



16.xxx

## **Botschaft zur Verlängerung der Schweizer Beteiligung an der multinationalen Kosovo Force (KFOR)**

vom 23. November 2016

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Verlängerung der Schweizer Beteiligung an der multinationalen Kosovo Force (KFOR).

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

23. November 2016

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Johann N. Schneider-Ammann

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

---

## Übersicht

*Der von der Bundesversammlung bis zum 31. Dezember 2017 mandatierte Einsatz der Swisscoy in der multinationalen Kosovo Force (KFOR) soll bis zum 31. Dezember 2020 verlängert werden. Der Maximalbestand soll ab April 2018 von gegenwärtig 235 auf 190 Armeeangehörige reduziert werden. Im Oktober 2019 wird der Bundesrat den Bestand weiter bis auf 165 Armeeangehörige reduzieren. Er soll das Kontingent befristet verstärken können, falls Anpassungen der KFOR oder eine erhöhte Bedrohung dies erforderlich machen.*

### Ausgangslage

*Kosovo bleibt auch fast zwei Jahrzehnte nach Beginn des militärischen Eingreifens der KFOR und bald ein Jahrzehnt nach der Erklärung der Unabhängigkeit auf Unterstützung beim Aufbau des Rechtsstaates und der Bewältigung staatlicher Aufgaben angewiesen. Kosovo ist wirtschaftlich nach wie vor stark von ausländischer Hilfe sowie von beträchtlichen Überweisungen der Diaspora, insbesondere aus der Schweiz und Deutschland, abhängig.*

*Seit den letzten Parlamentswahlen im Juni 2014 ist die Parteienlandschaft tief gespalten. Die politischen Lager sind derart zerstritten, dass für wenige Problemstellungen politische Lösungen gefunden werden konnten. Im Zuge der politischen Polarisierung haben sich die Beziehungen zwischen der kosovo-albanischen und der kosovo-serbischen Bevölkerung nach einer Phase der Entspannung in den Jahren 2013 und 2014 erneut verschlechtert.*

*Der Aufbau staatlicher Sicherheitsinstitutionen hat in Kosovo einige Fortschritte gemacht, trotzdem steht Kosovo in diesem Bereich noch vor grossen Herausforderungen. Dies gilt sowohl für die Polizei als auch für die Streitkräfte. Bei beiden sind es in erster Linie Defizite in der Integration der Minderheiten und in der Loyalität der Minderheiten zu den gewählten Behörden, welche die Entwicklung hemmen. Die Aufgabe der KFOR, ein sicheres Umfeld zu gewährleisten, kann bis auf Weiteres nicht von anderen Akteuren übernommen werden, weder von anderen internationalen Organisationen noch von lokalen Akteuren. Daher wird eine internationale militärische Präsenz auf absehbare Zeit erforderlich bleiben, auch wenn deren Aufgaben nicht ausschliesslich militärischer Natur sein werden.*

*Die KFOR hat seit 1999 ihre Truppenstärke und die Ausrichtung ihrer Präsenz immer wieder den Bedürfnissen angepasst. Standen 1999 über 50 000 Soldaten im Einsatz, so sind es aktuell gut 4650. Die KFOR strebt in absehbarer Zeit (Horizont 2020) eine weitere Reduktion auf ca. 2600 Soldaten an.*

*Die Swisscoy hat ihr Leistungsprofil und damit die Zusammensetzung der Kontingente seit Beginn des Einsatzes laufend angepasst. Die Veränderungen waren stets ausgerichtet auf die Bedürfnisse der KFOR, aber auch auf die Möglichkeiten der Schweizer Armee, ihre Stärken einzubringen. Aktuell verrichtet die Swisscoy Aufgaben in den Bereichen Verbindung und Beobachtung, Personen- und Gütertransporte am Boden, Genie und Logistik, Militärpolizei, Lufttransport, medizinische Versorgung, Führung von Nachrichtendienst-Zellen und Kampfmittelbeseitigung.*

---

## **Inhalt der Vorlage**

*Es kann davon ausgegangen werden, dass die KFOR sich bis 2020 weiter umbaut und verkleinert. Die Infanteriekomponente wird vermutlich weiter reduziert, die Informations- und Nachrichtenbeschaffung ausgebaut werden. Aufgrund der aktuellen Planungsgrundlagen der KFOR geht der Bundesrat davon aus, dass die Informations- und Nachrichtenbeschaffung sowie der Lufttransport auch in der nächsten Phase essenziell bleiben. Die KFOR hat denn auch um eine Aufstockung um ein Schweizer Beobachtungs- und Verbindungsteam nachgesucht. Unbestritten ist auch die Notwendigkeit des Lufttransportdetachements. Aus Sicht der KFOR sind sowohl die permanente Präsenz von zwei Cougar-Helikoptern als auch die temporäre Aufstockung mit einer weiteren Maschine von Bedeutung. Bei den Genie- und Transportaufgaben ist davon auszugehen, dass in absehbarer Zeit ein potenziell hoher Bedarf besteht, dies infolge der Schliessung von Standorten und Verdichtungen an anderen Standorten.*

*Vor dem Hintergrund der verschiedenen Entwicklungsmöglichkeiten der KFOR und im Bestreben nach Flexibilität, soll die Swisscoy bezüglich Leistungen und der Grösse des Kontingents in zwei Phasen weiter entwickelt werden. Die erste Phase beginnt mit der Kontingentsrotation im Frühjahr 2018 und soll zu einer ersten Reduktion des Bestandes von heute 235 auf 190 Armeeingehörige führen. In dieser Konfiguration soll die Swisscoy ähnliche Aufgaben erfüllen wie heute. Bereits in dieser Phase können Logistikleistungen und die schweren Mittel in den Bereichen Transport und Genie reduziert werden. Im Herbst 2019 findet der Übergang in die zweite Phase statt, in der die Genie- und Logistikleistungen auf das Minimum verringert und die schweren Mittel in den Bereichen Transport und Genie noch einmal stark reduziert werden. Die Bereiche der Informations- und Nachrichtenbeschaffung und des Lufttransports würden unverändert bleiben. Dieser Übergang wird zu einer weiteren Verkleinerung des Kontingents von 190 auf 165 Armeeingehörige führen.*

*Mit Blick auf die anstehende Schliessung des von Deutschland betriebenen Feldlagers in Prizren ist absehbar, dass die bislang dort stationierten Elemente der Swisscoy verlegt werden müssen. Je nach Lösung kann es notwendig werden, dass ein neuer Standort erstellt werden muss. Dies könnte nicht mit kontingentseigenen Mitteln geschehen. Deshalb soll die Bestimmung beibehalten werden, dass der Bundesrat für höchstens acht Monate das Kontingent mit maximal 50 Logistikspezialisten und -spezialistinnen aufstocken kann. Falls die Bedrohung für die Swisscoy plötzlich ansteigen sollte, soll der Bundesrat für die Dauer der Bedrohung das Kontingent ebenfalls aufstocken können. Er soll ermächtigt werden, das Kontingent für eine Dauer von maximal vier Monaten mit bis zu 20 Armeeingehörige zu verstärken. Es ist möglich, dass innert der Mandatsdauer mehr als einmal eine derartige Aufstockung für längstens vier Monate notwendig wird.*

*Die Schweiz hat enge Beziehungen mit Kosovo, was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass fast zehn Prozent aller Kosovarinnen und Kosovaren in der Schweiz leben. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass Unruhen in Kosovo zum Anwachsen des Migrationsdrucks aus Kosovo in die Schweiz führen. Stabilität in Kosovo liegt im Interesse der Schweiz. Deshalb erwarten auch andere europäische Staaten, dass die Schweiz sich solidarisch zeigt und einen Beitrag leistet. Die Swisscoy hat durch ihre*

---

*Konstanz bezüglich Leistungsvermögen, Aufstellung und Haltung grossen Respekt bei der KFOR und den anderen Truppenstellerstaaten erworben.*

*Das nationale Mandat der Swisscoy soll um drei Jahre, also bis zum 31. Dezember 2020, verlängert werden. Der Bundesrat kann jedoch jederzeit eine frühere Beendigung des Einsatzes beschliessen.*

