

China und Serbien: Beispiel einer erfolgreichen Alternative zur europäischen Integration?

Janis N. Mandić

Nr. 6/2021

Darum geht's

Serbien ist Chinas wohl wichtigster Partner auf dem Balkan. Während die Erwartungen an China in vielen Staaten Mittel- und Osteuropas, mit denen China im Rahmen des 17+1-Formats kooperiert, unerfüllt blieben, profitiert Serbien von chinesischen Infrastrukturprojekten und Investitionen. Auch während der Covid-19-Pandemie erreichten Serbien Hilfsgüter und Impfstoffe aus China, worin Belgrad und Peking ihre „stählerne Freundschaft“ bestätigt sehen. Die Krisenreaktion der Europäischen Union hingegen kritisierte Serbiens Präsident Aleksandar Vučić als egoistisch: „Europäische Solidarität existiert nicht. Sie war ein Märchen auf Papier.“ Diese Aussage fügt sich in eine

lange Reihe pro-chinesischer und auffallend europakritischer Äußerungen der serbischen Führung in den letzten Jahren.

Deshalb ist zu erwarten, dass die EU an Ansehen verliert, während Chinas Reputation und Einfluss steigen. Im Westen werden verstärkt Bedenken geäußert, Chinas Engagement führe zu einer Entfremdung der 17+1-Staaten – insbesondere der Staaten des Westlichen Balkans – von der EU und zeige ihnen strategische Alternativen auf. Wie lässt sich also das hohe Niveau der sino-serbischen Beziehungen erklären und was bedeutet es für die Region? Lassen sich daraus Rückschlüsse für eine angemessene Reaktion der EU auf Chinas zunehmende Präsenz in Mittel- und Osteuropa ziehen?



Abb. 1 : Plakat zum Dank der chinesischen Hilfe im Kampf gegen das Covid-19-Virus mit der Aufschrift „Danke, Bruder Xi“ in der Belgrader Innenstadt.
[Quelle: Reuters](#)

Die Faktenlage

Seit 1955 pflegen die Volksrepublik China und Serbien (damals Jugoslawien) diplomatische Beziehungen, die selbst mit der internationalen Isolation Serbiens während der jugoslawischen Zerfallskriege der 1990er Jahre nicht abbrachen. Im Zuge der NATO-Intervention von 1999, die Serbien zwang, die Souveränität über seine Provinz Kosovo an die UN abzutreten, wurde auch die chinesische Botschaft zerstört, wobei drei Botschaftsangehörige starben. 2008 erklärte Kosovo einseitig seine Unabhängigkeit, die von den meisten EU-Mitgliedsstaaten anerkannt wird. Trotz dieses nationalen Traumas ist die Republik Serbien heute EU-Beitrittskandidat, verfolgt aber gleichzeitig eine auf "Vier Säulen" basierende Außenpolitik, die den Ausgleich zwischen China, der EU, Russland und den USA sucht.

So durchliefen die Beziehungen zu China seit dem Schluss der strategischen Partnerschaft von 2009, die 2016 zur "umfassenden" strategischen Partnerschaft erweitert wurde, eine stetige Verdichtung. Serbien ist Teil des 17+1-Formats und der „Neue Seidenstraße“-Initiative. Neben verschiedenen Austauschprogrammen und ersten sicherheitspolitischen Kooperationen unterstützt China auf diplomatischer Ebene Serbiens Ablehnung der Unabhängigkeit Kosovos, während Serbien Chinas Anspruch auf Taiwan anerkennt. Mit der Vision einer „Gemeinschaft geteilten Schicksals“ tritt China weltweit für Multipolarität, nationale Souveränität, Nichteinmischung und territoriale Integrität ein. Auf diese Werte und das geteilte Leid von 1999 verweisend, zelebrieren heute chinesische und serbische Amtsträger öffentlich eine mit Blut besiegelte „stählerne Freundschaft“. So ist z.B. die chinesische Botschafterin regelmäßig an der Seite Präsident Vučićs zu sehen.

