

Vertrauensbasis in Gefahr: Aufrüsten im Westbalkan

Im Westbalkan wird in den letzten Jahren verstärkt aufgerüstet. Die oft von nationalistischer Begleitrhetorik getätigten Waffenkäufe gefährden das fragile Vertrauen in einer Region, in der Konflikte nach wie vor ungelöst sind. Eine Schlüsselrolle kommt dabei Serbien zu, das im Zuge von Rüstungskäufen auch seine Beziehungen zu Russland und China ausgebaut hat.

Von Andrej Marković und
Jeronim Perović

Seit dem Ende der Jugoslawienkriege vor gut zwei Jahrzehnten haben sich die Beziehungen unter den ehemals verfeindeten Nachfolgestaaten stark verbessert. Doch ungelöste Konflikte belasten die Friedensordnung weiterhin. Das Verhältnis zwischen Kroatien und Serbien bleibt angespannt. In Bosnien-Herzegowina können sich die politischen Eliten der konstitutiven Völker weiterhin nicht auf die Ausgestaltung ihres Staates verständigen. Und schliesslich anerkennt Belgrad die 2008 erklärte Unabhängigkeit seiner ehemaligen Provinz Kosovo weiterhin nicht an. Offen ist insbesondere, wie die Zukunft der serbischen Bevölkerung in Kosovo aussehen soll.

All diese Spannungen sind auch das Resultat des in der Region vorherrschenden Politikstils. Mangels echter Erfolge beim Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen und der Schaffung von Wohlstand setzen Eliten zum Machterhalt immer wieder auf die nationalistische Karte. Die Bevölkerung kennt diese Strategie und glaubt mehrheitlich nicht an einen neuen Krieg. Konflikthemmend wirkt sich auch die militärische Präsenz des Westens aus. Der ehemals jugoslawische Raum liegt tief im Einzugsbereich des Nordatlantikpakts. Slowenien, Kroatien, Montenegro und seit 2020 auch Nordmakedonien sind Mitglieder der NATO. Bosnien-Herzegowina und Kosovo streben die Mitgliedschaft an, während



Der serbische Präsident Aleksandar Vucic besucht die Kadetten einer Militärschule in Belgrad am 14. September 2019. Marko Djurica / Reuters

Serbien ein Partnerschaftsabkommen unterzeichnet hat. Ferner leisten rund 3500 internationale Friedenstruppen unter der Leitung der NATO im Kosovo Dienst, während in Bosnien-Herzegowina nach wie vor ein kleines Kontingent einer von der EU geführten Militärmission operiert – beide mit Schweizer Beteiligung.

Zugleich steht die Region verstärkt im Zeichen eines neuen Rüstens, das von oft

feindseliger Rhetorik begleitet wird. In der jüngsten Vergangenheit sind die Militärausgaben teilweise stark angestiegen. Bei der Beschaffung von Grossgerät haben sich Kroatien und Serbien hervorgetan. Diese Entwicklung gefährdet das Vertrauen in einer Region, die noch immer unter den Nachwirkungen der Kriege der 1990er-Jahre leidet. Daran haben westliche Staaten wenig Interesse. Die aktuelle Situation gereicht nämlich auch Russland und China

zum Vorteil, die nach Verbündeten in der Region suchen. Zu ihrem sicherheitspolitischen Schlüsselpartner ist Serbien geworden, dem sie Rüstungsgüter und Technologien anbieten.