*Der geplante Aufwand für das Swisscoy-Kontingent mit 190 Armeeingehörigen in der ersten Phase beläuft sich auf rund 37,5 Millionen Franken jährlich, jener für das Kontingent mit 165 Armeeingehörigen in der zweiten Phase auf rund 33,2 Millionen Franken. Dieser Aufwand ist im Voranschlag 2017 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2018–2020 der Verteidigung bereits eingestellt. Allfällige Aufwendungen für Aufstockungen von rund 10 Millionen Franken würden im Budget der Verteidigung aufgefangen.*

*Jeweils per 31. Dezember legt das Eidgenössische Department für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport zuhanden der Aussenpolitischen und der Sicherheitspolitischen Kommissionen beider Räte einen Zwischenbericht über den Swisscoy-Einsatz vor.*

# Botschaft

## 1 Lage auf dem Westbalkan und in Kosovo

### 1.1 Ausgangslage

Seit Oktober 1999 beteiligt sich die Schweizer Armee mit einem Kontingent (*Swiss Company, Swisscoy*) an der *Kosovo Force* (KFOR). Grundlage für die KFOR ist Resolution 1244 der Vereinten Nationen vom 10. Juni 1999.<sup>1</sup> Den Entscheid für eine militärische Beteiligung der Schweiz fasste der Bundesrat am 23. Juni 1999. Mit Bundesbeschluss vom 12. Dezember 2001<sup>2</sup> genehmigte die Bundesversammlung die Schweizer Beteiligung an der KFOR, und diese wurde mit weiteren Bundesbeschlüssen bis Ende 2017 verlängert.<sup>3</sup> Die *Swisscoy* setzt sich aktuell aus bis zu 235 freiwilligen, zum Selbstschutz und zur Auftragsbefreiung bewaffneten Angehörigen der Armee zusammen. Der Bundesrat kann zusätzlich eine temporäre Aufstockung des Bestandes um 60 Personen für maximal vier Monate genehmigen.

Mit der Verbesserung und Stabilisierung der Sicherheitslage während der vergangenen fünfzehn Jahre konnte die Truppenstärke der KFOR verringert werden. Gegenwärtig stellen 31 Staaten insgesamt noch rund 4650 Personen in der KFOR. Der Reduktionsprozess ist noch nicht abgeschlossen. Bis 2020 will die Nato die KFOR auf 2600 Personen reduzieren.

Die Aufgabe der KFOR gemäss Resolution 1244 ist es, ein sicheres Umfeld zu schaffen. Dies kann bis auf Weiteres nicht vollumfänglich von anderen Akteuren übernommen werden. Die primäre Verantwortung liegt an sich beim kosovarischen Staat. Dieser ist jedoch noch nicht in der Lage, diese Verantwortung zu übernehmen. Kosovo hat im Moment noch keine eigene Armee, sondern eine leicht bewaffnete Zivilschutztruppe. Der Aufbau der Armee ist umstritten und die Finanzierung scheint noch nicht gesichert. Die europäische Rechtsstaatlichkeitsmission (*European Rule of Law Mission, EULEX*) hat weder ausreichend Material noch Personal, um Recht durchzusetzen und für Sicherheit zu sorgen. Sie ist bei Interventionen rasch auf die Unterstützung der KFOR angewiesen. Deshalb wird eine internationale militärische Präsenz auf absehbare Zeit erforderlich bleiben, auch wenn die Aufgaben nicht ausschliesslich militärischer Natur sein werden. Eine Übergabe des militärischen Mandats an die Europäische Union (EU) ist derzeit kein Thema.

<sup>1</sup> Der Text der Resolution 1244 der Vereinten Nationen kann im Internet unter folgender Adresse abgerufen werden: [www.un.org](http://www.un.org) > peace and security > security council > resolutions > 1999.

<sup>2</sup> BBI 2001 6555

<sup>3</sup> Bis 2001 erfolgte der Einsatz der *Swisscoy* unbewaffnet, und die Kompetenz für einen definitiven Entscheid zu einem solchen Einsatz lag beim Bundesrat. Nach einer Revision des Militärgesetzes 2001 wurde die Bewaffnung des Kontingents möglich, die Kompetenz für den Entscheid zu einem solchen Einsatz liegt aber beim Parlament.

## 1.2 Regionale Einbettung

Kosovo liegt in einer Region mit mehreren instabilen Staaten mit teilweise ungelösten territorialen Ansprüchen. Die Situation in Bosnien und Herzegowina verschlechtert sich und in Mazedonien gibt es immer wieder Gewaltausbrüche mit Auswirkungen über die Landesgrenzen hinaus. In Serbien spielen die Parteien wiederkehrend die nationalistische Karte und in Kosovo selber hegt ein Teil des Landes Sezessionsbestrebungen.

Die Integration in die EU gilt als gemeinsames Ziel aller Staaten in der Region und wird als einigender Faktor wahrgenommen. Während einige Staaten des ehemaligen Jugoslawien dieses Ziel bereits erreicht haben, sind die Staaten um Kosovo herum noch weiter davon entfernt.

Die Entwicklung der Westbalkan-Staaten ist und bleibt eine Herausforderung. Die Region ist gekennzeichnet durch schwach ausgeprägte Rechtsstaatlichkeit, verbreitete Korruption und hohe Arbeitslosigkeit, insbesondere bei den Jugendlichen. Das Fehlen von Perspektiven zeigt sich in einer wachsenden Entfremdung der Bevölkerung von den staatlichen Institutionen und den Eliten sowie in einer konstanten Abwanderung.

Die Situation schürt auch die ethnischen Spannungen in den Staaten der Region. Dass die Sicherheitslage in der Region über deren Grenzen hinaus für Europa relevant ist, hat sich am Migrationsstrom 2014 und 2015 gezeigt. In jüngerer Zeit kommt dazu, dass die Region eine vergleichsweise hohe Anzahl an Dschihad-Reisenden hat. Dies hat damit zu tun, dass die Region eine überproportional hohe Anzahl arbeitsloser Jugendlicher hat, die keine Perspektiven haben, dass es keine Aussicht auf politische Stabilität gibt und dass die Bestgebildeten die Region verlassen. Zurückkehrende Dschihad-Reisende stellen die Staaten der Region vor zusätzliche Probleme.

Die internationale Gemeinschaft ist im Westbalkan mit zwei militärischen Missionen präsent (EUFOR Althea in Bosnien und KFOR in Kosovo), die jederzeit intervenieren können. Weil die Region instabil ist und Spannungen rasch eskalieren können, ist es nötig, die internationale Präsenz rasch und ohne weitere Mandatsverhandlungen verstärken zu können. Die Bedeutung der KFOR geht über Kosovo hinaus; sie trägt zur Stabilisierung der gesamten Region bei.

## 1.3 Politische Lage in Kosovo

Kosovo ist 1999 de facto von Serbien gelöst worden. 2008 erklärte Kosovo unilateral seine Unabhängigkeit. Diese ist noch heute nicht unbestritten, auch wenn mittlerweile 111 Staaten Kosovo anerkannt haben. Serbien hat nie auf seinen territorialen Anspruch auf Kosovo verzichtet, und fünf EU-Länder verweigern dem neuen Staat die Anerkennung (Griechenland, Spanien, Rumänien, Slowakei und Zypern). Deren Zurückhaltung hat damit zu tun, dass diese Staaten selber mit Sezessionstendenzen konfrontiert sind und befürchten, dass mit Kosovo ein Präzedenzfall für Sezessionen entsteht. Die Schweiz war einer der ersten Staaten, welche die Unabhängigkeit anerkannt haben. Für die Schweiz ist Kosovo ein souveräner Staat.

Das Land entwickelt sich nur langsam. Wirtschaftlich hat Kosovo in den letzten drei Jahren faktisch stagniert. Zwar wurde 2015 ein Wirtschaftswachstum von rund 3,8 Prozent gemessen, was jedoch nicht ausreicht, um für die stark wachsende, überwiegend junge Bevölkerung genügend Arbeitsplätze zu schaffen. Die Arbeitslosigkeit liegt weiterhin auf sehr hohem Niveau. Dies gilt insbesondere für die 15- bis 24-Jährigen, von denen rund 60 % ohne Arbeit sind. Hauptverantwortlich für die anhaltend schlechte wirtschaftliche Entwicklung sind die fehlenden Investitionen in die Wirtschaft des Landes. Dies ist unter anderem dadurch zu erklären, dass in Kosovo keine Rechtssicherheit herrscht, auf welcher aufbauend sich investieren lässt. Hinzu kommen die schwach ausgebildete Rechtsstaatlichkeit, die verbreitete Korruption und das schlechte Bildungssystem in Kosovo. Dazu generiert Kosovo sehr wenige Steuereinnahmen. Rund 60 % der gesamten Einnahmen des Staates stammen aus den Einfuhrzöllen. Entsprechend bleibt das Land finanziell stark von ausländischer Hilfe sowie von beträchtlichen Überweisungen aus der Diaspora, insbesondere in der Schweiz und Deutschland, abhängig.

