



# Eskalationen auf dem Westbalkan

Robuste Prävention notwendig

Von Andreas Wittkowsky

Die serbischen Parlamentswahlen am 17. Dezember 2023 setzen den Schlusspunkt hinter ein Jahr der Spannungen und Eskalationen auf dem westlichen Balkan. Alle Zeichen weisen darauf hin, dass das internationale Konfliktmanagement auch 2024 vor großen Herausforderungen steht. Der russische Angriff auf die Ukraine hat zwar neue Dynamik in die Erweiterungspolitik der EU gebracht, doch Beitrittsversprechen und finanzielle Anreize allein haben ihre konfliktmindernde Wirkung weitgehend erschöpft.

Da die Errungenschaften der letzten Jahre bedroht sind, stellt sich die Frage einer Neuausrichtung der Balkanpolitik – vor allem hin zu einer robusteren Prävention. Dazu tragen auch die internationalen Friedenseinsätze bei. Deutschlands Bereitschaft, sich dort stärker militärisch zu beteiligen, sollte durch eine entsprechende Ausrichtung des zivilen Instrumentenkastens ergänzt werden.

## Empfehlungen

- Die wachsenden Spannungen auf dem Westbalkan erfordern eine robustere Prävention. Dazu wäre die internationale Diplomatie durch stärker konditionierte Anreize und Sanktionen zu ergänzen.
- Die Friedenseinsätze vor Ort – insbesondere EUFOR Althea und KFOR – sollten ihre Präsenz verstärken, um Eskalationen abzuschrecken.
- Politische Kompromisse, die zur Dysfunktionalität oder Desintegration von Staaten beitragen, sind zu vermeiden. Weitere Anstrengungen zur nachhaltigen Konsolidierung Bosniens und Herzegowinas und zur Anerkennung Kosovos sind nötig.
- Da interne Faktoren die Handlungsfähigkeit der EU beschränken, ist ein starkes Engagement der Mitgliedstaaten gefragt, wenn möglich im Verbund von Gleichgesinnten und Freundesgruppen. Bilaterale Maßnahmen sind gleichfalls auf eine robuste Prävention auszurichten.

Seit drei Jahrzehnten hat die EU hohe Erwartungen an ihre Fähigkeit zur Prävention von Gewaltkonflikten in Südosteuropa geschürt. Nach dem Dayton-Abkommen, das 1995 den Krieg in Bosnien und Herzegowina beendete, formulierte die EU ihren Führungsanspruch mehrfach. Diesem Ziel dienten zum Beispiel der Stabilitätspakt für Südosteuropa oder die EU-Beteiligung an der UN-Übergangsverwaltung im Kosovo.



***Unter der inneren Zerrissenheit der EU leidet die Glaubwürdigkeit ihrer Konfliktprävention. Nationalistische Politiker:innen nutzen dies aus und unterminieren die Stabilität der Region.***

Auf dem Thessaloniki-Gipfel gab die EU den Ländern der Region 2003 eine verbindliche Beitrittsperspektive mit der Erwartung, damit den stärksten Anreiz für eine friedliche gemeinsame europäische Zukunft zu setzen. Doch der Assoziierungsprozess stockt. Zum einen lässt die Reformbilanz der Aspiranten zu wünschen übrig, zum anderen leidet die EU am internen Reformstau und tritt in wichtigen Fragen nicht einig auf.

In Kosovo ist die fehlende völkerrechtliche Anerkennung durch fünf Mitgliedstaaten (Griechenland, Rumänien, Slowakei, Spanien und Zypern) ein Hindernis, in Nordmazedonien bremsen bilaterale bulgarische Belange, gegenüber Bosnien und Herzegowina sowie Serbien blockiert die Achse Budapest-Belgrad-Banja Luka ein konsequentes Handeln. Unter der inneren Zerrissenheit der EU leidet auch die Glaubwürdigkeit ihrer Konfliktprävention. Nationalistische Politiker:innen nutzen dies zunehmend aus und unterminieren die Stabilität der Region.

## Serbien

### **Konsequentes Lavieren, wachsender Revisionismus**

Am 31. Oktober 2023 besuchte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen Belgrad. Sie bekräftigte, dass die EU Serbien weiterhin als Mitglied wünscht und verwies auf die gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen. Prominent erwähnte sie die Unterstützungspakete der EU: den Investitionsplan in Höhe von € 30 Mrd. und den Wachstumsplan für den Westbalkan in Höhe von € 6 Mrd. Schon im Vorjahr hatte die EU mit € 165 Mio. Budgethilfen und € 500 Mio. Zuschüssen für Infrastrukturprojekte starke finanzielle Anreize für Serbien geboten. Allerdings betonte von der Leyen, dass die Normalisierung der Beziehungen zu Kosovo und die konsequente Strafverfolgung des bewaffneten Anschlags am 24. September 2023 im Norden Kosovos Voraussetzung für den Zugang zu diesen Mitteln seien.



***Inzwischen mehren sich die Zweifel, ob die Anreize der EU tatsächlich eine stabilisierende Wirkung entfalten.***

Inzwischen mehren sich die Zweifel, ob die Anreize der EU tatsächlich eine stabilisierende Wirkung entfalten. Serbien nimmt die Angebote gerne an, doch zeigt das Land unter Präsident Aleksandar Vučić trotz aller europäischen Rhetorik wenig ernsthaften Willen, sich der Union anzunähern. Insgesamt manövriert Vučić beharrlich zwischen der EU (und den USA) einerseits, Russland und China andererseits. Als einziger Staatschef der Region blieb Vučić am 16. Oktober 2023 dem Tirana-Gipfel des

Berlin-Prozesses fern, der auf deutsche Initiative hin seit neun Jahren die EU-Annäherung begleitet. Stattdessen flog er nach Peking, um mit Generalsekretär Xi Jinping ein nicht-EU-kompatibles Freihandelsabkommen und verschiedene Infrastrukturabkommen zu unterzeichnen.



