

## Ohne Kompass Richtung Brüssel? Serbien zwischen EU-Annäherung und russischer Vereinnahmung

*Sarah Wohlfeld*

Serbien strebt eine möglichst baldige Aufnahme in die EU an – sowohl die Bevölkerung als auch die politischen Eliten sprechen sich mehrheitlich für einen EU-Beitritt ihres Landes aus. Russland hingegen hat dem Land keine wirkliche Zukunftsperspektive anzubieten. Dennoch gelingt es dem Kreml durch die Betonung der gemeinsamen slawischen Identität, den Rückgriff auf geteilte antiwestliche Ressentiments und die demonstrative Unterstützung in der Kosovo-Frage auch in Zeiten der Ukrainekrise seinen Einfluss in Serbien geltend zu machen. Dies liegt zum einen an der pro-russischen und von kurzfristigen Interessen geleiteten serbischen Außenpolitik; vor allem aber haben die Vernachlässigung der Erweiterungspolitik seitens der EU und die nur schleppend erfolgenden Fortschritte im Integrationsprozess zu Enttäuschung und Frustration im Land geführt. Brüssel muss Serbien wieder eine konkrete und glaubhafte Beitrittsperspektive aufzeigen – ansonsten droht nicht ein Serbien im russischen Orbit, sondern ein fragiler Staat inmitten Europas.

Russlands Annexion der Krim und der Krieg in Teilen der Ukraine stellen die europäische Ordnung grundlegend in Frage. Zum ersten Mal seit Ende des Kalten Krieges konkurrieren zwei Modelle wieder offen um Vorherrschaft auf dem Kontinent. Hier rückt der Westliche Balkan<sup>1</sup> ins Zentrum der Aufmerksamkeit: Demokratisch nicht konsolidiert, wirtschaftlich schwach und ohne Aussicht auf eine baldige Aufnahme in die EU sind die Staaten in der Region anfällig für Einflussnahme von außen. Die Sorge darüber, dass Russland seine Expansionspolitik im Westbalkan fortsetzen könnte, drückte Bundeskanzlerin Angela Merkel im November 2014 vergleichsweise offen aus: „Es geht ja nicht nur um die Ukraine. Es geht um Moldawien, es geht um Georgien, wenn es so weiter

geht (...), muss man bei Serbien fragen, muss man bei den Westbalkanstaaten fragen.“<sup>2</sup>

Dass Merkel gerade Serbien aus der Riege der Westbalkanstaaten hervorhebt, ist dabei kein Zufall: Große Teile der Bevölkerung und der politischen Eliten sehen Russland als natürlichen Verbündeten und Schutzmacht; gute Beziehungen zu Moskau werden von der Regierung als außenpolitische Direktive ausgegeben. Gleichzeitig ist Serbien klar auf EU-Kurs. Alle bedeutsamen politischen Parteien sowie die Bevölkerung sprechen sich für einen EU-Beitritt ihres Landes aus. Dieser Spagat zwischen EU-Annäherung und den traditionell engen Beziehungen

zu Russland war unproblematisch, solange Brüssel und Moskau partnerschaftliche Beziehungen pflegten und Serbien im Zuge der EU-Annäherung keine klaren Entscheidungen abverlangt wurden. In der zunehmend antagonistischen europäischen Ordnung jedoch führt die pro-russische Politik Serbiens zwangsläufig zu Konflikten mit der EU. Welchen Weg das Land einschlägt, ist nicht nur für Serbien selbst, sondern auch für die Stabilität Europas von großer Bedeutung.

## Verbunden durch Symbole

„Serbien sieht Russland als wichtigsten Verbündeten“<sup>3</sup> – mit diesen Worten inmitten der Ukraine-Krise betonte der serbische Präsident Tomislav Nikolić im Oktober 2014 zum wiederholten Male seine besondere Verbundenheit mit dem „großen Bruder“ in Moskau. Anlass für die Freundschaftsbekundungen war der Besuch des russischen Präsidenten Wladimir Putin in Belgrad und seine Teilnahme an einer Militärparade in Erinnerung an die Befreiung der Stadt von deutscher Besatzung vor 70 Jahren und an den gemeinsamen Sieg von jugoslawischen Partisanen und der Roten Armee über die Wehrmacht. Die Veranstaltung geriet zu einem Propaganda-Event für den Kreml: Nicht nur wurde Putin mit höchsten militärischen Ehren empfangen – die Parade wurde eigens vier Tage vorverlegt, um seine Teilnahme zu ermöglichen. Das Hofieren der russischen Führung reihte sich in die Bemühungen der serbischen Regierung ein, trotz der angespannten Lage in der Ukraine die guten Beziehungen zu Russland aufrechtzuerhalten.

Bereits 2013 vereinbarten Serbien und Russland eine „strategische Partnerschaft“ und die Intensivierung der militärischen Zusammenarbeit; im selben Jahr bekam Serbien Beobachterstatus im russisch geführten Militärbündnis „Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit“. Im November 2014 hielten beide Länder im serbischen Nikinci in der Provinz Vojvodina erstmalig eine gemeinsame militärische Übung ab; weitere sind in Planung. Darüber hinaus sind mit den bilateralen Vereinbarungen allerdings wenige konkrete Maßnahmen verbunden. Umso deutlicher wird, dass Serbien mit einer Symbolpolitik versucht, die Doppelstrategie der EU-Assoziierung und Loyalität mit Russland weiter zu verfolgen. Exemplarisch hierfür ist, dass Serbien – bei gleichzeitiger Anerkennung der territorialen Integrität der Ukraine – die von der EU beschlossenen Sanktionen gegenüber Russland ablehnte; an der Abstimmung der UN-Vollversammlung über die Ukraine nahm Serbien nicht teil. „Wir unterstützen alle EU-Entscheidungen – außer den Sanktionen gegen Russland“<sup>4</sup>

erklärte der serbische Außenminister Ivica Dačić hierzu im Mai 2015.

