreml musste bald zur Kenntnis nehmen, dass Washington nicht bereit war, auf seine Wünsche einzugehen. In der Realität behandelten die USA Russland als besiegten Feind des Kalten Krieges, vergleichbar mit Deutschland und Japan nach 1945.<sup>8</sup> Wenn es zu dieser Zeit eine Bereitschaft der USA gab, Russland

»überhaupt wahr-, geschweige denn ernst zu nehmen«,<sup>9</sup> dann nur »im zweiten Glied« und im Zusammenhang mit Fragen, bei denen Washington zu der Einschätzung gelangt war, dass Russland nützlich sein könnte, wie bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus oder der Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Die russischen Vorstellungen von einem abgestimmten gemeinsamen Herangehen an internationale Sicherheitsfragen, zum Beispiel in den Fällen Kosovo und Irak, wurden von den USA ebenso weitgehend ignoriert wie die Empörung Moskaus über die Pläne einer NATO-Erweiterung auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion und in Südosteuropa sowie später die Proteste gegen die geplante Aufstellung von US-Raketen im Ostmitteleuropa.

Nach dem Untergang der Sowjetunion war Russland zunächst nicht mehr in der Lage, einen machtpolitischen Wettbewerb mit den USA auszutragen, so dass sich die Regierungen in Washington ermutigt fühlten, ihren Einfluss nach Ost- und Südosteuropa und sogar tief in die Gemeinschaft der Unabhängigen Staaten auszudehnen.<sup>10</sup> In Südosteuropa war das Schwinden der Bedeutung Moskaus ausgesprochen augenfällig. Während in Bezug auf das blockfreie Jugoslawien der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts kein militärpolitisches Bündnis eine Vormachtstellung gehabt hatte, änderte sich dies vollends im Verlauf jener Kriege, die nach dem Zerfall des Landes ausbrachen. Mit ihren Interventionen in die postjugoslawischen Konflikte hat sich die NATO zwischen 1994 und 1999 nicht nur eine ausgedehnte Interessensphäre in ganz Südosteuropa geschaffen, sondern im Anschluss daran eine Reihe der neuen Staaten sogar inkorporiert.<sup>11</sup>

Der NATO-Krieg gegen Serbien im Frühjahr 1999, der ohne Zustimmung des UN-Sicherheitsrats und trotz nachdrücklicher Bemühungen Moskaus, diesen Angriff zu verhindern, stattfand, war eine Art Scheitelpunkt in der Einstellung der russischen politischen Elite und Öffentlichkeit gegenüber den USA und dem

<sup>7</sup> Vgl. Thomas Ambrosio, »The Non-Material Cost of Bandwagoning: The Yugoslav Crisis and the Transformation of Russian Security Policy«, in: *Contemporary Security Policy*, 27 (August 2006) 2, S. 260ff.

<sup>8</sup> Vgl. Dimitri K. Simes, »Losing Russia. The Costs of Renewed Confrontation«, in: *Foreign Affairs*, 86 (November–December 2007) 6, <[www.foreignaffairs.org/20071101faessay86603/dimitri-k-simes/losing-russia.html](http://www.foreignaffairs.org/20071101faessay86603/dimitri-k-simes/losing-russia.html)>.

<sup>9</sup> Hans-Joachim Spanger, *Zwischen Ground Zero und Square One. George W. Bush und die Simulation amerikanischer Russlandpolitik*, Frankfurt: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), 2007 (HSFK-Report 9/2007), S. 32.

<sup>10</sup> Micheal Rywkin, »Russia: In Quest of Superpower Status«, in: *American Foreign Policy Interests*, 30 (Januar 2008) 1, S. 13–21.

<sup>11</sup> Zu dieser Feststellung gelangt Lothar Rühl, »Konfrontation oder Kooperation. Die Politik der NATO gegenüber Russland steht an einem Kreuzweg«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2.7.2008, S. 10.

Westen.<sup>12</sup> Mit diesem Krieg setzte sich in Russland die Ansicht durch, dass man von den USA getäuscht worden und die NATO unverändert gegen Russland gerichtet sei.<sup>13</sup> Die Verbitterung ging so weit, dass sich in weiten Teilen der russischen Gesellschaft der Eindruck verfestigte, das wahre Motiv der westlichen Kosovo-Intervention sei gewesen, Russland »einzuschüchtern, zu bedrohen und sogar anzugreifen«.<sup>14</sup> Fortan sollte von einer Kompromissbereitschaft Russlands im Westbalkan oder bei anderen Fragen nicht mehr die Rede sein, die nationalen politischen Ziele erhielten erneut Priorität. Um das Profil wiedergewonnener Standhaftigkeit, das sich Russland seither zu geben suchte, zu dokumentieren, war Moskau sogar bereit, beträchtliche sicherheitspolitische Risiken einzugehen, wie einer der dramatischsten Vorfälle im Kosovo-Krieg zeigt:

Am 12. Juni 1999, als die Waffen schon ruhten, brachte das russische Verteidigungsministerium in einer unangekündigten Aktion ein Fallschirmjägerbataillon mit 186 Soldaten aus dem Nordosten Bosnien-Herzegowinas auf dem Landweg über Belgrad nach Pristina. Dort besetzte die Truppe noch vor der Ankunft der NATO-Soldaten den Flughafen Slatina. Für einen Augenblick schien eine bewaffnete Auseinandersetzung zwischen den anrückenden britischen Einheiten und dem russischen Bataillon bevorzustehen. In letzter Minute fiel auf britischer Seite die Entscheidung, die Konfrontation zu vermeiden.<sup>15</sup> Das ungeheuerere Risiko eines gewaltsamen Zusammenstoßes mit NATO-Truppen wären die russischen Entscheidungsträger offenbar eingegangen, um Moskaus militärpolitische Bedeutung unter Beweis zu stellen. Umgehend verteilte der damalige russische Präsident Boris Jelzin hohe Auszeichnungen an die beteiligten Offiziere und Soldaten. Nur eine Woche später allerdings unterzeichneten die Verteidigungsminister der USA und Russlands in Helsinki ein Abkommen, wonach die russischen Soldaten auf den amerikanischen, französischen und deutschen Sektor in Kosovo verteilt würden. Die angestrebte Kontrolle über den Flughafen

Slatina oder einen separaten Sektor für eigene Friedenstruppen konnte Russland nicht durchsetzen.<sup>16</sup> Nur als Teil der internationalen Friedenstruppe KFOR unter Führung der NATO blieben die russischen Militärs in Kosovo. Der Grund, warum Moskau sich unterordnen musste, war naheliegend: Da zwischen dem Westlichen Balkan und Russland ein Korridor von Staaten entstanden war, die entweder der NATO schon angehörten (Ungarn und die ostmitteleuropäischen Staaten) oder ihr beitreten wollten (Rumänien, Bulgarien), konnte Moskau seine Truppen nicht mit Nachschub versorgen. Die schon in der Luft befindlichen Transportflugzeuge mussten, weil ihnen von den Neumitgliedern des Bündnisses die Überflugrechte verweigert wurden, über der Ukraine umkehren. Damit war klar, dass Russland wegen der NATO militärisch nicht mehr auf die Region würde zugreifen können.

Erst vier Jahre später, unter Präsident Vladimir Putin, rang sich Moskau zu einer Neubewertung seines militärischen und politischen Spielraums im Westbalkan durch: Russland rechnete zu diesem Zeitpunkt offenbar nicht mehr damit, dass es bald wieder in der Lage wäre, in dem von ihm gewünschten Ausmaß die Geschicke der Staaten auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawien zu beeinflussen. Bis zum 1. August 2003 wurden alle russischen Angehörigen der internationalen Friedenstruppen (650 Soldaten in Bosnien und 320 in Kosovo) abgezogen. Der damalige Präsident Putin rechtfertigte den Rückzug nachträglich damit, dass Russland die »Entwicklung Kosovos in die falsche Richtung« nicht mehr mit seiner militärischen Präsenz decken wolle.<sup>17</sup> Diese Kritik an der westlichen Politik konnte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass es Russland nicht gelungen war, sich nach der Niederlage Serbiens im Krieg gegen die

<sup>12</sup> Vgl. Fred Weir, »Russia's Beef. The Roots of Moscow's Assertive News Foreign Policy Lie in Western Triumphalism«, in: *Internationale Politik* (Global Edition), (Frühjahr 2008), S. 8.

<sup>13</sup> Vgl. Simes, »Losing Russia« [wie Fn. 8].

<sup>14</sup> David Mendeloff, »Pernicious History« as a Cause of National Misperceptions: Russia and the 1999 Kosovo War«, in: *Cooperation and Conflict*, 43 (März 2008) 1, S. 31–56 (47).

<sup>15</sup> Vgl. Anna Maria Brudenell, »Russia's Role in the Kosovo Conflict of 1999«, in: *The RUSI Journal*, 153 (Februar 2008) 1, S. 30–34.

<sup>16</sup> Diese Episode führt anschaulich das Chaos vor Augen, das in der russischen Führung unter Jelzin zu diesem Zeitpunkt herrschte: Als sich zeigte, dass das russische Militär die Aktion auf dem Flughafen Slatina ohne Absprache mit dem Außenministerium durchgeführt hatte, gelang es dem Stellvertretenden US-Außenminister Strobe Talbot, den damals an der Spitze dieses Ministeriums stehenden Igor Ivanov zu einem Statement für CNN zu bewegen. Ivanov akzeptierte, dass diese Erklärung von Talbots Mitarbeitern entworfen worden war. In dem Text wurde die Ankunft russischer Truppen auf dem Flughafen von Pristina mit Bedauern bestätigt und deren umgehender Abzug angekündigt, vgl. John Norris, *Collision Course. NATO, Russia, and Kosovo*, Westport, Ct./London 2005, S. 267.

<sup>17</sup> President of Russia, *Press Statement and Responses to Questions from Journalists following Talks with Serbian Prime Minister Vojislav Koštunica*, Sotschi, 3.6.2004, <[www.kremlin.ru/eng/speeches/2004/06/03/1328\\_type82914type82915\\_65309.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2004/06/03/1328_type82914type82915_65309.shtml)>.

NATO 1999 und nach dem Sturz des Alleinherrschers Slobodan Milošević im Oktober 2000 in der Region politisch zu behaupten. Mit dem Regimewechsel in Belgrad verlor der Kreml seinen letzten Verbündeten im westlichen Balkan. Von Südosteuropa durch eine Kette von NATO-Staaten getrennt und ohne politische Partner in der Region war Moskaus Geltung in diesem Teil Europas innerhalb eines Jahrzehnts drastisch gesunken.

## Russlands Rückkehr

Nach der demokratischen Wende in Belgrad im Jahre 2000 bemühte sich nun auch Serbien als letzter Staat in der Region um die Mitgliedschaft in der EU und eine größere Nähe zur NATO. Die Aussicht auf eine Erneuerung des russischen politischen Einflusses im Westbalkan war zu diesem Zeitpunkt praktisch gleich null. Dies änderte sich erst im Jahre 2005. Das Einfallstor für das Comeback Russlands in der Region öffnete sich, als sich die internationalen diplomatischen Auseinandersetzungen um den zukünftigen Status Kosovos erneut zuspitzten. Zugleich waren in Serbien nach der Ermordung des liberalen Premiers Zoran Đinđić im März 2003 die nationalkonservativen und prorussischen Kräfte immer stärker geworden. Deren führender Vertreter, der Vorsitzende der nationalkonservativen Demokratischen Partei Serbiens (DSS) Vojislav Koštunica, hatte zunächst das Amt des Staatspräsidenten (2000–2003) und dann das des Premiers (2004–2008) inne. Putin traf sich mit Koštunica zwischen dessen Amtsantritt als serbischer Staatschef im Oktober 2000 und dem Rücktritt als Ministerpräsidenten im Januar 2008 sechs Mal. Wie sehr die Interessen der beiden Staatsmänner konvergierten, lässt sich an der euphorischen Äußerung des sonst eher wortkargen serbischen Politikers ablesen, für Serbien sei die Unterstützung Russlands und Putins persönlich in Bezug auf Kosovo »von historischer Bedeutung«.<sup>18</sup>

Als sich bald nach dem Beginn der Verhandlungen über den zukünftigen Status Kosovos im Jahr 2005 abzeichnete, dass die wichtigsten EU-Staaten im Fahrwasser der USA die Lostrennung der Provinz von Belgrad unterstützen würden, verschärfte sich in Serbien erneut die Tonlage gegenüber dem Westen.

<sup>18</sup> *President Vladimir Putin met with Prime Minister of Serbia Vojislav Kostunica*, St. Petersburg, 9.6.2007, <[www.kremlin.ru/eng/text/news/2007/06/133653.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/text/news/2007/06/133653.shtml)>.

Außer Russland verfügte Belgrad zu diesem Zeitpunkt über keinen anderen relevanten politischen Verbündeten auf der internationalen Bühne. Gleichzeitig geriet die Annäherung Serbiens an die EU ins Stocken. Als Vorbedingung für eine zügige Aufnahme des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses mit Belgrad verlangte Brüssel, dass die Anwaltschaft beim Haager Kriegsverbrechertribunal die Mitwirkung Serbiens als »voll zufriedenstellend« beurteilte. Zwar wurden während der Amtszeit Koštunicas über vierzig vom Haager Tribunal gesuchte mutmaßliche Kriegsverbrecher aus Serbien ausgeliefert, doch über die am meisten gesuchte Person, den früheren Befehlshaber der bosnisch-serbischen Armee, General Ratko Mladić, hielt Belgrad offenbar weiterhin seine schützende Hand. Ein positiver Befund des Gerichts in Den Haag ist jedoch an die Festnahme des flüchtigen Militärs gebunden. Bis Mitte 2009 war Mladić nicht gefasst und folglich gab es auch bei Serbiens Annäherung an die EU keine Fortschritte.