### **Belgrad setzt die enge Zusammenarbeit mit Russland fort. Sicherheitspolitisch geben die militärischen Drohkulissen an der Grenze Kosovos Anlass zur Sorge.**

Auch nach dem Großangriff auf die Ukraine setzt Belgrad die enge Zusammenarbeit mit Russland fort. So unterzeichneten die Außenminister beider Länder am 26. September 2022 erneut eine Vereinbarung, ihre Außenpolitik in den Jahren 2023-24 zu koordinieren. Vučić lehnt es auch vehement ab, sich im Rahmen des außenpolitischen Alignments den EU-Sanktionen gegen Russland anzuschließen. Offenbar ist Belgrad auch Auffanglager für ausgewiesene russische Diplomaten aus anderen europäischen Ländern geworden.

Sicherheitspolitisch geben die wiederholten militärischen Drohkulissen Serbiens an der Grenze Kosovos besonderen Anlass zur Sorge. Seit Jahren rüstet das Land seine Streitkräfte nicht nur mit europäischen, sondern auch mit russischen und – zunehmend – chinesischen Waffensystemen auf. Mit einem Verteidigungsbudget von € 1,4 Mrd. in 2023 liegt Serbien im regionalen Vergleich an der Spitze; in den letzten Jahren lag es kontinuierlich über 2 Prozent des BIP. Das entspricht dem der übrigen fünf Westbalkanstaaten zusammen. Die Frage liegt nahe, worauf sich das Land mit diesem finanziellen Kraftakt vorbereitet. Bei

einer öffentlichen Vorführung chinesischer Waffen im April 2022 führte Vučić an: „Wir lassen es nicht länger zu, irgendjemandes Prügelknabe zu sein.“

Ideologisch hat das System Vučić einen nationalistischen Revisionismus rehabilitiert, der besonders in den stark auf den Präsidenten ausgerichteten Medien radikal-populistisch verstärkt wird. Kriegsverbrecher wie der bosnisch-serbische Ratko Mladić werden in der Öffentlichkeit verherrlicht, ohne dass die Staatsführung politisch gegensteuert – ganz im Gegenteil. Unter dem Stichwort *Srpski svet* (Serbische Welt) propagieren einige ihrer Angehörigen inzwischen die Vereinigung der (mehrheitlich) serbisch bewohnten Gebiete Serbiens, Montenegros, Kosovos und der *Republika Srpska* (RS) in Bosnien und Herzegowina. Erstmals 2020 vom damaligen Verteidigungsminister Aleksandar Vulin formuliert, erinnert *Srpski svet* nicht nur sprachlich an das Konzept der *Russki mir* (Russische Welt), sondern formuliert erneut die Idee eines Großserbiens, die unter Slobodan Milošević, dem Vučićs ab 1998 als Informationsminister diente, in Krieg und ethnischen Säuberungen endete.



### ***Srpski svet* erinnert nicht nur sprachlich an *Russki mir*. Es erneuert die Idee eines Großserbiens, das seinerzeit unter Slobodan Milošević zu Krieg und ethnischen Säuberungen führte.**

Insbesondere Vulin, der als enger Gefolgsmann Vučićs gilt und im Dezember 2022 an die Spitze des serbischen Geheimdienstes BIA berufen wurde, erwarb sich einen Ruf als Verfechter der Serbischen Welt und des engen Schulterschlusses mit Russland,

gerade auch im Bereich der Geheimdienste. Nachdem er mit Außenminister Ivica Dačić und dem bosnischen Serbenführer Miroslav Dodik im Juli 2023 an einer Sicherheitskonferenz in Moskau teilgenommen hatte, verhängten die USA Sanktionen gegen Vulin, mit denen sein Auslandseigentum eingefroren wurde, und begründeten das mit Amtsmissbrauch, Verwicklung in grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und illegale Drogengeschäfte. Dies hätte Frieden und Sicherheit in der Region bedroht und schädliche Aktivitäten Russlands begünstigt. Am 3. November trat Vulin von seinem Amt zurück, um „Erpressung und Druck auf Serbien und die Serbische Welt“ zu vermeiden.

Unbestritten ist Vučićs nach wie vor enges Verhältnis zu seinem politischen Mentor, dem verurteilten Kriegsverbrecher Vojislav Šešelj. Für die Kommunalwahlen am 17. Dezember 2023 (nicht jedoch für die zeitgleichen Parlamentswahlen) ist die Serbische Progressive Partei des Präsidenten mit Šešeljs Radikaler Partei ein Wahlbündnis eingegangen; letztere wirbt mit dem Slogan „Vaterland Serbien – Mutter Russland!“.



***Nur noch ein Drittel der serbischen Bevölkerung hält einen EU-Beitritt für wünschenswert. Dies schwächt die friedensfördernde Kraft der wirtschaftlichen Anreize.***

Unter dieser Konstellation ist ein EU-Beitritt und eine konstruktive Mitgliedschaft Serbiens kaum vorstellbar. In jedem Fall ist ein schneller Beitritt ausgeschlossen. Umgekehrt hält nur noch ein Drittel der serbischen Bevölkerung einen EU-Bei-

tritt für wünschenswert. Dies schwächt die friedensfördernde Kraft der wirtschaftlichen Anreize weiter – und hat auch Konsequenzen für die Friedenseinsätze in Kosovo sowie Bosnien und Herzegowina.