Bisher erreichten Serbien ca. 10 Mrd. USD an Krediten für Infrastrukturprojekte und Investitionen in den Fertigungs- und Rohstoffsektor. Neben der Übernahme eines unrentablen Stahlwerks ist der Ausbau der Bahnstrecke Belgrad-Budapest ein besonderes Prestigeprojekt. Eine geplante Erweiterung bis zum griechischen Hafen von Piräus soll Serbien als regionalen

Verkehrsknotenpunkt entlang der „Neuen Seidenstraße“ positionieren. Auch der Handel nahm zu, bleibt aber unausgewogen: 2019 betrug der Wert der serbischen Exporte nach China 329 Mio. USD, während die Importe auf 2,5 Mrd. USD stiegen. Wichtigster Handelspartner bleibt somit die EU mit den größten Exportabnehmern Deutschland (ca. 2,5 Mrd. USD) und Italien (ca. 2 Mrd. USD). Auch kamen 2019 85% der Direktinvestitionen in Serbien aus der Union und nur 8% aus der Volksrepublik.

Trotzdem verläuft Serbiens EU-Beitrittsprozess unbefriedigend, da dieser mit weiteren Auflagen etwa im Kampf gegen Korruption oder der Normalisierung der Beziehungen zum Kosovo verbunden ist. Auch die vermehrte Einschränkung der freien Berichterstattung und Meinungsäußerung unter Präsident Vučić ist einer Beitrittsperspektive nicht zuträglich.

Zu Beginn der Covid-19-Pandemie zog die EU mit einem Exportstopp auf medizinische Güter weiteren Unmut auf sich. Gleichzeitig sandte China, sich auf die „stählerne Freundschaft“ berufend, umgehend Hilfsgüter und Personal nach Serbien. Zwar stellte die EU 78 Mio. € an Finanzhilfen, doch erregten diese nur wenig öffentliche Aufmerksamkeit. Zudem konnte Serbien durch die Beschaffung chinesischer, europäischer und russischer Impfstoffe bereits Ende Januar 2021 den zweithöchsten Anteil von Geimpften an der Gesamtbevölkerung in Europa verzeichnen. Auch hier warf Präsident Vučić der EU eine mangelnde Berücksichtigung kleiner Staaten bei der Impfstoffverteilung vor und lobte China für die Lieferung von 1 Mio. Impfdosen.

Von besonderer Relevanz ist:

- Die Interessen Chinas und Serbiens, wie auch der meisten 17+1-Staaten, ergänzen sich weitgehend: China sucht neue Märkte für Investitionen und Aufträge für seine Bau- und Technologiefirmen, Serbien will seine Industrie- und Infrastrukturkapazität steigern.
- Chinas Rhetorik korrespondiert mit Serbiens Identität: Das Eintreten für nationale Souveränität und territoriale Integrität, die Unterstützung der serbischen

Position in der Kosovo-Frage und das Narrativ der „stählernen Freundschaft“ stilisieren China nicht nur als loyalen Verbündeten, sondern bedienen das serbische Selbstbild vom Opfer westlicher Machtpolitik. Die befürwortete internationale Multipolarität bestätigt Serbien in seiner „Vier Säulen“-Außenpolitik, die im Widerspruch zur EU-Integration steht. Auch entspricht das Nichteinmischungsprinzip Präsident Vučićs autoritärem Regierungskurs, nicht aber den Anforderungen politischer und wirtschaftlicher Liberalisierung im Sinne eines EU-Beitritts. Somit profitiert China auch von derzeitigen illiberalen Trends in Europa und hebt die Gegensätze Serbiens zur EU hervor.

Covid-19-Pandemie zunehmend fern, während China Solidarität und Handlungsfähigkeit demonstriert. So ist zwischen 2009 und 2017 die öffentliche Zustimmung zu einem EU-Beitritt von 67% auf 43% gesunken, während die Ablehnung von 16% auf 35% stieg. Gleichzeitig wird die „Neue Seidenstraße“-Initiative in keinem 17+1-Land so positiv wahrgenommen wie in Serbien. Es wird erwartet, dass sich dieser Trend im Zuge der Pandemie fortsetzt und China weiter an Popularität gewinnt. In diesem Sinne ist Chinas „Masken-“ und „Impfdiplomatie“ als erfolgreich zu bewerten.

