

SWP-Aktuell

NR. 47 SEPTEMBER 2018

Gespaltenes Bosnien-Herzegowina

Mit Moskaus Unterstützung bremst die Republika Srpska die EU- und Nato-Beitrittsprozesse

Sonja Schiffers

Am 7. Oktober finden in Bosnien-Herzegowina Präsidentschafts- und Parlamentswahlen statt, auf gesamtstaatlicher Ebene sowie in den beiden Landesteilen. Die Spannungen zwischen den nationalistischen Vertretern der Serben, Muslime und Kroaten im Land haben zuletzt weiter zugenommen. Bosniens euro-atlantische Integrationsprozesse kommen so nur äußerst langsam voran, obwohl das Land von der EU umfassende Unterstützung erfährt. Von dieser Situation profitiert Russland. Der Kreml stärkt seit Jahren die Position der bosnischen Serben und trägt damit zu den inneren Konflikten des Landes bei. EU und Nato sollten künftig an ihren Beitrittskonditionen festhalten, anstatt Kriterien zu verwässern und sich auf einen geopolitischen Wettstreit mit Moskau einzulassen.

Es ist 23 Jahre her, dass mit dem Friedensvertrag von Dayton der Krieg in Bosnien-Herzegowina endete. Doch noch immer ist das politische Geschehen im Land von ethnischen Spannungen geprägt. Sie blockieren politische Reformen im Innern wie auch Fortschritte bei der EU- und Nato-Integration des Balkanstaats. Der Demokratisierungsprozess stagniert, und [nach Umfragen](#) meinen 86 Prozent der Bosnier, ihr Land entwickle sich in die falsche Richtung. Die größten Parteien richten sich ausschließlich entweder an Muslime, an Serben oder an Kroaten. Zugleich umgarnen sie Staaten, die als Schutzmächte der jeweiligen Gruppe gelten, um sich Wählerstimmen und externe Unterstützung zu sichern. Neben den Nachbarn Serbien und Kroatien betrifft dies vor allem Russland und die Türkei.

Enge Beziehungen zu Moskau pflegt die mehrheitlich von bosnischen Serben bewohnte Republika Srpska (RS). Sie bildet eine von zwei Entitäten Bosnien-Herzegowinas – neben der Föderation, in der überwiegend Bosniaken, also bosnische Muslime, sowie Kroaten leben. Bosniens Muslime verfolgen mit Argwohn den Austausch zwischen Russland und der RS, zumal er in religiös-kulturelle Narrative eingebettet wird.

Euro-atlantische Integration

Anfang 2018 erfuhren die Beziehungen der EU zu den Westbalkan-Staaten einen Aufschwung, von dem prinzipiell auch Bosnien-Herzegowina profitieren könnte. In einem Strategiepapier von Februar stellte



die Europäische Kommission fest, dass Serbien und Montenegro 2025 für die EU-Mitgliedschaft bereit sein könnten. Zugleich wurde die generelle Offenheit der EU bekräftigt, die Westbalkan-Staaten aufzunehmen. Allerdings bestätigten die 28 Staats- und Regierungschefs nur Letzteres, als sie im Mai zum EU-Westbalkan-Gipfel von Sofia zusammenkamen; ein Datum nannten sie nicht, ebenso wenig im Juli die EU-Teilnehmer auf dem Gipfel des »Berliner Prozesses« – eines 2014 auf Initiative der Bundesregierung gegründeten Formats, das Strukturreformen in den Westbalkan-Staaten und regionale Kooperation fördern soll.

Wirtschaftlich ist die EU schon heute der bedeutendste externe Akteur für Bosnien-Herzegowina, als Handelspartner, Direktinvestor und Geber. Allerdings besteht in dem Land keine eindeutige Unterstützung für einen EU-Beitritt. Während die Bosniaken ihn [laut Umfragen](#) ganz überwiegend befürworten (68 Prozent »stark« und 20 Prozent »eher«), ist die Zustimmung bei den Serben verhaltener (21 Prozent »stark«, 36 Prozent »eher«).