## Kosovo

### Bewaffnete Eskalation, Stresstest für die EU

Seit März 2011 vermittelt die EU den politischen Dialog zwischen Belgrad und Prishtina, der vom Außenbeauftragten der EU – gegenwärtig Josep Borrell – geführt wird. Seit 2020 steht ihm der slowakische Diplomat Miroslav Lajčák als Sonderbeauftragter zur Seite. Im April 2013 erzielte die Vermittlung das Brüsseler Abkommen. Darin verpflichtete sich Serbien, seine staatlichen Parallelstrukturen in Kosovo aufzugeben. Im Gegenzug war Kosovo bereit, einen Verband der Gemeinden mit einer serbischen Bevölkerungsmehrheit zu etablieren.

Das kosovarische Verfassungsgericht befand allerdings, dass einige der geplanten Attribute des Verbands nicht im Einklang mit der Verfassung stünden; sie würden weder den ethnisch diversen Charakter der Gemeinden mit serbischer Mehrheit noch die zweistufige Staatsgliederung (Gemeinden und Zentralregierung) wahren. Die Umsetzung wurde deshalb ausgesetzt. Fünf Jahre später begannen Vučić und der damalige Präsident Kosovos, Hashim Thaçi, stattdessen einen Gebietstausch anzustreben. Dies zerstörte den jahrelang aufgebauten Erwartungshorizont, dass eine territoriale Neuordnung nicht zur Diskussion steht.

Der aktuelle Premierminister Kosovos, Albin Kurti, verfolgt seit 2021 eine Politik der „Reziprozität“. Danach sollen alle Regelungen zwischen Kosovo und Serbien gleichermaßen für beide Seiten gelten. In vielen Bereichen ist Kosovo nach wie vor asymmetrischen Nachteilen ausgesetzt, so bei der Anerkennung von Rechtsakten und Dokumenten durch Serbien.

Kurti besteht nun darauf, gleiche Rechte zu erhalten oder fortgesetzte Einschränkungen auch auf Serbien anzuwenden. Gleichzeitig versucht seine Regierung verstärkt, Rechtsstaatlichkeit auf dem ganzen Territorium Kosovos durchzusetzen und verweist dabei auf die umfassenden Minderheitenrechte, die Kosovos Verfassung gewährt. In der serbischen Gemeinschaft stößt er damit weiterhin auf großes Misstrauen, zumal es immer wieder Übergriffe auf ihre Angehörigen gibt, die kaum aufgeklärt werden.



**Das Verfassungsgericht befand, dass der geplante Gemeindeverband den ethnisch diversen Charakter und die zweistufige Staatsgliederung Kosovos wahren muss.**

Der interne kosovarische Dialog wird zugleich auch durch die Partei *Srpska Lista* (SL) sabotiert, die die serbische Gemeinschaft im Kosovo dominiert. Sie ist eng mit Vučićs Serbischer Fortschrittspartei verflochten und gilt gemeinhin als Belgrads „Filiale“ in Kosovo. Dialogbereite Angehörige der serbischen Gemeinschaft werden systematisch mit dem Verlust ihrer Arbeitsplätze im SL-kontrollierten öffentlichen Dienst, von Stipendien oder auch Sozialleistungen bedroht. Immer wieder werden auch Handgranaten in die Vorgärten vermuteter „Ab-

weichler“ geworfen oder Fahrzeuge in Brand gesetzt. Der interne Dialog der Regierung Kosovos findet deshalb größtenteils nicht-öffentlich statt, um die Beteiligten keiner Gefahr durch extremistische Elemente der eigenen Gemeinschaft auszusetzen.



**Die Politik der „Reziprozität“ sorgte für Konflikte, weil Kosovo darauf bestand, entweder gleiche Rechte zu erhalten oder Beschränkungen auch für Serbien durchzusetzen.**

Vor allem die bereits 2011 vereinbarte allgemeine Einführung von Kfz-Kennzeichen der Republik Kosovo („RKS“) erwies sich als Konfliktfaktor. Großzügige Übergangsfristen waren – nicht zuletzt auf internationale Bitten hin – immer wieder verlängert worden. Mit Ablauf der letzten Frist beschloss Kosovos Regierung 2021, die RKS-Kennzeichen verpflichtend einzuführen. Da Serbien Fahrzeuge mit RKS-Kennzeichen nicht einreisen lässt, sollten die Kennzeichen serbischer Fahrzeuge im Gegenzug innerhalb Kosovos abgedeckt werden. Als Kosovo Polizeieinheiten an die Grenzübergänge im Norden entsandte, um dies durchzusetzen, wurden Straßensperren errichtet und Kfz-Zulassungsstellen attackiert. Serbien setzte seine Truppen an der Grenze in Alarmbereitschaft und sein Verteidigungsminister besuchte gemeinsam mit dem russischen Botschafter demonstrativ die Truppen.

Im November 2022 beschloss Kosovo, die offiziellen Kfz-Schilder endgültig durchzusetzen. Nun verließen fast alle Funktionsträger:innen der serbischen Gemeinschaft auf Geheiß der *Srpska Lista* die staatlichen Institutionen. Der SL-Vorsitzende Goran Rakić trat als Minister der Regierung Kosovos

zurück, ebenso zwei Vize-Minister, 10 Parlamentsabgeordnete und die Bürgermeister der vier nördlichen Gemeinden. Über 600 Angehörige von Polizei und Justiz verließen ihre Positionen. Als die kosovarische Regierung das Vakuum mit Polizeikräften aus anderen Landesteilen füllte, wurden erneut Straßensperren errichtet, an denen auch Angehörige radikaler Gruppen wie der russischen „Nachtwölfe“ gesichtet wurden.



### ***Nicht zuletzt die wiederholten Anzeichen der Destabilisierung durch Moskau führten zu einem intensiveren westlichen Engagement.***

Nicht zuletzt die wiederholten Anzeichen der Destabilisierung durch Moskau führten zu einem intensiveren westlichen Engagement. Der US-Sondergesandte Gabriel Escobar unterstützte die Bemühungen Lajčáks, neuen Schwung in den Dialog zu bringen. Deutschland und Frankreich lancierten einen Vorschlag für ein neues Abkommen zur Normalisierung der Beziehungen.

