

Mehr Europa? Oder mehr Welt?

Nach dem Kalten Krieg musste sich die Schweiz aussenpolitisch neu positionieren. In den frühen 1990er Jahren traf man Entscheidungen, die bis in die Gegenwart wirken.

Von Thomas Bürgisser

Sollte dies das Ende der Geschichte sein, das der Politologe Francis Fukuyama vorausgesagt hatte? Vor dreissig Jahren veränderte sich Europa in atemberaubender Geschwindigkeit. Die kommunistischen Regime im Osten brachen eines nach dem anderen zusammen. Am 9. November 1989 fiel in Berlin die Mauer – die wichtigste Manifestation des Eisernen Vorhangs, der seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs nicht nur Deutschland, sondern den ganzen Kontinent geteilt hatte. Die am 3. Oktober 1990 vollzogene deutsche Wiedervereinigung stand sinnbildlich dafür, dass Europa nun zusammenwachsen würde.

Die Schweiz befand sich mittendrin in diesen Zeitstürmen. Was bedeutete die neue geopolitische Lage für das Land? Wie verhielt man sich zum neuen Europa? Wie wollte man sich wirtschaftlich positionieren, und wie ging man mit den nun offenen Grenzen um? Dies zeigen über dreitausend ausgewählte Aktenstücke aus dem Schweizerischen Bundesarchiv: Protokolle des Bundesrats, Notizen und Berichte verschiedener Departemente und Ämter sowie diplomatische Korrespondenzen mit den schweizerischen Vertretungen im Ausland. Die Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis), das unabhängige Kompetenzzentrum für die Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik, veröffentlicht die wichtigsten historischen Quellen nach Ablauf der dreissigjährigen Schutzfrist jeweils auf ihrer Online-Plattform. Die politisch brisanten Jahre 1990 und 1991 sind nun für alle frei einsehbar.

Im November 1990 wurde der lange Kampf zwischen der «freien Welt» und dem «Sowjetkommunismus» friedlich und hochoffiziell beendet: Als Auftakt des Gipfeltreffens der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Paris unterzeichneten die Mitgliedstaaten der Nato und des Warschauer Pakts den «Vertrag über die Konventionellen Streitkräfte in Europa». Er sah eine massive Abrüstung und die friedliche Kooperation zwischen den einst verfeindeten Militärblöcken vor. Am 21. November 1990 verabschiedeten die KSZE-Teilnehmerstaaten ausserdem die «Pariser Charta für ein neues Europa». Die höchsten Vertreterinnen und Vertreter der

europäischen Staaten inklusive der UdSSR sowie der USA und Kanadas unterstrichen damit ihr «unerschütterliches Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit und gleiche Sicherheit für alle unsere Länder».

Das schien die These von Francis Fukuyama zu bestätigen. «Have we in fact reached the end of history?», hatte der Politologe in einem umstrittenen Essay vom Sommer 1989 gefragt und die Frage mit Ja beantwortet. Mit dem Zusammenbruch des Kommunismus, so argumentierte er, trete der politische und ökonomische Liberalismus seinen finalen Siegeszug an. Es gebe keine Alternative. In Zukunft werde es universell nur noch Staaten geben, die sich politisch als liberale Demokratien verstünden und wirtschaftlich einen «leichten Zugang zu Videorecordern und Stereoanlagen» böten. «Jahrhunderte der Langeweile» stünden bevor, so Fukuyama mit leichter Melancholie: «Der Kampf um Anerkennung, die Bereitschaft, sein Leben für ein rein abstraktes Ziel zu riskieren, der weltweite ideologische Kampf, der Wagemut, Tapferkeit, Phantasie und Idealismus erforderte, wird ersetzt werden durch wirtschaftliche Berechnung, die endlose Lösung technischer Probleme, Umweltbelange und die Befriedigung anspruchsvoller Konsumentenbedürfnisse.» Der Beginn eines posthistorischen Zeitalters des Müssigganges – das schien das Versprechen des Jahres 1990 an die Welt zu sein.

Auch Bundespräsident Arnold Koller, der im November 1990 die Charta von Paris für die Schweiz unterzeichnete, teilte die Vision eines vereinten Europa, einer Welt, die zusammenwuchs. «Was die Völker jahrzehntelang herbeiwünschten, beginnt», verkündete er in einer Rede am KSZE-Gipfel nicht ohne Pathos, «eine Ära der Zusammenarbeit zwischen Ost und West, mit dem Ziel, ein neues, geeintes Europa zu errichten.» Kollers Ansprache atmete den Zeitgeist. «Wir alle, in West-, Mittel- und Osteuropa, in der Sowjetunion, in den Vereinigten Staaten von Amerika und in Kanada», fuhr er weiter, «wir alle wollen diese Vorstellungen von

Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat, von Marktwirtschaft, von Sicherheit und Frieden in die Tat umsetzen.» Nach einer raschen Kaskade von Umbrüchen, die die politische Landkarte des Kontinents grundlegend veränderten, sollte sich nun alles zum Guten wenden.