Abb. 2: Präsident Vučić (Mitte) und Chinas Botschafterin Chen Bo (rechts) erwarten chinesische Hilfslieferungen und -personal. [Quelle: predsednik.rs](https://www.predsednik.rs)

- Chinas Engagement in der Region folgt dem Prinzip der Nichteinmischung. Die Forderung der Einhaltung demokratischer Prinzipien und des freien Wettbewerbs wird abgelehnt. Alle von China finanzierten Projekte werden mit wechselnder Einbindung lokaler Firmen von chinesischen Unternehmen ausgeführt. Auch stellt China keine Bedingungen für Kredite und Investitionen und unterscheidet sich damit von der konditionalen Partnerschaft mit der EU. Diesem Kooperationsmodell wird in weiten Teilen der westlichen Wissenschaft und Politik mit Misstrauen begegnet. China, so die Sorge, signalisiere damit, Fortschritt sei auch ohne Liberalisierung möglich. Dies nehme den Reformdruck von der Vučić-Regierung und berge das Risiko einer weiteren Verzögerung des serbischen EU-Beitritts. Auch könne China politischen Einfluss auf Serbien üben und im Falle eines serbischen Beitritts Entscheidungen innerhalb der EU in seinem Sinne erwirken.
- Die steigende Sichtbarkeit Chinas in Serbien sowie die pro-chinesische und EU-kritische Haltung der serbischen Führung beeinflussen auch die öffentliche Meinung. Angesichts der allgemeinen Enttäuschung über den Beitrittsprozess erscheint die EU auch während der



So sehe ich das:

- Angesichts der wirtschaftlichen Abhängigkeit Serbiens von der EU stellt Chinas Kooperationsmodell unter den derzeitigen Umständen weniger eine Alternative als vielmehr eine Ergänzung zur EU-Kooperation dar, um wichtige Entwicklungsziele zu erreichen. Trotzdem beruht dessen Erfolg auf Serbiens unbefriedigender Beitrittskandidatur. Das sich grundsätzlich von der EU unterscheidende chinesische Modell stellt hier eine attraktive Gegenvision zur europäischen Integration dar. Bezeichnend dafür ist die Übereinstimmung von Chinas Rhetorik und Serbiens Identität, die ihren Ausdruck in der „stählernen Freundschaft“ findet. Durch diese kann Präsident Vučić wirtschaftliche Erfolge erzielen und durch

das aktive Aufgreifen der chinesischen Rhetorik seine eigene Popularität steigern. Es knüpfen also chinesische und serbische Akteure an die Narrative der jeweils anderen Seite an, um die Annäherung Belgrads und Pekings öffentlich zu legitimieren.

- In vielen Staaten Mittel- und Osteuropas brachte die Kooperation mit China nicht den erhofften Wirtschaftsaufschwung. In Serbien dagegen wird die vergleichsweise enge Kooperation mit China positiv bewertet, da sie mit sichtbaren Erfolgen verbunden ist. So kann China mit Serbien eine Musterpartnerschaft vorzeigen, die Alternativen zu den Paradigmen und Prinzipien der EU aufzeigt. In Ländern des Westlichen Balkans, deren EU-Beitritt nach wie vor aussteht, stößt Chinas Kooperationsmodell bereits auf positive Resonanz, wie erste Infrastrukturprojekte mit chinesischen Unternehmen in Bosnien und Herzegowina oder Montenegro zeigen. Das französische Veto zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien von 2019 sandte derweil negative Signale zur Beitrittsperspektive dieser Länder in die Region. Gleichzeitig signalisiert Serbiens Erfolg beim Ausbau seiner Infrastruktur und in der Beschaffung von Impfstoffen, dass sich sein Festhalten an der „Vier Säulen“-Strategie auszahlt.

China eröffnet dem Westlichen Balkan also neue Optionen, die für die EU eine Herausforderung mit sich bringen.