Eine häufig bemühte Erklärung für die serbisch-russische Freundschaft ist das in der serbischen Gesellschaft verankerte Narrativ von Russland als Beschützer aller slawischen Völker. Die beiden Staaten eint eine Geschichte ohne größere Konfrontationen; gerade dadurch, dass Jugoslawien die Distanz zur Sowjetunion suchte, ist die historische Erinnerung an Russland frei von negativen Erfahrungen aus dieser Zeit. Russland wird als langjähriger Verbündeter wahrgenommen, als ein Staat, mit dem man das kyrillische Alphabet, den orthodoxen Glauben und damit verbunden eine Identität und Werte teilt. Neben dieser von Teilen der serbischen Bevölkerung stark empfundenen historischen und kulturellen Verbundenheit war es aber vor allem Moskaus Verhalten während und in der Folge des Kosovo-Konflikts, das Russland nachhaltige Sympathien im Land sicherte – und ihm einen strategischen Trumpf in den bilateralen Beziehungen gab.

## Kosovo als Freundschaftspfand

Nachdem Russland im Zuge der Auflösung der Sowjetunion in den Balkankriegen in den frühen 1990er-Jahren kaum eine Rolle gespielt hatte, änderte sich dies mit dem Kosovo-Konflikt 1998/99. Als sich die Kampfhandlungen in der damaligen serbischen Provinz zuspitzten, nutzte Moskau die Gelegenheit, die „slawische Bruderschaft“ mit Serbien und damit den eigenen Einfluss in der Region insgesamt wieder aufleben zu lassen. Nach anfänglicher Unterstützung von UN-Resolutionen, die ein Ende des Konflikts forderten, legte Russland Anfang 1999 im Sicherheitsrat sein Veto gegen militärische Maßnahmen ein; als die NATO dann auch ohne UN-Mandat Bombenangriffe gegen Serbien flog, verurteilte der damalige russische Präsident Boris Jelzin diese Angriffe aufs Schärfste. Ungeachtet der Tatsache, dass Russland einen offenen Konflikt mit der NATO scheute und Serbien militärisch nicht zur Hilfe kam, wird Russland seine Positionierung während der Kampfhandlungen in Kosovo hoch angerechnet. Bis heute ist das Land der Hauptunterstützer der serbischen Position in der Kosovo-Frage: Wiederholt betonte die russische Führung die serbische territoriale Integrität und erkennt die Unabhängigkeit Kosovos nicht an.

Der Status Kosovos ist ein zentrales und stark emotional besetztes Thema in der serbischen Politik. Durch seine Vetobefugnisse im UN-Sicherheitsrat kann Russland in den bilateralen Beziehungen zu Serbien seine Unterstützung in dieser Frage zugleich machtvoll und mühelos einsetzen. Als ständiges Sicherheitsratsmitglied hat Russland bislang die UN-Mitgliedschaft Kosovos verhindert.

Jüngst blockierte Moskau zudem eine UN-Resolution zu Srebrenica, die das Massaker an Muslimen im Bosnien-Krieg durch serbische Milizen als Völkermord verurteilt hätte. Die russische wie die serbische Führung bestreiten, dass für das Abstimmungsverhalten Moskaus Gegenleistungen verlangt werden. Es liegt jedoch auf der Hand, dass die serbische Regierung Russlands Beistand in der UN in ihrem politischen Kalkül zumindest berücksichtigt.

## Verflochten im Energienetz

Viele internationale Beobachter sowie die serbische Opposition vermuteten, dass auch beim Verkauf des serbischen Ölkonzerns NIS (Nafta Industrija Srbije) an ein Tochterunternehmen von Gazprom ein politisches Tauschgeschäft entscheidend war. Im Jahr 2008 erklärte Kosovo seine Unabhängigkeit; bei der Nichtanerkennung des neuen Staates war Serbien besonders auf die russische Unterstützung angewiesen. Zur gleichen Zeit gingen 51 Prozent der Anteile des serbischen Staatsunternehmens weit unter Wert in russischen Besitz über.<sup>5</sup> In jedem Fall war der NIS-Deal auch ein ökonomisches Tauschgeschäft: Im Gegenzug zum rabattierten Kauf des Konzerns versprach Russland, mit dem Bau der neuen Gaspipeline South Stream durch serbisches Territorium die Wirtschaft des Landes anzukurbeln. Neben einem niedrigen Endpreis für Gas erwartete Serbien Direktinvestitionen, Einnahmen aus dem Gas-Transport und eine höhere Versorgungssicherheit.