Das klingt heute wie ein Hohn. Dabei folgte auf das Jahr des Aufbruchs gleich die erste Ernüchterung, lange vor dem Krieg gegen die Ukraine. Schon 1991 knallte es in Osteuropa und am Persischen Golf. Am 13. Januar, dem «Blutsonntag von Vilnius», intervenierten sowjetische Truppen im nach Unabhängigkeit strebenden Baltikum, und am 17. Januar begann mit dem Bombardement Bagdads der Angriff der von den USA angeführten Koalition gegen den Irak. Zwei Krisenmomente, die sinnbildlich für die damalige Entwicklung stehen: auf der einen Seite der vergebliche Kampf um den Erhalt eines todgeweihten Imperiums, auf der anderen der – so hofften viele – erste Schritt zu einer neuen Weltordnung.

Im Sommer folgte ein weiterer Doppelschlag. Der Konflikt in Jugoslawien eskalierte Ende Juni 1991 zum Krieg und offenbarte das Gewaltpoten-

Auf das Jahr des Aufbruchs folgte die Ernüchterung. Bereits im Januar 1991 knallte es in Osteuropa und am Persischen Golf.

zial der Nationalitätenkonflikte in Osteuropa. Auch der misslungene Augustputsch konservativer Kräfte gegen den sowjetischen Präsidenten Michail Gorbatschow bestätigte die Konflikthafte des Transformationsprozesses in den ehemals kommunistischen Vielvölkerstaaten. Das Scheitern dieses letzten Aufbäumens der Apparatschiks trug dazu bei, die Desintegration der UdSSR zu beschleunigen. Am 22. Dezember 1991 verschwand sie von den Landkarten.

Die Ereignisse hatten unmittelbare Auswirkungen auf Europa: Sie beschleunigten die europäische Integration. 1989 schienen sich für die Schweiz interessante Möglichkeiten der Teilnahme an diesem Integrationsprozess zu eröffnen. Jacques Delors, der Kommissionspräsident der Europäischen Gemeinschaft (EG), machte den Mitgliedern der Europäischen Freihandelsassoziation (Efta), zu der die Schweiz gehörte, ein unwiderstehliches Angebot: Er warb für die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) als gemeinsames Dach von EG und Efta über einem westeuropäischen Binnenmarkt. Die Efta-Mitglieder durften auf eine Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der EG hoffen, ohne politisch und institutionell in die EG eingebunden zu werden.

Schon vor den Verhandlungen über den EWR-Vertrag erwies sich diese Verheissung jedoch als Chimäre. Eine wirkliche Mitbestimmung der Efta-Staaten an der Ausgestaltung des europäischen Marktes war nicht vorgesehen. Die friedlichen Revolutionen in Osteuropa hatten die Verhandlungsposition Brüssels enorm gestärkt: Die von der EG angestrebte umfassende Integration wurde nun zum massgeblichen Ziel.

Nach dem Sturz der autoritären Regime strebten nicht nur die neuen Demokratien Ungarn, Tschechoslowakei und Polen (und mittelfristig auch Rumänien und Bulgarien) eine EG-Mitgliedschaft an. Auch die Front der Efta-Partner brach nach den Beitrittsgesuchen Österreichs, später auch Schwedens und Finnlands in sich zusammen. Die Schweiz fühle sich nach der Einladung Delors' zu Verhandlungen unter gleichberechtigten Partnern «im Lichte der ständig höher geschraubten Forderungen der EG und der grossen Konzessionen der Efta-Länder zusehends hinter Licht geführt» – so formulierte es Bundesrat René Felber, Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), bei einem Treffen mit dem deutschen Aussenminister Hans-Dietrich Genscher im April 1991. Eine «Satellisierung ohne institutionellen Mitentscheid» könne dem Volk nicht verkauft werden. Damit sollte er recht behalten: Am 6. Dezember 1992 lehnten die Schweizer Stimmberechtigten



Das Gesicht des Neins zum EWR: Am 30. November 1992 läutet SVP-Nationalrat Christoph Blocher im Toggenburg den Endspurt im Abstimmungskampf ein.

den EWR-Vertrag in einer Volksabstimmung ab. Dass die Europafrage damit nicht vom Tisch war, zeigte sich in den folgenden Jahren. Sie ist bis heute virulent.