Angesichts der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lage und der unerfüllten Hoffnungen, welche die Unabhängigkeitserklärung weckte, erscheint ein Grossteil der kosovarischen Bevölkerung desillusioniert und enttäuscht. Die fehlenden Perspektiven führten von Dezember 2014 bis Februar 2015 zu einer starken Abwanderung. Zwischen 30 000 und 50 000 kosovarische Staatsangehörige sollen das Land via Serbien und Ungarn verlassen haben. Obwohl die Auswanderungswelle durch eine Verschärfung Deutschlands Asylpraxis gegenüber dem Westbalkan und intensiviertere Grenzkontrollen stark verringert wurde, ist der Migrationsdruck hoch geblieben.

Die letzten Parlamentswahlen fanden im Juni 2014 statt. Seither ist die Parteienlandschaft tief gespalten. Die politischen Lager sind derart zerstritten, dass nur für wenige Problemstellungen politische Lösungen gefunden werden konnten. Im April 2016 wurde Hashim Thaçi zum Präsidenten gewählt. Die Wahl und Amtseinsetzung Thaçis fand in einer äusserst gespannten Atmosphäre statt. Die ständigen Blockaden und Querelen der politischen Parteien haben dazu geführt, dass in den letzten 24 Monaten in Kosovo nur wenige Fortschritte verzeichnet werden konnten.

Zwischen Belgrad und Pristina findet seit längerer Zeit ein von der EU geleiteter Dialog statt. Beide Parteien haben Interesse an diesem Dialog, weil dieser eine Perspektive zur Integration in die EU eröffnet. Dieser Dialog ist die einzige eigentliche Triebfeder für Fortschritt, ein Hebel, die beiden Kapitalen zu Reformen zu bewegen. Im Rahmen dieses Dialogs wurden verschiedene Abkommen unterzeichnet. Deren politische Bedeutung ist schwer zu beurteilen, ihre Umsetzung noch nicht vollumfänglich gelungen. Dies liegt daran, dass der Dialog dem Wechselspiel von innenpolitischen Positionierungen unterworfen ist. Die EU versucht auch mit Druck auf die Dialogpartner, die Richtung vorzugeben.

Eines dieser Abkommen sieht die Schaffung eines Gemeindeverbands der mehrheitlich serbisch bewohnten Gemeinden im Norden Kosovos vor. Speziell dieses Abkommen wurde zu einem zentralen Mobilisierungsthema der Opposition. Diese fordert seither die Kündigung sowohl dieses Abkommens als auch einer Vereinbarung mit Montenegro zur Bereinigung des umstrittenen Grenzverlaufs. Die Opposition blockiert seit Oktober 2015 den regulären Parlamentsbetrieb und hat wiederholt

Tränengaspetarden im Parlament gezündet. Zudem kam es zu gewalttätigen Demonstrationen, bei denen mehrere Personen verletzt und zahlreiche Demonstranten verhaftet wurden.

Im Zuge der politischen Polarisierung haben sich die Beziehungen zwischen der kosovo-albanischen und der kosovo-serbischen Bevölkerung nach einer Phase der Entspannung in den Jahren 2013 und 2014 erneut verschlechtert. Zwar haben sich in den letzten Jahren keine Vorfälle grösseren Ausmasses ereignet, aber Einschüchterungen wie Schmierereien und Graffiti an Kultobjekten von Minderheiten sind noch weitgehend an der Tagesordnung. Auch bleibt die Situation im Norden des Landes mit seiner serbischen Mehrheit weiterhin unbeständig. Interethnische Spannungen sind auch auf die schlechte wirtschaftliche Lage zurückzuführen.

Der Aufbau eigener Sicherheitsinstitutionen hat in Kosovo einige Fortschritte gemacht, trotzdem steht Kosovo in diesem Bereich noch vor grossen Herausforderungen. Dies gilt sowohl für die Polizei als auch für die Streitkräfte. Bei beiden sind es in erster Linie Defizite in der Integration der Minderheiten und in der Loyalität der Minderheiten zu den gewählten Behörden, welche die Entwicklung hemmen.

Kosovo hat ein Polizeikorps aufgebaut, das für einen hohen Grad an Sicherheit im Alltag sorgt. Die Kleinkriminalität ist nicht höher als in anderen europäischen Ländern und kann von der *Kosovo Police* (KP) abgedeckt werden. Die KP ist im Ordnungsdienst ausreichend ausgebildet, hat aber nicht genug Personal, um über längere Zeit und an mehreren Orten gleichzeitig eingesetzt zu werden. Auch die Überwachung der Grenzregionen und -übergänge kann mit den derzeitigen Mitteln nur teilweise wahrgenommen werden. Der Einsatz der KP wird dann problematisch, wenn Minderheiten oder die höchsten politischen Stufen involviert sind. Die KP versucht, Minderheiten zu integrieren, kämpft aber mit dem Problem der fehlenden Akzeptanz bei den Minderheiten. Dies führt zu Spannungen zwischen der Mehrheit und der Minderheit, sobald bei einem Vorfall Minderheiten involviert sind. Die Polizei sowie die Grenz- und Zollorgane haben bezüglich Professionalität grosse Fortschritte gemacht, dies ganz im Gegensatz zu der Justiz und der Politik, welche nach wie vor dysfunktional und von Korruption durchdrungen sind. Bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität ist die KP auf die Unterstützung der internationalen Organisationen, allen voran der EULEX, angewiesen.

Die Regierung Kosovos hat 2014 Pläne für eine Umwandlung der *Kosovo Security Force* (KSF) in eine Armee, die *Kosovo Armed Forces* (KAF), bekanntgegeben. Sie beabsichtigt, per 2019 aus der KSF heraus Streitkräfte mit einem Bestand von 5000 Armeeangehörigen und 3000 Reservisten zu entwickeln. Das Mandat der KSF ist heute auf Aufgaben des Bevölkerungsschutzes beschränkt. Die Entwicklung hin zu einer regulären Armee schreitet nur langsam voran, ist international umstritten, wird jedoch von wichtigen Partnern, namentlich von den USA, der Türkei und Albanien unterstützt. Das grosse innenpolitische Hindernis ist die Akzeptanz der KSF in der serbischen Bevölkerung, obwohl offiziell 9 % der KSF-Stellen mit Serben besetzt sind. Der Norden von Kosovo befürchtet, dass der Süden mit einer Armee den Norden zur Integration zwingen könnte. Damit ist die Handlungsfreiheit der KSF eingeschränkt, könnte doch eine Intervention im Norden des Landes gewalttätige Reaktionen provozieren.



Mit der Anerkennung von Kosovo als unabhängigem Staat spricht die Schweiz Kosovo auch das Recht auf eine Armee zu. Den Aufbau einer eigenen Armee erachtet die Schweiz angesichts der Gesamtheit der anstehenden Herausforderungen aber als nicht prioritär. Solange namentlich das Verhältnis zu den Nachbarn nicht geregelt ist, erachtet der Bundesrat den Aufbau eigener Streitkräfte durch Kosovo als nicht zwingend erforderlich.

## 1.4 Sicherheitslage

Die Alltagskriminalität in Kosovo ist ähnlich wie jene in anderen Ländern Europas. Sobald Minderheiten in kriminelle Tätigkeiten involviert sind, kann jeweils nicht klar gesagt werden, ob die Motivation rein kriminell ist oder der Minderheiten-Hintergrund eine Rolle spielt. In den letzten Jahren gab es nur wenige gewalttätige Aktivitäten mit einem deklarierten religiösen oder ethnischen Hintergrund.