Dieser doppelte Energie-Deal war von Anfang an umstritten: Bereits in hohem Maße von russischem Öl und Gas abhängig,<sup>6</sup> räumte die serbische Führung mit der Veräußerung von NIS – in dessen Besitz die beiden Ölraffinerien des Landes sind – Russland weitere Kontrolle über den heimischen Energiesektor ein. Auch South Stream stieß nicht nur auf Anhänger, da die Pipeline keine Diversifizierung der Energieversorgung, sondern nach wie vor Russland als Hauptquelle für serbisches Gas vorsah. Dennoch propagierte Belgrad das Bauvorhaben als wichtiges Zukunftsprojekt. Umso größer war der Schock, als Putin South Stream Ende 2015 für gescheitert erklärte.

Da die Vereinbarung über die Konstruktion der neuen Energieroute bei der Veräußerung von NIS lediglich informell „unter Freunden“ getroffen wurde, stand Serbien mit leeren Händen da: Mehr denn je abhängig von russischem Gas und Öl, mit großen Verlusten infolge schon getätigter Investitionen und ohne den erwarteten Wirtschaftsaufschwung. Der Schuldige war schnell gefunden: Putin erklärte, kontraproduktives Verhalten der Europäischen Kommission habe immer neue Hindernisse für den Bau der Pipeline geschaffen und eine erfolgreiche Umsetzung des Projekts verhindert.<sup>7</sup> Der russische

Botschafter in Belgrad riet Serbien lakonisch, sich mit Kompensationsforderungen an Brüssel zu wenden.<sup>8</sup> Hintergrund war, dass Bulgarien zuvor die Arbeiten an South Stream gestoppt hatte, da der Betreiber Gazprom die Vorgaben der Europäischen Kommission im Kontext des dritten Energiepakets hinsichtlich einer Entflechtung von Pipelinebetrieb und Belieferung nicht eingehalten hatte. Wahrscheinlich ist jedoch, dass sich Russland in Zeiten der eigenen wirtschaftlichen Krise das eher politisch getriebene Projekt schlichtweg nicht mehr leisten konnte – und Geld klar über Freundschaft ging.<sup>9</sup>

## Serbische Außenpolitik ohne klare Linie

Die Doppelstrategie Serbiens, parallel zur Annäherung an die EU eine enge Beziehung zu Russland aufrechtzuerhalten, wirft insbesondere in Zeiten eines wachsenden Antagonismus zwischen Brüssel und Moskau Fragen nach der Prioritätensetzung Belgrads auf. In der serbischen Regierung ist es vor allem Präsident Nikolić, der für einen pro-russischen Kurs steht und regelmäßig die Nähe zu seinem Amtskollegen Putin sucht. Auch wenn man seinen Parteikollegen, Premierminister Aleksandar Vučić, stärker mit einem dezidiert europäischen Kurs Serbiens verbindet, ist auch bei ihm eine klare Linie in der Außenpolitik nicht erkennbar. Diese fehlende Klarheit wird von der serbischen Regierung selbst als Neutralität verstanden. In Bezug auf die Ablehnung der EU-Sanktionen gegen Russland erklärte Vučić im Januar 2015: „Serbien hat erfolgreich seine Position beibehalten und ist neutral geblieben.“<sup>10</sup>

Der Glaube, aus einer Politik der Bündnisfreiheit und der guten Beziehungen sowohl zum Westen als auch zu Russland Vorteile ziehen zu können, speist sich aus den teilweise idealisierten Erinnerungen an jugoslawische Zeiten. Das Land war umworben und der damalige Präsident Tito nutzte die Äquidistanz zu beiden Blöcken im Kalten Krieg, um den Wohlstand und das Ansehen Jugoslawiens zu steigern. Genau in dieser Rolle sähe sich Belgrad gerne – als gewichtiger und renommierter Vermittler zwischen Ost und West. Auf diese Weise interpretiert es auch seinen derzeitigen, gemeinsam mit Bern und Berlin ausgeübten Vorsitz der OSZE, die im Zuge der Ukraine-Krise als Vermittlungsformat an Bedeutung gewonnen hat. „Serbien hat den Weg der Neutralität gewählt, der auf gewisse Weise die Fortsetzung der Politik Jugoslawiens darstellt [...]“<sup>11</sup> so Außenminister Dačić im Juni 2015. Tatsächlich erscheint die serbische Außenpolitik jedoch nicht neutral, sondern orientierungslos: Mit der Entscheidung, die von der EU beschlossenen Sanktionen gegen Russland nicht mitzutragen, hat sich Serbien scharfer Kritik aus Brüssel ausgesetzt. Gleichzeitig kann Belgrad

kaum greifbaren Nutzen aus der Loyalität zu Russland ziehen – das Ende von South Stream traf die serbische Regierung völlig unvorbereitet, sie stand als der große Verlierer des Projekts da.

Anstatt einer Strategie mit klaren Prioritäten zu folgen, agiert die serbische Regierung häufig von kurzfristigen Interessen geleitet. Die Gründe hierfür sind vielfältig: Teile der serbischen Wirtschaftselite haben beste Verbindungen in politische Zirkel und wenig Interesse an der Einführung von EU-Regularien und Transparenzbestimmungen. Eine Annäherung an Russland, zu dessen Oligarchen häufig enge Verbindungen bestehen (der Vorwurf der Korruption steht im Raum), erscheint da als bessere Option.<sup>12</sup> Hinzu kommt, dass die EU-Integration ein komplexer und langwieriger Prozess ist. Viele politische Akteure haben sich im aktuellen Status quo eingerichtet. Anstatt auf konkrete kleinschrittige Erfolge in den Beitrittsverhandlungen zu zielen, gleicht die als langfristiges Ziel ausgegebene EU-Mitgliedschaft oft einem Lippenbekenntnis. Um Wählerstimmen zu gewinnen, wird – neben der formelhaften pro-europäischen Haltung – gleichzeitig die emotionale Karte mit Betonung der panslawischen Verbindung zu Russland und der Zugehörigkeit Kosovos zu Serbien gespielt. Eine klare Schwerpunktsetzung in der Außenpolitik ist so weder für die Wähler noch für die europäischen Partner erkennbar.