Streitkräfteformen

Nach dem Ende der jugoslawischen Zerfallskriege begann der Umbau der Streitkräfte der neuen Staaten. An die Stelle einer unbezahlbar gewordenen Landesverteidigung sollte die Mitwirkung in einem System der kollektiven Sicherheit treten. Wehrpflichtigenarmeen wurden zu stark verkleinerten professionellen Streitkräften umgeformt, die mobil und flexibel einsetzbar sein sollten. Das 1995 im Kontext des Dayton-Vertrags ausgehandelte Abkommen über die subregionale Rüstungskontrolle nivellierte die ungleichen Verhältnisse zwischen den jugoslawischen Nachfolgestaaten bei den Kampfmitteln. Diese Entwicklungen beschränkten die Offensivfähigkeiten massiv. Die Abrüstung, die Anbindung an die NATO und nicht zuletzt das von Reformregierungen geteilte Ziel einer europäischen Integration trugen zur Vertrauensbildung in der Region bei. Ein Krieg gegen die Nachbarländer erschien zunehmend unwahrscheinlich. Als Konsequenz veralteten auch die Streitkräfte zusehends, denn angesichts der klammen Haushaltslage liessen sich grössere Modernisierungen nicht rechtfertigen. Die Berufsarmeen entwickelten sich zu bloss mässig attraktiven Arbeitgeberinnen, denen es bis heute schwerfällt, ihren Sollbestand zu halten.

Aufgebaut wurden vor allem Einheiten, die an Auslandseinsätzen teilnehmen sollten. Dies galt insbesondere für Länder, die möglichst rasch der NATO beizutreten suchten. Den Beistand der Allianz galt es mit der Missionsmitwirkung zu erkaufen. Das Bündnis wurde zum regional dominierenden sicherheitspolitischen Partner. Vom Wissens- und Materialtransfer und der Unterstützung bei Abrüstung, Ausbildung und der Organisation regionaler Kooperationen profitierten auch diejenigen, die nicht oder noch nicht in die NATO aufgenommen wurden.

Mitte des vergangenen Jahrzehnts setzten neue Entwicklungen ein. Einerseits zog das Wirtschaftswachstum an, was die Haushaltslage entspannte und höhere Investitionen in die Modernisierung der Armeen erlaubte. Andererseits orientierten sich die Streitkräfte im Nachgang der russischen Einnahme der Krim 2014 verstärkt auf die Möglichkeit eines konventionellen Kriegs.



Kroatien

Diese neue Dynamik nahm ihren Anfang in Kroatien. 2015 wurde bekannt, dass Zagreb von den USA M270-Raketenwerfer mit einer Reichweite von über 300 Kilometern erbeten hatte. Dies führte zu Spannungen zwischen Kroatien und Serbien. Beide warfen sich gegenseitig die Destabilisierung der Region vor. Kroatiens Ersuchen hat Washington bis heute nicht entsprochen. Seit 2015 bezog das Land aus Deutschland und den USA indes gebrauchte Rüstungsgüter zu verbilligten Konditionen, unter anderem zwölf Panzerhaubitzen 2000 sowie 16 *Kiowa-Warrior*-Angriffshubschrauber. Der Kauf von Bradley-Schützenpanzer in Brigadestärke samt weit über eintausend panzerbrechender Raketen steht ebenfalls an.

Damit wurde der Aspekt der Landesverteidigung wieder stärker gewichtet, nachdem in der Vergangenheit das Ausrüsten für Auslandsmissionen im Fokus gestanden hatte. Dass sich das angeschaffte Grossgerät für den mechanisierten Kampf in der Tiefebene des kroatisch-serbischen Grenzgebiets eignet, wurde insbesondere in Serbien registriert. Tatsächlich beschreibt die kroatische Strategie der nationalen Sicherheit von 2017 das Nachbarland kaum verhüllt als Bedrohung für die Sicherheit und das Ansehen Kroatiens.

Gleichwohl sollte die Bedeutung der jüngsten Rüstungsimporte nicht überschätzt werden. Der Haushalt setzt der Entwicklung der kroatischen Streitkräfte weiterhin enge Grenzen. Immer wieder werden Beschaffungspläne revidiert. So wurde jüngst der geplante Erwerb von zwölf neuen Mehrzweckflugzeugen, mit dem die selbst für den Luftpoleizeinsatz nur bedingt einsatzfähige kleine MiG-21-Flotte ersetzt werden soll, zum wiederholten Male verschoben – zu gross wirken die Ausgaben angesichts der Corona-Krise und zweier Erdbeben, die Kroatien 2020 trafen.