Eine weitere Frage, die sich angesichts der neuen Konfliktherde im Nahen Osten, in Jugoslawien, im Baltikum und in Teilen der ehemaligen UdSSR aufdrängte, war jene der Neutralität. Die aussenpolitische Maxime der Schweiz wurde von den globalen Entwicklungen zunehmend infrage gestellt. Einen Paradigmenwechsel markierte der Entscheid des Bundesrats vom August 1990, sich den Wirtschaftssanktionen der Uno gegen den Irak und Kuwait anzuschliessen. Es war eine Premiere. Bisher hatte sich die Schweiz unter Berufung auf die Neutralität und ihre Nichtmitgliedschaft bei den Vereinten Nationen einer Teilnahme an Uno-Sanktionen etwa gegen Südafrika stets verweigert. Zwar beteuerte die Völkerrechtsdirektion des EDA, es handle sich nun «keineswegs um einen dramatischen Kurs-

wechsel in unserer Neutralitätspolitik» oder um die «Aufgabe eines Dogmas». Der Bundesrat habe «lediglich die kontinuierliche schweizerische Neutralitätspolitik in einem konkreten Fall zur Anwendung gebracht», wie der junge EDA-Jurist und spätere Spitzendiplomat Thomas Borer in einer Aktennotiz festhielt.

In einem internen Dokument hatte Borer allerdings selbst proklamiert, das «herkömmliche Unabhängigkeits- und Neutralitätsverständnis der Schweiz» stehe angesichts der weltweiten wirtschaftlichen und politischen Verflechtung «grundsätzlich zur Diskussion». «Heute lebt die Schweiz neben einer friedlichen Gemeinschaft von Nachbarstaaten, die unsere demokratischen, humanitären, marktwirtschaftlichen Werte weitgehend teilen.» Die Scharnierfunktion des «Neutralsten der Neutralen» zwischen rivalisierenden europäischen Mächten sei obsolet geworden. In der universellen Staatengemeinschaft habe die schweizerische Neutralität kaum mehr einen

festen Stellenwert, so Borer: «Ihre ‹egoistische› Komponente wird in einer Welt der solidarischen Kooperation und weltweiten Integration sogar als fragwürdig oder suspekt bewertet.» Seine Schlussfolgerung teilten viele Diplomatinen und Diplomaten: «Das bisher gepflegte, wegen der starken wirtschaftlichen Verflechtung grösstenteils falsche Bild einer vollkommenen, integralen Neutralität muss aufgegeben werden.»

Von jeher kaum Gewicht hatte die vielgepriesene schweizerische Neutralität, wenn es um Wirtschaftsinteressen ging – das hatte Borer richtig erkannt, als er von einer ‹kontinuierlichen Neutralitätspolitik› sprach. Im Bereich der Wirtschaft bemühte sich die Schweiz nach 1990 verstärkt um einen Marktzugang zu aussereuropäischen Weltregionen. Das rasante Wirtschaftswachstum der asiatischen Schwellenländer beflügelte die Phantasie der Handelsdiplomaten. Im April 1991 besuchte Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements, mit einer grossen Delegation aus Behörden- und Wirtschaftsvertretern die zwei aufstrebenden ‹Tigerstaaten› Südkorea und Singapur.

Im Juli 1990 reiste eine hochkarätige Delegation nach Brasilien. Der Besuch diente dem ‹Relaunch› der Beziehungen.

«Zu einem Zeitpunkt, wo die Schweiz Gefahr läuft, sich politisch und wirtschaftlich in exzessiver Weise auf ihre europäischen Interessen zu konzentrieren», wollte er die Präsenz des Landes ‹in den ökonomisch dynamischen Regionen ausserhalb Europas› unterstreichen. «Es gibt in diesem Teil der Welt Züge, die auch ohne die Schweiz abfahren können», sagte Delamuraz und bediente sich einer Metapher, die sonst vor allem im Kontext einer EG-Mitgliedschaft verwendet wurde.