### Alles eine Frage der (gelenkten) Wahrnehmung

Mit der Betonung der Verbundenheit zu Russland spielt die serbische Führung Moskau in die Hände. Russland kann Serbien aufgrund der eigenen wirtschaftlichen Schwäche keine wirkliche Alternative zur EU bieten. Genau aus diesem Grund bemüht auch die russische Seite insbesondere Symbole – die gemeinsame slawische Identität, die geteilte Anti-NATO-Haltung, die aufgrund der Bombardements von 1999 und der gefühlten Demütigung tief im serbischen Bewusstsein verankert ist, und die aktuelle „brüderliche“ Unterstützung in der Kosovo-Frage. Ein Großteil der serbischen Medien vermittelt dieses Bild weiter. Insbesondere Putin, der in Serbien hohes Ansehen genießt, wird als „starker Mann“ vermarktet, der dem Westen Paroli bietet und Serbiens Interessen verteidigt – „Putin sells.“<sup>13</sup> Nur wenige unabhängige Medien äußern dezidierte Kritik an der Politik des Kremls. Auch nach dem Scheitern des South Stream-Projekts schlugen die meisten serbischen Mainstream-Medien nur kurzzeitig einen negativeren Ton gegenüber Moskau an – einige Tage nach dem Schock gingen sie in den normalen Modus

Operandi über und stellten insbesondere die EU und Bulgarien als Verantwortliche für das Ende der Pipeline dar.<sup>14</sup>

Zusätzlich zu den willfähigen serbischen Medien hat im Januar 2015 der kremlnahe Sender Sputnik in Belgrad seinen Betrieb aufgenommen. Neben einer Online-Nachrichtenseite strahlt er Radiosendungen in serbischer Sprache aus. Im Printmarkt wird die russische Sicht der Dinge insbesondere durch eine monatliche Beilage zur großen Tageszeitung Politika bereits länger verbreitet. Der Tenor der russischen Medien in Serbien ist dabei stets der gleiche: Russlands Verhalten auf der internationalen Bühne, insbesondere im Ukraine Konflikt, wird gelobt, die westlichen Bündnisstrukturen werden diskreditiert und Russland wird als Serbiens treuester Verbündeter dargestellt. Auch wenn aufgrund der ohnehin überwiegend russophilen Berichterstattung in Serbien der Einfluss dieser Medienangebote auf die öffentliche Meinung umstritten ist, wird das Engagements Russland deutlich, mit „weichen“ Mitteln seinen Einfluss in Serbien zu vergrößern.<sup>15</sup>

Wie sehr die einseitige mediale Berichterstattung den öffentlichen Diskurs beeinflusst, zeigte sich, als es im Mai und Juni 2014 in der Großregion Belgrad zu beträchtlichen Zerstörungen aufgrund von Überschwemmungen kam. Die EU stellte den größten Anteil an Hilfsgeldern bereit – dennoch war es Russland, das die Bevölkerung als den „Retter in der Not“ wahrnahm. Die Unterstützung aus Moskau wurde medial vermarktet und mit einschlägigen Zeitungsüberschriften begleitet, während die EU-Gelder in den Berichten zum größten Teil untergingen. Wenig verwunderlich sind in diesem Zusammenhang die Ergebnisse einer im Juni 2014 durchgeführten Umfrage der serbischen Regierung: 47 Prozent der Befragten glaubten, Russland sei seit dem Jahr 2000 Serbiens Hauptgeldgeber, nur 28 Prozent nannten hier die EU. Tatsächlich jedoch kamen zwischen 2010 und 2013 rund 74 Prozent der Entwicklungsbeihilfen aus der EU und deren Mitgliedstaaten.<sup>16</sup> Ein Jahr nach den Überschwemmungen relativierte sich das Bild: Im Juni 2015 hielten 22 Prozent der Befragten Russland und 24 Prozent die EU für den Hauptgeldgeber Serbiens.<sup>17</sup>

Neben medialer Präsenz ist Russland mit zumeist staatlich finanzierten Think-Tanks und Stiftungen vor allem in Belgrad vor Ort. Auch hier ist das Hauptziel, den Diskurs im Lande zu beeinflussen. So organisiert etwa das kremlnahe Russische Institut für Strategische Studien (RISI) regelmäßig Veranstaltungen an der Belgrader Universität mit entsprechend einseitiger Rednerbesetzung. Der Büroleiter des Instituts ist ein ehemaliger General des russischen Auslandspionagedienstes und kritisiert mit Nachdruck Belgrads Ziel eines EU-Beitritts.<sup>18</sup> Ebenfalls aktiv sind unter anderem die Organisationen Russkij Mir