Die organisierte Kriminalität ist stark verbreitet. Sie ist verwoben mit Familienstrukturen, hat sich in Politik und Rechtssystem eingenistet und ist mitverantwortlich für die fehlende Entwicklung des Landes, weil sie die Rechtssicherheit untergräbt, die Nährboden für Investitionen wäre.

Das Potenzial für eine Eskalation der Lage in Kosovo ist beträchtlich. Der politische Diskurs ist feindseliger geworden und sorgt dafür, dass alte Feindbilder beibehalten oder neue geschaffen werden. Es gibt auch ein erhebliches Potenzial an desillusionierten und frustrierten Menschen, die sich für gewalttätige Aktionen zur Verfügung stellen können. Die Mobilisationsfähigkeit in der Bevölkerung ist hoch. Deshalb sind Gewaltausbrüche ohne Ankündigung immer möglich.

Der Norden von Kosovo mit seiner mehrheitlich serbischen Bevölkerung bleibt sicherheitsmässig eine Region für sich. Formell existieren keine durch Belgrad finanzierten Parallelstrukturen mehr, dies dank der 2011 unterzeichneten Abkommen zwischen Kosovo und Serbien. So wurden bis 2016 die 480 Mitglieder des Zivilschutzkorps und die rund 300 Angehörigen der serbischen Polizei im Norden von Kosovo in durch Pristina geführte Institutionen überführt. De facto bestehen diese Parallelstrukturen aber weiter, und der Einfluss der kosovarischen Behörden im Norden bleibt schwach. Entscheidungen werden nach wie vor auf lokaler Ebene und mit der Zustimmung der serbischen Regierung getroffen. Interkommunale Spannungen bleiben ebenfalls bestehen, insbesondere in den multiethnischen Teilen der Gemeinde Mitrovica Nord.

Es besteht nur eine geringe Bedrohung für die Vertreter der internationalen Gemeinschaft in Kosovo, mit Ausnahme der EULEX, die aufgrund ihres undankbaren Mandats einer gewissen Bedrohung ausgesetzt ist. So führt die EULEX Verfahren durch, die sich gegen hohe Vertreter der Justiz und der Polizei richten, was immer dann für Unmut sorgt, wenn gegen lokale Einflusssträger Untersuchungen laufen. Im Gegensatz dazu wird die KFOR von allen Parteien als apolitisch wahrgenommen und alle Parteien haben Interesse an der Präsenz der KFOR, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Der Norden sieht in ihr den Schutz vor Pristina, der Süden den Schutz vor Serbien.

Die Terrorbedrohung in Kosovo ist nicht höher als in anderen europäischen Ländern. Es gibt keine Hinweise, dass sich das ändert. Selbstverständlich sind Anschläge von Einzeltätern jederzeit möglich und kaum vorhersehbar.

In jüngerer Zeit ist das Problem der Dschihad-Reisenden deutlicher erkennbar geworden. Mindestens 250 Kosovaren sind seit Beginn des syrischen Bürgerkriegs nach Syrien oder in den Irak gereist, um sich verschiedenen Gruppierungen anzuschliessen. Bekannt ist, dass sich davon nach wie vor 70 im Ausland befinden und 120 zurückgekehrt sind. Seit Mitte 2015 ist die Zahl der Dschihad-Reisenden aus mehreren Gründen zurückgegangen. Der „Islamische Staat“ (IS) erlitt sowohl im Irak als auch in Syrien deutliche Rückschläge gegen die Koalition. Die Halbierung des Soldes der für den IS kämpfenden Soldaten sorgte für einen Attraktivitätsverlust. Weiter verstärkte der IS seine internen Kontrollen deutlich, wodurch ein potenzieller Austritt markant schwieriger wurde. Negative Erfahrungsberichte von Rückkehrern trugen auch zum Rückgang der Zahl von aus Kosovo stammenden Kämpfern bei. Gleichzeitig hat die kosovarische Regierung ihre Organe in der Bekämpfung von religiösem Extremismus gestärkt. Dies führte zu Schliessungen von extremistischen NGOs und zu ersten gerichtliche Verurteilungen von rückkehrenden Kämpfern.

## 1.5 Die internationale Gemeinschaft in Kosovo

Die Rolle der internationalen Akteure in Kosovo ist nach wie vor bedeutend. Gewalt kann spontan ausbrechen und eskalieren. Weil Unruhen grösseren Ausmasses in Kosovo sofort die ganze Region berühren, hat die internationale Gemeinschaft ein grosses Interesse, mit einer Präsenz in Kosovo die Risiken einzudämmen. Sie trägt mit Druck auf die Entscheidungsträger dazu bei, dass die Beziehungen zwischen den Parteien sich entspannen. So hiess beispielsweise auf Druck der EU im Juli 2015 das kosovarische Parlament die Schaffung des internationalen Gerichtshofs für die Verfolgung von Kriegsverbrechern gut.

Die Mission der Vereinten Nationen in Kosovo (*United Nations Mission in Kosovo*, UNMIK), welche die Resolution 1244 des UNO-Sicherheitsrates von 1999 umsetzt und ursprünglich eine zentrale Rolle spielte, besteht weiter. Sie hat allerdings einen stark reduzierten Bestand und ein beschränktes Mandat. Im Wesentlichen koordiniert sie die internationale Präsenz in Kosovo.

Rechtsstaatlichkeit und -sicherheit herzustellen, ist die Aufgabe der EULEX, die seit Ende 2008 von der UNMIK Aufgaben im Aufbau von Justiz, Polizei und Zollwesen sowie Grenzschutz übernommen hat. Bis Mitte 2016 hatte die EULEX eine flächendeckende Präsenz in ganz Kosovo. Seit Juli 2016 konzentriert sie sich auf die Beratung und Überwachung der obersten Gremien in Pristina. Ausserdem hat die EULEX ein Exekutivmandat zur Verfolgung von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen sowie zur Bekämpfung von organisiertem Verbrechen und Korruption. Sie verfügt über eine Interventions-Komponente in der Grösse einer Infanterie-Kompanie. Theoretisch soll die EULEX mit dieser Interventions-Komponente (nach der einheimischen Polizei) als zweite Stufe der Sicherheitsbehörden operieren. Aufgrund der geringen Bestände kann sie diese Funktion jedoch nur sehr beschränkt wahrnehmen und benötigt bei Interventionen regelmässig

Unterstützung durch die KFOR. Die EULEX hat also in doppelter Hinsicht ein etwas undankbares Mandat. Zum einen ist sie in Verfahren aktiv, die sich gegen hohe Vertreter von Justiz und Politik richten, was sie unpopulär macht und immer wieder Kritik aussetzt. Zum anderen hat sie nicht genügend grosse Bestände, um Interventionen der zweiten Sicherheitsstufe durchführen zu können.

Die Schweiz hat der EULEX seit 2009 insgesamt 28 zivile Expertinnen und Experten in den Bereichen Migration, Verfolgung von Kriegsverbrechen und Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Zeugenschutz und Menschenrechten zur Verfügung gestellt. Gegenwärtig ist eine Person im Einsatz.

Auch die Mission der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Kosovo operiert auf Basis der Resolution 1244 des UNO-Sicherheitsrates. Die OSZE-Mission konzentriert ihre Aktivitäten im Land derzeit auf die Rechte ethnischer Minderheiten, Medienfreiheit, Gleichstellung der Geschlechter, Bürgerbeteiligung, gute Regierungsführung, Ausbildung von Justiz- und Polizeipersonal sowie Wahlunterstützung.

## **2 Die Rolle der KFOR**

### **2.1 Auftrag der KFOR**

Der Einsatz der KFOR wird durch die Resolution 1244 des UNO-Sicherheitsrates mandatiert und wurde von der kosovarischen Regierung nach der Unabhängigkeitserklärung von 2008 ausdrücklich begrüsst. Gemäss der Resolution hat die KFOR drei Aufträge zu erfüllen:

- Schaffung und Erhalt eines sicheren und stabilen Umfeldes (inkl. Gewährleistung der uneingeschränkten Bewegungsfreiheit);
- Anwendung und Überwachung des Abkommens, das den Rückzug der serbischen Kräfte aus Kosovo sowie die Entwaffnung der kosovarischen Befreiungsarmee vorsieht;
- Unterstützung der zivilen UNO-Mission UNMIK sowie weiterer ziviler internationaler Partner.