Nach einem Treffen mit Kurti und Vučić am 27. Februar 2023 in Brüssel verkündete der EU-Außenbeauftragte Borrell, dass sich beide Parteien auf ein „Abkommen über den Weg der Normalisierung zwischen Kosovo und Serbien“ geeinigt hätten. Es beinhaltet die gegenseitige Anerkennung der hoheitlichen Dokumente, der territorialen Integrität, den Verzicht auf gewaltsame Konflikt austragung, die Aufgabe des Anspruchs, den jeweils anderen international zu repräsentieren oder seinen Beitritt zu internationalen Organisationen zu behindern, sowie ein angemessenes „*self-management*“ der serbischen Gemeinschaft im Kosovo.

Im nordmazedonischen Ohrid stimmten Kurti und Vučić nach zähen Verhandlungen am 19. März 2023 auch dem Anhang zur Implementierung des Abkommens zu. Kurti wollte das Abkommen direkt unterschreiben, doch Vučić verweigerte dies. Dennoch verkündeten Borrell und Lajčák „We have a deal“ und betonten, dass für internationale Verträge eine Unterschrift nicht zwingend erforderlich sei.

Doch die Vertragspartner ließen schnell Zweifel aufkommen, ob sie wirklich hinter dem Abkommen stehen. Kurti verzögerte die Arbeit an der verfassungsgemäßen Ausgestaltung des (im Grundsatz schon 2013 vereinbarten) Gemeindeverbands. Noch gravierender waren die Erklärungen Vučićs und seines Außenministers Ivica Dacić, sie würden das Abkommen nur bis zu bestimmten „roten Linien“ umsetzen. Mit dem Votum gegen Kosovos Beitrittsantrag zum Europarat am 25. April unterminierte Belgrad seine Glaubwürdigkeit, das Abkommen umsetzen zu wollen, weiter.



### ***Die EU-Vermittler verkündeten: „We have a deal“. Doch die Vertragspartner ließen schnell Zweifel aufkommen, ob sie wirklich hinter dem Abkommen stehen.***

Nach dem Rückzug der serbischen Bürgermeister wurden im Norden Kosovos am 24. April 2023 Lokalwahlen abgehalten – angesichts eines Boykottaufrufs der *Srpska Lista* weitgehend ohne serbische Beteiligung. Bei einer Wahlbeteiligung von 3,5 Prozent setzten sich nun erstmals vier ethnische Albaner als Bürgermeister durch. Als die Regierung die neuen Bürgermeister unter Polizeischutz zu ihren

Amtsräumen begleiten ließ, kam es erneut zu gewalttätigen Protesten. Über 93 italienische und ungarische KFOR-Kräfte wurden durch Schlagwaffen, Sprengkörper und Schüsse verletzt, einige von ihnen schwer. Erneut setzte Serbien seine Armee in höchste Alarmbereitschaft, weil „gegen die serbische Gemeinschaft im Kosovo Terror verübt“ werde. Als serbische Sicherheitskräfte drei kosovarische Polizisten auf einem Streifengang – allem Anschein nach auf kosovarischem Territorium – gefangen nahmen, verschärfte dies die Lage weiter.



### **Die EU bewertete das graduelle Vorgehen Kurtis als Verstoß gegen ihre Forderungen und verhängte Ende Juni Maßnahmen gegen Kosovo.**

Am 3. Juni 2023 forderte der EU-Außenbeauftragte, politisch flankiert von den USA, Kosovo und Serbien zur Deeskalation auf, andernfalls sei die EU bereit, „resolute Maßnahmen“ zu verhängen. Serbien gegenüber brachte Borrell seine Besorgnis bezüglich der Alarmbereitschaft der Armee zum Ausdruck. Die Forderungen an Kosovo waren konkreter: Die Polizei sollte sich sofort von den Rathäusern im Norden zurückziehen, die Bürgermeister in alternativen Amtsräumen arbeiten und Neuwahlen angesetzt werden.

Kurti wollte allerdings einen graduellen Abzug der Polizei, abhängig von der Sicherheitslage, um kein neues Sicherheitsvakuum im Norden entstehen zu lassen. Auch die Neuwahlen sollten den rechtlichen Verfahren der Republik Kosovo entsprechen. Die EU bewertete dies als ungenügend und beschloss die angekündig-

ten „Maßnahmen“, mit denen hochrangige politische Kontakte und finanzielle Hilfen ausgesetzt wurden.

Angesichts der serbischen Rolle bei den Eskalationen stieß die Entscheidung der EU auch international nicht auf ungeteilte Zustimmung. In einem ungewöhnlichen Brief an den EU-Außenbeauftragten Borrell, US-Außenminister Blinken und den damaligen britischen Außenminister Cleverly brachten Abgeordnete aus zehn europäischen Staaten, den USA und dem Europaparlament unter Federführung von Alicia Kearnes (Großbritannien), Bob Menendez (USA) und Michael Roth (Deutschland) ihre Besorgnis zum Ausdruck, dass es die EU und die USA an Ausgewogenheit und Proportionalität fehlen ließen. Da der Ansatz, Belgrad zu umwerben, nicht funktioniert habe, forderten sie eine Diplomatie der Abschreckung (*deterrence diplomacy*).



### **Am 24. September 2023 stieß eine Polizeistreife auf eine bewaffnete Gruppe. Es kam zu einem stundenlangen Schusswechsel.**

Am 24. September 2023 stieß eine Polizeistreife im Norden Kosovos auf eine Straßensperre und geriet unter Feuer. Ein Polizist wurde tödlich verletzt. Die Streife hatte eine rund 30-köpfige paramilitärische Gruppe gestört, die sich nun im nahegelegenen Kloster Banjska verschanzte. Einem stundenlangen Feuergefecht fielen drei Paramilitärs zum Opfer, eine größere Gruppe konnte sich über die Grenze nach Serbien absetzen.