(„Russische Welt“) und der International Fund for the Unity of Orthodoxy Nations. Zudem fließen Gelder aus Moskau an pro-russische und euroskeptische serbische Verbände und Parteien, die dem rechten Rand der Gesellschaft zuzuordnen sind. Mit einem intransparenten Netz russischer – oder unter russischem Einfluss stehender – Organisationen, versucht der Kreml so, subtil Einfluss zu nehmen.<sup>19</sup> Die russische Regierung sieht diese Politik als direkte Antwort auf die Instrumente der EU, die mittels Unterstützung der Zivilgesellschaften in ihrer Nachbarschaft Demokratie fördern und den Transformationsprozess vorantreiben will.<sup>20</sup>

### Die EU als unfreiwilliger Türöffner für Russland

Bei ihren Aktivitäten in Serbien geht es der russischen Führung neben der Sicherung ökonomischer Interessen im Energiesektor und der symbolischen Gewinnung von Unterstützung für das eigene Handeln auch um eine Schwächung der EU; Moskau nutzt Serbien als Austragungsort für einen Machtkampf mit Brüssel. Dabei geht es Russland im Kern darum, Zweifel zu entfachen: Zweifel daran, ob das von der EU propagierte Modell der liberalen Demokratie die bestmögliche Option ist. Es konkurrieren zwei Weltanschauungen und Deutungsmuster.<sup>21</sup> Inwieweit es auch in Russlands Interesse ist, mittels Einflussnahme auf Serbien und insbesondere die serbischen Minderheiten in den Nachbarländern den fragilen Frieden vor Ort zu untergraben, ist unter Experten umstritten. Auf der einen Seite würde ein Aufflammen der Konflikte im Westbalkan die EU destabilisieren und die Aufmerksamkeit von der Ukrainekrise ablenken.<sup>22</sup> Auf der anderen Seite widerspricht Moskau bislang nicht offen dem europäischen Kurs Serbiens, und ein pro-russischer Staat innerhalb der Union wäre sicherlich ebenfalls kein unattraktives Szenario für den Kreml. Was auch immer das Kalkül sein mag – in jedem Fall kann Russland Serbien als wirkungsvolles Instrument einsetzen, um der EU Nadelstiche zu versetzen. Moskau ist von daher weiterhin bereit, in die russisch-serbische Freundschaft zu investieren. Dass es hierbei offene Türen einrennt, liegt weniger an der Attraktivität des russischen Modells selbst als an der Schwäche der EU.

Dies wird insbesondere daran deutlich, dass es für Serbien im Grunde keine Alternative zum europäischen Weg gibt. Selbst Staatspräsident Nikolić wiederholt regelmäßig die Formel „Die EU-Mitgliedschaft ist die oberste Priorität der serbischen Regierung“.<sup>23</sup> Trotz der hohen Abhängigkeit von Russland im Energiebereich und günstiger Kredite aus Russland ist Serbiens Wirtschaft fast vollkommen auf die EU ausgerichtet. Im Jahr 2013 exportierte es 63 Prozent

seiner Produkte in die EU-Staaten; auf Russland entfielen nur 7,2 Prozent. Gleichzeitig machten die Warenimporte aus der EU einen Anteil von 62 Prozent aus, Importe aus Russland dagegen nur 9,4 Prozent.<sup>24</sup> Auch angesichts der EU-Sanktionen stieg der Handel mit Russland nicht dauerhaft an; die Schwächung der russischen Wirtschaft durch Sanktionen und den niedrigen Ölpreis führte in der ersten Jahreshälfte 2015 zu einem Absinken der serbischen Exporte nach Russland.<sup>25</sup>

Nicht nur die wirtschaftlichen Parameter weisen klar in Richtung EU: Auch die Bevölkerung wünscht sich nach wie vor mehrheitlich eine Zukunft in der Union. Während eine NATO-Mitgliedschaft deutlich abgelehnt wird, kam eine Umfrage im Auftrag der EU-Delegation in Serbien von Mai 2015 zu dem Ergebnis, dass 55 Prozent der Bevölkerung für den Beitritt ihres Landes zur EU stimmen würden. Mit einer EU-Mitgliedschaft werden vor allem wirtschaftlicher Aufschwung, Wohlstand und höhere Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbunden.<sup>26</sup> Bei Zustimmungswerten zu einem EU-Beitritt von 49 Prozent kam auch die Umfrage der serbischen Regierung von Juni 2015 zu dem Ergebnis, dass es vor allem materielle Aspekte und die Reisefreiheit sind, die von den Bürgern positiv mit der EU assoziiert werden.<sup>27</sup> Mit der EU verbinden sich Hoffnungen auf einen besseren Lebensstandard. Dies führt jedoch nicht dazu, dass sie insgesamt positiv gesehen wird. Laut einer Untersuchung des Ipsos-Instituts haben – ebenfalls bei mehrheitlicher Befürwortung eines EU-Beitritts – nur 32 Prozent der Bevölkerung eine positive Einstellung zur EU; 40 Prozent hingegen eine negative. Auf der anderen Seite stehen nur 17 Prozent der Befragten Russland negativ gegenüber, während 52 Prozent das Land positiv sehen.<sup>28</sup>

