

# Der Westbalkan zwischen EU, NATO, Russland und China

Im Westbalkan hat Russland erfolgreich den Widerstand gegen eine weitere NATO-Expansion geschürt. Auch China ist auf dem Vormarsch und schafft neue finanzielle und wirtschaftliche Abhängigkeiten, die den EU-Beitrittsprozess erschweren. Der künftige Wandel der Region hängt nun davon ab, inwiefern die EU die Gespräche mit den Kandidatenländern über mittelfristig erreichbare Ziele intensivieren kann.

Von Henrik Larsen

Auch zwanzig Jahre nach Kriegsende im ehemaligen Jugoslawien ist der Westbalkan nur teilweise in die westlichen Sicherheits- und Wirtschaftsstrukturen integriert. Heute ringen die NATO und die EU sowie Russland und China um den Einfluss in der Region. Mit dem Beitritt Nordmazedoniens hat die NATO möglicherweise die letzte Erweiterung in diesem Jahr abgeschlossen. Gleichzeitig brachte Russland Serbien sowie Bosnien und Herzegowina erfolgreich von ähnlichen Ambitionen ab. Der allgemeine Rückgang demokratischer Standards in der Region über die letzten zehn Jahre verlangsamte die Integration der Region in die EU und öffnete dem stärker werdenden wirtschaftlichen Akteur China die Tore für kurzfristige Aktionen.

Der Westbalkan ist eine komplexe Region, auf die viele externe Akteure über die dortigen ethnischen und religiösen Gemeinschaften Einfluss nehmen wollen. Saudi-Arabien und die Türkei unterhalten Beziehungen zu den Ländern, in denen der Islam vorherrscht (Albanien, der Kosovo und Bosnien). Saudi-Arabien verbreitet zu diesem Zweck den Wahhabismus und die Türkei betont die gemeinsame Kultur und Geschichte. Allerdings stellt der Einfluss keines der beiden Länder in der Region eine Hürde für die Integration der Region in die EU und die NATO dar – im Gegensatz zu den Beziehungen zwischen Russland und den serbisch-orthodoxen Ethnien

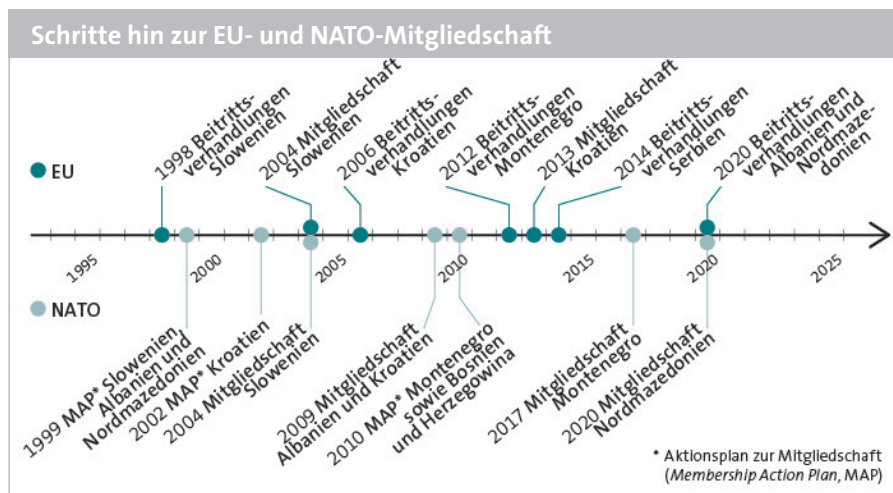


Besatzungsmitglieder feiern die Ankunft medizinischer Experten und Hilfsgüter aus China zur Unterstützung Serbiens im Kampf gegen das Coronavirus. Marko Djurica / Reuters

oder zum wachsenden wirtschaftlichen Fussabdruck Chinas in der Region. Die infolge der Coronavirus-Pandemie zu erwartende wirtschaftliche Rezession könnte dazu führen, dass die EU-Beitrittsprozesse sich weiter in die Länge ziehen und ärmere Länder, die dringend Investitionen und Kredite benötigen, gezwungen sind, sich an China zu wenden. Angesichts der Bedeutung der Friedenssicherungsmission Swisscoy im Kosovo ist das Schicksal des Westbalkans für die Schweiz ein zentrales Anliegen.