Serbien

Auch im Falle Serbiens fallen in den letzten Jahren die Rüstungsimporte im Rahmen grosser Erhöhungen des Militärbudgets auf. Hatte das Land seit dem Zusammenbruch Jugoslawiens praktisch keine grösseren Anschaffungen getätigt, hat es seit 2016 über eine Milliarde US-Dollar für die Modernisierung seiner Streitkräfte ausgegeben. Gekauft wurden unter anderem Transporthubschrauber des europäischen Herstellers Airbus und aus Russland (sowie vier Mi-35-Angriffshubschrauber), eine Batterie russischer Pantsir-Flugabwehrsysteme, französische Mistral-Luftabwehrraketen und sechs bewaffnete CH-92A-Drohnen aus China. Der Kauf eines

Die Streitkräfte im Westbalkan

	Verteidigungshaushalt 2020 (in Mio. USD)	Personal	Panzer	Artillerie/MLRS* (>122 mm)	Kampf- flugzeuge
SERBIEN	1036	28 500	212	208	30
KROATIEN	970	15 200	75	67	12
BOSNIEN-HERZEGOWINA	174	9 200	45	124	0
NORDMAKEDONIEN	165	6 100	31	73	0
MONTENEGRO	97	2 100	0	30	0
KOSOVO	75	2 500	0	0	0

* Mehrfachraketenwerfersysteme

Quellen: IISS, *The Military Balance 2021*; balkansec.net; eigene Recherchen.

chinesischen Luftabwehrsystems mittlerer Reichweite (FK-3) wurde anscheinend ebenfalls vereinbart. Aus Russland und Belarus kamen zu Vorteilsbedingungen zehn gebrauchte MiG-29 und Moskau verschenkte 30 Panzer vom Typ T-72B1MS sowie gepanzerte Fahrzeuge. Der traditionelle Rüstungslieferant versucht so, seine Bedeutung für Serbien zu wahren. Schliesslich setzt Serbien auch auf die einheimische Rüstungsindustrie, die unter anderem gepanzerte Fahrzeuge, moderne Artillerie und Lenkwaffen fertigen und sich ausländische Partner suchen soll. Bislang finanzierten die Vereinigten Arabischen Emirate die Entwicklung einer Lenkrakete, während mit China die Zusammenarbeit bei bewaffneten Drohnen vereinbart wurde.

Die diversen Bezugsquellen entsprechen der serbischen Aussenpolitik, die eine Mitgliedschaft in der EU anstrebt, aber zugleich Beziehungen zu Russland und China priorisiert. Serbien ist Beobachterstaat bei der von Russland dominierten Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit; das russische Katastrophenschutzministerium ist an einer Basis im südserbischen Nis beteiligt. Mit China unterhält Belgrad eine strategische Partnerschaft und hat in der jüngeren Vergangenheit auch die sicherheitspolitischen Beziehungen vertieft.

Der Beitritt zur NATO wird hingegen nicht beabsichtigt. Im Zuge der sich anbahnenden, von westlichen Ländern unterstützten Unabhängigkeit Kosovos erklärte das serbische Parlament 2007 die militärische Neutralität. Gegen einen Beitritt zur NATO sprechen sich im Land ebenfalls grosse Umfragemehrheiten aus. Die Haltung der Bevölkerung gründet nicht nur in der Erinnerung an das NATO-Bombardement im Kosovokrieg 1999. Im von NATO-Mitgliedern umgebenen Serbien erscheint vielen der Nutzen eines Beitritts schlicht als

gering. Einsätze wie jener in Afghanistan oder das Wirken gegen den Islamischen Staat gelten zudem als kostspielige Unternehmen, die Serbien zum Ziel für Terrorismus werden lassen könnten. Mögliche Spannungen mit Russland oder China schrecken ebenfalls ab. Dennoch unterhält Serbien weitreichende sicherheitspolitische Beziehungen zu westlichen Ländern. Serbien hat mit der NATO ein individuelles Partnerschaftsabkommen vereinbart und stellt der *Balkan Battlegroup* der EU Truppen zur Verfügung. In der Ausbildung wird vorwiegend mit NATO-Mitgliedsländern zusammengearbeitet, ebenso bei Friedensmissionen.

Die jüngsten Rüstungskäufe können nicht über den massiven Kaderabfluss bei der Armee hinwegtäuschen. Diese kann auch nach wiederholten Lohnerhöhungen keine attraktiven Arbeitsbedingungen bieten. Als Folge droht den Luftstreitkräften die Vergreisung, während das Heer nicht auf Sollstärke kommt. So verfügt es längst nicht über das Personal, um alle Panzer zu besetzen. Unlängst intensivierte sich die seit Jahren geführte Diskussion über eine Wiedereinführung der Wehrpflicht. Mit Wehrpflichtigen soll das Berufsmilitär ergänzt und Reserveverbände aufgebaut werden. Überdies will Serbien auch in naher Zukunft Rüstungsgüter einkaufen: Neben weiteren Drohnen geht es um Mittel zur elektronischen Kriegsführung. Im Gespräch ist das russische System Krasucha. In diesem Zusammenhang verwiesen serbische Offizielle ausdrücklich auf den Krieg um Bergkarabach im Herbst 2020, in dem Drohnen für den Sieg Aserbaidschans über Armenien eine wichtige Rolle spielten.

Konfliktzonen und -potenzial

Auch nach zwanzig Jahren Frieden bleiben im Westbalkan Konflikte denkbar. So hat in Bosnien-Herzegowina die ser-

bisch dominierte Entität *Republika Srpska* in den letzten Jahren ihre Polizei mit Hilfe Russlands und Serbiens aufgerüstet. Im Konfliktfall dürfte die Einsatzfähigkeit der multiethnischen Berufsmarine hingegen fraglich sein. Auch weil die von Bosnien-Herzegowina angestrebte NATO-Integration aufgrund der Opposition aus der *Republika Srpska* nur langsam vorankommt, geben die jüngsten Aufrüstungen in Serbien, aber auch in Kroatien den bosniakischen politischen Eliten zu denken. Beide Staaten zählen den Schutz «ihrer» Co-Nationalen in Bosnien zu ihren offiziellen nationalen Zielen.

An Spannungen reich ist zudem das serbisch-kosovarische Verhältnis. Dass Kosovo den Aufbau eigener Streitkräfte anstrebt, bezeichnet die serbische Regierung als erstrangige Sicherheitsbedrohung. Auf das Wirken der kosovarischen Sonderpolizei im vorwiegend serbisch besiedelten Nordkosovo reagierte Belgrad wiederholt mit militärischen Drohgebärden.

Rüstet also Serbien für den Konfliktfall? Die hauptsächlichen Gründe für die Entwicklungen dürften in innenpolitisch relevanten Konstellationen zu verorten sein. Die bisherigen Rüstungsanstrengungen sind in der Gesamtheit nach wie vor zu unbedeutend, dass sie die Kräfteverhältnisse umstossen und damit die sicherheitspolitische Ordnung grundsätzlich herausfordern könnten. Die serbische Armee benutzt auch weiterhin veraltetes Material. Aber selbst punktuelle Modernisierungen stellen für die Regierung einen Erfolg dar, kommt doch der Armee traditionell ein hohes Ansehen zu. Folgerichtig werden Neubeschaffungen spektakulär inszeniert von niemandem anders als dem Präsidenten Aleksandar Vucic selbst, unter dem sich Serbien zu einem faktischen Ein-Parteien-Regime entwickelte.