Die KFOR arbeitet eng mit UNMIK und EULEX zusammen.

### **2.2 Aktuelle Auftragserfüllung**

Die Truppengrösse, die Aufgaben und die Ausrichtung der KFOR werden von den militärischen Stellen der Nato halbjährlich auf der Grundlage umfassender Situationsanalysen überprüft. An ebenfalls halbjährlich stattfindenden sogenannten «*Force Generation Conferences*» gibt die Nato ihre Bedürfnisse bekannt, und die einzelnen Staaten, die Truppen für die KFOR stellen, geben an, welche Aufgaben und Funktionen sie vor Ort übernehmen können.

Zu Beginn der Mission war die KFOR mit rund 50 000 Soldaten in Kosovo. Über die Jahre konnte sie ihre Bestände im Gleichschritt mit einer Verbesserung der

Sicherheitslage kontinuierlich reduzieren. Gegenwärtig sind noch rund 4650 Uniformierte der KFOR im Einsatz. Mit der Truppenreduktion stieg allerdings der Bedarf nach Informationen im Einsatzgebiet. Deshalb hat die KFOR ihre operationelle Ausrichtung weg von Infanterie-Präsenz hin zu Informations- und Nachrichtenbeschaffung bewegt.

Am Anfang war die KFOR omnipräsent und griff mit Patrouillen und Checkpoints dauernd aktiv ein. Sie tat dies aus einer grossen Zahl von Standorten im ganzen Land heraus. Heute hat die KFOR Kosovo mit einem Netz von Verbindungs- und Beobachtungsteams (*Liaison and Monitoring Teams, LMT*) überzogen. Diese umfassen jeweils acht Armeeangehörige, die inmitten der Bevölkerung zusammen ein Haus bewohnen, das Ausgangspunkt ihrer Tätigkeiten ist. Die Teams dienen dem Kommandanten der KFOR als Nachrichtenorgan. Sie stehen gleichzeitig für die flächendeckende militärische Präsenz der KFOR.

Die KFOR hat auch Aufklärungsformationen, die verdeckt Nachrichten für den Kommandanten der KFOR beschaffen. An Interventionsmitteln verfügt der Kommandant der KFOR über Infanterie-Kompanien und Militärpolizei-Grenadierdetachemente. Neben Interventionsaufgaben übernimmt die Infanterie im Norden des Landes auch den Schutz der Landesgrenze. Die rasch verlegbaren Reserveelemente der KFOR sind seit 2011 ausserhalb von Kosovo stationiert (wodurch der Bestand der KFOR gesenkt werden konnte), üben aber periodisch in Kosovo. Schliesslich umfasst die KFOR auch Support-Einheiten (Logistik), welche die Leistungserbringung der anderen Elemente ermöglichen.

Beide Tendenzen, jene zur Reduktion der Gesamtpräsenz und jene zum Ausbau der LMT, werden sich in den kommenden Monaten und Jahren voraussichtlich fortsetzen. Der Abbau wird primär im Hauptquartier der KFOR und bei den Interventions-elementen stattfinden und zu einer Reduktion an Standorten führen.

Parallel zur KFOR begann die Nato 2008 damit, Kosovo beim Aufbau eigener Sicherheitskräfte zu unterstützen. Die kosovarische Regierung will eine eigene Armee aufbauen. Die Schweizer Armee beteiligt sich nicht daran.

### 2.3 Wertung der KFOR

Die KFOR ist nach wie vor der einzige internationale Akteur, der von allen Seiten anerkannt und geschätzt wird; sie hat die grösste Glaubwürdigkeit. Sie profitiert auch davon, dass die verschiedenen Parteien aus unterschiedlichen Gründen Interesse an der Präsenz der KFOR haben, obwohl es seit längerer Zeit keine wirkliche militärische Bedrohung in Kosovo mehr gibt. Die KFOR hat eine apolitische Reputation und ist mit den LMT flächendeckend präsent, ohne den Eindruck zu erwecken, das Land zu militarisieren. Sie hat auch die Durchsetzungskraft für den Fall, dass eine Situation eskalieren sollte, und kann schnell vor Ort sein. Diese internationale militärische Präsenz in Kosovo schreckt vor gewalttätigen Handlungen ab und beruhigt die ethnischen Minderheiten, die sich nach wie vor im ganzen Land bedroht fühlen.

Deshalb wird die KFOR nach wie vor als militärische Garantin eines sicheren Umfeldes für die Entwicklung von Kosovo nötig. Sie übernimmt auch Aufgaben, die eigentlich durch zivile Instanzen – konkret die EULEX oder kosovarische Behörden – erfüllt werden müssten. Die EULEX kann wegen ihrer tiefen Bestände nicht alle Aufgaben wahrnehmen, und der Aufbau der Polizei und der eigenen Armee in Kosovo ist noch nicht so weit fortgeschritten, dass diese die Aufgaben übernehmen könnten.

## 2.4 Entwicklungsmöglichkeiten

Das Einsatzkonzept der KFOR wird in den kommenden Jahren gleich bleiben. Sie wird weiterhin auf Informations- und Nachrichtenbeschaffung fokussieren, mit Schwergewicht auf der offenen Beschaffung mit LMT. Die KFOR hat damit gute Erfahrungen gemacht, da Bevölkerung und Behörden vor Ort dieses Instrument akzeptiert haben und nutzen. Ebenso wichtig für die Erfüllung ihres Auftrags ist die Fähigkeit, rasch Einsatzkräfte zu verschieben, wofür der Lufttransport mit Helikoptern entscheidend ist. Bei den Einsatzkräften findet eine Schwergewichtsverlagerung von der Infanterie hin zu speziell geschulten Militärpolizeikräften statt, über welche z.B. Italien mit den Carabinieri verfügt.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die KFOR bis 2020 weiter umgebaut und auf rund 2600 Personen verkleinert wird. Die Infanteriekomponente dürfte weiter reduziert werden, während die Informations- und Nachrichtenbeschaffung an Bedeutung gewinnen wird. Mit Blick auf diese Entwicklung haben Deutschland und Österreich mitgeteilt, dass sie ab Sommer 2017 ihre Beiträge im Infanteriebereich massgeblich zu kürzen beabsichtigen. Reduktionen der KFOR werden dazu führen, dass Standorte geschlossen oder verdichtet werden müssen. So hat beispielsweise Deutschland angekündigt, sein Feldlager in Prizren per Ende 2017 zu schliessen.

Die Schliessung von Standorten wird mittelfristig zu einer Reduktion der Logistikbedürfnisse führen. Wann diese Entwicklungen einsetzen werden, hängt von der Lageentwicklung vor Ort und den konkreten Entscheiden der truppenstellenden Staaten ab. Angesichts der mit dem Nato-Hauptquartier und der KFOR geführten Absprachen ist davon auszugehen, dass der Logistikbedarf 2018 etwa gleich bleibt, sich danach aber verringern wird. Dabei wird primär der Verbrauch von Betriebsstoffen und Gütern des täglichen Gebrauchs zurückgehen. Gewisse Leistungen werden jedoch praktisch unabhängig vom Bestand der KFOR erbracht werden müssen, zum Beispiel Infrastrukturaufgaben in sensiblen, sprich klassifizierten Bereichen von Camps oder Wartung von Sonderfahrzeugen und Waffen.

Es wurde wiederholt erwogen, die Einsatzverantwortung der KFOR an die EU zu übergeben. Ein solches Vorgehen ist, analog zur *European Union Force Althea* (EUFOR Althea) in Bosnien und Herzegowina, die 2004 das Stabilisationsmandat der Nato-Mission (*Stabilisation Force*, SFOR) übernommen hat, durchaus denkbar. Ob dies im Fall von Kosovo umsetzbar wäre, ist offen. Es gibt Schlüsselpartner in der KFOR, namentlich die USA und die Türkei, die diesen Schritt befürworten würden. Trotzdem ist die Übergabe des militärischen Mandats aktuell kein Thema.

Sollte sich dies ändern, wäre aus Sicht des Bundesrates ein militärisches Engagement der Schweiz in Kosovo unter Führung der EU ebenso denkbar. Die Schweiz beteiligt sich auch an der Stabilisierungsmission EUFOR Althea. Voraussetzung für eine Teilnahme an einer EUFOR-Mission in Kosovo wäre ein Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen.