## Sicherheitsintegration

Sicherheit ist eine der Voraussetzungen für den demokratischen Übergangsprozess und die wirtschaftliche Integration. Militär- und Verteidigungsreformen im Zusammenhang mit NATO-Beitrittsprozessen haben den Weg für umfassendere innerstaatliche, politische und wirtschaftliche Reformen geebnet. Der Westbalkan ist ein einzigartiges Flickwerk aus Nationen und Ethnien, die sich über die Landesgrenzen hinaus überschneiden. Dieses Flickwerk



Für die EU stellen die zwei Beitrittsfavoriten Serbien und Montenegro das dringendste Problem dar. In beiden Ländern gab es autoritäre Entwicklungen und Einschränkungen der Bürgerrechte. Zusammen mit dem langsamen Vorankommen der breiteren wirtschaftlichen und rechtlichen Reformen lässt das Zweifel entstehen, ob Serbien und Montenegro vor 2030 EU-Mitglieder werden können. Obwohl die EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen die Nähe zum Westbalkan als geostrategisches Interesse der EU erklärte, weiss Brüssel sehr genau um die möglichen destabilisierenden Auswirkungen dieser Erweiterung. Verfrühte Beitritte bergen das Risiko eines Rückschritts, der den EU-Konsens über die grundlegenden Standards der Rechtsstaatlichkeit untergraben könnte.

In den übrigen Ländern der Region zeigen sich noch grössere innerstaatliche Probleme, nicht zuletzt im Hinblick auf Korruption und das organisierte Verbrechen. Nachdem Frankreich 2019 eine Revision des Beitrittsprozesses verlangt hatte, nahm die EU dieses Jahr die Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien und Albanien auf. Der neue Verhandlungsprozess beruht nicht mehr auf 35 Kapiteln, sondern auf sechs thematischen Clustern. Die Hoffnung ist, dass der Prozess für die Öffentlichkeit besser nachvollziehbar ist und die Reformen strenger überwacht werden können. Da die langfristige Aufrechterhaltung eines neutralen Rechtsstaatlichkeits- und öffentlichen Verwaltungssystems enorm schwierig ist, priorisiert der neue Prozess die Grundsätze des Staatsaufbaus.

## Russland scheint im Hinblick auf westliche Interessen die Rolle des Spielverderbers einzunehmen.

Am unteren Ende der Warteliste potenzieller Kandidaten stehen Bosnien und der Kosovo, der von fünf EU-Mitgliedern nicht als Staat anerkannt wird.

### Der Einfluss Russlands

Russland scheint im Hinblick auf westliche Interessen die Rolle des Spielverderbers einzunehmen und sieht Hindernisse für NATO- und EU-Beitritte als Gelegenheiten, die es zu nutzen gilt. Für Russland ist der Westbalkan kein vorrangig interessantes Gebiet wie etwa die Ukraine oder der Südkaukasus. Dennoch hat Russland durch seine historischen Beziehungen zu den orthodoxen Serben ein gewisses geografisches Interesse an der Region. Der

verkompliziert nicht nur den Zusammenhalt zwischen Staaten (Bosnien und Nordmazedonien), sondern wirft auch die Frage nach der Nachhaltigkeit des Friedens auf (Kosovo und Bosnien). Die Bedeutung einer NATO-Zugehörigkeit darf unter diesen Umständen nicht unterschätzt werden. Die für den Bündnisbeitritt erforderliche Reform des Sicherheitssektors ist sowohl für die internationale Stabilität als auch – insbesondere in den multiethnischen Staaten – für den Aufbau einer innerstaatlichen Legitimität von entscheidender Bedeutung. Die Verringerung von Streitkräften, die Professionalisierung von Sicherheitsbereichen und eine transparente Entscheidungsfindung in der Sicherheitspolitik haben dazu beigetragen, dass die Beziehungen zwischen Staaten und ethnischen Gruppen besser vorhergesehen werden können.