Kosovos Polizei konnte in enger Kooperation mit EULEX und KFOR ein erhebliches

Arsenal von Waffen sicherstellen, von denen viele nur staatlichen Institutionen zugänglich sind; die meisten erwiesen sich serbischen Ursprungs. Der US-Botschafter in Kosovo, Jeffrey Hovenier, bewertete ihre Aktion als „koordiniert und ausgeklügelt“. Offensichtlich hätten die Bewaffneten ein militärisches Training absolviert und eine ernste Destabilisierung der Region angestrebt.

Serbien zeigte sich unbeeindruckt. Im Gedenken an die getöteten Paramilitärs rief das Land einen Tag der Trauer aus. Kurz darauf wurde Milan Radojčić, stellvertretender Vorsitzender der *Srpska Lista*, als Anführer der Gruppe identifiziert – er war bereits 2021 von den USA aufgrund seiner Verquickung in die organisierte Kriminalität und Korruption mit personenbezogenen Sanktionen belegt worden. Radojčić nahm die alleinige Verantwortung für die Aktion auf sich, wurde in Belgrad kurzfristig festgenommen – und befand sich nach zwei Tagen wieder auf freiem Fuß.



***Vučić warf Kosovo Terror vor, beschuldigte seine internationalen Partner der Unterstützung ethnischer Säuberungen und ließ Truppen an Kosovos Grenze aufmarschieren.***

Währenddessen setzte Vučić seine seit Monaten andauernde Kampagne fort, der Regierung Kosovos Terror vorzuwerfen und eine Intervention der serbischen Armee zum Schutz der Kosovo-Serben anzudrohen. Er informierte den russischen Botschafter in Belgrad, dass Premierminister Kurti eine „brutale ethnische Säuberung“ mit Unterstützung „eines Teils der internationalen Gemeinschaft“ durchführe. Es folgte der

bisher größte Truppenaufmarsch an Kosovos Grenze, den die USA als „beispiellos“ und „destabilisierend“ einstufte. Die EU dagegen sah erneut davon ab, Maßnahmen gegen Serbien zu verhängen – nicht zuletzt, weil Ungarns Ministerpräsident Viktor Orban dies als „lächerlich“ und „unmöglich“ zurückwies.



***KFOR reagierte auf die Entwicklungen mit einer mehrfachen Aufstockung ihrer Präsenz.***

KFOR reagierte auf die Entwicklungen mit einer mehrfachen Aufstockung ihrer Präsenz, im Juni 2023 um 500 türkische, im Oktober um 200 britische und 130 rumänische Truppen. Seitdem wird vor allem die Nordgrenze verstärkt patrouilliert. Die von Serbien geforderte Übernahme der vollständigen Sicherheitsverantwortung im Norden lehnt KFOR ab – sie hätte dazu geführt, die staatlichen Institutionen der Republik Kosovo erneut aus dem Norden zu verdrängen.

Ende Oktober unternahm auch die bilaterale Diplomatie einen neuen Anlauf zur Unterstützung des Dialogs. Hochrangige außenpolitische Berater Deutschlands, Frankreichs und Italiens begleiteten Escobar und Lajčák nach Belgrad und Prishtina. Ihre Botschaft: Die Abkommen von Brüssel und Ohrid sind verbindlich und müssen implementiert werden. Außerdem legten sie einen „modernen europäischen Vorschlag“ für den Gemeindeverband vor, der im Einklang mit Kosovos Verfassung stünde.

Am 26. Oktober 2023 verliehen Präsident Emmanuel Macron, Bundeskanzler Olaf Scholz, Premierministerin Giorgia Meloni,

Ratspräsident Charles Michel, der EU-Außenbeauftragte und sein Sondergesandter in einem Treffen mit Kurti und Vučić am Rande des EU-Ministerrats dieser Initiative weiter Nachdruck.

In einer anschließenden gemeinsamen Erklärung bekräftigten die drei Staats- und Regierungschefs: „Um rasche Fortschritte bei der Umsetzung zu erzielen, fordern wir Kosovo auf, wie im Statutenentwurf vorgesehen das Verfahren zur Gründung des Verbands der Gemeinden mit serbischer Bevölkerungsmehrheit in Kosovo einzuleiten, und Serbien, die De-facto-Anerkennung vorzunehmen.“



***Kurti befürchtet, mit einem wesentlichen Zugeständnis in Vorleistung zu gehen, ohne Garantien für die vereinbarten Gegenleistungen zu haben. Vučić verweigert weiterhin seine Unterschrift.***

Während die Wortwahl der „De-facto-Anerkennung“ die Erwartungen an Serbien klar zum Ausdruck brachte, sind die Modalitäten des Gemeindeverbands gegenwärtig noch Gegenstand weiterer Verhandlungen.

Nicht zu Unrecht befürchtet Kurti, dass Kosovo mit seiner Einrichtung mit einem wesentlichen Zugeständnis in Vorleistung geht, ohne Garantien für die vereinbarten Gegenleistungen zu erhalten. Weiterhin verweigerte Vučić eine Unterschrift unter die Abkommen und verstärkt damit die in den letzten Monaten geweckten Zweifel an seiner Vertrauenswürdigkeit. Zweifel bestehen aber auch am Willen und der Fähigkeit der EU, das Abkommen bis zum Ende durchzusetzen.

