



## **Swisscoy: Möglichkeiten einer Umverteilung von Mitteln für die militärische Friedensförderung zugunsten der zivilen Friedensförderung**

Bericht des VBS zuhanden des Bundesrates

Bern, 11. Dezember 2018

---

### **Zusammenfassung**

Das Parlament hat 2017 einer Verlängerung des Swisscoy-Einsatzes bis Ende 2020 zugestimmt. Der Bundesrat beauftragte seinerseits das VBS, eine mögliche Übertragung von Mitteln des militärischen Engagements auf die zivile Friedensförderung zu prüfen und ihm bis am 31. Dezember 2018 einen entsprechenden Bericht zu unterbreiten. Dieser wird auch den SiK und den APK vorgelegt.

Seit mehreren Jahren gehören Frieden, Stabilität und wirtschaftliche Perspektiven in Kosovo und in ganz Südosteuropa zu den Sicherheitsinteressen der Schweiz. Dementsprechend umfangreich ist das Engagement der Schweiz, auch knapp zwei Jahrzehnte nach dem Ende des letzten Balkankonflikts.

In der Schweiz wie auch im Ausland kommt angesichts der beschränkten Fortschritte in der Region, besonders nach bald 20 Jahren militärischen Engagements in Kosovo, die Frage nach den Resultaten dieser jahrelangen Investitionen auf. Diese Erwägungen bilden den Ausgangspunkt für die regelmässige Beurteilung durch die in der Region engagierten Staaten und internationalen Organisationen, ob die internationale militärische Präsenz weitergeführt werden soll und falls ja, in welcher Form und mit welchen Aufgaben.

Der Entscheid des Bundesrats über eine mögliche Umverteilung von militärischen Mitteln in die zivile Friedensförderung wird im Kontext einer allfälligen Verlängerung des Swisscoy-Einsatzes über 2020 hinaus erfolgen. Der Bundesrat wird 2019 über die Zukunft des militärischen Engagements in der KFOR befinden. Eine Verlängerung des Swisscoy-Einsatzes über 2020 hinaus müsste auch vom Parlament genehmigt werden.

Für die Umverteilung von militärischen Mitteln in die zivile Friedensförderung können theoretisch zwei Ansätze ins Auge gefasst werden: die Umverteilung finanzieller Mittel vom VBS an das EDA und die Stärkung der zivilen Friedensförderung mit Ressourcen der Armee. Das Militärgesetz würde solche Massnahmen erlauben. Mittel des VBS in die zivile Friedensförderung

zu transferieren, ergibt indes nur Sinn, wenn unabhängig von der allfälligen Verfügbarkeit solcher Mittel eine konkrete politische Absicht besteht, die zivile Friedensförderung in Kosovo generell auszubauen. Die Schweiz engagiert sich seit Jahren mit erheblichen finanziellen Mitteln sowie mit zivilen Experten im Rahmen der zivilen Friedensförderung in Kosovo und dem gesamten Westbalkan. Ein genereller Ausbau dieses Engagements ist bisher weder beschlossen noch vorgesehen. Aus Sicht des VBS soll eine Reduktion der militärischen Friedensförderung nicht automatisch dazu führen, das zivile Engagement zu erhöhen. Ausserdem ist es aus Sicht VBS gemäss einer bewährten Aufgabenteilung sinnvoll, wenn die Armee sich grundsätzlich in der militärischen Friedensförderung betätigt und Mittel anderer Departemente für die zivile Friedensförderung eingesetzt werden.

Das VBS kommt deshalb zum Schluss, dass eine Verlagerung von militärischen Mitteln in die zivile Friedensförderung aus heutiger Perspektive keine sinnvolle Option darstellt.

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

Am 23. November 2016 beschloss der Bundesrat, den eidgenössischen Räten eine Verlängerung des Einsatzes der Swisscoy bis Ende 2020 zu beantragen. National- und Ständerat stimmten dieser Verlängerung in den Frühlings- und Sommersaisonen 2017 zu. Der Maximalbestand des Swisscoy-Kontingents wurde im April 2018 von 235 auf 190 Armeeangehörige reduziert und wird im Oktober 2019 nochmals auf 165 gesenkt werden.

An der gleichen Sitzung beauftragte der Bundesrat zudem das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) eine mögliche Übertragung von Mitteln des militärischen Engagements auf die zivile Friedensförderung zu prüfen und ihm bis am 31. Dezember 2018 einen entsprechenden Bericht zu unterbreiten.

An ihrer Sitzung vom 22. Januar 2018 schlug die SiK-N dem Vorsteher des VBS vor, Bedingungen und Kriterien aufzustellen, anhand derer beurteilt werden kann, ob ein Rückzug der militärischen Mittel zur Friedensförderung aus dem Kosovo angemessen wäre. Bei dieser Gelegenheit informierte der Vorsteher des VBS die Mitglieder der SiK-N über die Erstellung des vom Bundesrat verlangten Berichts. Es wurde vereinbart, dass der Bericht auch die von der SiK-N aufgeworfene Frage beantworten und den SiK und den APK unterbreitet werden soll.

## 1.2 Zweck

Der vorliegende Bericht soll dem Bundesrat Optionen aufzeigen, wie Mittel der militärischen Friedensförderung in Kosovo umverteilt werden können und bewerten, ob eine solche Mittelverschiebung sinnvoll ist.

## 1.3 Geografische Reichweite

Der vorliegende Bericht legt den Hauptschwerpunkt auf die aktuellen und potenziellen Tätigkeiten der Schweiz in Kosovo, wobei der regionale Kontext einbezogen wird. So geht der Bericht auch auf Bosnien und Herzegowina ein, da sich die Schweiz an der militärischen Mission EUFOR ALTHEA beteiligt und das Land vor ähnlichen Herausforderungen steht, die sich auf die Stabilität im ganzen Westbalkan auswirken.

## 1.4 Aufbau des Berichts

Zur Erfüllung des bundesrätlichen Auftrags erläutert der Bericht als Erstes die Besonderheiten der zivilen und der militärischen Friedensförderung in Bezug auf die Schweiz und ihre Gesetzgebung in dem Bereich. Anschliessend beschreibt er kurz das zivile und das militärische Engagement der Schweiz in den westlichen Balkanländern und insbesondere in Kosovo. Danach befasst er sich mit den Perspektiven der Region im Hinblick auf die Politik und die Sicherheitslage und erörtert Ansätze für das künftige Engagement der Schweiz. Abschliessend beurteilt der Bericht die Frage, ob eine Verschiebung von Mitteln des VBS im Licht der konkreten Herausforderungen Kosovos sinnvoll erscheint.

# 2 Militärische und zivile Friedensförderung

Die militärische und die zivile Friedensförderung ergänzen sich gegenseitig. Während Erstere die Lage stabilisiert, unterstützt Letztere die Prävention, die Transformation bewaffneter Konflikte und den Wiederaufbau nach einer Krise oder einem bewaffneten Konflikt. Die beiden Ansätze sind nicht beliebig austauschbar. In der Schweiz fallen zivile und militärische Einsätze

im Ausland, mit denen Konflikte vermieden, eingedämmt oder friedlich beigelegt werden sollen, unter den Begriff «Friedensförderung»; in der übrigen internationalen Gemeinschaft findet sich keine Entsprechung dafür.

Die rechtliche Grundlage für die militärische Friedensförderung bildet das Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG)<sup>1</sup>. Gemäss Artikel 66 MG ist die Schweizer Armee berechtigt, sich auf der Grundlage eines UNO- oder OSZE-Mandats an der internationalen Friedensförderung zu beteiligen. «Die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung ist ausgeschlossen» (Art. 66a Abs. 2 MG), d. h. an Operationen mit dem Ziel, einen Akteur militärisch zu etwas zu zwingen oder unter Anwendung von Gewalt eine politische Lösung zu erwirken. In Situationen der Notwehr oder der Notwehrhilfe ist Gewaltanwendung erlaubt.