Russland hat die 2005 wiederentbrannten Auseinandersetzungen um den völkerrechtlichen Status Kosovos und die Krise in den Beziehungen Belgrads mit der EU genutzt, um Serbien politisch wieder enger an sich zu binden und die eigene Position in der internationalen Politik zu stärken. Bald nach dem Beginn der unter der Ägide der UN geführten Verhandlungen über den zukünftigen Status gab Moskau zu verstehen, dass mit einem russischen Einlenken, wie in früheren ähnlichen Fällen, nicht mehr gerechnet werden könne. Am letzten Januartag 2006 ging Putin unmittelbar vor dem Außenministertreffen der Kosovo-Kontaktgruppe in London rhetorisch in die Offensive. Der russische Präsident verwahrte sich gegen die von Washington aufgestellte und von London, Paris, Rom und Berlin unterstützte Ansicht, wonach es sich beim Kosovo um einen »einzigartigen Fall« handele, aus dem sich keine Präcedenzwirkung ableiten lasse. Für ihn, Putin, komme es darauf an, dass es »universelle« Regeln gebe, die bei der Behandlung und Beilegung solcher Konflikte unbedingt einzuhalten sind. Die These von der Einmaligkeit Kosovos sei nur eine »Schutzbehauptung« derjenigen, die das Völkerrecht umgehen wollen.<sup>19</sup>

Putin steigerte seine Kritik an der Kosovo-Politik der USA kontinuierlich und deutete sie immer expliziter

<sup>19</sup> Wortlaut der Pressekonferenz von Vladimir Putin mit russischen und ausländischen Journalisten am 31.1.2006 im Kreml [auf Russisch], <[www.kremlin.ru/appears/2006/01/31/1310\\_type63380type63381type82634\\_100848.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2006/01/31/1310_type63380type63381type82634_100848.shtml)>.

als Ausdruck des amerikanischen Wunsches nach Dominanz auch gegenüber Russland. Bei der gemeinsamen Pressekonferenz mit der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel am 21. Januar 2007 in Sotschi erklärte er, seiner Meinung nach habe man es »immer mehr mit einer Missachtung grundlegender Prinzipien des Völkerrechts« zu tun. Der russische Präsident erinnerte daran, wie die Großmächte nach dem Zweiten Weltkrieg »die Welt aufgeteilt haben«: »Jetzt wollen diejenigen, die sich als Sieger im Kalten Krieg fühlen, auch nach eigenem Gusto die Welt aufteilen.« Russland, so seine Warnung, nehme es aber nicht hin, dass ihm »Entscheidungen aufgezwungen« werden.<sup>20</sup>

Putins zahlreiche Mahnungen verhallten ungehört: In enger Abstimmung mit den USA rief die albanische Mehrheit am 17. Februar 2008 die Selbstständigkeit Kosovos aus, die prompt von den führenden EU-Staaten anerkannt wurde.<sup>21</sup> Das Fazit war eindeutig, auch für Russland: Trotz einer mehr als zweijährigen diplomatischen Kampagne mit dem Ziel, die Absichten Washingtons in Bezug auf Kosovo zu vereiteln, hatte Moskau die US-Politik nicht zu einer Änderung bewegen können. Die wichtigsten westeuropäischen Staaten und die Mehrheit der neuen EU-Länder hatten in dieser Sache erwartungsgemäß zu den USA gehalten. Aus der Perspektive der USA betrachtet war der Versuch Moskaus zu beweisen, dass ohne russische Zustimmung keine europäische Angelegenheit von Relevanz zu regeln sei und russische Hartnäckigkeit

**20** Gespräch der Bundeskanzlerin mit dem Präsidenten der Russischen Föderation am Sonntag, dem 21. Januar 2007, in Sotschi, <[www.bundesregierung.de/nn\\_1516/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2007/01/2007-01-21-pk-merkel-putin-sotchi.html](http://www.bundesregierung.de/nn_1516/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2007/01/2007-01-21-pk-merkel-putin-sotchi.html)>.

**21** Für eine Darstellung der US-Politik gegenüber Kosovo vgl. Ben Lombardi, *Great Game in the Balkans: The US, Europe, Russia and Kosovo*, Ottawa: Defence R&D Canada, Centre for Operational Research and Analysis, Juli 2007. Lombardi zieht die Schlussfolgerung: »Alongside a commitment to the principle of self-determination, the US views an independent Kosovo as a Muslim state in Europe, and therefore a symbol of ›US-Muslim partnership‹. For the US, therefore, Kosovo is a component of its most important concern, namely the ongoing war on terror« (ebd., S. IVf). US-Vizepräsident Joseph Biden hatte in seiner früheren Funktion als Vorsitzender des Außenpolitischen Ausschusses des Senats im US-Kongress in einem Meinungsbeitrag in der Londoner Financial Times am 3.1.2007 erklärt: »The people of Kosovo – already the most pro-American in the Islamic world – will provide a much-needed example of a successful US-Muslim partnership«. Biden gehörte zu den Chefberatern des früheren US-Präsidenten Bill Clinton während des Bosnienkriegs.

letztlich die USA und ihre europäischen Partner spalten würde, fehlgeschlagen.<sup>22</sup>

Im Verlauf der diplomatischen Auseinandersetzungen um den Kosovo-Status hatte Putin wiederholt angekündigt, die Unabhängigkeit der abtrünnigen Gebiete in den ehemaligen sowjetischen Republiken anzuerkennen, falls der Westen auf der Selbstständigkeit Kosovos beharre. Genannt wurden Süd-Ossetien und Abchasien in Georgien, Nagorno-Karabach in Aserbaidschan sowie Transnistrien in Moldawien. Nach einer kurzen militärischen Intervention gegen Georgien im Sommer 2008 machte Moskau seine Ankündigung in Bezug auf die secessionistischen Gebiete seines südlichen Nachbarn wahr. Mit der Anerkennung Südossetiens und Abchasiens ist allerdings die Glaubwürdigkeit der von Moskau häufig betonten strikten Achtung des Völkerrechts in die Brüche gegangen. Nach dem Krieg in Georgien konnte Russlands Position in Sachen Kosovo nicht mehr als von Prinzipien geleitet gelten, da es sich selbst im Kaukasus erkennbar von politischen Interessen zur Abkehr von völkerrechtlichen Normen bewegen ließ.<sup>23</sup> Diesem Vorwurf begegnet Moskau mit dem Hinweis, Russland habe im Kaukasus nur spiegelbildlich zur westlichen Vorgehensweise in Südosteuropa gehandelt.<sup>24</sup>

Auf jeden Fall konnte Moskau aus der Anerkennung der Eigenstaatlichkeit Kosovos durch die westliche Welt ein weiteres Mal die Lehre ziehen, dass seine politischen Forderungen, zumindest im Westbalkan, von den USA als letztlich unbedeutend betrachtet werden.<sup>25</sup> Diese Aberkennung seiner Bedeutung für Südosteuropa, einer europäischen Region, in der es seit Jahrhunderten eine politisch zentrale Rolle gespielt hat, will Russland nicht akzeptieren. Die zukünftige Politik Moskaus im Westbalkan wird deswegen stets und in jeder Hinsicht darauf gerichtet sein, den eigenen Einfluss wieder zu stärken. Russland führt mit seiner Westbalkanpolitik vor, dass es sich

**22** Vgl. Frank G. Wisner, »The United States and the Balkans: Achieving Kosovo's Independence«, in: *American Foreign Policy Interests*, 30 (2008) 4, S. 193. Wisner war US-Chefunterhändler bei den Kosovo-Verhandlungen 2006/2007.

**23** Vgl. George Friedman, »Georgia and Kosovo: A Single Intertwined Crisis«, *Stratfor* (online), 25.8.2008, <[www.stratfor.com/weekly/georgia\\_and\\_kosovo\\_single\\_intertwined\\_crisis](http://www.stratfor.com/weekly/georgia_and_kosovo_single_intertwined_crisis)>.

**24** Vgl. Alexander Aksenyonok, »Paradigm Change in Russian Foreign Policy«, in: *Russia in Global Affairs*, 6 (Dezember 2008) 4, <<http://eng.globalaffairs.ru/numbers/251240.html>>.

**25** Vgl. Radovan Vukadinović, »Američka politika i stvaranje kosovske države« [Die amerikanische Politik und die Entstehung des Kosovo-Staates], in: *Međunarodne studije*, (2008) 1, S. 14ff.

auch fernab seiner Grenzen gegen die weitere Ausdehnung des Einflusses der USA und der »globalisierten NATO« zur Wehr setzt.<sup>26</sup> Diese konfrontative Haltung festigt im Übrigen den Zusammenhalt zwischen der russischen Regierungselite und der Bevölkerung, die ihrerseits ein machtvolleres Russland in der Weltpolitik wünscht.

<sup>26</sup> Vgl. »Moskau wehrt sich gegen »globalisierte NATO«. Russischer Botschafter rügt weltweite Einsätze des Bündnisses, das »Gefahren sucht, um sich Arbeit zu schaffen« (Gespräch mit dem NATO-Botschafter Russlands, Dmitrij Rogozin), in: *Süddeutsche Zeitung*, 19.3.2009, S. 8.

## Serbien zwischen Russland und dem Westen

### Wem gehört der »Vorhof« Westbalkan?

Der Ausgang des diplomatischen Tauziehens um den Kosovo-Status im Jahre 2008 bezeugte, dass die USA nicht bereit sind, Russland eine Position von Belang in Südosteuropa zuzugestehen. Moskaus Einwände wurden ignoriert, auch nachdem sich eindeutig abzeichnete, dass Russland den westlichen Plan für die Unabhängigkeit Kosovos im UN-Sicherheitsrat blockieren wird. Der US-Chefunterhändler bei den Kosovo-Verhandlungen, Frank Wisner, hat diesen Sachverhalt mit klaren Worten zum Ausdruck gebracht.<sup>27</sup> Die Kosovo-Angelegenheit, so Wisner, sei für Washington eine Frage der amerikanischen Verantwortung für die Sicherheit Europas gewesen. Russland hingegen habe keine derartigen Interessen, es sei nicht einmal ein Nachbar Serbiens, sondern im Gegenteil weit von Serbien entfernt. Russland und die USA sollten nicht versuchen, in die jeweiligen »Vorhöfe« des anderen einzudringen. Genau das aber versuche Moskau, und dies sei für Washington nicht hinnehmbar.

Dagegen bezeichnete der frühere Präsident Putin die Nähe Südosteuropas zur Grenze Russland ausdrücklich als einen wichtigen Umstand, nach dem sich die strategische Bedeutung der Region für Moskau bemesse. Putin hatte diese Auffassung schon dargelegt, als er im Juni 2001 die russischen Friedenstruppen in Kosovo besuchte.<sup>28</sup> Weitere Faktoren, die ein außerordentliches Interesse Russlands an Südosteuropa begründeten, seien die »historischen Traditionen sowie die kulturelle und religiöse Verwandtschaft« des russischen Volkes mit den Völkern des Balkans. In Kontinuität mit seinem Vorgänger sprach der neue Präsident Dmitri Medwedew im August 2008 von

<sup>27</sup> »Wisner: Russian Opposition to Kosovo Independence ›Unbelievably Regretable« [Interview von Bernard Gwertzman mit Frank G. Wisner], *Council on Foreign Relations* (online), 12.2.2008, <[www.cfr.org/publication/15483/wisner.html](http://www.cfr.org/publication/15483/wisner.html)>, sowie, »Vizner: Nećemo Rusiju u svom ›dvoristu« [Wisner: Wir wollen Russland nicht in unserem »Vorhof«], in: *Politika* (Belgrad), 18.3.2008.

<sup>28</sup> Vgl. President of Russia, *Speech to the Russian Military Contingent of the International Peace-Keeping Force in Kosovo*, Pristina, 17.6.2001, <[www.kremlin.ru/eng/speeches/2001/06/17/0002\\_type82912type84779\\_143107.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2001/06/17/0002_type82912type84779_143107.shtml)>.

»privilegierten Interessen« seines Landes in jenen Staaten, mit denen Russland »aufgrund freundschaftlicher, herzlicher, historisch besonderer Beziehungen« traditionell verbunden sei und die nicht unbedingt an Russland grenzen müssten.<sup>29</sup> Diese Charakterisierung trifft unter allen Westbalkanstaaten am ehesten auf Serbien und Montenegro zu und wurde von den prorussischen Kräften in Belgrad auch prompt mit Beifall aufgenommen.<sup>30</sup> Die zitierten Aussagen der russischen Führung bezeugen, dass Moskau trotz der langandauernden Serie von diplomatischen Niederlagen im Westbalkan in den letzten zwei Jahrzehnten keineswegs von der Absicht abgerückt ist, dort seinen politischen Einfluss wieder geltend zu machen.

Der schlingernde Kurs Belgrads zwischen dem Westen und Russland hat zur Folge, dass beide Seiten vor allem darum bemüht sind, Serbiens politische Einquartierung im »Vorhof« der anderen Partei zu vereiteln. So erinnerte der scheidende NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer die serbischen Zeitungsleser im Frühjahr 2009 an die »Praxis«, dass die Mitgliedschaft in der EU und in der NATO in den meisten Fällen zusammengehören.<sup>31</sup> Wenige Tage zuvor hatte der russische Botschafter in Belgrad, Aleksandar Konuzin, ebenfalls in einer Zeitung Serbien dazu gemahnt, sich seiner offiziellen militärischen Neutralität (siehe dazu unten) bewusst zu werden.<sup>32</sup> Er sprach auch unumwunden die Tatsache an, dass allein Russland ein »strategischer Partner« für Serbien sein könne und nicht umgekehrt.<sup>33</sup> Damit spielte er auf die Abhängigkeit Belgrads von Russlands Bereitschaft an, auf Seiten

<sup>29</sup> So in seinem Interview mit den Fernsehsendern »Rossija«, Erster Kanal und NTV, 31.8.2008, <[www.kremlin.ru/text/appears/2008/08/205991.shtml](http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/08/205991.shtml)>.

<sup>30</sup> Vgl. A. Marinković/V. Radomirović, »Srbija u ruskoj sferi uticaja« [Serbien in der russischen Einflussosphäre], in: *Politika* (Belgrad), 2.9.2008.

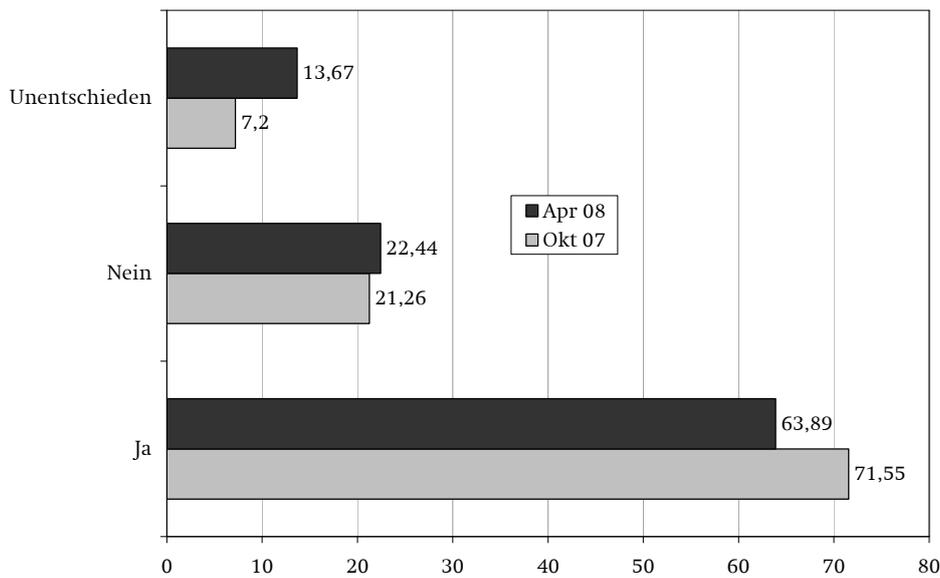
<sup>31</sup> Vgl. Interview mit Jaap de Hoop Scheffer, »Sami krojite svoju sudbinu« [Sein Schicksal bestimmt man selbst], in: *Večernje Novosti* (Belgrad), 14.4.2009.

<sup>32</sup> Vgl. »Konuzin: Posledice članstva u EU« [Konuzin: Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft], in: *Danas* (Belgrad), 11.4.2009.

<sup>33</sup> Äußerungen Konuzins bei einem Seminar zu den russisch-serbischen Beziehungen, veranstaltet vom International and Security Affairs Centre (ISAC Fund) in Belgrad am 21.4.2009.

Graphik 1

Umfragen vom Oktober 2007 und April 2008: »Befürworten Sie einen EU-Beitritt Serbiens?« (in %)



Quelle: Agencija Politikum, Belgrad, April 2008, <[www.nspm.org.yu/in\\_istrazivanja.htm](http://www.nspm.org.yu/in_istrazivanja.htm)>.

Serbiens zu stehen, eine Abhängigkeit, die sich am markantesten im Einsatz des russischen Vetorechts im UN-Sicherheitsrat manifestiert.

### Euroatlantische Integration oder militärische Neutralität?

Alle Regierungen in Belgrad haben sich seit der demokratischen Wende im Jahre 2000 zu der euroatlantischen Integration als dem obersten außenpolitischen Ziel Serbiens bekannt. Dennoch hat sich, ebenso beständig, ein Konflikt zwischen diesem Vorsatz und dem Bedürfnis ergeben, sich der russischen Unterstützung für bestimmte politische Ziele (Kosovo, Bosnien-Herzegowina) zu versichern.