Was sich in diesen Zahlen ausdrückt ist zum einen, dass die EU nach wie vor als attraktives Modell angesehen wird – und zum anderen, dass die EU mit ihrer jahrelangen Vernachlässigung des Westbalkans Enttäuschung und Resignation im Lande hervorgerufen und so ein Vakuum für russische Einflussnahme und anti-westliche Ressentiments geschaffen hat. Mittlerweile ist es fünfzehn Jahre her, dass der Europäische Rat auf seinem Gipfel in Feira kurz nach dem Sturz des Milošević-Regimes alle Westbalkanstaaten zu potenziellen EU-Bewerbern erklärte. Dies weckte auch in Serbien Erwartungen. Spätestens mit der Auslieferung des letzten vom UN-Kriegsverbrechertribunal gesuchten Verdächtigen im Jahr 2011 hoffte man, große Schritte in Richtung EU-Mitgliedschaft zu machen. Der Konflikt um den Status Kosovos erwies sich jedoch als nächste große Hürde im Beitrittsprozess. In der Bevölkerung entstand das Gefühl, die EU setze immer neue, willkürliche Bedingungen und halte

Serbien bewusst auf Distanz.<sup>29</sup> Gefragt nach den größten Hindernissen für einen EU-Beitritt Serbiens rangieren die stetigen Bedingungen der EU mit 46 Prozent auf Platz eins. Weit abgeschlagen mit 17 Prozent folgt auf Platz zwei das Unvermögen der nationalen Politiker.<sup>30</sup> Nach den negativen Erfahrungen mit den Beitritten Rumäniens und Bulgariens im Jahr 2007 ist der EU-Beitrittsprozess immer mehr zu einem höchst komplexen und langwierigen Hindernisparcours geworden. Dieser Prozess ist von der Bevölkerung kaum zu überschauen. Serbien ist seit 2011 offizieller EU-Kandidat, im Januar 2014 begannen die Beitrittsverhandlungen. Von den 35 Verhandlungskapiteln wurde bislang noch keines geöffnet. Ungeachtet der Tatsache, dass hierfür gerade auch mangelnde Reformen im Land selbst ursächlich sind, bleibt in der Bevölkerung ein diffuses Gefühl der Ernüchterung und Frustration zurück. Dass EU-Kommissionpräsident Jean-Claude Juncker bei seinem Amtsantritt „fünf Jahre Erweiterungs-Pause“ als Losung ausgab, schien das Desinteresse der EU an Serbien nur noch weiter zu belegen.

### Erweiterung zurück auf die Agenda setzen

Die Vernachlässigung des Westbalkans seitens der EU hat mehrere Gründe: Im Zuge der Finanzkrise und drohendem Brexit und Grexit absorbieren interne Auseinandersetzungen viele Kräfte und Ressourcen. Die „Erweiterungsmüdigkeit“ in den meisten Mitgliedstaaten lässt die aktive Verfolgung einer proaktiven Heranführungspolitik gegenüber dem Westbalkan innenpolitisch wenig opportun erscheinen. So lange die Region mehr oder minder politisch stabil ist und keine neuen ethnischen Konflikte zu befürchten sind, rückt sie auf der europäischen Agenda weit nach hinten. Diese Politik ist gefährlich: Nicht nur ist der Frieden keineswegs selbstverständlich, wie die jüngsten Unruhen in Mazedonien gezeigt haben – auch läuft die EU Gefahr, dass die nach wie vor mehrheitlich pro-europäische Stimmung in den Bevölkerungen kippt und sie an Transformationskraft verliert. Dass diese nach wie vor große Wirkung entfalten kann, zeigt das 2013 in Brüssel unter EU-Führung nach zähen Gesprächen ausgehandelte Abkommen zwischen Priština und Belgrad, das als Meilenstein in der Normalisierung der Beziehungen der beiden Länder angesehen wird. Ausgehend von dem Brüsseler Abkommen wurden Ende August 2015 weitere zentrale Streitpunkte zwischen beiden Ländern unter der Vermittlung der EU-Außenbeauftragten, Federica Mogherini, beigelegt. Gute nachbarschaftliche Beziehungen sind Grundvoraussetzungen für ein Vorankommen im EU-Integrationsprozess, für Kosovo als auch für Serbien.

Jüngste Zeichen eines wiederbelebten Engagements seitens der EU und der Mitgliedstaaten weisen in die richtige Richtung: Die von der deutschen Bundesregierung initiierte Westbalkan-Konferenz in Berlin 2014 und die Folgekonferenz in Wien im August 2015 haben das Potenzial, ein neues Momentum in der Erweiterungspolitik zu generieren – auch wenn die aktuelle Flüchtlingsdebatte insbesondere das Treffen in Wien dominierte. Die deutsch-britische Initiative für Bosnien und Herzegowina sowie die Reise der Bundeskanzlerin in die Region im Sommer 2015 haben zumindest Aufmerksamkeit auf die Probleme vor Ort gelenkt. Im Juli 2015 half die Vermittlung des EU-Kommissars für Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen, Johannes Hahn, die politische Krise in Mazedonien vorerst beizulegen. Gerade angesichts der geopolitischen Veränderungen in Europa sollte dieses Engagement fortgesetzt und intensiviert werden.

Dabei muss die EU zu ihren Prinzipien und Bedingungen stehen. Sie sollte Fehlentwicklungen und Missstände in aller Deutlichkeit ansprechen, wie etwa die Missachtung demokratischer Werte und Spielregeln, die Verletzung von Medienfreiheiten und Defizite in der Rechtsstaatlichkeit. Beitrittskonditionalität ist eine Grundvoraussetzung für die Transformationskraft der EU. Parallel jedoch muss die EU vor Ort – auch mittels klarer und offener Medienkommunikation – viel präsenter sein und ihre positive Rolle erläutern. Begleitet von politischem und wirtschaftlichem Engagement muss sie dabei vor allem eine konkrete und glaubhafte EU-Perspektive für Serbien anbieten; auf diese Weise kann sie die bisherige Enttäuschung und Frustration in der Bevölkerung auffangen. Es muss vermittelt werden, dass eine Zukunft in der EU aus eigener Kraft und bei entsprechendem Handeln der nationalen Politiker erreicht werden kann. Nach den substanziellen Fortschritten im Dialog mit Kosovo sollten vor Ende des Jahres die ersten Beitrittskapitel mit Serbien geöffnet werden, um wieder Dynamik in den Erweiterungsprozess zu bringen. Die Öffnung der ersten Kapitel stellt dabei nur den Beginn eines Prozesses dar, der trotz zu erwartender zäher Verhandlungen konsequent weiter geführt werden muss.

