

Politische Abteilung I  
p.C.23.20.Youg.-WOK/WCO

Bern, 4. November 1991

### Notiz an den Departementschef

#### Jugoslawien - Sanktionen

1. Die vorliegende Notiz soll Entscheidungshilfe sein beim Abwägen des politischen Entscheides, ob die Schweiz allfällige EG-Sanktionen mitmachen soll oder nicht. Dazu sind gewisse Ausführungen über den Hintergrund des Konfliktes und über Inhalt und Relevanz möglicher Sanktionen unumgänglich. Diese Angaben sind relativ konstante Grössen, sie gelten heute (Montag, 04.11.1991) ebenso wie morgen.

Demgegenüber sind die genaue Ausgestaltung der Sanktionen, der Zeitplan zu ihrem Beschluss und ihrer Realisierung ebenso wie die Beteiligung anderer Staaten einem ständigen Wechsel unterworfen. Wir kommen auf die am Dienstag, 05.11.1991 geltende Momentanaufnahme im letzten Para. zurück; die entsprechenden Angaben sind aber gegebenenfalls am nächsten Tag bereits überholt.

2. Grundzüge des serbisch-kroatischen Konflikts

Die historische Verantwortung für den Konflikt zwischen Serben und Kroaten ist geteilt. Auf beiden Seiten sind berechnete bittere Erinnerungen aus dem zweiten Weltkrieg noch sehr präsent, da sie unter dem totalitären Regime von Tito verdrängt, nicht aber friedlich aufgearbeitet wurden. Die gegenwärtige Verantwortung für das Auseinanderbrechen von Jugoslawien allgemein und dem serbisch-kroatischen

Konflikt speziell liegt **schwergewichtig auf Seiten der gegenwärtigen serbischen Führung (Milosevic)** und den völlig serbisierten Teilen der alten jugoslawischen Bundesarmee. Ausgelöst wurde die gegenwärtige Krise des jugoslawischen Staates, die zu seinem Auseinanderbrechen geführt hat, durch den serbischen Beschluss vor gut einem Jahr, der albanischen Minderheit in Kosovo alle Rechte zu entziehen.

Der Tod zahlreicher Zivilisten und die massiven Zerstörungen sind direkte Folge der serbischen Aggression auf kroatischem Boden und speziell des Einsatzes von schweren Waffen (Artillerie, Kampfflugzeuge) gegen Wohngebiete. Die Beschiessung von Dubrovnik durch Armee und Marine, welche bereits auch Opfer in der Zivilbevölkerung gefordert hat und unschätzbare Kulturgut der gesamten Menschheit direkt gefährdet, ist das flagranteste Beispiel dieser serbischen Aggression.

Heute ist bei jedem Ansatz zur Bewältigung der Krise davon auszugehen, dass es **Jugoslawien in der bisherigen Form in Zukunft nicht mehr** geben wird.

3. Die internationalen Bemühungen zur Krisenbewältigung, speziell jene der EG

Zunächst mit Beobachtern, speziell in Slowenien, und später mit der Haager Friedenskonferenz ist **die EG** allen Unkenrufen zum Trotz, **weitaus wichtigste Kraft in den internationalen Bemühungen zur Konfliktseindämmung und Problemlösung** im ehemaligen Jugoslawien. Provoziert durch die Uneinsichtigkeit (Beschiessung von Dubrovnik) und das ständige Taktieren von serbischer Seite hat die EG einen letzten umfassenden **Plan** zur Krisenbewältigung zwischen Serbien und Kroatien vorgelegt:

Erstens: Respektierung der bisherigen Republiksgrenzen (also kein Grossserbien);

Zweitens: weitgehende Autonomie der serbischen Minderheiten in Kroatien (eigene Verwaltung, Polizei, etc);

Drittens: Demilitarisierung und internationale Ueberwachung der umstrittenen Gebiete in Kroatien mit serbischer Bevölkerung.

Der UNO-Sicherheitsrat hat ein allgemeines Waffenembargo gegen Jugoslawien erlassen; der UNO-Generalsekretär hat einen Spezialberater für Jugoslawien (Cyrus Vance) bezeichnet.

Die KSZE (Ausschuss Hoher Beamter) hat zu verschiedenen Malen das gewaltsame Vorgehen in Jugoslawien verurteilt und die EG-Friedensbemühungen unterstützt. Sie hat ferner einen Aufruf zu nationalen Waffenembargos erlassen und die Entsendung einer Delegation in alle sechs Republiken zur Prüfung von Menschenrechtsverletzungen beschlossen.

