

# Andreas Wenger und Jeronim Perovic

## Das schweizerische Engagement im ehemaligen Jugoslawien: Über Grenzen und Möglichkeiten der Aussenpolitik eines neutralen Kleinstaates

Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, No. 36, Zürich: 1995

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH Zürich

---

### INHALTSVERZEICHNIS

#### [Vorwort](#)

#### [Einleitung](#)

- [1 Die politische Dimension des schweizerischen Engagements im ehemaligen Jugoslawien](#)
- [2 Die humanitäre Dimension des schweizerischen Engagements im ehemaligen Jugoslawien](#)
- [3 Die völkerrechtliche Dimension des schweizerischen Engagements im ehemaligen Jugoslawien](#)
- [4 Weitere Aktivitäten](#)
- [5 Schlussfolgerungen: Rückschlüsse für die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik](#)

## Vorwort

Der Krieg in den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien stellt eine Herausforderung nicht nur für die Grossmächte und die internationalen Organisationen dar, sondern auch für die Kleinstaaten Europas. Ihr politischer Einfluss ist zwar gering; ihre humanitären Möglichkeiten sind jedoch beträchtlich, und sie haben in dieser Hinsicht auch schon Erstaunliches geleistet.

Auch die Schweiz hat sich in viel intensiverem Masse in Jugoslawien engagiert, als dies in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. "Noch nie hat die Eidgenossenschaft für ein einzelnes Krisengebiet mehr Mittel für die humanitäre Hilfe freigestellt als im Falle des ehemaligen Jugoslawien", stellen die Autoren der vorliegenden Studie fest. Sie dokumentieren in wissenschaftlicher Vollständigkeit die Anstrengungen der Schweiz nicht nur auf humanitärem Gebiet, sondern auch in politischer Hinsicht und im Dienste der Weiterentwicklung des Völkerrechtes.

Die Schlussfolgerungen aus den schweizerischen Erfahrungen gegenüber dem Kriegsgeschehen im ehemaligen Jugoslawien sind eher ernüchternd. Zwar können wir humanitäre Hilfe in überdurchschnittlichem Ausmass leisten, gemäss auch dem hohen Wohlstand unseres Landes, hingegen sind die politischen Möglichkeiten bedauerlich klein. Während noch zur Zeit des kalten Krieges die schweizerischen Vermittlerdienste ein hohes Ansehen genossen und von verschiedenen Seiten gesucht wurden, hat keine der kriegführenden Parteien in dieser Hinsicht die schweizerischen Dienste bisher in Anspruch nehmen wollen. Der Einfluss der Schweiz auf der politischen Ebene ist also gering.

Die Autoren haben eine praktisch lückenlose Dokumentation zusammengestellt, wie sie in dieser oder ähnlicher Form bisher nicht existierte. Sie weisen nach, wieviel die Schweiz in öffentlicher und privater Form auf politischer oder nichtgouvernementaler Ebene leistete. Diese Leistungen mögen angesichts der Grösse des Landes und seiner Bevölkerungszahl recht bedeutend erscheinen. Sie sind nur lindernd und bleiben relativ gering im Hinblick auf das Ausmass der Leiden, das dieser Krieg über die Bevölkerung des ehemaligen Jugoslawien gebracht hat.

Den beiden Autoren sei an dieser Stelle für ihre ebenso aufwendige wie gründliche Forschungsarbeit gedankt.

Zürich, im September 1995

Prof. Dr. Kurt R. Spillmann  
Leiter der Forschungsstelle für  
Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse

---

© [Center for Security Studies](#), [ETH Zurich](#) (Swiss Federal Institute of Technology),  
member of: [Center for Comparative and International Studies, Zurich \(CIS\)](#), ETH Zentrum SEI,  
8092 Zurich-Switzerland  
Tel: +41-1-632 40 25 Fax: +41-1-632 19 41 email: [postmaster@sipo.gess.ethz.ch](mailto:postmaster@sipo.gess.ethz.ch), [Disclaimer](#)  
Online version provided by the International Relations and Security Network ISN

## Einleitung

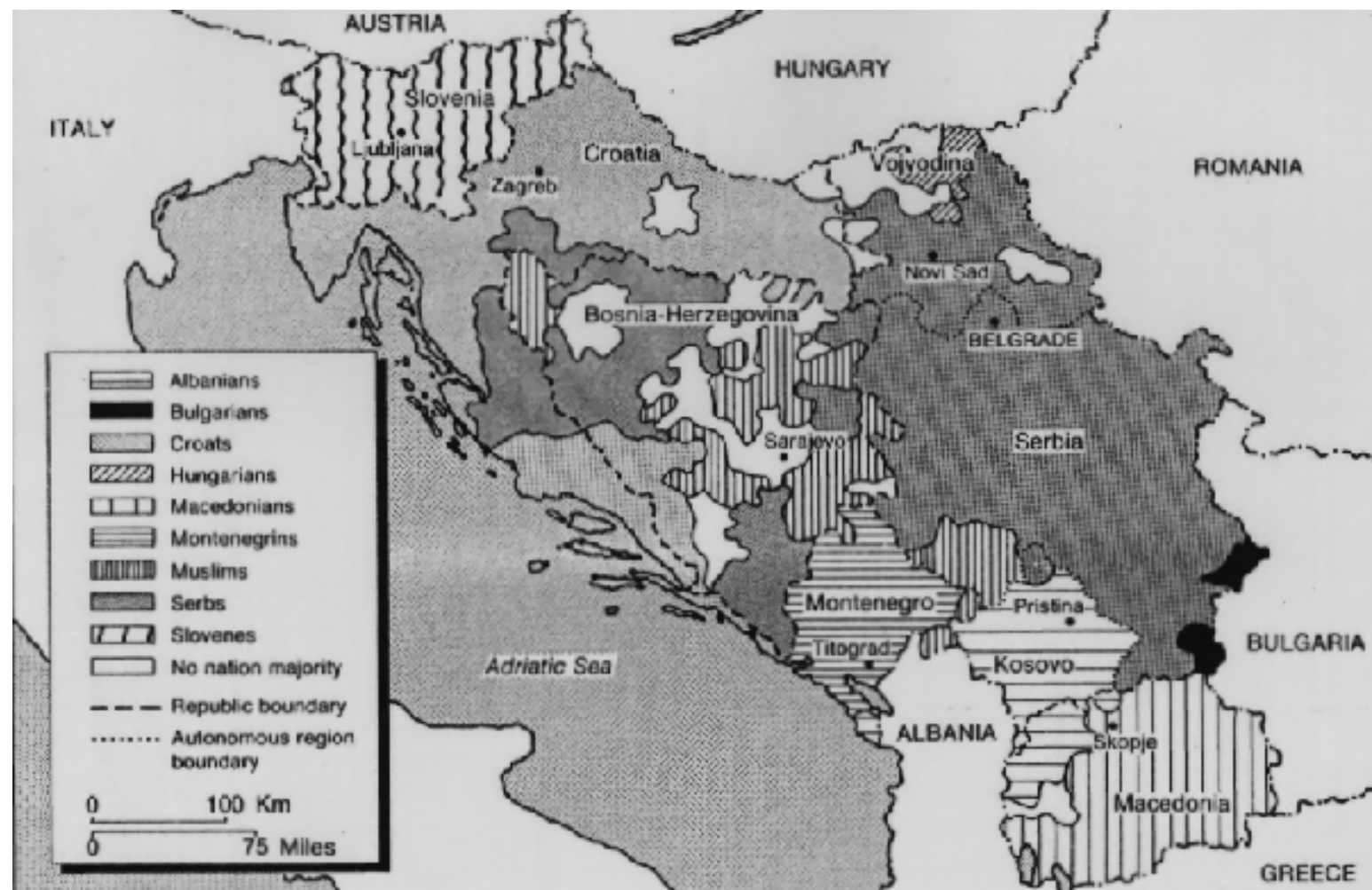
- Konzeptionelle Voraussetzungen und innenpolitische Realitäten

Politische Karte des ehemaligen Jugoslawien



(Quelle: Reissmüller, Johann Georg. *Der Krieg vor unserer Haustür*. Deutsche Verlags-Anstalt: Stuttgart, 1992, S. 36.)

## Karte der ethnischen Zusammensetzung des ehemaligen Jugoslawien vor Kriegsausbruch



(Quelle: Zametica, John. "The Yugoslav Conflict", in. *Adelphi Paper 270*, Sommer 1992, S. 5.)

## Einleitung

Ungläubig und schockiert blickt Europa nach dem ehemaligen Jugoslawien, wo seit nunmehr vier Jahren Krieg herrscht - der erste in Europa seit 1945. Die Auseinandersetzungen zwischen Serben, Kroaten und bosnischen Muslimen konfrontieren den alten Kontinent mit der Tatsache, dass sich Europa weiterhin mit den bereits überwunden geglaubten Phänomenen des Nationalismus und ethnischer Rivalitäten befassen muss. Die Reaktion der internationalen Staatengemeinschaft auf die Ereignisse auf dem Balkan ist von weitgehender sicherheitspolitischer Orientierungslosigkeit geprägt.

Der Ausbruch des Krieges im ehemaligen Jugoslawien traf die Welt unvorbereitet und in einer Zeit des Wandels. Als die Berliner Mauer, Symbol der nach dem Zweiten Weltkrieg scheinbar unwiderruflich zweigeteilten Welt, am 11. November 1989 fiel, rechnete niemand mit der Möglichkeit eines derart blutigen Krieges. Ganz im Gegenteil machten sich allenthalben Hoffnungen auf die Verwirklichung einer neuen, friedlichen Weltordnung breit. Nachdem die internationale Staatengemeinschaft Saddam Hussein in die Schranken gewiesen und damit dem Prinzip der kollektiven Sicherheit exemplarisch Geltung verschafft hatte, schien die Vision einer Welt, in der Konflikte gemäss international gültigen Rechtsnormen ausgetragen werden, greifbarer denn je. Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien machte dann aber bald einmal deutlich, dass es auch in Europa nach wie vor keine Sicherheit vor Krieg gibt.

Seit dem Umbruch von 1989 ist der Westen einem Wechselbad von Gefühlen und Erwartungen bezüglich der künftigen Entwicklung der Staaten Ost- und Südosteuropas ausgesetzt, die seit dem Ende des kalten Krieges unterschiedliche Wege gehen. Der tragische Krieg im ehemaligen Jugoslawien und der friedlich verlaufende, demokratische Transformationsprozess in den Visegradstaaten markieren nur die Extreme einer Spannbreite von Entwicklungen, welche diese Länder seit der Wende von 1989 durchlaufen. Die Debatte um eine neue europäische Sicherheitsordnung wird heute auf der einen Seite von der Frage geprägt, wie die hohe Stabilität und Sicherheit des westeuropäischen Raumes in den Osten erweitert werden kann. Auf der anderen Seite zeigt der Krieg im ehemaligen Jugoslawien die Grenzen des Handlungswillens und der Handlungsfähigkeit der verantwortlichen Staaten schonungslos auf. Die Spirale der Gewalt im ehemaligen Jugoslawien hat sich in den vergangenen vier Jahren immer stärker zum entscheidenden Testfall für die Glaubwürdigkeit der für Europa relevanten sicherheitspolitischen Institutionen - sei dies nun die Uno, die Nato, die EU oder die OSZE - entwickelt.

In einem derart fließenden, von vielen Ungewissheiten und Widersprüchen geprägten Umfeld macht die Suche nach einer neuen europäischen Sicherheitsordnung nur langsame Fortschritte. Die meisten europäischen Staaten tun sich schwer, eine vom innenpolitischen Konsens getragene neue Strategie ihrer Verteidigungs- und Sicherheitspolitik zu formulieren.

"Was hat sich für die Schweiz seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes geändert?" Diese Frage rückte Bundesrat Flavio Cotti ins Zentrum eines Vortrages, den er am 25. November 1993 an einem Symposium in Wien hielt. Vor dem Hintergrund der Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien hielt der Aussenminister fest, wie fragil das strategische Umfeld der Schweiz ist und wie dringend eine europäische Sicherheitsstruktur aufgebaut werden muss:

(...) Dass Europa wieder Kriegsschauplatz geworden ist, macht uns nachdenklich und zwingt uns, die Rolle der überstaatlichen Strukturen zur Sicherung des Friedens in Europa neu zu definieren. Denn es ist bisher trotz nachhaltigen Bemühungen der KSZE, der EG und der Vereinten Nationen nicht gelungen, den Krieg in Jugoslawien zu einem Ende zu bringen. Wir waren auf einen derartigen Konflikt nicht genügend vorbereitet, und es wäre verhängnisvoll, davon auszugehen, dass sich ein ähnliches Szenario nicht auch anderswo wiederholen könnte. (...) Wir müssen Mittel und Instrumente finden, um solche Konflikte zu verhindern und einzudämmen; wir müssen uns überlegen, welche wirkungsvollen Massnahmen ergriffen werden können, wenn sich die am Konflikt beteiligten Kräfte wiederholt über die getroffenen Abmachungen und ausgehandelten Waffenstillstandsvereinbarungen hinweg setzen. Das heisst mit anderen Worten: Die Architektur der europäischen Sicherheitspolitik muss erst noch realisiert werden.(1)

Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien ist für die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik Herausforderung und Prüfung in mehrfacher Hinsicht. Allein schon wegen des im europäischen Durchschnitt hohen Anteils von Personen aus Ex-Jugoslawien kann die Eidgenossenschaft kein gleichgültiger Beobachter der Geschehnisse auf dem Balkan sein. Im Frühjahr 1992 hielten sich gegen 300'000 Menschen aus den Ländern des ehemaligen Jugoslawien in der Schweiz auf. Dies stellte nicht zuletzt auch ein landesinternes Konfliktpotential dar (wobei sich Bedenken in dieser Hinsicht im Rückblick als unbegründet erweisen sollten). Da ist aber vor allem die menschliche Tragödie, die sich wenige hundert Kilometer vor der eigenen Haustür abspielt, die unermessliche Not der Flüchtlinge und Vertriebenen, welche die humanitäre Hilfsbereitschaft der Eidgenossenschaft auf die Probe stellt.(2)

Die vielgestaltigen, weitgehend nichtmilitärischen Bedrohungen und Gefahren, welche von Konflikten wie demjenigen im ehemaligen Jugoslawien ausgehen, betreffen die Schweiz nicht weniger als ihr europäisches Umfeld.<sup>(3)</sup> Für die Eidgenossenschaft bedeutet dies, dass sie als Teil der internationalen Staatengemeinschaft am Aufbau der sicherheitspolitischen Architektur Europas mitwirken und "Mittel und Instrumente finden" muss, um solche Konflikte unmöglich zu machen, wie dies Aussenminister Cotti in seiner Rede formulierte. Die Unterstützung präventivdiplomatischer Beobachtermissionen zur Verhinderung einer Ausbreitung des Krieges ( und somit von weiteren Flüchtlingsströmen), die Förderung vielfältiger friedensbildender Massnahmen oder auch die Wiederaufbauhilfe in den befriedeten Gebieten des ehemaligen Jugoslawien liegen genauso im Interesse der Schweiz wie anderer europäischer Staaten.

Für die Schweiz - wie für die anderen Staaten und überstaatlichen Strukturen für die Sicherung des Friedens in Europa - kann der Krieg im ehemaligen Jugoslawien als Testfall betrachtet werden, an dem sich die Möglichkeiten und Grenzen der Gemeinschaft Schweiz offenbaren, auf ihr unmittelbares Umfeld einzuwirken. Das Engagement der Schweiz im ehemaligen Jugoslawien kann zudem Anlass dazu sein, über die veränderten inneren und äusseren Rahmenbedingungen der schweizerischen Aussenpolitik, das heisst über unser aussenpolitisches Selbstverständnis, zu reflektieren.

Nach einem kurzen Exkurs über die konzeptionellen Rahmenbedingungen schweizerischer Aussen- und Sicherheitspolitik, wie sie durch den sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrates von 1990 gegeben sind, geht es im folgenden in erster Linie darum, einen möglichst vollständigen Überblick über vergangene und laufende politische, humanitäre und völkerrechtliche Aktivitäten der Schweiz im ehemaligen Jugoslawien seit dem Ausbruch des Krieges im Sommer 1991 zu geben. Gefragt wird nach dem spezifischen Beitrag der Schweiz zur Förderung von Frieden und Stabilität in der Balkanregion, den sie im multilateralen Rahmen von Uno, OSZE und EU, aber auch auf bilateraler Ebene (vor allem in Form der humanitären Hilfe) erbracht hat. Dabei wird das Engagement der Schweiz im ehemaligen Jugoslawien in drei Dimensionen (in eine politische, eine humanitäre und eine völkerrechtliche) unterteilt, die - obwohl sie sich gegenseitig bedingen - getrennt behandelt werden.

Parallel zur Erfassung der vielschichtigen Dimensionen des schweizerischen Engagements im ehemaligen Jugoslawien sollen auch Stärken und Schwächen der Aussenpolitik unseres Landes aufgezeigt werden. Am Rande der Ausführungen soll das schweizerische Engagement einem Vergleich mit den Aktivitäten anderer europäischer Staaten unterzogen werden, wobei Kleinstaaten - wie etwa Österreich - aufgrund vergleichbarer Voraussetzungen spezielle Berücksichtigung finden. Abschliessend stellt sich dann die Frage, inwieweit Rückschlüsse für die Ausgestaltung der schweizerischen Aussenpolitik gezogen werden können und welche Prioritäten die Schweiz für ihr weiteres Engagement im ehemaligen Jugoslawien setzen soll.

## **Konzeptionelle Voraussetzungen und innenpolitische Realitäten**

Die schleichenden strukturellen Veränderungen des internationalen Systems, insbesondere die tiefgreifenden sozialen und politischen Veränderungen in Osteuropa und der Sowjetunion, stellten die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik Ende der achtziger Jahre vor neuartige Herausforderungen. Nach dem strategischen Umbruch der Jahre 1989 bis 1991 hatte sich die Schweiz auf eine neue Weltordnung einzustellen. Die vielgestaltigen Probleme, welche sich aus den neuen strategischen Konstellationen in Europa ergaben, verlangten nach differenzierten Antworten.

Für die Schweiz stellten sich in diesem Zusammenhang insbesondere die folgenden zwei Fragen: Inwieweit sollte die schweizerische Aussenpolitik weiterhin vom rigiden Neutralitätsaxiom bestimmt werden? Und inwieweit durfte Sicherheitspolitik auch in Zukunft in erster Linie als Militärpolitik begriffen werden?(4) Nachgerade die Neutralitätsmaxime helvetischer Prägung hing mit dem Verschwinden des Antagonismus zwischen Ost und West immer deutlicher im luftleeren Raum. Der Bundesrat war entschlossen, das Vakuum, in dem die Sicherheitspolitik der Schweiz nach 1989 existierte, mit neuem Inhalt zu füllen. Im Oktober 1990 trat er mit einer sicherheitspolitischen Konzeption an die Öffentlichkeit, welche den grundlegenden Veränderungen des strategischen Umfeldes Rechnung trug.(5)

Der Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik reflektierte in seiner Art ein wenig vom Optimismus, den die Glasnost- und Perestroikajahre versprüht hatten: Er zeichnete sich durch eine vorsichtige Ausweitung des Sicherheitsbegriffes und ein bekräftigtes Bekenntnis zur europäischen Kooperation aus.(6) Als grundlegend neues Element erschien bei den sicherheitspolitischen Zielen der "Beitrag an die internationale Stabilität, vornehmlich in Europa".(7) Am Neutralitätsstatus hielt der Bericht zwar weiterhin fest, doch schloss er eine langfristige Überprüfung nicht aus.(8) Grossgeschrieben wurde im Bericht auch die Friedensförderung als eine praktische Umsetzung der Aussenpolitik:

Unser Wille zur Mitgestaltung einer verlässlichen internationalen Friedensordnung erfordert erhöhte Kooperations- und Hilfsbereitschaft und zusätzliche Beiträge an die Bemühungen, internationale Krisen zu bewältigen. Unser Hauptziel ist es, die Ursachen und nicht bloss die Symptome von Konflikten zu bekämpfen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass solche Konfliktursachen durch vertiefte Kooperation im Wirtschaftsbereich, Zusammenarbeit auf politischem Gebiet, Verstärkung der rechtlichen Beziehungen und durch möglichst enge sicherheitspolitische Kooperation im Bereich der Friedensförderung beseitigt werden können. (9)

Solidarität und Disponibilität erfuhren als aussenpolitische Maximen gegenüber der traditionellen Neutralitätsmaxime insgesamt eine deutliche Aufwertung.

Der Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik schuf die konzeptionellen Voraussetzungen für ein vermehrt aktives Verhalten der Schweiz in einem sich wandelnden strategischen Umfeld. Trotz Nichtmitgliedschaft in EU und Uno eröffneten sich der Schweiz damit als Trägerin guter Dienste im bilateralen und multilateralen Rahmen (vor allem in der OSZE) neue Horizonte, um als Organ der Staatengemeinschaft zu wirken. (10)

Die Umsetzung des konzeptionell so abgesteckten aussenpolitischen Aktionsfeldes wurde in der Praxis neben der Bescheidenheit der Mittel des Kleinstaates vor allem durch die innenpolitischen Realitäten definiert. Die schweizerische Bevölkerung machte in verschiedenen Voten - zuletzt durch die Ablehnung der Blauhelminitiative vom 12. Juni 1994 - deutlich, dass sie die Ziele des Bundesrates nicht mitträgt. Die Absage der Schweizer Bevölkerung an eine Teilnahme der Armee an den Friedensmissionen der Vereinten Nationen stand zum damaligen Zeitpunkt unter anderem auch in einem indirekten Zusammenhang mit dem Einsatz der Uno im ehemaligen Jugoslawien. Die Berichterstattung der Medien über den wechselhaften Verlauf der Uno-Einsätze im ehemaligen Jugoslawien (sowie in Somalia) haben mit dazu beigetragen, dass letztlich die grundsätzliche Skepsis der Bevölkerung gegenüber den Blauhelmen die ursprünglich positive Grundstimmung überwog.(11) Die Ausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik muss also pragmatisch sein in Anbetracht dessen, was innenpolitisch möglich und aussenpolitisch nötig ist.(12)



---

© [Center for Security Studies, ETH Zurich](#) (Swiss Federal Institute of Technology),  
member of: [Center for Comparative and International Studies, Zurich \(CIS\)](#), ETH Zentrum SEI, 8092 Zurich-Switzerland  
Tel: +41-1-632 40 25 Fax: +41-1-632 19 41 email: [postmaster@sipo.gess.ethz.ch](mailto:postmaster@sipo.gess.ethz.ch), [Disclaimer](#)  
Online version provided by the International Relations and Security Network ISN

## 1. Die politische Dimension des schweizerischen Engagements im ehemaligen Jugoslawien

### 1.1. Der ausserpolitische Handlungsspielraum des neutralen Kleinstaates

- Die Bemühungen der Schweiz um eine Vermittlerrolle
- Die schweizerische Jugoslawienpolitik heute: Dilemma zwischen innenpolitischer Herausforderung und ausserpolitischer Machbarkeit
- Ein Vergleich mit der österreichischen Politik
- Die Anerkennungsfrage und der Vollzug von Wirtschaftssanktionen gegen Restjugoslawien
- Die Genfer Jugoslawienkonferenz

### 1.2. Der Beitrag der Schweiz im Rahmen der zivilen Aktionen der OSZE, der Uno und der EU

- Aktivitäten im Rahmen der OSZE
  - Welche Rolle für die OSZE auf dem Balkan?
  - Beitrag der Schweiz an die friedenserhaltende Mission der Uno
  - Beteiligung an der EU-Verwaltung der Stadt Mostar
  - Zusammenfassung
- 

# 1. Die politische Dimension des schweizerischen Engagements im ehemaligen Jugoslawien

Mit dem Ausbruch des Krieges im ehemaligen Jugoslawien stellte sich auch für die Schweiz die Frage, in welcher Art und Weise sie zur Lösung des Konfliktes beitragen sollte. Das politische Engagement der Schweiz hatte sich dabei am engen Handlungsspielraum eines neutralen Kleinstaates zu orientieren, der mit Ausnahme der Mitgliedschaft in der OSZE in keine sicherheitspolitisch relevanten multilateralen Strukturen eingebunden ist. Entsprechend schwierig gestalteten sich die Bemühungen der Schweiz um eine Vermittlerrolle im Jugoslawienkonflikt. In der Praxis vollzog der Bundesrat seine Politik gegenüber Jugoslawien dann auch oft im Gleichschritt mit anderen europäischen Staaten und der EU. Immer wichtiger wurde dabei die Frage, in welcher Form sich die Schweiz an den zivilen Aktionen der OSZE, der Uno und der EU im Rahmen friedensbildender Massnahmen und der Präventivdiplomatie beteiligen sollte.

# 1.1. Der aussenpolitische Handlungsspielraum des neutralen Kleinstaates

Jugoslawien wurde im öffentlichen Bewusstsein der Schweizer Bevölkerung lange Zeit in etwa gleich wahrgenommen wie Spanien: Rekrutierungsland für billige Arbeitskräfte und beliebtes Urlaubsziel für Millionen sonnenhungriger Touristen aus ganz Europa. Die fehlenden historischen Beziehungen der Schweiz zum zerfallenen Balkanstaat trugen mit dazu bei, dass die Öffentlichkeit mit einem distanzierten Unverständnis auf den Ausbruch des Nationalitätenkrieges im ehemaligen Jugoslawien reagierte. Es manifestierten sich in der Bevölkerung aber auch Anteilnahme am Schicksal der Opfer, Hilfsbereitschaft und die Aufforderung an die politisch Verantwortlichen, im Bereich des Möglichen für eine Lösung des Konfliktes aktiv zu werden.(13)

Nach dem Angriff der serbisch dominierten jugoslawischen Bundesarmee gegen Slowenien am 26. Juni 1991 übte sich die Schweiz - wie die meisten übrigen europäischen Staaten auch - zunächst in Zurückhaltung und verurteilte weder die eine noch die andere Seite.(14) Aussenminister René Felber erklärte Anfang Juli 1991, nur eine Woche nach dem Angriff der Bundesarmee gegen Slowenien, dass die Schweiz bereit sei, ihre guten Dienste in jeder gewünschten Weise zur Verfügung zu stellen und damit zur Lösung der Probleme zwischen Slowenien und Jugoslawien beizutragen.(15) Konkret wurde zu diesem Zeitpunkt eine Beteiligung an einer allfälligen Mission der OSZE (ehemals KSZE) nach Jugoslawien ins Auge gefasst, die zur Stabilisierung der Lage beitragen und die Parteien bei einem politischen Dialog unterstützen sollte.(16)

Nachdem sich die jugoslawische Bundesarmee anfangs Juli 1991 aus Slowenien zurückgezogen hatte, eskalierte der Konflikt zwischen Serben und Kroaten in der Krajina. Darauf trat der Bundesrat am 28. August 1991 erstmals mit einer Grundsatzklärung zum Krieg auf dem Balkan an die Öffentlichkeit und verurteilte in einer scharfen Stellungnahme die serbische Aggression:

Der Bundesrat hat mit Bestürzung davon Kenntnis genommen, dass serbische Kräfte, zusammen mit Einheiten der jugoslawischen Bundesarmee, ihren unakzeptablen Feldzug in Kroatien fortsetzen; sie sind damit für die zahlreichen Todesopfer, auch unter Zivilisten, direkt verantwortlich.