Ebenfalls mit dem Ziel, sich vor lauter Europa nicht der Welt zu verschliessen, reiste Aussenminister Felber im Herbst 1991 nach Neu-Delhi, wo der neugewählte Premierminister Narasimha Rao und sein Finanzminister Manmohan Singh Indien mit einem umfassenden Liberalisierungsprogramm aus der schweren Wirtschaftskrise führen wollten. Mit Blick auf die Volksrepublik China hoffte die Schweizer Diplomatie, dass nach dem Rückschlag des Tiananmen-Massakers von 1989 die engen Wirtschaftsbeziehungen weiterentwickelt werden könnten. Als sich das Regime in Peking bereit zeigte, über Menschenrechte zu debattieren, unterbreitete man den Vorschlag zum Aufbau eines ‹nichtinquisitorischen Dialogs›, welcher der chinesischen Seite ein ‹face saving› erlauben würde, wie es das Aussendepartement formulierte. Mit diesem Angebot zur Gesichtswahrung distanzierte man sich bewusst von den fordernden Initiativen anderer westlicher Staaten.

Nicht nur in Asien konnte die Schweiz auf eine Öffnung der rasant wachsenden Volkswirtschaften gegenüber ausländischen Dienstleistungen, Produkten und Investitionen hoffen. Neugewählte Regierungen in diversen Ländern Süd- und Mittelamerikas strebten zu Beginn der 1990er Jahre weitgehende Privatisierungs- und Marktöffnungsmassnahmen an. Die Geschäftsmöglichkeiten, die sich durch diesen neoliberalen Umbau ergaben, wollte die Schweiz nutzen.

Bereits im Juli 1990 hatte eine ähnlich hochkarätige gemischte Delegation, wie sie 1991 Ostasien besuchte, Bundesrat Delamuraz nach Brasilien begleitet. Der Besuch beim frisch vereidigten Präsidenten Fernando Collor de Mello diente dem ‹Relaunch› der Beziehungen zum wichtigsten Handelspartner der Schweiz auf dem Kontinent. Gemäss Collors Reformprogramm sollte sich Brasilien dem globalen Wettbewerb öffnen – als drittgrösster Investor befand sich die Schweiz in einer guten Ausgangslage. Auch mit Argentinien suchte man eine engere Zusammenarbeit: Ende Januar 1991 lud der Bundesrat Argentinien's Präsidenten Carlos Menem ein, vor seiner Weiterreise ans World Economic Forum (WEF) in Davos nach Bern zu kommen, wo ein bilaterales Investitions-



Wirtschaftspolitisch knüpft die Schweiz nach dem Kalten Krieg Bande in der weiten Welt: Bundesrat René Felber trifft am 7. Oktober 1991 Indiens Finanzminister Manmohan Singh.

schutzabkommen zur Unterschrift vorlag. Auch der mexikanische Präsident Carlos Salinas de Gortari, der in seinem Land eine kontroverse Privatisierungs- und Deregulierungspolitik vorantrieb, hatte 1990 in Bern ein wirtschaftliches Rahmenabkommen unterzeichnet, bevor er am WEF um ausländische Investitionen warb.

Dass sich die Schweizer Diplomatie derart um die Wirtschaftsbeziehungen mit Übersee bemühte, diente nicht nur der eigenen Exportindustrie, sondern war auch ein Signal an Europa. Trotz allen Bekenntnissen Brüssels zur Handelsfreiheit fürchtete man in der Schweiz, die EG werde sich gegenüber dem Weltmarkt abkapseln. Bemerkenswert sind die Worte, die Bundespräsident Koller im Gespräch mit Salinas de Gortari wählte. Die Schweiz arbeite darauf hin, so Koller, Europa ‹nicht zu einer Festung werden› zu lassen. «Die Freihandelsidee muss für die gesamte Welt sichergestellt sein.»

Die ‹Festung Europa› im Sinne einer protektionistischen Wirtschaftspolitik der EG war damals eine unter Ökonomen geläufige Formel. Heute steht der Begriff hingegen für die europäische Abschottungspolitik gegenüber Asylsuchenden aus Afrika und Asien. Diese nahm zu Beginn der neunziger Jahre ebenfalls Fahrt auf. Während Waren und Finanzdienstleistungen möglichst frei auf der ganzen Welt zirkulieren sollten, standen die liberalen Demokratien der Migration mit wachsender Skepsis gegenüber – insbesondere die Schweiz. Es ist eine Ironie des Schicksals, dass ausgerechnet Bundesrat Koller als Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) auch für die Neuausrichtung der schweizerischen Ausländer- und Flüchtlingspolitik verantwortlich zeichnete. Während er sich gegenüber dem mexikanischen Präsidenten weltgewandt von einer ökonomischen Einigelung Europas distanzierte, läutete

sein Departement gleichzeitig die endgültige Abkehr der Schweiz von der liberalen Aufnahmepraxis ein, an der sich die Flüchtlingspolitik zuvor während Jahrzehnten orientiert hatte.