Serbien ist zwar am 14. Dezember 2006 Mitglied im NATO-Programm »Partnership for Peace« geworden, auch gibt es bilaterale militärische Kontakte mit den USA, aber bis jetzt ist diese Annäherung über bescheidene Ansätze nicht hinausgekommen. Anstatt diese Zusammenarbeit fortzuführen, hat das Parlament in Belgrad vielmehr am 28. Oktober 2007 eine »Deklaration über die militärische Neutralität« Serbiens angenommen. Auf Drängen des damaligen Ministerpräsidenten Koštunica wurde diese Deklaration im Verlauf der Auseinandersetzungen mit dem Westen über den Status Kosovos beschlossen. Ziel der Erklärung war es, sich aus Protest gegen die amerika-

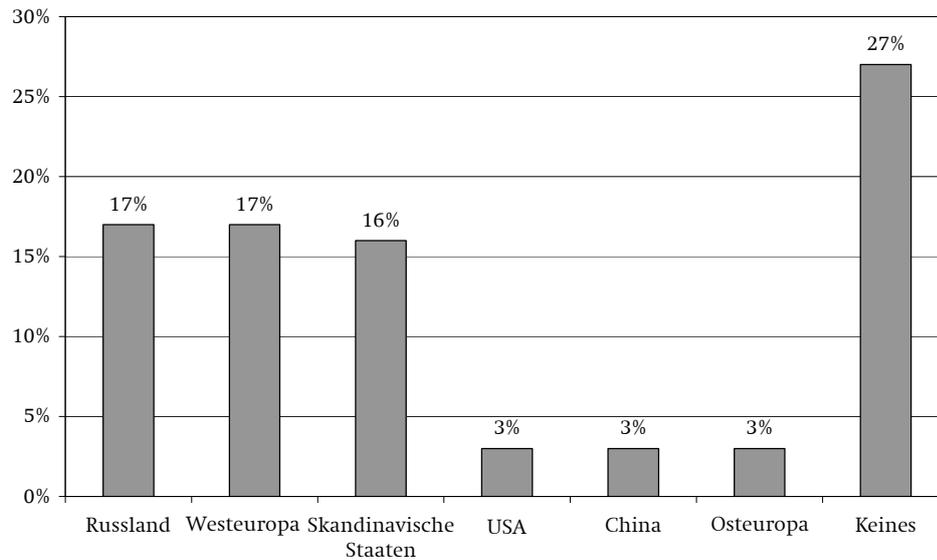
nische Unterstützung für die Sezession Kosovos von den USA und der NATO abzugrenzen und gleichzeitig Russland einen Schritt entgegenzukommen. Obwohl die Neutralitätsdeklaration in der später verabschiedeten Verteidigungsstrategie Serbiens keine Erwähnung mehr findet, ist sie nach wie vor ein für die Regierung politisch verpflichtendes Dokument.<sup>34</sup>

Koštunicas Abkehr von der EU und sein Bestreben, Serbien an Russland zu binden, entsprang dem Versuch, die drohende Niederlage Belgrads in der Kosovo-Frage abzuwenden. Obwohl der damalige Ministerpräsident stets versicherte, dass Serbien den EU-Beitritt anstrebe, stellte er zugleich eine unauflösbare Verbindung her zwischen der Achtung der territorialen Integrität Serbiens seitens der EU und weiteren Annäherungsschritten an die Union. Sollten die EU-Mitgliedstaaten die Lostrennung Kosovos unterstützen, könne Serbien nicht mehr am Beitritt zur Union festhalten. Koštunicas Argumentation wurde im Verlauf des Jahres 2007 umso kompromissloser, je eindeutiger die führenden westlichen Mächte auf die Unabhängigkeit Kosovos pochten. Parallel dazu erhöhte die russische Diplomatie ihre Aktivitäten sowohl in den UN als auch im Rahmen bilateraler

<sup>34</sup> Vgl. Republika Srbija, Ministarstvo odbrane [Verteidigungsministerium], *Strategija odbrane Republike Srbije* [Verteidigungsstrategie der Republik Serbien], 1.4.2009, <[www.mod.gov.rs/cir/dokumenta/strategije/strategije.php](http://www.mod.gov.rs/cir/dokumenta/strategije/strategije.php)>.

**Graphik 2**

**Umfrage vom Frühjahr 2008: »Welches Land sollte Vorbild für Serbiens Weiterentwicklung sein?«**



Quelle: Centar za slobodne izbore i demokratiju (Zentrum für freie Wahlen und Demokratie, CeSID), Belgrad, April 2008.

Kontakte mit dem Ziel, die von den USA gesteuerte Initiative für eine Anerkennung der Unabhängigkeit Kosovos zu blockieren. Profiteure dieser Kosovo-Politik des Westens und der sich abzeichnenden Annäherung Belgrads an Moskau waren die nationalkonservativen Kräfte in Serbien. Sie warben für eine außenpolitische Umorientierung ihres Landes zugunsten Russlands und gewannen in kurzer Zeit deutlichen Zuspruch. Die Zahl der Befürworter des EU-Beitritts nahm dagegen merklich ab (siehe Graphik 1, S. 15):

Wenngleich eine solide Mehrheit, über 63 Prozent, dem EU-Beitritt als Ziel treu blieb, ging der Anteil der Befürworter doch rapide zurück. Die Brüche und widersprüchlichen Tendenzen innerhalb der öffentlichen Meinung zeigten sich an anderer Stelle allerdings noch viel deutlicher. Zum Beispiel antworteten die meisten Personen auf die Frage, welchem Vorbild Serbien folgen sollte, mit Westeuropa und Skandinavien (insgesamt 33%, siehe Graphik 2). Etwa 17 Prozent der Befragten bezeichneten Russland als nachahmenswert. Allerdings lag die Gruppe der Unentschiedenen, die in keinem Land und keiner Ländergruppe ein Modell sehen, mit 27 Prozent an zweiter Stelle. Daraus lässt sich schließen, dass sich die politische Stimmung in dieser Frage durchaus ändern könnte – auch zugunsten Russlands, je nach der Entwicklung in Serbien und der Region.

Die letztgenannte Umfrage datiert vom Frühjahr 2008. Der damals schon von seinem Amt als Premier

zurückgetretene Koštunica und den nationalkonservativen Kräften war es bis zu diesem äußerst kritischen Zeitpunkt nicht gelungen, die Mehrheit der Bevölkerung von der Notwendigkeit einer außenpolitischen Wende zu überzeugen. Zunächst schienen Koštunicas Pläne jedoch durchaus Aussicht auf Erfolg zu haben. Meinungsumfragen vor den vorgezogenen Parlamentswahlen am 11. Mai 2008 kündigten eine Mehrheit für die Parteien des früheren Milošević-Regimes im Bündnis mit der von Koštunica geführten nationalkonservativen Demokratischen Partei Serbiens (DSS) an. Mit dem Sieg dieses Bündnisses wären die Weichen für eine Umorientierung Serbiens weg von der EU und zurück unter die Führung Russlands gestellt worden.

Es war vor allem die westliche Vorgehensweise in der Causa Kosovo, die die proeuropäischen Kräfte in dieser Phase in Bedrängnis gebracht hatte. Präsident Boris Tadić von der Demokratischen Partei (DS) und sein Wahlbündnis »Für ein europäisches Serbien« traten sowohl für den EU-Beitritt als auch den Erhalt Kosovos in der serbischen Verfassung ein. Wenige Tage nach dem hauchdünnen Sieg Tadićs gegen Tomislav Nikolić von der nationalpopulistischen Serbischen Radikalen Partei (SRS) im Kampf um das höchste Staatsamt am 3. Februar 2008 erkannten jedoch die wichtigsten EU-Länder Kosovo als selbständigen Staat an. Dadurch wurde die Position des serbischen Staatsoberchefs erheblich geschwächt. Als zudem Paris, London und Berlin zu erkennen gaben, dass für sie der EU-Bei-

### Fiat und die Verheißung westeuropäischer Investitionen

Dass die Parlamentswahlen in Serbien am 11. Mai 2008 so unerwartet günstig für die proeuropäischen Kräfte ausgingen, dafür ist neben der Unterzeichnung des SAA noch ein anderes zeitnahes Ereignis mitverantwortlich: die unmittelbar vor den Wahlen veröffentlichte Absichtserklärung des italienischen Automobilherstellers *Fiat*, mindestens 700 Millionen Euro in die ruinierte Fabrik *Zastava* in Zentralserbien zu investieren, um die dortige Produktion von Kleinautos wiederzubeleben. Die Kooperation zwischen *Zastava* und *Fiat* begann in den 1950er Jahren, brach aber unter dem Regime der UN-Sanktionen gegen die damalige Bundesrepublik Jugoslawien ab. Von *Fiat* entwickelte und in Serbien produzierte *Zastava*-Autos prägten jahrzehntelang das Straßenbild in Jugoslawien und anderen Ländern Südosteuropas. Sie waren rollende Symbole der Modernisierung und eines bescheidenen Wohlstands. *Fiat*s Rückkehr ist dementsprechend für die Bevölkerung ein bedeutungsschweres Zeichen der Normalisierung und eine Verheißung, dass die Zukunft nach zwei Jahrzehnten Verfall wieder besser wird. Angesichts der geringen eigenen Wirtschaftskraft und der hohen Arbeitslosigkeit, besonders unter Jugendlichen, sind ausländische Investitionen im Westbalkan unerlässlich, um das Wirtschaftswachstum anzuregen.

Nach längeren Verhandlungen unterzeichneten das Turiner Unternehmen und serbische Regierungs-

vertreter am 29. September 2008 einen Vertrag über ein Joint Venture.<sup>a</sup> Zwischenzeitlich sind Schatten auf dieses Projekt gefallen, da *Fiat*, wie alle anderen Autohersteller, von der Weltwirtschaftskrise stark getroffen worden ist. Zwar ist die Produktion bei *Zastava* wieder angelaufen, aber in beträchtlich geringerem Umfang als angekündigt. Ein Abrücken westlicher Investoren von diesem und anderen Projekten, die bereits in Rede stehen, würde die Glaubwürdigkeit der proeuropäischen Politik in Serbien erheblich beeinträchtigen und den Anhängern einer prorussischen Orientierung zusätzlichen Rückenwind verleihen. In Anspielung auf die unsicheren Aussichten für die Verwirklichung des Joint Ventures mit *Fiat* betonte Moskaus Botschafter Konuzin bei seinem Besuch in der Autostadt Kragujevac, dass Russland seine Versprechen, auch wenn es um wirtschaftliche Vorhaben gehe, immer einhalte.<sup>b</sup> Er erinnerte auch daran, dass Serbien das einzige Land außerhalb der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) ist, das ein umfangreiches Freihandelsabkommen mit Russland besitzt. Dieses würde jedoch, nach einem Beitritt Serbiens zur EU, automatisch außer Kraft treten.

**a** Katharina Kort, »Fiat übernimmt die Kontrolle von Zastava«, in: *Handelsblatt*, 30.9.2008, S. 12.

**b** »Konuzin: Rusija će realizovati dogovorene investicije« [Konuzin: Russland wird alle vereinbarten Investitionen tätigen], *Beta News Agency*, 16.4.2009.

tritt Serbiens nur bei einem erklärten Verzicht Belgrads auf Kosovo in Frage käme, geriet Tadić vor der Bevölkerung seines Landes in Erklärungsnot. Dennoch gelang es dem neugewählten Präsidenten nach den Parlamentswahlen am 11. Mai 2008, eine »proeuropäische« Regierungskoalition unter Führung seiner DS zusammenzustellen. Der wesentliche Faktor, der einen politischen Rückfall bei diesen Parlamentswahlen verhindert hat, war die Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) mit der EU am 28. April 2008 in Brüssel. Zu dem Entschluss, dieses Abkommen zu unterzeichnen, hatte sich die Europäische Union gegen den Widerstand einiger Mitgliedsländer durchgerungen, wohl mit der Intention, die EU-Perspektive Serbiens auf eine verbindliche Grundlage zu stellen. Jene EU-Staaten, die das Dokument nicht annehmen wollten, in vorderster Linie die Niederlande und Belgien, begründeten ihren Widerstand damit, dass das Haager Kriegsverbrecher-

tribunal für das ehemalige Jugoslawien noch nicht die »volle Zusammenarbeit« von Seiten Serbiens bestätigt habe. Die Gruppe setzte auch durch, dass das sogenannte Interimsabkommen, das wesentliche Vergünstigungen aus dem Stabilisierungs- und Assoziierungsvertrag bereits vor dessen Ratifizierung in allen nationalen Parlamenten der 27 in Kraft treten lässt, nach der Vertragsunterzeichnung umgehend suspendiert wurde. Es soll erst dann wirksam werden, wenn die »Haager Frage« geklärt ist. Nichtsdestoweniger schien die Unterzeichnung des Abkommens in den Augen der Bevölkerung Serbiens die Mitgliedschaft in der EU in erreichbare Nähe zu rücken.<sup>35</sup>

**35** Kandidatenländer sind die Türkei, Kroatien und die frühere jugoslawische Teilrepublik Makedonien; mit Albanien, Serbien, Montenegro und Bosnien-Herzegowina hat die EU Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen unterschrieben.

## Liberaler oder souveräner Demokratie?

Im Herbst 2008 war der Anteil der Befürworter des EU-Beitritts in Serbien wieder auf annähernd zwei Drittel aller Wahlberechtigten, die auch von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen wollten, gestiegen.<sup>36</sup> Zwar kann sich die neue Regierung nur mit Hilfe der ehemaligen Regimepartei, der Sozialistischen Partei Serbiens (SPS), an der Macht behaupten, aber nichtsdestotrotz gelang es ihr am 9. September 2008, die Ratifizierung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) mit der EU im Parlament durchzusetzen. Sogar die Bastion des serbischen nationalistischen Populismus und wichtigste oppositionelle Kraft, die Serbische Radikale Partei (SRS), blieb nicht unberührt von dieser Konkretisierung der serbischen EU-Beitrittsperspektive: Der stellvertretende Vorsitzende Tomislav Nikolić spaltete sich mit einer Gruppe von Abgeordneten der SRS von der Mehrheit ab und stimmte für die Ratifizierung des SAA-Abkommens. Damit hat sich die populistische Rechte in Serbien in zwei zutiefst verfeindete Lager geteilt, wodurch der politische Druck von dieser Seite auf die proeuropäische Regierung erheblich nachgelassen hat.

Wenige Tage vor den Wahlen in Serbien am 11. Mai 2008 charakterisierte EU-Erweiterungskommissar Olli Rehn den Urnengang als Entscheidung zwischen dem »European way of life« und dem (Putin'schen) »nationalistischen Autoritarismus«, der sich in verschiedenen Ausformungen in Südost- und Osteuropa zeige.<sup>37</sup> Die Anhänger des Putin'schen Konzepts der »souveränen Demokratie« sind, wie auch das Wahlergebnis zeigt, in Serbien nach wie vor in der Minderheit.<sup>38</sup> Unter diesem Leitbegriff ist im Kreml in den letzten Jahren ein ideologisches Gebilde entstanden, das sich ausdrücklich auf die eigenständigen Traditionen eines

jeden Landes und seine individuelle »Psychologie« beruft und vom Erweiterungskommissar Rehn als Gegenentwurf zum EU-Vorbild der »liberalen Demokratie« verstanden wird.<sup>39</sup>

Russland hat seine »tiefe politische Einsamkeit« (Thomas Gomart) bisher weder mit Hilfe Serbiens noch eines anderen Landes in Südosteuropa durchbrechen können. Bulgarien, Rumänien, Griechenland, Serbien, Makedonien, Montenegro und andere Staaten in der Region, die allein schon aufgrund der gemeinsamen kulturellen Traditionen und geschichtlicher Verbindungen zu einem guten Verhältnis zu Russland neigen, sind alle, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, in die euroatlantischen Strukturen integriert. Es hat sich auch zuletzt im Falle Serbiens bestätigt, dass, solange die EU-Beitrittsperspektive Glaubwürdigkeit besitzt, Russlands Attraktivität als politisches und ideologisches Gegenmodell nur eingeschränkt wirkt. Zwar hat die westliche Kosovo-Politik das Tor für eine Rückkehr des russischen politischen Einflusses in Serbien vorübergehend weit aufgemacht, doch die Anziehungskraft der EU ist dadurch nicht ganz ausgeschaltet worden. Dies bedeutet aber auch, dass abermals weitere Freiräume für russische Einflüsse im Westlichen Balkan entstehen könnten, wenn sich der »EU-Magnetismus«, zum Beispiel durch einen Stillstand in der Erweiterungspolitik oder die neuerliche Verschärfung der ethnopolitischen Konflikte in der Region, wieder einmal abschwächen sollte.

So sank im Frühjahr 2009 erneut die Zustimmung der serbischen Bevölkerung zum EU-Beitritt. Grund dafür war nach Deutung der Meinungsforscher die Enttäuschung angesichts des langsamen Tempos der Annäherung an die Union. Ein Großteil der Befragten (über 60%) war zudem der Überzeugung, dass man in Brüssel andauernd neue und schärfere Bedingungen für die Aufnahme schaffe.<sup>40</sup> Zugleich bestätigte sich, dass der NATO-Beitritt nach wie vor von weiten Teilen der Bevölkerung entschieden abgelehnt wird. Ebenso vermindert sich die Zustimmung zur Mitgliedschaft in der EU beträchtlich, wenn sie an die in der NATO gekoppelt wird (siehe Graphik 3).

36 »Strategic: Ulazak Srbije u EU podržava 74 odsto gradjana« [Strategisch: Den EU-Beitritt Serbiens unterstützen 74 Prozent der Bürger], *Beta News Agency*, 9.10.2008.

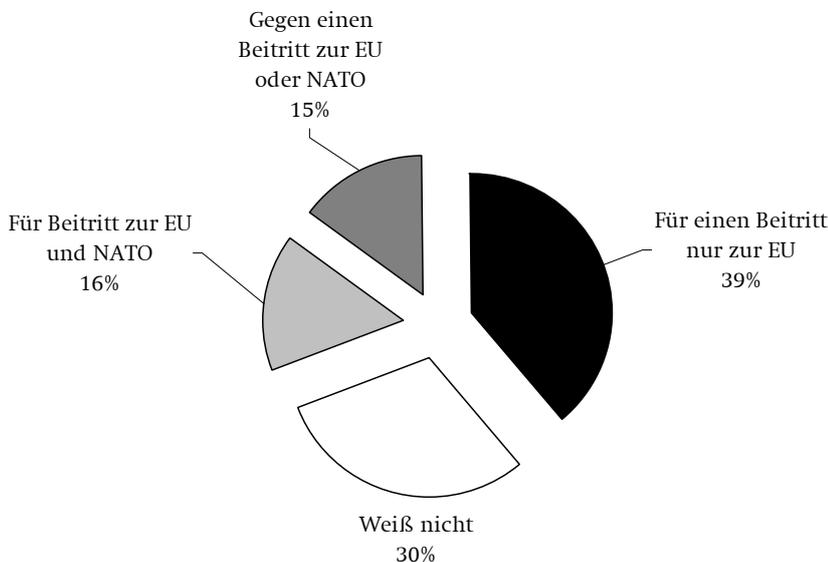
37 Der EU-Erweiterungskommissar charakterisierte das derzeitige politische System Russlands folgendermaßen: »[...] fundamentally it is a system in which elites can monopolise resources by using state powers which are unchecked by the constitutional mechanisms in liberal democracies«, Olli Rehn, *Europe's Smart Power in Its Region and the World*. Speech at the European Studies Centre, St Antony's College, University of Oxford, 1.5.2008, S. 5.

38 Zur begeisterten Rezeption dieses Konzepts in national-konservativen Kreisen Serbiens vgl. Slobodan Antonić, »Putinizam: ideja patriotske elite« [»Putinismus«: Die Idee der patriotischen Elite], in: *Nova srpska politička misao*, 5.2.2009, <www.nsmpr.rs>.

39 Zum Konzept der »souveränen Demokratie« vgl. die Ausführungen des langjährigen stellvertretenden Chefs der Präsidentschaft in Moskau, Vladimir Surkov, »Rossija dolžna umet' konkurirovat'« [Russland muss in Konkurrenz treten können], in: *Izvestija*, 22.7.2008, <www.izvestia.ru/politic/article3118667/index.html>.

40 Ergebnisse einer Meinungsumfrage von Strategic Marketing im Auftrag der serbischen Regierung im Dezember 2008, <www.seio.sr.gov.yu/code/navigate.asp?Id=90> (engl.).

**Graphik 3**  
**Umfrage vom Mai 2009: Einstellung der Bevölkerung Serbiens**  
**zur Mitgliedschaft in der EU und der NATO (in %)**



Quelle: Centar za slobodne izbore i demokratiju (Zentrum für freie Wahlen und Demokratie, CeSID), Belgrad.

Mit anderen Worten, allein weil Brüssel im Umfeld der serbischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Jahre 2008 den Weg des Landes in die EU etwas mehr geebnet hat, sind die Möglichkeiten Russlands, seinen Einfluss in Belgrad wieder auszubauen, nicht für alle Zeiten abgeschnitten worden. Es hat sich aber bestätigt, dass mit jedem konkreten Fortschritt im Prozess der Annäherung Serbiens an die Europäische Union auch die Zustimmung zum EU-Beitritt steigt. Umgekehrt sinkt die Popularität der Gemeinschaft, wenn in der Bevölkerung der Eindruck entsteht, dass diese auf Distanz zu Serbien geht. Sollte es zu einem Verlust der EU-Beitrittsperspektive oder/und neuen krisenhaften Verwicklungen in der Region kommen, könnte in Belgrad die »Moskauer Option« gezogen werden. Der serbische Verteidigungsminister Dragan Šutanovac hat diesen Sachverhalt unverhohlen angesprochen: »Wenn die EU uns nicht ihre Tore öffnet [...], werden wir andere Lösungen mit Russland finden.«<sup>41</sup> Ein nicht geringer Teil der serbischen Gesellschaft wäre dieser Entwicklung ohnehin nicht abgeneigt.

<sup>41</sup> Interview mit Minister Šutanovac, »Après la force, la Serbie privilégie la diplomatie«, in: *Le Figaro*, 8.10.2008.

## Die Verzahnung der russischen Energiepolitik mit politischen Zielen Moskaus im Westbalkan

Russlands gegenwärtige Möglichkeiten der *politischen* Einflussnahme im Westbalkan können als umgekehrt proportional zum Fortschritt der Konflikttransformation in der Region und deren Einbettung in die europäische und euroatlantische Integration beschrieben werden. Unabhängig von diesem Zusammenhang steigt die *ökonomische* Bedeutung Russlands für die Region. Daraus ergeben sich für Moskau neue Spielräume, um seine politischen Interessen in Südosteuropa zu vertreten und durchzusetzen. Schon jetzt zeigt sich, dass die maßgebliche Rolle Russlands bei der Sicherung ihrer Energieversorgung den meisten südosteuropäischen Staaten keine andere Wahl lässt, als eine politische Verständigung mit Moskau zu suchen, auch wenn dies in Washington und Brüssel nicht immer begrüßt wird. Das beste Beispiel dafür ist die Beteiligung fast aller Staaten Südosteuropas an der Errichtung der russisch-italienischen Erdgasleitung South Stream trotz erheblicher Vorbehalte im Westen.

Schon 2003 wurden in Serbien die ersten Tankstellen des russischen Erdölgiganten *Lukoil* eröffnet, ein Ereignis, das die westliche Öffentlichkeit damals wenig wahrgenommen hat, in dem aber rückblickend der Startschuss für eine wirtschaftliche Offensive Russlands im gesamten Südosteuropa gesehen werden kann. Vier Jahre später hatte *Lukoil* schon 1,5 Milliarden US-Dollar in der Region investiert. Die jährlichen Erdgaslieferungen erreichten 73 Milliarden Kubikmeter, annähernd die Hälfte der Menge, die Russland an die EU lieferte. Es sind Zahlen, die der damalige russische Staatspräsident Putin in seiner Rede beim südosteuropäischen Energiegipfel am 24. Juni 2007 in Zagreb genannt hat.<sup>42</sup> Putin verwies bei dieser Gelegenheit darauf, dass die russische Energiestrategie durchaus die wachsende Einbeziehung der Staaten der Region in europäische Integrationsprozesse berücksichtige und Russland bereit sei, die Zusammenarbeit mit der EU in diesem Bereich zu intensivieren. Am Vorabend des Energiegipfels hatten *Gazprom* und die italienische ENI ein Memorandum unterschrieben, das den Bau einer gewaltigen Erdgasleitung, der so-

genannten South Stream, von Südrussland durch das Schwarze Meer und über Südosteuropa nach Italien vorsieht. Die Verwirklichung dieses Projekts ist seitdem das wichtigste politische Anliegen Russlands in Südosteuropa.

Mit dem finanziellen Erstarken Russlands während der Zeit der hohen Rohstoffpreise ist Moskau nicht nur im Energiesektor zum gefragten wirtschaftlichen Partner in Südosteuropa geworden; auch im Maschinen- und Kraftfahrzeugbau, in der Buntmetallerzeugung, im Fremdenverkehr, Bankwesen und in anderen Bereichen sind inzwischen zahlreiche russische Unternehmen in der Region tätig. Trotz der derzeitigen Weltwirtschaftskrise, die Russland und die südosteuropäischen Staaten schwer getroffen hat, verfügt Moskau durch seine starke Stellung im Energiesektor nach wie vor über eine vorteilhafte Ausgangsposition, um sich langfristig als Wirtschaftspartner unersetzlich und somit auch als politische Größe in Südosteuropa unumgänglich zu machen.

Wie Graphik 4 (S. 22) zeigt, sind die meisten Staaten Südosteuropas in einem beträchtlichen Ausmaß auf die Erdgaslieferungen aus Russland angewiesen – die Republik Makedonien sogar zu hundert Prozent. Zum Jahresanfang 2009, als wegen des ukrainisch-russischen Gasstreits die Zufuhr von Erdgas ausblieb, waren einige der Länder der Region weder in der Lage, ihre alltäglichen wirtschaftlichen Aktivitäten aufrechtzuerhalten noch die Beheizung der Wohnungen ihrer Bürger sicherzustellen. Auf dem Höhepunkt der Krise im Januar 2009 lieferten Ungarn und Deutschland, einer Bitte des serbischen Präsidenten Boris Tadić nachkommend, Erdgas als Nothilfe. Serbien gab einen Teil dieses Gases an Bosnien-Herzegowina ab. Zwar förderte diese Aktion das Ansehen Ungarns und Deutschlands im Westlichen Balkan und trug, zumindest vorübergehend, zu einer besseren Verständigung zwischen Belgrad und Sarajewo bei, aber die Rettung aus dem Ausland in letzter Sekunde führte auch aller Welt vor Augen, wie schlecht es um die Energiesicherheit der Region bestellt ist.

Genauso wie der Rest Europas werden die südosteuropäischen Staaten in naher Zukunft noch mehr Erdöl und Erdgas einführen müssen. Zurzeit deckt die

<sup>42</sup> President of Russia, *Speech at the Balkan Energy Cooperation Summit*, Zagreb, 24.6.2007, <[www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2007/06/24/1214\\_type82912type82914\\_135740.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2007/06/24/1214_type82912type82914_135740.shtml)>.

### Montenegros Wirtschaft fest in russischer Hand

Für den kleinsten Staat in der Region, Montenegro, hat die wirtschaftliche Abhängigkeit von russischen Partnern indes bereits eine kritische Masse erreicht. Insgesamt haben russische Unternehmer in diesem Land, das etwa 650 000 Einwohner zählt, bisher um die 2 Milliarden US-Dollar investiert.<sup>a</sup> Annähernd 30 000 russische Staatsbürger haben in dem kleinen Adrialand Grundstücke und Wohnungen gekauft.<sup>b</sup> Die Hälfte der Exporteinnahmen des Landes hat bis zum Ausbruch der Weltwirtschaftskrise das Aluminiumwerk KAP in Podgorica erwirtschaftet.<sup>c</sup> Dieser Betrieb, der im Frühjahr 2009 vor der Abwicklung stand, ist größtenteils im Besitz von *RusAl*, des weltweit größten Aluminiumherstellers, der mehrheitlich dem russischen Oligarchen Oleg Deripaska gehört. Die gesamte Volkswirtschaft des kleinen Landes droht von der offenbar unvermeidlichen Schließung dieser Fabrik in Mitleidenschaft gezogen zu werden.

Andere Staaten der Region haben zwar nicht derart enge Bindungen mit russischen Partnern geknüpft. Allerdings sind russische Firmen in der Erdöl- und Erdgaswirtschaft fast überall stark vertreten, mancherorts sogar tonangebend: So besitzt *Zarubežneft* die wichtigsten Betriebe der petrochemischen Industrie in der Republika Srpska, dem serbisch dominierten Teil Bosnien-Herzegowinas.<sup>d</sup> Während der große russische Erdöl-

konzern *Lukoil* bei Rohöl- und Treibstofflieferungen in den Westlichen Balkan führend ist, beherrscht *Gazprom* den Markt bei Erdgasexporten.<sup>e</sup>

**a** Auffällig ist, dass der Umfang der finanziellen Abflüsse aus Montenegro ähnlich hoch ist wie der der Investitionen. Eine mögliche Erklärung dafür wäre, dass russische und andere ausländische Investoren, die oft auf den Karibischen Inseln und in anderen Zentren des Off-shore Tradings residieren, Montenegro nur als Zwischenglied in ihren Geschäften benutzen.

**b** Vgl. Gennadij Sysoev, »Černogorija priobretat metalličeskij ottenok. Filipp Vujanovič i Dmitrij Medvedev zajmutsja problemami Olega Deripaski« [Montenegro bekommt metallischen Glanz: Vujanovič und Medvedev werden sich um die Probleme von Oleg Deripaska kümmern], in: *Kommersant*, 26.2.2009.

**c** Vgl. *The Russian Economic Penetration in Montenegro*, European Parliament Briefing Paper, Brüssel, Dezember 2007.

**d** Vgl. Anatoly Pomorcev, »Russia Serbia Energy Deal: Two Sides of a Coin«, in: *Monitoring Russia Serbia Relations. First Report*, Belgrad: International and Security Affairs Centre, Januar 2009, S. 30, <[www.isac-fund.org/download/First\\_report\\_of\\_the\\_Monitoring\\_Russia\\_Serbia\\_Relations\\_project.pdf](http://www.isac-fund.org/download/First_report_of_the_Monitoring_Russia_Serbia_Relations_project.pdf)>.

**e** Auf *Gazprom* entfallen 85% der russischen Erdgasförderung. Der russische Staat hält einen Anteil von knapp über 50% an *Gazprom*, der Rest gehört in- und ausländischen Investoren, vgl. Roland Götz, »Europas Gasimporte durch Pipelines: Projekte und Sicherheitsaspekte«, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 58 (2008) 8, S. 9.