Der Bundesrat stellt 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.(17)

Mit dieser scharf gehaltenen Formulierung grenzte sich die offizielle Schweiz von den zurückhaltenden Stellungnahmen der EU ab.(18) Die Rhetorik Felbers war Ausdruck der Empörung über das gewaltsame Vorgehen der serbischen Seite, die mit ihren brutalen Übergriffen gegen die Zivilbevölkerung die elementarsten Menschenrechte mit Füßen trat und mit ihrem Aggressionskrieg das Recht für sich in Anspruch nahm, bestehende Grenzen zu verändern. Der Aussenminister liess mit seiner Stellungnahme keinen Zweifel an der antiserbischen Position der Schweiz aufkommen. Die Schweiz stellte sich damit - was die Wortwahl von Felbers Stellungnahme betraf - an die Seite der slowenien- beziehungsweise kroatiensfreundlichen Staaten um Deutschland und Österreich.

Aufgrund dieser klar gehaltenen Verurteilung des serbischen Feldzuges lief die Schweiz Gefahr, durch Parteinahme zugunsten einer Seite mittelfristig ihre Position als Vermittlerin bei möglichen Verhandlungen zwischen den Akteuren einzubüssen. Aussenminister Felber anerkannte diese Einwände, stellte sich aber auf den Standpunkt, dass eine "Leistung guter Dienste (...) nicht Schweigen zu grundsätzlichen Aspekten [bedeutet]; (...) nur durch klaren ethischen Positionsbezug [kann] die minimale Vertrauensgrundlage zur allfälligen Vermittlung zwischen zwei Konfliktparteien geschaffen werden." (19)

Der antiserbische Positionsbezug des Bundesrats war angesichts der Neuartigkeit der damaligen Ereignisse verständlich: Europa sah sich unerwartet mit einem Problem konfrontiert, das man nach den Schrecken des Zweiten Weltkrieges endgültig gebannt zu haben glaubte. Je deutlicher aber wurde, dass die internationale Staatengemeinschaft den Konflikt ausschliesslich auf der Basis von Verhandlungen zu lösen gewillt war, um so stärker mussten allfällige negative Auswirkungen einer einseitigen Verurteilung für das Bemühen der Schweiz um eine Vermittlerrolle ins Gewicht fallen.

Das Beispiel des Krieges auf dem Balkan hat einmal mehr bestätigt, dass die Reaktion der internationalen Staatengemeinschaft von denjenigen Ländern bestimmt wird, die ihren Beschlüssen nötigenfalls durch Androhung des Einsatzes von Nato-Bombern Nachdruck verleihen können (ob die Androhung dann auch wahrgemacht wird, ist eine andere Sache). Ein neutraler Kleinstaat wie die Schweiz muss nach anderen Wegen und Mitteln suchen, um seinen Beitrag an die internationale Stabilität zu leisten. Die guten Dienste der Schweiz stellen auf der politischen Ebene im Grunde genommen die einzige Form dar, um dies in einer - wenn auch bescheidenen - Weise tun zu können. Es muss daher immer wieder von neuem sorgfältig abgeklärt werden, inwieweit sich die Parteinahme zugunsten einer Seite mit der Leistung allfälliger guter Dienste vereinbaren lässt.

Nach anfänglich klaren Worten wurde es um die diplomatischen Aktivitäten der Schweiz gegenüber dem ehemaligen Jugoslawien bis in den Sommer dieses Jahres ruhiger. Die Äusserungen von Flavio Cotti, dem Nachfolger Felbers im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, zum Krieg im ehemaligen Jugoslawien waren von einer zurückhaltenderen Rhetorik geprägt und gingen meist nicht über allgemein gehaltene Verurteilungen und Appelle an die Reason der Kriegführenden hinaus. Inwieweit sich diese Zurückhaltung positiv auf den Handlungsspielraum Berns als Vermittler ausgewirkt hat, ist im Einzelnen schwer zu sagen. Es hat sich aber gezeigt, dass die guten Dienste als Mittel des neutralen Kleinstaates nach dem Ende des kalten Krieges zwar an Bedeutung verloren haben mögen, gleichwohl aber nicht überflüssig sind. Als es beispielsweise im September 1994 darum ging, innert kürzester Frist einen Lufttransport von 135 internationalen Beobachtern von Genf nach Belgrad sicherzustellen, wirkte sich der Umstand günstig aus, dass das Land, welches die Flugzeuge bereitstellte, als unparteiisch galt (österreichische Flugzeuge hätten kaum auf dem Flughafen von Belgrad landen dürfen) und über die Fähigkeit verfügte, rasch und disponibel zu handeln. (20) Für diese Aufgabe war die Schweiz prädestiniert. In diesem Fall fiel ihr die Rolle eines Sekundanten der internationalen Gemeinschaft zu.

## **Die Bemühungen der Schweiz um eine Vermittlerrolle**

Obwohl der Jugoslawienkrieg im Gegensatz zum österreichischen oder deutschen Parlament in den Schweizer Räten weniger debattiert wurde, hatte der Bundesrat nach der Eskalation des Krieges in Kroatien im Spätsommer 1991 zu einer Flut von parlamentarischen Vorstössen zur Lage im ehemaligen Jugoslawien Stellung zu nehmen. Diese wiesen in ihrer Fragestellung alle in eine ähnliche Richtung: Was

konnte und sollte die Schweiz zur Lösung der Krise auf dem Balkan beitragen?(21)

In seiner Antwort auf die Interpellation Ruckstuhl - die hier stellvertretend herausgegriffen wird - hielt der Bundesrat fest, dass "die Möglichkeiten der Schweiz, ja überhaupt von nichtjugoslawischen Parteien, dem Bürgerkrieg unmittelbar Einhalt zu gebieten, (...) ausserordentlich beschränkt" sind und zur Kriegsbeendigung eine "massive ausländische Truppenpräsenz im Krisengebiet" notwendig wäre.(22) Die Politik der Schweiz gegenüber dem ehemaligen Jugoslawien hatte sich demgemäss in den engen Grenzen dessen zu definieren, was die Konstellation der äusseren Umstände zulies und innenpolitisch vertretbar war. Im Gegensatz zu den Aktionen der Schweiz im humanitären Bereich, welche schon kurz nach Ausbruch des Krieges voll anliefen, kam der Eidgenossenschaft trotz regen diplomatischen Aktivitäten ihres Aussenministers innerhalb der internationalen Bemühungen um eine friedliche Regelung des Konfliktes nicht die anfänglich angestrebte Vermittlerrolle zuteil.

Aussenminister Felber bot die guten Dienste der Schweiz bei verschiedenen Gelegenheiten an. Einerseits strebte er eine Vermittlerfunktion im Rahmen der Europäischen Union an.(23) Die Schweiz erhielt aber weder von der EU noch von der Uno je ein solches Mandat im Jugoslawienkrieg.(24) Als die EU beschloss, Beobachter - wegen ihrer weissen Uniform unter dem Namen *ice-cream men* bekannt - zuerst nach Kroatien, dann nach Bosnien-Herzegowina zu entsenden, wurden unter anderen die neutralen Staaten Österreich und Schweden um Teilnahme ersucht, nicht aber die Schweiz.(25)

Bundesrat Felber wandte sich andererseits auch mehrmals direkt an die Vertreter der Kriegsparteien, um ihnen im Rahmen der guten Dienste eine schweizerische Hilfestellung anzubieten, und lud diese auch zu Verhandlungen in die Schweiz ein. Im Herbst 1991 erklärten sich der kroatische Präsident Tudjman und sein serbischer Gegenspieler Milosevic bereit, sich in der Schweiz zu Geheimgesprächen zu treffen. Das Treffen kam trotz Zusage beider Seiten nie zustande.(26)

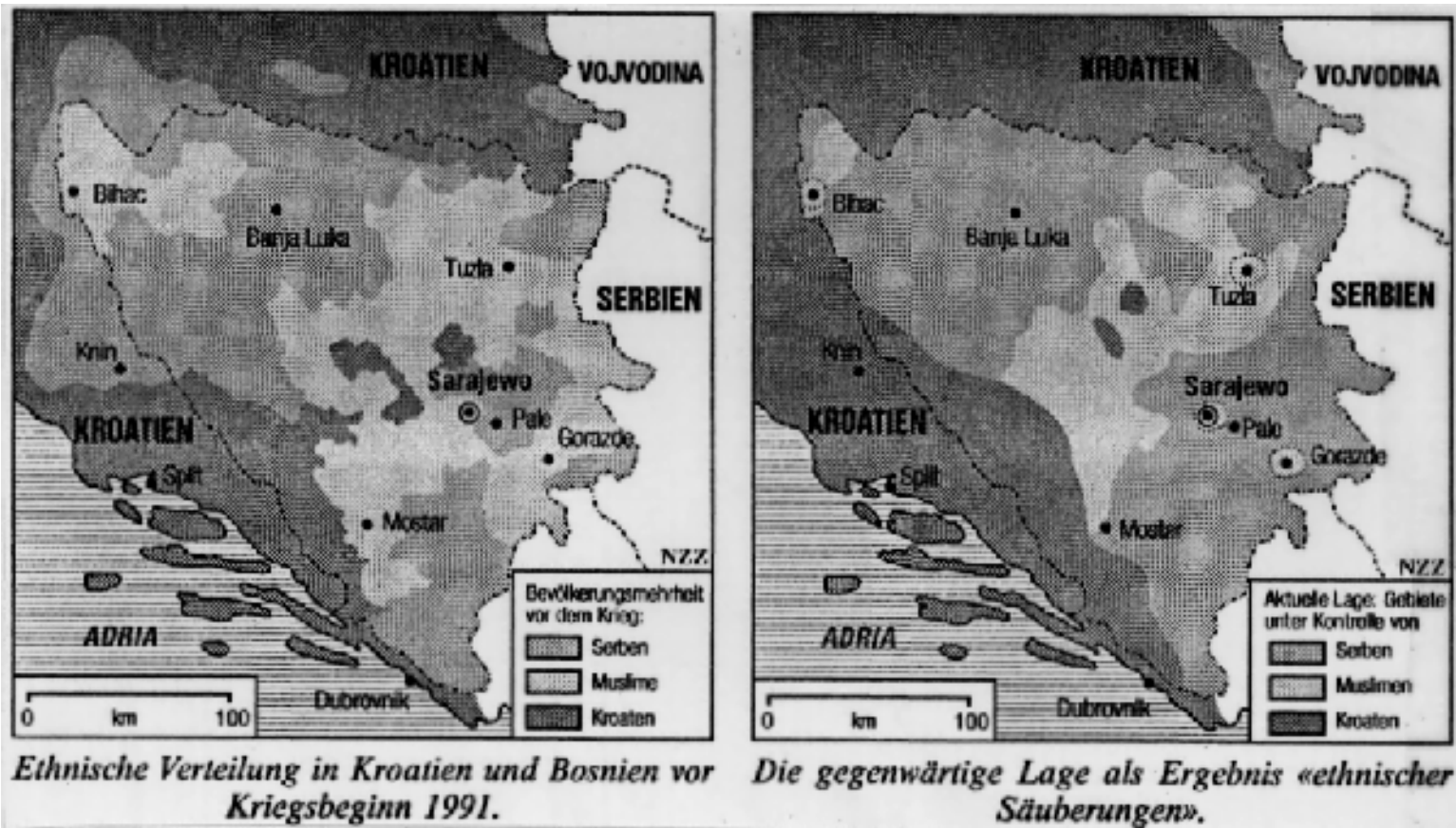
Es zeigte sich also, dass es für den neutralen Kleinstaat Schweiz schwierig war, Vermittlerfunktionen im Rahmen der Regelung des Konfliktes im ehemaligen Jugoslawien zu übernehmen. Bilateralen Verhandlungsangeboten fehlte das politische Gewicht, um realisiert zu werden. Bei den multilateralen Bemühungen um eine politische Lösung des Konfliktes fiel dagegen die Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der EU und der Uno negativ ins Gewicht. Abgesehen von den Funktionen, die sie im Rahmen der OSZE wahrnehmen sollte, waren die guten Dienste der Schweiz nicht gefragt, wenn es um die Verteilung von Vermittlermandaten ging.

Der Neutralitätsstatus ist im Gegensatz zu den Erfahrungen des kalten Krieges im Konflikt auf dem Balkan keine Voraussetzung für eine Vermittlerfunktion. Vielmehr ist das Engagement von Staaten oder Staatengruppen gefragt, die in der internationalen Arena über Machtmittel und entsprechendes politisches Gewicht verfügen. Dies findet seinen Ausdruck beispielsweise auch in der Zusammensetzung der sogenannten internationalen Kontaktgruppe, in der mit Russland, Grossbritannien, Frankreich, Deutschland und den USA diejenigen Mächte vertreten sind, die auf die Entscheidungsfindung der internationalen Gemeinschaft massgebenden Einfluss ausüben können.

**Die schweizerische Jugoslawienpolitik heute:  
Dilemma zwischen innenpolitischer  
Herausforderung und aussenpolitischer**

# Machbarkeit

Der Kriegssommer 1995 war in Bosnien-Herzegowina und Kroatien vor allem von zwei Ereignissen geprägt: der Eroberung der Uno-Schutzzonen Srebrenica und Zepa durch die bosnischen Serben im Juli und der Offensive der kroatischen Armee gegen die Krajina Anfang August. Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien erreichte in humanitärer Hinsicht einen neuen traurigen Höhepunkt. Erneut waren Zehntausende von Menschen gezwungen, ihre Heimat zu verlassen. Die demographischen Verhältnisse haben sich damit ein weiteres Mal dramatisch verändert, was aus den beiden folgenden Karten deutlich hervorgeht.



(Quelle: *Neue Zürcher Zeitung* vom 25. August 1995)

Durch die jüngsten Ereignisse - vor allem die erfolgreiche kroatische Rückeroberung der Krajina - wurde gleichzeitig eine Situation geschaffen, die Anlass zu Hoffnung auf eine Stabilisierung der Region auf dem Verhandlungsweg gibt. Kroatien ist dank seiner militärischen Stärke zu einem wichtigen regionalen Machtfaktor geworden. Zusammen mit den muslimischen Kräften in Bosnien-Herzegowina dürfte damit auf längere Sicht ein Gegengewicht zur bislang übermächtigen Position der bosnischen Serben geschaffen worden sein. Unter erstarkter Führung der USA hat die internationale Staatengemeinschaft denn auch die Gunst der Stunde genutzt und eine neue diplomatische Offensive gestartet, um einen baldigen Friedensschluss herbeizuführen.

Nach der Eroberung der beiden Uno-Schutzzonen durch die bosnischen Serben, der vollständigen Vertreibung oder Ermordung der dortigen muslimischen Zivilbevölkerung unter den Augen der Weltöffentlichkeit, stellte sich für den Bundesrat erneut die Frage, ob eine Politik der Unparteilichkeit aufgrund der Zuspitzung der Lage noch angemessen war. Wenn immer deutlicher wird, dass eine

Kriegspartei gar nicht gewillt ist, den Konflikt durch Verhandlungen zu lösen, und sich die internationale Gemeinschaft als unfähig erweist, gewaltsame Auseinandersetzungen zu verhindern, dann müssen Bedenken hinsichtlich negativer Rückwirkungen einer deutlichen Stellungnahme auf allfällige künftige Vermittlerdienste zumindest *kurzfristig* in den Hintergrund treten. Schliesslich war eine vergleichbare Situation erreicht wie beim Kriegsausbruch im Sommer 1991, die eine klare Stellungnahme der Landesregierung - allein schon aufgrund ihres Informationsauftrags gegenüber der Bevölkerung - geradezu herausforderte.

Angesichts der Ereignisse in Bosnien-Herzegowina sah sich der Bundesrat in einer Erklärung vom 21. Juli 1995 denn auch zu einer scharfen Verurteilung der bosnischen Serben veranlasst. Gleichzeitig stellte er aber einmal mehr die Ohnmacht der internationalen Staatengemeinschaft - und der Schweiz - gegenüber dem Drama im ehemaligen Jugoslawien fest:

Die ganze Welt, alle Grossmächte, die internationale Staatengemeinschaft und auch die Schweiz müssen heute machtlos zusehen, wie in Bosnien-Herzegowina Tausende von Menschen durch die Streitkräfte der bosnischen Serben vertrieben, erniedrigt und misshandelt werden und wie die elementaren Rechte der Menschlichkeit mit brutaler Gewalt verletzt werden.

Zusammen mit dem Schweizer Volk ist der Bundesrat angesichts dieser dramatischen Ereignisse entsetzt und erschüttert. Vor dem Hintergrund dieser menschlichen Leiden der Opfer des Krieges helfen Forderungen nach zusätzlichen Appellen und deklamatorischen Verurteilungen nicht weiter.

Eine realistische und ehrliche Analyse der Lage gebietet, die gegenwärtige politische und militärische Ohnmacht diesen verbrecherischen Handlungen gegenüber festzustellen. Für die Schweiz steht somit heute die Fortsetzung der bereits beträchtlichen humanitären Hilfe zugunsten der Opfer dieses Krieges im Vordergrund.

Selbst wenn eine politische Lösung in Bosnien-Herzegowina heute als aussichtslos erscheint, ist der Bundesrat gewillt, auch in Zukunft zusammen mit der internationalen Staatengemeinschaft bei der Suche nach politischen Lösungen mitzuwirken.(27)

Aufgewühlt durch die Ereignisse im Zusammenhang mit der Eroberung der Uno-Schutzzone rückte der Krieg im ehemaligen Jugoslawien für eine kurze Zeit wieder in den Mittelpunkt des öffentlichen Bewusstseins in der Schweiz.(28) In emotionsgeladenen Auseinandersetzungen, die in Zeitungen und Fernsehen, auf öffentlichen Kundgebungen und schliesslich auch auf parlamentarischer Ebene geführt wurden, offenbarte sich die sowohl in ihren inneren als auch in ihren äusseren Rahmenbedingungen begrenzte Handlungsfähigkeit schweizerischer Aussenpolitik. Bei öffentlichen Diskussionen um die Möglichkeiten der Schweiz, auf das tragische Geschehen im ehemaligen Jugoslawien Einfluss zu nehmen, ist oftmals zu beobachten, dass zwischen politischen und humanitären Fragen sowie zwischen *Machbarem* und *Erwünschtem* nicht unterschieden wird.(29)

Von offizieller Seite wurde betont, dass sich das schweizerische Engagement im ehemaligen Jugoslawien in erster Linie am Machbaren innerhalb der gegebenen politischen Rahmenbedingungen zu orientieren hat. Durch die Nichtmitgliedschaft in denjenigen Gremien, welche sich mit dem Krieg im ehemaligen Jugoslawien befassen, ist die Schweiz in ihrem aussenpolitischen Handlungsspielraum eingeschränkt. In

einem Interview mit der "Schweizer Illustrierten" Anfang August 1995 machte Bundespräsident Kaspar Villiger denn auch unmissverständlich klar, dass die Schweiz, die weder bei der Uno noch bei der EU, noch bei der Nato dabei ist, nicht legitimiert ist, "Zensuren zu verteilen und zu sagen, was die anderen falsch gemacht haben".(30)

Dem standen auf der Seite der betroffenen Öffentlichkeit eine lange Liste von Wünschen für ein stärkeres Engagement der Schweiz - insbesondere im humanitären Bereich - entgegen. Neben sinnvollen und konkreten Projektvorschlägen war der Ruf nach vermehrten schweizerischen Aktivitäten aber oftmals zwar von viel gutem Willen, aber wenig Einsicht in die genannten Rahmenbedingungen der schweizerischen Aussenpolitik gekennzeichnet. Die im Zusammenhang mit der jüngsten Eskalation der Ereignisse in Bosnien-Herzegowina von seiten der Medien, aber auch einzelner Parlamentarier und Friedensbewegten erhobenen Forderungen, welche in Richtung grossangelegter diplomatischer Initiativen der Schweiz gehen, sind Ideen, die wenig Chancen auf Erfolg haben und wohl nicht zuletzt das eigene Gewissen beruhigen sollen.(31) Es hilft den vom Krieg im ehemaligen Jugoslawien Betroffenen wenig, wenn Aktivität mit einem zum Teil PR-orientierten Aktivismus verwechselt wird.

Dem berechtigten Druck der öffentlichen Meinung nach einer Reaktion der Schweiz auf die jüngsten Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien hat der Bundesrat aber entsprochen. Neben der schon zitierten Erklärung vom 21. Juli 1995 zu Bosnien-Herzegowina drückte sich dies in der sofortigen Bereitstellung weiterer zehn Millionen Franken für die Flüchtlingshilfe vor Ort aus sowie in der grundsätzlichen Bereitschaft, im Fall einer entsprechenden Anfrage des Uno-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) zusätzliche Kriegsvertriebene aufzunehmen. Die Landesregierung forderte in diesem Zusammenhang die Einberufung einer internationalen Konferenz, um unter den Aufnahmeländern einen Verteilschlüssel auszuhandeln.(32)

In diesem Zusammenhang ist schliesslich auch der Entscheid des Bundesrates zu sehen, einen Botschafter für Bosnien-Herzegowina zu ernennen. Anfang August erging ein von 12'000 Personen unterzeichneter Appell an den Bundesrat, eine Botschaft in Sarajewo zu eröffnen und damit offiziell Unterstützung für die Regierung von Bosnien-Herzegowina zu bekunden.(33) Bereits Ende Juni 1995 hatte der Bundesrat den Entschluss gefasst, einen Botschafter für Sarajewo zu ernennen. Am 3. August wurde bekannt, dass es sich um Adolf Lacher handelt, der gleichzeitig Botschafter der Schweiz in der Republik Österreich ist.(34) Zu diesem Zeitpunkt wurde davon ausgegangen, dass Lacher seine Funktion als Botschafter für Bosnien-Herzegowina hauptsächlich von Wien aus wahrnehmen, jedoch regelmässig nach Sarajewo reisen würde.

Am 18. September 1995 setzte der Bundesrat ein deutliches Zeichen, indem er die Errichtung einer *ständigen* Schweizer Vertretung in Sarajewo bekanntgab. Zum Geschäftsträger der Botschaft vor Ort wurde Christian Hauswirth ernannt. Adolf Lacher bleibt Botschafter für Bosnien-Herzegowina mit Sitz in Wien.(35) Neben dem künftigen Schweizer Vertreter residieren in Sarajewo nur die Botschafter der Kontaktgruppenländer Frankreich, Deutschland, USA und Grossbritannien sowie diejenigen der Türkei und Irans. Italien, Österreich und Schweden haben keine Botschaften eingerichtet, wickeln ihre Kontakte aber über Beauftragte vor Ort ab.

Der Ernennung eines Botschafters für Bosnien-Herzegowina und der Errichtung einer ständigen diplomatischen Vertretung in Sarajewo kommt in zweifacher Hinsicht eine Bedeutung zu. Zum einen ist der Entscheid des Bundesrates als ein Ausdruck der Solidarität mit der bedrängten bosnisch-herzegowinischen Regierung zu verstehen. Die Landesregierung bekundet damit offiziell ihre Unterstützung für diejenigen Kreise, die sich für einen *multikulturellen* Staat Bosnien-Herzegowina und das friedliche Zusammenleben der verschiedenen Gemeinschaften innerhalb dieser Republik aussprechen.



Entsprechendes Gewicht wird deshalb der Unterstützung der vor Ort tätigen nichtstaatlichen Organisationen zukommen, deren vielfältige Arbeit von der Pflege kultureller Kontakte zwischen der Schweiz und Bosnien-Herzegowina & uuml;ber die Unterstützung unabhängiger Medien, bis hin zur Pflege und Betreuung kriegstraumatisierter Frauen, Männer und Kinder reicht.(36) Vom Entscheid des Bundesrates darf auch international insofern eine Signalwirkung erhofft werden, als dass er die Haltung anderer westeuropäischer Regierungen in der Frage der Einrichtung einer ständigen Vertretung in Sarajewo positiv beeinflussen könnte.

Zum andern ist die Ernennung eines offiziellen Vertreters im Hinblick auf die Vorbereitung der *post*konfliktiven Phase des Krieges im ehemaligen Jugoslawien von Bedeutung. Zur Vorbereitung der *post*konfliktiven Phase gehört auch die frühzeitige Kontaktaufnahme mit den Konfliktparteien und der Aufbau eines *Informationsnetzes* vor Ort. Sollte es in Bosnien-Herzegowina (beziehungsweise im ganzen ehemaligen Jugoslawien) zu einer friedlichen Regelung der Konflikte kommen, so muss die Schweiz, welche 1996 die Präsidentschaft der OSZE übernimmt, optimal vorbereitet sein, um im Rahmen dieser Organisation zu gegebener Zeit aktiv werden zu können.(37)

## Ein Vergleich mit der österreichischen Politik

Nach Ausbruch des Krieges sah sich die österreichische Politik hinsichtlich einer allfälligen Rolle als Vermittlerin zwischen den Konfliktparteien vor ein ähnliches Dilemma gestellt wie die Schweiz: Die Regierung hatte zwischen einer eindeutigen Parteinahme zugunsten einer Seite und den Rückwirkungen einer solchen Politik abzuwägen. Im Vergleich mit der Schweiz verfolgte Österreich von Beginn weg eine *kontinuierlich* klar antiserbische Politik. Wenn sich der österreichische Aussenminister Mock in seinen Äusserungen zum Geschehen auf dem Balkan zugunsten von Slowenien und Kroatien exponierte, so ist dies aber in erster Linie aus der spezifischen Interessenlage Österreichs als unmittelbaren Nachbars dieser Länder heraus zu begreifen.

Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien löste in Österreich bedeutend grössere Emotionen aus als in der Schweiz. Bedingt war dies nicht nur durch die Nähe Österreichs zum Krisengebiet. Auch die historischen Bande zu den Republiken Kroatien und Slowenien trugen zu dieser stärkeren Betroffenheit bei. Der Aufbau eines guten Beziehungsnetzes zu den nördlichen Republiken des ehemaligen Jugoslawien war für die österreichische Regierung so wichtig, dass ein gespanntes Verhältnis zu Belgrad in Kauf genommen wurde.

Der österreichische Aussenminister Mock stand schon ganz zu Beginn der Krise im ehemaligen Jugoslawien an vorderster diplomatischer Front, und zwar nicht nur, um die Europäer über die Komplexitäten der dortigen Verhältnisse aufzuklären, sondern auch, um selber intensiv nach Lösungen zu suchen.(38) Einige der Vorschläge Mocks, wie die Entsendung von Uno-Blauhelmen nach Bosnien-Herzegowina (zu einem Zeitpunkt, als der Krieg dort noch nicht ausgebrochen war) oder die Idee zur Errichtung von sogenannten Uno-Schutzzonen, wurden von der internationalen Gemeinschaft aufgegriffen.

Die österreichische Diplomatie hat damit wohl zur Stabilisierung der Gesamtsituation beigetragen. Mit ihrer einseitigen Parteinahme verspielte sie aber die Position einer Vermittlerin für den Fall, dass alle Konfliktparteien wieder an den Verhandlungstisch zurückzukehren gewillt sind.(39) Österreich entwickelte sich, zusammen mit Deutschland, zum eigentlichen Fürsprecher der sezeessionswilligen Republiken Slowenien und Kroatien. Aufgrund seiner pointiert antiserbischen Haltung wurde Österreich (sowie

Deutschland und der Vatikan) von der Propaganda Belgrads zu "Feinden des serbischen Volkes" stilisiert.

Bezüglich der österreichischen Jugoslawienpolitik bestanden zwischen dem Aussenministerium und Bundeskanzler Franz Vranitzky seit Anfang des Krieges erhebliche Differenzen. Die jüngste kroatische Offensive gegen die Krajina vom August 1995 hat in Wien alte Konfliktlinien wieder zum Vorschein gebracht. Während Aussenminister Schüssel (der Nachfolger von Mock) lediglich seine Betroffenheit über die erneute Anwendung von Gewalt äusserte, verurteilte Vranitzky das Vorgehen Zagrebs in scharfen Worten.(40)

## **Die Anerkennungsfrage und der Vollzug von Wirtschaftssanktionen gegen Restjugoslawien**

Der beschränkte Handlungsspielraum der Schweiz für die Verfolgung einer unabhängigen Politik kann durch den Hinweis veranschaulicht werden, dass unser Land wichtige Fragen bezüglich Jugoslawien in der Praxis parallel zu den Entscheiden der EU und anderer europäischer Staaten vollzog. Als Beispiele sei hier auf die Frage der Anerkennung und der Wirtschaftssanktionen gegen Restjugoslawien hingewiesen.

Als sich nach den Referenden in Slowenien und Kroatien eine überwältigende Mehrheit der Bevölkerung für die Loslösung von Jugoslawien ausgesprochen hatte, riefen die beiden Republiken am 25. Juni 1991 ihre Souveränität aus. Dem Beispiel der beiden selbsternannten Staaten folgend, reklamierten im September 1991 Mazedonien, Ende Februar 1992 auch die Republik Bosnien-Herzegowina ihre Unabhängigkeit.

Bei der Frage der Anerkennung der neuen Staaten auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawien preschte die Schweiz nicht vor, sondern vollzog alle Massnahmen im Gleichschritt mit den Beschlüssen der EU. Im Gegensatz zum österreichischen Aussenminister forderte Bundesrat Felber die anderen Staaten nicht aktiv dazu auf, auf eine internationale Anerkennung der Republiken hinzuarbeiten. Er unterstrich aber die Bereitschaft der Schweiz, sich einer Staatengruppe von signifikanter Grösse sofort anzuschliessen, welche die jungen Staaten gemeinsam anerkennen würde.(41) Gleichzeitig mit den meisten anderen europäischen Staaten anerkannte die Schweiz die drei Republiken Kroatien, Slowenien und Bosnien-Herzegowina am 15. Januar 1992 respektive am 7. April 1992.(42)

Noch deutlicher wird die Selbstbeschränkung des eigenen Handlungsspielraums im Fall der Anerkennung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien: Obwohl die Republik gemäss dem Bericht von Robert Badinter (Präsident der von der EU eingesetzten schiedsgerichtlichen Kommission zur Abklärung von Minoritäten- und Menschenrechtsfragen in den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien) alle Kriterien für eine internationale Anerkennung erfüllte, wurde das Land aufgrund des griechischen Widerstandes von den EU-Staaten vorläufig nicht anerkannt. Die Schweiz folgte dieser Politik bis in den Sommer 1993, wengleich die Beweggründe für die Haltung der Europäischen Union rein EU-interner Natur waren.(43) Die Eidgenossenschaft begründete ihren Standpunkt dahingehend, dass sie ihre Politik bezüglich der Anerkennung Mazedoniens mit der EU koordinieren wolle und der Republik ein isoliertes Vorgehen ohnehin nicht viel nütze. Zudem sollte Griechenland nicht vor den Kopf gestossen werden.(44) Die Schweiz verzichtete damit - nicht zuletzt aus Rücksicht auf die laufenden bilateralen Verhandlungen mit der EU - einmal mehr bewusst auf eine unabhängige Politik.

Auch bei der Anwendung der Wirtschaftssanktionen gegen Serbien und Montenegro war die Schweiz

stiller Nachvollzi eher einer gesamteuropäischen Politik. Der Bundesrat schloss sich am 8. November 1991 den am Vortag von der EU verhängten Wirtschaftssanktionen gegenüber Restjugoslawien vollumfänglich an und wandte die entsprechenden Massnahmen autonom an.(45) Die immerhin so rasch erfolgte Entscheidung der Schweizer Behörden ist um so erstaunlicher, als es sich bei der eidgenössischen Sanktionspolitik (wie aus jüngeren Beispielen hervorgeht) erfahrungsgemäss immer um eine ziemlich heikle Angelegenheit handelte.

## Die Genfer Jugoslawienkonferenz

Die Bemühungen der Schweiz um eine Vermittlerrolle im Jugoslawienkonflikt waren indirekt insofern erfolgreich, als die internationale Gemeinschaft Genf zum Sitz der permanent tagenden "Internationalen Konferenz über das frühere Jugoslawien" bestimmte. Als Ende September 1992 die EU und die Uno Genf als Tagungsort vorschlugen, hing diese Wahl nicht so sehr mit dem spezifischen Neutralitätsstatus der Schweiz zusammen, sondern damit, dass Genf als eine Stadt mit internationalem Ruf und guten verkehrstechnischen Verbindungen gegenüber anderen Standorten komparative Vorteile aufweist. Nicht zuletzt bedurfte es für die Bereitschaft, Genf als Sitz zu wählen und die Schweiz als Beobachterin an der Konferenz teilnehmen zu lassen, auch einiger diplomatischer Bemühungen von Schweizer Seite.(46)

Die "Internationale Konferenz über das frühere Jugoslawien" sollte gemäss den Beschlüssen der vorangegangenen Londoner Konferenz (26. bis 28. August 1992) solange tagen, bis die Probleme des früheren Jugoslawien eine Lösung gefunden haben. Die Genfer Jugoslawienkonferenz ist eigentlicher Knotenpunkt für die Koordination der verschiedenen (vor allem präventivdiplomatischen) Missionen nach allen Ländern des ehemaligen Jugoslawien, welche die OSZE und die Uno, zum Teil aber auch die EU, durchführen. Darüber hinaus setzen sich im Rahmen der Konferenz sechs Arbeitsgruppen vertieft mit spezifischen Aspekten des Konfliktes auseinander. Die Schweiz stellte der Konferenz bislang in erster Linie logistische Unterstützung (Infrastruktur und Flugmittel für Personentransporte für rund 600'000 Franken im Jahr) zur Verfügung.(47) Personell war die Schweiz lediglich durch Botschafter Armin Ritz an der Arbeit der Arbeitsgruppen beteiligt, der eine Zeitlang in der Gruppe "Minderheiten" mitwirkte.(48)

## 1.2. Der Beitrag der Schweiz im Rahmen der zivilen Aktionen der OSZE, der Uno und der EU

Aufgrund des äusserst begrenzten unabhängigen Handlungsspielraums der Schweiz kam der Frage erhöhte Bedeutung zu, in welcher Art und Weise sich unser Land an den zivilen Aktionen der OSZE, der Uno und der EU im Rahmen friedensbildender Massnahmen und der Präventivdiplomatie beteiligen sollte. Es lag in der Sache begründet, dass sich das Aktionsfeld der Schweiz wegen der Nichtmitgliedschaft in der Uno und der EU auf Aktivitäten im Rahmen der OSZE verdichten würde.

## Aktivitäten im Rahmen der OSZE

Angesichts zunehmender Instabilitäten in Europa wurde Ende Juni 1991 auf dem Berliner Treffen des OSZE-Aussenministerrates ein *Dringlichkeitsmechanismus* geschaffen, der in schwerwiegenden und dringlichen Situationen politische Konsultationen aller OSZE-Staaten vorsieht, die durch ihre Empfehlung zur Lösung des Konfliktes beitragen sollen.(49) Dieser sogenannte "Berliner-Mechanismus"

gelangte im Fall von Jugoslawien zweimal zur Anwendung, Anfang Juli 1991 auf Initiative Luxemburgs und im Mai 1992 auf österreichischen Vorstoss hin.(50)

Neben diesem politischen Mechanismus bestand seit 1990 auch ein militärischer Mechanismus ("Wiener-Mechanismus"), der im Fall "ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten" von den Teilnehmerstaaten angerufen werden kann.(51) Im Fall des ehemaligen Jugoslawien gelangte der Mechanismus dreimal zur Anwendung. Zur ersten Dringlichkeitssitzung kam es am 1. Juli 1991: Österreich und Italien forderten von Belgrad Aufklärung über die Situation in Slowenien und richteten einen Appell an alle Kriegsparteien, die Kampfhandlungen einzustellen. Wegen Unstimmigkeiten zwischen Ungarn und der restjugoslawischen Regierung kam es anfangs September 1991 (Verletzung des ungarischen Luftraumes durch die jugoslawische Armee) respektive im April 1994 (Behauptung seitens der jugoslawischen Regierung, dass Ungarn serbisch-montenegrinische Truppen angegriffen habe) zur wiederholten Aktivierung des militärischen Mechanismus gemäss dem Wiener Dokument.

Die Krisenmechanismen gelangten zwar mustergültig zur Anwendung, die auf den OSZE-Treffen erhobenen Forderungen nach Einstellung der Kampfhandlungen hatten aber keine Wirkung auf das Kriegsgeschehen. Auch Vermittlungsangebote der OSZE an die Kriegsparteien wurden, meist von der serbischen Seite, abgelehnt.

Eine sehr lebhafteste Beteiligung von Schweizer Seite erfuhren die nach den verschiedenen ehemaligen jugoslawischen Republiken entsandten *Missionen der OSZE*. Deren Aufgaben sind vielfältig. Solche Missionen sind schon deshalb notwendig, weil die Markierung internationaler Präsenz eine stabilisierende Wirkung in Krisengebieten haben kann. OSZE-Delegationen haben zum Ziel, den Dialog zwischen Regierungsstellen, Oppositions- oder Minderheitengruppen und einzelnen Bürgern zu fördern, sie holen Informationen ein und sorgen für eine objektive Berichterstattung über Vorfälle aller Art. Zum Teil unterstützen und beraten sie auch die lokalen Behörden bei der friedlichen Bewältigung von Konflikten.

An den meisten der von der OSZE unternommenen Missionen nach dem ehemaligen Jugoslawien war die Schweiz mit eigenem Personal beteiligt, drei Missionen leitete sie gar.(52) Die erste Mission der OSZE nach dem ehemaligen Jugoslawien wurde von der Schweiz organisiert und geleitet. Im Dezember 1991 brach eine Expertengruppe unter der Leitung des Staatsrechtlers Thomas Fleiner für mehrere Wochen in die Republiken des ehemaligen Jugoslawien auf, um Bericht über die Einhaltung der Menschenrechte und die Situation der Minderheiten zu erstatten. Zwei Monate später kam es in der gleichen personellen Besetzung zu einer Nachfolgemission, welche sich nochmals für einige Tage nach dem Balkan aufmachte.(53) In seinem Bericht schlug Fleiner unter anderem die Einsetzung einer Langzeitmission für Serbien und Montenegro vor. Im September 1992 wurde dieses Vorhaben realisiert. Die Aktion musste Ende Juni 1993 aber abgebrochen werden, weil die serbischen Behörden die zwanzig Missionsmitglieder nicht länger auf ihrem Territorium duldeten.

Auch an der Abklärungsmission der OSZE nach dem Kosovo vom 27. Mai 1992 und der OSZE-Mission vom 29. August 1992 nach Bosnien-Herzegowina, welche die internationale Kontrolle über die Kriegsgefangenenlager verstärken sollte, nahm die Schweiz mit eigenem Personal teil.(54)

Für die Langzeitmissionen der OSZE nach dem ehemaligen Jugoslawien ordnete der Bundesrat bislang vier Personen ab. Zwei gehörten der 1993 von Belgrad zum Rückzug gezwungenen Mission in Serbien und Montenegro an, eine Person arbeitete von November 1994 bis April 1995 in der Mission in Sarajewo, und seit Mai 1994 ist auch ein Schweizer im Rahmen einer OSZE-Langzeitmission in Mazedonien tätig.

Die Mission in Sarajewo wurde vom Schweizer Hans Peter Kleiner geleitet.(55)

Die Schweiz erklärte sich zudem bereit, gemeinsam mit der Genfer Jugoslawienkonferenz und der OSZE die *Mission zur Überwachung der Sanktionen gegen Serbien und Montenegro* mit Zollbeamten zu unterstützen. Seit Frühjahr 1993 ist sie mit sieben Zollbeamten an der Überwachungsmission vertreten, an der insgesamt 180 Beamte aus verschiedenen Mitgliedstaaten teilnehmen.(56) Als weitere Geste an die Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft um eine Regelung des Konfliktes ist in diesem Zusammenhang auch der von der Schweiz im Herbst 1994 organisierte und finanzierte Lufttransport von 135 internationalen Beobachtern der Kontaktgruppe zu nennen, welche an der serbisch-bosnischen Grenze postiert wurden.(57)

Im Rahmen der OSZE nahm die Schweiz auch in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien Funktionen wahr. Auf eine Einladung der OSZE hin reisten am 14. Oktober 1994 sechs schweizerische Wahlbeobachterinnen und -beobachter nach Mazedonien, um den Verlauf der Wahlen zu verfolgen. Zu den Nachwahlen, welche am 30. Oktober 1994 stattfanden, stiessen nochmals sechs schweizerische Wahlbeobachterinnen und -beobachter hinzu.(58) Als eine weitere Präventivmassnahme in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien ist die finanzielle Unterstützung eines Fernsehstudios für Minderheiten zu sehen. Dies allerdings war ein Projekt der Internationalen Jugoslawienkonferenz in Zusammenarbeit mit der RTV Mazedonien. Der schweizerische Beitrag belief sich auf 550'000 Franken, hinzu kam eine finanzielle Unterstützung von seiten Dänemarks in Höhe von 420'000 Franken.(59)

## Welche Rolle für die OSZE auf dem Balkan?

Im Vergleich zu den Tätigkeiten der Uno und der EU fristet die OSZE im ehemaligen Jugoslawien ein Aussenseiterdasein. Da der Organisation jegliche Sanktionsmöglichkeiten fehlen, ist sie stärker als die anderen internationalen Organisationen von der Kooperationsbereitschaft und dem guten Willen der Kriegsparteien abhängig. Solange daher auch nur eine Seite auf die militärische Karte zur Erreichung bestimmter Ziele setzt, ist eine Tätigkeit der OSZE schwierig und bewegt sich - wie etwa in Sarajewo - in sehr engen Grenzen.

Wirksame Arbeit kann die Organisation in Regionen leisten, wo latente Spannungen zwischen einzelnen Volksgruppen noch nicht in "heisse" Kriege umgeschlagen sind. Das Hauptfeld der Tätigkeit der OSZE auf dem Balkan ist deshalb derzeit sinnvollerweise auf Mazedonien ausgerichtet, wo es in erster Linie gilt, den Abbau der Spannungen zwischen der albanisch sprechenden Minderheit und der mazedonischen Mehrheit zu fördern. Daneben hat die Präsenz der OSZE (und der Uno) in Mazedonien den Zweck, ein Ausgreifen des Krieges auf diese Republik unwahrscheinlicher zu machen.

Präventivdiplomatie wäre aber gerade auch innerhalb Restjugoslawiens (Kosovo, Wojwodina und dem Sandschak) dringend vonnöten. In diesen Gebieten betreibt Belgrad eine massive Repressionspolitik gegenüber den nichtserbischen Minderheiten, um deren Rechte und Freiheiten es schlecht bestellt ist. Dass die OSZE dort nicht wirken darf, hat sie sich zum Teil selber zuzuschreiben. Im Juli 1992 beschlossen die Teilnehmerstaaten der OSZE angesichts der wachsenden Frustration über die Wirkungslosigkeit der Appelle zur Einhaltung der Grundprinzipien des humanitären Völkerrechts, Restjugoslawien aus der Organisation auszuschliessen. Im Rückblick ist diese Handlungsweise als ein Ausdruck politischer Schwäche zu bedauern. Der Abbruch aller Brücken zu Serbien und Montenegro erschwerte die Durchführung künftiger Missionen nach den Krisenregionen innerhalb Restjugoslawiens. Zusätzlich

manövrierte sich die OSZE durch diesen Entscheid als mögliches Forum für die Aufnahme eines politischen Dialoges über eine zukünftige Gesamtfriedensordnung auf dem Balkan ins Abseits.

Gerade der OSZE könnte wegen ihrer Mitgliederstruktur (sie ist die einzige sicherheitspolitische Organisation in Europa, in der in loser Verbindung alle west- und osteuropäischen Staaten vereinigt sind) bei einer politischen Stabilisierung der Region und, damit verbunden, dem Abbau der überdimensionierten Rüstungspotentiale der Kriegsparteien eine wichtige Rolle zukommen.(60) In diesem Sinne gab beispielsweise der kroatische Vertreter an einem OSZE-Treffen im Frühjahr 1995 bekannt, dass Kroatien einer Ausweitung und Stärkung eines OSZE-Mandates zur Überwachung der international anerkannten Grenzen Kroatiens positiv gegenüberstehe. Nach den Worten des kroatischen Vertreters ist die OSZE die einzige "Sicherheitsorganisation, an der Kroatien vollberechtigt teilnehme".(61) In Bosnien-Herzegowina geniesst die OSZE ganz im Gegensatz zur Uno oder der EU in den Augen derjenigen Kreise, die sich für die Erhaltung eines multikulturellen Staates einsetzen, weiterhin ein hohes Ansehen.

## **Beitrag der Schweiz an die friedenserhaltende Mission der Uno**

Am 21. Februar 1992 fasste der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen den Beschluss, ein erstes Kontingent von 13'000 Uno-Blauhelmen (UNPROFOR) innerhalb Kroatiens, an der Frontlinie zu der durch die Serben okkupierten Krajina, zu stationieren. Die friedenserhaltende Mission der Uno auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawien ist bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf gegen 43'000 Personen angewachsen. Über die Hälfte der Uno-Blauhelme befindet sich in Bosnien-Herzegowina. Ein kleines Kontingent von wenigen hundert Mann ist schliesslich in Mazedonien stationiert.

Der Beitrag der Schweiz an die friedenserhaltende Operation der Uno im ehemaligen Jugoslawien fiel karglicher aus als ursprünglich erwartet. Da parallel zur anlaufenden Uno-Mission im ehemaligen Jugoslawien ein Gesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Massnahmen erst in Vorbereitung war und daher der Uno keine bewaffneten Blauhelme zur Verfügung gestellt werden konnten, entschloss sich der Bundesrat, die UNPROFOR durch verschiedene andere Massnahmen zu unterstützen.(62) Unbewaffnete Dienstleistungen im Rahmen der Uno und der internationalen Friedenssicherung führte die Eidgenossenschaft schon seit Jahren aus.(63) Ende Februar 1992 erklärte sich der Bundesrat auf eine entsprechende Anfrage des Uno-Generalsekretariates hin bereit, die friedenserhaltende Operation der UNPROFOR mit der Entsendung von höchstens dreissig Zivilpolizisten und fünf Militärbeobachtern zu unterstützen, die vor allem um die Überwachung des Waffenstillstandes besorgt sein sollten.(64) Da der Bund über kein eigenes nationales Polizeikorps verfügt, war er auf die Unterstützung der Kantone angewiesen. Weil die 26 Kantone nur gerade etwa 8 Mann freizustellen gewillt waren, konnte die schweizerische Mitarbeit nicht in der geplanten Form durchgeführt werden.(65)

Für die Überwachung der Grenze zu Serbien und Montenegro stellte die Schweiz der Uno, neben den schon erwähnten sieben Beamten, welche sie zum gleichen Zweck im Rahmen der OSZE entsandte, sechs Militärbeobachter zur Verfügung.(66) Hinzu sind noch sechs Schweizer Grenzschutzbeamte zu zählen, die seit Juni 1993 in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien stationiert sind, um dort eine Polizei- und Beobachtermission im Rahmen eines Beitrages zur präventiven Diplomatie der UNPROFOR zu erfüllen.(67)

Ein weiterer Beitrag zum Peacekeeping der UNPROFOR stellte die Entsendung von Brigadier Peter

Arbenz und dessen Mitarbeiter Manuel Bessler nach dem ehemaligen Jugoslawien dar. Als Antwort auf eine entsprechende Anfrage des Uno-Beauftragten für Ex-Jugoslawien, Jasushi Akashi, stellte der Bundesrat Brigadier Peter Arbenz für den Posten des Generalinspektors der UNPROFOR für eine Zeit von sechs Monaten zur Verfügung. Für das Amt des Generalinspektors war nicht ein Neutraler, sondern in erster Linie ein Unparteiischer gesucht. Da die Schweiz keine bewaffneten Blauhelmtrouppen stellte, schien ein Schweizer für diese Aufgabe prädestiniert zu sein.(69)

Im Gegensatz zur personellen Unterstützung gestaltete sich der Beitrag der Schweiz an die friedenserhaltenden Massnahmen der Uno in Form logistischer Unterstützungsmittel und finanzieller Beiträge weniger problematisch. Die Eidgenossenschaft übergab den Uno-Truppen 40 von der schweizerischen Armee ausgemusterte Unimog und zwei gepanzerte Geländefahrzeuge. Zusätzlich unterstützte die Schweiz die Uno-Entminungsaktion vom Sommer 1994 mit über einer halben Million Franken.(69) Insgesamt belief sich der finanzielle Aufwand der Schweiz für die Unterstützung der Mission der Uno im ehemaligen Jugoslawien zwischen Frühjahr 1992 und März 1994 auf gegen drei Millionen Franken.(70) Im Mai dieses Jahres kam der Uno-Mission von seiten der Schweizer Regierung nochmals ein Betrag über 1,5 Millionen Franken zugute.(71)

## **Beteiligung an der EU-Verwaltung der Stadt Mostar**

Nach der Unterzeichnung des Föderationsabkommens zwischen bosnischen Kroaten und Muslimen am 18. März 1994, mit dem ein Schlussstrich unter den einjährigen Konflikt zwischen den beiden Volksgruppen gezogen wurde, kamen die ehemaligen Kriegsgegner überein, der EU das Mandat für die Verwaltung der vom Krieg stark in Mitleidenschaft gezogenen Stadt Mostar (Hauptstadt der Herzegowina) anzuvertrauen. Innerhalb von zwei Jahren sollte unter der Leitung des ehemaligen Bürgermeisters von Dresden, Hans Koschnik, die Wiedervereinigung einer multikulturellen Stadtverwaltung herbeigeführt werden.

Auf Wunsch von Koschnik ist auch ein Schweizer, Hans Birchler, seit Ende September 1994 in offizieller Mission des EDA als Rechtsberater für die EU-Administration von Mostar tätig.(72) Die Aufgabe des Rechtsberaters ist es, eine Stadtverfassung für Mostar und ein Wahlrecht im Hinblick auf die Gemeindewahlen zu erarbeiten sowie ein Polizeireglement abzufassen. Begleitet wird diese konkrete Form der Hilfe vor Ort mit einem starken humanitären Engagement im Bereich der Wiederaufbauhilfe. Mostar ist neben Tuzla eine Schwerpunktregion der humanitären Hilfe des Bundes.(73)

## **Zusammenfassung**

Inwieweit kam die Schweiz dem sicherheitspolitischen Ziel "Beitrag zur internationalen Stabilität, vor allem in Europa" im Fall des ehemaligen Jugoslawien entgegen? Mit dem Ende des kalten Krieges und dem Zerfall der Machtblöcke in Ost und West hat sich der aussenpolitische Handlungsspielraum des neutralen Kleinstaates wohl eher verkleinert denn vergrössert. Die Neutralität ist in einer multipolaren und interdependenten Welt keine Voraussetzung für die Übernahme einer Vermittlerrolle in aktuellen Konflikten. Die Bemühungen um eine Konfliktlösung in Jugoslawien konzentrierten sich in erster Linie auf die Grossmächte, die ihre Vorgehensweise in internationalen Organisationen wie der Uno und der EU aufeinander abzustimmen versuchten.

Für das Angebot einer schweizerischen bilateralen Vermittlertätigkeit interessierten sich die Konfliktparteien daher kaum. Vielmehr strebten sie mit erster Priorität danach, die Grossmächte und die

internationalen Organisationen für ihre Zwecke zu gewinnen oder gar gegeneinander auszuspielen. Aber auch die Uno und die EU wandten sich bei der Verteilung von Vermittlermandaten nicht in erster Linie an die Schweiz. Die mit Schweizer Beteiligung in Gang gekommenen OSZE-Krisenmechanismen wiederum sind wegen fehlenden Sanktionsmöglichkeiten auf das Kriegsgeschehen in Kroatien und Bosnien-Herzegowina ohne jeden Einfluss geblieben.