#### 4. Allfällige Sanktionen

Verbunden mit dem erwähnten letzten EG-Plan ist die Drohung bei Nichtakzeptierung Sanktionen zu ergreifen. Bei diesen EG-Sanktionen handelt es sich vom Wesen her um:

4.1 Restriktive Massnahmen gegen Jugoslawien als solches: Kündigung von bilateralen Abkommen, Einstellung aller Unterstützung, Rückzug von Zollpräferenzen;

4.2 Zusätzliche Massnahmen gegen einzelne Republiken (primär Serbien): Generelles Handelsembargo (Waren und Dienstleistungen) oder Teilembargo (Oel); Einfrieren von jugoslawischen Auslandsguthaben; Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten in internationalen Organisationen; von diesen Rechten profitiert heute de facto nur noch Serbien.

- 4.3 **Selektive, positive Massnahmen** zugunsten einzelner Republiken (primär zur Neutralisierung der Negativmassnahmen unter 4.1 mit Bezug auf Slowenien und Kroatien): Zollpräferenzen, bilaterale Unterstützung.

Von der Sache her lassen sich die Sanktionen aufgliedern in:

- 4.4 **Wirtschaftssanktionen**: vgl. oben 4.1 und 4.2, und
- 4.5 **andere Sanktionen**: Suspendierung jugoslawischer Mitgliedschaften in internationalen Organisationen, vgl. oben 4.2; Menschenrechtsuntersuchungen (KSZE, UNO-Menschenrechtskommission); **diplomatische Gesten vom Rückzug des Botschafters in Belgrad** (hat Belgien bereits gemacht) **bis hin zur völkerrechtlichen Anerkennung einzelner Teilrepubliken** (primär Slowenien und Kroatien).

## 5. Schweizerische Interessen

Die Schweiz hat ein eminentes Interesse an einer baldigen, friedlichen Lösung des Konfliktes in Jugoslawien; dies einmal als Teil Europas, dessen gegenwärtige Neuordnung im Osten unter den Zeichen von Demokratie und Marktwirtschaft durch die Krise im Balkan direkt gefährdet wird. Die Schweiz ist weiter Aufenthaltsort zahlreicher jugoslawischer Gastarbeiter (rund 300'000) und eines gewichtigen Kontingentes von Asylbewerbern (ca 10'000). **Das Uebergreifen des Konfliktes auf die Jugoslawen in der Schweiz stellt eine ernsthafte potentielle Gefahr dar.** Zudem führt ein Andauern der Krise zu neuen Flüchtlingsbewegungen Richtung Westeuropa.

Die Schweiz hat von Ausbruch der Krise an **klar Stellung bezogen**: Eindeutige Verurteilung der serbischen Aggression einerseits und verschiedene Angebote zur Leistung von guten Diensten und von aktiver Vermittlung andererseits:

## 5.1 Erklärungen:

- 26.06.91: Stellungnahme zur Unabhängigkeitserklärung Sloweniens und Kroatiens
- 28.08.91: Verurteilung der serbischen Aggression, Nichtakzeptierung gewaltsamer Grenzveränderung
- 04.10.91: Aufruf zur Beachtung der Genfer Konventionen.

## 5.2 Gute Dienste:

- Bereitschaft zur Stellung von Waffenstillstandsbeobachtern (keine Folge)
- Bekannte Initiative zur direkten Begegnung der Präsidenten (bisher keine Antwort von Serbien)
- Plan für die Behandlung der serbischen Minderheiten in Kroatien (Weiterführung im Moment mit Rücksicht auf EG-Bemühungen zurückgestellt)

## 5.3 Weitere wichtige Beschlüsse:

- direkte und indirekte (via IKRK und HCR) humanitäre Hilfe auf beiden Konfliktseiten, rund SFr. 700'000.--
- Aufenthaltsbewilligungen für Saisoniers und Kurzaufenthalter aus dem Krisengebiet (Kroatien, Kosovo) werden um sechs Monate verlängert.

6. Schweizerische Haltung zu allfälligen Sanktionen im Allgemeinen

Prämisse der folgenden Aussagen ist die Annahme, dass allfällige Sanktionen von allen europäischen Staaten, gegebenenfalls von der gesamten Staatengemeinschaft - oder doch von einer ausschlaggebenden Mehrheit dieser beiden Gruppen - unterstützt werden (Konsultation über Verhalten der anderen europäischen Neutralen im Gang). Dies ebenso wie der eher formale Aspekt eines nach wir vor innerstaatlichen Konfliktes bedeutet, dass die Beteiligung der Schweiz an Sanktionen ein allgemein politisches und nicht ein neutralitätsrelevantes Problem darstellt (vgl. Notiz Völkerrechtsdirektion vom 19.08.1991).