## Bosnien und Herzegowina

### Zunehmende Obstruktion, Drohungen der Sezession

In Bosnien und Herzegowina (BiH) engagiert sich die EU zum einen durch den Assoziierungsprozess, zum anderen durch die Mission EUFOR Althea, die am 2. Dezember 2004 von der NATO die Aufgabe übernahm, die militärischen Aspekte des Friedensabkommens von Dayton abzusichern. Von ursprünglich knapp 7.000 Kräften schrumpfte die Mission bis 2022 auf 600, angesichts wachsender Spannungen wurde sie inzwischen auf rund 1.100 Soldatinnen und Soldaten aufgestockt. Am 2. November 2023 verlängerte der UN-Sicherheitsrat ihr Mandat um ein weiteres Jahr.



***Die Friedensordnung von Dayton steht verstärkt unter Druck.***

Gleichzeitig steht die Friedensordnung von Dayton verstärkt unter Druck. Das 1995 geschlossene Abkommen beendete den dreijährigen Krieg in BiH durch einen Kompromiss, der zwar den Gesamtstaat erhielt, gleichzeitig aber die ethnische Dimension des Konflikts durch eine verschachtelte territorialpolitische Neuordnung festschrieb. Damit einher ging die Hoffnung, dass eine konsequente juristische Aufarbeitung von Kriegsverbrechen, verbunden mit einer EU-Beitrittsperspektive, eine gesellschaftliche Versöhnung ermöglichen würden. Dieses Kalkül ist bisher kaum aufgegangen.

Deutlich wurde dies im August 2021, als erneut ein Hoher Repräsentant nominiert wurde, der die zivilen Aspekte des Dayton-

Abkommens überwacht. Sowohl die Entität *Republika Srpska* (RS) als auch die Russische Föderation lehnten dies ab. Über die Berufung müsse nicht nur das *Peace Implementation Council* (PIC) des Dayton-Abkommens, sondern auch der UN-Sicherheitsrat entscheiden. Als die übrigen PIC-Mitglieder diese Lesart ablehnten und den Deutschen Christian Schmidt beriefen, verweigerten ihm die RS und Russland die Anerkennung.



### **Der Hohe Repräsentant warnte vor „präzedenzlosen“ Angriffen auf die Verfassungsordnung Bosnien und Herzegowinas.**

In seinem Frühjahrsbericht 2023 warnte der Hohe Repräsentant vor „gefährlichen Entwicklungen“. Im Detail beschrieb er, wie sich die RS unter ihrem Präsidenten Milorad Dodik aus gesamtstaatlichen Institutionen zurückzog und Parallelstrukturen aufbaute. Dies war ein wesentlicher Faktor, der zu einer andauernden Blockade der Gesetzgebung, des Staatshaushalts und wichtiger Personalentscheidungen führte – wenngleich Politiker:innen der bosniakischen und der kroatischen Gemeinschaft ebenfalls ihren Anteil daran hatten.

Die RS kündigte zudem an, die gemeinsame Armee, den Hohen Justizrat und die Steuerverwaltung zu verlassen, um stattdessen eigene Institutionen und eine neue RS-Verfassung zu schaffen. Gleichzeitig wird das innenpolitische Klima autoritärer, der Raum für die Zivilgesellschaft und unabhängige Medien schrumpft. Die illegale paramilitärische Parade zum Jahrestag der RS-Gründung am 9. Januar 2023 geriet zur unübersehbaren Drohkulisse, bei der auch die Entitätsgrenze abgeriegelt wurde. Ende

November ging der Verteidigungsminister Bosnien und Herzegowinas, Zukan Helez, mit der Entdeckung paramilitärischer Camps in der RS an die Öffentlichkeit, in denen serbische und russische Extremisten trainieren.

In seinem Herbstbericht konstatiert der Hohe Repräsentant ein „präzedenzloses Ausmaß der RS-Angriffe“ auf das Dayton-Abkommen, unter anderem durch ein Gesetz, das die Zuständigkeit des gesamtstaatlichen Verfassungsgerichts verneint. Auch die Veröffentlichung der Rechtsakte des Hohen Repräsentanten wurde unterbunden. Dodik drohte Schmidt mit Verhaftung, sollte er das Territorium der RS nochmals betreten, und brach alle Kontakte zu ihm sowie zu den Botschaften der USA und Großbritanniens ab.

Wiederholt bekräftigte Dodik sein Ziel, eine „friedliche Trennung“ beider Landesteile zu erreichen. In offiziellen RS-Dokumenten wurde dabei auch der neutrale, von beiden Entitäten verwaltete Brčko-Distrikt einge-meindet, der die beiden Teile des RS-Territorium verbindet bzw. unterbrechen könnte. Außerdem erhob die RS Anspruch auf das Staatseigentum auf ihrem Territorium, einschließlich der natürlichen Ressourcen.



### **Auch nach dem russischen Großangriff auf die Ukraine pflegt RS-Präsident Dodik ein enges Verhältnis zu Moskau.**

Dodik und die Regierungskoalition in der RS rechtfertigten dies alles mit einer „Rückkehr“ zum „originalen“ Vertrag von Dayton. Dabei versuchen sie, das Abkommen dergestalt umzudeuten, dass die RS als staatsbildende Einheit Bosnien und Herzegowinas ein

Recht auf Selbstbestimmung und Trennung habe. Begleitet wurden diese Ansprüche von nationalistischer Rhetorik und Demonstrationen an der Entitätsgrenze. Im September erhob die Staatsanwaltschaft Bosnien und Herzegowinas Anklage gegen Dodik und den Leiter des RS-Gesetzblatts, Miloš Lukić, weil sie die Entscheidungen des Hohen Repräsentanten ignorierten. Der RS-Präsident erschien zur Verhandlung, plädierte auf unschuldig und bezeichnete das Verfahren als „Zirkus“.