Die Schweiz als Nichtmitglied der Uno und der EU, den beiden wichtigsten Akteuren in den diplomatischen Bemühungen um eine Lösung der Krise auf dem Balkan, muss nach *Nischen* suchen, um ihren Beitrag zur Stabilität in Europa leisten zu können. Spektakuläre diplomatische Initiativen sind nur selten ihre Sache. Die guten Dienste der Schweiz sind auch in der Zeit nach dem kalten Krieg nicht obsolet geworden. Nur werden die Bedürfnisse nicht mehr einfach von aussen an unser Land herangetragen, sondern wir müssen uns selber *aktiv* und *initiativ* darum bemühen, unseren Beitrag mit demjenigen der internationalen Gemeinschaft abzustimmen. Im Bereich der Präventivdiplomatie beteiligte sich die Schweiz denn auch an den Missionen der OSZE und nahm daneben punktuell an den zivilen Aktionen der Uno und der EU teil.

Ist somit der aussenpolitische Spielraum der Schweiz ohnehin begrenzt, muss Bern darüber hinaus auch der innenpolitischen Stimmungslage Rechnung tragen. Ein grosser Teil der schweizerischen Bevölkerung reagiert empfindlich auf ausgreifende aussenpolitische Aktionen. In dieser Situation drängte es sich auf, die Hauptaktivitäten nicht im politischen Bereich, sondern im Bereich der humanitären Hilfe oder allenfalls (auf einer mehr konzeptionellen Ebene) bei der Stärkung des internationalen humanitären Völkerrechts zu entwickeln.



## 2. Die humanitäre Dimension des schweizerischen Engagements im ehemaligen Jugoslawien

### 2.1. Hilfe vor Ort

- Das Schweizerische Katastrophenhilfekorps
- Private Hilfe
- Die Verwendung der privaten Hilfe

### 2.2. Fremdenrechtliche und asylpolitische Massnahmen

- Die schweizerische Flüchtlingspolitik
  - Hilfe vor Ort versus aktive Aufnahme von Flüchtlingen
  - Zusammenfassung
- 

## **2. Die humanitäre Dimension des schweizerischen Engagements im ehemaligen Jugoslawien**

Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien nahm ein Ausmass an Zerstörung und Entwurzelung an, wie es Europa seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr erlebt hatte. Das Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge schätzte die Zahl der Flüchtlinge und Vertriebenen für 1994 innerhalb Ex-Jugoslawiens auf fast vier Millionen Menschen, wovon knapp drei Millionen auf Bosnien-Herzegowina entfielen.<sup>(74)</sup> Rund eine halbe Million Kriegsflüchtlinge hielten sich ausserhalb Ex-Jugoslawiens auf.<sup>(75)</sup>

Die internationale Staatengemeinschaft fand nie zum politischen Handlungswillen, um den Greueln auf dem Balkan mit militärischen Mitteln ein Ende zu setzen. Die Rolle von Uno und EU in den Kriegsgebieten des ehemaligen Jugoslawien gleicht der eines Sanitäters, der sich lediglich mit den Symptomen der Katastrophe herumschlägt und von einer Ursachenbekämpfung absieht. Laut Angaben des *European Community Humanitarian Office (ECHO)* belief sich die gesamte internationale humanitäre Hilfe für Ex-Jugoslawien seit Ausbruch des Krieges bis Ende 1994 auf über 3 Milliarden Schweizer Franken.<sup>(76)</sup> Die Beiträge der EU und ihrer Mitgliedstaaten machten dabei fast 70 Prozent der Gesamthilfe aus.<sup>(77)</sup>

Auch die Eidgenossenschaft sah sich durch die humanitäre Tragödie auf dem Balkan herausgefordert. Im neuen aussenpolitischen Bericht vom November 1993 wies der Bundesrat auf die wachsende Bedeutung hin, welche der "Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe, insbesondere im Hinblick auf die Beseitigung von Konfliktursachen" für die schweizerische Aussenpolitik nach dem Ende des kalten Krieges zukommt.(78) Als Teil der öffentlichen Hilfe ist die humanitäre Hilfe der Schweiz ein wichtiges, weltweit einsetzbares Instrument der schweizerischen Aussenpolitik.(79) Das Solidaritätsinteresse der Eidgenossenschaft im Bereich der humanitären Hilfe baut nicht zuletzt auf bestandenen schweizerischen Traditionen humanitären Engagements in aller Welt.(80)

Das humanitäre Engagement der Schweiz gegen über dem Konflikt im ehemaligen Jugoslawien umfasste zwei Komponenten: die *Hilfe vor Ort* und die *Hilfe in Form der Aufnahme und Betreuung von Flüchtlingen* in der Schweiz. In einem ersten Abschnitt geht es um die Hilfeleistungen, welche der Bund und private schweizerische Hilfswerke vor Ort erbrachten: In welchem finanziellen Rahmen bewegte sich der Aufwand der humanitären Hilfe des Bundes und der privaten Hilfswerke für das ehemalige Jugoslawien? In welchen Gebieten und wozu wurde das Geld verwendet? Der zweite Abschnitt rückt asylpolitische und fremdenrechtliche Fragen im Zusammenhang mit Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien ins Zentrum: Was lässt sich über den finanziellen Aufwand im Bereich der Flüchtlingsbetreuung in der Schweiz sagen? Wie viele Flüchtlinge nahm die Schweiz auf? Welche Politik verfolgte sie gegenüber Kriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien?

## 2.1. Hilfe vor Ort

In der Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft aus dem Jahre 1991 schrieb der Bundesrat:

(...) humanitäre Hilfe [ist] Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik. Sie bringt den ihr innewohnenden Solidaritätsgedanken konkret zum Ausdruck. (...) Humanitäre Hilfe ist der Universalität als weiterem Prinzip der schweizerischen Aussenpolitik verpflichtet. Ihr Auftrag ist weltweit. Gleichzeitig gilt jedoch f&uum ml;r sie der Grundsatz der Subsidiarität. Sie kommt dort zum Zug, wo eine Notlage eine gewisse Intensität erreicht und die betroffenen Menschen und lokalen staatlichen Instanzen nicht mehr in der Lage sind, die Ereignisse aus eigener Kraft zu bewältigen.(81)

Angesichts der dramatischen Entwicklung des Krieges im ehemaligen Jugoslawien legten die für humanitäre Aufgaben zuständigen Bundesstellen diesem Leitgedanken folgend eine Position fest, die in erster Linie auf die Hilfe vor Ort setzte.(82) Die Hilfe vor Ort trägt zur Unterbindung von Flüchtlingsströmen nach Westeuropa bei und leistet dadurch einen konkreten "Beitrag an die internationale Stabilität, vornehmlich in Europa." Erst in zweiter Linie sollten fremdenrechtliche und asylpolitische Massnahmen gegenüber Bürgern aus Ex-Jugoslawien ins Auge gefasst werden. Diese Politik vertrat die Schweiz an den regionalen Konferenzen, die zu Beginn des Jahres 1992 in Wien, Zagreb und Ljubljana durchgeführt wurden, und bekräftigte ihre Haltung auch in der für die Klärung der internationalen Hilfe entscheidenden Konferenz über Ex-Jugoslawien, die Ende Juli 1992 vom Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) nach Genf einberufen wurde.(83) Auf den Konferenzen legten sich die europäischen Staaten auf eine Position fest, welche der Hilfe vor Ort klare Priorität einräumte.(84)

Die Schweiz hatte schon wenige Wochen nach Ausbruch der Feindseligkeiten im ehemaligen Jugoslawien

humanitäre Hilfe an die vom Krieg Betroffenen geleistet und diese Hilfe dann im Verlauf der weiteren Dramatisierung der Lage stark ausgedehnt. Hatte die Hilfeleistung des Bundes seit Kriegsausbruch bis Mitte Dezember 1991 ungefähr zwei Millionen Franken betragen, so war die Summe ein gutes Jahr später bereits auf 75 Millionen Franken angewachsen.(85) Anfang August 1995 lag der finanzielle Gesamtaufwand der humanitären Hilfe des Bundes bei gegen 145 Millionen Franken.(86) Bisher gingen somit 14 Prozent des im März 1992 auf vier Jahre veranschlagten Rahmenkredites für die internationale humanitäre Hilfe nach dem ehemaligen Jugoslawien.(87) Noch nie hatte die humanitäre Hilfe des Bundes mehr Mittel für eine einzelne Notsituation zur Verfügung gestellt.(88)

Auch im internationalen Vergleich lässt sich dieser Beitrag sehen. Die österreichische Bundesregierung hat seit 1991 Hilfsprojekte in den jugoslawischen Nachfolgestaaten mit rund 328 Millionen öS (ca. 30 Millionen sFr.) finanziert.(89) Die niederländische Regierung gibt für den gleichen Zeitraum ihre Aufwendungen für die humanitäre Hilfe nach dem ehemaligen Jugoslawien mit 225 Millionen Gulden (ca. 166 Millionen sFr.) an.(90) Die belgische Regierung beziffert die Hilfe, welche der Staat bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt erbrachte, mit 337 Millionen bFr. (ca. 84 Millionen sFr.). In dieser Zahl sind allerdings die Beträge der flämisch-, französisch- und deutschsprechenden Gemeinschaften sowie der Regionen Wallonien und Brüssel nicht enthalten. Diese sammelten für das ehemalige Jugoslawien weitere 109 Millionen bFr. (ca. 28 Millionen sFr.).(91)

Die Hilfeleistungen des Bundes wurden etwa zu zwei Dritteln über schweizerische und internationale Organisationen abgewickelt. Internationale Organisationen wie das *Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)*, das *UNHCR* oder die *Organisation of International Migration (OIM)* erhielten Unterstützung für allgemeine Tätigkeiten, aber auch für spezielle Nothilfeprogramme (Nahrungsmittelhilfe, Familienpakete, Medikamente, Baumaterialien usw.). Von den schweizerischen Hilfswerken wurden das *Schweizerische Rote Kreuz (SRK)*, die *Caritas Schweiz* und das *Hilfswerk der Evangelischen Kirchen in der Schweiz (HEKS)* unterstützt. Seit 1994 erhalten auch *Terre des Hommes Lausanne* und das *Schweizerische Arbeiterhilfswerk (SAH)* finanzielle Unterstützung für ihre Nothilfeprojekte. Der Rest wurde für die zahlreichen Projekte des *Schweizerischen Katastrophenhilfekorps (SKH)* aufgewendet.

Humanitäre Hilfe des Bundes von August 1991 bis August 1995 für Ex-Jugoslawien. *Zweckgebundene Kredite*:(92)

Bundesbeiträge an	
Uno-Organisationen + OIM:	47'566'
000.-	
Beiträge an das IKRK:	27'953'560.-
Beiträge an Schweizer Hilfswerke:	22'690'150.-
Aufwendungen für SKH-Projekte:	46'776'700.-
-----	
<b>Total:</b>	<b>144'986'410.-</b>

Die Kriterien für die Verwendung der Bundesgelder für die humanitäre Hilfe richten sich nach den Bedürfnissen der notleidenden Bevölkerung. Im Fall von Jugoslawien sollte keine Region bevorzugt werden. Der Grundsatz der Neutralität bei der Vergabe von Hilfsgeldern gilt sowohl für die direkten Einsätze der humanitären Hilfe des Bundes (SKH) als auch für die Unterstützungsleistungen an schweizerische und internationale Hilfswerke.

# Das Schweizerische Katastrophenhilfekorps

Das direkt vom Bund getragene Schweizerische Katastrophenhilfekorps koordiniert seine Hilfsaktionen mit den privaten schweizerischen und internationalen Hilfswerken.(93) Seine Projekte führt es aber in eigener Regie durch. Seit Beginn des Krieges wurden 97 Korpsangehörige im Gebiet des ehemaligen Jugoslawien für Kurz- und Langzeitmissionen eingesetzt. Anfang August 1995 arbeiteten noch neun im Krisengebiet.

Anfänglich konzentrierten sich die Hilfsaktionen vor allem auf die Bereitstellung von wintersicheren Unterkünften sowie die Lieferung und Verteilung von Grundnahrungsmitteln und Medikamenten an die notleidende Bevölkerung.(94) Nach dieser ersten Phase der Sofort- und Überlebenshilfe nahm das SKH beginnend im Frühjahr 1994 dort, wo es die militärische und politische Situation erlaubte, bis heute 18 verschiedene Wiederaufbauprojekte in Angriff. Der Schwerpunkt dieser Tätigkeit lag in den vom Krieg am härtesten betroffenen Gebieten in der Republik Kroatien und in den befriedeten Gebieten Bosnien-Herzegowinas. In Serbien bemühte sich das SKH bislang vor allem, den Betrieb und die Ausstattung von Reparaturwerkstätten für die Nahrungsmittelkonvois in Gang zu halten, und richtete in Belgrad eine Volksküche ein.

In Bosnien-Herzegowina konzentrierte sich die Hilfe bisher auf die Städte Mostar und Tuzla. In Mostar wurde in enger Abstimmung mit der EU-Verwaltung die Rehabilitation von vier Schulen für 2'800 Schüler abgeschlossen und in Tuzla damit begonnen, Schulhäuser und Suppenküchen in Stand zu setzen. In Kroatien ging man daran, neben der Instandstellung und Renovation von Schulhäusern und Heimen ganze Dörfer, die in Schutt und Asche lagen, neu aufzubauen. Von dem im Frühjahr 1994 projektierten Aufbau von sechs Ortschaften sind alle Arbeiten abgeschlossen. Der Aufbau von zwei weiteren Ortschaften in Kroatien, der für den Juli dieses Jahres geplant war, musste wegen des wiederaufgeflamten Krieges in der betroffenen Region sistiert werden.

Nach Abschluss aller Arbeiten im Rahmen des Wiederaufbaus der Dörfer in Kroatien werden im Frühsommer 1996 über 700 Wohnhäuser im Rohbau in Stand gestellt sein. Dadurch wird rund 2'800 Personen die Rückkehr in ihre Dörfer ermöglicht.(95) Die Evaluation weiterer SKH-Projekte für das ehemalige Jugoslawien ist derzeit im Gange und hängt von der aktuellen Entwicklung der Lage in den Krisengebieten ab.(96)

Mit dem Wiederaufbau von ganzen Ortschaften hat die Schweiz internationale *Pionierarbeit* geleistet. Im Herbst 1994 konnte Bundesrat Cotti der Einweihung des ersten von der SKH wiederaufgebauten Dorfes Osojnik bei Dubrovnik beiwohnen. Osojnik gilt seither als Referenzprojekt für ähnliche Aktionen der konkreten humanitären Hilfe vor Ort.(97) Von der Regierung Dubrovniks wurde das SKH für seine geleistete Arbeit sogar mit einer Auszeichnung bedacht.(98) Mittlerweile haben verschiedene andere Hilfswerke sowie die Staaten Norwegen und Japan analoge Projekte in Angriff genommen. Die kroatische Regierung hat den Standard der durch das SKH wiederaufgebauten Dörfer zum Massstab für ähnliche Wiederaufbauprojekte erklärt.(99)

## Private Hilfe

Es wird sich niemals mit genauer Bestimmtheit sagen lassen, wieviel Geld, in barer Münze oder in Form von Hilfsgütern, bisher die Schweiz mit Destination Ex-Jugoslawien verliess. Ohne Zweifel bringen die

Angehörigen der verschiedenen Volksgruppen aus dem ehemaligen Jugoslawien, die in der Schweiz leben und arbeiten, den grössten Anteil am gesamten Hilfsvolumen auf.(100)

Statistisch erfasst ist hingegen die Hilfe privater schweizerischer Hilfswerke. Einen vollständigen Überblick über die effektiv geleistete private Hilfe der Jahre 1991 bis 1994 vermitteln die Angaben, die vom Institut Universitaire d'Etudes du Développement (IUED) in Genf im Auftrag der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) jährlich herausgegeben werden. Aus der Kumulierung der Angaben der Jahre 1991 bis 1994 ergibt sich für das ganze ehemalige Jugoslawien ein Gesamtbetrag von rund *45 Millionen* Schweizer Franken. Diese Angabe drückt nur die *effektiv geleistete Hilfe* der Jahre 1991 bis 1994 aus und nicht die bewilligten Mittel. Die Zahl von 45 Millionen Franken ergibt sich nicht aus den Jahresrechnungen der einzelnen Organisationen. Verschiedene Beiträge sind in der Rechnung nicht berücksichtigt, so auch die Finanzierungsbeiträge des Bundes.(101)

Ein Grossteil dieser Gelder kam durch Spendenaufrufe der "Glückskette" zusammen. Die "Glückskette" sammelte seit Ausbruch des Krieges bis Ende März 1995 für das ehemalige Jugoslawien 28 Millionen Franken, wovon sie den grössten Teil bereits an die Projekte der verschiedenen Hilfswerke vergeben hat, welche im ehemaligen Jugoslawien operieren.(102)

Solche Sammelaktionen sind immer auch ein Barometer für die Spendenfreudigkeit und die Anteilnahme der Bevölkerung am Schicksal der Opfer. So brachte beispielsweise die Bevölkerung in Österreich im Rahmen der Aktion "Nachbar in Not" bis Frühjahr 1995 835 Millionen öS (etwa 75 Millionen sFr.) zusammen. Die unmittelbare Nachbarschaft Österreichs wirkte sich positiv auf die Spendenfreudigkeit der Bevölkerung aus, die im Vergleich zur Schweiz pro Kopf fast doppelt so hoch ausfiel.(103)

Die Spendenfreudigkeit der Schweizer Bevölkerung verhielt sich, je nachdem, wie stark der Krieg im ehemaligen Jugoslawien in den Medien präsent war, über die Jahre unterschiedlich. Nachdem sich die kriegerischen Ereignisse mit der Eroberung der Uno-Schutzzonen durch die bosnischen Serben und der durch die kroatische Offensive gegen die Krajina ausgelösten Flüchtlingswelle erneut zugespitzt hatten, verzeichnete beispielsweise die "Glückskette" innert zweier Wochen (Juli/August 1995) einen Spendeneingang von mehr als zwei Millionen Franken.(104) Insgesamt aber beklagen die meisten Hilfswerke im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren einen Rückgang der Spendengelder. Die Caritas Schweiz sammelte für Ex-Jugoslawien vor zwei Jahren drei Millionen Franken. Letztes Jahr waren es noch rund 750'000 Franken.(105)

## Die Verwendung der privaten Hilfe

Im Unterschied zum SKH arbeiten die schweizerischen Hilfswerke stärker mit anderen internationalen oder lokalen Organisationen vor Ort zusammen oder unterstützen deren Tätigkeit durch finanzielle Beiträge. Hauptsächlich werden die Mittel für die medizinische Hilfe und die Nahrungsmittelhilfe eingesetzt. Wiederaufbauprojekte und Rehabilitationsprogramme sind erst im Anlaufen.

Die drei grössten Schweizer Hilfswerke, das Schweizerische Rote Kreuz (SRK), die Caritas Schweiz und das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen in der Schweiz (HEKS) haben bei ihrer Hilfe unterschiedliche regionale Ausrichtungen: Das SRK ist vor allem in Bosnien-Herzegowina, die Caritas in erster Linie in Kroatien und das HEKS zum grössten Teil in Serbien und Montenegro tätig.

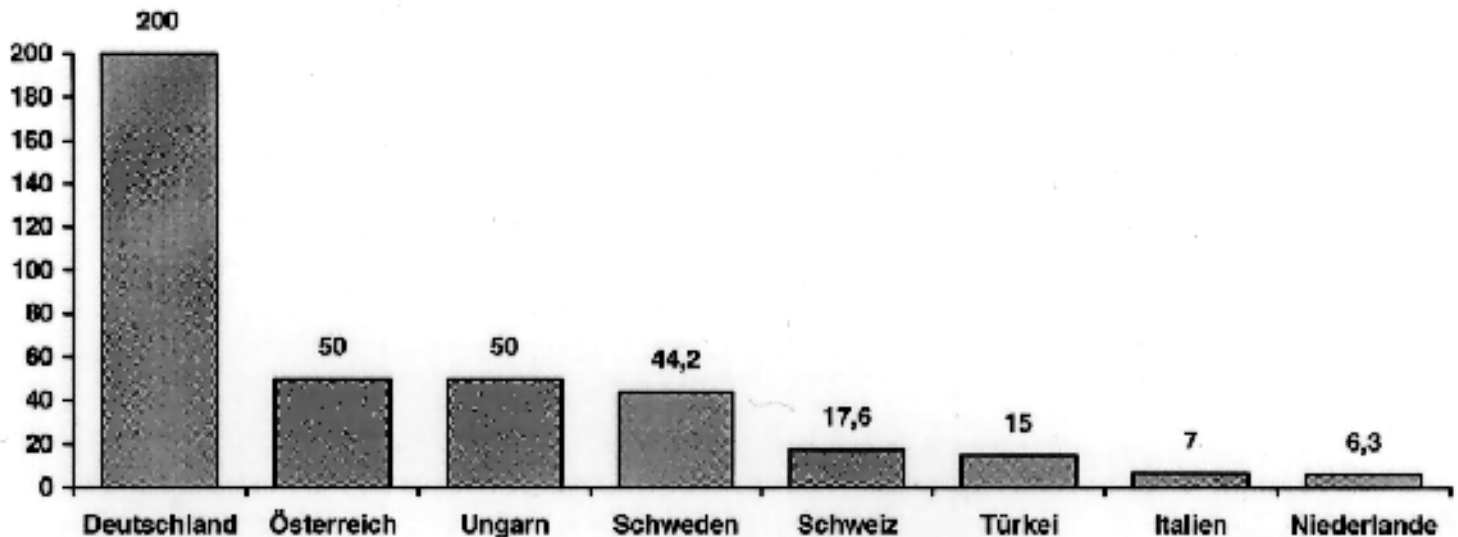
Aus den Angaben des IUED über die private Hilfe nach dem ehemaligen Jugoslawien lässt sich nicht bestimmen, welcher Anteil der geleisteten Hilfe (in der Zeitspanne 1991-1994) den einzelnen Republiken zugute kam. Die Statistik sagt auch nichts über die Verteilung der Hilfe unter den verschiedenen innerhalb derselben Republik lebenden Volksgruppen aus.

## 2.2. Fremdenrechtliche und asylpolitische Massnahmen

Die Jahre 1992 und 1993 waren im Flüchtlingswesen in ganz Europa von den Auswirkungen des Krieges im ehemaligen Jugoslawien geprägt. Rund eine halbe Million Menschen verliessen ihre Heimat und suchten ausserhalb der ehemaligen jugoslawischen Republiken Schutz. Der grösste Teil der Flüchtlinge fand aufgrund kollektiver Aufnahmen in Deutschland, Schweden, Österreich und Ungarn Zuflucht.

Von einer Koordination unter den europäischen Staaten hinsichtlich einer einheitlichen Flüchtlingspolitik konnte nicht die Rede sein. An der Genfer Flüchtlingskonferenz von Ende Juli 1992, die von Bundesrat Arnold Koller geleitet wurde, forderte die Schweiz zusammen mit den von den Flüchtlingsströmen am meisten belasteten Ländern - Deutschland, Österreich und Ungarn - europaweite, länderspezifische Aufnahmequoten für Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien. Von den übrigen Konferenzteilnehmern wurde dies aber abgelehnt.(106)

Eine UNHCR-Schätzung vom Juli 1992 weist für die westeuropäischen Länder folgende Zahlen für die Verteilung der Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien auf (Angaben in 1000):(107)



Wegen unterschiedlicher rechtlicher Gegebenheiten in den einzelnen europäischen Staaten erweisen sich die Gegenüberstellungen von Flüchtlingszahlen allerdings als problematisch. So hat beispielsweise Frankreich gemäss den UNHCR-Statistiken offiziell nur 1'08 Jugoslawienflüchtlinge aufgenommen. Da aber die Einreise von Bürgern aus dem ehemaligen Jugoslawien bei Kriegsausbruch noch keinem Visumzwang unterlag, wurden die meisten Flüchtlinge statistisch nicht erfasst. Laut Schätzungen des französischen Innenministeriums fanden zwischen 30'000 und 50'000 Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien in Frankreich Zuflucht.(108)

In den meisten Ländern wurden Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien ohne besondere Registrierung aufgrund von befristeten Besuchervisiten meist in Gruppen vorläufig aufgenommen und ihr weiterer Aufenthalt für die Dauer des Konfliktes geduldet. Nur der kleinste Teil der Flüchtlinge wurde von Asylverfahren übernommen.(109) Die Anerkennungsquote bei diesen Verfahren war in den meisten Ländern gering. Die Flüchtlinge wurden aber trotz negativen Entscheidungen der Behörden meist nicht in Kriegsgebiete zurückgeschickt.

## Die schweizerische Flüchtlingspolitik

Wie schon am Beispiel von Frankreich ausgeführt, vermittelt die obige Statistik ein unzulängliches Bild über die tatsächliche Zahl der Flüchtlinge, die in den europäischen Staaten Zuflucht gefunden haben. Gegen 70'000 Bürger aus dem ehemaligen Jugoslawien wurden in der ersten Zeit nach Ausbruch des Krieges während Monaten von den Schweizer Behörden als bewilligungsfreie Ausländer toleriert, die meist bei Verwandten unterkamen und sich als Touristen oder mit "Aufenthaltsbewilligung in Briefform" in der Schweiz aufhielten.(110)

Die anfänglich tolerante Haltung der Schweiz gegenüber Kriegsflüchtlingsen wurde mit zunehmender Dauer und Ausweitung des Krieges restriktiver. Für das ganze ehemalige Jugoslawien wurde ab dem 1. Januar 1992 die Visumpflicht eingeführt, womit auch die Einreise für Kriegsflüchtlingsen erschwert wurde. Von Ausnahmeregelungen abgesehen, unterlagen Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien fortan den bestehenden Verfahren.(111) Ende Juni 1995 hielten sich in der Schweiz unter dem Schutz des Asylrechtes rund 36'000 Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien auf. Die Schutzsuchenden stammten je etwa zu gleichen Teilen aus Bosnien-Herzegowina sowie aus Restjugoslawien (hauptsächlich Kosovo-Albaner).(112)

Im Verhältnis zur Gesamtanerkennungsquote für Asylbewerber aus der ganzen Welt war die Anerkennungsquote für Antragsteller aus dem ehemaligen Jugoslawien relativ hoch. 1994 wurden 22,7 Prozent (1'093 Personen) aller eingegangenen Asylgesuche aus Bosnien-Herzegowina positiv beurteilt (gegenüber einer Quote von 46,7 Prozent oder 2'051 Personen im Vorjahr).(113) Die Flüchtlinge aus den Republiken des ehemaligen Jugoslawien haben meist nicht den Status von Asylanten, sondern von "vorläufig Aufgenommenen". Namentlich wegen des hohen Anteils an aufgenommenen Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina stieg die schweizerische Gesamtanerkennungsquote von 4,5 Prozent (1992) auf 17,6 Prozent (1993).(114)

Im Vergleich dazu beantwortete Österreich Asylgesuche bosnischer Flüchtlinge in 17,6 Prozent der Fälle positiv. In Österreich halten sich aber derzeit über 100'000 bosnische Flüchtlinge auf, denen die Regierung ein temporäres Bleiberecht gewährt.(115)

## Hilfe vor Ort versus aktive Aufnahme von Flüchtlingen

Da der Bundesrat in Übereinkunft mit der Politik anderer Staaten in erster Linie auf die Hilfe vor Ort setzt, hält er grundsätzlich an einer passiven Flüchtlingspolitik fest. Das heisst, die Bundesbehörden bemühen sich nicht aktiv um die Aufnahme von Flüchtlingen. Auf dringliche Anfragen von Hilfsorganisationen und den kroatischen Behörden in Zagreb wich der Bundesrat erstmals am 1. Juli 1992 von dieser Politik ab, indem er sich zur Aufnahme eines Kontingentes von 1'000 Kindern und Begleitpersonen aus den Kriegsg

ebieten bereit erklärte und gleichzeitig die Einreisebestimmungen für Bosnier mit Verwandten in der Schweiz lockerte. Insgesamt 5'600 Personen haben seit Ausbruch des Krieges in weiteren aktiven Aufnahmeaktionen in der Eidgenossenschaft Zuflucht gefunden. Darunter fällt auch die Aufnahme von ehemaligen Kriegsgefangenen aus den serbischen Internierungslagern in Bosnien-Herzegowina.(116) Im Vergleich zu anderen Staaten fiel das Angebot der Schweiz bezüglich der Aufnahme von ehemaligen Kriegsgefangenen grosszügig aus.(117)

Die Aufnahme und Betreuung von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien verschlang seit Ausbruch des Krieges bis Ende 1994 600 Millionen Franken. Gemäss Angaben des Bundesamtes für Flüchtlinge muss im laufenden Jahr mit einem Aufwand von zusätzlichen 400 Millionen Franken gerechnet werden. Vergleicht man diesen Betrag mit den 145 Millionen Franken, welche die Eidgenossenschaft bislang für die Hilfe vor Ort auf gebracht hat, so wird augenscheinlich, weshalb der Hilfe vor Ort gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen Priorität zukommt. In einer Stellungnahme zur Interpellation von Andreas Iten vom 7. Oktober 1992 im Nationalrat verteidigte Bundesrat Koller die relativ passive Flüchtlingspolitik der Schweiz zugunsten des Prinzips der Hilfe vor Ort denn auch zu Recht:

Wir halten uns an das Prinzip "Hilfe vor Ort", weil diese Hilfe erstens die menschlichste und zweitens erst noch die ökonomischste ist; wir haben festgestellt, dass wir mit einem Schweizerfranken vor Ort siebenmal mehr bewirken können als in unserem eigenen Land.(118)

Neben dem ökonomischen Aspekt der Hilfe vor Ort betonte der Bundesrat auch die menschlichere Komponente, welche diesem Prinzip zukommt. Unter einem ethischen Gesichtspunkt betrachtet kann sogar argumentiert werden, dass eine Regierung bei der Aufnahme von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien Gefahr läuft, zum Komplizen ethnischer Säuberungen zu werden.(119) Aus diesem Grund suchte sich der Bundesrat durch die Auflage, dass Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien nur aufgenommen werden, wenn dies an ein entsprechendes Hilfsbegehren des UNHCR oder des IKRK gekoppelt ist, gegen den Vorwurf der Komplizenschaft abzusichern. Die Evakuierung oder Aussiedlung der notleidenden Bevölkerung wurde nur als *ultima ratio* ins Auge gefasst.

In gewissen Fällen kann die Aufnahme von Flüchtlingen eine wirksamere Hilfe darstellen als die Hilfe an Ort und Stelle. Dies gilt vor allem für Flüchtlinge, die in der ersten Zufluchtsregion keine Angehörigen haben, wohl aber in der Schweiz, dann auch für Menschen, die auf eine spezielle medizinische Behandlung angewiesen sind.(120) Angesichts der jüngsten Dramatisierung der Ereignisse in Kroatien und Bosnien-Herzegowina im Sommer dieses Jahres hat sich der Bundesrat grundsätzlich zur aktiven Aufnahme von Flüchtlingen bereit erklärt, falls die Hilfe vor Ort im Urteil des UNHCRs nicht genüge. Wie schon im Sommer 1992, so wünscht die Landesregierung auch diesmal ausdrücklich die Einberufung einer *internationalen Flüchtlingskonferenz*, um eine solche Aktion zu koordinieren.(121)

## Zusammenfassung

Ganz im Gegensatz zu den politischen Aktivitäten der Schweiz im ehemaligen Jugoslawien, denen wegen der Nichtmitgliedschaft in der EU und der Unenge Grenzen gesetzt waren, konnte die humanitäre Hilfe der Schweiz unbelastet von der Diskussion um die aussen- und sicherheitspolitische Standortbestimmung der Schweiz vor sich gehen. Die Eidgenossenschaft engagierte sich im Bereich der humanitären Hilfe in Ex-Jugoslawien auf breiter Front. Für eine einzelne Notsituation hat der Bund noch nie so viel Geld zur Verfügung gestellt.



Mit den Wiederaufbauprojekten des Schweizerischen Katastrophenhilfskorps übernahm die Schweiz sogar internationale Vorbildfunktion für analoge Tätigkeiten anderer Hilfswerke. Grundsätzlich räumte der Bundesrat der Hilfe vor Ort gegenüber einer Aufnahme von Flüchtlingen Priorität ein. Vor allem zu Beginn des Krieges zeigten sich die Behörden gegenüber Kriegsflüchtlingen tolerant und duldeten den Aufenthalt von bisweilen gegen 70'000 Personen, von denen man annahm, dass sie infolge des Krieges geflüchtet waren.

Humanitäre Hilfe ist traditionell eine starke Seite der schweizerischen Aussenpolitik. Im Fall von Ex-Jugoslawien wurde dies einmal mehr unter Beweis gestellt. Der Handlungsbedarf, mit dem sich die schweizerische Aussenpolitik seit den Jahren des Umbruchs konfrontiert sieht, kann aber nicht allein durch humanitären Aktivismus abgedeckt werden. Auf die Dauer kann dies kein Ersatz für die Übernahme politischer Verantwortlichkeit sein.(122)

---

© [Center for Security Studies, ETH Zurich](#) (Swiss Federal Institute of Technology),  
member of: [Center for Comparative and International Studies, Zurich \(CIS\)](#), ETH Zentrum SEI, 8092 Zurich-Switzerland  
Tel: +41-1-632 40 25 Fax: +41-1-632 19 41 email: [postmaster@sipo.gess.ethz.ch](mailto:postmaster@sipo.gess.ethz.ch), [Disclaimer](#)  
Online version provided by the International Relations and Security Network ISN

### 3. Die völkerrechtliche Dimension des schweizerischen Engagements im ehemaligen Jugoslawien

- [Einsatz für das humanitäre Völkerrecht im Rahmen der OSZE, der Uno und des Europarates](#)
  - [Das Internationale Kriegsverbrechertribunal für Ex-Jugoslawien](#)
  - [Zusammenfassung](#)
- 

## 3. Die völkerrechtliche Dimension des schweizerischen Engagements im ehemaligen Jugoslawien

Am 9. Dezember 1992 verlas Bundespräsident Felber im Namen des Bundesrates eine Erklärung zur "Verletzung des humanitären Völkerrechts im Krieg auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawiens":

(...) Speziell aufgewühlt durch das Los der Opfer eines Konflikts, welcher sich weniger als 500 km von unserer Grenze entfernt abspielt, müssen wir die bisherige relative Machtlosigkeit der internationalen Gemeinschaft gegenüber dem Krieg in Jugoslawien feststellen. In der gegenwärtigen Ermangelung einer massiven Intervention von aussen, unterstützen wir heute eine andere Form von Abschreckung. Ich meine damit die Abschreckung durch die klare Feststellung der individuellen Verantwortlichkeit eines jeden Täters für diese Kriegsverbrechen, diese Verbrechen gegen die Menschlichkeit, diese konstanten Verletzungen aller Menschenrechte. (...) (123)

Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien war zwar nicht der einzige Grund, wohl aber ein wichtiger Anlass, bestehende völkerrechtliche Normen im Rahmen der Uno und des Europarats zu überarbeiten und auf die Komponente der "menschlichen Dimension" der OSZE (früher war dies der sogenannte "dritte Korb") mehr Gewicht zu legen. Unmittelbar mit dem Krieg hing die Schaffung eines Uno-Tribunals für Ex-Jugoslawien zusammen. Im folgenden soll der Frage nachgegangen werden, in welcher Form sich die Schweiz für die Einhaltung und Stärkung der Grundprinzipien des humanitären Völkerrechts einsetzte.

## Einsatz für das humanitäre Völkerrecht im

# Rahmen der OSZE, der Uno und des Europarates

Die Menschenrechtspolitik wird im Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik als wesentliches Element eidgenössischer Aussenpolitik definiert.(124) Der Eidgenossenschaft stehen vielfältige Möglichkeiten zur Förderung von Menschenrechten offen. Der Bericht 90 sieht nebst bilateralen Interventionen bei Regierungen auch die multilaterale Beteiligung im Rahmen der OSZE und des Europarats vor sowie die Mitarbeit in den Menschenrechtskommissionen der Uno, soweit die schweizerische Nichtmitgliedschaft dies erlaubt.(125) Die "Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat" wird im aussenpolitischen Bericht des Bundesrates von 1993 zudem als ein wichtiger Beitrag zum ersten aussenpolitischen Ziel, der "Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden", verstanden.(126)

Die Schweiz setzte sich vor dem Hintergrund des Krieges im ehemaligen Jugoslawien in allen genannten Foren für die Stärkung des humanitären Völkerrechts ein.(127) Seit den Wiener Folgetreffen (Ende 1986 bis Januar 1989) sind innerhalb der OSZE bedeutende Fortschritte im Bereich der "menschlichen Dimension", der Ausarbeitung und Weiterentwicklung weitreichender Normen bei Verpflichtungen über die Einhaltung der Menschenrechte und den Rechten nationaler Minderheiten erzielt worden.(128) Auf dem Treffen in Kopenhagen vom Juni 1990 bekannten sich alle Teilnehmerstaaten zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und zum umfassenden Schutz der Menschenrechte (festgehalten im sogenannten "Dokument von Kopenhagen"). An weiteren Folgetreffen wurden zudem entsprechende Kontrollmechanismen zur Überwachung der "menschlichen Dimension" ausgearbeitet. Als eine der möglichen Kontrollen sieht die OSZE die Entsendung von Abklärungsmissionen in Krisengebiete vor, welche sich mit der Situation der Menschenrechte im betreffenden Staat befassen. Die Grundlagen dafür wurden am Moskauer Treffen im Herbst 1991 geschaffen.(129)

Auf Initiative der Schweiz hin fand Anfang Juli 1991 in Genf ein Treffen über nationale Minderheiten statt. Überschattet wurde dieses Treffen aber von der dramatischen Entwicklung der Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien. Die Ergebnisse der Konferenz waren dementsprechend bescheiden.(130) Immerhin wurde von den Teilnehmerländern erkannt, dass Fragen nationaler Minderheiten ein berechtigtes internationales Anliegen sind und daher nicht ausschliesslich eine innere Angelegenheit eines Staates. Wie aber sollten die Teilnehmerstaaten dazu gebracht werden, die weitreichenden Verpflichtungen, zu denen sie sich alle auf dem Papier bekannten, auch wirklich einzuhalten? Die Möglichkeiten waren gering: Sie beschlossen, der Implementierung der Verpflichtungen mehr Aufmerksamkeit zu schenken und die Komponente der "menschlichen Dimension" stärker in ihre politische Alltagsarbeit mit einzubeziehen sowie diese bei den operationellen Aktivitäten der Organisation (namentlich den Missionen) vermehrt zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang ist auch die Schaffung eines Hochkommissariats für nationale Minderheiten zu sehen, das als ein weiteres Instrument der Präventivdiplomatie zur Frühwarnung und Verhinderung von ethnisch motivierten Konflikten konzipiert wurde.

Ein nächster Wirkungsbereich schweizerischer Aussenpolitik im Bereich des humanitären Völkerrechts ist die Uno. Anlässlich der Uno-Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien 1993 forderte Bundesrat Cotti in seiner Ansprache eine Verstärkung der auf dem Gebiet der Menschenrechte tätigen Uno-Institutionen und die Einsetzung eines Uno-Hochkommissars für

Menschenrechte, um eine bessere Verhütung schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen zu ermöglichen. Zur Enttäuschung der Schweiz nahm die Uno diese Anregungen allerdings nicht auf.(131)

Weiter war die Schweiz im Rahmen des Europarates aktiv. Eine wesentliche Rolle spielte sie bei der Ausarbeitung der Reform der europäischen Menschenrechtskonvention . Am 11. Mai 1994 unterzeichnete Flavio Cotti das Protokoll zur Reform des Kontrollmechanismus der europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Die Schweiz gehörte damit zu den erstunterzeichnenden Staaten.(132) Im Europarat beteiligte sie sich weiterhin an den Folgearbeiten des Wiener-Gipfeltreffens, wobei auf der Traktandenliste die Ausarbeitung einer Rahmenkonvention und eines Zusatzprotokolles zur EMRK zum Schutz der nationalen Minderheiten stand.

Auf eine Initiative des IKRK hin organisierte der Bundesrat vom 30. August bis 1. September 1993 in Genf die "Internationale Konferenz zum Schutz der Kriegsoffer". Neben 160 Staaten nahm auch eine Vielzahl interessierter nichtstaatlicher Organisationen teil. Bei dieser Konferenz ging es nicht in erster Linie um eine Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts. Die Zielsetzung der Konferenz lag vielmehr darin, der Staatengemeinschaft ihre Verpflichtungen gegenüber der Einhaltung des humanitären V&ou ml;kkerrechts erneut in Erinnerung zu rufen.(133)

Eine weitere Form der Förderung der Menschenrechte stellte die bundesrätliche Unterstützung der Arbeit des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission für das ehemalige Jugoslawien Tadeusz Mazowiecki dar. An das Budget 1995 stellte die Schweiz einen Beitrag von 300'000 Franken frei.(134) Im Zusammenhang mit den Eroberungen der Uno-Schutzzone Srebrenica und Zepa durch die bosnischen Serben legte Mazowiecki aus Protest gegen die Untätigkeit der internationalen Staatengemeinschaft sein Amt Ende Juli 1995 nieder.(135)

## **Das Internationale Kriegsverbrechertribunal für Ex-Jugoslawien**

Das im Zitat von Bundesrat Felber angesprochene Ziel der Feststellung der "Verantwortlichkeit eines jeden Täters" wurde mit der Schaffung des Uno-Strafgerichtshofes in Den Haag für das ehemalige Jugoslawien verfolgt. Im Bereich des humanitären Völkerrechts war dies eine direkte Reaktion der internationalen Staatengemeinschaft auf die Art der Kriegführung im ehemaligen Jugoslawien.(136)

Bislang klagte das Gericht, das im Februar 1994 seine Tätigkeit aufnahm, 42 Serben und einen Kroaten wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit an.(137) Im Juli 1995 erhob Chefankläger Richard J. Goldstone zudem Anklage gegen führende bosnisch-serbische Politiker, darunter Radovan Karadzic und Ratko Mladic, wegen ihrer Rolle bei den Massenmorden an bosnischen Muslimen. Mutmassliche Kriegsverbrecher können zwar unter Anklage gestellt werden, um verurteilt werden zu können, müssen sie aber vor dem Gericht persönlich anwesend sein. Da dies in den meisten Fällen nicht der Fall sein dürfte, kommt dem Gerichtshof eine primär psychologische Funktion als "Wahrheitskommission" zu. Zudem wird durch die Erhebung einer Anklage, die unter Umständen zur Ausstellung eines internationalen Haftbefehls führen kann, eine abschreckende Wirkung auf künftiges verbrecherisches Verhalten erwartet.(138)

Die Schweiz stellte sich der Schaffung eines solchen Gerichtshofes von Anfang an grundsätzlich positiv gegenüber. Die Schweizer Delegation hatte die im Rahmen der 47. Session (1992) der Uno-Generalversammlung stattfindende Debatte über den Jahresbericht der Völkerrechtskommission zum Anlass genommen, einen Vorstoss in diese Richtung zu unternehmen. Zusätzlich empfahl sie auch dem Ministerrat des Europarates, die Debatte um die Schaffung eines internationalen Tribunals aufzunehmen.(139)

Die Eidgenossenschaft hielt den Zeitpunkt August 1992 für die Schaffung eines solchen Gerichtshofes aber für verfrüht. Obwohl die Dringlichkeit eines Tribunals im Fall von Ex-Jugoslawien erkannt wurde, galt es vorerst verschiedene Schwierigkeiten juristischer und praktischer Natur zu überwinden. Die Errichtung eines internationalen Tribunals hing vor allem eng mit der Frage zusammen, ob gegebenenfalls auch völkerrechtliche Rechtsnormen vorhanden waren, auf die sich eine internationale Strafverfolgung stützen konnte. Da die Schaffung von solchen Rechtsnormen politisch umstritten ist, beschränkt sich das Gericht strikte auf die Ahndung von Kriegsverbrechen. Gegenstand des Tribunals ist nicht der Krieg an und für sich, sondern die *Art der Kriegführung*. Es obliegt daher nicht dem Gerichtshof, darüber zu entscheiden, ob ein Aggressionskrieg geführt wird oder nicht. Zudem bedurfte auch die Frage nach der Zuständigkeit des Gerichtes einer sorgfältigen Abklärung. Derzeit steht einzig die Anerkennung des Tribunals durch die Regierung Restjugoslawiens und die bosnischen und kroatischen Serben aus. Alle anderen Staaten verhalten sich kooperativ.

In der Realisierungsphase des Tribunals beteiligte sich die Schweiz auf eine Anfrage des Generalsekretärs der Vereinten Nationen vom 12. Mai 1993 hin mit etwa 30 militärischen Untersuchungsrichtern und 10 Gerichtsschreibern an der Sammlung von Material, das zur Aufklärung von Verletzungen der Menschenrechte beitragen sollte.(140) Infolge dieser Aktion konnten in der Schweiz 36 (bosnisch-muslimische) Zeugen ausfindig gemacht und einvernommen werden, deren Aussagen als Beweismaterialien an die vorbereitende Kommission des Uno-Tribunals weitergeleitet wurden. Finanziell beteiligte sich die Schweiz im November 1994 mit einem Beitrag von 100'000 Franken am Budget für das internationale Gericht in Den Haag.(141)

Am 2. Februar 1994 beschloss der Bundesrat, die Uno-Resolution 827 und damit verbunden das Statut des Uno-Tribunals für Ex-Jugoslawien für das Gebiet der Schweiz autonom anzuwenden.(142) Die Organe der schweizerischen Militärjustiz arbeiten eng mit den Behörden des Uno-Gerichtes bezüglich angehobener Verfahren und deren Verlauf zusammen. Im Gegensatz zu den meisten anderen Staaten existiert in der Schweiz zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine formelle rechtliche Grundlage weder für eine Auslieferung von Kriegsverbrechern an das Uno-Tribunal noch für den Vollzug eines Haftbefehls des Tribunals.(143) Mittels eines dringlichen Bundesratsbeschlusses soll in Kürze die rechtliche Basis geschaffen werden, welche die Beziehungen der Eidgenossenschaft zum Tribunal regelt.(144) Solange die Gesetzeslücke nicht geschlossen ist, beschränkt sich die Zusammenarbeit der Schweiz mit dem Tribunal auf den Austausch von Informationen. Zudem erteilt das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement bei Bedarf Vertretern des Tribunals auch die Bewilligung, in der Schweiz Zeugeneinvernahmen durchzuführen.

Gestützt auf das Militärstrafgesetz kann die Schweiz gegen mutmassliche Kriegsverbrecher aus dem ehemaligen Jugoslawien autonom vorgehen (allerdings nur, wenn diese keine diplomatische Immunität geniessen). Die eidgenössischen Militärjustizbehörden ermitteln derzeit in fünf Fällen

gegen Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien, die im Verdacht stehen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen zu haben. Zwei Verfahren gegen Bürger aus dem ehemaligen Jugoslawien wurden bereits abgeschlossen. In beiden Fällen konnte der Tatbestand "Verbrechen gegen die Menschlichkeit" allerdings nicht nachgewiesen werden.(145)

## Zusammenfassung

Als Mitglied in den für Menschenrechtsfragen relevanten Foren Europarat und OSZE hat die Eidgenossenschaft an der Reform und Ausarbeitung neuer Konventionen und Mechanismen zu Fragen des humanitären Völkerrechts massgeblich mitgewirkt. In der Uno versuchte sie, sofern dies die Nichtmitgliedschaft erlaubte, in den Kommissionen mitzuarbeiten, die sich mit Menschenrechtsfragen auseinandersetzen. Die Beziehung der Eidgenossenschaft zum Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag beschränkt sich bislang in erster Linie auf den Austausch von Informationen. Die rechtlichen Grundlagen für eine Auslieferung mutmasslicher Kriegsverbrecher müssen erst noch geschaffen werden.

Ausser dem Kriegsverbrechertribunal haben die meisten Aktivitäten, welche das humanitäre Völkerrecht betreffen, nur indirekt mit dem Krieg im ehemaligen Jugoslawien zu tun. In der internationalen Staatengemeinschaft herrscht weitgehende Ratlosigkeit darüber, wie die Prinzipien des humanitären Völkerrechts im Fall von Ex-Jugoslawien durchgesetzt werden sollen. Bisher fanden die für Menschenrechtsfragen zuständigen Gremien des Europarats, der Uno und der OSZE zu keinen konkreten Massnahmen zur Verhinderung der konsequenten Verletzungen der Menschenrechte auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien.

#### 4. Weitere Aktivitäten

- [Die Tätigkeit von NGOs im ehemaligen Jugoslawien](#)
  - [Wirtschaftliche Unterstützung im Rahmen der "Osthilfe"](#)
- 

## 4. Weitere Aktivitäten

### Die Tätigkeit von NGOs im ehemaligen Jugoslawien

Nicht nur der Bund leistet Hilfe im ehemaligen Jugoslawien. Eine Vielzahl verschiedener nichtstaatlicher Organisationen (neben den schon erwähnten schweizerischen Hilfswerken) sind mit Projekten in allen ehemaligen jugoslawischen Republiken vertreten.(146)

Friedenspolitisch motivierte Gruppen aus der Schweiz, wie beispielsweise die *Gruppe Schweiz ohne Armee (GSoA)*, sind im ehemaligen Jugoslawien tätig. Die GSoA legte den Schwerpunkt ihrer Aktivität auf den Aufbau der Kleinstadt Pakrac (Kroatien). Daneben unterstützte die Gesellschaft im Rahmen ihrer "GSoA-Antikriegskampagne" auch die Tätigkeit von unabhängigen Medienorganen in Ex-Jugoslawien.(146) Eigens zum Zweck der Förderung staatlich unabhängiger Medien hat sich in diesem Zusammenhang eine Gruppierung namens *Medienhilfe Ex-Jugoslawien* formiert.

Für kriegsgeschädigte Frauen und Kinder setzen sich der *Christliche Friedensdienst (cfd)* und der Verein *Amica* ein. Zusammen mit anderen nichtstaatlichen Organisationen wirken diese Vereine am Aufbau verschiedener Therapiezentren mit, welche hauptsächlich in Zagreb lokalisiert sind.

Die Pflege kultureller Kontakte zwischen der Schweiz und Bosnien-Herzegowina hat sich die Vereinigung *Gesellschaft Schweiz-Bosnien-Herzegowina* zur Aufgabe gemacht. Die Vereinigung, der unter anderen knapp ein Dutzend amtierende und frühere Abgeordnete der eidgenössischen Räte angehören, will sich vornehmlich für den Erhalt eines multikulturellen Staates Bosnien-Herzegowina einsetzen.(148) Das Ziel der Gesellschaft besteht darin, die Beziehungen zwischen der Schweiz und Bosnien-Herzegowina zu fördern, über Bosnien und das Geschehen dort zu informieren und Bosniern selber in der Schweiz zu Kontakten zu verhelfen, die ihnen und ihrem Land nützlich sein können.(149)

Neben dem offiziellen Tribunal in Den Haag besteht in Bern ein unabhängiges *Tribunal Ex-Jugoslawien*, das sich aus 60 Persönlichkeiten aus aller Welt zusammensetzt und sich im Gegensatz zum Strafgericht in Den Haag als "Meinungsgericht" versteht, das für die Rechte bedrohter Völker und Volksgruppen eintritt und nicht Einzeltäter anklagt. Im Gegensatz zum Uno-Tribunal können Tätergruppen in Abwesenheit verurteilt werden.(150)

Die Jugoslawienprojekte einer ganzen Reihe von NGOs werden durch den Bund finanziell unterstützt. Insbesondere werden Programme mitgetragen, die zur Förderung von staatlich unabhängigen Medien auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien beitragen.(151)

## **Wirtschaftliche Unterstützung im Rahmen der "Osthilfe"**

Die Unterstützung der reformorientierten Staaten Ost- und Südosteuropas wurde nach dem Fall der Berliner Mauer zu einem wichtigen, integralen Bestandteil der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik. Die Unterstützung des Transformationsprozesses, von dem man sich eine wirtschaftliche und politische Stabilisierung dieser Länder erhofft, liegt im Interesse der Schweiz. Seit März 1990 bewilligte das Parlament in zwei Rahmenkrediten 1'650 Millionen Franken für die Hilfe an Osteuropa.(152) Diese Zahl signalisiert die hohe Priorität, welche die Schweiz der Zusammenarbeit mit Osteuropa beimisst. Auf dem Spiel steht in den Worten von Carlos Ortega, Chef des Bereiches Politik und Planung des Büros für die Zusammenarbeit mit Osteuropa im EDA, nicht nur die Stabilisierung des osteuropäischen Raumes, "sondern auch die Glaubwürdigkeit der Bereitschaft der Schweiz, beim Aufbau Europas Verantwortung zu übernehmen".(153)

Der Bund knüpft die Vergabe von Geldern an die osteuropäischen Staaten an Kriterien wie die Einhaltung der Menschenrechte oder die Förderung der Entwicklung des Rechtsstaates. Während anfänglich ein Grossteil der Gelder den im Reformprozess schon weiter fortgeschrittenen Visegradstaaten Polen, Ungarn und der ehemaligen CSFR zugute kam, bildet der Kreis der südosteuropäischen Staaten Albanien, Bulgarien und Rumänien gegenwärtig den Schwerpunkt der Hilfe (über 50 Prozent der Mittel).

Erst seit neuerem sind auch die ehemaligen jugoslawischen Republiken Slowenien und Mazedonien in die Unterstützungsprogramme des Bundes eingebunden. Die Stabilisierung der an die Kriegsgebiete Ex-Jugoslawiens angrenzenden Staaten muss angesichts des Risikos einer Ausweitung des Krieges auf diese Länder eine dringliche Aufgabe der schweizerischen wirtschaftlichen Unterstützung darstellen. Aufgrund der immer noch bestehenden Unsicherheit bezüglich der künftigen Entwicklung in Kroatien wurde eine Kreditgarantie an dieses Land über 40 Millionen Franken nachträglich suspendiert.(154)



Tel: +41-1-632 40 25 Fax: +41-1-632 19 41 email: [postmaster@sipo.gess.ethz.ch](mailto:postmaster@sipo.gess.ethz.ch), [Disclaimer](#)  
Online version provided by the International Relations and Security Network ISN

## 5. Schlussfolgerungen: Rückschlüsse für die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik

- Stärken schweizerischer Aussenpolitik: humanitäre Hilfeleistung vor Ort und Mitgestaltung des humanitären Völkerrechts
  - Verstärkung der diplomatischen Anstrengungen im Rahmen der guten Dienste - auch im ehemaligen Jugoslawien
  - Konzentration der Kräfte innerhalb der OSZE
  - Eine doppelte innenpolitische Herausforderung
- 

# 5. Schlussfolgerungen: Rückschlüsse für die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik

Insgesamt kann das schweizerische Engagement im ehemaligen Jugoslawien positiv bewertet werden. Ausser der Bereitstellung von Blauhelmtrouppen, was aufgrund innenpolitischen Widerstandes nicht durchzusetzen war, hat die Schweiz in einem mehr oder minder grossen Ausmass alles unternommen, was die Bescheidenheit ihrer Mittel und die politische und militärische Situation im Krisengebiet zulassen sowie der durch die Nichtmitgliedschaft in der Uno und der EU eingeschränkte aussenpolitische Handlungsspielraum erlaubte. Noch nie hat die Eidgenossenschaft für ein einzelnes Krisengebiet mehr Mittel für die humanitäre Hilfe freigestellt als im Fall des ehemaligen Jugoslawien. Noch selten mobilisierte die Gemeinschaft Schweiz auf breiter Front mehr Kräfte, um Not und Leiden in ihrem näheren Umfeld lindern zu helfen.

In der Reaktion der Schweiz auf die Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien widerspiegeln sich aber auch die neuen aussenpolitischen Herausforderungen, denen sich unser Land nach dem Ende des kalten Krieges gegenübergestellt sieht. Die Stärken und Schwächen des schweizerischen Engagements im ehemaligen Jugoslawien stehen stellvertretend für die Grenzen und Möglichkeiten der Aussenpolitik der Eidgenossenschaft in einem multipolaren und interdependenten Umfeld. Abschliessend soll deshalb der Frage nachgegangen werden, welche Rückschlüsse sich aus dem aussenpolitischen "Testfall" Jugoslawien für die Ausgestaltung der künftigen schweizerischen Aussenpolitik ziehen lassen. Parallel dazu wird aufgezeigt, welche Prioritäten die Schweiz für ihr weiteres Engagement im ehemaligen Jugoslawien setzen soll.

# **Stärken schweizerischer Aussenpolitik: humanitäre Hilfeleistung vor Ort und Mitgestaltung des humanitären Völkerrechts**

Die vorliegende Übersicht über die Aktivitäten der Schweiz im ehemaligen Jugoslawien zeigt auf, dass sich das schweizerische Engagement auf die Aktionsfelder der humanitären Hilfe und des humanitären Völkerrechts verdichtete. In diesen Bereichen erbrachte die Schweiz ihre bedeutendsten Leistungen.

Der Bund engagierte sich im Bereich der humanitären Hilfe auf vielfältige Art und Weise. Er unterstützte Projekte internationaler und schweizerischer Hilfswerke und finanzierte die Aktivitäten des SKH. Dabei richtete er seine Beiträge am Prinzip der Hilfe vor Ort aus. Die Hilfe vor Ort ist nicht nur unter einem finanziellen Aspekt betrachtet sinnvoller als die Aufnahme und Betreuung von Flüchtlingen in der Schweiz. Sie ist auch eher mit den eidgenössischen (und europäischen) Interessen in Einklang zu bringen, wonach alles getan werden sollte, um den Menschen in den befriedeten Regionen eine Abwanderung zu ersparen und gleichzeitig weiteren Migrationsströmen nach Europa vorzubeugen. In diesem Sinne leistete gerade das vom Bund getragene Katastrophenhilfekorps vorbildliche Arbeit. Mit seinen Wiederaufbauprojekten übernahm es eine internationale Vorreiterrolle.

Im Bereich des humanitären Völkerrechts hat die Schweiz massgeblich zur Reform und Ausgestaltung neuer Konventionen und Mechanismen beigetragen. Da ein grosser Teil der Arbeit bezüglich Menschenrechtsfragen im Europarat und der OSZE - in denen die Schweiz Einsitz hat - geleistet wurde, wirkte die schweizerische Nichtmitgliedschaft in anderen internationalen Organisationen wie etwa der Uno in diesem Bereich weniger einschränkend.

Beim schweizerischen Engagement in den Bereichen der humanitären Hilfe und des humanitären Völkerrechts handelt es sich zudem um traditionell starke Aktivitätsfelder der schweizerischen Aussenpolitik. Sie sind im aussenpolitischen Selbstverständnis eines grossen Teils unserer Bevölkerung verankert und können daher unbelastet von der innenpolitischen Debatte über das Verhältnis der Schweiz zu Europa und der Welt verwirklicht werden. Der positive Leistungsausweis der Gemeinschaft Schweiz in diesen Bereichen ist begrüssenswert. Gleichwohl muss hinzugefügt werden, dass humanitärer Aktivismus allein auf die Dauer kein Ersatz für die Übernahme politischer Verantwortlichkeit sein kann.

## **Verstärkung der diplomatischen Anstrengungen im Rahmen der guten Dienste - auch im ehemaligen Jugoslawien**

Problematischer gestaltete sich das schweizerische Engagement im ehemaligen Jugoslawien hinsichtlich der politischen Dimension. In diesem Bereich wirkte sich das in der Neutralität verankerte aussenpolitische Selbstverständnis vieler Schweizerinnen und Schweizer einschränkend auf den

Handlungsspielraum der Regierung aus. Neben der Zurückweisung von Blauhelmtrouppen durch das Volk fielen insbesondere die Nichtmitgliedschaften der Schweiz in der Uno und der EU negativ ins Gewicht. Am Beispiel von Jugoslawien wird deutlich, dass die Schweizer Regierung in einem neuen strategischen Umfeld *aktiv* und *initiativ* in neuen aussenpolitischen Aktionsfeldern tätig werden und sich gleichzeitig um deren innenpolitische Abstützung bemühen muss.

Zur Zeit des kalten Krieges war die Schweiz in einer relativ komfortablen Vermittlerposition, vergleichbar mit der sicheren Lage im "Auge des Hurrikans", wo sich trotz dem allgemeinen Wirbel im Umfeld nichts bewegt. Die Spannung zwischen den Blöcken war *die* bestimmende Grösse für die Ausrichtung der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik. Vor allem wegen ihrer Verpflichtung zur Blockfreiheit schien die Schweiz für Vermittlertätigkeiten in vielen Fällen prädestiniert.

Heute gibt es vorderhand keine klaren Fronten und keine strategischen Gleichgewichte im überkommenen Sinn mehr. Ein Verharren in der Position im "Auge des Hurrikans" ist in dieser neuen Situation vermehrt gleichbedeutend mit politischem Abseitsstehen. Für die Übernahme einer Vermittlerfunktion ist heute nicht mehr in erster Linie die Neutralität, sondern das *machtpolitische Gewicht* eines Staates massgebend. Entscheidend ist also, ob ein Land über die Möglichkeiten verfügt, *positiv* auf die Mitgestaltung eines stabilen internationalen Umfeldes einzuwirken. Verharrt die Schweiz in alten Konzepten und Verhaltensmustern, so hat sich ihr aussenpolitischer Handlungsspielraum seit Ende des kalten Krieges wohl eher verkleinert.

Im Fall des Krieges im ehemaligen Jugoslawien zeigte sich, dass sich mit dem gegenwärtigen Neutralitätsstatus der Eidgenossenschaft nur eine Aussenpolitik mit sehr beschränktem Handlungsspielraum machen lässt. Für die bilateralen Verhandlungsangebote der Schweiz interessierten sich die Konfliktparteien kaum - zu sehr war ihre Aufmerksamkeit auf die Aktivitäten der Grossmächte und der internationalen Organisationen (Uno, EU, Nato) gerichtet. Das Abseitsstehen unseres Landes von letzteren erschwerte aber auch die Beteiligung an Aktivitäten im multilateralen Rahmen. Die Nichtmitgliedschaft in der EU und der Uno erwies sich für die Schweiz als Nachteil, um im Krieg auf dem Balkan, zusammen mit anderen europäischen Staaten, auf einer politischen Ebene *gleichwertig* agieren zu können. Tatsächlich hatte die Schweiz letztlich oft nur die Möglichkeit, die Beschlüsse der EU und der Uno gegenüber dem ehemaligen Jugoslawien nachzuvollziehen, wie dies in der Frage der Anerkennung und der Wirtschaftssanktionen deutlich wurde. Von einer eigenständigen "Jugoslawienpolitik" der Schweiz kann deshalb nur in Ansätzen gesprochen werden.

Nicht in jedem Fall ist aber die Mitgliedschaft in der EU und der Uno und eine entsprechende machtpolitische Basis eines Staates notwendige Voraussetzung dafür, dass ein Land bei internationalen Bemühungen um die Regelung eines Konfliktes überhaupt eine Rolle spielen kann. Als Beispiel mag die Vermittlertätigkeit von Norwegen (ebenfalls ein Nichtmitglied der EU) für das Zustandekommen der israelisch-palästinensischen Aussöhnung vom Sommer 1994 dienen. Der Erfolg der norwegischen Diplomatie im nahöstlichen Friedensprozess lässt sich vor allem auf die herausragende Persönlichkeit des damaligen norwegischen Aussenministers Holst zurückführen. Jørg Holst arbeitete während Jahren sorgfältig an einem guten Verhältnis zu allen Parteien und sicherte sich so ihr Vertrauen (und somit auch die Basis für eine erfolgreiche Vermittlertätigkeit). Voraussetzung war natürlich, dass Norwegen auf allen Seiten als *unparteiisch* angesehen wurde.

Das Beispiel von Norwegen zeigt, dass die guten Dienste von Kleinstaaten auch im sicherheitspolitischen Umfeld einer multipolaren und interdependenten Welt nicht überflüssig geworden sind. Die Schweiz muss allerdings aktiv nach *Nischen* suchen, in denen sie ihren Beitrag zur internationalen Stabilität und Sicherheit leisten kann. Dies wird wohl nur selten in der Form einer unabhängigen diplomatischen Initiative - wie derjenigen von Norwegens Außenminister Holst - möglich sein. Immer wichtiger wird dagegen die Absprache mit anderen handlungswilligen Ländern. In diesem Zusammenhang verdichten sich die Handlungsmöglichkeiten der Schweiz vorerst auf das Gefäss der OSZE.

## Konzentration der Kräfte innerhalb der OSZE

Auf der politischen Ebene konzentrierten sich die Aktivitäten der Eidgenossenschaft im ehemaligen Jugoslawien in erster Linie auf die OSZE. An den meisten Missionen war (und ist) die Schweiz mit Personal vertreten, zum Teil gar in leitender Funktion. Genau wie die humanitäre Hilfe sind auch Präventivdiplomatie und andere friedensbildende Massnahmen im Rahmen der OSZE unspektakuläre Aktivitäten. Die OSZE stand mit ihrem Engagement im ehemaligen Jugoslawien im Schatten der EU und der Uno, und ihre Tätigkeiten, die sich in einem sehr bescheidenen Umfang abspielten und hauptsächlich auf diejenigen Regionen konzentrierten, in denen kein Krieg herrschte, wurden von der Öffentlichkeit daher wenig zur Kenntnis genommen.

Für den Ruf der Organisation wirkte sich zudem der Umstand belastend aus, dass ihr nachgesagt wurde, in der Anfangsphase des Krieges versagt zu haben. Die einzelnen Stufen des Krisenmechanismus gelangten zwar mustergültig zur Anwendung, die ständige Eskalation des Konfliktes vermochten sie aber nicht zu stoppen. Herrscht einmal Krieg, kann die Konfliktlösung nicht mehr Aufgabe dieser Organisation sein. Dafür fehlen ihr die militärischen Machtmittel. Die OSZE ist dort tätig, wo andere nicht hingelangen. Ihre Stärken liegen bei der politischen Konfliktverhandlung und Krisenbewältigung. Dies stellte sie etwa mit ihren präventivdiplomatischen Missionen in Mazedonien, Georgien, Estland, Moldawien, der Ukraine und anderen osteuropäischen Staaten unter Beweis.

In Bosnien-Herzegowina ist die OSZE für die Kriegsparteien auch heute noch von untergeordneter Bedeutung, da sie keinen *Machtfaktor* darstellt und zumindest eine Partei die Option "Krieg" einer friedlichen Regelung weiterhin vorzuziehen scheint. Seit der Einnahme der Uno-Schutzzone in Srebrenica und Zepa durch die bosnischen Serben sowie der kroatischen Rückeroberung der Krajina sind allerdings die Chancen gestiegen, dass sich der Austragungsort des Konfliktes vom Schlachtfeld an den Verhandlungstisch verschiebt. Im besten Fall steht die internationale Gemeinschaft unter der erstarkten Führung der USA damit aber erst am Anfang eines langen und komplizierten Verhandlungsprozesses.

Mittelfristig können der OSZE hinsichtlich der politischen Stabilisierung der Region und dem Abbau der regionalen Rüstungspotentiale wichtige Aufgaben erwachsen. Aufgrund ihrer umfassenden Mitgliederstruktur wird der OSZE insbesondere die Funktion zukommen, für die Wiedereingliederung Serbiens und Montenegros in die internationale Staatengemeinschaft zu sorgen. Dies ist wiederum eine Voraussetzung für die Übernahme von Aufgaben im Bereich des Minderheitenschutzes, dem nach Kriegsschluss - gerade auch innerhalb Restjugoslawiens (Kosovo, Wojwodina, Sandschak) - für

längere Zeit zentrale Bedeutung zukommen wird.

Durch die Übernahme der OSZE-Präsidentschaft 1996 erhält die Schweiz die Chance, massgeblich an der Ausgestaltung der künftigen Rolle der OSZE im ehemaligen Jugoslawien mitzuwirken. Die Macht- und Gestaltungsfülle des amtierenden Vorsitzenden (mit der Budapester Gipfelerklärung vom Dezember 1994 wurde dem *Chairman-in-Office* die Gesamtverantwortung für die ausführenden Tätigkeiten der Organisation übertragen) bietet sich hinsichtlich der künftigen Herausforderungen auf dem Balkan dazu an, mit Kreativität und Dynamik ausgefüllt zu werden. Die Erfahrungen, welche die Schweiz durch ihr Engagement im Krieg im ehemaligen Jugoslawien machte, bildeten dazumal einen wichtigen Beweggrund für den Entschluss des Bundesrates, die OSZE-Präsidentschaft für 1996 zu übernehmen. Jetzt gilt es, die Möglichkeit, zum Konfliktabbau im ehemaligen Jugoslawien beizutragen, positiv und resolut auszunützen.

Um zum gegebenen Zeitpunkt erfolgreich aktiv werden zu können, muss die Schweiz - dem norwegischen Beispiel folgend - frühzeitig den Kontakt zu den Konfliktparteien suchen. Dies stellt eine nicht zu unterschätzende Herausforderung für die schweizerische Diplomatie dar, die sich bislang nur am Rande mit den Ereignissen auf dem Balkan beschäftigte. Im Sinne einer optimalen Vorbereitung der postkonfliktiven Phase im ehemaligen Jugoslawien kommt dem Aufbau eines Informationsnetzes vor Ort grosse Bedeutung zu.

Ein aktives Balkanengagement der Schweiz ist gerade auch deshalb wünschenswert, weil die Schweiz im Rahmen der OSZE eigene Interessen wahrnehmen und gleichzeitig einen sinnvollen und wichtigen Beitrag an die Stabilisierung des (ost)europäischen Umfeldes leisten kann. Für unser Land stellt die OSZE ein ideales Aktionsfeld dar, weil sich die Aufgabenbereiche der Organisation, die schwergewichtig auf der Präventivdiplomatie liegen, weitgehend mit den friedenspolitischen Absichten der Eidgenossenschaft decken. Durch regionale Befriedung hofft man eine Repatriierung von Flüchtlingen, die sich derzeit noch in westeuropäischen Staaten aufhalten, zu ermöglichen. Mit den Mitteln der Präventivdiplomatie soll ein Ausgreifen des Krieges verhindert und somit weitere Flüchtlingsströme nach Europa - und der Schweiz - unterbunden werden.

## **Eine doppelte innenpolitische Herausforderung**

Bei den Tätigkeiten der OSZE im ehemaligen Jugoslawien wird es sich auch in Zukunft um unspektakuläre Aktivitäten handeln, die in der Öffentlichkeit nur wenig Beachtung finden. Die Formulierung einer Kommunikationsstrategie, mit der die Ziele und Arbeitsweisen der OSZE über einen kleinen Kreis politischer Eliten hinaus besser verständlich gemacht werden sollen, muss daher im Rahmen der schweizerischen Präsidentschaft mit hoher Priorität angegangen werden. Bei den Erläuterungen zum verstärkten politischen Engagement der Schweiz in der OSZE hat sich der Bundesrat neben den *aussen-* auch an den *innenpolitischen* Realitäten zu orientieren.

Aus schweizerischer Perspektive enthält die Entwicklung einer Kommunikationsstrategie auch eine innenpolitische Dimension. Bedingt durch die politischen Realitäten - ablehnende Volksentscheide in aussenpolitischen Fragen (Uno 1986, EWR 1992, Blauhelme 1994) - kommt der Abstützung der Aussen- in der Innenpolitik hohe Bedeutung zu. An die Hoffnung, dass sich die OSZE-Präsidentschaft gar als Vehikel für einen Stimmungswandel der Bevölkerung in der Frage der Öffnung gegenüber

Europa nutzen lässt, sollten allerdings keine allzu grossen Erwartungen geknüpft werden. Aufgrund des unspektakulären Charakters der OSZE-Tätigkeiten wird dem schweizerischen Engagement im Rahmen dieser Organisation wohl nur wenig Widerstand von denjenigen Kreisen erwachsen, die sich generell gegen eine erhöhte Aktivität unseres Landes in multilateralen Gremien sträuben. Ebenso begrenzt wird daher auch der positive Effekt des *Chairman-in-Office*-Mandates zur Förderung eines neuen aussenpolitischen Selbstverständnisses sein.

Für den Bundesrat stellt die Aufgabe, die Bedeutung der OSZE-Präsidentschaft für die schweizerische Aussenpolitik darzulegen, eine *doppelte innenpolitische Herausforderung* dar. Zum einen gilt es, die Notwendigkeit der Arbeit der OSZE im heutigen strategischen Umfeld und den Stellenwert der Organisation für die schweizerische Aussenpolitik zu erläutern. Die OSZE ist das einzige Gremium, in dem die Schweiz als gleichberechtigter Partner bei der Gestaltung des europäischen Umfeldes mitwirken kann. Es gilt klar aufzuzeigen, wieso die OSZE auf der politischen Ebene für die Schweiz ein gangbares aussenpolitisches Aktionsfeld darstellt. Zum andern muss aber auch auf den beschränkten Handlungsspielraum der Organisation aufmerksam gemacht und davon ausgehend aufgezeigt werden, dass die Tätigkeiten im Rahmen der OSZE langfristig *kein Ersatz* für die Übernahme von Verantwortung in anderen multilateralen Gremien wie der Uno, der EU/WEU und der Nato sein können.

## Endnoten:

1. Cotti, Flavio. "Was hat sich für die Schweiz seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes geändert?" (Referat gehalten am Symposium "Schweiz und Österreich - eine Nachbarschaft in Mitteleuropa" vom 25. November 1993, Palais Festivals, Wien), in: *EDA-Agenda*, November 1993, S. 177-185.  
Es sei auf die freundliche Unterstützung hingewiesen, welche die beiden Autoren während ihrer Arbeit an der Studie von verschiedenen Seiten erfuhren. Im besonderen danken sie Jean-Jacques Joris, Philippe Welti, Stefan Kaspar und Jürg van Wijnkoop für deren Anregungen und Hilfestellungen. Für die kritische Durchsicht des Manuskripts geht zusätzlich Dank an Robert Fabrin, Christoph Breitenmoser und Thomas Köppel.
2. Vgl. "Jugoslawien als Gegenstand schweizerischer Aussenpolitik", in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 4. November 1992.
3. Gasteyer, Curt. "Stabilisierung des europäischen Umfeldes: Schweizerische Sicherheitspolitik vor neuen Aufgaben", in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 16. März 1995.
4. Vergleiche dazu etwa: Spillmann, Kurt R. "Sicherheit und Sicherheitspolitik - einst und jetzt", in: *Blickpunkt Schweiz*. Hrsg. von Kurt R. Spillmann und Rolf Kieser. NZZ-Verlag: Zürich, 1995, S. 80.
5. Bundesrat. *Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz* (BBl 1990 III, S. 847-904).
6. Mantovani, Mauro. "Szenarien für die europäische Sicherheitsarchitektur", in: *Zukunft Neutralität?* Hrsg. von Stephan Kux. Bern/Stuttgart/Wien, 1994, S. 155.
7. Vgl. BBl 1990 III, S. 873.
8. Im März 1991 wurde der *Studiengruppe Neutralität* vom Bundesrat der Auftrag erteilt, einen Bericht zur Frage des zukünftigen Stellenwertes der Neutralität für die Schweiz, für Europa und die Welt zu erarbeiten. Vgl. Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität (1992). *Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand. Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel*. Direktion für Völkerrecht: Bern, März 1991. (Der Bericht ist auch unter dem Namen "Bericht Krafft" bekannt.)
9. BBl 1990 III, S. 875.
10. Vgl. zu den guten Diensten den Artikel von Raymond Probst, "Die Schweiz und die »guten Dienste«", in: *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Hrsg. von Alois Riklin et al. Bern/Stuttgart/Wien, 1992, S. 659-676.
11. Vgl. dazu etwa: "Schweiz: Auslandseinsatz abgelehnt", in: *ÖMZ*, Heft 5/1994, S. 558-560. Zur "ursprünglich positiven Grundstimmung" vergleiche: Bächler, Günther. *Warum Schweizerische Blauhelme: Grundlagenpapier und Ergebnisse einer Meinungsumfrage*. Hrsg. von der Schweizerischen Friedensstiftung (Arbeitspapiere der Schweizerischen Friedensstiftung, Heft Nr. 17). Bern, April 1994, S. 18-21.