Die militärische Friedensförderung als Aufgabe der Armee wird direkt und indirekt ausgeführt. Mit der Entsendung von Armeeeingehörenden in Konfliktgebiete im Auftrag der UNO oder der OSZE leistet die Schweiz direkte Unterstützung. Diese Einsätze können von einer der beiden Organisationen oder von einer regionalen Organisation wie der Nato oder der EU geleitet werden. Einen indirekten Beitrag liefert die Schweiz über die Beteiligung an der Ausbildung von Armeeeingehörenden in der Friedensförderung, die von internationalen Ausbildungszentren vermittelt wird. Derzeit leisten weltweit rund 250 Schweizer Armeeeingehörende Einsätze zur militärischen Friedensförderung (davon etwa 190 im Westbalkan). Zum einen liefert die Schweiz bewaffnete Kontingente in die Balkanstaaten für von der EU und der Nato geleitete Missionen im Auftrag des UNO-Sicherheitsrates. Zum andern sind unbewaffnete Armeeeingehörende wie Militärbeobachter, Staboffiziere oder Spezialisten der Kampfmittelbeseitigung (Minenräumung, Dekontamination, Logistik, Sicherung und Bewirtschaftung konventioneller Munitionsbestände) einzeln in sechs Missionen der UNO im Einsatz. Diese Personen können auch Leistungen im Rahmen der Reform des Sicherheitssektors erbringen.

Die internationale militärische Präsenz kann und sollte beendet werden, wenn die Sicherheitslage vor Ort so weit stabil ist, dass Gewalttaten, die die Bevölkerung des betreffenden Staates oder die Sicherheit der Region gefährden könnten, mit hoher Wahrscheinlichkeit auszuschliessen sind.

Obwohl sich die zivile und die militärische Friedensförderung ergänzen, decken sie vor Ort unterschiedliche Bedürfnisse ab. Die Truppen zur Friedensförderung schaffen mithilfe von Spezialistinnen und Spezialisten sowie internationalen zivilen Organisationen einen Rahmen, in dem ein funktionsfähiger, auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit abgestützter Staat entstehen kann. Sie können eine Zone stabilisieren, ein gewisses Sicherheitsniveau gewährleisten und günstige Voraussetzungen für den gesellschaftlichen und staatlichen Wiederaufbau schaffen. Ihr Einsatz beinhaltet nie das Ziel oder die Aufgabe, gesellschaftliche, staatliche oder wirtschaftliche Strukturen hervorzubringen, die letztlich eine wesentliche Voraussetzung für die nachhaltige Transformation eines Konflikts sind. Diese Aufgaben werden vor Ort von den ehemaligen Konfliktparteien geleistet, unterstützt durch die Instrumente der zivilen Friedensförderung.

Die zivile Friedensförderung ist in einem anderen Rechtsrahmen geregelt. Massgebend ist das Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte<sup>2</sup>. Gemäss Artikel 2 trägt der Bund im Rahmen der zivilen Friedensförderung zur Prävention, Entschärfung oder Lösung von Konflikten sowie zur Stärkung der Menschenrechte und zur Förderung demokratischer Prozesse bei.

Somit unterstützt die zivile Friedensförderung die Schaffung effizienter rechtsstaatlicher Strukturen und demokratischer Institutionen. Sie trägt zur Bildung einer verantwortungsvollen und

---

<sup>1</sup> SR 510.10

<sup>2</sup> SR 193.9

handlungsfähigen Zivilgesellschaft bei, insbesondere über eine Stärkung der Teilnahme der Frauen am wirtschaftlichen und politischen Geschehen und mit Projekten, die den Versöhnungsprozess zwischen den Ethnien und den ehemaligen Konfliktparteien fördern. Die Einbindung ethnischer Minderheiten in die Institutionen des neuen Staates ist ebenfalls Teil dieser Bemühungen.

Der wirtschaftliche Wiederaufbau und die wirtschaftliche Entwicklung, die für stabile Beziehungen zwischen Gesellschaft und Staat und damit auch für die Stabilisierung und Befriedung der Konfliktregionen notwendig sind, sind zwar eng damit verbunden, gehören aber nicht zur zivilen Friedensförderung.

### **3 Das aktuelle Engagement der Schweiz zur Friedensförderung in Kosovo und im Westbalkan**

Angesichts der geografischen Nähe und der gesellschaftlichen Verbindungen zwischen der Schweiz und den Balkanländern (in der Schweiz leben rund 500 000 Personen aus der Region) hat die Schweiz ein besonderes Interesse daran, die Stabilität und den Wohlstand in Südosteuropa zu fördern und zu unterstützen. Aus diesem Grund setzt sich die Schweiz seit 1995 in der Region ein.

Seit mehreren Jahren gehören Frieden, Stabilität und wirtschaftliche Perspektiven in Kosovo und in ganz Südosteuropa zu den Sicherheitsinteressen der Schweiz. Dementsprechend umfangreich ist das Engagement der Schweiz, auch knapp 20 Jahre nach dem Ende des letzten Balkankonflikts.

#### **3.1 Das militärische Engagement in der Region**

Der militärische Einsatz der Schweiz für die Friedensförderung in der Region begann 1996 mit der Entsendung eines Kontingents von rund 60 Armeeangehörigen, die die Mission der OSZE in Bosnien und Herzegowina auf logistischer Ebene unterstützten. Heute beteiligt sich die Schweiz an der Mission der Nato in Kosovo, der KFOR, sowie an der Mission EUFOR ALTHEA der EU in Bosnien und Herzegowina.

##### **3.1.1 Kosovo**

Den wichtigsten Beitrag in der militärischen Friedensförderung leistet die Schweiz mit der *Swisscoy*. Die Schweizer Armee engagiert sich seit 1999 in der KFOR, der von der Nato im Auftrag des UNO-Sicherheitsrates geleiteten Stabilisierungsmission. Die Schweizer Beteiligung wurde dabei stets auf die Bedürfnisse der KFOR abgestimmt. So veränderten sich im Laufe der Zeit auch die Aufgaben der verschiedenen Kontingente, deren Einsätze einem halbjährlichen Rotationssystem folgen. Die KFOR passte sich mit einer schrittweisen Verringerung ihrer Bestände der verbesserten Sicherheitslage an. Entsprechend nahm auch die *Swisscoy* Anpassungen vor. Sie stellt heute keine Infanterieformationen mehr zur Verfügung, sondern Kapazitäten zur Informations- und Nachrichtenbeschaffung. Wesentliche Elemente, die die Schweiz zu diesem Zweck liefert, sind die *Liaison and Monitoring Teams* (LMT), das Kommando über die LMT im Norden (Joint Regional Detachment North), das direkt dem Kommandanten der KFOR unterstellt ist, und das aus zwei Helikoptern bestehende Lufttransportdetachment.

In der Periode 2005–2017 wurden für die *Swisscoy* durchschnittlich 38,7 Millionen Franken pro Jahr ausgegeben. Die jährlichen Ausgaben für das Kontingent stiegen in dem Zeitraum kontinuierlich an und erreichten 2017 den Höchstwert von 43,7 Millionen Franken (siehe Kapitel 5.2). Diese Zunahme ist einerseits mit der veränderten Personalzusammensetzung zu erklären. Die Infanteristen wurden nach und nach durch spezialisiertes Personal mit höherer

Entlöhnung ersetzt, insbesondere LMT-Mitglieder und andere Staboffiziere bei der Übernahme des Joint Regional Detachment North. Andererseits wurden in dieser Zeit verschiedene Investitionen in Infrastrukturen der KFOR getätigt; so beim Umzug der Swisscoy von Prizren nach Novo Selo und für weitere Infrastruktur- und Wartungsarbeiten aufgrund der Anpassung der Einrichtungen anderer KFOR-Kontingente.