Der Beitritt Nordmazedoniens stellt ein mögliches Ende des zwei Jahrzehnte langen NATO-Erweiterungsprozesses dar (siehe Zeitstrahl S.2). Die Erweiterung dient zwar der Festigung des Friedens unter den jetzigen Mitgliedstaaten des Bündnisses, rückt aber auch die ungelösten Sicherheitsprobleme der Region in den Fokus, da einige Länder nicht in der NATO sind. In Bosnien weigert sich die bosnisch-serbische Entität *Republika Srpska* trotz vereinter Armee der früheren Kriegsparteien, unbewegliche Verteidigungsanlagen (etwa Kasernen) an Sarajevo zu übergeben. Für eine NATO-Mitgliedschaft ist dies ein Hindernis. Dagegen stellt die militärische Neutralität Serbiens an sich kein Problem dar. Der Konflikt mit dem Kosovo ist jedoch ein Stolperstein, der ohne die internationale Anerkennung des Kosovo kaum ausgeräumt werden kann. Alles in allem ist

die NATO an einem Punkt angelangt, an dem die Erweiterung wahrscheinlich nicht mehr vorangetrieben werden kann. Daraus entsteht ein permanenter Friedenssicherungsbedarf in den Brennpunkten Bosnien (*European Union Force*, EUFOR) und Kosovo (*Kosovo Force*, KFOR), den die Schweiz durch ihr Kompetenzzentrum SWISSINT an beiden Fronten unterstützt.

### Wirtschaftliche Integration

Zusätzlich zur Pattsituation im Bereich Sicherheitsintegration verlangsamt der Rückgang demokratischer Standards in der Region seit ungefähr 2008 die Integration der Region in die EU. Nach wie vor ist der Beitritt zur Union der Hauptanreiz für wirtschaftliche und politische Reformen in der Region, doch der Weg vom Balkan nach Brüssel ist lang und beschwerlich. Slowenien (kein Balkanstaat, aber Teil des ehemaligen Jugoslawiens) trat 2004 in die EU ein, Kroatien folgte 2013. Heute sind beide Staaten erfolgreich agierende Mitglieder. Die übrigen Länder der Region sind im Übergangsprozess zur Demokratie festgefahren und haben mit erheblichen Defiziten in der Staatsführung zu kämpfen. Oberste Priorität hat deshalb der Staatsaufbau und dieser ist ebenso eine Frage der Werte wie des Wirtschaftswachstums. Mit Ausnahme von Kroatien und Slowenien verharrt der Westbalkan in der sogenannten «Falle des mittleren Einkommens»: Wachstumsraten im Bereich des EU-Durchschnitts können nicht erreicht werden (siehe Karte S.3). Das durchschnittliche BIP pro Kopf der sechs Länder ist halb so gross wie in den zentral-europäischen Ländern und nur ein Viertel so gross wie in Westeuropa.

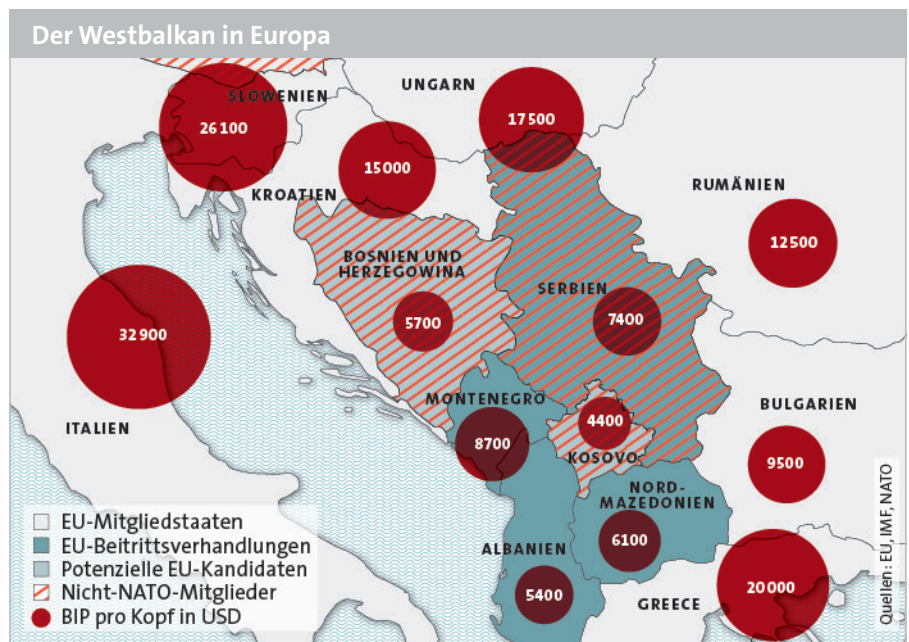
Westbalkan ist der schwache Randbereich Europas, auf den Russland durch die Mobilisierung des lokalen Widerstands gegen die verstärkte Integration der Region in die NATO und die EU Macht ausüben kann.