### **3 Aufgaben der Swisscoy**

#### **3.1 Aktuelle Situation**

Der grösste und wichtigste Teil der Swisscoy erbringt Leistungen in der Informations- und Nachrichtenbeschaffung, im Transport in der Luft und auf dem Boden sowie im Genie-Bereich. Die Swisscoy stellt aktuell vier LMT für Informations- und Nachrichtenbeschaffung und das Kommando der entsprechenden KFOR-Kräfte im Norden (*Joint Regional Detachment North*, JRD-N). Mit einem permanent verfügbaren Helikopter (wofür vor Ort zwei Helikopter vorhanden sein müssen) transportiert die Schweizer Armee Lasten und Personen. Temporär kann auf Antrag des Kommandanten der KFOR ein zusätzlicher Schweizer Helikopter der KFOR zur Verfügung gestellt werden. Mit dem Logistik-Detachement transportiert die Swisscoy Güter und Personen am Boden und unterstützt die KFOR mit Geniemitteln, um die Bewegungsfreiheit im Einsatzgebiet sicherzustellen.

Daneben stellt die Schweizer Armee der KFOR verschiedene Kleindetachements und Stabsoffiziere zur Verfügung. Zu den Detachements gehören ein Team von Experten für die Kampfmittelbeseitigung, eine Nachrichtendienst-Zelle, ein Team zur medizinischen Versorgung von KFOR-Personal und eine Gruppe von Militärpolizisten, die für die gesamte KFOR Aufgaben übernimmt. Im *Joint Regional Detachment South* JRD-S, im KFOR-Hauptquartier und im internationalen Informations-, Überwachungs- und Aufklärungsbataillon der KFOR stellt die Swisscoy Stabsoffiziere.

Damit diese Aufgaben erfüllt werden können, benötigt die Swisscoy ein Service-Element für das nationale Kontingent. Das Service-Element schafft, analog einer Stabs- oder Dienstkompanie eines Truppenkörpers, die Bedingungen für das Funktionieren aller Swisscoy-Elemente vor Ort. Dazu zählen die Führung, das schweizerische Nachrichtenelement, der Nachschub aus der Schweiz, die Administration und der Unterhalt jener Infrastrukturen, die ausschliesslich von Kontingentsangehörigen genutzt werden.

Die Kontingentsführung, die Schweizer Stabsoffiziere im Hauptquartier der KFOR, die Militärpolizei, das Team der Experten für die Kampfmittelbeseitigung, die Schweizer Nachrichtendienst-Zelle sowie Teile der Übermittlung und des *Medical Teams* befinden sich im Hauptquartier der KFOR in Pristina. Die Supportkompanie, der Transportzug, der Geniezug sowie Teile der Übermittlung und Teile des *Medical Teams* sind im Feldlager Prizen stationiert. Das Lufttransportdetachment operiert ab dem Flughafen Pristina. Das JRD-N und das Aufklärungselement erfüllen ihre Aufträge aus dem Camp Novo Selo südlich von Mitrovica heraus. Daneben betreibt

die Swisscoy je ein LMT-Haus in Malishevo, Prizren und Mitrovica sowie ein LMT-Feldbüro in Zubin Potok.

### **3.2 Künftige Aufgaben der Swisscoy**

Auch künftig wird die Swisscoy in erster Linie Aufgaben bewältigen, welche den Prioritäten der KFOR entsprechen. Es ist davon auszugehen, dass die Informations- und Nachrichtenbeschaffung sowie der Lufttransport essenziell bleiben. Die KFOR hat denn auch um eine Aufstockung um ein Schweizer LMT nachgesucht. Unbestritten ist auch die Notwendigkeit des Lufttransportdetachements. Aus Sicht der KFOR sind sowohl die permanente Komponente als auch die Möglichkeit zur temporären Aufstockung mit einer weiteren Maschine wichtig. Die Nachfrage nach Genie- und Transportleistungen dürfte anhalten, solange Standorte geschlossen oder zusammengelegt werden.

### **3.3 Leistungsumfang, Kontingentsgrösse und Stationierung**

Vor dem Hintergrund der verschiedenen Entwicklungsmöglichkeiten der KFOR und im Bestreben, der Schweiz Handlungsfähigkeit zu geben, soll sich die Swisscoy bezüglich Leistungen und Grösse des Kontingents in zwei Phasen weiterentwickeln.

Die *erste Phase* beginnt mit der Kontingentsrotation im Frühjahr 2018 und soll zu einer ersten Reduktion des Bestandes von heute 235 auf 190 Armeeingehörige führen, was einem Abbau von rund 20 % entspricht. In dieser Konfiguration soll die Swisscoy ähnliche Aufgaben wie heute erfüllen. Die Schweizer Armee wird sich in unvermindertem Umfang an der Informations- und Nachrichtenbeschaffung beteiligen und das bisherige Lufttransportelement aufrechterhalten. Bereits in der ersten Phase können aber Logistikleistungen und die schweren Mittel für Transport und Genie reduziert werden.

Die *zweite Phase* beginnt mit der Kontingentsrotation im Herbst 2019. In dieser werden die Genie- und Logistikleistungen auf ein Minimum verringert und die schweren Mittel in den Bereichen Genie und Transport noch einmal stark reduziert. Die Bereiche der Informations- und Nachrichtenbeschaffung und des Lufttransports würden gleich bleiben. Dieser Übergang führt zu einer weiteren Verkleinerung des Kontingents von 190 auf 165 Armeeingehörige.

Ein noch stärkeres Absenken der Kontingentsgrösse wäre schwierig, da das Service-Element nicht beliebig reduziert werden kann. Gewisse Aufgaben für das Service-Element fallen unabhängig von der Zahl der Kontingentsstandorte, den Aufgaben vor Ort und der Art des kontingentseigenen Materials an. So muss die Schweizer Armee beispielsweise eine Werkstatt für den eigenen Fahrzeugpark betreiben, da die Mechaniker anderer Truppensteller nur über das Knowhow für die eigenen Fahrzeuge verfügen. Auch der Transport von Material und Personal ins Einsatzgebiet und zurück in die Heimat ist eine ständige Tätigkeit, die nur dem nationalen Kontingent dient.

Die Reduktion des Kontingents hat Anpassungen in der Infrastruktur zur Folge. So kann ein Teil der für die Genie- und Logistikaufgaben notwendigen Spezialfahrzeuge wieder in die Schweiz zurückgenommen werden. Damit werden vor Ort Einsparungen im Unterhalt und in der Wartung dieses Fuhrparks und in der Verbrauchslogistik erreicht.

Der Ausbildungsbedarf für das Swisscoy-Kontingent wird auch bei reduzierten Beständen und engerem Tätigkeitsfokus hoch bleiben, da der fortbestehende Teil der Swisscoy-Aufgaben ausbildungsintensiv ist. Obwohl die Schweizer Armeeangehörigen aufgrund ihrer Milizherkunft insbesondere für die LMT-Aufgaben sehr geeignet sind, benötigen sie eine einsatzbezogene Zusatzausbildung. Dagegen ist die Differenz zwischen zivilem Knowhow und dem im Einsatz benötigten Können in den Bereichen Logistik und Genie geringer.

Das Gros der Swisscoy ist im Feldlager Prizren stationiert, das von der deutschen Bundeswehr betrieben wird. Ebenso basiert die Swisscoy auf dem Feldlazarett, das im Feldlager durch Deutschland bereitgestellt wird. Weil Deutschland seit 2016 eine Aufklärungskompanie der UNO-Mission in Mali zur Verfügung stellt, reduziert es seinen Beitrag in der KFOR und hat angekündigt, das Feldlager Prizren auf Ende 2018 zu schliessen. Damit wird dieser für die Swisscoy operationell und finanziell vorteilhafte Standort wegfallen. Heute kann zur neuen Stationierung noch keine verlässliche Aussage gemacht werden. Die Schweizer Armee prüft laufend mögliche Lösungen in Absprache mit der KFOR und anderen Truppenstellern. Die KFOR wird in jedem Fall weiterhin ein Feldspital betreiben. Ob dies von einem anderen Kontingent übernommen wird oder ob diese Dienstleistung eingekauft wird, ist im Moment noch offen. Die truppensanitätsdienstliche Versorgung (Hausarzt) für die Swisscoy-Angehörigen wird weiterhin durch einen Swisscoy-Arzt sichergestellt. Die Zusammenarbeit mit Deutschland und Österreich wird nach diesem Zeitpunkt weitergehen, sich jedoch in Art und Umfang verändern.