Nach Abschluss dieser Infrastrukturarbeiten konnten die Logistik- und Transportelemente, einschliesslich der kostspieligen Bauressourcen, wieder abgezogen werden. Deshalb schlug der Bundesrat dem Parlament in seiner Botschaft zum aktuellen Mandat der Swisscoy eine stufenweise Verkleinerung des Bestands der Swisscoy vor. Mit diesem im April 2018 eingeleiteten Abbau des Swisscoy-Kontingents bis auf 165 Armeeangehörige im November 2019 hat die Schweiz Elemente zurückgezogen, die von der KFOR nicht mehr benötigt werden, ohne jedoch das Leistungsniveau ihres Einsatzes für die Mission zu senken.

### **3.1.2 Bosnien und Herzegowina**

Parallel zu ihrem Einsatz im Dienst der KFOR engagiert sich die Schweiz gegenwärtig in der von der EU geleiteten Mission EUFOR ALTHEA in Bosnien und Herzegowina. Seit 2004 stellt die Schweizer Armee zwei Teams zur Informations- und Nachrichtenbeschaffung, *Liaison and Observation Teams* (LOT), sowie Staboffiziere zur Verfügung. Ein LOT erfüllt ähnliche Aufgaben wie ein LMT der KFOR. Seit 2011 betreibt die Schweiz in Zusammenarbeit mit Österreich und Schweden ein Ausbildungsprogramm für Offiziere der Streitkräfte von Bosnien und Herzegowina im Bereich der Kontrolle und Bewirtschaftung von Munition und Waffenlagern. Das Programm im Bereich Munition soll gemäss Planung 2019 auslaufen, jenes im Bereich Waffenlager allenfalls 2020 oder 2021. Die Armee prüft derzeit, ob und in welchem Rahmen ein Ausbildungseinsatz im Bereich der Bewirtschaftung von Waffenlagern nützlich wäre.

Der Einsatz der Schweizer Armee für die Mission EUFOR ALTHEA kostet jährlich rund 4,7 Millionen Franken.

### **3.1.3 Weitere militärische Beiträge im Westbalkan**

Die Schweiz unterstützt überdies Projekte der OSZE zur Rüstungskontrolle und zur Abrüstung in Serbien, Bosnien und Herzegowina und Montenegro. Zu den konkreten Tätigkeiten gehören die Vernichtung überschüssiger Munition, die Einrichtung von Laborinfrastrukturen, die Entwicklung der Fähigkeit zur systematischen Munitionskontrolle und die Verbesserung der Sicherheitseinrichtungen. Dafür werden jährlich rund 250 000 Franken aufgewendet.

## **3.2 Das zivile Engagement**

### **3.2.1 Regionale Ebene**

Seit Kriegsende engagiert sich die Schweiz in Albanien, Bosnien und Herzegowina, in Kosovo, in Mazedonien und Serbien. Neben der Rechtsstaatlichkeit, der Förderung der Demokratie und der Wirtschaftsentwicklung stehen die Bereiche Bildung, Gesundheit und gesellschaftliche Entwicklung dieser Länder im Zentrum der Bemühungen.

Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Serbien und Mazedonien sind Schwerpunktländer der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Die grössten Herausforderungen in diesen Ländern sind Rechtsstaatlichkeit, demokratische Stabilität, Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung. Parallel zu diesen Prioritäten unterstützen die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) die gesellschaftliche Entwicklung in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Wasserversorgung.

Das EDA setzt sich mit seinen Programmen der Friedenspolitik für die Friedenskonsolidierung und vertrauensbildende Massnahmen in der Region ein. Bei diesem Engagement geht es ins-

besondere um den politischen Dialog und die Normalisierung der Beziehungen zwischen Belgrad und Pristina. Darüber hinaus unterstützt die Schweiz Programme zur Vergangenheitsbewältigung und zur Stärkung demokratischer Einrichtungen sowie die humanitäre Minenräumung in Bosnien und Herzegowina (und bis 2016 auch in Kosovo).

Das Engagement des EDA ist ein Teil der Politik der Schweiz in der Region, es leisten aber auch andere Departemente entscheidende Beiträge. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) beispielsweise fördert die Entwicklung von Migrationspartnerschaften mit den zuständigen nationalen Behörden.

### *Wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung*

In Bosnien und Herzegowina und Mazedonien konzentriert sich das SECO auf die Verbesserung der öffentlichen Infrastrukturen, die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des Privatsektors und das Beschäftigungswachstum. Es setzt sich vor allem für Investitionen in die Trinkwasserversorgung und die Abwasserbehandlung ein und unterstützt lokale Unternehmerinnen und Unternehmer.

Für den Zeitraum 2017–2020 hat das SECO Mittel für die Transitionszusammenarbeit in der Höhe von 16 Millionen Franken für Bosnien und Herzegowina und 26 Millionen Franken für Mazedonien budgetiert.

### *Das Engagement in anderen Bereichen*

Das EJPD verfügt über ein gutes bilaterales Netzwerk im Bereich der internationalen Polizeizusammenarbeit. So hat die Schweiz mit Albanien, Mazedonien, Serbien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Rumänien, Ungarn und Slowenien Polizeikooperationsabkommen abgeschlossen. Das Abkommen mit Montenegro muss vom montenegrinischen Parlament noch ratifiziert werden. Ausserdem verfügt die Schweiz über Polizeiattachés in Kosovo (mit Akkreditierungen in Albanien und Mazedonien) und in Serbien (mit Akkreditierungen in Bosnien und Herzegowina und in Montenegro). Diese Art der Zusammenarbeit dient in erster Linie der Bekämpfung von Menschen-, Drogen- und Waffenhandel.

Die Schweiz hat mit Kosovo, Serbien und Bosnien und Herzegowina Migrationsabkommen abgeschlossen, um die Kooperation bei der Rückübernahme, der Rückkehrhilfe, der Integration von Minderheiten und der Bearbeitung von Visumanträgen zu erleichtern. Das EJPD unterstützt auch den Aufbau von Infrastrukturen und Kapazitäten im Migrationsbereich. Zu diesem Zweck sind in der Periode 2016–2019 für jeden dieser Staaten 500 000 Franken vorgesehen.

Seit 2011 hat die Schweiz pro Jahr durchschnittlich 18,7 Millionen Franken in Albanien, 19,7 Millionen Franken in Bosnien und Herzegowina, 94 000 Franken in Bulgarien, 23 Millionen Franken in Kosovo, 12,7 Millionen Franken in Mazedonien, 11,1 Millionen Franken in Moldawien, knapp 100 000 Franken in Montenegro und 17 Millionen Franken in Serbien investiert. Die Gesamtausgaben für das zivile Engagement in den erwähnten Ländern beläuft sich seit 2011 auf rund 682 Millionen Franken.

### **3.2.2 Kosovo**

Mit ihrem zivilen Engagement in der Höhe von rund 23,07 Millionen Franken pro Jahr (Durchschnitt 2011–2016) zählt die Schweiz auf bilateraler Ebene zu den wichtigsten Geberländern Kosovos. Der Einsatz der Schweiz in Kosovo konzentriert sich hauptsächlich auf die Bereiche Regierungsführung und menschliche Sicherheit, wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung, Wasser, Klimawandel und Gesundheit. Überdies beteiligt sich die Schweiz seit mehreren Jahren an den zivilen Missionen der OSZE.

## *Regierungsführung und menschliche Sicherheit*

Die zivile Friedensförderung der vergangenen Jahre half Kosovo, rechtsstaatliche Strukturen und funktionsfähige demokratische Institutionen aufzubauen, das staatliche Gewaltmonopol wiederherzustellen und die Menschenrechte der Zivilbevölkerung zu schützen, insbesondere mit der Einsetzung der Polizei Kosovos. Die zivile Friedensförderung trägt zur Schaffung einer verantwortungsvollen und aktiven Zivilgesellschaft bei, wobei sie unter anderem die Rolle der Frauen in Wirtschaft und Politik stärkt. Sie umfasst Projekte, mit denen der Aussöhnungsprozess zwischen den ehemaligen Konfliktparteien und verfeindeten Ethnien vorangetrieben werden soll. Ein Ziel ist auch die Einbindung ethnischer Minderheiten in die neuen staatlichen Institutionen.