Die regimetreuen Massenmedien werben seine Auftritte an Militärübungen zu einem Teil der dominanten Erzählung vom nimmermüden Präsidenten, der ein zu Grunde gewirtschaftetes Serbien im Alleingang zum Wiederaufstieg führe. Dass die Armeepolitik in den vergangenen Jahren intransparenter geworden ist, dürfte ebenfalls propagandistischen Kalkülen entspringen. Da keine Entwicklungsprogramme veröffentlicht werden, muss sich die Führung des Landes auch nicht an solchen messen lassen. Überhaupt wird die Streitkräfteentwicklung von Kadern aus der Rüstungsindustrie bestimmt. So gesehen erstaunt es nicht, wenn sich Projekte wiederholt weni-

ger an tatsächlichen Bedürfnissen denn an der Förderung der einheimischen Industrie orientieren. Diese ist wegen ihrer millionenschweren Exporte und Tausenden an Beschäftigten gerade in peripheren Landesteilen ein bedeutender wirtschaftlicher und sozialer Faktor, den der Staat fördert. Und sie dient Angehörigen der Elite zur persönlichen Bereicherung.

Serbien zwischen West und Ost?

An bewaffneten Konflikten in der Region hat Belgrad kein Interesse. Für das Auferstehungsnarrativ der Regierung weit wichtiger als das Militär ist die Wirtschaft. Im armen Land sind Jobs für Vucic neben seinen klientelistischen und autoritären Techniken der beste Garant für kommende Wahlsiege. Weil aber der europäische Markt der für Serbien wesentliche Wirtschaftsraum bleibt, ist das Land trotz sei-

Die Staaten in der Region müssen aufhören, Waffen rhetorisch gegeneinander in Stellung zu bringen.

ner weit entwickelten Beziehungen zu Russland und China für westlichen Druck empfänglich. Der russischen Basis in Nis wurde nach Kritik aus den USA und der EU der diplomatische Sonderstatus verwehrt. Im Sommer 2020 sagte Belgrad auch die Beteiligung serbischer Truppen an Militärübungen in Belarus ab. Im vom Sanktionselement der Neunziger regelrecht traumatisierten Land kann sich keine Regierung einen echten Konfrontationskurs zu den Westmächten leisten.

Umso stärker setzt der serbische Präsident auf Symbolpolitik. Der heute als Reformert auftretende Vucic hatte seine politische Karriere in grossserbisch eingestellten Milieus begonnen, die bis heute Teil seiner heterogenen Wählerschaft geblieben sind. Ihnen zuliebe lässt er das Verteidigungsministerium verurteilte Kriegsverbrecher würdigen und die ihm ergebenden Massenmedien die Partnerschaft zu China und Russland überbetonen. Letzteres wird oft als an den Westen adressiert verstanden, als Teil einer auf Vorteile bedachten Schaukelpolitik. Mit der rhetorischen Verbrüderung

versucht das Regime auch innenpolitisch den Revanchismus wenigstens symbolisch zu befriedigen. Auch die Drohungen gegen Kosovo sind Teil von Vucics Spektakelpolitik. Boulevardmedien schreiben regelmässig einen Krieg in der Region herbei, damit der Präsident als um den Frieden, aber auch um die Streitkräfte besorgter Landesvater auftreten kann. Gleichwohl bleibt diese Art von Kommunikation nicht ohne Folgen, denn sie erschwert es, die serbischen Absichten einzuschätzen und trägt zu Verunsicherungen in der Region bei.

Herausforderungen und Ausblick

Zwar bleiben auch nach den neuesten Aufrüstungen in der Region die Offensivfähigkeiten der Streitkräfte im Westbalkan limitiert und schöpfen die weiterhin gültigen Rüstungskontrollobergrenzen bei Weitem nicht aus. Doch die feindselige Rhetorik verfestigt den Blick auf den Andern als Gegner. Dies schafft Potenzial für ethno-nationale Mobilisierung. Wenngleich die Erneuerung der Streitkräfte ein legitimes Anliegen ist, könnten Offensivkapazitäten mittelfristig derart zunehmen, dass sie als echte Bedrohung wahrgenommen werden und das mühsam über Jahre aufgebaute Vertrauen wieder untergraben.

Die Staaten in der Region müssen zumindest damit aufhören, Waffen rhetorisch gegeneinander in Stellung zu bringen. Dies wirft aber die grundsätzliche Frage auf, wie der politische Betrieb im Westbalkan zum Abschied von nationalistischen Provokationen finden kann. Hier wäre die Unterstützung der EU gefordert, die ein naheliegendes Interesse an der Stabilität der Region hat, aber deren Gestaltungskraft dadurch eingeschränkt wird, dass die Beitrittsperspektive für die ausserhalb der Union verbliebenen Länder in weite Ferne gerückt ist.

Einen alternativen Anreiz zum Wandel könnten bis zur Vollmitgliedschaft Brückenangebote darstellen, die auf dem breiteren Zugang zum Gemeinsamen Markt und zu Fördermitteln beruhen könnten. Bei Letzteren sollte allerdings verstärkt auch die lokale Ebene direkt einbezogen werden, um bestehende Klientelhierarchi-

en wenigstens ansatzweise zu umgehen und neue Ansprechpartnerinnen und -partner zu gewinnen. Dies zumal in Gemeinden Alltagsprobleme oft relevanter sind als die grossen Fragen der Nation. Auch sollten auswärtige Partner davon absehen, mit Rüstungslieferungen zu Verschiebungen der Kräfteverhältnisse beizutragen, die schlimmstenfalls zu einer Aufrüstungsspirale führen könnten.

China und Russland werden im Westbalkan präsent bleiben. Das muss kein Schaden sein, denn die Region kann auf Energieimporte aus Russland und wirtschaftliche Beziehungen zu China schwer verzichten. Gerade Belgrad sollte sich aber bewusster werden, dass sicherheitspolitische Kooperationen nicht nur innenpolitisch verwertbare Erfolge darstellen. Durch die sich verschärfende Konkurrenz unter den Grossmächten droht Serbiens allseitige Beziehungspflege zu Komplikationen zu führen.

Die Frage nach der Zukunft Serbiens stellt sich auch grundsätzlich. Die letzten Jahre sahen eine zunehmende Einschränkung des demokratischen Parteienwettbewerbs und die reihenweise Aushöhlung rechtsstaatlicher Institutionen. Findet hier kein Kurswechsel statt, droht jeder Machtwechsel in Serbien ungeordnet zu verlaufen. Dies wiederum würde die ohnehin schon bedrohte Stabilität im Westbalkan zusätzlich gefährden.

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

Andrej Marković ist Assistent am Lehrstuhl für Osteuropäische Geschichte an der Universität Zürich und Mitglied des Center for Eastern European Studies (CEES).

Jeronim Perović ist Professor an der Universität Zürich und Leiter des CEES.

Diese Analyse entstand im Rahmen einer strategischen Kooperation zwischen dem CSS und dem CEES.

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.

Herausgeber: Benno Zogg
Lektorat: Julian Kamasa
Layout und Grafiken: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Weitere Ausgaben und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Mediation mit religiösen Akteuren in Israel-Palästina Nr. 281
Jemen als Spielball der Regionalmächte Nr. 280
GSVP-Missionen: Begrenzte Wirkung auf Reformen Nr. 279
Digitale Desinformation: Erkenntnisse aus der Ukraine Nr. 278
Südostasien: Brennpunkt der Grossmachtrivalität Nr. 277
China und die nukleare Rüstungskontrolle Nr. 276

© 2021 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000476289