### **3.4 Möglichkeiten zur temporären Aufstockung**

Mit Bundesbeschluss vom 4. Juni 2014<sup>4</sup> ermächtigten die eidgenössischen Räte den Bundesrat, die Swisscoy kurzfristig mit maximal 60 Personen während höchstens vier Monaten für Aufgaben in der Instandhaltung oder zur Sicherung bei erhöhter Bedrohung aufzustocken.

In den vergangenen drei Jahren war keine solche Aufstockung nötig. Alle sicherheitsrelevanten Ereignisse konnten mit den KFOR-Mitteln vor Ort bewältigt und die Instandhaltungsarbeiten durch die regulären Swisscoy-Kontingente erledigt werden.

Wenn das Feldlager in Prizren geschlossen wird, werden die bislang dort stationierten Elemente der Swisscoy an neue Standorte verlegt werden müssen. Je nach Lösung muss ein neuer Standort erstellt werden. Die kontingentseigenen Mittel genügen dafür nicht. Deshalb soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass der Bundesrat für acht Monate das Kontingent mit maximal 50 Logistikspezialisten aufstocken kann.

<sup>4</sup> BBl 2014 5409 f.



Für einen möglichen, wenn auch derzeit nicht absehbaren Fall dass die Bedrohung für die Swisscoy plötzlich ansteigt, soll der Bundesrat wie bis anhin ermächtigt werden, für eine Dauer von maximal vier Monaten bis zu 20 zusätzliche Armeeangehörige einzusetzen. In erster Linie kämen dafür Angehörige des Armeeaufklärungs-Detachements 10 zum Einsatz.

### **3.5 Dauer des Einsatzes und allfällige vorzeitige Beendigung**

Gemäss Resolution 1244 des UNO-Sicherheitsrates verlängert sich der Einsatz der KFOR *«sofern der Sicherheitsrat nichts anderes beschliesst»*. Die aktuellen Beurteilungen gehen davon aus, dass die Präsenz der KFOR noch einige Jahre nötig sein wird.

Das nationale Mandat der Swisscoy soll deshalb um drei Jahre, das heisst bis zum 31. Dezember 2020, verlängert werden. Eine frühere Beendigung des Einsatzes kann der Bundesrat jederzeit beschliessen. Der Bundesrat informiert in einem solchen Fall die Aussenpolitischen und Sicherheitspolitischen Kommissionen beider Räte gemäss Artikel 152 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002<sup>5</sup>.

### **3.6 Aussen- und sicherheitspolitisches Interesse an der Weiterführung des Einsatzes**

Die Schweiz hat enge Beziehungen mit Kosovo, was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass fast zehn Prozent aller Kosovarinnen und Kosovaren in der Schweiz leben. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass Unruhen in Kosovo zum Anwachsen des Migrationsdrucks aus Kosovo in die Schweiz führen. Stabilität in Kosovo liegt im Interesse der Schweiz. Deshalb erwarten auch andere europäische Staaten, dass die Schweiz sich solidarisch zeigt und einen Beitrag leistet. Die Swisscoy hat durch ihre Konstanz bezüglich Leistungsvermögen, Aufstellung und Haltung grossen Respekt bei der KFOR und den anderen Staaten erworben, die Truppen für die KFOR stellen.

### **3.7 Nutzen für die Armee**

Die Schweizer Armee zieht seit 1999 nützliche Lehren und Erkenntnisse aus dem Engagement der Swisscoy in Kosovo. Die Veränderungen in der Ausrichtung der KFOR und damit auch der Swisscoy haben unterschiedliche Fähigkeiten und Bedürfnisse in den Fokus gerückt und die Armee veranlasst, sich damit ausführlich auseinanderzusetzen.

Die Armee konnte eigene Verfahren im Einsatz überprüfen. So konnten Nachschub- und Rückschubprozesse über grosse Distanzen auf ihre Einsatztauglichkeit überprüft

<sup>5</sup> SR 171.10

werden. Auch wurde die Armee zur Ausbildung der LMT mit neuen Verfahren im Bereich der zivil-militärischen Zusammenarbeit konfrontiert.

Zudem konnte die Armee die Langzeitanwendung von Stabsprozessen im 24-Stunden-Betrieb im Einsatz überprüfen. Lehren daraus konnten direkt in die entsprechenden Reglemente einfließen. Die Armee konnte durch die Erfahrungen in Kosovo auch eigentliche Gefechtsverfahren in ihre Doktrin-Grundlagen einfließen lassen.

Der individuelle Nutzen für Kader liegt in direkter Erfahrung von Führungsverantwortung in einem echten Einsatz. Rund um die Uhr über sechs Monate müssen die Führungsverantwortung wahrgenommen und die Disziplin aufrechterhalten werden, das Ganze in einem Umfeld, das in keinem anderen militärischen Kontext ausgebildet, geübt oder simuliert werden kann. Der Rückfluss dieser Erkenntnisse ist bei Berufskadern besonders hoch.

Schliesslich erlaubt der Einsatz über längere Zeit auch, Erfahrungen über Tauglichkeit, Leistungsfähigkeit, Wartungsbedarf etc. des eingesetzten Materials zu sammeln. Davon profitiert die gesamte Armee.

## **4                    Auswirkungen**

### **4.1                Auswirkungen auf den Bund**

#### **4.1.1            Finanzielle Auswirkungen**

##### **4.1.1.1        Finanzielle Auswirkungen der dauernden Präsenz**

Wegen der verschiedenen Entwicklungsmöglichkeiten der Swisscoy können die Kosten über die gesamte Mandatsdauer variieren. Im Folgenden werden die jährlichen Kosten der im Kapitel 3.3 beschriebenen Phasen dargestellt.

Im Jahr 2015 kostete der Swisscoy-Einsatz 44,2 Millionen Franken; die gleichen Kosten werden auch für 2016 und 2017 erwartet. In der Folge werden sich die Kosten verringern, aber nicht proportional zur Verkleinerung des Kontingents, dies aus folgenden Gründen:

- Der Bedarf an Flugleistungen wird unverändert bleiben, da die Versorgung weiterhin im gleichen Umfang wie heute sichergestellt werden muss.
- Der fortbestehende Teil der Swisscoy-Aufgaben ist wie beschrieben ausbildungsintensiv. Daher dürften auch die Aufwendungen zur Personalgewinnung in derselben Höhe bleiben.
- Bei geringerem Personalbestand vor Ort müssen vermehrt Leistungen aus der Schweiz erbracht werden, zum Beispiel die Wartung von kontingents-eigenen Fahrzeugen und der Infrastruktur.
- Bei Kontingentskürzungen wird weniger Material vor Ort benötigt. Das reduzierte Material muss intensiver genutzt und gewartet werden. Das führt dazu, dass die Einsparungen kleiner sein werden, als aufgrund der Reduktion zu vermuten wäre.

| Rubrik   | Erste Phase       | Zweite Phase      |
|--|-------------------|-------------------|
| Einmietung von Flugleistungen (insbesondere Versorgungsflüge)              | 3 500 000         | 3 500 000         |
| Basisausgaben, Material, Nach- und Rückschub, Instandhaltung, Rekrutierung | 1 100 000         | 1 000 000         |
| Betriebsausgaben, Verpflegung, Betriebsstoff, Kommunikation                | 3 700 000         | 3 200 000         |
| Personalausgaben   | 29 200 000        | 25 500 000        |
| <b>Jährliche Gesamtkosten</b>  | <b>37 500 000</b> | <b>33 200 000</b> |

#### 4.1.1.2                    **Finanzielle Auswirkungen der temporären Aufstockungen**

Die allfällige Entsendung von befristeten Zusatzelementen für die Instandhaltung oder bei einer notwendigen Erhöhung des Schutzgrades hätte folgende finanziellen Auswirkungen:

| Rubrik   | Verstärkung für den Ab-, Um- oder Neubau von Lagern | Verstärkung zur Erhöhung des Schutzgrades |
|--|---|---|
| Angenommene Einsatzdauer vor Ort   | max. 8 Monate                                       | max. 4 Monate                             |
| Angenommene Detachementsgrösse   | max. 50 Personen                                    | ca. 20 Personen                           |
| Betriebsausgaben, Verpflegung, Betriebsstoff, Kommunikation                | 700 000   | 150 000                                   |
| Basisausgaben, Material, Nach- und Rückschub, Instandhaltung, Rekrutierung | 3 700 000   | 50 000                                    |
| Personalausgaben   | 4 500 000   | 900 000                                   |
| <b>Zusatzkosten für Detachement pro Einsatz</b>                            | <b>8 900 000</b>                                    | <b>1 100 000</b>                          |

Im Gegensatz zu den in Kapitel 4.1.1.1 ausgewiesenen Zahlen fallen die hier genannten Kosten nur dann an, wenn der Bundesrat die Entsendung einer entsprechenden Verstärkung genehmigt.