12. Vgl. Gasteyer, Curt. "Stabilisierung des europäischen Umfeldes: Schweizerische Sicherheitspolitik vor neuen Aufgaben", in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 16. März 1995.
13. Vgl. "Reaktionen auf den Krieg im Balkan", in: *NZZ Folio*, Nr. 9, September 1992, S. 52.
14. Slowenien und Kroatien riefen gleichzeitig am 25. Juni 1991 ihre Unabhängigkeit aus. Einen Tag später erfolgte der Angriff der "Jugoslawischen Volksarmee" gegen Slowenien. Nach kurzen und heftigen Gefechten, welche etwa zehn Tage dauerten, zogen sich die Truppen Belgrads aus der Republik Slowenien zurück. Gleichzeitig eskalierten die Kämpfe zwischen den Kroaten und der innerhalb Kroatiens lebenden serbischen Minderheit (Krajina-Serben), welche bei ihren militärischen Vorstössen offen von Einheiten der jugoslawischen Bundesarmee unterstützt wurden. Eine Übersicht über den Ablauf der kriegerischen Auseinandersetzungen sowie der geschichtlichen und politischen Hintergründe des Krieges bieten die Darstellungen: Kind, Christian. *Krieg auf dem Balkan: Der jugoslawische Bruderstreit: Geschichte, Hintergründe, Motive*. Verlag Neue Zürcher Zeitung: Zürich, 1994; Malcolm, Noel. *Bosnia: A Short History*. Macmillan London Limited: London, 1994; Woodward, Susan. *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*. The Brookings Institution: Washington, 1995; Zametica, John. "The Yugoslav Conflict", in: *Adelphi Paper 270*, Sommer 1992.
15. Vgl. zur Position des Bundesrates: "Briefing von Botschafter Jenö Staehlin, Chef der Politischen Abteilung I des EDA, über den offiziellen Besuch von Herrn Janez Drnovsek, slowenisches Mitglied des jugoslawischen Staatspräsidiums", in: *EDA-Agenda*, Juli 1991, S. 35-37.
16. Die Entsendung der Mission der OSZE wurde auf der Basis der Vereinbarung zwischen der EU und Jugoslawien am Dringlichkeitstreffen des OSZE-Ausschusses der Hohen Beamten in Prag vom 3. bis 5. Juli 1991 beschlossen. Das Dringlichkeitsverfahren, das in Gang kam, beruhte auf dem in Berlin (Konferenz vom 19. bis 20. Juni 1991) geschaffenen Mechanismus, für den sich die Schweiz nachdrücklich eingesetzt hatte. Vgl. dazu *Pressemitteilung des EDA* vom 28. Juni 1991.
17. "Erklärung des schweizerischen Bundesrates vom 28. August 1991", in: *EDA-Agenda*, August 1991, S. 90.
18. Eine Übersicht über die Reaktion der internationalen Staatengemeinschaft auf den Krieg im ehemaligen Jugoslawien (Sammlung von Erklärungen und Stellungnahmen der EU sowie der wichtigsten Uno-Resolutionen) bietet: Volle, Angelika und Wolfgang Wagner (Hrsg.). *Der Krieg auf dem Balkan: Die Hilflosigkeit der Staatenwelt* (Beiträge und Dokumente aus dem Europa-Archiv). Verlag für Internationale Politik: Bonn, 1994.
19. Zit. aus der schriftlichen Antwort (vierte Frage) auf die "Interpellation Ruckstuhl" vom 16. September 1991 (Sanktionen gegen Jugoslawien), in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 1991*, S. 2518-2519.
20. Zum Lufttransport vgl. *Pressemitteilung des EDA* vom 16. September 1994 (Lufttransport von Beobachtern nach Serbien).
21. Repräsentativ für diverse Vorstösse steht die "Interpellation Ruckstuhl" vom 16. September 1991 (Sanktionen gegen Jugoslawien), in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 1991*, S. 2518-2519. Die offenen Fragen bezüglich der Form eines schweizerischen Engagements im ehemaligen Jugoslawien werden in dieser Interpellation angesprochen: "1. Welche Möglichkeiten hat die Schweiz, um dem Bürgerkrieg in Jugoslawien Einhalt zu gebieten? 2. Welche Massnahmen trifft die Schweiz zur Friedensvermittlung? 3. Übernimmt die Schweiz im Rahmen der KSZE spezielle Aktivitäten? 4. Wird die Schweiz

- Wirtschaftssanktionen gegen Jugoslawien ergreifen? 5. Welche Hilfs- und Unterstützungsmassnahmen werden ergriffen, um den unmittelbar betroffenen Nachbarländern bei der Bewältigung des zu erwartenden Flüchtlingsstroms zu helfen? 6. Mit welchen Massnahmen wird einem allfälligen Flüchtlingsstrom in die Schweiz begegnet?"*
22. Zit. nach der Antwort des Bundesrates auf die erste Frage der "Interpellation Ruckstuhl" vom 16. September 1991 (Sanktionen gegen Jugoslawien), in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 1991, S. 2518-2519.*
  23. Vgl. *Pressemitteilung des EDA* vom 1. Juli 1991.
  24. Vgl. "Fragestunde" (Frage Duvoisin vom 7. März 1994; Situation in Bosnien. Haltung des Bundesrates), in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 1994, S. 172.*
  25. Vgl.: Kux, Stephan. "Gründe und Scheingründe für die Neutralität der Schweiz", in: *Zukunft Neutralität?* Hrsg. von Stephan Kux. Bern/Stuttgart/Wien, 1994, S. 72.
  26. Die Aktivitäten des Aussenministers kurz nach Ausbruch des Krieges lassen sich in seinen eigenen Worten wie folgt zusammenfassen: "(...) *la Suisse a, à plusieurs reprises, offert ses bons offices dans la recherche de la paix. (...) Une invitation a été adressée antérieurement aux deux Présidents Milosevic de Serbie et Tudjman de Croatie, de se rencontrer en Suisse. (...) j'ai personnellement eu divers entretiens avec des représentants des différentes parties yougoslaves à ce conflit, soit le Premier Ministre de la Slovénie, M. Peterle, qui est passé deux fois à Berne, de même que les Ministres des affaires étrangères de la Croatie et de la Serbie, MM. Separovic, le Croate, et Jovanovic, le Serbe. Différents représentants des parties politiques serbes et croates & ea cute;taient reçus par les responsables de mon département. (...)*" Zitiert aus: "Fragestunde" (Frage Bühlmann vom 9. Dezember 1991; Notmassnahmen zur Unterstützung jugoslawischer Kriegsflüchtlinge), in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 1991, S. 2282-2283.* Vgl. zudem das Interview mit Bundesrat Felber in: *Brückenbauer* vom 11. Dezember 1991, S. 45-50.
  27. *Erklärung des Bundesrates zu Bosnien-Herzegowina vom 21. Juli 1995* (zu beziehen beim Informationsdienst der schweizerischen Bundeskanzlei).
  28. Zur diesbezüglichen Kontroverse um eine aktivere schweizerische Jugoslawienpolitik vergleiche die *Tagespresse* vom 28. und 29. Juli 1995, insbesondere: Muschg, Adolf. "Lauter Menschenfreunde: Über Bosnien und die Bequemlichkeit mit anderen Mitteln", in: *Tages Anzeiger* vom 29. Juli 1995; Senn, Martin A. "Mit Millionen gegen Tod und Terror", in: *Weltwoche* vom 10. August 1995.
  29. Augenscheinlich wurde dies im "Zischtigsclub" vom 15. August 1995 des Deutschschweizer Fernsehens DRS, wo über die Möglichkeiten des schweizerischen Engagements im ehemaligen Jugoslawien diskutiert wurde. Vgl. zur Fernsehdebatte den Artikel von Andreas Oplatka in der Neuen Zürcher Zeitung: "Machbares und Wünschenswertes in Bosnien: Fernsehdebatte über die Möglichkeiten der Schweiz", in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 17. August 1995.
  30. Zitiert aus: Senn, Martin A. "Mit Millionen gegen Tod und Terror", in: *Weltwoche* vom 10. August 1995.
  31. So war verschiedentlich von einem Treffen "hoher Beamter" beziehungsweise einer Aussenministerkonferenz die Rede, oder etwa von einem Vorstoss der Schweiz im Rahmen der OSZE. Vgl. *Neue Zürcher Zeitung* vom 29. Juli 1995.
  32. Vgl. zur Reaktion des Bundesrates auf die jüngste Entwicklung und den Vorschlag der Einberufung einer internationalen Flüchtlingskonferenz: Leutwyler, Christina. "Die Schweiz fordert eine Konferenz über Vertriebene", in: *Tages Anzeiger* vom 8. August 1995; sowie: "Verstärkte Hilfe im ehemaligen Jugoslawien: Bereitschaft zur Aufnahme weiterer

- Flüchtlinge", in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 8. August 1995. Im Kapitel über die "Humanitäre Dimension des schweizerischen Engagements" wird auf die humanitäre Hilfe der Eidgenossenschaft detailliert eingegangen.
33. Die 12'000 Unterschriften kamen auf einen von der schweizerischen Wochenzeitschrift *L'Hebdo* lancierten Aufruf innerhalb zehn Tagen zusammen. Vgl. *Neue Zürcher Zeitung* vom 9. August 1995.
  34. Vgl. *Pressemitteilung des EDA* vom 3. August 1995 (Ernennung eines Missionschefs).
  35. Vgl. *Pressemitteilung des EDA* vom 18. September 1995.
  36. Vgl. dazu die Ausführungen im Kapitel über "Weitere Aktivitäten".
  37. Diese Problematik wird in den Kapiteln weiter unten über die OSZE noch eingehend behandelt.
  38. Zum Engagement Österreichs auf dem Balkan vergleiche: Rohan, Albert und Klaus Wölfer. "Österreich und die Friedensbemühungen im Balkan-Konflikt" (Zur Veröffentlichung vorgesehen in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik*).
  39. Von Bedeutung wurde die österreichische Vermittlung im Vorfeld des Zustandekommens der muslimisch-kroatischen Föderation vom März 1994. Nachdem die bosnischen Kroaten und Muslime im Krieg in Bosnien-Herzegowina (Ausbruch März 1992) zunächst gemeinsam gegen die Serben vorgingen, kam es auch unter ihnen zu blutigen Auseinandersetzungen, welche etwa ein Jahr andauerten. Die geheimen Vorverhandlungen über einen Waffenstillstand zwischen den beiden Kriegsparteien wurden in Graz geführt, die Unterzeichnung des Föderationsabkommens fand in Washington statt. Der Friedensabschluss kam letztlich vor allem auf massiven Druck der USA zustande. Die österreichische Diplomatie trug in der Person von Aussenminister Mock aber nicht unwesentlich zu diesem Erfolg bei.
  40. Vgl. "Wiener Differenzen über den Krieg in Kroatien", in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 9. August 1995.
  41. Vgl. "Fragestunde" (Frage Duvoisin vom 9. Dezember 1991; Anerkennung der unabhängigen Republiken Jugoslawiens), in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 1991*, S. 2279. Zur Anerkennung von Slowenien und Kroatien am 15. Januar 1992 vgl. "Briefing de M. René Felber, président de la Confédération et chef du Département fédéral des affaires étrangères à l'occasion de la reconnaissance par le Conseil fédéral des Républiques de Slovénie et de Croatie", in: *EDA-Agenda*, Januar 1992, S. 42-44.
  42. Vgl. dazu: Kux, Stephan. "Gründe und Scheingründe für die Neutralität der Schweiz", in: *Zukunft Neutralität?* Hrsg. von Stephan Kux. Bern/Stuttgart/Wien, 1994, S. 72.
  43. Der Bundesrat anerkannte die "Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien" offiziell am 13. Mai 1993. Vgl. *Pressemitteilung der schweizerischen Bundeskanzlei* vom 13. Mai 1993 (Anerkennung von der "Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien"). Zur Kontroverse um die Anerkennungsfrage vergleiche: "Jugoslawien als Gegenstand schweizerischer Aussenpolitik", in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 4. November 1992.
  44. Vgl. *Pressemitteilung des EDA* vom 8. November 1991 (Massnahmen gegen Jugoslawien).
  45. Vgl. "Jugoslawien als Gegenstand schweizerischer Aussenpolitik", in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 4. November 1992.
  46. Nebst einem Pauschalbeitrag von 600'000 sFr. belaufen sich die Kosten für die logistische Unterstützung der seit Ende 1992 tätigen Konferenz auf rund 600'000 sFr. pro Jahr. Vgl. *Pressemitteilungen des EDA* vom 25. August 1992.
  47. Zur Genfer Konferenz über das ehemalige Jugoslawien vergleiche den Bericht des schweizerischen Vertreters in der Arbeitsgruppe "Minderheiten" (Armin Ritz), in: *Schweiz und*

*Welt*, 4/1992, S. 23-25.

48. Zu Struktur und Aufgabenbereich der OSZE und der schweizerischen Beteiligung innerhalb der Organisation vergleiche: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, OSZE-Dienst (Hrsg.). *OSZE Vademecum: Eine Einführung über die "Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa"*. Bern, Januar 1995. Zur Anwendung der Krisenmechanismen im ehemaligen Jugoslawien vergleiche: Vetschera, Heinz. "Die KSZE-Krisenmechanismen und ihr Einsatz in der Jugoslawien-Krise", in: *ÖMZ*, Heft 5/1991, S. 405-411.
49. Erklärungen der OSZE zur Lage in Bosnien-Herzegowina (6. bis 12. Mai 1992 in Helsinki) wurden auf der Grundlage des "Konsensus minus 1-Prinzips" beschlossen.
50. Im Rahmen der Bemühungen um vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen haben die OSZE-Staaten 1990 einen Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten geschaffen. Dieser sogenannte "Wiener-Mechanismus" sieht vor, dass die OSZE-Staaten im Fall ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten einander konsultieren und zusammenarbeiten. Zum militärischen Dringlichkeitsmechanismus vgl. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, OSZE-Dienst (Hrsg.). *OSZE Vademecum: Eine Einführung über die "Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa"*. Bern, Januar 1995, S. 23.
51. Eine Übersicht über die verschiedenen OSZE-Missionen bietet: IAP-Dienst Sicherheitspolitik (Hrsg.). *Von der KSZE zur OSZE: Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*. Heft 5/1995, S. 14-15.
52. Siehe dazu den ersten Bericht: *Report of the CSCE Human Rights Rapporteur Mission to Yugoslavia (12-20 December; 7-10 January 1992)* und den zweiten Bericht: *Report of the CSCE Human Rights Rapporteur Mission to Yugoslavia; Follow-Up Mission (3-9 May 1992)*. (Berichte über das *Institut für Föderalismus der Universität Freiburg* erhältlich)
53. An der Mission nach dem Kosovo nahm Brigadier Josef Schärl teil. Vgl. *Pressemitteilung von EDA und EMD* vom 27. Mai 1992.  
Nach Bosnien-Herzegowina zur Kontrolle der Kriegsgefangenenlager wurde Lorenzo Amberg entsandt. Vgl. dazu die *Pressemitteilung des EDA* vom 29. August 1992.
54. Zur Mission in Mazedonien vgl. *Presserohstoff des EDA* vom 30. September 1994 und die *Pressemitteilungen des EDA* vom 14. und 28. Oktober 1994.  
Zur Langzeitmission in Sarajewo vergleiche den Artikel: "Die Schweiz hilft Brücken bauen", in: *Tages Anzeiger* vom 8. März 1995, und den Bericht von Hans Peter Kleiner über seine Tätigkeit in Sarajewo in der *Neuen Zürcher Zeitung* vom 27. Juni 1995.
55. Vgl. dazu *Pressemitteilung des EDA* vom 3. Februar 1993 und *Information über die OSZE-Langzeitmissionen* vom April 1995 (zu beziehen beim EDA-Infodienst).
56. Nachdem der serbische Präsident Milosevic die Grenze zwischen Serbien und den serbisch besetzten Gebieten Bosnien-Herzegowinas offiziell schliessen liess und gegen die bosnischen Serben ein Waffen- und Materialembargo verhängte, entsandte die Staatengemeinschaft zur Überwachung dieser Sanktionen umgehend Beobachter. Vgl. dazu *Pressemitteilung des EDA* vom 16. September 1994 (Lufttransport von Beobachtern nach Serbien).
57. Im Vorfeld der Wahlen fand in Mazedonien vom 21. Juni bis 5. Juli 1994 eine Volkszählung statt. Im Auftrag des Ministerkomitees des Europarates nahm eine Expertenkommission unter der Leitung von Werner Haug an der Überwachung dieser Volkszählung teil. Vgl. *Pressemitteilung des EDA* vom 1. Juni 1994.
58. *Pressemitteilung des EDA* vom 27. März 1995 (Die Schweiz unterstützt ein Fernsehstudio für

- Minderheiten in Mazedonien).
59. Siehe dazu: Gasteyger, Curt. "Stabilisierung des europäischen Umfeldes: Schweizerische Sicherheitspolitik vor neuen Aufgaben", in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 16. März 1995.
  60. Zitiert aus: "OSZE-Tätigkeitsbericht", in: *ÖMZ*, 4/1995, S. 448. Das OSZE-Treffen kam zustande, als Anfang Mai dieses Jahres die kroatische Armee Westslawonien, dies ist ein Teil der von den kroatischen Serben 1991/92 besetzten Gebiete innerhalb Kroatiens, zurückeroberten. Die Serben beschossen als Gegenreaktion die kroatische Hauptstadt Zagreb mit Raketen. Unter den OSZE-Mitgliedstaaten wurde daraufhin die Möglichkeit einer stärkeren Involvierung der Organisation diskutiert. Der ungarische Vorsitzende hatte die Entsendung einer *fact-finding-Mission* oder eines persönlichen Vertreters nach Kroatien erwogen. Der Vorschlag musste aber wegen des Widerstandes einiger Staaten fallengelassen werden.
  61. Am 6. Oktober 1992 legte der Bundesrat seine *Botschaft betreffend das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen* der Öffentlichkeit vor (BBl 1992 V, S. 1141-1181). Die Gesetzesvorlage wurde von einer Mehrheit der Bevölkerung an der Abstimmung vom 12. Juni 1994 abgelehnt.
  62. Eine Übersicht über die zivilen Einsätze der Schweiz im Rahmen der Uno von 1953 bis 1992 bietet: Siegenthaler, Urban. "Möglichkeiten und Grenzen des schweizerischen Beitrags zu Blauhelmeinsätzen", in: *Zukunft Neutralität?* Hrsg. von Stephan Kux: Bern/Stuttgart/Wien, 1994, S. 143-153.
  63. *Neue Zürcher Zeitung* vom 20. Februar 1992.
  64. *Tages Anzeiger* vom 14. April 1992.
  65. Vgl. dazu *Pressemitteilung des EDA und des EMD* vom 14. Januar 1992 und *Aktivitäten der Schweiz im ehemaligen Jugoslawien* vom 30. März 1995 (zu beziehen beim EDA-Informationsdienst).
  66. Insgesamt stehen in Mazedonien 32 Zivilpolizeibeobachter (UNCIVPOL) aus verschiedenen Staaten im Einsatz (Stand: 1993). Vgl. *Pressemitteilung des EDA* vom 15. Januar 1993.
  67. Vgl. dazu das Interview mit Peter Arbenz: "Es war nicht meine Aufgabe, gute oder schlechte Noten zu erteilen", in: *Tages Anzeiger* vom 15. Oktober 1994 und den Artikel: "Abschluss des Jugoslawien-Mandats von Peter Arbenz", in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 15. Oktober 1994; sowie: Arbenz, Peter. "Möglichkeiten und Grenzen der Blauhelme in Ex-Jugoslawien", in: *Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte V*. Hrsg. von der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 37). Voraussichtliches Datum der Erscheinung: Oktober 1995.
  68. Der Aufwand für die Lieferung von 40 Unimog S belief sich auf 400'000 sFr. Mit der gleichen Zugkomposition verliessen auch 43 Tonnen Hilfsgüter (Nahrungsmittel) aus Armeebeständen die Schweiz in Richtung Zagreb, nachdem im Mai 1992 bereits zwei Lieferungen durchgeführt worden waren. Der Gesamtwert belief sich auf 1,65 Mio. sFr. Vgl. dazu *Information des EMD* vom 17. Juli 1992 ( Militärbibliothek).  
Die Kosten für die zwei gepanzerten Geländewagen beliefen sich auf 620'000 sFr. Vgl. dazu die *Pressemitteilungen des EDA* vom 23. Dezember 1992 und 12. Mai 1993.  
Zur Entminungsaktion vgl. *Pressemitteilung des EDA* vom 7. Juli 1994.
  69. Dies geht hervor aus: "Fragestunde" (Frage Duvoisin vom 7. März 1994; Situation in Bosnien. Haltung des Bundesrates), in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 1994*, S. 172.
  70. Vgl. *Activités de la Suisse dans le cadre du conflit en ex-Yougoslavie* vom 21. Juli 1995 (zu

- beziehen beim EDA-Informationdienst).
71. Vgl. dazu *Pressemitteilung des EDA* vom 30. September 1994 und Artikel: "Die Schweiz hilft Brücken bauen", in: *Tages Anzeiger* vom 8. April 1995.
  72. Zur humanitären Hilfe für die Stadt Mostar vgl. *Presserohstoff des EDA* vom 31. März 1995. Für Mostar erbrachte die humanitäre Hilfe des Bundes bisher direkte Leistungen im Umfang von 4,5 Mio. sFr. Hinzu kommen Beiträge im Umfang von einigen Millionen Franken an die international tätigen Organisationen in der Region.
  73. Der vom UNHCR herausgegebene *Jahresbericht 1994* gibt die Zahl der Flüchtlinge und Vertriebenen mit 3'792'000 an. Vgl. Nations Unies, Assemblée Générale (Hrsg.). *Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés*. Documents officiels. Quarante-neuvième session. Supplément No. 12 (A/49/12). New York, 1994, S. 30.
  74. Das UNHCR gab die Zahl der ausserhalb Ex-Jugoslawiens lebenden Flüchtlinge zum Zeitpunkt Frühjahr 1993 mit 600'000 an.
  75. Die Kosten der Uno-Friedensmission für Ex-Jugoslawien fallen nicht darunter.
  76. Angaben aus: European Community Humanitarian Office (Hrsg.). *1994 Annual Report on Humanitarian Aid*. Brüssel, Januar 1995, S. 10-11.
  77. Bundesrat. *Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität* vom 29. November 1993 (BB1 1994 I, S. 153-242).
  78. Die öffentliche Hilfe umfasst die folgenden Instrumente: Wirtschaftshilfe, Finanzhilfe, technische Zusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Die humanitäre Hilfe beläuft sich auf rund einen Fünftel der gesamten öffentlichen Hilfe der Schweiz. Die öffentliche Hilfe macht 0,30% (1990) des Bruttosozialproduktes der Schweiz aus und liegt damit immer noch unter dem Durchschnitt der OECD-Länder. Vgl. BB1 1991 III, S. 338f.; vgl. zudem: Giovannini, Jean-François. "La Coopération publique au développement", in: *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Hrsg. von Alois Riklin et al. Bern/Stuttgart/Wien, 1992, S. 693-703.
  79. Man denke nur an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz mit Sitz in Genf, das - als eine von den Bundesbehörden völlig unabhängige Institution - schon immer in mannigfachen Wechselbeziehungen zur Schweiz stand.
  80. Zit. nach: Bundesrat. *Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe* (BB1 1991 III, S. 347).
  81. Verantwortliche Bundesstellen: Bundesamt für Flüchtlingswesen (BFF) und Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH).
  82. Zu den humanitären Hilfeleistungen der Schweiz siehe: *Presserohstoff des EDA* vom 17. November 1994. Zur Internationalen Konferenz vom 29. Juli über die humanitäre Hilfe in Genf vgl. *Pressemitteilung des EDA und EJPD* vom 24. Juli 1992.
  83. Zum Spannungsverhältnis zwischen der Hilfe vor Ort und einer aktiven Flüchtlingspolitik siehe weiter unten.
  84. Vgl. *Pressemitteilung des EDA* vom 13. Dezember 1991 und vom 26. April 1993.
  85. *Informationen des EDA*, Abteilung Humanitäre Hilfe und SKH (Stand 1. April 1995).
  86. Vom Parlament verabschiedete Rahmenkredite: 530 Mio. sFr. für Februar 1989 bis Februar 1992 (BB1 1988 III, S. 1495), 1'050 Mio. sFr. ab 1. März 1992 (BB1 1991 III, S. 337) auf vier Jahre budgetiert.
  87. Vgl. *Presserohstoff des EDA* vom 17. November 1994.
  88. *Informationen der Österreichischen Botschaft in Bern* vom 28. März 1995.
  89. *Informationen der Königlich Niederländischen Botschaft in Bern* vom 15. Juni 1995.

90. *Informationen der Belgischen Botschaft in Bern* vom 11. Juli 1995.
91. Die Angaben wurden den *Informationen des Delegierten der Abteilung Humanitäre Hilfe und Chef SKH* vom 7. August 1995 entnommen.  
Es sei darauf hingewiesen, dass die humanitäre Hilfe von *Kantonen* und *Gemeinden* an Ex-Jugoslawien nicht berücksichtigt werden konnte, da die entsprechenden Angaben nicht zur Verfügung standen.
92. Vgl. zum SKH: Raedersdorf, Charles. "Humanitäre Hilfe der öffentlichen Hand", in: *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Hrsg. von Alois Riklin et al. Bern/Stuttgart/Wien, 1992, S. 727-739.
93. Bis Anfang 1995 konnten Flüchtlingsunterkünfte für 11'050 Personen in Slowenien, Kroatien, Montenegro und Bosnien-Herzegowina fertiggestellt werden. In Serbien und Montenegro wurden u.a. die Bemühungen des UNHCR-Shelterprogrammes personell unterstützt, in Mazedonien wurden verschiedene Hilfsgüterverteilungen durchgeführt.
94. Vgl. zu den laufenden und abgeschlossenen Bauprojekten: *Informationen des EDA* vom 1. April 1995 (zu beziehen bei der Abteilung Humanitäre Hilfe und SKH) und das *SKH-Journal* (Zeitschrift des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps). Hrsg. vom Delegierten für Humanitäre Hilfe und Chef SKH. 4/1994 und 2/1995.
95. Gemäss Einsatzplanung der humanitären Hilfe des Bundes dauert die Wiederaufbauphase ein bis zwei Jahre. Für Kroatien ist für 1995 das "phasing out" eingeleitet worden. Vgl. *Informationen des Informationsbeauftragten der Abteilung Humanitäre Hilfe und SKH* vom 30. Mai 1995.
96. Vgl. das Interview mit Walter Fust, Direktor des DEH, anlässlich der Einweihung von Osojnik, in: Bolli, Thomas und Pirmin Bossart. "Mit den Einheimischen die Dörfer wiederaufbauen", in: *Luzerner Zeitung* vom 18. November 1994 und *SKH-Journal* 4/1994, S. 3-6.
97. Vgl. *SKH-Journal* 1/1995.
98. Vgl. *SKH-Journal*
99. 2/1995.
100. *Allein bei Sammelaktionen unter den in der Schweiz lebenden Kroaten sind nach inoffiziellen Angaben seit Beginn des Krieges wohl weit mehr als hundert Millionen Franken zusammengekommen. Diese Schätzungen beruhen auf den informellen Auskünften von Vertretern der Kroaten-Mission in der Schweiz.* Die Kroaten-Mission in der Schweiz nimmt wichtige Funktionen bei der Koordination der Hilfsaktionen nach Kroatien und Bosnien-Herzegowina wahr.
101. Für eine Zusammenstellung aus den Jahrbüchern 1991 bis 1993 vgl. Institut Universitaire d'Etudes du Développement (Hrsg.). *Schweizerische Hilfe für Entwicklungsländer und Oststaaten*. Genf, Jahrbücher 1991 bis 1993. Die Angaben für 1994 wurden uns freundlicherweise vor Erscheinen des Jahrbuchs 1994 zugestellt.  
Folgendes ist zu den statistischen Angaben noch zu vermerken (vgl. auch Seite xi des Jahrbuches 1993):
1. Die Jahresstatistik der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe vermittelt einen möglichst vollständigen Überblick über die Leistungen der privaten Entwicklungshilfeorganisationen der Schweiz in diesen beiden Bereichen.
  2. Die Erhebung wurde aufgrund eines Fragebogens durchgeführt. Die veröffentlichten Daten beruhen auf den Antworten von rund 200 Organisationen.
  3. In den Tabellen werden die von den Organisationen 1991 bis 1994 effektiv ausgezahlten Beträge (nicht die bewilligten Mittel) angegeben, die für Projekte der

- Entwicklungszusammenarbeit oder der humanitären Hilfe geleistet wurden. Um zu vermeiden, dass die Beträge doppelt gezählt werden, werden die von einer nationalen privaten Organisation an eine andere Organisation überwiesenen Mittel nicht angeführt.
4. Die in der Statistik aufgeführten Zahlen entsprechen nicht den Beträgen der 1991 bis 1994 erfolgten öffentlichen Sammlungen, da die Auszahlungen der Hilfsaktionen nicht unbedingt im gleichen Jahr vorgenommen wurden.
5. Die Zahlenangaben unterscheiden sich von den Jahresrechnungen der Hilfswerke, da in der Statistik folgende Beträge nicht berücksichtigt wurden: *Beiträge der öffentlichen Hand(!)*, Überweisungen einer Organisation an eine andere, Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit oder Informationsprojekten in der Schweiz, Verwaltungsausgaben der schweizerischen Sekretariate.
102. *Informationen der "Glückskette"* vom 13. April 1995.
103. *Informationen der Österreichischen Botschaft in Bern* vom 28. März 1995.
104. "Mehr Aktivität für Balkanflüchtlinge? Bedürfnis und Bedarf nach Hilfe", in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 9. August 1995.
105. "Es ist Krieg und keiner spendet", in: *Sonntags-Zeitung* vom 23. Juli 1995.
106. Zur Genfer Flüchtlingskonferenz vgl. Artikel in: *Der Bund* vom 30. Juli 1992 und *Tages Anzeiger* vom 29. Juli 1992.
107. Angaben des UNHCR übernommen aus Statistik in: *Journal de Genève et Gazette de Lausanne* vom 29. Juli 1992.
108. Vgl. den Artikel: "Wo finden die Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien Zuflucht", in: *Tages Anzeiger* vom 21. August 1992.
109. Vgl. zu den unterschiedlichen Rechtspraktiken: Hailbronner, Kay. "Rechtsfragen der Aufnahme von 'Gewaltflüchtlingen' in Westeuropa - am Beispiel Jugoslawien", in: *SZIER*, 4/1993, S. 517ff.; Humanitarian Issues Working Group of the International Conference on Former Yugoslavia (Hrsg.) *Survey on the implementation of temporary protection*. o.O., 8. März 1995.
110. Zur schweizerischen Flüchtlingspolitik vgl. *Asylon* (Zeitschrift des Bundesamtes für Flüchtlinge). Hrsg. vom Bundesamt für Flüchtlinge. Nr. 11 (März 1992), Nr. 13 (September 1992), Nr. 14 (Dezember 1992) und Nr. 15 (März 1993). Bern. Zur Frage der vorübergehenden Aufnahme von Kriegsflüchtlingen aus Kroatien und Bosnien-Herzegowina vgl. zudem: "Interpellation Iten" (vom 7. Oktober 1992; Vorübergehende Aufnahme von Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina), in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat, 1992*, S. 1023-1024, und "Interpellation Bühlmann" (vom 9. Oktober 1992; Aufnahme von Kriegsflüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina und Kroatien), in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 1992*, S. 2183.
111. Vgl. dazu: Bundesamt für Flüchtlinge (Hrsg.). *Chronologie der Bundesbeschlüsse zugunsten der Kriegsoffer aus dem ehemaligen Jugoslawien*. Bern, 7. März 1995. Für Bosnier mit Verwandten in der Schweiz, die eine Aufenthaltsbewilligung besitzen, verfügte der Bundesrat am 1. Juli 1992 eine erleichterte Visumserteilung. Für Bürger aus Slowenien wurde die Visumpflicht mittlerweile wieder aufgehoben.
112. Unter "Schutzsuchende" werden anerkannte Flüchtlinge, hängige Asylgesuche, abgewiesene Asylbewerber mit pendentem Vollzug und "vorläufig Aufgenommene" subsumiert. Vgl. *Presseorientierung des Bundesamtes für Flüchtlinge* vom 16. Januar 1995. Vgl. zudem: "Verstärkte Hilfe im ehemaligen Jugoslawien: Bereitschaft zur Aufnahme weiterer Flüchtlinge", in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 8. August 1995.