### 6.1 Pro Sanktionen: Die Schweiz sollte an Sanktionen teilnehmen:

- um konkret unserer Ueberzeugung Ausdruck zu geben, dass gewaltsame Grenzveränderung im Europa von heute nicht mehr geduldet wird;
- um zu zeigen, dass wir bereit sind, unseren Teil gesamteuropäischer Verantwortung für Frieden und Stabilität mitzutragen;
- weil der Bundesrat nun den EG-Beitritt als Ziel schweizerischer Integrationspolitik genannt hat; distanziert sich die Schweiz von der ersten wichtigen EG-Aktion nach einer solchen Erklärung, wird die klare schweizerische Aussage relativiert;
- weil die schweizerische Wirtschaft kein Interesse haben kann, in den anderen europäischen Ländern und speziell in der EG beschuldigt zu werden, Sanktionen aus Eigennutz zu unterlaufen;
- weil wir uns die Möglichkeit zur Vermittlung durch eine isolierte Nichtteilnahme an universellen Sanktionen verbauen: wir würden damit de facto für den Aggressor Stellung nehmen und gegenüber allen anderen jede Glaubwürdigkeit verlieren.

### 6.2 Contra Sanktionen: Die Schweiz sollte an Sanktionen nicht teilnehmen:

- weil die Teilnahme ein Präjudiz für die spätere Anerkennung von Kroatien darstellen könnte;
- weil eine Beteiligung an Sanktionen bewährten, primär neutralitätspolitischen begründeten Grundsätzen bisheriger schweizerischer Aussenpolitik widerspricht;
- weil wir nicht an Durchführbarkeit und Wirksamkeit von Sanktionen glauben;
- weil wir uns die Möglichkeit zur Vermittlung verbauen, indem wir uns auf eine Seite (Kroatien) stellen.

## 7. Zusätzliche schweizerische Massnahmen

Im Zusammenhang mit internationalen Sanktionen, aber formal unabhängig vom schweizerischen Entscheid über das Mittragen von EG-Sanktionen sehen wir folgende Bereiche, wo schweizerischer Handlungsbedarf besteht:

### 7.1 Wie immer bei internationalen Sanktionen wird mit Versuchen zu rechnen sein, via Handelsfirmen in der Schweiz, Sanktionen zu umgehen; Beispiele:

- Genfer Firma finanziert Waffenlieferungen von Südafrika via Bulgarien und Oesterreich nach Slowenien (aktueller Fall, der im Moment von PA I bearbeitet wird);
- jugoslawische Tochterfirmen in der Schweiz (schwergewichtig von serbischen Firmen) sind im grossen Stil in Oel-Kompensationsgeschäften involviert (Dreiecksgeschäfte ausserhalb der Schweiz);
- Allgemein bestehen erste Anzeichen, dass von serbischer Seite die Schweiz als Drehscheibe für Umgehungsgeschäfte benutzt werden könnte.

### 7.2 Die Schweiz exportiert weiterhin sogenannte "dual use" Güter (Güter, die neben ziviler auch militärische Verwendung finden können, z.B. Werkzeugmaschinen für Rüstungsindustrie) nach Jugoslawien; diese fallen nicht unter das Schweizerische Waffenausfuhrverbot. Im Bereich des Exportes von "dual use" Gütern ist ein Gesetz in Vorbereitung, das beim allfälligen Erlass einer Verordnung beigezogen werden könnte.

### 7.3 Bekanntlich geht der illegale Export (aus der Schweiz) von Kleinwaffen, v.a. Halbautomaten (Kalaschnikows) durch Jugoslawen fast ungehindert weiter, da sie in verschiedenen Kantonen (Tessin, Zürich, etc) ohne Kontrolle gekauft werden können. Die hier zuständigen Kantone verweisen auf ein künftiges eidgenössisches Waffengesetz (frühestens in zwei Jahren). Diesen für die Schweiz unerträglichen Zustand könnte der Bundesrat mit einem auf BV 102 Ziff. 8 basierenden

allgemeinen Verbot des Verkaufs solcher Waffen einen Riegel vorschieben. Kein Privater braucht eine solche Waffe; Ausnahmen vom Verbot wären lediglich für nachgewiesenen offiziellen Gebrauch vorzusehen.

8. Weiteres Vorgehen

Heute Dienstag (05.11.1991) findet eine weitere Runde der Haager Friedenskonferenz statt. Je nach Haltung der einzelnen Republiken, vor allem Serbiens, werden dann am kommenden Freitag (08.11.1991), am Rande einer Nato-Aussenministerkonferenz, die EG-Aussenminister über die Verhängung aller oder einzelner Sanktionen entscheiden. Dann sollte auch klar werden, wie die EG die Sanktionen in einen weiteren Kreis (Gesamteuropa, weltweit) tragen wird. Bereits abzusehen ist, dass insbesondere ein Oelembargo im UNO-Rahmen verhängt werden soll.

Politische Abteilung I



Jenö C.A. Staehelin