Auch nach Russlands Großangriff auf die Ukraine pflegt Dodik – ähnlich wie Vučić – ein enges Verhältnis zu Moskau. Im Januar 2023 verlieh der RS-Präsident dem russischen Präsidenten den höchsten Orden der RS, im Juni erhielt er von Putin den Alexander-Newski-Orden. Mit dem Sekretär des russischen Sicherheitsrats, Nikolaj Patruschew, besprach er die weitere Demontage des Gesamtstaats.



### ***Dodik forderte die Vereinigung mit Serbien und Montenegro zu einem großserbischen Staat.***

Am 20. Oktober 2023 sanktionierten die USA vier Personen aus Dodiks engstem Umfeld, darunter seine Kinder Igor und Gorica, da „die RS zunehmend einem Familienunternehmen Dodiks als einer politischen Entität“ gleiche. Im November folgten Sanktionen gegen drei weitere hochrangige Funktionäre der RS, darunter den Minister für Industrie, Energie und Bergbau sowie den Leiter der RS-Vertretung in Moskau.

Als Dodik wenig später öffentlich die Vereinigung mit Serbien und Montenegro zu einem großserbischen Staat forderte, er-

klärte der US-Botschafter in Sarajevo: „Die Vereinigten Staaten werden nicht tatenlos zusehen, wie Herr Dodik und seine politischen Kumpane versuchen, das Gefüge von Bosnien und Herzegowina zu zerstören, das Land und die Region zu destabilisieren und seinen Fortschritt in die EU zu behindern. Wir sind entschlossen, die Souveränität, die territoriale Integrität und den multiethnischen Charakter Bosniens und Herzegowinas zu schützen.“



### ***Vor Ort ist das Vertrauen in EUFOR Althea geschwunden. Die Mission sei zu schwach aufgestellt und kaum reaktionsfähig.***

Die EU ist in ihrer Sprache deutlich zurückhaltender und setzt nach wie vor auf die Anreize, die die Mitgliedschaftsperspektive bietet. Sie hat Bosnien und Herzegowina jetzt zugesichert, bei weiterem Reformfortschritt die Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Allerdings werden zunehmend Zweifel laut, ob die seit 20 Jahren betriebene Beitrittspolitik den destruktiven Tendenzen der RS wirksam begegnen kann.

In Bosnien und Herzegowina ist auch in weiten Kreisen der Bevölkerung das Vertrauen in die abschreckende Wirkung von EUFOR Althea – trotz öffentlichkeitswirksam durchgeführter Herbstübungen – weitgehend geschwunden. Die Mission sei zu schwach aufgestellt und kaum in der Lage, auf paramilitärische Aktionen der RS zu reagieren – so die Grundstimmung. Dass ein ungarischer Generalmajor Anfang 2024 das Kommando über die Mission übernimmt, hat angesichts der demonstrativen Freundschaft Orbans mit Dodik und Vučić weiter zum Vertrauensverlust beigetragen.

## Fazit

### Zeit für eine Neuorientierung in der Westbalkanpolitik

Die politische Landschaft des westlichen Balkans ist ein System kommunizierender Röhren. Nicht zu Unrecht sieht der Westen Serbien als Schlüsselakteur für die (De-)Stabilisierung der Region. Gegenwärtig wird immer deutlicher, dass die von Präsident Vučić betriebene Politik der Machterhaltung nicht nur die radikal-nationalistischen Akteure im eigenen Land stärkt, sondern auch Konflikte in den angrenzenden Ländern instrumentalisiert. Dabei setzt er weiterhin auf die destabilisierende Unterstützung Russlands.

Auffällig ist, dass seit drei Jahren die Angst vor einem neuen Krieg ebenso wie eine kriegerische Rhetorik in die Diskurse des Westbalkans zurückgekehrt sind. Insbesondere Serbiens Elite beschwört ein Szenario herauf, in dem ein Einsatz der eigenen Streitkräfte zum Schutz der serbischen Minderheit im Kosovo notwendig werden könne. Gleichzeitig werden Stützpunkte in unmittelbarer Nähe der Grenze zum Kosovo ausgebaut.



***Auffällig ist, dass seit drei Jahren Kriegsangst und eine kriegerische Rethorik in die Diskurse des Westbalkans zurückgekehrt sind.***

Auch wenn Vučić vor einer offenen Konfrontation mit der NATO zurückschrecken mag, ist die Gefahr hybrider Gewaltaktionen wie am 24. September, die weitere Eskalationen auslösen, nicht zu unterschätzen.

Beunruhigend ist auch die Tatsache, dass Russlands Außenminister Sergej Lawrow schon im Mai 2023 davor warnte, im Zentrum Europas braue sich eine große Explosion zusammen. Spätestens seit dem Überfall auf die Ukraine ist es ein wiederkehrendes Muster der Kommunikation Moskaus, vor Ereignissen zu warnen, die Russland selbst initiiert. Russische Propagandamedien unterstützten die nationalistische Rhetorik der serbischen Medien, die im Gegenzug die anti-ukrainischen und anti-westlichen Narrative Moskaus weiterverbreiten.



***Dass Russlands Außenminister im Mai 2023 davor warnte, im Zentrum Europas würde sich eine große Explosion zusammenbrauen, muss beunruhigen.***

Die europäische Balkanpolitik sollte deshalb auf eine robustere Prävention und eine Diplomatie der Abschreckung (*deterrence diplomacy*) setzen, um Eskalationen zu vermeiden. Die Friedenseinsätze in der Region können substantiell dazu beitragen. Angesichts interner Blockaden in der EU ist zusätzlich ein starkes bilaterales diplomatisches Engagement von Mitgliedstaaten gefragt, wenn möglich im Verbund von Freundesgruppen gleichgesinnter Länder. Deutschland sollte auch seine bilateralen Anreize und Sanktionsmöglichkeiten konsequent auf eine robustere Prävention ausrichten.

