

Zehnte Sitzung – Dixième séance

Mittwoch, 11. Juni 2008

Mercredi, 11 juin 2008

08.15 h

07.100

Schweizer Beteiligung an der KFOR. Verlängerung des Swisscoy-Einsatzes

Participation de la Suisse à la KFOR. Prolongation de l'engagement de la Swisscoy

Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 21.12.07 (BBl 2008 517)
Message du Conseil fédéral 21.12.07 (FF 2008 431)

Nationalrat/Conseil national 05.03.08 (Erstrat – Premier Conseil)
Ständerat/Conseil des Etats 11.06.08 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Altherr Hans (RL, AR), für die Kommission: Bei diesem Geschäft geht es um die Verlängerung der Schweizer Beteiligung an der multinationalen Kosovo-Force, der sogenannten KFOR. Der Bundesrat stellt dazu in seiner Botschaft vom 21. Dezember 2007 zu Recht fest, dass ein gewaltfreies, sicheres Kosovo mit Zukunftsperspektiven von hohem nationalem Interesse für die Schweiz ist. In Ihrer Sicherheitspolitischen Kommission war dies unbestritten. Die Stabilität auf dem Balkan und namentlich in Kosovo ist für uns von eminenter Bedeutung. Rund 10 Prozent der kosovarischen Albaner wohnen in der Schweiz. Jede Verschlechterung der Sicherheitslage wirkt sich damit direkt auf die Schweiz aus. Das war schon 2005 so, als die Bundesversammlung den ursprünglichen Bundesbeschluss bis zum 31. Dezember dieses Jahres verlängerte, und das ist auch heute noch so. Der Bundesrat beantragt deshalb eine weitere Verlängerung, dieses Mal bis zum 31. Dezember 2011, und zwar eine leicht modifizierte Verlängerung. Worin besteht nun diese Modifikation? Sie finden sie in Artikel 2 des einfachen Bundesbeschlusses. Der Bundesrat beantragt, es sei ihm die Kompetenz zu erteilen, bei erhöhter Bedrohung das schweizerische Kontingent kurzfristig um maximal 50 Personen aufzustocken, und zwar für höchstens zwei Monate und beschränkt auf Einsätze zur Instandhaltung und zur Sicherung. Ihre Kommission hat zugleich zur Kenntnis genommen, dass der Nationalrat die Vorlage nach einer ausgiebigen und kontroversen Debatte in der Gesamtabstimmung mit 95 zu 78 Stimmen unverändert angenommen hat. Alsdann hat er sich von Nationalrat Buehler über einen Besuch informieren lassen, den eine Delegation der SiK des Nationalrates Anfang Mai diesen Jahres in Kosovo durchgeführt hat. Sodann haben wir den Bericht «Optima» zur Kenntnis genommen. In diesem Bericht untersuchte die ETH Zürich die Motivation in der Armee für Friedensförderungseinsätze im Ausland: 60 Prozent der dienstpflichtigen Milizangehörigen und zwei Drittel der Berufsmilitärs sind grundsätzlich zu derartigen Einsätzen bereit. Der Bericht hat verschiedene Massnahmen aufgezeigt, mit denen die Akzeptanz noch verbessert werden kann. Diese Massnahmen werden derzeit geprüft und umgesetzt. In der anschliessenden Eintretensdebatte wurden wir durch einen Vertreter der APK im Sinne eines mündlich erstatteten Mitberichtes dahingehend orientiert, dass die APK der Verlängerung des Einsatzes grossmehrfach zustimme.

Weiter haben wir die Frage geklärt, ob nach der Unabhängigkeitserklärung Kosovos die rechtlichen Voraussetzungen von Artikel 66b des Militärgesetzes noch gegeben sind. Das ist dann der Fall, wenn die Uno-Resolution 1244 auch nach dieser Unabhängigkeitserklärung noch gilt und damit die Grundlage für den Einsatz bilden kann. Nach der klaren Auffassung eines Experten aus dem EDA, den wir dazu angehört haben, gilt die Resolution bis zum Widerruf durch die Uno. Sie gilt also weiterhin, und damit sind die rechtlichen Voraussetzungen für eine Verlängerung erfüllt. Dass die tatsächliche Notwendigkeit einer Verlängerung des Einsatzes gegeben ist, war in der Kommission unbestritten. Wir sind in der Folge ohne Gegenantrag auf die Vorlage eingetreten. In der Detailberatung haben wir einen einzigen Punkt diskutiert, weshalb ich ihn bereits jetzt, beim Eintreten, erwähne. Es war ein Antrag auf Streichung von Artikel 2, also Streichung der Möglichkeit zur kurzfristigen und kurzzeitigen Aufstockung um diese 50 Personen. Begründet wurde der Antrag damit, dass wir versuchen sollten, die Einsatztruppen in Kosovo abzubauen und sie nicht aufzustocken. Der Antrag wurde in der Folge mit 12 zu 1 Stimmen abgelehnt. In der Gesamtabstimmung passierte die Vorlage mit 12 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung. Namens der Kommission ersuche ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und ihr integral zuzustimmen. In der Detailberatung werde ich mich nur äussern, wenn es zu einzelnen Artikeln Fragen oder eine Diskussion gibt.

Kuprecht Alex (V, SZ): Die Ausgangslage für die Verlängerung des Einsatzes unserer Swisscoy-Truppe scheint klar zu sein. Die völkerrechtliche Grundlage für die Entsendung einer schweizerischen Armee-Einheit bildet entweder ein Mandat der Uno, was mit der Resolution 1244 des Uno-Sicherheitsrates gegeben ist, oder ein Mandat der OSZE. Gemäss den Juristen des EDA besitzt die erwähnte Resolution auch nach der Unabhängigkeitserklärung Kosovos nach wie vor ihre Gültigkeit, was schlussendlich den Einsatz des heutigen wie auch der künftigen Kontingente legitimiert. Die gemäss Militärgesetz notwendige und geforderte Grundlage für unser Engagement ist somit gegeben.

Die Schweiz hat – wenn auch, für mich persönlich, etwas voreilig und zu früh – die Unabhängigkeit des neuen und noch wenig lebensfähigen Staates Kosovo anerkannt und mit vorauseilender Aktivität bereits auch eine eigene Botschaft eröffnet. Den Willen, diesem neuen Land beim Aufbau von lebensfähigen zivilen Strukturen zu helfen, möchte ich dem Bundesrat nicht absprechen. Politisch sind diese Bemühungen auch für unser Land von einer gewissen Bedeutung: Immerhin leben rund 200 000 Kosovaren in der Schweiz, wobei absehbar ist, dass instabile Verhältnisse auch für unser Land Folgen haben. Auch bezüglich eines wirtschaftlichen Aufbaus, der für die Überlebenschance von Kosovo von zentraler Bedeutung sein wird, ist die politische Stabilität der Gradmesser für künftige Investitionen ausländischer Unternehmen. Stabilität und wirtschaftlicher Aufschwung können jedoch nur dann erreicht werden, wenn sowohl Kosovaren wie auch Serben lernen, gemeinsam und in friedlichem Zusammenleben ihre eigene Zukunft in die Hände zu nehmen und die Minderheiten in ihren Ländern gegenseitig zu respektieren.

Bis diese beidseitige Erkenntnis gewachsen ist und die notwendigen Strukturen eines Staates aufgebaut sind, wird wohl oder übel die Hilfeleistung sowohl durch die Unmik hinsichtlich funktionierender Verwaltungen, rechtsstaatlicher Sicherheit im Polizeiwesen und judikativer Ordnung als auch durch die multinationalen Truppen zu gewährleisten sein.

Es ist mir bewusst, dass die Schweiz in dieser Region ein direktes Interesse an Stabilität und an der Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen hat. Ich bin deshalb auch bereit, der Verlängerung unter Beachtung der militärgesetzlichen Grundlagen und der Höhe der bisherigen personellen Personenstärke von rund 220 Männern und Frauen für die Dauer der nächsten drei Jahre zuzustimmen. Die Soldatinnen und Soldaten der Schweiz leisten in dieser Region einen wichtigen Beitrag zur notwendigen Stabilisation. Sie sind von der

Bevölkerung in hohem Grad akzeptiert und von ihren Kolleginnen und Kollegen anderer Einsatznationen wegen ihrer beruflichen und militärischen Qualifikationen sehr geschätzt. Die personelle Äquivalenz geht durch den Einsatz von Helikoptern schon heute weit über 220 Angehörige der Armee hinaus.

Die effektive personelle Erhöhung auf Brigadenstärke lehne ich jedoch genauso ab wie den unfreiwilligen Einsatz von Angehörigen der Armee und zivilem Personal. Dabei weise ich darauf hin, dass bei der Abstimmung über die Partnerschaft für den Frieden stets die Freiwilligkeit in den Vordergrund gestellt wurde. Das zwangsmässige Delegieren von Berufspersonal betrachte ich als von der ursprünglichen Botschaft zur Abstimmung abweichende Massnahme und als eine nicht wünschbare Belastung der Familienverhältnisse zuhause. Zudem würde ich es sehr begrüessen, wenn bei der Anwendung von Artikel 2, in dem es um das Entsenden von zusätzlichen maximal 50 Personen zur Verstärkung unserer Angehörigen der Armee während höchstens zwei Monaten für die Instandhaltung respektive die Sicherung bei erhöhter Bedrohung geht, sowohl die APK als auch die SiK zuvor angehört würden.

Die in Kosovo anwesenden und hilfeleistenden Nationen müssen aber auch bereit sein, die Verantwortung zum Handeln der einheimischen Bevölkerung zu übergeben. Wem ständig und zeitlich unabsehbar unter die Arme gegriffen wird, wird kaum je die Kraft erhalten, sich selbstständig und absehbar ohne Hilfe von Dritten behaupten zu können. In diesem Sinne bin ich der Auffassung, dass auch für die Schweiz der Rückzug unserer Armee absehbar sein muss. Ziviles Personal – sei dies für den Aufbau von Verwaltungsstrukturen oder seien dies Spezialisten im Bereich der Rechtsetzung – wird wichtiger sein als Soldaten oder militärisches Material.

Ich wünsche mir deshalb vom Bundesrat in diesem Sinne ein wirkungsvolles Engagement in dieser Region, im Rahmen der Mitgliedschaft bei der OSZE, und eine Strategie für einen geordneten Rückzug nach getaner Arbeit.

In diesem Sinne bin ich für Eintreten auf die Vorlage, und ich werde ihr auch zustimmen.

Marty Dick (RL, TI): Je ne suis pas du tout opposé à la prolongation de la participation suisse à la KFOR, mais j'aimerais quand même relever – et mon préopinant y a fait allusion – une certaine attitude contradictoire du Conseil fédéral. On évoque, comme base juridique internationale de l'intervention de la Suisse, la fameuse résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Cette résolution, à trois endroits, parle de l'intégrité du territoire de la Serbie. Et si on a suivi les travaux d'élaboration de cette résolution, on sait très bien que cela signifie expressément que le Kosovo est une province de la Serbie. Or la Suisse, malgré cette résolution que le Conseil fédéral rappelle à bon escient dans son message, a reconnu l'indépendance du Kosovo. Je trouve que c'est une attitude qui manque de cohérence et d'une certaine rigueur juridique.

De plus, la situation au Kosovo après dix ans de présence internationale est catastrophique. Il y a quelques mois, un rapport international indiquait que cette région est devenue un centre de la criminalité internationale – trafic d'êtres humains et de drogue, notamment. Dans l'édition d'hier d'un journal zurichoïse – ce n'est pas la «Neue Zürcher Zeitung», il y d'autres excellents journaux à Zurich –, il est question de «Schmuggelparadies im Norden Kosovos». On y lit aussi: «Europas jüngster Staat wird zu einer rechtsfreien Zone. Kaum jemand zahlt Steuern, und die Behörden schauen ihrer Entmachtung ratlos zu.»

Je crois qu'il est bon de se rappeler qu'on a reconnu le Kosovo, et je persiste à ne pas comprendre pour quelle raison on s'est précipité à reconnaître un Etat qui n'est même pas reconnu par tous les Etats de l'Union européenne, qui n'est pas membre de l'ONU, qui n'est pas près de devenir membre du Conseil de l'Europe.

Je dis donc oui à la proposition de la commission, mais je me suis quand même permis de mettre en exergue les contradictions du Conseil fédéral.

Reimann Maximilian (V, AG): Sie haben gehört, auch die Aussenpolitische Kommission hat sich in einem Mitbericht mit diesem Thema befasst. Ich habe in der Kommission – und möchte es jetzt auch noch einmal tun – einen gewissen Unwillen über die aktuelle Situation zum Ausdruck gebracht. Es ist auch für mich ein Widerspruch, dass man ein Land diplomatisch anerkennt – und wir sind erst noch ein neutraler Staat, der das tut – und gleichzeitig Kampftruppen in diesem Land belässt; Kampftruppen, um sich mindestens selbst zu verteidigen. Und jetzt verlängern wir diesen Auftrag noch bis Ende 2011. Das ist für mich ein Widerspruch. Entweder haben wir dieses Land zu früh anerkannt, dann könnte man Verständnis für die Belassung der Truppe im Kosovo aufbringen. Oder es ist nun reif oder wird langsam reif für die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit; dann sollten wir nicht Truppen dort stehen lassen, sondern wir sollten – vor allem als neutraler Staat – mithelfen, dieses Land in ziviler Hinsicht aufzubauen. Bei diesen 40, 50 Millionen Franken, die uns das militärische Engagement pro Jahr kostet, würde ich meinen, dass dieses Geld besser angelegt wäre, wenn wir damit helfen würden, den zivilen Aufbau dieses Landes zu voranzutreiben.

Schmid Samuel, Bundesrat: Ich beantrage Ihnen namens des Bundesrates ebenfalls, auf das Geschäft einzutreten und der Vorlage zuzustimmen.

Die Beurteilung des Geschäfts selber durch den Kommissionspräsidenten entspricht der Haltung des Bundesrates, weshalb ich darauf verzichte, dazu noch etwas zu sagen.

Zu einzelnen Diskussionspunkten gestatten Sie mir zwei, drei Bemerkungen:

1. Herr Ständerat Kuprecht, Sie weisen darauf hin, dass die Freiwilligkeit ein tragendes Element dieses Einsatzes ist. Ich verweise darauf, dass die Frage der Freiwilligkeit, auch der Teilfreiwilligkeit, für Bundesangestellte in einem solchen Einsatz nicht Gegenstand der jetzigen Vorlage ist. Sie wird uns respektive die Kommission demnächst beschäftigen: im Rahmen der Revision der Militärgesetzgebung. Sie selber kommen ja wahrscheinlich auch deshalb letztendlich zu einem positiven Schlussergebnis, was diese Vorlage angeht.

2. Verschiedentlich wird die Frage der Anerkennung der Unabhängigkeit Kosovos mit dem Einsatz in Zusammenhang gebracht. Nun, auch hier darf ich vorerst formell argumentieren. An sich geht es im Moment nicht mehr um die Diskussion über die Anerkennung. Die Anerkennung ist erfolgt. Es stimmt, dass einzelne Länder die Unabhängigkeit Kosovos noch nicht anerkannt haben. Man kennt auch die diesbezüglichen Gründe. Es stimmt auch, dass Kosovo nicht in der Uno ist. Solange Russland gegen die Anerkennung ist, wird es als Vetomacht einem Beitritt Kosovos zur Uno wahrscheinlich auch nicht zustimmen. Deshalb ist die generelle und grundsätzliche Aufnahme in der Völkergemeinschaft nicht perfekt.

Allerdings stelle ich, was die für uns massgebliche Resolution 1244 betrifft – für den Bundesrat war das im Zusammenhang mit diesem Geschäft der zentrale Punkt –, Folgendes fest: Der Uno-Generalsekretär hat am Tag der Unabhängigkeitserklärung Kosovos bestätigt, dass die Resolution 1244 des Uno-Sicherheitsrates die rechtliche Basis für Unmik bleibe, solange ihn dieser nicht anders instruiere. Die Resolution 1244 könnte nur ausser Kraft gesetzt werden, wenn der Uno-Sicherheitsrat dies explizit beschliessen würde. Diesem Konsens schliessen sich im Übrigen auch Russland und Serbien an. Der Uno-Sicherheitsrat, der sozusagen die eigentliche Beschlussbasis für diese Resolution 1244 ist, ist also einhellig der Auffassung, dass sie Gültigkeit hat. Damit ist für uns auch die Voraussetzung dafür gegeben, das Mandat zu verlängern, solange die formellen Voraussetzungen stimmen.

Wir haben zum Zeitpunkt der Unabhängigkeitserklärung, zum Zeitpunkt, als noch nicht absolut klar war, ob diese Resolution in Kraft bleibt, quasi in Permanenz überprüft, welches die rechtlichen Konsequenzen wären und wie der Abzug der Schweizer Truppen allenfalls vorzunehmen wäre.

In Bezug auf die Anerkennung gab es andere und weitere politische Überlegungen von verschiedensten Ländern, auch der Schweiz, was dann im Bundesrat schliesslich zur Anerkennung des Staates geführt hat – im Wissen, dass ein Staat im Entstehen begriffen ist, der durchaus Selbstständigkeit verdient, der aber in Bezug auf die materiellen Voraussetzungen des Vorhandenseins von Staatsgewalten noch auf sehr unsicheren Beinen steht. Deshalb – ich komme wieder zum Geschäft zurück – ist der Bundesrat der Auffassung, dass die Basis vorhanden ist und dass wir uns in diesem Gebiet letztlich im Rahmen des bisherigen Engagements weiterhin für Stabilität einsetzen.

Auch hier sei, einmal mehr, wiederholt, dass zivile Hilfe allein nicht ausreicht – auch hier noch nicht –, dass es diese Stabilisierung braucht, um eine zivile Entwicklung überhaupt fördernd begleiten zu können und dann auch einzuladen, in diesem Land zu investieren. Denn wenn man nicht sicher ist, ob eine Investition morgen noch Gültigkeit hat, dann wird auch nicht investiert. Nachdem lange Zeit insbesondere NGO den Eindruck hatten, das sei vor allem ihr Tätigkeitsgebiet, dann aber bittere Rückschläge und Erfahrungen machen mussten, ist heute eigentlich unbestritten, dass diese Parallelität lange Zeit benötigt wird, um in diesem Prozess des «nation building» überhaupt aktiv sein zu können.

Ich weiss, dass die Anerkennung Kosovos immer wieder Anlass zu Diskussionen gibt, erlaube mir aber den Hinweis, dass sie nicht in einem direkten Konnex zum Geschäft steht, und bitte Sie deshalb, einzutreten und der Vorlage zuzustimmen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Bundesbeschluss über die Verlängerung der Schweizer Beteiligung an der multinationalen Kosovo Force (KFOR)

Arrêté fédéral concernant la prolongation de la participation suisse à la Kosovo Force multinationale (KFOR)

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1–5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1–5

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes ... 27 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(2 Enthaltungen)

08.021

Überprüfung der Zielsetzungen der Armee. Bericht

Examen des objectifs de l'armée. Rapport

Erstrat – Premier Conseil

Bericht des Bundesrates 13.02.08 (BBl 2008 2413)

Rapport du Conseil fédéral 13.02.08 (FF 2008 2193)

Ständerat/Conseil des Etats 11.06.08 (Erstrat – Premier Conseil)

Altherr Hans (RL, AR), für die Kommission: Ich muss Ihnen gestehen, ich war noch nie so unsicher in Bezug darauf, wie ich im Rat Bericht erstatten soll und was Sie von mir erwarten, wie bei dieser Vorlage. Aber Sie werden am Schluss der Debatte den Bericht ja sicher zur Kenntnis nehmen, unabhängig davon, was ich im Folgenden sage. Ich fasse mich deshalb kurz.

Der Bericht, den uns der Bundesrat vorlegt, fusst auf Artikel 149b des Militärgesetzes. Dort steht, dass der Bundesrat periodisch überprüft, ob die der Armee gesetzten Ziele erreicht werden, und dass er der Bundesversammlung darüber Bericht erstattet. Der erste Bericht dieser Art liegt nun vor. Für uns in der SiK war es allerdings bereits der dritte Bericht: der erste ordentliche nach einem Pilotbericht und einem Zwischenbericht.

Artikel 149b hat eine politische Vorgeschichte: Er ist nichts weniger als das Ergebnis einer langen Debatte darüber, wie sehr sich das Parlament in die Organisation der Armee einbringen will. Die Anhänger der reinen Lehre waren damals der Auffassung, dass sich das Parlament auf die strategischen Vorgaben und die Bereitstellung der notwendigen Mittel beschränken solle. All diejenigen, die einmal Militärdienst geleistet haben und darum einen vertieften Einblick in die Führungs- und Organisationsstruktur der Armee zu haben glauben, wollten ihre Erkenntnisse in das Gesetz und in eine Parlamentsverordnung einfließen lassen. Da hätte also leicht eine Mehrheit zustande kommen können. So schlug Bundesrat Schmid einen Kompromissartikel vor, der eben als Artikel 149b Gesetz geworden ist. Der auf diesen Artikel abgestützte Bericht bietet all jenen, die etwas vom Operativen der Armee verstehen oder zu verstehen meinen, Gelegenheit, ihre Anliegen einzubringen.

So gesehen und auch ganz allgemein hat der Bericht einen falschen Titel: Es werden nämlich nicht die Zielsetzungen der Armee überprüft, wie man meinen könnte, sondern es wird geprüft, ob die Ziele erreicht worden sind, wo noch Mängel und Lücken bestehen und wie diese behoben werden können.

Über diese Fragen haben wir in der SiK intensiv diskutiert. Wir haben festgestellt, dass der Bericht für diese Diskussion eine ausgezeichnete Grundlage abgibt. Er ist klar strukturiert, er ist offen und transparent, und er ist schliesslich auch selbstkritisch. Aus der Sicht der Kommission ist er auch vollständig. Sie entnehmen meinen Vorbemerkungen, dass es schwierig ist, die Diskussion, die wir führten, zusammenzufassen. Sie war geprägt von ganz verschiedenen Herangehensweisen. Ich möchte sie folgendermassen zusammenfassen, ohne allzu sehr den Kommissionsmitgliedern vorzugreifen, die sich zum einen oder anderen Punkt noch äussern möchten:

Wenn Sie nur einmal schauen, auf wie vielen Seiten sich der Bericht zu welchen Themen äussert, dann sehen Sie, dass die Zielsetzungen relativ klar sind. Die Umsetzung braucht aber Ressourcen. Diese Ressourcen sind, wie überall, endlich. Es geht insbesondere um finanzielle und um personelle Ressourcen. In finanzieller Hinsicht haben der Bundesrat und das Parlament der Armee den Gürtel in den letzten Jah-