In diesem Rahmen hat die Schweiz Kosovo während mehrerer Jahre beim Aufbau der Justiz, der Polizei und der Grenzkontrolle wie auch im Bereich der Erarbeitung der Verfassung, der Dezentralisierung, des Minderheitenschutzes und der Untersuchung von Verstössen gegen das humanitäre Völkerrecht oder gegen Menschenrechte unterstützt. Zu diesem Zweck besteht ein langjähriges Engagement der Entsendung ziviler Expertinnen und Experten für internationale Missionen der UNO (UNMIK<sup>3</sup>), der OSZE (OMIK<sup>4</sup>) und der EU (EULEX und ICO<sup>5</sup>). Das Personal für EULEX und OMIK wurde in den vergangenen Jahren deutlich reduziert. Derzeit stellt die Schweiz einen Experten für jede dieser Missionen bereit.

Trotz der erzielten Fortschritte steht Kosovo bei der Umsetzung des Rechtsstaates und der demokratischen Einrichtungen weiterhin vor mehreren Herausforderungen. Ausserhalb der Hauptstadt Pristina gibt es in Kosovo noch keine zuverlässige und transparente öffentliche Verwaltung. Die politischen und administrativen Instanzen sind in Pristina konzentriert und berücksichtigen nicht alle Bevölkerungsgruppen und Minderheiten, was dem gesellschaftlichen Zusammenhalt und dem friedlichen Zusammenleben abträglich ist. Deshalb wird die Einführung lokaler und regionaler Behörden sowie eine bessere Integration der Minderheiten angestrebt. Das EDA unterstützt Kosovo in diesen beiden Bereichen. Es fördert die Ausbildung lokaler Mediatorinnen und Mediatoren in Mitrovica und bietet juristischen Mitarbeitenden die Möglichkeit, ein Praktikum am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg zu absolvieren.

Die Schweiz ist ausserdem in verschiedenen Dialogen auf regionaler und nationaler Ebene aktiv, einerseits zwischen Vertreterinnen und Vertretern von Verwaltung und Parlament Kosovos und Serbiens, andererseits zwischen den wichtigsten Parteien des Landes. Damit ergänzt die Schweiz den Dialog, den die EU zwischen Belgien und Pristina führt.

Ferner unterstützt das EDA die Einrichtung einer Wahrheits- und Versöhnungskommission. Damit begleitet die Schweiz den Prozess der Vergangenheitsbewältigung im Land, der letztlich eine nationale Aussöhnung begünstigen soll.

## *Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung*

In Zusammenarbeit mit dem SECO unterstützt das EDA die Erarbeitung günstiger Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Kosovo. Die Förderung beruflicher Kompetenzen und unternehmerischen Denkens bei kosovarischen Jugendlichen geht in diese Richtung. Hier kann die Schweiz ihr Know-how in Sachen Berufsbildung, Beschäftigung und Berufsberatung einbringen. Das EDA unterstützt ausserdem Projekte zur Entwicklung des Privatsektors mit dem Ziel, attraktivere Perspektiven für die Kosovarinnen und Kosovaren zu schaffen und ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern.

Für den Zeitraum 2017–2020 hat das SECO Mittel für die Transitionszusammenarbeit in der Höhe von 21 Millionen Franken für Kosovo budgetiert.

---

<sup>3</sup> UN-Mission in Kosovo

<sup>4</sup> OSZE-Mission in Kosovo

<sup>5</sup> International Civilian Office der EU, dessen Mandat im September 2012 endete.

## Wasser, Klimawandel und Gesundheit

Das EDA investiert in Projekte zur Verbesserung des Trinkwassernetzes und in die Erneuerung der Abwasserreinigungssysteme. Darüber hinaus setzt es sich aktiv für die Sensibilisierung der Bevölkerung und der kosovarischen Behörden in Bezug auf den Umgang mit Trinkwasser und Umweltschutzmassnahmen ein. Im Bereich der öffentlichen Gesundheit wirkt das EDA auf verschiedene Ziele hin, darunter die Einführung einer obligatorischen Krankenversicherung, eine allgemeine Verbesserung der medizinischen Grundversorgung in den öffentlichen Spitälern und die Prävention nicht übertragbarer Krankheiten.

### 3.3 Finanzbeiträge der Schweiz

Zusammengefasst verteilen sich die Ausgaben für das militärische und das zivile Engagement der Schweiz wie folgt:

	Durchschnitt in Millionen/Jahr
<b>Militärisches Engagement</b> (seit 2005)	
Kosovo	38,7
Bosnien und Herzegowina	4,7
Weitere Beiträge in der Region	0,25
<b>Total militärisches Engagement</b>	<b>43,65</b>
<b>Ziviles Engagement (EDA, EJPD, SECO)</b> (seit 2011)	
Kosovo	23
Regionale Ebene (ohne Kosovo)	80
<b>Total ziviles Engagement</b>	<b>103</b>

## 4 Perspektiven

### 4.1 Westbalkan

20 Jahre nach dem Ende der Balkankonflikte hat sich die allgemeine Lage in der Region verbessert. Diese wird nicht mehr von bewaffneten Konflikten erschüttert und im Bereich der Sicherheit sind bedeutende Fortschritte zu verzeichnen. Ungeachtet dieser Stabilisierung, die zu einem grossen Teil den Anstrengungen und dem Engagement der internationalen Gemeinschaft zu verdanken ist, stellen sich weiterhin wesentliche Herausforderungen: die Vergangenheitsbewältigung, ungelöste Grenzfragen, ethnische Spannungen, die Regierungsführung, Korruption und organisierte Kriminalität.

Auf politischer Ebene erzielten Kosovo und Bosnien und Herzegowina in den letzten Jahren nur bescheidene Fortschritte. In beiden Ländern wird die Gesellschaft von politischen Eliten dominiert, die dazu neigen, den Staatsapparat zu kontrollieren und Klientelismus und Korruption zu begünstigen. Häufig instrumentalisieren diese Eliten ethnische Spaltungen zu Wahlkampfzwecken, was regelmässig für Spannungen sorgt und aufgrund der politischen Strukturen der beiden Länder zu grösseren institutionellen Blockaden führt.

In Kosovo schlossen sich die Parteien aus ehemaligen Kämpfern der Befreiungsarmee Kosovos zusammen und bildeten im September 2017 eine Regierung, obwohl sie bei den Parlamentswahlen im Juni 2017 grosse Wahlverluste erlitten hatten. Dazu waren sie auf die Hilfe

der Minderheiten – einschliesslich der serbischen – sowie auf die entscheidende Unterstützung der Partei des schweizerisch-kosovarischen Unternehmers Behgjet Pacolli angewiesen. In der Folge ist die aktuelle Regierung, hervorgegangen aus zu engen Absprachen zwischen mehreren Parteien, überbesetzt – 23 Minister/innen und 80 Vizeminister/innen – und verfügt im Parlament über eine geschwächte Mehrheit. Aufgrund der mangelnden Beschlussfähigkeit gelingt es ihr deshalb nicht, ihre Anliegen durchzusetzen. Die Opposition ihrerseits ist zersplittert und nicht in der Lage, die Regierung durch ein Misstrauensvotum zu stürzen.

In dieser Pattsituation hat sich zudem der kosovarische Präsident Hashim Thaci vor Kurzem mehrmals für einen Gebietsaustausch mit Serbien ausgesprochen, um die Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu normalisieren. Die grosse Mehrheit der politischen Parteien des Kosovos lehnt diese Option zwar bisher ab, aufgrund der wiederholten Äusserungen des kosovarischen Präsidenten, die auch der Haltung der serbischen Regierung in der Frage entsprechen, hat sie jedoch an Glaubwürdigkeit gewonnen. Die Diskussion über eine mögliche Verschiebung der Grenzen schürt in grossen Teilen der kosovarischen Bevölkerung Ängste und die erneute politische Unsicherheit lässt eine Zunahme der ethnischen Spannungen befürchten. Ein allfälliger Gebietsaustausch hätte ernsthafte Folgen für die Stabilität des Westbalkans und würde andere bestehende Grenzen infrage stellen.