EU etwa ein Drittel ihres Erdöl- und die Hälfte ihres Gasbedarfs aus Russland (die anderen zwei Lieferländer sind Norwegen und Algerien).<sup>43</sup> Für die meisten Staaten Südosteuropas steht fest, dass sie ihre Energieversorgung nur im Einvernehmen mit Moskau sicherstellen können. Deswegen sind die Westbalkanstaaten wie alle anderen Käufer auf den internationalen Energiemärkten bemüht, langfristige, stabile Verträge mit russischen Energielieferanten auszuhandeln.

Russland ist seinerseits daran gelegen, seine Energieausfuhren noch zu steigern, um Mittel zu akkumulieren, die es für die Anschaffung westlicher Technologie benötigt.<sup>44</sup> Für Südosteuropa bedeutet das zweierlei:

<sup>43</sup> Vgl. Franz-Lothar Altmann, »Die Energieversorgung als Zukunftsfrage (Südost-)Europas«, in: *Südosteuropa-Mitteilungen*, 48 (2008) 3, S. 7.

<sup>44</sup> Vgl. Vladimir Milov, *Russia and the West. The Energy Factor*, Washington: Center for Strategic and International Studies, Juli 2008.

Zum einen wird die Region in Zukunft als Transitkorridor für die Belieferung anderer Teile des Kontinents mit Energie aus Russland wichtiger;<sup>45</sup> zum anderen werden die Länder Südosteuropas auf die Interessen Moskaus stärker eingehen müssen, um bei der Festlegung der Energiekorridore berücksichtigt zu werden und ihren eigenen Bedarf decken zu können.

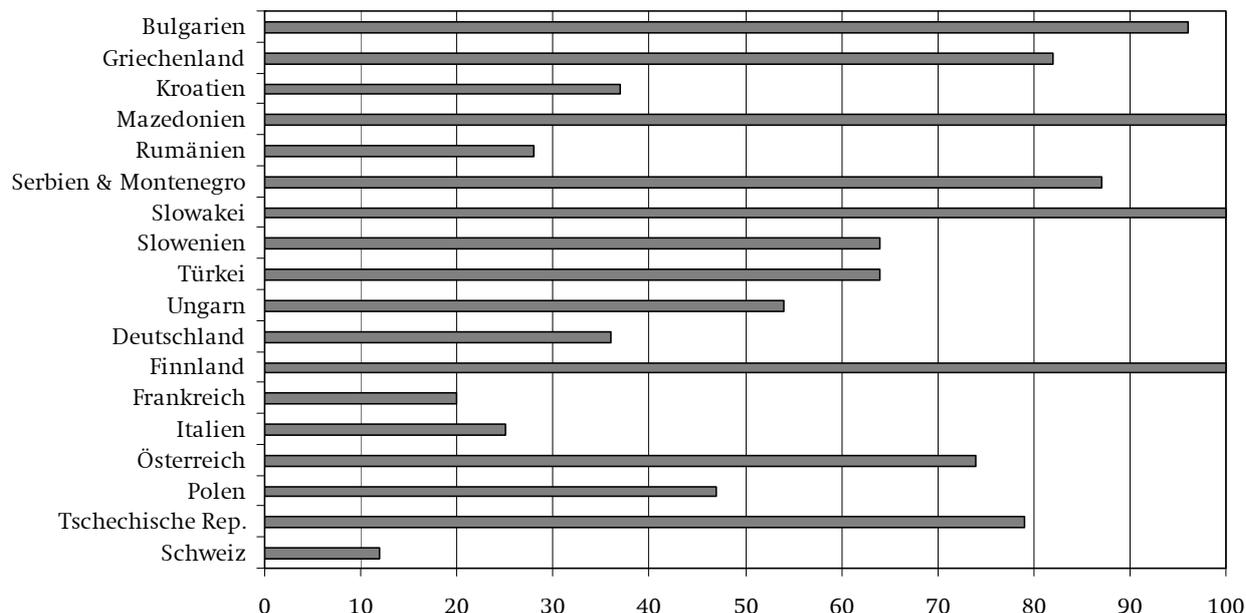
### Wiederentdeckte alte Bindungen

*Gazprom* und ENI haben im Juni 2007 angekündigt, bis zum Jahre 2013 ein Erdgastransportsystem aufzubauen, das mit zwei Hauptsträngen über Südosteuropa verlaufen und den Norden und den Süden Italiens

<sup>45</sup> Vgl. Ioannis N. Grigoriadis, *Natural Gas Corridors in South-eastern Europe and European Energy Security*, Athen, Juli 2008 (Eliamep Thesis 2/2008), <[http://central.radiopod.gr/en/wp-content/uploads/2008/09/eliamep\\_thesis\\_no\\_2.pdf](http://central.radiopod.gr/en/wp-content/uploads/2008/09/eliamep_thesis_no_2.pdf)>.

Graphik 4

Anteil von Gazprom an europäischen Gasmärkten in 2006 (in %)



Da für Erdgaslieferungen in der Regel langfristige Verträge geschlossen werden, bleibt der Anteil der einzelnen Zulieferer an den Märkten normalerweise über lange Zeitabschnitte konstant.

Quelle: Energy Information Administration (EIA), *Country Analysis Brief: Russia*, Mai 2008, <[www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Russia/Full.html](http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Russia/Full.html)>.

erreichen soll.<sup>46</sup> Allerdings verzögerte sich schon die Planung des auf den Namen »South Stream« getauften Vorhabens, so dass die Führung von *Gazprom* mittlerweile von einer Fertigstellung erst im Jahr 2015 ausgeht.<sup>47</sup> South Stream sollte ursprünglich 30 Milliarden Kubikmeter Erdgas pro Jahr aus Russland und Zentralasien nach Südosteuropa bringen. Anfang 2009 wurde der vorgesehene Durchsatz auf 47 Milliarden Kubikmeter erhöht. Geplant ist, dass die Leitung bei Dzubgi in der südrussischen Region Krasnodar beginnt, 900 Kilometer auf dem Boden des Schwarzen Meers in Tiefen bis zu 2000 Metern verläuft und bei Warna Bulgarien erreicht. Ein nördlicher Strang soll über Bulgarien, Serbien, Ungarn und Slowenien oder Österreich bis nach Norditalien gebaut werden und somit auch das westliche Zentraleuropa mit Gas versorgen. Der südliche Strang soll über Bulgarien und Griechenland führen, das Ionische Meer durch-

queren und in der süditalienischen Region Apulien wieder auf Land treffen. An diesen Arm könnten auch Kroatien, die Republik Makedonien und Albanien angeschlossen werden (siehe Karte, S. 23).

Die meisten Staaten Südosteuropas, egal ob bereits EU-Partner oder Bewerber um die Mitgliedschaft, haben umfassende politische Vorkehrungen getroffen, um an den Vorteilen von South Stream teilhaben zu können. Bulgarien, wo wohl ohnehin die wenigsten Vorbehalte gegenüber Russland anzutreffen sind, empfing Vladimir Putin auf einer seiner letzten Auslandsreisen als Präsident am 18. Januar 2008 betont freundlich. Wenige Wochen vor dem 130. Jahrestag der Befreiung des Landes von osmanischer Herrschaft durch Russland war die Visite des russischen Staatschefs eine gute Gelegenheit, die traditionelle Verbundenheit der beiden Nationen hervorzuheben.<sup>48</sup> Hauptereignis des Besuchs war die Unterzeichnung eines umfassenden Wirtschaftsvertrags, in dem das

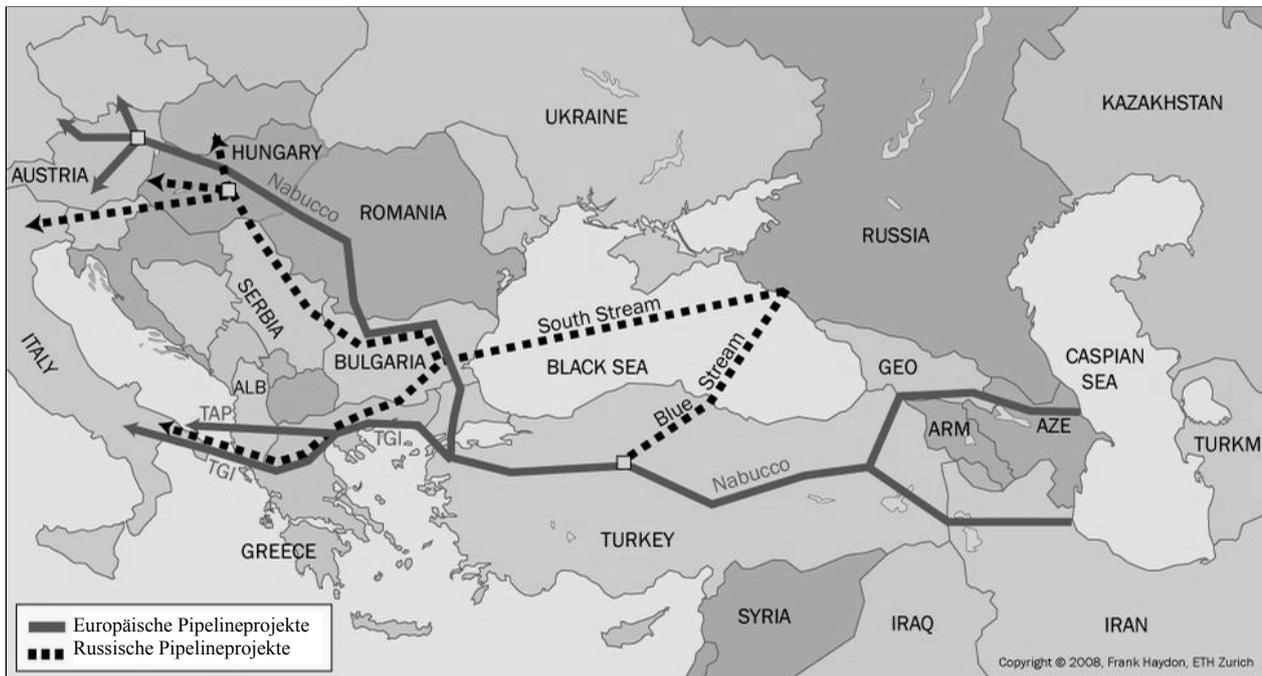
<sup>46</sup> Vgl. Mark A. Smith, *Russian Energy Interests in the Balkans*, Shrivenham: Defence Academy of the United Kingdom, März 2008, S. 2.

<sup>47</sup> Vgl. »Gazprom Estimates South Stream to Cost 24 Billion €«, *RusEnergy* (online), 9.2.2009, <[www.rusenergy.com/](http://www.rusenergy.com/)>.

<sup>48</sup> Vgl. Yevgeni Sadikov, »Bulgaria's Relations with Russia«, in: *International Affairs* (Moskau), 54 (Oktober 2008) 5, S. 92–101.

## Karte

## Aktuelle Pipelineprojekte in Südosteuropa



Quelle: Daniel Möckli (Hg.), *Energiesicherheit in Europa. Stand und Perspektiven*, Zürich: Center for Security Studies, ETH Zürich, Juni 2008 (CSS Analysen zur Sicherheitspolitik 36).

South-Stream-Projekt den zentralen Platz einnimmt.<sup>49</sup> Während des Treffens wurde auch der Bau eines zweiten Atomkraftwerks in Bulgarien durch die russische Firma *Atomstrojexport* vereinbart. Ferner verständigten sich beide Seiten darüber, das Abkommen über die lizenzierte Herstellung russischer Kleinwaffen und Maschinengewehre in Bulgarien zu verlängern.

Am 29. April 2008 empfing Putin den griechischen Ministerpräsidenten Konstantin Karamanlis im Kreml, um die Beteiligung Athens am Projekt South Stream zu besiegeln. Putin hatte sich seit 2003 schon bei fünf Anlässen mit Karamanlis getroffen. Im Dezember 2007 hatten die beiden Staatsmänner den Verkauf von 420 russischen gepanzerten Truppentransportern des Typs BMP-3M an das NATO-Mitglied Griechenland vereinbart.<sup>50</sup> Putin hatte bei dieser Gelegenheit versichert, dass es von Seiten Moskaus keine Einschrän-

kungen in Sachen Rüstungslieferungen an Griechenland gebe. Griechische Analytiker führen die Bereitschaft der Regierung in Athen, diesen Handel einzugehen, vor allem auf den besonders günstigen Preis der russischen Transporter zurück. Allerdings räumen sie auch ein, dass für das Zustandekommen dieses Geschäfts die traditionelle Verbundenheit zwischen Griechenland und Russland als Staaten mit starken historischen, kulturellen und religiösen Bindungen günstig gewesen ist.<sup>51</sup>

Als zu Beginn des Jahres 2008 feststand, dass auch Serbien am Bau von South Stream beteiligt werden soll, leitete die Staatsspitze in Kroatien einen Strategiewechsel in der Energiepolitik ein, der auf eine Wiedernäherung an Russland hinausläuft. Präsident Stjepan Mesić zeigte sich besorgt darüber, dass Kroatien beim Ausbau von Energiekorridoren in der Region »umgangen« wird, und brachte das kroatisch-russische Erdölpipelineprojekt »Družba Adrija« wieder in die Diskussion. Dieses Konzept sieht den Bau eines Abzweigs der Družba-Leitung nach Kroatien und zu den

<sup>49</sup> Vgl. Judit Roset Farré/Ognian Hishow, *Wirtschaftsinteressen und mehr: Bulgarien als engster Freund Moskaus in der EU. Wo steht das pro-russische Neumitglied im europäisch-russischen Dialog?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2008 (Diskussionspapier der FG 1, 1/2008).

<sup>50</sup> Vgl. Smith, *Russian Energy Interests in the Balkans* [wie Fn. 46], S. 4.

<sup>51</sup> Einschätzung griechischer Experten für Sicherheitspolitik, Gespräch mit dem Autor, Thessaloniki, Juni 2008.

Adriahäfen des Landes vor.<sup>52</sup> Um den wirtschaftlichen Beziehungen zu Russland einen neuen Impuls zu verleihen, regte Zagreb darüber hinaus an, das bilaterale Komitee für wirtschaftliche und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit, das fünf Jahre nicht mehr getagt hatte, zu reaktivieren. Die Wiederbelebung dieses Forums brachte Kroatien in der Tat eine Reihe von positiven Ergebnissen. So sicherte *Gazprom* in einem neuen Vertrag eine Steigerung seiner Erdgaslieferung an Kroatien von 1,15 auf 2,6 Milliarden Kubikmeter ab dem Jahr 2010 zu.<sup>53</sup> Zudem stellte der russische Konzern in Aussicht, die South-Stream-Pipeline auch über das Territorium Kroatiens zu verlegen. Die Regierung in Zagreb präsidierte diese Abmachungen als Beweis dafür, wie richtig die »Neudefinition der staatlichen Energiestrategie« gewesen sei, da nun neue Lieferwege etabliert und somit die Energiesicherheit des Landes gefestigt würden.<sup>54</sup> Im März 2009 unterschrieb die kroatische Regierung einen Vertrag mit Budapest. Beide Seiten wollen gemeinsam fast 400 Millionen Euro investieren, um das kroatische mit dem ungarischen Leitungsnetz zu verbinden und auf diese Weise die Zufuhr von russischem Erdgas nach Kroatien zu ermöglichen.