Die serbische Regierung gibt die EU-Mitgliedschaft als oberstes Ziel aus – entsprechend sollte sie handeln und europäische Entscheidungen, wie etwa die Sanktionen gegen Moskau, mittragen. Dies würde die Glaubwürdigkeit Serbiens als verlässlichen Partner erhöhen. Serbien muss seine Verbindungen zu Russland nicht abbrechen, aber die EU erwartet von den Beitrittskandidaten eine Umsetzung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. „In diesen Fragen kann es keine ‚neutrale Position‘ für einen

Staat geben, der zu Europa gehören will“<sup>31</sup>, so Michael Roth, Staatsminister für Europa im Auswärtigen Amt. Der Spagat zwischen Brüssel und Moskau bringt Serbien keinen greifbaren Nutzen. Wie asymmetrisch das serbisch-russische Verhältnis ist, hat das Ende von South Stream gezeigt. Ohne klare Linie in der Außenpolitik läuft Serbien Gefahr, wiederholt als Verlierer aus dem Doppelspiel hervorzugehen. Die Alternative zu einem Serbien innerhalb

der EU ist nicht ein Serbien im russischen Orbit – geteilte Symbole und Vorbehalte gegen den Westen ersetzen keine gemeinsame Zukunftsperspektive –, sondern ein fragiler Staat inmitten Europas.