Russlands effektivste Waffe, um die Integration in die NATO zu verhindern und den Beitritt zur EU zu verlangsamen, ist die Aufrechterhaltung von Konflikten. Russland pflegt seit zehn Jahren enge Beziehungen zur *Republika Srpska* und zu Präsident Milorad Dodik, der versucht, eine dem bosnischen Staat – der die NATO-Mitgliedschaft anstrebt – entgegengesetzte ethnische Identität zu fördern. Russland hat sein historisches Bündnis mit Serbien durch die energische Unterstützung der territorialen Integrität Serbiens in der umstrittenen Kosovo-Frage wirksam bekräftigt. Indem Russland die Anerkennung des Kosovo verweigert und Serbiens Interesse in der UNO verteidigt, gewinnt es grossen Einfluss auf Belgrad, auch im Hinblick auf einen möglichen Beitritt zur EU. Für Letzteren wäre eine Einigung mit dem Kosovo vonnöten. Ausserdem gelingt es Russland, seine panslawisch-orthodoxe Identität mit Serbien und der bosnisch-serbischen Entität durch öffentliche Diplomatie zu verstärken. In Montenegro und Nordmazedonien verfolgt es hingegen subtilere Beeinflussungskampagnen.

Russland hat im Gegensatz zur EU und der NATO kurzfristig den Vorteil, dass es der Wertfrage im Umgang mit den Anführern in der Region keine Bedeutung beimisst. Dennoch hat der Einfluss Moskaus seine Grenzen, vor allem im wirtschaftlichen Bereich. Russland ist zwar für korrupte PolitikerInnen attraktiv, die ihre Macht durch Identitätspolitik festigen wollen, doch dies ist kein Ersatz für die weichen Machtinstrumente der EU. Sogar in der *Republika Srpska* sehen sowohl die Führung als auch die Bevölkerung eine EU-Mitgliedschaft als erstrebenswertes Ziel. Russland kann der Region abgesehen von Blockaden und Investitionen in strategischen Sektoren (Energie, Schwerindustrie und Bankwesen) keine langfristige Alternative bieten. In Serbien und Bosnien gelang es Russland, den lokalen Widerstand gegen die NATO-Erweiterung zu fördern, doch in Montenegro hatte die subversive Vorgehensweise den gegenteiligen Effekt: Montenegro verstärkte seine Bemühungen um den NATO-Beitritt.

### Der Einfluss Chinas

China ist eine im Westbalkan noch relativ neue, aber schnell wachsende Macht. Im



Gegensatz zu Russland kann China aufgrund der fehlenden historischen und kulturellen Grundlage keine ethnisch-nationalistischen Ansichten fördern. Allerdings ist China auf dem Vormarsch und verkompliziert mit seinem wirtschaftlichen Fussabdruck und Investitionspotenzial die Beitrittsprozesse der Kandidatenländer. Dadurch verstärkt es die geoökonomische Kluft zwischen EU- und Nicht-EU-Mitgliedstaaten in der Region.

Seit der Lancierung der *Belt and Road Initiative* (BRI) 2013 hat China einige bedeutende Bauprojekte im Westbalkan finanziert, darunter die *Peljesac*-Brücke, die den Hauptteil Kroatiens mit der südlichen Exklave rund um Dubrovnik verbindet, eine Strecke für den Hochgeschwindigkeitsbahnverkehr zwischen Belgrad und Budapest sowie Autobahnen in Montenegro, Nordmazedonien, Serbien und Bosnien. China hat Darlehen im Wert von über sechs Milliarden Euro für den Westbalkan vorgesehen, hauptsächlich für Investitionen im Energie- und Verkehrssektor. Am meisten profitiert Serbien von den Investitionen aus China. Im Hinblick auf die Wirtschaft eröffnet die BRI neue Möglichkeiten für die Handelsentwicklung, die dem Westbalkan aus der «Falle des mittleren Einkommens» heraushelfen könnten. Die Modernisierung der Energiekapazitäten und die Schliessung der grössten Infrastrukturlücken in der Region könnten zu einem erneuten Wirtschaftswachstum beitragen.

Allerdings hat die neue wirtschaftliche und finanzielle Abhängigkeit von China zwei wichtige Auswirkungen auf den EU-Erweiterungsprozess in der Region. Die erste Auswirkung ist die Verlangsamung oder Aufhebung umfassender Reformen, die für einen möglichen EU-Beitritt nötig sind. Der Prozess, wonach die chinesische Regierung bei Ausschreibungen Projektzuschläge vergibt, ist in hohem Masse undurchsichtig. 2015 erlebte Nordmazedonien einen grossen politischen Skandal mit der Enthüllung, dass die Regierung einen bedeutenden Auftrag für den Bau von Autobahnen im Land an ein Grossunternehmen in chinesischer Hand vergeben wollte, weil das Unternehmen bereit war, Bestechungsgeld zu zahlen. Mit einem solchen Verhalten torpediert China nicht nur die Förderung der EU-Normen zur Transparenz bei öffentlichen Ausschreibungen, sondern verstetigt auch die in der Region weitverbreiteten Korruptionsprobleme. Dies gilt auch für chinesische Darlehen, die im Gegensatz zu westlichen, an Bedingungen geknüpfte Darlehen oder gar Subventionen verlockender sein können. Dadurch, dass China Kraftwerke und Fabriken finanziert, behindert es auch die Einhaltung der EU-Umweltstandards.

Die zweite Auswirkung ist geopolitischer Natur. Dauerhaft Anlass zur Sorge gibt die Tatsache, dass chinesische Investitionen so bewusst auf den Bau kritischer Infrastrukturen abzielen und dass die finanziell schwächeren Staaten in der Region

chinesische Kreditangebote annehmen. Bezahlt ein Land die Schulden nicht zurück, könnte eine Firma im Besitz des chinesischen Staats – und daher die chinesische Regierung – zur Eigentümerin der Infrastruktur werden, die sie ursprünglich gebaut hat. Die schuldenbedingte starke Abhängigkeit von China (zum Beispiel fast 40 Prozent der gesamten Auslandsschulden Montenegros) ist Teil eines umfassenderen Bildes der geoökonomischen Abhängigkeit. China treibt das «17+1»-Format für die Zusammenarbeit mit den 17 Staaten in Osteuropa erfolgreich voran; dies führt dazu, dass der Westbalkan stillschweigend Teil einer Gruppe wird, die China gegenüber bei wirtschaftlichen Fragen und anderen globalen Themen (Menschenrechte, 5G-Anbieter und die Coronavirus-Pandemie), zu denen die EU und die NATO einen Konsens anstreben, weniger kritisch eingestellt sind. Kein anderes Land pflegt so intensive sicherheitspolitische Beziehungen zu China wie Serbien: Das Land hat chinesische Gesichtserkennungstechnologien eingeführt, die möglicherweise den Datenschutzvorschriften der EU widersprechen, und distanzierte sich angesichts der Coronavirus-Pandemie klar von der Vorstellung einer «europäischen Solidarität».

### Fehlende Puzzleteile

Die Konfrontationen zwischen den externen Akteuren haben der lokalen Führerschaft aufgezeigt, welchen Mehrwert die Bemühungen Russlands und Chinas mit sich bringen: eine Abmilderung der Bedingungen seitens NATO und der EU. Der frühere serbische Präsident Boris Tadic fasste die Situation mit der Aussage zusammen, dass nach den USA, der EU und Russland China die vierte Stütze der serbischen Aussenpolitik sei. Die NATO kann mit den fehlenden Puzzleteilen Serbien, Bosnien und Kosovo leben, obwohl dies weitgehend das Resultat der Behinderung durch Russland ist und obwohl dadurch eine unbefristete Friedenssicherung vor Ort nötig wird. Die Frage ist, ob die EU akzeptieren kann, dass sich möglicherweise nicht alle Staaten der Region als Mitglie-

der qualifizieren können, und dennoch bereit ist, mit wirtschaftlichen und finanziellen Instrumenten zur Stabilität beizutragen.