Kroatiens Strategiewechsel und die anderen Beispiele belegen, dass das Streben südosteuropäischer Staaten nach langfristiger Energiesicherheit politische Anpassungen in ihrem Verhältnis zu Russland und auch untereinander nach sich zieht. Seit dem Ende des Kalten Krieges und der Anknüpfung neuer sicherheitspolitischer Bündnisse mit dem Westen hatten die meisten Staaten in der Region ihre Außenpolitik beständig an den Wünschen der USA und der EU ausgerichtet. Im Fall von South Stream aber setzten sich diese Länder über die Vorbehalte aus Washington und Brüssel hinweg.<sup>55</sup> Im Westen wurde das Pipeline-

projekt, wie überhaupt die Bemühungen *Gazproms*, seine Position auf den europäischen Märkten zu festigen, anfangs durchweg als direkte Konkurrenz zu der von der EU geförderten und von den USA politisch unterstützen Nabucco-Gaspipeline gesehen.<sup>56</sup> Nabucco soll Erdgas aus Aserbaidschan, Turkmenistan, Kasachstan und möglicherweise Iran über die Türkei, Bulgarien und Rumänien nach Österreich bringen. Das Vorhaben stockt jedoch, weil sich die beteiligten Länder inzwischen mit wachsender Skepsis die Frage stellen, woher das Gas für die Pipeline tatsächlich kommen und wie ihr Bau finanziert werden soll.<sup>57</sup> Im Kontrast zu diesem von Hindernissen und Bedenken begleiteten Projekt hat Russland im Dezember 2007 Abkommen mit Kasachstan und Turkmenistan über den Bau der Prikaspijski-Pipeline unterschrieben, die zentralasiatisches Erdgas nach Russland transportieren wird. Moskau hat kaukasischen und zentralasiatischen Produzenten im Juli 2008 angeboten, ihr Erdgas in Zukunft zu europäischen Marktpreisen zu kaufen. *Gazprom* verhandelt auch mit dem Iran und Libyen über gemeinsame Erdgaslieferungen auf den westeuropäischen Markt.<sup>58</sup>

### Gazprom in Serbien: ein politischer Handel

Die politische Dimension des South-Stream-Projekts zeigte sich nirgendwo sonst so klar wie in der Erklärung Moskaus von Anfang 2008, man beabsichtige, einen Zweig der Pipeline über Serbien laufen zu lassen. Serbien gehört zu den südosteuropäischen Staaten, die ohne Alternativen zu russischen Energielieferungen dastehen. Sollte South Stream verwirklicht werden, würde das Land in Zukunft nicht nur als Abnehmer, sondern auch als Transitgebiet für kaukasisches, zentralasiatisches und russisches Erdöl und Erdgas in die EU fungieren. Damit würde sich nicht nur die Energiesicherheit des Landes erhöhen, sondern Belgrad dürfte sich dann auch über ein stetes Einkommen aus Transitgebühren freuen.

Das Parlament Serbiens hat das sogenannte Energieabkommen mit Russland am 9. September 2008 rati-

52 Vgl. »Mesić: Sada je na redu projekt Družba Adrija« [Mesić: Jetzt ist das Projekt Družba Adria an der Reihe], in: *Jutarnji List* (Zagreb), 5.9.2008.

53 Vgl. Željko Bukša, »Ponovo se otvara projekt Družba Adria« [Das Projekt Družba Adria steht wieder auf der Tagesordnung], in: *Vjesnik* (Zagreb), 18.2.2009.

54 Vgl. »Damir Polančec: Vrijeme je za nuklearku« [Damir Polančec: Es ist Zeit für ein AKW], in: *Večernji List* (Zagreb), 23.2.2009.

55 Aleksandr Medvedev, der stellvertretende Vorsitzende von *Gazprom*, sieht in den Bemühungen Washingtons, die EU-Staaten von einer Zusammenarbeit mit dem russischen Konzern abzuhalten, den Versuch, die Europäische Union zu spalten und zu schwächen, vgl. Aleksandr Medvedev, »How the U.S. State Department Is Trying to ›Contain‹ Gazprom«, in: *International Affairs* (Minneapolis/Minn.), 54 (Oktober 2008) 5, S. 90.

56 Vgl. Toby Vogel, »Extending Russian Energy Influence to Southern Europe«, *EuropeanVoice.com* (online), 29.1.2009, <[www.europeanvoice.com/folder/energyquarterlypipelinesandsecurityofsupply/100.aspx?artid=63781](http://www.europeanvoice.com/folder/energyquarterlypipelinesandsecurityofsupply/100.aspx?artid=63781)>.

57 Vgl. Gerd Höhler, »Russland schnappt der EU das Gas weg – und gefährdet Nabucco«, in: *Handelsblatt*, 3.7.2008, S. 5.

58 Vgl. Sergej Blagov, »Russia Strengthens Clout with Energy«, *ISN Security Watch*, 23.7.2008, <[www.isn.ch](http://www.isn.ch)>.

fiziert – in derselben Sitzung, in der auch das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) mit der Europäischen Union bestätigt wurde. Das Energieabkommen soll dreißig Jahre gültig sein und automatisch verlängert werden. Das Belgrader Parlament setzte damit den Vertrag in Kraft, den der frühere russische Präsident Putin und sein serbischer Amtskollege Boris Tadić sowie der damalige Premier Vojislav Koštunica am 25. Januar 2008 im Kreml unterzeichnet hatten.<sup>59</sup> Da *Gazprom* darin die Zusicherung erhält, 51 Prozent der serbischen staatlichen Erdölholding NIS zu ausgesprochen günstigen Konditionen erwerben zu können, aber gleichzeitig zunächst nur eine rechtlich unverbindliche Absichtserklärung über den Bau von South Stream und eines unterirdischen Erdgaslagers in Serbien abgeben musste, wurde dieses Abkommen allseits als politischer Deal bewertet. *Gazprom* bekam den Zuschlag für NIS, ohne dass der Verkauf des Unternehmens, wie bei Geschäften dieser Größenordnung üblich, öffentlich ausgeschrieben und in einem transparenten Verfahren durchgeführt worden wäre. Mit Unbehagen wurde in der Öffentlichkeit Serbiens zur Kenntnis genommen, dass nach dem Verkauf von NIS an *Gazprom* annähernd ein Viertel des serbischen Staatshaushalts in Zukunft indirekt von dem russischen Energieriesen kontrolliert werden wird. Dieser Anteil der staatlichen Einnahmen stammt von Steuern, die beim Verkauf von Benzin und anderen Produkten von NIS anfallen.<sup>60</sup>

Im Februar 2009 übernahm *Gazpromneft*, eine Tochterfirma des Moskauer Gasmonopolisten, 51 Prozent der Anteile von NIS.<sup>61</sup> Dafür bezahlte der russische Konzern, wie ursprünglich vereinbart, 400 Millionen Euro und verpflichtete sich, weitere 547 Millionen Euro bis zum Jahr 2012 in die Wiederherstellung der maroden Infrastruktur der NIS zu investieren.<sup>62</sup>

<sup>59</sup> Vgl. President of Russia, *Press Statements Following Russian-Serbian Talks with the Participation of First Deputy Prime Minister Dmitrii Medvedev, Serbian President Boris Tadic and Serbian Prime Minister Vojislav Kostunica*, Moskau, 25.1.2008, <[www.kremlin.ru/eng/speeches/2008/01/25/1330\\_type82914type82915\\_158129.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2008/01/25/1330_type82914type82915_158129.shtml)>.

<sup>60</sup> Vgl. »Serbia in a Tight Spot after Signing Energy Agreement with Russia«, in: *Beta Monitor – Southeast Europe Economic Review* (Belgrad), (15.9.2008) 354, S. 1.

<sup>61</sup> Vgl. »Serbia Gets EUR 400 m for Serbian Oil Industry«, in: *Beta Monitor – Southeast Europe Economic Review* (Belgrad), (9.2.2009) 301, S. 11.

<sup>62</sup> Vgl. *Sporazum između Vlade Republike Srbije i Vlade Ruske Federacije o saradnji u bolasti naftne i gasne privrede* [Vertrag zwischen der Regierung der Republik Serbien und der Regierung der Russischen Föderation über die Zusammenarbeit

für *Gazprom* war es ein gutes Geschäft: Schon im Februar 2009 gab das Moskauer Unternehmen bekannt, dass es in Belgrad eine Bank gründen wird, um die Finanzierung der erforderlichen Investitionen in die Erdölindustrie Serbiens in eigener Regie durchführen zu können und für sich und andere russische Unternehmen neue Geschäftsfelder in der Region zu erschließen.

Serbiens Regierung hat sich mit der bevorzugten Behandlung und dem »Preisrabatt« offensichtlich bei Moskau für die Unterstützung in der Causa Kosovo bedankt. Umgekehrt deutete Dmitrii Medwedew, damals noch Anwärter auf das höchste Amt im russischen Staat, den Vertrag als »im Wesen ein Element der moralischen und wirtschaftlichen Unterstützung« für Serbien, das mit Schwierigkeiten konfrontiert sei aufgrund der westlichen Bestrebungen, Kosovo den Weg in die Unabhängigkeit zu ebnen.<sup>63</sup> Kaum je ist die Verzahnung zwischen der russischen Energieaußenpolitik und den politischen Zielen Moskaus im Westlichen Balkan unverblümt zum Ausdruck gekommen.

In Südosteuropa zeigt sich die Energieaußenpolitik Russlands unbemäntelt in ihrer Funktion als Instrument der Bemühungen Moskaus, sich wieder als unumgänglicher politischer Partner in der Weltpolitik ins Bild zu setzen. Durch die South-Stream-Pipeline soll nicht nur Energie, sondern auch politischer Einfluss strömen, um weiteren russischen Interessen in der Region zur Durchsetzung zu verhelfen. Moskauer Diplomaten hatten seit langem beklagt, dass russische Investoren in Südosteuropa aus politischen Motiven diskriminiert würden. Die Übernahme von NIS bezeugt etwas ganz anderes: Sie ist das Ergebnis einer bevorzugten Behandlung Moskaus aufgrund von strategischen Motiven der serbischen Regierung. »Das erworbene außenpolitische Kapital [Russlands in Serbien] wurde mit dem *Gazprom*-Geschäft wirksam eingesetzt«, urteilte der führende russische Balkan-Spezialist Pavel Kandel.<sup>64</sup>

im Bereich der Erdöl- und Erdgaswirtschaft], <[www.srbija.sr.gov.yu/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=81909](http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=81909)>.

<sup>63</sup> Dmitrii Medvedev [Offizielles Webportal des Präsidentschaftskandidaten Medvedev], News, 25.2.2008 <[www.medvedev2008.ru/news\\_38.htm](http://www.medvedev2008.ru/news_38.htm)>.

<sup>64</sup> Pavel Kandel, »Serbija među Kosovo, ES i Rossije« [Serbien zwischen Kosovo, der EU und Russland], in: *Mirovaja ekonomika i međunarodne odnošenija* (Moskau), (Januar 2009) 1, S. 60.

## Zuversicht trotz schlechter Prognosen

Am 15. Mai 2009 unterschrieben schließlich die Ministerpräsidenten Vladimir Putin und Silvio Berlusconi zusammen mit Vertretern Bulgariens, Serbiens und Griechenlands den Vertrag über den Bau der Erdgasleitung South Stream. Nicht wenige russische Experten geben allerdings eher pessimistische Prognosen ab, wenn es um South Stream geht.<sup>65</sup> Sie verweisen insbesondere auf zwei Risikofelder:

1. Die Weltwirtschaftskrise hat Russland erheblich in Mitleidenschaft gezogen. Die Einnahmen aus Energieexporten sind wegen der gesunkenen Preise auf dem Weltmarkt stark zurückgegangen, so dass auch die Fähigkeit *Gazproms*, neue Projekte eigenständig oder durch Kreditaufnahme zu finanzieren, sehr beeinträchtigt worden ist. Zugleich könnten die Herstellungskosten, besonders für Stahlrohre, aufgrund der Inflation in Russland und der Preisschwankungen zwischen den Weltwährungen weiter zunehmen. Anfang 2009 bezifferte *Gazprom* die veranschlagten Ausgaben für den Bau von South Stream mit 19–24 Milliarden Euro. Noch am 30. Juli 2008 hatte der russische Energieminister Sergej Šmatko erklärt, die Baukosten für die Leitung würden auf 20 Milliarden US-Dollar geschätzt. Schon diese Summe war doppelt so hoch wie jene, die bei der Gründung des gemeinsamen Unternehmens von *Gazprom* und ENI, der *South Stream AG*, am 18. Januar 2008 angekündigt worden war.
2. Die zur Verfügung stehende Menge an Erdgas könnte sich als nicht ausreichend erweisen, denn es wird mit einem Rückgang der russischen Erdgasproduktion gerechnet und der Umfang der kaukasischen und zentralasiatischen Lieferungen steht noch nicht fest.

Spiegelbildlich zu den im Westen verbreiteten Befürchtungen, dass die geplante Erdgasleitung Nabucco nicht realisiert wird, gibt es in Moskau die Sorge, dass die billigere westliche Pipeline noch vor South Stream den Betrieb aufnehmen und somit den russischen Konkurrenten ausstechen könnte.<sup>66</sup> Unter Berufung auf interne *Gazprom*-Dokumente wird berichtet, dass sich die Fertigstellung von South Stream möglicherweise um mindestens zwei Jahre verzögert. Außerdem sei der Bau von weiteren 2400 Kilometern

Gasleitung in Russland, an die South Stream angekoppelt werden müsste, noch in der Schwebelage, da nicht bekannt sei, zu welchen Erdgasfeldern diese Pipelines überhaupt führen sollen.<sup>67</sup> Gleichwohl zeigte sich Russlands Regierungschef Putin ziemlich gelassen, als er im März 2009 mit seinem damaligen ungarischen Amtskollegen Ferenc Gyurcsany der Unterzeichnung des Vertrags über den Bau des ungarischen Teils von South Stream beiwohnte. South Stream, so ließ sich Putin vernehmen, werde wegen der zurückgehenden Preise billiger als erwartet, und es seien auch keine Finanzierungsprobleme vorhanden.<sup>68</sup>

Russlands Strategie, sich über den Ausbau von Wirtschaftsbeziehungen, vor allem im Energiebereich, politischen Einfluss in Südosteuropa auf Dauer zu sichern, hat, aus Moskauer Sicht, erste positive Resultate gebracht. Genauso wie sich die Staaten der Region politisch hin zu Moskau bewegt haben, um ihre Energiesicherheit zu erhöhen, so werden sie auch bemüht sein, politischen Konfrontationen mit Moskau aus dem Weg zu gehen, um die erzielten Ergebnisse nicht zu gefährden. Dabei wird ihnen unvermeidlich der für die Ukraine ungünstige Ausgang der Streitigkeiten dieses Landes mit Russland um die Bezahlung von Erdgaslieferungen vor Augen stehen. Moskau demonstriert hingegen am Beispiel jener südosteuropäischen Staaten, die ihre Beziehungen zu Russland erfolgreich gestalten, dass es seine Versprechen erfüllt und die Verbindungen noch ausgebaut werden können.

<sup>65</sup> »Noktjurn na neftegazovych trubach« [Nocturne für die Erdöl- und Gasleitung], *Gazeta.ru* (Moskau), 30.7.2008, <[www.gzt.ru/business/2008/07/30223016.html](http://www.gzt.ru/business/2008/07/30223016.html)>.

<sup>66</sup> Ebd.

<sup>67</sup> »Serbija stala čast'ju Južnogo potoka« [Serbien ist Partner im South-Stream geworden], in: *Vedomosti* (Moskau), 3.10.2008, <[www.rb.ru/topstory/politics/2008/09/09/194204.html](http://www.rb.ru/topstory/politics/2008/09/09/194204.html)>.

<sup>68</sup> »Russia, Hungary to Set up JV for South Stream Project«, *ITAR-TASS*, 10.3.2009, <[www.itar-tass.com/eng/level2.html?NewsID=13661306&PageNum=55](http://www.itar-tass.com/eng/level2.html?NewsID=13661306&PageNum=55)>.

## Der Westbalkan im Dreieck EU-USA-Russland: Herausforderungen und Optionen

Russland hat sich in Südosteuropa nicht auf einen Integrationswettbewerb mit der EU eingelassen. Vielmehr hat Moskau in seine Westbalkanstrategie mit einbezogen, dass die Staaten dieses Raumes die EU-Mitgliedschaft anstreben.<sup>69</sup> Denn von dieser Entwicklung verspricht sich Russland durchaus Vorteile: Aufgrund der kulturellen und historischen Verbundenheit und der Affinität zu Russland, die in Teilen der Gesellschaften und der politischen Eliten in der Region vorhanden ist, zeigen sich die Westbalkanländer offener für den Ausbau der Zusammenarbeit mit der östlichen Großmacht als die Staaten im Baltikum oder in Ostmitteleuropa. Überdies sehen sie in Russland einen außerordentlich attraktiven ökonomischen Partner, was sicherlich auch daran liegt, dass sie in Sachen Energieversorgung stark auf Russland angewiesen sind. Wenn sie in Zukunft EU-Mitglieder sind, dann – so kalkuliert Moskau – könnte das auch Russland politischen und wirtschaftlichen Nutzen bringen. Dass die russische Regierung solche Überlegungen anstellt, eröffnet wiederum der EU die Möglichkeit, Russland nicht nur als blockierende Kraft und unwandelbaren Gegenspieler im Westbalkan wahrnehmen zu müssen, sondern es stattdessen in gemeinsame politische Vorhaben, die mehr Sicherheit in der Region und in Europa bringen, einzubinden. Ob ein solches Zusammenwirken der EU mit Russland im Westbalkan wirklich produktiv ist, wird vom Ausgang dreier Prozesse abhängen:

- ▶ vom Fortschritt bei der Integration der Westbalkanländer, insbesondere Serbiens, in die Union;
- ▶ vom Zustandekommen von Regelungen (an denen die USA beteiligt werden müssen), die in Kosovo und Bosnien-Herzegowina dauerhafte Stabilität ermöglichen;
- ▶ von der Fähigkeit Russlands, das Großprojekt South Stream zu verwirklichen.

<sup>69</sup> Vgl. »Konuzin: Evropska integracija je važna za Srbiju. Izjava ruskog ambasadora na konferenciji Fondacija Hans Zajdel i Instituta za medjunarodnu politiku i privredu« [Konuzin: Europäische Integration ist wichtig für Serbien. Statement des Russischen Botschafters bei einer Tagung der Hanns-Seidel-Stiftung und des Instituts für Internationale Politik und Wirtschaft in Belgrad], *Beta News Agency*, 18.5.2009.

### Die mühsame EU-Integration der Westbalkanländer

Die seit der Aufnahme Rumäniens und Bulgariens Anfang 2007 schwelende Krise der EU-Erweiterungspolitik ist im Jahr 2009 vollends manifest geworden. Die sogenannte Erweiterungsmüdigkeit in der Union ist allerdings auch das Ergebnis der Ungewissheit über die weitere institutionelle Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses und seiner Akzeptanz bei der Bevölkerung. Zum anderen haben die Westbalkanstaaten, die auf den Beitritt pochen, nach Einschätzung Brüssels nicht die erwünschten Fortschritte gemacht, und zwar nicht nur im Hinblick auf ökonomische und politische Reformen, sondern auch auf das Ziel einer dauerhaften Konfliktbeilegung in der Region.<sup>70</sup> Sollte es zu einem Stillstand der EU-Erweiterungspolitik im Westbalkan kommen, während die Konflikte noch nicht gelöst sind, ist damit zu rechnen, dass die Reformorientierung der Regierungen in der Region und entsprechend auch ihre Bereitschaft, nach konstruktiven Möglichkeiten der Konfliktbeilegung zu suchen, nachlässt.<sup>71</sup> Reziprok dazu würde ihr Interesse an Alternativen zur EU-Mitgliedschaft steigen.

In allen Westbalkanstaaten wären in diesem Fall günstige Bedingungen gegeben für ein erneutes Erstarken der nationalistisch-konservativen Kräfte. Das politisch wichtigste Land in der Region, Serbien, würde wahrscheinlich in Reaktion auf eine solche Entwicklung außenpolitisch auf eine strategische Partnerschaft mit Russland setzen und sich innenpolitisch das Putin'sche Modell der »souveränen Demokratie« zum Vorbild nehmen. Die Beziehungen zwischen Belgrad und Brüssel sind ohnehin ständig davon be-

<sup>70</sup> Vgl. Solveig Richter/Dušan Reljić, *Credibility and Compliance, The EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP) Risks Forfeiting Its Leverage in the Western Balkans*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2008 (SWP Comments 32/08), <[www.swp-berlin.org/en/common/get\\_document.php?asset\\_id=5612](http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=5612)>.

<sup>71</sup> Vgl. Dušan Reljić, *Beitrittsanträge zur Unzeit. Die Westbalkanstaaten drängen in die Europäische Union*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2009 (SWP-Aktuell 4/09), <[www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=5703](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5703)>.

droht, in eine Sackgasse zu geraten: Die Mehrheit der EU-Staaten hat der Souveränität Kosovos zugestimmt. Somit werden diese Staaten in der Zukunft keinen Vertrag der EU mit Belgrad gutheißen können, der in irgendeiner Form den völkerrechtlichen Anspruch Serbiens auf Kosovo anerkennt. Ihrerseits wird in Belgrad keine Regierung je ein Dokument unterzeichnen wollen, aus dem die Anerkennung Kosovos als unabhängiger Staat herauszulesen ist. Präsident Tadić ist schon aufgrund seines Eides auf die Verfassung gezwungen, allzeit zu betonen, dass sein Land, wenn es vor der Wahl zwischen der Mitgliedschaft in der EU und der Bewahrung des Anspruchs auf die völkerrechtliche Zugehörigkeit Kosovos zu Serbien stehen sollte, immer Kosovo wählen wird.

Jede Regierung in Belgrad, die diesen Anspruch aufrechterhalten und den Fortbestand der serbischen Teilrepublik in Bosnien-Herzegowina sicherstellen will, bleibt auf den Beistand Moskaus angewiesen. Dieser hat seinen Preis, wie die Vorgeschichte der *Gazprom*-Geschäfte in Serbien beweist. Bis zur Stunde konnte Moskau jedoch seine unter Berufung auf »privilegierte Interessen« (Dmitri Medwedew) erklärte Absicht, politischen Einfluss in den Westbalkanstaaten und insbesondere in Serbien zu erlangen, nur in beschränktem Ausmaß erreichen. Gleichwohl ist die künftige Ausrichtung der serbischen Politik von herausragender Bedeutung für die Festigung der Stabilität im Westbalkan und somit auch für die Sicherheit Europas. Ob die Staaten der Region und vor allem Serbien weiterhin Kurs auf eine Integration in die EU halten und halten können, hängt wiederum in einem beträchtlichen Ausmaß von der Fortentwicklung der Konflikttransformation in Kosovo und Bosnien-Herzegowina ab.

## Widersprüche in der Kosovo-Politik der EU

Die Bemühungen der EU um eine friedliche Lösung der Kosovo-Auseinandersetzungen stützen sich institutionell auf zwei Pfeiler: die Rechtsstaatsmission EULEX und den EU-Sonderrepräsentanten (derzeit Peter Feith), der zugleich Leiter des International Civilian Office (ICO) in Pristina ist. Während das ICO die EU-Integration Kosovos und die Umsetzung des von der serbischen Seite abgelehnten Plans für die Unabhängigkeit Kosovos betreiben soll, erklärt sich die EULEX-Mission als neutral gegenüber dem völker-

rechtlichen Status Kosovos.<sup>72</sup> Dieser Widerspruch beeinträchtigt die Glaubwürdigkeit und damit auch die Durchsetzungsfähigkeit der Kosovo-Politik der EU.

Immerhin hat sich die Europäische Union vorgenommen, mit der Entsendung der EULEX, der größten Zivilmission im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, substantiell dazu beizutragen, dass sich in Kosovo demokratische Verhältnisse herausbilden und sich ein friedliches multiethnisches Zusammenleben etabliert.<sup>73</sup> Damit EULEX seine Arbeit auch im mehrheitlich serbisch besiedelten Norden Kosovos aufnehmen konnte, musste zuvor unter Mitwirkung Russlands ein Sonderabkommen zwischen den UN und der Regierung in Belgrad geschlossen werden. In diesem Teil Kosovos, der an Serbien grenzt, orientieren sich mehrere Gemeinden an serbischen Gesetzen und funktionieren insgesamt überwiegend als Bestandteil Serbiens. Die Übereinkunft zwischen den UN und Serbien wird jedoch von der albanisch dominierten Regierung in Pristina als Verletzung der Souveränität abgelehnt. Sie hat erklärt, dass sie die UN-Resolution 1244, die von der EU als Grundlage für die Entsendung der EULEX-Mission betrachtet wird, als nicht mehr verpflichtend ansieht, und zu erkennen gegeben, dass sie die UN-Mission in Kosovo, UNMIK, für unerwünscht hält.<sup>74</sup> Die Serben in Kosovo verweigern ihrerseits jegliche Kontakte mit dem ICO in Pristina, da es für dessen Konstituierung keine Zustimmung des UN-Sicherheitsrats gab. Als Folge der verworrenen politischen und rechtlichen Verhältnisse vertieft sich die faktische Teilung des Gebiets. Entsprechend geraten die albanische und die serbische »Realität« in Kosovo ständig miteinander in Konflikt.

Extern gibt es ebenfalls zwei Realitäten: Auf der einen Seite steht die von den USA geführte Gruppe der Länder (einschließlich der 22 EU-Staaten), die die Unabhängigkeit anerkannt haben; auf der anderen Seite befinden sich Russland, China, Indien, Südafrika, Brasilien, Indonesien und eine große Mehrheit der UN-Mitglieder, die kein souveränes Kosovo anerkennen. Zu dieser zweiten Gruppe gehören auch die

<sup>72</sup> Vgl. International Civilian Office Kosovo (ICO), *Mission Statement*, <[www.ico-kos.org](http://www.ico-kos.org)>, sowie »EULEX Is Status Neutral, Kermabon Stresses«, 17.2.2009, <[www.b92.net](http://www.b92.net)>.

<sup>73</sup> EULEX erklärte sich am 6.4.2009, vierzehn Monate nach der Ankunft ihrer ersten Vertreter in Pristina, für »voll einsetzungsfähig«, vgl. »Eulex Fully Operational«, *EULEX Kosovo* (online), <[www.eulex-kosovo.eu/?id=8&n=85](http://www.eulex-kosovo.eu/?id=8&n=85)>.

<sup>74</sup> Vgl. UN Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, S/2009/149, 17.3.2009, S. 2.

NATO- und EU-Staaten Rumänien, Slowakei, Spanien und Griechenland sowie das EU-Mitglied Zypern.

Vermutlich erst im Jahre 2010 wird der Internationale Gerichtshof in Den Haag seine Stellungnahme dazu abgeben, inwieweit die Ausrufung der Unabhängigkeit Kosovos mit internationalem Recht vereinbar war. Die UN-Generalversammlung hat am 8. Oktober 2008 einem entsprechenden Antrag Serbiens, den einseitigen Akt höchststrichterlich zu prüfen, zugestimmt. Bis zu dieser juristischen Klärung (die allerdings völkerrechtlich nicht verbindlich ist), ist nicht mit der Herstellung eines politischen Rahmens für die Wiederaufnahme von direkten politischen Gesprächen zwischen den Konfliktparteien unter Beteiligung der externen Akteure zu rechnen. Solange dies aber nicht gelingt, wird die Region ständig am Rande einer gefährlichen Sicherheitskrise stehen, vor allem wegen der fast täglichen Streitigkeiten um die Kontrolle über den Norden Kosovos.<sup>75</sup>

Unter den westlichen Verbündeten haben bisher nur die USA, und zwar in der Endphase der Bush-Administration, der NATO ausdrücklich die Aufgabe zugewiesen, etwaige Teilungsbestrebungen in Kosovo zu unterbinden.<sup>76</sup> Moskau hat die Allianz hingegen schon des Öfteren gewarnt, nicht die Grenzen des bestehenden UN-Mandats für die von der NATO geführte Friedenstruppe KFOR »zu überschreiten« und sich insbesondere nicht an der Unterdrückung des Widerstands der Kosovo-Serben gegen die von den Albanern einseitig ausgerufene Unabhängigkeit zu beteiligen.<sup>77</sup> Unklar ist allerdings, mit welchen Mitteln Moskau eine etwaige neue NATO-Intervention in Kosovo verhindern könnte. Serbien ist politisch nicht gewillt und militärisch zu schwach, um eine erneute Konfrontation mit dem transatlantischen Bündnis zu riskieren. Russland hat nach wie vor keine Möglichkeit, über den Luft- oder Landweg eigene

Einheiten in die Region zu bringen, da alle Transportwege von NATO-Staaten blockiert sind. Andererseits ist zweifelhaft, ob die Mitglieder der Allianz sich darauf einigen könnten, mit Druck oder gar Gewalt die fortgeschrittene Lostrennung des nördlichen Teils Kosovos rückgängig zu machen.

US-Diplomaten erachten eine Unterstützung Russlands für den politischen Prozess in Kosovo als nach wie vor nicht erforderlich. Sie schließen jedoch nicht die Möglichkeit aus, dass Kosovo im Falle einer erneuten umfassenden Verschlechterung in den amerikanisch-russischen Beziehungen wieder verstärkt zum Gegenstand von »unangenehmen« Auseinandersetzungen mit Moskau werden könnte.<sup>78</sup> Die neue Administration in Washington hat sich aber entschlossen gezeigt, in Kosovo und in Bosnien-Herzegowina wieder stärker Einfluss zu nehmen. Bald nach seinem Amtsantritt, am 26. Februar 2009, empfing US-Vizepräsident Joseph Biden im Weißen Haus die Führung der Kosovo-Albaner. Biden besuchte danach schon Mitte Mai 2009 Sarajevo, Belgrad und Pristina. Vor dieser Reise äußerten sich Vertreter der US-Regierung unzufrieden mit dem Fortschritt bei der Integration der Westbalkanstaaten in die EU.<sup>79</sup> Die Reise des Vizepräsidenten sei deshalb Ausdruck der amerikanischen Entschlossenheit, den Westbalkan wieder verstärkt auf die politische Tagesordnung zu bringen und die westlichen Partner bezüglich der weiteren Entwicklung der Region auf eine Linie zu bringen und sie insbesondere zu einer Beschleunigung der Integrationsvorhaben zu ermuntern.

Das erneute Engagement der USA kann einerseits als Unterstützung für die Bemühungen der EU in den zwei problematischsten Gebieten des Westbalkans gedeutet werden. Andererseits lässt sich das amerikanische Vorgehen auch dahingehend auslegen, dass Washington der EU nicht mehr zutraut, mit den Herausforderungen in Kosovo und Bosnien-Herzegowina allein fertig zu werden.

## Bosnien-Herzegowina zwischen Zentralisierung und Zerfall

Die Sorge der USA gilt insbesondere dem zweiten Krisenbrennpunkt auf dem Westbalkan: Bosnien-Herzegowina. Dort herrscht auch 14 Jahre nach Kriegs-

<sup>75</sup> Vgl. Sofia Sebastian, *Making Kosovo Work*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), März 2009 (FRIDE Policy Brief, Nr. 7), S. 5.

<sup>76</sup> So erklärte der frühere Stellvertretende Außenminister der USA, Nicholas Burns, in einer Anhörung vor dem Außenpolitischen Ausschuss des US-Senats: »We have 17,000 NATO military personnel in Kosovo, including about 1,500 American troops. Those troops are there to maintain law and order. They will put down any attempt by any party to take the law into their own hands, or to seek a partition, or to seek instability. And I think we can trust NATO to do the job [...]«, zitiert nach David Gollust, »US Reaffirms Backing for Supervised Kosovo Independence«, *VOANews* (online), 14.11.2007.

<sup>77</sup> »Russia Envoy to NATO Warns against KFOR Mandate Violation«, *ITAR-TASS World Service*, 18.2.2008.

<sup>78</sup> Einschätzung informierter US-Gesprächspartner, Mai 2009.

<sup>79</sup> Ebd.

ende unter den internen und externen Akteuren kein Einvernehmen darüber, wie das notwendige Gleichgewicht zwischen staatlicher Zentralisierung und territorialer Autonomie hergestellt werden könnte. Zentralisierung ist erforderlich, um die Effizienz der Verwaltung sicherzustellen, territoriale Autonomie, um Unterdrückung zwischen den drei großen Volksgruppen zu verhindern. Während ein Großteil der bosniakischen (muslimischen) Mehrheit eine Rezentralisierung wünscht oder gar eine Auflösung der Republika Srpska, sperren sich die Serben und Kroaten gegen eine Stärkung der gesamtstaatlichen Institutionen. Überdies verlangt die bosnisch-serbische Führung, dass das Mandat des Hohen Repräsentanten des UN-Generalsekretärs, der bislang das letzte Wort in allen Angelegenheiten besitzt, aufgehoben wird. Der Hohe Repräsentant besitzt eine Reihe von autoritären Vollmachten. Er kann endgültige Entscheidungen treffen, Gesetze erlassen oder gewählte Politiker ihrer Ämter entheben. In diesen Vollmachten sehen die Bosniaken die letzte Garantie dafür, dass eine etwaige Abspaltung der serbischen Teilrepublik verhindert werden kann.

Moskau verlangt im sogenannten Lenkungsausschuss des Friedensimplementierungsrats seit längerem die Auflösung des Amtes des Hohen Repräsentanten, spätestens bis Ende des Jahres 2009, und damit die Entlassung dieses Landes in die »wirkliche« Unabhängigkeit.<sup>80</sup> Die USA beharren hingegen auf der Anwendung der Vollmachten des UN-Delegierten und die Fortführung seines Mandats mit dem Argument, eine dauerhafte Stabilität sei noch nicht sichergestellt. In der EU sind verschiedene Meinungen zu vernehmen. In jedem Fall wäre die Union jedoch bereit, einen eigenen Sondergesandten als Nachfolger des Hohen Repräsentanten zu entsenden, um dadurch auch ihren Anspruch als friedens- und ordnungsstiftende Macht unter Beweis zu stellen. Über seine Machtbefugnisse können sich aber die beteiligten externen Akteure nicht einigen. Russland will nicht, dass er ähnliche Vollmachten bekommt, wie sie derzeit der UN-Gesandte besitzt. Anders als beim Hohen Repräsentanten könnte Moskau nämlich auf einen europäischen Gesandten keinen Einfluss ausüben, da dieser nicht

<sup>80</sup> Der Lenkungsausschuss beaufsichtigt und lenkt die Arbeit des »Hohen Repräsentanten« in Bosnien-Herzegowina, der mit den sogenannten Bonner Vollmachten ausgestattet ist. Dem Rat gehören an: Kanada, Frankreich, Deutschland, Italien, Japan, Russland, Großbritannien, USA, die EU-Ratspräsidentschaft, die Europäische Kommission sowie die Organisation der Islamischen Staaten (OIC), vertreten durch die Türkei.

dem Mandat des UN-Sicherheitsrats unterworfen wäre. Darüber hinaus ist geplant, dass ein amerikanischer Beamter Stellvertreter des EU-Sonderrepräsentanten werden soll, wie in Kosovo. Damit würden die USA ihre Mitsprachemöglichkeiten bewahren, während die Russlands weitgehend ausgeschaltet wären.

Der tiefere Grund für das Ausscheren Russlands aus dem diplomatischen Konsens mit dem Westen ist die in Moskau gehegte Überzeugung, dass die USA mit Hilfe einiger EU-Staaten über den Hohen Repräsentanten eine Abschaffung der serbischen Teilentität (Republika Srpska) in Bosnien-Herzegowina betreiben, so wie es die bosniakische (muslimische) Mehrheit verlangt. Dadurch, so die russische Position, würden die Fixierungen des Daytoner Friedensabkommen von 1995 revidiert. Moskau befürchtet, dass die Muslime, die in den USA nach wie vor ihre Schutzmacht sehen, mit ihrer absoluten Mehrheit aus einem wieder zentralisierten Staat Bosnien-Herzegowina einen weiteren Klienten Washingtons in Südosteuropa machen könnten. Auf der anderen Seite sucht und findet die politische Führung der bosnischen Serben Unterstützung bei Russland, wodurch Moskau ein Stück Geltung auch in diesem Teil des Westbalkans bewahren kann. Zudem haben russische Firmen die Mineralölwirtschaft der Republika Srpska in jüngster Zeit unter ihre Kontrolle gebracht, andere Investitionen sind angekündigt, so dass sich – wenn der Status quo erhalten bleibt – eine Verstärkung des politischen Einflusses Russlands abzeichnet.

Der Lenkungsausschuss hat im Februar 2008 den Beginn der Gespräche über den möglichen Abzug des Hohen Repräsentanten an die Erfüllung von mehreren, weit gefassten Kriterien gebunden, ohne sich auf einen festen Zeitrahmen festzulegen. Letztlich bedeutet dies, dass die westliche Mehrheit im Lenkungsausschuss entscheiden wird, wann der richtige Augenblick für die Auflösung des Amtes gekommen ist. Sollten jedoch die westlichen Staaten noch lange damit zögern, könnte Moskau im UN-Sicherheitsrat die Zustimmung zur Verlängerung des Mandats der europäischen Friedenstruppen in Bosnien-Herzegowina (EUFOR-Althea) verweigern. Ob Bosnien-Herzegowina ohne die Präsenz externer Militärkräfte und ohne politische Lenkung von außen Stabilität bewahren kann, ist eine umstrittene Frage.

## Der Westbalkan als Bestandteil der EU

Je mehr der Westbalkan zum Nebenschauplatz der amerikanisch-russischen Auseinandersetzungen gerät, desto weniger Aussichten hat die EU, nach den Grundprinzipien ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vorzugehen, nämlich konsensuale Regelungen für Konflikte zu suchen, das Völkerrecht zu stärken und im Sinne des effektiven Multilateralismus zu handeln. Das ist die eindeutige Lehre aus zwanzig Jahren Konfliktregulierung im ehemaligen Jugoslawien. Der oberste Leitsatz der europäischen Politik im Hinblick auf den Westbalkan müsste deshalb lauten: Die EU darf nicht zulassen, dass dieser Raum als ein amerikanischer oder russischer Vorhof betrachtet wird. Angesichts seiner Bedeutung für die Sicherheit Europas und angesichts der eingeleiteten Beitrittsvorbereitungen, kann der Westbalkan nicht anders als ein zukünftiger Teil der EU behandelt werden. Genauso darf sich die EU nach den Worten von Erweiterungskommissar Olli Rehn »keine Auszeit nehmen«, wenn es um die Sicherstellung der »europäischen Perspektive« für die Staaten dieser Region geht.<sup>81</sup> Der Gedanke, dass sich die Probleme im Westbalkan »einfrieren« und sich ihre Bewältigung somit bis zu einem Zeitpunkt verschieben lasse, der für die EU passend wäre, wird von der Realität tagtäglich widerlegt.

Die Südosteuropa-Reise des amerikanischen Vizepräsidenten Joseph Biden im Mai 2009 hat die Sorge Washingtons zum Ausdruck gebracht, die Sicherheitslage im Westbalkan könnte sich wieder zuspitzen. Zugleich kann kein Zweifel daran bestehen, dass Russland genauso wie die USA ein berechtigtes Interesse an Frieden und Stabilität in Europa besitzt und sich bei der Bewältigung von Herausforderungen, wie sie gerade in diesem südöstlichen Teil des Kontinents bestehen, einmischen werden. Dabei kann nicht mehr, wie früher nach dem Zerfall der Sowjetunion, erwartet werden, dass sich Moskau den Vorgaben der USA immerzu anschließen wird. Die EU sollte es sich – ohne Preisgabe der eigenen politischen Identität und der transatlantischen Solidarität – zur Aufgabe machen, Russland so umfassend wie möglich in die Gestaltung der politischen Entwicklung des Westbalkans einzubeziehen. Eine solche Leitlinie käme nicht nur den gegenseitigen Beziehungen zugute, sondern

<sup>81</sup> Vgl. Olli Rehn, *Consolidating Stability and Prosperity in the Western Balkans*, European Parliament Plenary Session, Speech 09/190, Straßburg, 23.4.2009, S. 1.

wäre auch die beste Garantie dafür, dass vor Ort wirklich ein positiver Wandel erreicht wird. Erneute Versuche, Optionen gegen den ausdrücklichen Willen Moskaus durchzusetzen, würden die Auseinandersetzungen in der Region nur zuspitzen und die Beziehungen der EU zu Russland beeinträchtigen. Beispiele für ein solches kontraproduktives Verhalten wären die Tolerierung einer gewaltsamen Unterwerfung des nördlichen Kosovo unter die Kontrolle Pristinas oder eine irgendwie geartete Mitwirkung an der Abschaffung der Autonomie der Republika Srpska gegen den Willen der dortigen Mehrheitsbevölkerung.

Ein knappes Jahr nach der zumindest vorläufigen Beilegung der im August 2008 eskalierten Krise in Georgien lässt sich feststellen, dass Moskau unabhängig vom Stand der russisch-amerikanischen Beziehungen keine Verschlechterung seines Verhältnisses zur EU will. Diese Tendenz sollte die Union nutzen, um den Weg für die Umsetzung ihrer Ziele im Westbalkan zu ebnet, und zwar indem sie Russland in die Verantwortung einbezieht.<sup>82</sup> Dafür ist es allerdings notwendig, dass Brüssel im Westbalkan die politische Initiative ständig an sich zieht und sich nicht von den USA oder Russland treiben lässt. Wenn die EU dies beachtet, kann sie auch den stereotypen Vorwurf aus Washington entkräften, dass die »Führung der USA unersetzlich bleibt, solange Europa nicht endlich den Willen und die Fähigkeit zeigt, sich mit seinen eigenen unruhigen Gegenden zu befassen«.<sup>83</sup>

Die EU kann die Entwicklung im Westbalkan im Wesentlichen über drei Instrumente steuern:

- ▶ über den Hohen Repräsentanten in Bosnien-Herzegowina bzw. den Sonderbeauftragten der EU in Kosovo sowie durch die Einbeziehung aller Westbalkanländer in gemeinsame politische und andere Vorhaben, die zur Bewältigung der einzelnen regionalen Konflikte beitragen;
- ▶ durch den Einsatz ihres Instruments für Heranführungshilfen (IPA), mit dem sie – zusammen mit den bilateralen Hilfen einzelner westlicher Staaten und der internationalen Entwicklungsinstitutionen – die wirtschaftliche, administrative

<sup>82</sup> Vgl. Hans-Henning Schröder, *Medwedew ante Portas. Konturen der neuen russischen Außenpolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2008 (SWP-Aktuell 58/08), <[www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=5078](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5078)>.

<sup>83</sup> Vgl. Edward P. Joseph, »Europe's Balkan Failure, The U.S. Vice President's Trip Is Evidence of a Lack of European Leadership«, in: *Foreign Policy* (online), Mai 2009; <[www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=4927](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4927)>.

und soziale Transformation und somit den Zeitpunkt des EU-Beitritts beschleunigen kann,<sup>84</sup>

- ▶ durch die diplomatische Abstimmung mit den anderen beiden wichtigen externen Akteuren im Westbalkan, den USA und Russland.

Um die Glaubwürdigkeit und Durchsetzungskraft der EU-Politik im Westbalkan zu steigern, wäre es vorteilhaft, allen Ländern der Region, die noch keine derartige Zusage haben, den Status eines Beitrittskandidaten zu verleihen. Damit würde den Staaten signalisiert, dass die EU zu ihrem Versprechen steht und sie sich nicht nach Alternativen zum Beitritt umschauen müssen. Anwärter mit verbrieften Beitrittszusagen haben aller Erfahrung nach das übergeordnete Interesse, die Mitgliedschaft so schnell wie möglich zu erreichen. Je ambitionierter und intensiver die Staaten des Westbalkans an der Umsetzung des *Acquis communautaire* arbeiten und sich dadurch »europäisieren«, umso weniger sind sie anfällig für Rückfälle in ethnopolitische Konflikte und andere Verwerfungen, die den EU-Beitritt gefährden könnten. Hingegen bringt es die Ungewissheit, die mit dem geringeren Status eines nur potentiellen Kandidatenlands einhergeht, mit sich, dass deren Regierungen irgendwann nach innen- und außenpolitischen Alternativen zur »Europäisierung« Ausschau halten, was geschehen könnte, wenn die derzeitige Erweiterungskrise noch lange anhält.

Für die Festigung der politischen Kooperation zwischen der EU und Russland im Westbalkan wäre die Verwirklichung des Projekts South Stream von Vorteil. Sollte Südosteuropa tatsächlich zum Portal für russische Energiekorridore zur EU werden, dann wäre ein starkes Interesse aller Beteiligten vorhanden, offene Fragen nicht wieder außer Kontrolle geraten zu lassen und gemeinsam Stabilität und Zusammenarbeit in der Region zu fördern. South Stream ist eine der wichtigsten Komponenten im Gesamtkonzept der Europäischen Energiesicherheit, auf das sich die EU und Russland zu einigen beabsichtigen. Dieses Konzept gehört wiederum zu den zentralen Bereichen der neuen »europäischen Sicherheitsarchitektur«, über die

Russland und die europäischen Staaten Gespräche führen wollen. Selbst wenn das Verhältnis zwischen Russland und den USA weiterhin Schwankungen unterliegen sollte, würde die dank South Stream und anderer Vorhaben gestiegene wirtschaftliche Verflechtung zwischen Russland und der EU beide Seiten zusätzlich motivieren, Konflikte im Westlichen Balkan, und nicht nur dort, nicht aufkommen zu lassen bzw. vorhandene Konflikte so rasch wie möglich zu überwinden.

## Abkürzungen

CeSID	Centar za slobodne izbore i demokratiju (Zentrum für freie Wahlen und Demokratie; Belgrad)
DS	Demokratska Stranka (Demokratische Partei)
DSS	Demokratska Stranka Srbije (Demokratische Partei Serbiens)
EIA	Energy Information Administration
ENI	Ente Nazionale Idrocarburi (Nationale Gesellschaft für Kohlenwasserstoffe; Italien)
EUFOR	European Union Force (BiH)
EULEX	European Union Rule of Law Mission in Kosovo
FRIDE	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Madrid)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
ICO	International Civilian Office (Kosovo)
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance (EU)
ISN	International Relations and Security Network (Zürich)
KFOR	Kosovo Force
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NIS	Naftna Industrija Srbije
OIC	Organization of the Islamic Conference
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SPS	Socialistička Partija Srbije (Sozialistische Partei Serbiens)
SRS	Srpska Radikalna Stranka (Serbische Radikale Partei)
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo

<sup>84</sup> Mit dem Instrument für Heranführungshilfe (IPA) werden die politischen, wirtschaftlichen und institutionellen Reformen unterstützt, die die Bewerberländer und möglichen Kandidatenländer implementieren müssen, um die in der EU bestehenden Standards zu erreichen. Zwischen 2009 und 2011 sollen die Westbalkanländer über eine Milliarde Euro im Rahmen der IPA erhalten, vgl. <[http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/index_de.htm)>.