#### 4.1.2                    **Personelle Auswirkungen**

Seit Beginn des Swisscoy-Einsatzes verstärken projektbezogene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter das Kompetenzzentrum Swissint. Diese zivilen Angestellten haben Arbeitsverträge, die auf die Dauer des Schweizer Swisscoy-Mandats ausgelegt sind. Damit sind diese Stellen an den Einsatz der Swisscoy gebunden und fallen bei deren

Abschluss weg. Die projektbezogenen Angestellten werden vor allem in der Rekrutierung, im Finanzwesen, bei der Planung, in der Führungsunterstützung, im Nachschub und in der Instandhaltung eingesetzt. Aktuell liegt die Anzahl bei 28 Vollzeitstellen.

Dazu unterstützen 9 Zeitmilitärs in Stans die Ausbildung. Dies ist nötig, weil jedes Kontingent zuerst auf den militärischen Ausbildungsstand in der Einheit gebracht und anschliessend funktionsbezogen ausgebildet und mit den Besonderheiten des Einsatzraums vertraut gemacht werden muss. Die Vorbereitung der Kontingente ist insofern aufwendig, als die Inhalte stets auf Veränderungen der Lage vor Ort und der Auftragslage anzupassen sind. Insgesamt arbeiten in Stans also 37 Angestellte für das Swisscoy-Kontingent, das gegenwärtig rund 220 Armeeingehörige umfasst.

Mit den vorgesehenen Reduktionen des Kontingentsbestandes kann die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, welche in Stans den Einsatz vorbereiten und betreuen, reduziert werden. Bei der Reduktion des Kontingentsbestandes per April 2018 wird die Zahl um 3 gekürzt. Beim Rückgang auf 165 Swisscoy-Angehörige per Oktober 2019 sollen nochmals 2 projektbezogene Stellen abgebaut werden.

Eine lineare Kürzung des Personals, proportional zur Reduktion des Kontingents, ist nicht realistisch. So wird der Ausbildungsbedarf für das Swisscoy-Kontingent auch bei reduzierten Beständen und engerem Tätigkeitsfokus hoch bleiben, da der fortbestehende Teil der Swisscoy-Aufgaben ausbildungsintensiv ist. Deshalb schlagen sich Kontingentskürzungen nicht auf den Ausbildungsbedarf nieder. Daneben ergeben sich mit den aufgezeigten Entwicklungen der KFOR zusätzliche Aufgaben für das Kompetenzzentrum Swissint. So bedingen die Schliessung des Feldlagers Prizren, die damit verbundene Verschiebung von Schweizer Infrastruktur sowie die mit der Schliessung des deutschen Feldlazarets verbundene Neuausrichtung der sanitätsdienstlichen Grundversorgung aufwendige Planungen und Vorbereitungen. Schweizer Sicherheitsvorschriften verlangen, dass die Infrastruktur, die vor Ort belegt wird, Schweizer Vorgaben entspricht. Zudem muss mehr durch die Zentrale erledigt werden, wenn Logistikelemente vor Ort reduziert werden. Die Verkleinerung des Stabes der Swisscoy vor Ort aus Effizienzgründen führt auch zur Übertragung von Aufgaben an das Kompetenzzentrum Swissint. Die Fokussierung auf den Bereich der Informations- und Nachrichtenbeschaffung sowie die vermehrte Spezialisierung im Genie- und Logistikbereich erhöhen zudem den Aufwand in der Personalselektion, wenn es darum geht, die richtig qualifizierten Milizangehörigen zu finden.

#### **4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete**

Die Fortführung des Swisscoy-Einsatzes bedeutet für den Kanton Nidwalden als Standortkanton des Kompetenzzentrums Swissint, dass die derzeitige Situation weiter bestehen wird.

## 5 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016<sup>6</sup> zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016<sup>7</sup> über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt. Der vorliegende Beschluss entspricht jedoch dem Ziel 16 der Botschaft über die Legislaturplanung 2015–2019 «Die Schweiz engagiert sich aktiv für die internationale Stabilität», in dem es heisst: «Die Schweiz engagiert sich weiterhin an militärischer Friedensförderung im Ausland.»<sup>8</sup> Mit dem vorliegenden Bundesbeschluss soll der Einsatz der Swisscoy in der KFOR bis zum 31. Dezember 2020 verlängert werden, wobei die Schweiz jederzeit die Möglichkeit hat, den Einsatz zu beenden.

## 6 Rechtliche Aspekte

### 6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Im Artikel 58 Absatz 2 gibt die Bundesverfassung<sup>9</sup> (BV) der Armee folgenden Auftrag: «Die Armee dient der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens; sie verteidigt das Land und seine Bevölkerung. Sie unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen. Das Gesetz kann weitere Aufgaben vorsehen». Artikel 1 Absatz 4 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995<sup>10</sup> (MG) führt denn auch aus, dass die Armee im Rahmen ihres Auftrags friedensfördernde Beiträge im internationalen Rahmen zu leisten hat.

Die Verfassungsmässigkeit des Friedensförderungsdienstes wurde bereits mehrfach geprüft und bejaht, soweit die Einsätze auf Freiwilligkeit beruhen.<sup>11</sup> Keine Rolle spielt dabei, welche Massnahmen zum Schutz von Personen, Truppen und zur Auftrags Erfüllung vorgenommen werden, z.B. die Bewaffnung. Der Bundesrat ist jedoch verpflichtet, Einsätze im Einzelfall auf die Vereinbarkeit mit den aussen- und sicherheitspolitischen Maximen, dem Neutralitätsrecht sowie der Neutralitätspolitik hin zu prüfen.

### 6.2 Zuständigkeit

Der Bundesrat, der für die Führung der Aussen- und Sicherheitspolitik zuständig ist, kann Friedensförderungseinsätze anordnen und die notwendige Ausrüstung und Bewaffnung sowie weitere Massnahmen festlegen. Nach Artikel 66b MG muss der

<sup>6</sup> BBl 2016 1105

<sup>7</sup> BBl 2016 1233

<sup>8</sup> BBl 2016 1105, hier 1189 f.

<sup>9</sup> SR 101

<sup>10</sup> SR 510.10

<sup>11</sup> vgl. insbesondere Botschaft vom 8. Dezember 1993 betreffend das Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung sowie den Bundesbeschluss über die Organisation der Armee, BBl 1993 IV 1, Ziff. 61; H. Meyer/R. P. Müller, St. Galler Kommentar zu Art. 58 BV, Rz. 37.

Bundesrat bei einem bewaffneten Einsatz vorgängig die Aussenpolitischen und Sicherheitspolitischen Kommissionen beider Räte anhören. Ein bewaffneter Einsatz von mehr als 100 Angehörigen der Armee oder einer Dauer von mehr als drei Wochen bedarf der Zustimmung der Bundesversammlung (Art. 66b Abs. 4 MG). Alle diese Aspekte treffen auf die Weiterführung des Swissscoy-Einsatzes zu, wie er in dieser Botschaft vorgeschlagen wird.

### **6.3 Erlassform**

Der vorliegende Bundesbeschluss stellt einen Einzelakt der Bundesversammlung dar, der in einem Bundesgesetz ausdrücklich vorgesehen ist (Art. 173 Abs. 1 Bst. h BV). Da er nicht rechtsetzend ist, wird er in die Form eines einfachen Bundesbeschlusses gekleidet (Art. 163 Abs. 2 BV) und untersteht damit nicht dem Referendum.