Die EU hat nach wie vor den Vorteil ihrer geografischen Nähe und der Anziehungskraft basierend auf dem europäischen Lebensstandard. Infolgedessen müssen die

## In der erwarteten Rezession infolge der Coronavirus-Pandemie könnten die ärmsten Länder stärker geneigt sein, chinesische Investitionen zu akzeptieren.

lokalen Eliten die Integration in die EU zumindest offiziell befürworten. Das Problem der EU ist der Teufelskreis aus geringen Erwartungen und langsamen Reformen, der in den Kandidatenländern vorherrscht. Beim derzeitigen Tempo liegt das langfristige Ziel des Beitritts noch Jahrzehnte in der Ferne und ist für einige Länder möglicherweise unerreichbar. Sobald Beitrittsgespräche aufgenommen werden, fehlt es den Ländern an klaren Zielen – abgesehen vom (sehr) langfristigen Ziel der Mitgliedschaft. Genau dieser Umstand soll durch den neuen Beitrittsprozess mit der Aufteilung in sechs thematische Cluster verbessert werden. Wenn die öffentliche Aufmerksamkeit vermehrt auf diejenigen Instanzen gelenkt wird, bei denen fehlender politischer Wille die Erfüllung mittelfristiger Ziele verhindert, könnte daraus die nötige politische Dynamik entstehen. Dies gilt nicht zuletzt für die Rechtsstaatlichkeit, die stets der Gefahr einer unzulässigen Einflussnahme ausgesetzt ist und bis zum Beitritt (und auch danach) kontinuierlich überwacht werden muss.

Aufgrund der Präsenz Chinas in der Region muss die EU überlegen, wie sie angesichts der (konkurrierenden) bedingungsbehafteten Investitionen weiterhin Anreize bieten kann. In der erwarteten Rezession infolge der Coronavirus-Pandemie könnten die ärmsten Länder stärker geneigt sein, chinesische Investitionen zu akzeptieren. China kann Infrastrukturprojekte in solchen Ländern einfacher durchsetzen als

in EU-Mitgliedstaaten, die über mehr Finanzmittel von EU-Institutionen verfügen und sich an die EU-Gesetze über öffentliche Ausschreibungen halten müssen. Die EU-Gesetze schreiben eine Begrenzung chinesischer Investitionen vor, wenn die Kredite die Schuldengrenze der EU überschreiten. Für Nicht-Mitglieder sind die Mittel der EU stärker begrenzt. Zusammengefasst sind Finanzmittel, die der Westbalkan aus der EU bekommen könnte, zwar grösser, werden aber in zahlreichen öffentlichen und privaten Sektoren eingesetzt. Im Gegensatz dazu kann China seine Finanzmittel schneller auslegen und dabei den Fokus auf kritische Infrastrukturen legen. Mit dem neuen Beitrittsprozess können Kandidatenländer besser erreicht werden und die EU kann diese Länder für Reformen nun mit mehr Finanzmitteln sowie einer schrittweisen Einführung in den EU-Markt belohnen.

Die Konkurrenz zwischen der EU und China im Westbalkan erweist sich in mancher Hinsicht als bedeutsamer als die eher statische Konkurrenz zwischen der NATO und Russland. Durch die Versuche der EU, Abschreckungen für neue wirtschaftliche Abhängigkeiten zu schaffen, vermischt sich die Grenze zwischen Beitritt und Heranführung an den Beitritt weiter. Solange die EU im Hinblick auf die Anforderungen für eine stärkere Integration keine Kompromisse eingeht, könnte das eine tragfähige Strategie sein. Der Beitrittsprozess Serbiens verdient vor allem hinsichtlich einer Lösung der Kosovo-Frage Beachtung. Damit sämtliche EU-Mitgliedstaaten den Kosovo als Kandidatenland akzeptieren, muss Serbien den Kosovo anerkennen. Da dies noch in weiter Ferne liegt, wird der weitere Beitrag der Schweiz zur Friedensförderung sicherlich begrüsst werden.

Für mehr zu Perspektiven Euro-Atlantischer Sicherheit, siehe [CSS Themenseite](#).

Henrik Larsen ist Senior Researcher im Team schweizerische und euroatlantische Sicherheit am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

Die CSS Analysen zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch.

HerausgeberInnen: Julian Kamasa, Lisa Watanabe  
Lektorat: Julian Kamasa  
Layout und Grafiken: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback und Kommentare: [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)  
Weitere Ausgaben und Abonnement: [www.css.ethz.ch/cssanalysen](http://www.css.ethz.ch/cssanalysen)

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Die Schweizer Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat Nr. 262  
Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag in der Sackgasse Nr. 261  
Der Einsatz von KI im Bevölkerungsschutz Nr. 260  
Ukraine: die religiöse Dimension des Konflikts Nr. 259  
Kolumbiens schwieriger Weg zum vollständigen Frieden Nr. 258  
Dynamiken urbaner Militäroperationen Nr. 257

© 2020 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich  
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000412975