Von diesem Meinungsklima zeugen die internen Konflikte, die sich vor rund zehn Jahren um das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) mit der EU sowie zuletzt um das Beitrittsgesuch selbst entzündeten. Brüssel hatte die Unterzeichnung des SAA davon abhängig gemacht, dass Vorgaben zur Reform der bosnischen Polizei umgesetzt würden. Bosniens Serben waren jedoch dagegen, die Polizei wie geplant zu zentralisieren. Die politische Blockade, die daraus entstand, konnte 2007 zwar aufgelöst werden, doch die ursprünglichen Bedingungen der EU [blieben unerfüllt](#). Dennoch unterzeichnete die EU das Abkommen 2008. Ein weiteres Mal weichte sie ihre Kriterien auf, damit das SAA 2015 in Kraft treten konnte. Zunächst hatte die EU dafür eine Verfassungsreform gefordert, die es ermöglicht hätte, dass auch Bosnier, die sich nicht als Kroaten, Muslime oder Serben bezeichnen, auf gesamtstaatlicher Ebene bei Wahlen kandidieren können. Trotz großer Anstrengungen war diese Reform nicht durchzusetzen. Um die Blockade zu

überwinden, entschied die EU letztlich, das SAA dennoch in Kraft zu setzen.

Im Februar 2016 stellte Bosnien-Herzegowina seinen Antrag auf EU-Beitritt. Zu dessen Prüfung musste das Land einen umfangreichen Fragebogen ausfüllen. Dabei kam es erneut zu Querelen zwischen der Zentralregierung und den Serben. Die RS weigerte sich, die Formulierung anzuerkennen, das Dokument sei auf »Bosnisch« ausgefertigt worden. Sie fordert seit langem, die neben Serbisch und Kroatisch dritte Landessprache als »Bosniakisch« zu bezeichnen. Zudem lehnte es die RS ab, den letzten Zensus anzuerkennen, bei dem die Bosniaken erstmals mehr als 50 Prozent der Landesbevölkerung ausmachten. So konnte der Fragebogen erst Anfang 2018 übermittelt werden. Die entstandene Verzögerung zeigt einmal mehr, wie schwer es dem Land fällt, Vorgaben der EU umzusetzen. Entsprechend lange dürfte es noch dauern, bis Bosnien-Herzegowina reif für den Beitritt ist.

Im Fall der Nato sind die Aussichten noch düsterer, die beiderseitigen Beziehungen zu vertiefen. Zwar betonten die Staats- und Regierungschefs auf dem Brüsseler Nato-Gipfel von Juli 2018, dass der Westbalkan strategische Bedeutung für das Bündnis habe und die Nato die euro-atlantischen Ambitionen der dortigen Staaten unterstütze. Und offiziell verfolgt Bosnien-Herzegowina weiter das Ziel, der Allianz beizutreten. Doch gibt es dagegen starken Widerstand in Teilen der politischen Elite und der Bevölkerung des Landes. Einen Membership Action Plan der Nato erhielt Bosnien-Herzegowina bereits 2010. Damit er aktiviert werden kann, sind aber noch Bedingungen zu erfüllen. So müsste das im Land existierende Militäreigentum auf gesamtstaatlicher Ebene registriert werden – was die RS wiederum als unzulässige Zentralisierungsmaßnahme ablehnt. Allein dies könnte den Beitrittsprozess blockieren, sofern die Nato nicht, ähnlich wie die EU in der Vergangenheit, ihre Kriterien verwässert.

Im Oktober 2017 verabschiedete das Parlament der RS eine Resolution, welche die Entität für militärisch neutral erklärte. Die Deklaration ist zwar nicht bindend für das

zentralstaatliche Präsidium, das über die Außenpolitik des Landes entscheidet, macht Bosniens Nato-Beitritt aber noch unwahrscheinlicher. Mit der Resolution folgte die RS dem Vorbild Serbiens, das 2007 seine militärische Neutralität verkündet hatte. Milorad Dodik, der Präsident der RS, wendet sich immer wieder explizit gegen die Nato. Sollte er am 7. Oktober in das zentralstaatliche Präsidium gewählt werden, wird er auch formell die Außenpolitik des Landes kontrollieren können. Dodik vertritt in dieser Frage die Mehrheitsmeinung der bosnischen Serben, von denen sich 74 Prozent »stark« gegen einen Nato-Beitritt aussprechen. [60 Prozent der Beitrittsgegner](#) begründen ihre Haltung mit den Militärinterventionen, die das Bündnis in den 1990er Jahren auf dem Balkan durchführte.