113. Angaben au s: Bundesamt für Flüchtlinge (Hrsg.). *Asylstatistik 1994*. Bern, Januar 1995, S. 4.
114. Aus: Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern (Hrsg.). *Schweizerische Politik 1993*. Bern, 1994, S. 232f.
115. *Informationen der Österreichischen Botschaft in Bern* vom 28. März 1995.
116. Auf Anfrage des IKRK bot die Schweiz 1'500 Plätze für ehemalige Kriegsgefangene aus den serbischen Internierungslagern in Bosnien-Herzegowina an. Die Aktion musste aber abgebrochen werden, da sich nur 650 Personen meldeten, die vom Angebot Gebrauch machen wollten. Informationen aus: Bundesamt für Flüchtlinge (Hrsg.). *Chronologie der Bundesbeschlüsse zugunsten der Kriegsoffer aus dem ehemaligen Jugoslawien*. Bern, 7. März 1995.
117. Zu den länderspezifischen, vergleichenden Statistiken über die Aufnahme von ehemaligen Lagerinsassen und "anderen verwundbaren Gruppen" wie vergewaltigten Frauen oder kriegstraumatisierten Kindern vgl. UNHCR - Office of the Special Envoy for former Yugoslavia (Hrsg.). *Information Notes on former Yugoslavia*. Zagreb, 11. April 1995, S. 21.
118. Antwort von Bundesrat Koller auf: "Interpellation Iten" (vom 7. Oktober 1992; Vorübergehende Aufnahme von Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina), in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat, 1992*, S. 1023-1024.
119. Über die Schwierigkeiten, vor welche sich der Bundesrat bei seiner Aufnahmepolitik gegenüber Personen aus dem ehemalige Jugoslawien gestellt sah, liefert der Bericht von Peter Rainer, ehemaliger Einsatzleiter des BFF/SFH in Zagreb, einen guten Hintergrund: Rainer, Peter. *"Unser Mann in Zagreb": Erfahrungs- und Schlussbericht eines Einsatzleiters*. Zürich, 1993, S. 19f.
120. Vgl. "Mehr Aktivität für Balkanflüchtlinge? Bedürfnis und Bedarf nach Hilfe", in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 9. August 1995.
121. "Verstärkte Hilfe im ehemaligen Jugoslawien: Bereitschaft zur Aufnahme weiterer Flüchtlinge", in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 8. August 1995.
122. In diesem Sinne äusserte sich an der jährlichen Pressekonferenz des IKRK auch dessen Präsident Cornelio Sommaruga. Er rügte die Tendenz der internationalen Gemeinschaft, in Krisenherden wie beispielsweise in Bosnien wegen politischer Teilnahmslosigkeit in humanitären Aktivismus zu verfallen. Vgl. dazu: *Neue Zürcher Zeitung* vom 31. Mai 1995.
123. "Erklärung des Bundespräsidenten im Namen des Bundesrates vor der Vereinigten Bundesversammlung am 9. Dezember 1992 (Verletzungen des humanitären Völkerrechts im Krieg auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawiens)", in: *EDA-Agenda*, Dezember 1992, S. 32-41.
124. Nach dem Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik ist die Menschenrechtspolitik "eine wichtige Grundlage der nationalen und internationalen Sicherheit. Ohne ihre Einhaltung und Gewährleistung ist ein dauernder, auf Stabilität basierender Friede nicht möglich". Vgl. BBl 1990 III, S. 880-881. Vgl. überdies zur Menschenrechtspolitik der Schweiz: Matthias-Charles Krafft et Jean-Daniel Vigny. "La Politique suisse à l'égard des droits de l'homme", in: *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Hrsg. von A. Riklin et al. Bern/Stuttgart/Wien, 1992, S. 223-275.
125. BBl 1990 III, S. 880-881.
126. "Dass die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat zu einem der Ziele der schweizerischen Aussenpolitik geworden ist, beruht auf einer langen schweizerischen Tradition. Dahinter steht die Überzeugung, dass Frieden und Sicherheit letztlich auf Dauer nur in einer Gemeinschaft von Staaten garantiert werden können, die auch im Innern die

*Menschenrechte und Grundfreiheiten achten, den Vorrang des Rechtes vor politischer Willkür anerkennen und politische Macht der demokratischen Kontrolle unterstellen. Eine Aussenpolitik, die der Förderung dieser Ziele dient, liegt deshalb auch im eigenen sicherheitspolitischen Interesse der Schweiz."* Zit. aus: BBl 1994 I, S. 179.

127. Vgl. zum Einsatz der Schweiz für das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte: "Was tut die Eidgenossenschaft für den Frieden?", in: *Info*. Hrsg. von der Zentrals telle für Gesamtverteidigung. Bern, 13. September 1994; und: "Menschenrechte: im Dienst von Sicherheit und Frieden", in: *Info*. Seminar der Zentralstelle für Gesamtverteidigung. Bern, 15. Dezember 1994.
128. Die diesbezüglich wichtigsten Treffen fanden in Wien (1986 bis 1989), Kopenhagen (Juni 1990) und Moskau (Herbst 1991) statt. Vgl. dazu: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, OSZE-Dienst (Hrsg.). *OSZE Vademecum: Eine Einführung über die "Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa"*. Bern, Januar 1995, S. 25-28.
129. Der sogenannte Moskauer-Mechanismus wurde im Fall des Krieges im ehemaligen Jugoslawien zweimal ausgelöst. Im Oktober 1991 wurde die Entsendung der Menschenrechtsberichterstattemission nach allen Republiken des ehemaligen Jugoslawien unter der Leitung von Thomas Fleiner beschlossen. Ein Jahr später begab sich eine Abklärungsmission nach Kroatien und Bosnien-Herzegowina, um die Situation der Menschenrechte in diesen Staaten zu prüfen. Unter anderem geht der Vorschlag, eine persönliche Haftung für Kriegsverbrecher einzuführen (was schliesslich in die Schaffung des Uno-Tribunals in Den Haag mündete), aus dem Bericht der zweiten OSZE-Mission hervor. Vgl. dazu: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, OSZE-Dienst (Hrsg.). *OSZE Vademecum: Eine Einführung über die "Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa"*. Bern, Januar 1995, S. 28.
130. Vgl. zum OSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten: "Eröffnungsansprache von Bundesrat René Felber vom 1. Juli 1991", in: *EDA-Agenda*, Juli 1991, S. 11-19.
131. Zur Konferenz von Wien vgl. Institut Universitaire d'Etudes du Développement (Hrsg.). *Jahrbuch Schweiz - Dritte Welt 1994*. Genf, 1994, S. 75-80.
132. Vgl. *Pressemitteilung des EDA* vom 10. Mai 1994 (Flavio Cotti unterzeichnet die Reform der europäischen Menschenrechtsinstitutionen).
133. Zur Konferenz von Genf 1993: Gasser, Hans-Peter. "Bericht über die Internationale Konferenz zum Schutz der Kriegsoffer", in: *SZIER*, 4/1993, S. 559-571. Sowie: Institut Universitaire d'Etudes du Développement (Hrsg.). *Jahrbuch Schweiz - Dritte Welt 1994*. Genf, 1994, S. 80-84. Vgl. zudem den Artikel: "Dreifacher Angriff auf die Gleichgültigkeit: Ziele der Genfer Konferenz zum Schutz der Kriegsoffer", in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 30. August 1993.
134. *Informationen des EDA* vom 30. März 1995 (Aktivitäten der Schweiz im Rahmen des Konfliktes in Ex-Jugoslawien). Der Beitrag erfolgte in zwei Tranchen von je 150'000 Franken, die im März respektive im August gesprochen wurden.
135. Vgl. *Tages Anzeiger* vom 28. Juli 1995.
136. Zu den Grundlagen der völkerrechtlichen Strafverfolgung von Kriegsverbrechern im ehemaligen Jugoslawien und der Schaffung des Kriegsverbrechertribunals in Den Haag vergleiche: Calic, Marie-Janine. *Der Krieg in Bosnien-Herzegowina: Ursachen - Konfliktstrukturen - Internationale Lösungsversuche*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1995, S. 146-155; Thürer, Daniel. "Vom Nürnberger Tribunal zum Jugoslawientribunal und weiter zum Weltgerichtshof?", in: *SZIER*, 4/1993, S. 491-516; Hollweg, Carsten. "Vom Jugoslawientribunal der UNO zum allgemeinen Internationalen Strafgerichtshof? Der

- schwierige Prozess der Schaffung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit", in: *Auszug: Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht*, Band 112, März 1994.
137. Vgl. *Neue Zürcher Zeitung* vom 7. September 1995.
  138. Vgl. das Interview mit Richard J. Goldstone in der *Weltwoche* vom 1. Juni 1995.
  139. Zur Haltung der Schweiz gegenüber der Schaffung eines internationalen Gerichtshofes vgl. "Interpellation Haller" (vom 24. August 1992; Schaffung eines Internationalen Kriegsverbrechertribunals), in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat 1992*, S. 2700-2702.
  140. Vgl. *Pressemitteilung des EMD* vom 16. Juni 1993 (Schweiz stellt militärische Untersuchungsrichter in Uno-Dienst).
  141. *Aktivitäten der Schweiz im Rahmen des Konfliktes in Ex-Jugoslawien* vom 30. März 1995 (zu beziehen beim EDA-Informationsdienst).
  142. Gestützt auf Art. 102 Ziff. 8 BV.
  143. In Schweden ist eine entsprechende Regelung schon seit dem 1. Juli 1994 in Kraft, in Italien seit dem 14. Februar 1994, in Dänemark seit dem 1. Januar 1995. Frankreich und Neuseeland haben entsprechende Beschlüsse am 2. Januar 1995 respektive am 9. Juni 1995 erlassen. Während Deutschland und die Niederlande ihre Zusammenarbeit ebenfalls geregelt haben, sind in Belgien, Finnland und Österreich die Regelungen in Vorbereitung. *Informationen des Oberauditorates* vom 6. Juni und 16. August 1995. Das Oberauditorat ist dem EMD unterstellt und für die Ahndung von Kriegsverbrechen zuständig.
  144. Laut *Informationen des Oberauditorates* (vom 30. Mai 1995) soll die bestehende Gesetzeslücke mit einem dringlichen Bundesbeschluss geschlossen werden, der vom EJPD in Zusammenarbeit mit dem EDA ausgearbeitet worden ist. Ende Mai 1995 hat der Bundesrat beschlossen, den Entwurf in die Vernehmlassung bei den kantonalen Justizdirektionen und dem Bundesgericht zu geben.
  145. Vgl. *Pressemitteilung des Oberauditors* vom 15. August 1995 (Verfahren gegen Staatsbürger Ex-Jugoslawiens eingestellt).
  146. Eine Zusammenstellung über schweizerische nichtstaatliche Organisationen, welche in einer meist friedenspolitischen Form "Solidaritätsarbeit" im ehemaligen Jugoslawien leisten, findet sich in: cfd-Frauenstelle für Friedensarbeit (Hrsg.). *Krieg in Europa: Vergewaltigung dort - Verantwortung hier?* Luzern/Zürich, 1994, S. 41-43.
  147. Vgl. *GSoA-Zitig* Nr. 58 vom März 1995, S. 9.
  148. Vgl. *Neue Zürcher Zeitung* vom 19. Januar 1995 und *Tages Anzeiger* vom 16. März 1995.
  149. Vgl. "Machbares und Wünschenswertes in Bosnien: Fernsehdebatte über die Möglichkeiten der Schweiz", in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 12. August 1995.
  150. Vgl. hierzu: *friedenszeitung* vom Februar 1995 und *Tages Anzeiger* vom 17. Februar 1995.
  151. Neben der schon erwähnten Mitfinanzierung eines Fernsehstudios in Mazedonien unterstützte der Bund beispielsweise auch den freien Sender NTV 99 in Sarajewo. Vgl. *Activités de la Suisse dans le cadre du conflit en ex-Yougoslavie* vom 21. Juli 1995 (zu beziehen beim EDA-Informationsdienst).
  152. Zur Osthilfe vgl. Institut Universitaire d'Etudes du Développement (Hrsg.). *Jahrbuch Schweiz - Dritte Welt 1994*. Genf, 1994, S. 156-160 und: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Büro für die Zusammenarbeit mit Osteuropa (Hrsg.). *Die Schweiz, Osteuropa und die GUS - Eine Dokumentation: Zum Unterstützungsprogramm des Bundes für die osteuropäischen Staaten und die Staaten der GUS*. Bern, Mai 1994. Gegenwärtig wird über einen dritten Rahmenkredit diskutiert. Vgl. dazu *Neue Zürcher Zeitung* vom 7. Juli 1995.

153. Zit. nach: Orga, Carlos M., Chef des Bereiches Politik und Planung des Büros für die Zusammenarbeit mit Osteuropa, Politische Abteilung I, EDA, in: *Info*. Hrsg. von der Zentralstelle für Gesamtverteidigung. Bern, September 1994, S. 12.
154. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Büro für die Zusammenarbeit mit Osteuropa (Hrsg.). *Die Schweiz, Osteuropa und die GUS - Eine Dokumentation: Zum Unterstützungsprogramm des Bundes für die osteuropäischen Staaten und die Staaten der GUS*. Bern, Mai 1994, S. 21.
- 

© [Center for Security Studies](#), [ETH Zurich](#) (Swiss Federal Institute of Technology),  
member of: [Center for Comparative and International Studies, Zurich \(CIS\)](#), ETH Zentrum SEI, 8092 Zurich-Switzerland  
Tel: +41-1-632 40 25 Fax: +41-1-632 19 41 email: [postmaster@sipo.gess.ethz.ch](mailto:postmaster@sipo.gess.ethz.ch), [Disclaimer](#)  
Online version provided by the International Relations and Security Network ISN

Andreas Wenger und Jeronim Perovic: *Das schweizerische Engagement im ehemaligen Jugoslawien: Über Grenzen und Möglichkeiten der Aussenpolitik eines neutralen Kleinstaates*

Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, No. 36, Zürich 1995.

---

# Bibliographie

## Quellen

*Amtliches Bulletin der Bundesversammlung* (Nationalrat und Ständerat).

*Asylon* (Zeitschrift des Bundesamtes für Flüchtlinge). Hrsg. vom Bundesamt für Flüchtlinge. Bern.

**Belgische Botschaft in Bern** (Informationen vom 11. Juli 1995).

*Brückenbauer* vom 11. Dezember 1991.

*Der Bund* vom 30. Juli 1992.

*EDA-Agenda*. Hrsg. vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten. Bern.

*friedenszeitung* vom Februar 1995.

*GSoA-Zitig* vom März 1995.

*Info*. Hrsg. von der Zentralstelle für Gesamtverteidigung. Bern.

*Journal de Genève et Gazette de Lausanne* vom 29. Juli 1992.

**Königlich Niederländische Botschaft in Bern** (Informationen vom 15. Juni 1995).

*Neue Zürcher Zeitung* (Auswertung 1991-1995).

*NZZ Folio*, Nr. 9, September 1992.

*ÖMZ* (Österreichische Militärische Zeitschrift). Hrsg. vom Bundesministerium für Landesverteidigung. Wien.

**Österreichische Botschaft in Bern** (Informationen vom 28. März 1995).

**Pressemitteilungen und Informationen des EDA, des EMD, der schweizerischen Bundeskanzlei, des EJPD und des Obergerichtes.**

*Schweiz und Welt*. Hrsg. vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten. Bern.

*SKH-Journal* (Zeitschrift des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps). Hrsg. vom Delegierten für Humanitäre Hilfe und Chef SKH. Bern.

*Sonntags-Zeitung* vom 23. Juli 1995.

*Tages Anzeiger* (Auswertung 1991-1995).

*Weltwoche* vom 1. Juni und 10. August 1995.

## Literatur

**Arbenz, Peter.** "Möglichkeiten und Grenzen der Blauhelme in Ex-Jugoslawien", in: *Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte V*. Hrsg. von der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 37). Voraussichtliches Datum der Erscheinung: Oktober 1995.

**Bächler, Günther.** *Warum Schweizerische Blauhelme: Grundlagenpapier und Ergebnisse einer Meinungsumfrage*. Hrsg. von der Schweizerischen Friedensstiftung (Arbeitspapiere der Schweizerischen Friedensstiftung, Heft Nr. 17). Bern, April 1994.

**Bundesamt für Flüchtlinge (Hrsg.).** *Chronologie der Bundesbeschlüsse zugunsten der Kriegsoffer aus dem ehemaligen Jugoslawien*. Bern, 7. März 1995.

**Bundesamt für Flüchtlinge (Hrsg.).** *Asylstatistik 1994*. Bern, Januar 1995.

**Bundesrat.** *Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität* vom 29. November 1993 (BB1 1994 I, S. 153-242).

**Bundesrat.** *Botschaft betreffend das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen* (BB1 1992 V, S. 1141-1181).

**Bundesrat.** *Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe* (BB1 1991 III, S. 347-497).

**Bundesrat.** *Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz* (BB1 1990 III, S. 847-904).

**Calic, Marie-Janine.** *Der Krieg in Bosnien-Herzegowina: Ursachen - Konfliktstrukturen -*

*Internationale Lösungsversuche*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1995.

**cfd-Frauenstelle für Friedensarbeit (Hrsg.)**. *Krieg in Europa: Vergewaltigung dort - Verantwortung hier?* Luzern/Zürich, 1994.

**Cotti, Flavio**. "Was hat sich für die Schweiz seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes geändert?" (Referat gehalten am Symposium "Schweiz und Österreich - eine Nachbarschaft in Mitteleuropa" vom 25. November 1993, Palais Festivals, Wien.), in: *EDA-Agenda*, November 1993, S. 177-185.

**Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, OSZE -Dienst (Hrsg.)**. *OSZE Vademecum: Eine Einführung über die "Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa"*. Bern, Januar 1995.

**Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Büro für die Zusammenarbeit mit Osteuropa (Hrsg.)**. *Die Schweiz, Osteuropa und die GUS - Eine Dokumentation: Zum Unterstützungsprogramm des Bundes für die osteuropäischen Staaten und die Staaten der GUS*. Bern, Mai 1994.

**European Community Humanitarian Office (Hrsg.)**. *1994 Annual Report on Humanitarian Aid*. Brüssel, Januar 1995.

**Gasser, Hans-Peter**. "Bericht über die Internationale Konferenz zum Schutz der Kriegsopfer", in: *SZIER*, 4/1993, S. 559-571.

**Gasteyger, Curt**. "Stabilisierung des europäischen Umfeldes: Schweizerische Sicherheitspolitik vor neuen Aufgaben", in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 16. März 1995.

**Giovannini, Jean-François**. "La Coopération publique au développement", in: *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Hrsg. von Alois Riklin et al. Bern/Stuttgart/Wien, 1992, S. 693-703.

**Hailbronner, Kay**. "Rechtsfragen der Aufnahme von 'Gewaltflüchtlingen' in Westeuropa - am Beispiel Jugoslawien", in: *SZIER*, 4/1993, S. 517-538.

**Hollweg, Carsten**. "Vom Jugoslawientribunal der UNO zum allgemeinen internationalen Strafgerichtshof? Der schwierige Prozess der Schaffung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit", in: *Auszug: Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht*, Band 112, März 1994.

**Humanitarian Issues Working Group of the International Conference on Former Yugoslavia (Hrsg.)** *Survey on the implementation of temporary protection*. o.O., 8. März 1995.

**IAP-Dienst Sicherheitspolitik (Hrsg.)**. *Von der KSZE zur OSZE: Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, 5/1995.

**Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern (Hrsg.)**. *Schweizerische Politik*. Bern,

1993-1994.

**Institut Universitaire d'Etudes du Développement (Hrsg.).** *Jahrbuch Schweiz - Dritte Welt 1994.* Genf, 1994.

**Institut Universitaire d'Etudes du Développement (Hrsg.).** *Schweizerische Hilfe für Entwicklungsländer und Oststaaten.* Genf, Jahrbücher 1991 bis 1994.

**Kind, Christian.** *Krieg auf dem Balkan: Der jugoslawische Bruderstreit: Geschichte, Hintergründe, Motive.* Verlag Neue Zürcher Zeitung: Zürich, 1994.

**Krafft, Matthias-Charles et Jean-Daniel Vigny.** "La Politique suisse à l'égard des droits de l'homme", in: *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik.* Hrsg. von A. Riklin et al. Bern/Stuttgart/Wien, 1992, S. 223-275.

**Kux, Stephan.** "Gründe und Scheingründe für die Neutralität der Schweiz", in: *Zukunft Neutralität?* Hrsg. von Stephan Kux. Bern/Stuttgart/Wien, 1994, S. 61-86.

**Malcolm, Noel.** *Bosnia: A Short History.* Macmillan London Limited: London, 1994.

**Mantovani, Mauro.** "Szenarien für die europäische Sicherheitsarchitektur", in: *Zukunft Neutralität?* Hrsg. von Stephan Kux. Bern/Stuttgart/Wien, 1994.

**Nations Unies, Assemblée Générale (Hrsg.).** *Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.* Documents officiels. Quarante-neuvième session. Supplément No. 12 (A/ 49/ 12). New York, 1994.

**Probst, Raymond.** "Die Schweiz und die »guten Dienste«", in: *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik.* Hrsg. von Alois Riklin et al. Bern/Stuttgart/Wien, 1992, S. 659-676.

**Raedersdorf, Charles.** "Humanitäre Hilfe der öffentlichen Hand", in: *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik.* Hrsg. von Alois Riklin et al. Bern/Stuttgart/Wien, 1992, S. 727-739.

**Rainer, Peter.** *"Unser Mann in Zagreb": Erfahrungs- und Schlussbericht eines Einsatzleiters.* Zürich, 1993.

**Reissmüller, Johann Georg.** *Der Krieg vor unserer Haustür.* Deutsche Verlags-Anstalt: Stuttgart, 1992.

**Rohan, Albert und Klaus Wölfer.** "Österreich und die Friedensbemühungen im Balkan-Konflikt" (Zur Veröffentlichung vorgesehen in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik*).

**Senn, Martin A.** "Mit Millionen gegen Tod und Terror", in: *Weltwoche* vom 10. August 1995.



**Siegenthaler**, Urban. "Möglichkeiten und Grenzen des schweizerischen Beitrags zu Blauhelmeinsätzen", in: *Zukunft Neutralität?* Hrsg. von Stephan Kux: Bern/Stuttgart/Wien, 1994, S. 143-153.

**Spillmann**, Kurt R. "Sicherheit und Sicherheitspolitik - einst und jetzt", in: *Blickpunkt Schweiz*. Hrsg. von Kurt R. Spillmann und Rolf Kieser. NZZ-Verlag: Zürich, 1995.

**Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität (1992)**. *Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand. Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel*. Direktion für Völkerrecht: Bern, März 1991.

**Thürer**, Daniel. "Vom Nürnberger Tribunal zum Jugoslawientribunal und weiter zum Weltgerichtshof?", in: *SZIER*, 4/1993, S. 491-516.

**UNHCR - Office of the Special Envoy for former Yugoslavia (Hrsg.)**. *Information Notes on former Yugoslavia*. Zagreb, 11. April 1995.

**Vetschera**, Heinz. "Die KSZE-Krisenmechanismen und ihr Einsatz in der Jugoslawien-Krise", in: *ÖMZ*, Heft 5/1991, S. 405-411.

**Volle**, Angelika und Wolfgang Wagner (Hrsg.). *Der Krieg auf dem Balkan: Die Hilflosigkeit der Staatenwelt*. (Beiträge und Dokumente aus dem Europa-Archiv). Verlag für Internationale Politik: Bonn, 1994.

**Woodward**, Susan. *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*. The Brookings Institution: Washington, 1995.

**Zametica**, John. "The Yugoslav Conflict", in: *Adelphi Paper 270*, Sommer 1992.