Kosovo hat angekündigt, eine reguläre Armee aufstellen zu wollen. Im Oktober 2018 verabschiedete das kosovarische Parlament drei Gesetzesentwürfe, die eine Umwandlung der KSF in eine formelle Armee vorsehen. Mit diesem Vorgehen soll eine Verfassungsänderung umgangen werden, welche eine Mehrheit von zwei Dritteln der Abgeordneten, einschliesslich innerhalb der im Parlament vertretenen Minderheiten, insbesondere der serbischen, erfordern würde. Die kosovarischen Behörden beabsichtigen so, die KSF ohne Zustimmung ihrer Minderheiten zu transformieren. Die Umsetzung eines solchen Projekts könnte die Region destabilisieren. Sie hätte Auswirkungen für den Norden des Landes mit serbischer Mehrheit und für Serbien. Belgrad betrachtet die Initiative denn auch als Bedrohung für den Frieden. Die Nato ist ebenfalls zurückhaltend und hat verlauten lassen, dass sie eine Umwandlung der KSF in eine Armee über den Verfassungsweg bevorzugen würde.

Bosnien und Herzegowina kämpft ebenfalls mit politischen Schwierigkeiten auf staatlicher Ebene, zwischen Einrichtungen und zentralisierten Behörden sowie innerhalb der Einrichtungen. Diese Probleme zeigen sich in blockierten Institutionen und einer wenig konstruktiven Rhetorik, die der politischen Einheit des Landes zuwiderlaufen. Die Mängel in den Institutionen, die Meinungsverschiedenheiten zwischen der Föderation und der Republika Srpska sowie die Trägheit der Reformen sind ebenfalls bezeichnend für die aktuelle Situation. Die Massenauswanderung, vor allem bei jungen Menschen, ist eine Folge der fehlenden Perspektiven für die Bevölkerung.

Auf regionaler Ebene versuchen externe Mächte Einfluss auf den Westbalkan zu nehmen. Russland stellt sich entschieden gegen die euro-atlantische Integration der Länder der Region und versucht seine «Soft Power» zugunsten eines slawisch-orthodoxen Einflussbereichs an der Südflanke Europas auszubauen. Die arabischen Länder investieren finanziell stark in Kosovo und in Bosnien und Herzegowina, um die Region insbesondere in religiöser Hinsicht zu beeinflussen. Auch die Türkei versucht ihren Einfluss auf die Region zu vergrössern, besonders in den muslimischen Regionen des ehemaligen Osmanischen Reichs. Neben der verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Streitkräfte richtet Ankara seinen Fokus auch auf das Bildungssystem.

Unter diesen Umständen steigt das Interesse der westeuropäischen Staaten am Westbalkan. Eine weitere Verringerung der Kontingente für die KFOR oder die EUFOR ALTHEA scheinen für die Nato und die EU kein Thema mehr zu sein. Auf politischer und wirtschaftlicher Ebene bemüht sich die EU trotz interner Spannungen darum, für die Länder des Westbalkans eine glaubwürdige Beitrittsperspektive aufrechtzuerhalten. Dies setzt aber einen echten Wandel ihrer Transitionsprozesse voraus, insbesondere in Bezug auf die Regierungsführung und die Rechtsstaatlichkeit.

Die Frage, ob zivile Spezialistinnen und Spezialisten die Arbeit der militärischen Fachkräfte vor Ort besser oder effizienter erbringen könnten, stellt sich somit nicht. Hingegen kann man sich fragen, ob die aktuellen Leistungen der internationalen zivilen und militärischen Akteure angepasst werden müssten.

Nach Einschätzung der Nato wird die Präsenz der KFOR angesichts der Sicherheitslage und der Aussichten Kosovos noch einige Jahre unabdingbar sein. Auch die EU sieht keinen triftigen Grund, die militärischen Leistungen in Kosovo oder in Bosnien und Herzegowina durch zivile zu ersetzen.

In der Schweiz wie auch im Ausland führen die beschränkten Fortschritte in der Region, besonders nach bald 20 Jahren militärischen Engagements in Kosovo, zu einer gewissen Ernüchterung in politischen Kreisen und die Frage nach den Resultaten dieser jahrelangen Investitionen kommt auf. Das militärische Engagement ist regelmässig Gegenstand parlamentarischer Debatten und erhält dadurch mehr politische Aufmerksamkeit; die Bereiche, in denen nur geringe Fortschritte erzielt wurden, betreffen indessen nicht direkt die militärische Dimension. Vor diesem Hintergrund taucht regelmässig die Idee bzw. die Absicht auf, die zivile Friedensförderung auszubauen. In diesem Kontext entstand auch die Debatte um Kriterien, anhand derer sich bestimmen lässt, wann ein Rückzug angesagt ist.

#### **4.2 Kriterien für die Beendigung eines militärischen Einsatzes**

Der militärische Einsatz in Kosovo steht unter der Leitung der Nato. Seit Beginn des Einsatzes hat die Nato den Bestand der KFOR den sicherheitspolitischen Entwicklungen im Bereich der Mission entsprechend angepasst und von 50 000 Armeeeingehörigern auf heute 4500 verkleinert. Für die Nato müssen sich weitere Anpassungs- oder Reduktionsschritte aus der Sicherheitslage vor Ort ergeben.

Bis vor zwei Jahren waren in Erwartung positiver Veränderungen in Kosovo weitere Verringerungen geplant gewesen. Angesichts der aktuellen Situation vor Ort verzichtet die Nato jedoch momentan auf zusätzliche Reduktionen. Einige Staaten (z. B. das Vereinigte Königreich), die sich aufgrund vielversprechender politischer Fortschritte zurückgezogen hatten, sind nach den neusten Entwicklungen im Westbalkan in die KFOR zurückgekehrt, andere (z. B. Österreich) beabsichtigen gar, ihr Kontingent wieder aufzustocken.

Es gibt keine eindeutigen Kriterien, die erfüllt sein müssen, um einen Rückzugsbeschluss zu fällen. Dies hat mehrere Gründe: Erstens ist der Entscheid, den Umfang oder die Aufgaben einer Mission wie jener der KFOR zu verändern oder diese gar zu beenden, mit Werturteilen verbunden. Ein solcher Entscheid ist das Ergebnis von politischen Einschätzungen und Absprachen zwischen verschiedenen Ländern, die alle ihre Beurteilungen, Sichtweisen und nationalen Interessen durchzusetzen versuchen. Unter diesen Umständen wollen die Staaten ihre Entscheide in der Regel nicht von einem Kriterienkatalog abhängig machen, der ihren Handlungsspielraum und damit ihre Entscheidungsbefugnis einschränkt. Zweitens hängt der Entscheid zur Anpassung oder Beendigung einer Mission vielmehr von den damit angestrebten Wirkungen ab als von der Bilanz der Mission.

Anstelle von Kriterien, die die Festlegung eines Umsetzungsmassstabs voraussetzen würden, sollten vielmehr Erwägungen angestellt werden, anhand derer ein Engagement allenfalls angepasst oder beendet werden kann.

*Erwägung 1:* Auswirkungen auf die Sicherheitslage im unmittelbaren Umfeld des Einsatzgebiets der Mission, auch auf die Fähigkeit der lokalen Polizei und der Mission EULEX, ihre Aufgaben weiterhin auszuführen. Signal, das an die lokalen politischen Parteien und gesellschaftliche Gruppierungen ausgesendet wird.

*Erwägung 2:* Auswirkungen auf die Nachbarländer, die in offenen Grenzkonflikten mit Kosovo stehen oder wie Albanien eine Aufhebung der Grenzen vorschlagen.

- Erwägung 3:* Signal, das in Bezug auf die eigene Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit ausgesendet wird. Die Beendigung einer Operation deutet in der Regel darauf hin, dass frühere Sicherheitsprobleme nun gelöst sind und die internationale militärische Präsenz nicht mehr notwendig ist. Ist die politische Lage nicht nachhaltig stabilisiert und bestehen weiterhin grundlegende sicherheitspolitische Probleme, wird ein Rückzug als Zeichen verstanden, dass die betreffende internationale Organisation bereit ist, ihren Einfluss abzugeben, auf die Gefahr hin, anderen Akteuren das Feld zu überlassen.
- Erwägung 4:* Auswirkungen auf aussereuropäische Akteure wie Russland und die Türkei, die einen Einfluss auf die politische Lage im Land haben.
- Erwägung 5:* Durchhaltefähigkeit bei einer Verlängerung des Einsatzes. Die Mandate können nur weitergeführt werden, wenn die Mitgliedstaaten fähig und gewillt sind, ihr Engagement fortzusetzen und die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen aufzubringen.

Diese Erwägungen bilden den Ausgangspunkt für die regelmässige Beurteilung, ob die internationale militärische Präsenz weitergeführt werden soll und falls ja in welcher Form und mit welchen Aufgaben. Im Falle der KFOR liegt diese Einschätzung in erster Linie in der Verantwortung der Nato.

Somit muss sich die Schweiz wie auch jeder andere truppenstellende Staat die Frage stellen, welche Folgen eine Beendigung der Beteiligung für eine laufende Operation hätte. Dabei sind auch die Konsequenzen eines solchen Entscheids, der als Zeichen der Entsolidarisierung gesehen werden könnte, für andere Dossiers der Schweiz mit ihren Partnerstaaten zu berücksichtigen.

Die Antworten auf die beschriebenen Erwägungen, die stets mit einem gewissen Mass an Unsicherheit verbunden sind, stützen sich grundsätzlich auf Evaluationen diplomatischer und nachrichtendienstlicher Aspekte. Politische Entscheide folgen nicht zwingend bestimmten Kriterien. Meist werden sie unter Berücksichtigung eines Kontextes und der Wirkung, welche die politischen Entscheidungsträger erzielen wollen, gefällt.

#### **4.3 Zukunft der Swisscoy**

Im November 2016 entschied der Bundesrat, den Einsatz der Swisscoy bis Ende 2020 zu verlängern. Die Bundesversammlung stimmte diesem Entscheid zu und erteilte dem Bundesrat zugleich die Kompetenz, diesen Einsatz jederzeit früher zu beenden.

Gemäss ihrem aktuellen Mandat hat die Schweiz somit die Möglichkeit, ihre Beteiligung an den Missionen zur militärischen Friedensförderung in den Westbalkanländern jederzeit zu reduzieren oder gar einzustellen. Ebenso kann sie den Umfang ihres militärischen Engagements anpassen, um ihr Engagement im zivilen Bereich zu erhöhen. Die Schweiz hat jedoch nicht die Kompetenz, über die Weiterführung des militärischen Engagements der internationalen Gemeinschaft in der Region zu entscheiden. Was Kosovo anbelangt, wird dieses Engagement von der Nato im Auftrag der UNO geleitet.

Die Nato wird in naher Zukunft mit der KFOR weiterhin in Kosovo stationiert bleiben, da der Westbalkan insgesamt für einen vollständigen Rückzug noch nicht stabil genug scheint. Ein Abzug des schweizerischen Kontingents wird nichts an der Position der Nato ändern. Die KFOR wird so lange vor Ort bleiben, wie es die Nato und die Länder, die Truppen beisteuern, zur Sicherheit des Kosovos für notwendig halten. Die Auffassung, wonach die langsamen Fortschritte in der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und staatlichen Entwicklung einer als überflüssig und kontraproduktiv erachteten internationalen Militärpräsenz zuzuschreiben sind, verdeckt die Tatsache, dass eine stabile Sicherheitslage nicht alleine mit einem friedensfördernden Einsatz ohne Militärpräsenz erreicht werden kann.

Die Präsenz der Nato ist auch eine Botschaft an Russland und die Türkei, dass sich Westeuropa weiterhin um die Region bemüht. Die Rückkehr Grossbritanniens in die KFOR, die Bestrebungen Österreichs um eine Beteiligung an der Entwicklung und der Ausbildung der bosnischen Armee und die Absicht der EU, den Umfang ihrer Mission EUFOR ALTHEA zu vergrössern, widerspiegeln dieses neuerliche sicherheitspolitische Interesse am Westbalkan.

Zu beachten ist auch, dass die Beiträge der Schweiz (z. B. Helikopter oder Sensoren für die Informations- und Nachrichtenbeschaffung) von wesentlicher Bedeutung sind. Mehrere westliche Staaten haben der Schweiz bereits signalisiert, dass es schwierig wäre, diese Mittel zu ersetzen, da ihre eigenen derzeit in anderen Missionen im Einsatz sind. So wurden beispielsweise die Ressourcen, die Deutschland aus Kosovo abgezogen hat, in Mali eingesetzt.

Aussen- und sicherheitspolitisch hätte ein Abzug der Swisscoy bedeutende Auswirkungen für die Schweiz.

Die Stabilität in den Westbalkanländern, insbesondere in Kosovo und in Bosnien und Herzegowina, ist für die Schweiz von unmittelbarem Interesse. Erfahrungsgemäss wirkt sich die Lage in der Region auf die Migration in der Schweiz aus; und diese Lage ist nach wie vor unbefriedigend.

Im Übrigen würde ein Beschluss des Bundesrates, den Einsatz der Swisscoy zu beenden, bei der serbischen und der kosovarischen Regierung auf Unverständnis stossen. Ausserdem riskiert die Schweiz, das Vertrauen der Nato und ihrer Partner der KFOR in ihre Zuverlässigkeit zu schmälern. Der Abzug der Swisscoy würde sehr wahrscheinlich als Zeichen gedeutet, dass der Bundesrat der Ansicht ist, das militärische Engagement der internationalen Gemeinschaft sei nicht mehr nützlich und Kosovo in der Lage, die eigene Sicherheit künftig selbständig zu gewährleisten. Auf globaler Ebene ist davon auszugehen, dass die Partner dies als Entsolidarisierung der Schweiz mit den Bemühungen der militärischen Friedensförderung sehen würden.

2019 muss der Bundesrat über die Zukunft des militärischen Engagements in der KFOR befinden, letztlich genehmigt aber das Parlament eine allfällige Verlängerung des Einsatzes der Swisscoy über 2020 hinaus.

## **5 Umverteilung militärischer Mittel zugunsten der zivilen Friedensförderung**

Eine allfällige Verschiebung von Mitteln des VBS in die zivile Friedensförderung könnte grundsätzlich auf zwei Arten erfolgen: einerseits durch eine Kreditverschiebung vom VBS ins EDA, andererseits durch direktes Engagement des VBS in Bereichen, die das Militärgesetz in dieser Hinsicht zulässt. Beide Ansätze wurden geprüft.

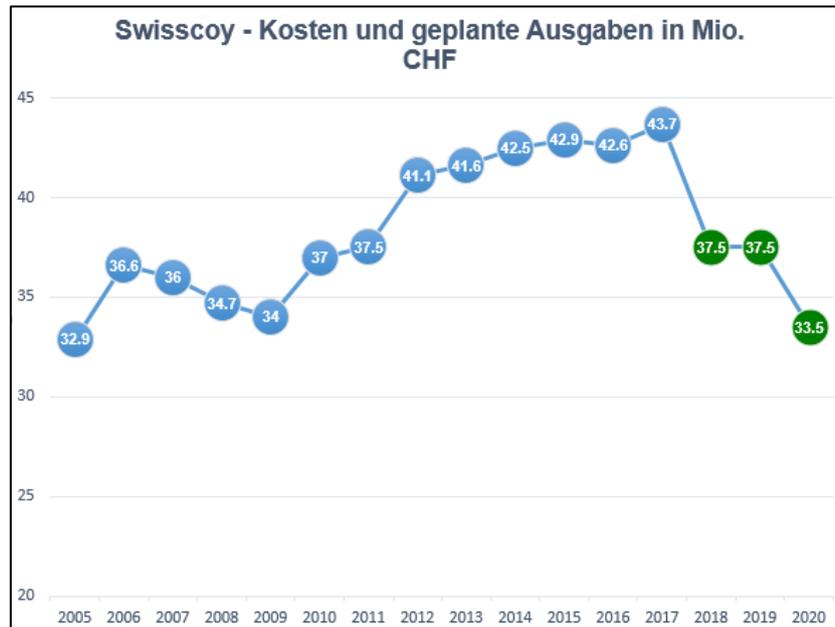
### **5.1 Umverteilung finanzieller Mittel vom VBS an das EDA**

Eine Verschiebung der Mittel der militärischen Friedensförderung zur zivilen Friedensförderung könnte über einen Finanzmitteltransfer zwischen dem VBS und dem EDA erfolgen. Dies ist möglich, weil die Schweizer Gesetzgebung klar trennt zwischen der militärischen Friedensförderung, die im MG geregelt ist, und der zivilen Friedensförderung, die im Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte geregelt ist. Mit der Übertragung finanzieller Mittel würden dem EDA zusätzliche Ressourcen für ein Engagement in Kosovo im Rahmen der zivilen Friedensförderung zur Verfügung stehen.

Dieser Ansatz stützt sich auf die Annahme, dass die bis im November 2019 geplante Verkleinerung des Kontingents der Swisscoy auf 165 Armeeangehörige zu einer Reduktion des Engagements der Schweiz zugunsten der KFOR führt. Diese Reduktion könnte nun durch eine Verstärkung der Tätigkeiten der Schweiz in der zivilen Friedensförderung kompensiert werden.

Seit 2005 betragen die jährlichen Ausgaben für die Swisscoy durchschnittlich 38,7 Millionen Franken. Der Grossteil davon entfiel auf Personalkosten und Investitionen. Der kontinuierliche Kostenanstieg zwischen 2009 und 2017 lässt sich mit mehreren Umzügen (einschliesslich der

Einrichtung neuer Infrastrukturen) und der Übernahme höher qualifizierter Posten wie der LMT, des Kommandos des Joint Regional Detachment North (JRD-N) und Funktionen im Hauptquartier der KFOR erklären.



Mit dem aktuellen Kontingent von höchstens 190 Armeeangehörigen belaufen sich die jährlichen Ausgaben auf 37,5 Millionen Franken. Dieser Betrag liegt rund eine Million unter dem Durchschnitt für die Periode 2005–2017. Mit dem nächsten vom Parlament beschlossenen Reduktionsschritt auf 165 Armeeangehörige im November 2019 dürften sich die Ausgaben um rund 4 Millionen Franken verringern.

Der lineare Kostenanstieg seit 2012 ist nicht einzig auf die Vergrößerung des Bestands zurückzuführen. Er ergab sich hauptsächlich aus den verschiedenen Investitionen in die oben erwähnten Infrastrukturen. Diese Infrastrukturarbeiten waren punktueller Art und nach deren Abschluss gingen die Kosten in zwei Bereichen zurück. Zum einen sind die Investitionen nun abgeschlossen. Zum andern kann das Personal der Genie- und Transportelemente, das von der KFOR nicht mehr benötigt wird, abgezogen werden. Die laufende Verkleinerung des Personals der Swisscoy kommt folglich nicht einem Abbau der Leistungen der Schweiz für die KFOR gleich. Vielmehr geht es um eine Anpassung des Dispositivs der Swisscoy an die Bedürfnisse der KFOR, insbesondere im Bereich der Überwachung der Lage (LMT), der Stäbe (JRD-N) und des Lufttransports.

Wie weiter vorne beschrieben engagiert sich die Schweiz in Kosovo auch in der zivilen Friedensförderung. 2017 führte das EDA Projekte und Programme im Bereich der menschlichen Sicherheit für rund 1,2 Millionen Franken durch. Hinzu kommen rund 14,9 Millionen Franken, die von der DEZA gewährt werden, 4,7 Millionen Franken vom SECO und 625 000 Franken vom SEM.

In seinem Armeebericht 2010 hielt der Bundesrat seine Absicht fest, den Einsatz der Armee zugunsten der militärischen Friedensförderung zu erhöhen. Die Armee muss deshalb über mehr Kapazitäten verfügen, um militärische Kontingente und Kleindetachemente sowie unbewaffnete Einzelpersonen in Missionen über längere Zeit zu entsenden. Für diese Aufgabe sollte die Armee gemäss Bundesrat jährlich bis zu 100 Millionen Franken ihres ordentlichen

Budgets einsetzen<sup>6</sup>. Im Gegensatz zum EDA verfügt das VBS über keinen Rahmenkredit für die Friedensförderung.

Vor diesem Hintergrund erachtet das VBS eine Umverteilung von finanziellen Mitteln als ungeeignet, einerseits weil sie nicht mit der vom Bundesrat im Armeebereich 2010 vertretenen Absicht in Einklang stünde, andererseits weil die Swisscoy keine Leistungen abbaut, sondern sie den Bedürfnissen der KFOR anpasst.

## **5.2 Stärkung der zivilen Friedensförderung im Rahmen des Militärgesetzes**

Die Schweiz hat auch die Möglichkeit, zusätzliche militärische Mittel einzusetzen, um die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft zugunsten der zivilen Friedensförderung in der Region zu unterstützen. Dazu kann der Bundesrat beschliessen, finanzielle Mittel des Gesamtbudgets der Armee für bestimmte im Militärgesetz beschriebene Aufgaben zu sprechen. Er kann also Finanzmittel gewähren, wenn sie für vom Gesetz abgedeckte Tätigkeiten der Friedensförderung eingesetzt werden. Die Armee könnte somit auf mehrere Arten einen Beitrag an Einsätze oder Projekte der zivilen Friedensförderung leisten, namentlich mit:

- der Bereitstellung militärischer Expertise für zivile Missionen gestützt auf Artikel 66 ff MG und Artikel 4b der Verordnung über das Personal für die Friedensförderung, die Stärkung der Menschenrechte und die humanitäre Hilfe (PVFMH)<sup>7</sup>;
- der Bereitstellung von Einrichtungen oder Material der Armee für Massnahmen der Friedensförderung gemäss Artikel 149a MG;
- der Gründung, Unterstützung von oder Beteiligung an juristischen Personen, die der Friedensförderung dienen, gemäss Artikel 149a MG;
- Ausbildungstätigkeiten gestützt auf ein internationales Kooperationsabkommen gemäss Artikel 48a MG.

Nach einer Analyse vor Ort könnte ein zusätzliches Engagement für die zivile Friedensförderung theoretisch in einer der beiden nachfolgend beschriebenen Formen erfolgen.

### **5.2.1 Militärische Expertise zugunsten ziviler Missionen**

Die Schweizer Armee könnte ihren durch die Swisscoy vor Ort erbrachten Einsatz weiterführen und zusätzlich einen Beitrag in Form von militärischer Expertise für zivile Friedensförderungsmissionen leisten. Ein Einsatz militärischer Expertinnen und Experten zugunsten der zivilen Friedensförderung würde ausserhalb des aktuellen Rahmens erfolgen, da die KFOR ihre zivilen Unterstützungsprojekte vor einigen Jahren eingestellt hat und derzeit nicht beabsichtigt, wieder solche Tätigkeiten aufzunehmen.

Möchte die Schweiz ihr Engagement in Kosovo mit militärischer Expertise zugunsten der zivilen Friedensförderung verstärken, ist dies entweder in einer zivilen Mission möglich oder in Form einer direkten Unterstützung der kosovarischen Behörden über den Abschluss eines Kooperationsabkommens mit Kosovo.