Russlands Geopolitik in Bosnien

Der Ausgang der anstehenden Wahlen könnte Bosniens euro-atlantische Integration also vollends blockieren. Unterstützt durch Russland, trieb RS-Präsident Dodik die Spaltung des Landes in den letzten Jahren entschlossen voran. Er widersetzte sich mehrmals den gesamtstaatlichen Institutionen und zweifelte öffentlich an, dass Bosnien-Herzegowina als Staat eine Existenzberechtigung habe. Dabei tritt Moskau zwar nicht offen für eine Abspaltung der RS ein. Doch indem der Kreml den serbischen Nationalisten beisteht, trägt er zu den erhöhten Spannungen im Land bei.

Russland verfolgt das Ziel, sich ein Mitspracherecht in der Außenpolitik der Westbalkan-Staaten zu sichern. Damit sollen vor allem zusätzliche Nato-Erweiterungen verhindert werden, mit denen laut Kreml die nationale Sicherheit Russlands bedroht wäre. Um dieses Ziel zu erreichen, greift Moskau offenbar auch zu verdeckten Operationen. Mutmaßlich unterstützte Russland 2016 einen Putschversuch in Montenegro; 2018 mischte es sich in den griechisch-mazedonischen Namensdisput ein.

Dagegen würde Moskau einen EU-Beitritt der Balkanstaaten anscheinend akzeptieren.

In der EU sieht der Kreml keine sicherheitspolitische Herausforderung; zudem könnte er sogar von »[trojanischen Pferden](#)« profitieren, die innerhalb der EU seine Interessen vertreten. Wirtschaftlich sind die Balkanstaaten ohnehin schon [viel enger an Brüssel als an Moskau gebunden](#). Das gilt auch für Bosnien-Herzegowina, wo die russische Seite bei Handel und Investitionen weit hinter der EU zurückbleibt. Moskau versprach der RS Kredite, zahlte sie aber nie aus. Statt wirtschaftlicher Hilfe leistet der Kreml politische Unterstützung – vor allem den bosnischen Serben, deren Interessen sich mit den eigenen geo- und sicherheitspolitischen Zielen decken.

Zwischen der RS und Moskau gibt es einen engen politischen Austausch; davon zeugen regelmäßige Treffen Dodiks mit Präsident Putin und russischen Regierungsvertretern. Thema ist dabei auch die Frage von Bosniens Nato-Mitgliedschaft. Im Juni 2016 nahmen Vertreter von Dodiks Partei in Moskau am 15. Kongress der russischen Regierungspartei »Einiges Russland« teil. Bereits dort unterzeichneten sie gemeinsam mit Politikern aus anderen Balkanstaaten eine Deklaration, die unter anderem die militärische Neutralität Bosniens sowie dessen Kooperation mit der Eurasischen Wirtschaftsunion als Ziele ausgab.

Auch in anderen Streitfragen ist man sich einig. So unterstützte Moskau zumindest indirekt ein Referendum zum Nationalfeiertag der RS, das vom bosnischen Verfassungsgericht für unrechtmäßig erklärt worden war. Im UN-Sicherheitsrat verhinderte Russland mit seinem Veto eine Resolution, die das Massaker von Srebrenica, dem 1994 Tausende bosnischer Muslime zum Opfer fielen, als Genozid bezeichnet hätte. Nach dem Tod von Russlands UN-Botschafter Witali Tschurkin errichtete ihm die RS, gefördert von der russischen Botschaft, Ende 2017 in Sarajevo ein Denkmal.

Im Januar 2018 wurde Anatoli Bibilow von Dodik empfangen – der De-facto-Präsident Südossetiens, das nach dem russisch-georgischen Krieg 2008 von Moskau als unabhängiger Staat anerkannt wurde. Der Besuch lässt sich als symbolische Droh-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

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

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

ISSN 1611-6364

SWP-Aktuell 47
September 2018

gebärde Dodiks verstehen, mit der eine mögliche Abspaltung der RS angedeutet werden sollte. In einer weiteren provokanten Geste zeichnete Dodik die kremlnahe Rockergruppe »Nachtwölfe« aus, die wegen ihrer Aktivitäten im Ukraine-Konflikt mit amerikanischen Sanktionen belegt ist. Die Ehrung erfolgte mit der Begründung, die Gruppe fördere Toleranz, Menschenrechte und die Beziehungen Russlands zur RS. Vor den Wahlen gibt es nun eine russische »Besuchsoffensive«, an der sich eine Reihe hochrangiger Politiker beteiligt. Im September wird Außenminister Sergej Lawrow in Banja Luka erwartet, wo die RS ihren Regierungssitz hat; laut Medienberichten will er dort der Grundsteinlegung für ein russisches Kultur- und Religionszentrum beiwohnen.