Erste Anzeichen des Umdenkens sind erkennbar. Die USA haben inzwischen mehrmals personenbezogene Sanktionen gegen besonders destabilisierende Akteure verhängt. Die EU plant, ihre Hilfen an eine stärkere Konditionalität zu binden. Die Straf-

maßnahmen, die Brüssel im Sommer 2023 gegen Kosovo verhängte, sind ein Novum im Werkzeugkasten der EU. Sie sollten ausgewogen und proportional eingesetzt werden. Gegenwärtig ist die Reaktion auf die mangelnde Strafverfolgung Serbiens gegen jene Gewaltakteure, die für 93 verletzte KFOR-Angehörige im Mai und den paramilitärischen Angriff im September verantwortlich sind, sehr zurückhaltend.

- **Serbien** ist das Land, das in der Region bisher die meisten Heranführungshilfen der EU erhalten hat, die EU ist der größte Geber des Landes. Dies hat in den letzten Jahren kaum zur europäischen Orientierung des Landes beigetragen. Präsident Vučić scheint auch nicht ernsthaft daran interessiert, sein Land in die EU zu führen. Vielmehr deuten die Zeichen darauf hin, dass er vor allem den eigenen Machterhalt im Auge hat – und dabei so viele EU-Mittel wie möglich erhalten will.



**Die europäische Balkanpolitik sollte auf robuste Prävention und eine Diplomatie der Abschreckung setzen.**

Deshalb sollte die EU selektiver mit den Finanzhilfen umgehen, diese aber als Anreiz bereithalten, falls sich die Verhältnisse zum Besseren wenden. Akteure, die den Frieden bedrohen, sind intensiver zu sanktionieren, ihre Strafverfolgung einzufordern – insbesondere, wenn sie dabei von Russland unterstützt werden. Ein Aussetzen der EU-Beitrittsverhandlungen darf kein Tabu sein. Deutschland sollte auch seine Investitions- und Handelsförderung auf den Prüfstand stellen.

- **Bosnien und Herzegowina** zeigt, dass das Versprechen der EU-Integration bei Akteuren, die sich der Sabotage des Gesamtstaats verschrieben haben, nicht greift. Ein verfrühter Rückbau der Institutionen, die den Friedensvertrag von Dayton gewährleisten sollen – also EUFOR Althea und das Büro des Hohen Repräsentanten – ist kontraproduktiv, wenn sich der EU-Beitrittsprozess als zu schwach zur Konsolidierung des Landes erweist.



**Das Versprechen der EU-Integration greift nicht bei Akteuren, die sich der Sabotage des Gesamtstaats verschrieben haben.**

Weiterhin sollten EU-Hilfen gezielte Anreize für Reformen geben. Um eine weitere Zuspitzung des Sezessions-szenarios abzuschrecken, sind aber auch harte Sanktionen gegen Akteure notwendig, die den Gesamtstaat unterminieren. So hat Deutschland zurecht seine bilateralen Hilfsprogramme in der RS suspendiert.

Eine glaubwürdige Präsenz von EUFOR Althea ist unabdingbar. Die Mission sollte weiter aufgestockt und das Angebot einer erneuten britischen Beteiligung angenommen werden. So kann EUFOR wieder sichtbar werden und das öffentliche Vertrauen in ihre Schutzfunktion stärken. Verstärkte Patrouillenfahrten und mehr Personal im Brčko-Distrikt tragen dazu bei.

- **Kosovo** war im September 2023 Ziel eines beispiellosen paramilitärischen Angriffs. Wenn sich das Brüssel-Ohr-

Abkommen nicht als Pyrrhussieg entpuppen soll, sind den destruktiven Akteuren klare Grenzen aufzuzeigen. Die schnelle Aufstockung von KFOR war ein wichtiger Schritt der Abschreckung und sollte beibehalten werden. Die NATO sollte Kosovo auch das Angebot machen, an ihrer *Partnership für Peace*-Initiative teilzunehmen.



### **Stärkere rechtliche Garantien würden das Vertrauen in die Verbindlichkeit der Vereinbarungen stärken.**

Da Serbiens Präsident Vučić durch Worte und Taten Zweifel nährt, ob Serbien zum Brüssel-Ohrid-Abkommen steht, würden stärkere rechtliche Garantien das Vertrauen in die Verbindlichkeit der Vereinbarungen stärken. Nach wie vor wäre eine Unterschrift beider Parteien unter das Abkommen dazu geeignet – der Zeitpunkt nach den serbischen Parlamentswahlen am 17. Dezember 2023 passend. Zudem sollte sichergestellt werden, dass der geplante Gemeinde-

verband nicht nur im Wortlaut seines Statuts, sondern auch in der politischen Praxis mit der Verfassung Kosovos kompatibel ist und den multiethnischen Charakter des Staats wahrt.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten das Brüssel-Ohrid-Abkommen auch zum Anlass nehmen, die fünf nicht-aner kennenden EU-Staaten zu Schritten der Anerkennung Kosovos zu bewegen. Angesichts der aktuellen geopolitischen Auseinandersetzungen sind ein stabiler Westbalkan und eine handlungsfähige EU im ureigensten Interesse aller Mitgliedstaaten.

---

#### Foto

Seite 1: ©Andreas Wittkowsky 2023

---

#### Der Autor

Dr. Andreas Wittkowsky ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Team Analyse.

Einschätzungen dieses Briefings beruhen auch auf Gesprächen des Autors in Bosnien und Herzegowina und Kosovo im Oktober 2023.

Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF)  
Ludwigkirchplatz 3–4 | 10719 Berlin | Deutschland  
[research@zif-berlin.org](mailto:research@zif-berlin.org)  
[www.zif-berlin.org](https://www.zif-berlin.org)  
[@ZIF\\_Berlin](https://twitter.com/ZIF_Berlin)



Gefördert durch:



Auswärtiges Amt