**Sarah Wohlfeld** ist Programmmitarbeiterin des Alfred von Oppenheim-Zentrums für Europäische Zukunftsfragen der DGAP.

## Anmerkungen

- Die EU führte den Terminus „Westlicher Balkan“ ein, um die Beitrittsanwärter in der Region (die Nachfolgestaaten Jugoslawiens plus Albanien unter Ausschluss Sloweniens) begrifflich zusammenzufassen. Kroatien, das der EU am 1.7.2013 beitrug, zählt dieser Text nicht mehr zu dieser Kategorie.
- O. A., Merkel: Putin tritt das Recht mit Füßen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.11.2014, <<http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/angela-merkel-kritisiert-putins-vorgehen-im-ukraine-konflikt-13270007.html>> (abgerufen am 13.8.2015).
- O. A., Putin Guest of Honour at Serbia Military Parade, in: BBC News, 16.10.2014, <<http://www.bbc.com/news/world-europe-29641642>> (abgrf. am 17.8.2015), Alle Übersetzungen durch die Autorin.
- O. A., Dacic: We Back all EU Decisions except Sanctions on Russia, in: Serbian National News Agency Tanjug, 13.5.2015, <[http://www.tanjug.rs/full-view\\_en.aspx?izb=178661](http://www.tanjug.rs/full-view_en.aspx?izb=178661)> (abgrf. am 19.8.2015).
- Vgl. Bojan Ladjevac, Russland und Serbien: Eine neue Ära der Beziehungen? (Friedrich-Ebert-Stiftung Internationale Politikanalyse), Nov. 2012, S. 3.
- Der Jahresreport 2014 der serbischen Energieagentur mit aufgeschlüsselten Angaben zur Energieversorgung ist in englischer Sprache einsehbar unter <<http://www.aers.rs/Files/Izvestaji/Godisnji/Eng/AERS%20Annual%20Report%202014.pdf>> (abgrf. am 22.9.2015).
- Vgl. o. A., Putin: Russia Forced to Withdraw from South Stream Project due to EU Stance, in: Russia Today, 1.12.2014, <<http://www.rt.com/business/210483-putin-russia-gas-turkey/>> (abgrf. am 19.8.2015).
- Vgl. o. A., „Ask EU for Compensation,” Russian Ambassador Advises, in: b92.net, 3.12.2014, <[http://www.b92.net/eng/news/business.php?yyyy=2014&mm=12&dd=03&nav\\_id=92452](http://www.b92.net/eng/news/business.php?yyyy=2014&mm=12&dd=03&nav_id=92452)> (abgrf. am 19.8.2015).
- Für Details zum Ende von South Stream vgl. Helsinki Committee for Human Rights in Serbia, The South Stream: Serbia in a Cleft Stick (Helsinki bulletin Nr. 110), Dez. 2014, <<http://www.helsinki.org.rs/doc/HB-No110.pdf>> (abgrf. am 22.9.2015).
- O. A., Vucic: Serbia Remains Neutral over Ukraine, 8.1.2015, in: Independent Balkan News Agency, <<http://www.balkaneu.com/vucic-serbia-remains-neutral-ukraine/>> (abgrf. am 7.9.2015).
- O. A., Dacic: Serbia Has Chosen Path of Neutrality, in: b92.net, 8.6.2015, <[http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2015&mm=06&dd=08&nav\\_id=94359](http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2015&mm=06&dd=08&nav_id=94359)> (abgrf. am 7.9.2015).
- Vgl. Interview mit serbischen Think-Tank-Mitarbeiterinnen am 23.4.2015 in Belgrad. Alle Interviews wurden anonymisiert.
- Interview mit serbischem Printjournalisten am 23.4.2015 in Belgrad.
- Vgl. Interview mit serbischer Think-Tank-Mitarbeiterin, a.a.O. (Anm. 12).
- Zur russischen Medienpräsenz in Serbien vgl. Nemanja Rujević, Mediale Schlacht um Deutungshoheit in Serbien, in: Deutsche Welle, 30.3.2015, <<http://www.dw.com/de/mediale-schlacht-um-deutungshoheit-in-serbien/a-18310148>> (abgrf. am 22.9.2015).
- Vgl. Republic of Serbia Government Integration Office, European Orientation of the Serbian Citizens, Public Opinion Poll (June 2014), <[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/istrazivanja\\_javnog\\_mnjenja/opinion\\_poll\\_14.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/opinion_poll_14.pdf)> (abgrf. am 20.8.2015).
- Vgl. Republic of Serbia Government Integration Office, European Orientation of the Serbian Citizens, Public Opinion Poll (June 2015), <[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/istrazivanja\\_javnog\\_mnjenja/opinion\\_poll\\_june15.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/opinion_poll_june15.pdf)> (abgrf. am 8.9.2015).
- Vgl. Florian Hassel, Vergebliches Trommeln gegen Europa, in: Süddeutsche Zeitung, 8.12.2014, <<http://www.sueddeutsche.de/politik/russlands-werben-um-serbien-vergebliches-trommeln-gegen-europa-1.2255958>> (abgrf. am 20.8.2015).
- Vgl. Interview mit serbischer Think-Tank-Mitarbeiterin, a.a.O. (Anm. 12); ebenso Helsinki Committee for Human Rights in Serbia, On the Russian Chessboard (Helsinki bulletin Nr. 104), Juli 2014, <<http://www.helsinki.org.rs/doc/HB-No104.pdf>> (abgrf. am 13.8.2015).
- Vgl. Stefan Meister, Jana Puglierin, Perception und Instrumentalisierung: Russlands nicht-militärische Einflussnahme in Europa, DGAPkompakt, Nr. 10, September 2015, S. 1-2.
- Vgl. Interview mit Peter Pomerantsev über den russischen Informationskrieg, „Es geht darum, Zweifel zu säen“, in: Internationale Politik, Nr. 4, März/April 2015, S. 50.
- Vgl. Ivan Krastev, The Balkans Are the Soft Underbelly of Europe, in: Financial Times Online, 14.1.2015, <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/2287ba66-8489-11e4-bae9-00144feabdc0.html>> (abgrf. am 24.8.2015).
- O. A., Nikolic: EU Membership Is First Priority for Serbian Government, in: InSerbia, 12.9.2014, <<http://insrbia.info/today/2014/09/nikolic-eu-membership-is-first-priority-for-serbian-government/>> (abgrf. am 20.8.2015).
- Vgl. European Commission Directorate-General for Trade, European Union, Trade in Goods with Serbia, 10.4.2015, S. 9, <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/august/tradoc\\_140028.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/august/tradoc_140028.pdf)> (abgrf. 19.8.2015).
- Vgl. Sasa Dragojlo, Serbian Exports to Russia Fall Steeply, in: BalkanInsight, 5.8.2015, <<http://www.balkaninsight.com/en/article/serbian-export-to-russia-dropped-by-a-third-08-04-2015>> (abgrf. am 19.8.2015).
- Vgl. The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia, Opinion Poll: 59 Per Cent of Serbian Citizens in Favour of EU Membership, 19.5.2015, <<http://europa.rs/eng/opinion-poll-59-per-cent-of-serbian-citizens-in-favour-eu-membership/>> (abgrf. am 20.8.2015).
- Vgl. Republic of Serbia Government Integration Office, a.a.O. (Anm. 17).
- Vgl. Smiljana Vukojčić, Poll: Serbia's Complex Attitude towards the EU, in: EurActiv.com, 9.1.2015, <<http://www.euractiv.com/sections/global-europe/poll-serbias-complex-attitude-towards-eu-311141>> (abgrf. am 20.8.2015).
- Vgl. Interview mit serbischem Think-Tank-Mitarbeiter am 22.4.2015 in Belgrad.
- Vgl. Republic of Serbia Government Integration Office, a.a.O. (Anm. 17).
- Michael Roth, EU-Erweiterungspolitik – Stabilitätsanker oder enttäuschte Hoffnung? Wie wir die Dynamik des Erweiterungsprozess bewahren, in: integration, Nr. 3/2015, S. 200.

DGAPkompakt / Nr. 14 / September 2015



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).  
This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – NonCommercial – NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).



Deutsche Gesellschaft  
für Auswärtige Politik  
German Council on  
Foreign Relations

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Rauchstraße 17/18 · 10787 Berlin  
Tel. +49 (0)30 25 42 31 -0 / Fax -16  
[info@dgap.org](mailto:info@dgap.org) · [www.dgap.org](http://www.dgap.org)

### Herausgeber

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider, *Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.*

ISSN 2198-5936

Redaktion Sabine Wolf

Layout/Satz Sabine Wolf

Designkonzept Carolyn Steinbeck · Gestaltung

© DGAP 2015