Kaum überraschend ist, dass 77 Prozent der bosnischen Serben die Rolle Russlands positiv [bewerten](#), 60 Prozent der Bosniaken dagegen negativ. Wie die Verbindung zwischen RS und Moskau das Verhältnis Bosniens zur EU beeinflusst, zeigt folgendes Beispiel: Obwohl gemäß SAA angestrebt wird, die Außenpolitik des Landes mit Brüssel zu harmonisieren, trägt Bosnien-Herzegowina die EU-Sanktionen nicht mit, die wegen der Krim-Annexion und des Krieges in der Ukraine gegen Russland verhängt wurden. Dem Ziel der Europäisierung widerspricht auch Dodiks Plan, nach russischem Muster ein Gesetz einzuführen, das zivilgesellschaftliche Organisationen zu »ausländischen Agenten« erklärt, wenn sie aus anderen Ländern gefördert werden.

Russland kann der RS wirtschaftlich und entwicklungspolitisch nur wenig bieten, ist aber ein wichtiger Partner Banja Lukas, weil es mit den bosnischen Serben gemeinsame Interessen verfolgt – vor allem, einen Nato-Beitritt Bosniens zu verhindern. Indem der Kreml die Serben einseitig unterstützt, untergräbt er auch die euro-atlantischen Integrationsbestrebungen Bosnien-Herzegowinas, die das Land erst kürzlich in seiner außenpolitischen Strategie für die Jahre 2018–2023 bekräftigt hat.

Fazit

Bosnien-Herzegowina ist außenpolitisch gespalten. Offiziell strebt das Land eine EU- und Nato-Mitgliedschaft an, doch intern gibt es dagegen starke Widerstände. Der Westen sollte Bosniens Demokratisierung noch entschiedener unterstützen, damit seine Beziehungen zu dem Land eine stabile Basis erhalten. An der Konditionalität von Erweiterungsprozessen gilt es daher konsequent festzuhalten. Das letzte Jahrzehnt hat gezeigt, dass entsprechende »Ausnahmen« die Probleme nur vertagen. Gleichzeitig sollte die EU einen engen Austausch mit Bosniens Gesellschaft suchen, um klar zu machen, dass sie mit ihren strengen Kriterien das Land nicht »fallenlassen«, sondern demokratische Reformen fördern will. Im Gegensatz zu Russland kann die EU so Bosnien-Herzegowina mittel- und langfristig eine Perspektive von Frieden und Entwicklung bieten.

Dessen ungeachtet sollte der Westen die ablehnende Haltung der bosnischen Serben ernst nehmen und dahinter nicht nur Moskaus Wirkung sehen. Die EU sollte sich verstärkt um Kontakt zu ihnen bemühen, anstatt – wenig erfolgversprechend – zu versuchen, den russischen Einfluss auf die RS einzudämmen. Sollten die Integrationsprozesse vertieft werden, ohne dass die Serben es unterstützen, würden die Konflikte im Land nur weiter angeheizt.

Letztlich sollten EU und Nato sich nicht auf einen geopolitischen Wettstreit mit Russland einlassen. In den Beitrittsprozessen sollte es vor allem um Demokratisierung und wirtschaftliche Entwicklung bzw. um nachhaltige Sicherheit gehen – und nicht darum, gegenüber Moskau vermeintliche Zeichen der Stärke zu setzen. Weitere Beitritte von »euro-atlantisch unentschlossenen« Staaten würden EU und Nato nicht stärken, sondern schwächen. Zudem könnten intern umstrittene Beitrittsprozesse solche Staaten erst recht destabilisieren – was kaum im Interesse Brüssels oder Washingtons wäre.

Sonja Schiffers ist Gastwissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien.