

Nr. 04/2022 vom 27.01.2022

VOR 30 JAHREN: DER ZERFALL JUGOSLAWIENS

Die Schweiz als «Frontstaat»

Der Jugoslawienkrieg stellte die offizielle Schweiz vor grosse Herausforderungen. Die Reaktion Anfang der neunziger Jahre fiel weitgehend hilflos aus – mit Ausnahme der Migrationspolitik. Dort ging sie mit Härte und Kälte vor, die bis heute fortwirken. Ein historischer Rückblick.

Von [Thomas Bürgisser](#)

«Es ist besser, wir helfen ihnen bei ihnen als bei uns», so der Bundesrat: Kroat:innen werden im November 1991 von serbischen Einheiten aus Vukovar vertrieben.

FOTO: RON HAVIV, LAIF

Im Sommer 1991 eskalierte die jugoslawische Krise zum Krieg. Den Auftakt bildeten die Rückzugsgefechte der serbisch dominierten Jugoslawischen Volksarmee (JVA) aus Slowenien, das seine Unabhängigkeit vom jugoslawischen Staat proklamiert hatte. In Kroatien, dessen Bürger:innen sich ebenfalls für unabhängig erklärten, war die Situation aufgrund der starken serbischen Minderheitsbevölkerung ungleich komplizierter. Hier intervenierte die JVA aufseiten serbischer Paramilitärs bei Kämpfen mit kroatischen Sicherheitskräften in Slawonien und Dalmatien und ertriss weite Gebiete der Kontrolle der Regierung in Zagreb. Das jugoslawische Drama hielt Europa in Atem.

Auch in Schweizer Stuben flackerten Aufnahmen von Panzerkolonnen, von zerbombten Häusern, von Frauen, Männern und Kindern auf der Flucht über die Fernsehbildschirme. Sie zeigten ein Land, das manchen noch aus den Sommerferien vertraut war, im Ausnahmezustand.

Der wichtigste Partner in Osteuropa

Am 15. Januar 1992, vor dreissig Jahren, beschloss der schweizerische Bundesrat die Anerkennung der ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken Slowenien und Kroatien. Die Landesregierung unternahm diesen Schritt gleichzeitig mit einer «substantiellen Gruppe wichtiger Staaten», handelte es sich doch «um ein komplexes und ungewöhnlich emotionsgeladenes Thema», wie das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) in einem Rundschreiben an die schweizerischen Botschaften im Dezember 1991 erläuterte. Die Schweiz stimmte ihre Politik auf diejenige der Europäischen Gemeinschaft (EG) ab. So wollte sie verhindern, «dass die Anerkennungsfrage das politische Klima in Europa vergiftet und alte, überwundene Gegensätze aufreisst».

Das interne Zirkular ist eines von zahlreichen Dokumenten zur schweizerischen Aussenpolitik im Jahr 1991, die Anfang dieses Jahres in der Datenbank Dodis erstmals öffentlich zugänglich gemacht worden sind. Sie spiegeln die Anatomie des jugoslawischen Staatszerfalls aus schweizerischer Perspektive (vgl. «Quellen zur Aussenpolitik» im Anschluss an diesen Text).

Zwar waren die Artilleriestellungen, von denen die JVA ihre Granaten auf Vukovar und Dubrovnik feuerte, über 700 Kilometer von den Schweizer Landesgrenzen entfernt. Dennoch beschreibt das erwähnte Kreisschreiben des EDA die Schweiz «wegen der sehr hohen Anzahl von Jugoslawen auf ihrem Territorium» als «Frontstaat» im Konflikt.

Seit den sechziger Jahren hatten schweizerische Unternehmen Zehntausende jugoslawische Arbeitskräfte rekrutiert, die temporär als «Saisonniers» in der Landwirtschaft, im Gastgewerbe, im Bau- und im Gesundheitswesen beschäftigt waren. Zahlreiche jugoslawische Fachkräfte arbeiteten und lebten hier oft bereits seit Jahrzehnten als Ingenieur:innen, Ärztinnen und Zahnärzte. «Die Schweiz folgt mit geschätzten 350 000 faktisch anwesenden Jugoslawen der Bundesrepublik Deutschland (610 000), weit vor Österreich und Frankreich», heisst es in einer Aktennotiz von 1991. In Relation zur Gesamtbevölkerung waren in keinem Land ausserhalb Jugoslawiens Menschen aus allen Ecken und Enden des Vielvölkerstaates – aus Slowenien und Kroatien ebenso wie aus Serbien, Kosovo, Mazedonien und Bosnien – derart präsent wie zwischen Genfer- und Bodensee.

Natürlich wirkten sich die nationalistischen Gräben, die sich zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen aufaten, auch auf den sozialen Frieden innerhalb der Migrationsgesellschaft aus. Gemäss EDA drohten die «Gefahr von Konflikten zwischen Jugoslawen in der Schweiz, Terrorismus, Kriminalität exilierter Jugoslawen». Ende Jahr verbot der Bundesrat jugoslawischen Staatsangehörigen in der Schweiz den Erwerb und das Tragen von Schusswaffen.

Im Kalten Krieg hatte die Schweiz überraschend enge Beziehungen zum sozialistischen Jugoslawien gepflegt. Der Motor hinter der Migration war nicht nur die erhöhte Nachfrage der Schweiz nach Arbeitskräften, sondern auch die intensiven Wirtschaftsbeziehungen zwischen den beiden Ländern. Jugoslawien war der wichtigste Handelspartner der Schweiz in Osteuropa. Die Exportindustrie verdiente zeitweilig zwei von hundert Franken im Balkanstaat.

Zu einer gewissen Entfremdung kam es im Lauf der achtziger Jahre, als die jugoslawischen Behörden über die Schulung der «Gastarbeiterkinder», aber auch durch Einschüchterungen und Bespitzelungen ihrer Staatsbürger:innen in der Schweiz versuchten, vermehrt Einfluss auf die Migrationsgemeinde zu nehmen. Aufgrund diverser Affären erlahmten die politischen Kontakte zwischen den Aussenministerien in Bern und Belgrad. Zuvor hatten die neutrale Schweiz und das blockfreie Jugoslawien im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) gemeinsame Initiativen verfolgt und zwischen Ost und West vermittelt. Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs fiel diese gemeinsame Klammer weg.

Vergeblich um Gipfeltreffen bemüht

Bezeichnenderweise bemühte sich die Schweiz im Jahr 1991 darum, die im Wandel begriffene KSZE mit neuen Instrumenten auszustatten, die der Beilegung des Jugoslawienkonflikts dienen sollten. Hinter den Kulissen bemühte sich der damalige EDA-Vorsteher, René Felber von der SP, um einen Coup der «Guten Dienste». So sondierte die Schweizer Diplomatie Anfang September 1991 bei Kroatiens Präsident Franjo Tudjman und dem serbischen Präsidenten Slobodan Milosevic. Die beiden Hauptkontrahenten sollten an einem diskreten Zweitreffen in Bern an eine Friedenslösung herangeführt werden. Der Schweizer Vermittlungsplan stiess zwar in Zagreb auf offene Ohren, Belgrad schwing sich dagegen über die Offerte aus. Auch ein Treffen Bundesrat Felbers mit dem serbischen Aussenminister Jovanovic in Bern, der eine «harte serbische Propagandalinie verfocht», fiel im November unversöhnlich aus.

Es bleibt unklar, ob das serbische Desinteresse an einer schweizerischen Vermittlung auch in der Kommunikationspolitik der Landesregierung gründete. Angesichts des – trotz Waffenruhe – ungebremst andauernden Eroberungsfeldzugs der von der JVA unterstützten serbischen Verbände in Kroatien stellte der Bundesrat in einer Verlautbarung Ende August «an die Adresse der serbischen Verantwortlichen mit aller Deutlichkeit fest, dass die Schweiz eine solche Veränderung von Grenzen mit roher Gewalt niemals akzeptieren wird und dass sich Serbien so ausserhalb unserer zivilisierten Gesellschaft begibt». Noch nie hatte die offizielle Schweiz mit derart scharfen Worten einen militärischen Angriffsakt verurteilt.

Obwohl man sich im EDA formell um ein Gleichgewicht zwischen Zagreb und Belgrad bemühte und sich der «finstersten Elemente» auch auf kroatischer Seite durchaus bewusst war, konnte sich Felber gegenüber Milosevic so kaum als ehrlicher Makler aufspielen. Dazu kam der allgemeine politische Bedeutungsverlust der Schweiz als neutrale Mittlerin. In der Dynamik der Umwälzungen auf dem europäischen Kontinent nach 1989 entglitten der Schweiz die Handlungsspielräume, die sie sich im Kalten Krieg erarbeitet hatte.

So konnte Felber gegen Jahresende vor der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats nur desillusioniert feststellen, dass «wir mit Jugoslawien in einem Bereich sind, wo niemand mehr weiss, was man machen soll». Hier werde mit den Instrumenten des 20. Jahrhunderts Krieg geführt wie im 19. Jahrhundert. «Aber wir sind im 20. Jahrhundert und wir denken, dass es keine Kriege mehr geben kann», so Felber vor dem Parlamentsausschuss. Zu einem Zeitpunkt, wo mit dem Ende des Systemkonflikts zwischen USA und UdSSR für manche auch das «Ende der Geschichte» erreicht schien, fielen die Jugoslawienkriege aus Raum und Zeit. Die Verbannung des Konflikts in eine Art Limbus zeugt von Hilflosigkeit, aber auch schlicht von anderen Prioritäten.

In den äussersten Kreis

Den zentralen Beschluss bezüglich Jugoslawien fällte der Bundesrat im Jahr 1991 in einem Bereich, wo sich die Eidgenossenschaft noch handlungsfäh sah: in der Migrationspolitik. In ihrem «Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik» vom 15. Mai 1991 hatte die Regierung ihr neues Dreikreisemodell vorgestellt. Sie richtete ihre Migrationspolitik verstärkt auf den «innersten Kreis» der EG- und EFTA-Staaten aus, mit denen im Rahmen der Integrationspolitik die Personenfreizügigkeit angestrebt wurde. Zum «mittleren Kreis» gehörten weitere «traditionelle Rekrutierungsgebiete» für ausländische Arbeitskräfte, also «Westeuropa inklusive Jugoslawien, die USA und Kanada, das heisst Länder, in denen kulturelle, religiöse und gesellschaftliche Wertvorstellungen gelten, die den unsrigen entsprechen», wie es im Bericht hiess. Aus ihnen sollte «im Rahmen einer Begrenzungs politik» weiter rekrutiert werden.

Alle übrigen Staaten, aus denen prinzipiell keine Migration vorgesehen war, bildeten den «äussersten Kreis». Im September 1991 brachte nun das Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) den Antrag ein, Jugoslawien neu dem «äussersten Kreis» zuzuordnen. Ausserdem solle für jugoslawische Staatsangehörige die 1968 abgeschaffte Visumpflicht wieder eingeführt werden. Als Grund für die plötzliche Zurückstufung nannte das EJPD die fehlende «Respektierung der Menschenrechte im Herkunftsstaat».

Der Bundesratsbeschluss traf all diejenigen langjährigen Arbeitskräfte im Niedriglohnssektor, die über keine Niederlassungsbewilligung verfügten. «Es stimmt, das ist etwas hart, nach allem, was sie für uns getan haben», räumte Bundesrat Felber vor der ausserpolitischen Kommission lapidar ein, doch «die Kriegsoffer müssen bei sich bleiben. Es ist besser, wir helfen ihnen bei ihnen als bei uns.» Zwar betonte das EDA im Mitberichtsverfahren, die Massnahmen sendeten prinzipiell ein «falsches Signal» und seien «nicht vereinbar mit der schweizerischen Haltung des aktiven Engagements in der Bewältigung der Jugoslawienkrise». Schliesslich überzeugte jedoch das vom EJPD beschworene Schreckensszenario einer «massiven und unkontrollierten Fluchtbewegung» in die Schweiz.

Auf Intervention des Volkswirtschaftsdepartements wurden Lehensaufenthaltsfristen eingeraumt, damit das Bau- und das Gastgewerbe Ersatz für Zehntausende jugoslawische Saisonniers finden konnten. Aus humanitären Erwägungen wurden die Ausreisefristen zumindest für Arbeitnehmer:innen «aus dem engsten Kriegsgebiet» verlängert. Im Dezember beschloss der Bundesrat für sie eine «gruppenweise vorläufige Aufnahme»: Das Instrument der vorläufigen Aufnahme fand damals erstmals eine breite Anwendung. Der Status gewährt Schutzsuchenden zwar eine Restriktion in der Schweiz, weil er insbesondere beim Zugang zum Arbeitsmarkt mit starken Restriktionen verbunden ist, leben vorläufige Aufgenommene allerdings häufig in einer prekären Situation.

Die Anerkennung Kroatiens und Sloweniens sowie die Verbannung Jugoslawiens in den «äussersten Kreis» begleiteten das Ende des jugoslawischen Vielvölkerstaats und seiner jahrzehntelangen Migrationspartnerschaft mit der Schweiz. Eine Lehre aus diesem ersten Akt im jugoslawischen Drama könnte sein: Staaten verschwinden. Menschen werden bleiben.

Der Historiker und WOZ-Autor Thomas Bürgisser ist Redaktionsleiter bei der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis) für die neunziger Jahre.

Die erwähnten Dokumente sind online abrufbar: dodis.ch/C2206.

Quellen zur Aussenpolitik

Die Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis) publizierte Anfang Januar 1700 bisher unzugängliche Akten zur schweizerischen Aussenpolitik im Jahr 1991.

Die Dokumente in der Onlinedatenbank Dodis zeigen die Entscheide und Erwägungen von Bundesrat und Verwaltung zur europäischen Integration sowie zur Wirtschafts-, Migrations-, Entwicklungs- und Umweltpolitik.

www.dodis.ch/DD5-1991