Gemäss Artikel 66 MG kann der Bundesrat entscheiden, sich mit militärischem Personal an einer multilateralen Mission zur Friedensförderung auf der Grundlage eines UNO- oder OSZE-Mandats zu beteiligen. Folglich könnte die Schweiz zu den zivilen Missionen in Kosovo

---

<sup>6</sup> Armeebereich 2010, S. 8936, BBI 2010 8871

<sup>7</sup> SR 172.220.111.9, Artikel 4: «Die folgenden Departemente bezeichnen die zuständigen Stellen für die Arbeitgeberentscheide sowie für die Betreuung:

- a. das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) für zivile Einsätze, einschliesslich Einsätze von Polizeipersonal, und für den zivilen Teil bei zivil-militärischen Einsätzen;
- b. das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) für militärische Einsätze und den militärischen Teil bei zivil-militärischen Einsätzen (...). »

(Rechtsstaatlichkeitsmission der EU, EULEX sowie der OSZE, OMIK) mit der Entsendung ziviler Experten beitragen. Eine direkte Unterstützung der kosovarischen Behörden wäre in einem bilateralen Rahmen auf der Grundlage eines Kooperationsabkommens zu Ausbildungszwecken denkbar. Gemäss Artikel 48a MG kann der Bundesrat ein Kooperationsabkommen abschliessen, um ausländische Truppen im Ausland auszubilden. Der Kosovo versucht jedoch seit einiger Zeit, eine eigene Armee aufzubauen. Die kosovarischen Behörden haben sich mehrmals an die Schweiz gewendet, um eine solche Unterstützung zu erhalten. Bisher ist die Schweiz auf dieses Anliegen nicht eingetreten. Nach einer Evaluation gelangt das VBS zur Einschätzung, dass die Schaffung einer kosovarischen Armee zum jetzigen Zeitpunkt weder für die Sicherheit in Kosovo noch für die Stabilität in der Region förderlich wäre.

### **5.2.2 Einsatz finanzieller Mittel**

Möglich ist auch ein Einsatz finanzieller Ressourcen für Tätigkeiten und Projekte der zivilen Friedensförderung. Nach Artikel 149a MG kann der Bundesrat beschliessen, zum Zweck der internationalen Friedensförderung juristische Personen zu gründen, zu unterstützen oder sich an solchen zu beteiligen. Auf dieser Basis können vor Ort durchgeführte Projekte von Organisationen wie den drei Genfer Zentren (GCSP, GICHD, DCAF) oder auf die humanitäre Minenräumung spezialisierten nichtstaatlichen Organisationen (NGO) von der Schweiz eine finanzielle Unterstützung erhalten.

### **5.3 Einschätzung**

Das VBS ist der Ansicht, dass eine Zunahme des zivilen Engagements in Kosovo nicht allein wegen einer Verringerung der Truppenbestände im militärischen Bereich gerechtfertigt werden kann, da es sich um zwei Arten von Einsätzen handelt, die auf zwei verschiedene Probleme reagieren. Wie in Kapitel 2 erwähnt, decken sich zwar die zivile und die militärische Förderung des Friedens ab, doch sie decken unterschiedliche Bedürfnisse vor Ort ab. Friedenstruppen gewährleisten ein Sicherheitsniveau, das den Wiederaufbau der Gesellschaft und des Staates fördert, während die zivile Komponente der Friedenskonsolidierung die Schaffung von Rechtsstaatlichkeit und demokratischen Institutionen unterstützt. Wegen der Komplementarität dieser beiden Bereiche kann ein Herunterfahren eines dieser Bereiche nicht einfach durch einen Anstieg der Personalkosten und den Einsatz im anderen Bereich ausgeglichen werden.

Übrigens wird bereits in Kapitel 3.2 gezeigt, dass der Bund mit einem durchschnittlichen jährlichen Aufwand von über 100 Millionen Franken für den Balkan, davon 23 Millionen in Kosovo, bereits einen erheblichen Beitrag an den zivilen Sektor leistet. Konkretisiert wird das zivile Engagement der Schweiz mit den Massnahmen des EDA, des WBF (SECO) und des EJPD. Das VBS ist der Ansicht, dass das Engagement der Schweiz in der zivilen und militärischen Friedensförderung ein wichtiges Instrument ihrer Sicherheitspolitik ist. In diesem speziellen Fall und angesichts der aktuellen Probleme in Kosovo, die vorwiegend innenpolitischer Natur und von Streitigkeiten zwischen Pristina und Belgrad geprägt sind, dürfte eine zusätzliche finanzielle Unterstützung der zivilen Friedensförderung durch das VBS oder die Entsendung einer begrenzten Anzahl von Militärexperten in die zivilen Missionen in Kosovo kaum oder nur geringfügig und unzureichend zur Linderung der Probleme beitragen, mit denen sich die internationale Gemeinschaft abmüht.

In dieser Hinsicht sollte eine mögliche Erhöhung des zivilen Engagements, sei es durch finanzielle Unterstützung oder durch die Entsendung von Experten aus der Armee, auf einer umfassenden Politik der Eidgenossenschaft beruhen, die das Engagement der Schweiz im Bereich der zivilen Friedensförderung auf dem Balkan stärken soll. Ein solcher Bedarf ist bisher nicht erkannt worden. Im vorliegenden Fall wurden die Optionen für den Einsatz militärischer Mittel im zivilen Sektor einzig mit dem Ziel ermittelt, den Abbau der Swisscoy zu kompensieren.

Kapitel 5.1 zeigt zudem, dass der derzeitige Abbau der Swisscoy wegen den sich ändernden Anforderungen der KFOR erfolgt, insbesondere in den Bereichen Lageverfolgung, Stabsarbeit und Lufttransporte. Dabei handelt es sich um keinen tatsächlichen Abbau der Leistungen der Schweiz an diese Mission, sondern um einen an die Bedürfnisse der KFOR angepassten Abbau. Es ist daher unerheblich, dass die laufende Reorganisation der Swisscoy automatisch durch einen Anstieg der Leistungen im zivilen Sektor ausgeglichen werden muss, an dem sich die Schweiz bereits stark beteiligt.

In jedem Fall wird die von der NATO geführte KFOR in Kosovo bleiben, da der gesamte westliche Balkan nicht stabil genug erscheint, um sich von dieser Mission zu verabschieden. Derzeit sind die NATO und die truppenstellenden Staaten überzeugt, dass die KFOR für die Sicherheit Kosovos notwendig ist. Diese Einschätzung beruht auf der Tatsache, dass eine stabile Sicherheitslage, die für die zivile Friedensförderung unverzichtbar ist, nur mit der militärischen Präsenz der KFOR erreicht werden kann. Da die Schweiz nach wie vor ein besonderes Interesse an der Förderung und Unterstützung von Stabilität und Wohlstand in Südosteuropa hat, ist das VBS der Ansicht, dass die Überlegungen zur Zukunft des militärischen Engagements der Schweiz in Kosovo erfolgen sollten und nicht nur zur Frage, ob eine Übertragung von Ressourcen in den zivilen Bereich wünschenswert ist. Da das derzeitige Mandat der Swisscoy im Jahr 2020 enden wird, muss sich der Bundesrat zu dieser Frage im Jahr 2019 äussern.

Es konnte daher nicht abschliessend festgestellt werden, dass das langfristige zivile Engagement in Kosovo verstärkt werden muss. Eine Übertragung von militärischen Mitteln in die zivile Friedensförderung würde einzig dazu führen, Bereiche zu ermitteln, in denen finanzielle Ressourcen und Personal der Armee eingesetzt werden könnten. Obwohl Optionen ermittelt wurden, fehlt dennoch eine anerkannte und konkret zum Ausdruck gebrachte Notwendigkeit, das zivile Engagement der Schweiz auf dem Balkan zu verstärken. Auf der anderen Seite wird die Notwendigkeit eines militärischen Engagements von der NATO und den truppenstellenden Staaten in der KFOR nicht in Frage gestellt. Das VBS ist daher der Auffassung, dass der Mitteltransfer von der militärischen zur zivilen Friedensförderung aufzugeben ist und es darum geht, über die Zukunft des militärischen Engagements in Kosovo nachzudenken.

## **6 Empfehlung an den Bundesrat**

Das VBS ersucht den Bundesrat, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen, der dem Bundesrat empfiehlt, auf eine Mittelübertragung des VBS in die zivile Friedensförderung zu verzichten.