- Um Verzögerungen von Reformen und Komplikationen von Beitrittsperspektiven zu verhindern, gilt es für die EU, Antworten auf Chinas Präsenz in der Region zu finden. Zwar ist das hohe Niveau der sino-serbischen Beziehungen mit deren Spezifika zu erklären, doch kann Serbien wegen der strukturellen Ähnlichkeit der Länder des Westlichen Balkans als Lehrbeispiel einer umfassenden Präsenz Chinas in der Region dienen. Als Reaktion auf die Herausforderungen, die mit Chinas regionalem Engagement einhergehen, sollte die EU neue Dynamik in der Integration des Westbalkans signalisieren, um die jüngeren Enttäuschungen auszugleichen. Auch im Zuge der Covid-19-Pandemie gilt es, sichtbarer zu sein, etwa im postpandemischen Wiederaufbau.
- Langfristig wünschenswert ist eine stärkere Harmonisierung von Chinas Aktivitäten mit europäischen Zielen und Standards. Dies könnte Synergien freisetzen, weil China mit der „Neuen Seidenstraße“ und die EU mit dem „Berlin-Prozess“ das Ziel des Ausbaus von Verkehrs- und Energieinfrastruktur im Westlichen Balkan teilen. Auch angesichts

der Beitrittsperspektive der betroffenen Länder besteht hierin nicht zuletzt die Chance, das Verhältnis zwischen Brüssel und Peking vertrauensvoller und konstruktiver zu gestalten.

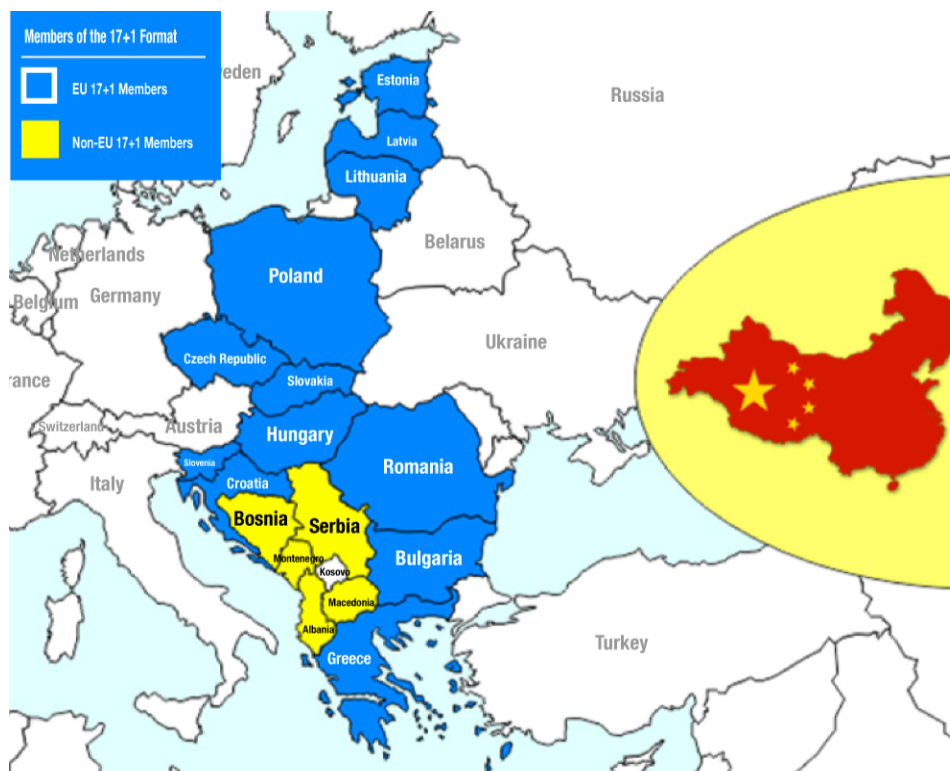


Abb. 3: Die Mitgliedschaft der Staaten Mittel- und Osteuropas in der EU und im 17+1-Format.

Quelle: eu.cnc.org