Im Kalten Krieg war die Schweizer Flüchtlingspolitik vom antikommunistischen Konsens geprägt gewesen. «Das schweizerische Asylrecht ist nicht bloss Tradition, sondern staatspolitische Maxime», schrieb der Bundesrat im sogenannten Ludwig-Bericht von 1957; «es ist ein Ausdruck der schweizerischen Auffassung von Freiheit und Unabhängigkeit.» So erfuhren nach der Niederschlagung des Aufstands in Ungarn 1956 und des Prager Frühlings in der Tschechoslowakei 1968 jeweils über 10 000 Geflüchtete eine «weitherzige Aufnahme». Den Nachweis der politischen Verfolgung mussten sie nicht erbringen. Alle, die nicht mehr unter den kommunistischen Gewaltherrschern leben wollten, waren in der Schweiz willkommen. Viele konnten ohnehin nicht kommen: Die Grenzen im Osten waren zu.

Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs hatten sich die Rahmenbedingungen jedoch geändert. Der «real existierende Sozialismus» als Antithese zum Freiheitswillen der tapferen Eidgenossen war weggefallen. Gleichzeitig waren die Menschen mobiler geworden: Jährlich stellten nun Zehntausende aus verschiedenen Weltregionen einen Antrag auf Asyl in der Schweiz. «Nicht Staatsstrieche in den Nachbarländern sind die Ursache, wohl aber die extremen politischen und sozialen Lebensbedingungen, denen weite Teile der Menschheit unterworfen sind», hiess es im 1991 publizierten Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik: «Sie treiben zur Flucht und ins Exil.» Es stellte sich die Frage nach den Grenzen der Aufnahmebereitschaft und -fähigkeit des Landes.

Das Los von Geflüchteten bewegte schon damals weite Bevölkerungskreise. Im März 1991 erhielt *Reise der Hoffnung* des Schweizer Filmemachers Xavier Koller einen Oscar. Das berüh-

rende Drama um eine alevitische Familie aus der Türkei, die illegal in die Schweiz einreisen will, gewann den Preis als bester fremdsprachiger Film. Die Erzählung basiert auf einer wahren Geschichte: 1988 erlitt ein türkischer Junge, der mit seiner Familie eine bessere Zukunft in der Schweiz suchte, in einer Winternacht auf dem Splügenpass den Kältetod. Das Thema war hoch emotional. Zwei Tage bevor in Hollywood die Champagnerkorken knallten, hatten sich auf dem Bundesplatz in Bern rund 500 Leute versammelt, um gegen die zwangsweise Rückführung von Asylsuchenden in die Türkei zu demonstrieren. Zahlreiche Menschen nahmen damals etwa am Schicksal von sieben kurdischen Familien Anteil, die im «Friedensdorf» in Flüeli-Ranft im Kanton Obwalden mit einem Hungerstreik gegen ihre Wegweisung protestierten. Zum Zeitpunkt der Oscar-Verleihung an *Reise der Hoffnung* waren sie untergetaucht und wurden von Mitgliedern einer Solidaritätsgruppe versteckt. Nicht überall begegneten die Menschen solchen Aktionen mit Sympathie. «Auch wenn alle sich für eine humanitäre Schweiz aussprechen, ist es meistens schwer verständlich, wenn Asylsuchende bessergestellt werden als AHV-Bezüger», bemerkte Bundesrat Otto Stich in einer Sitzung vom Februar 1990.

In einer von Unsicherheiten geprägten Zeit reichten Magistraten Schreckensszenarien herum. Bundesrat Adolf Ogi ging weltweit von einer «bedrohlichen Zunahme des Flüchtlingspotenzials» und einer «neuen Völkerwanderung von Süden nach Norden» aus. Angesichts der instabilen Lage in der UdSSR, in Jugoslawien und in Rumänien befürchteten die Experten ausserdem «massive Flüchtlingsströme» von Ost nach West. Die «Magnetwirkung einer prosperierenden Schweiz» für alle «Flüchtlingsarten» müsse gedämpft werden, beschloss der Bundesrat. Die Schweiz sei kein Einwanderungsland, Platz und Ressourcen seien knapp, die Bevölkerungsdichte und der Ausländeranteil bereits sehr hoch und die Infrastruktur stark belastet. «Alle Länder Westeuropas sitzen im gleichen Boot», fügte Ogi an. Entsprechend drängten die Behörden auf einen Beitritt der Schweiz zum Erstasylabkommen, das die EG-Staaten im Juni 1990 in

Dublin unterzeichneten. Das Dublin-System sollte verhindern, dass Geflüchtete in mehr als nur einem Vertragsstaat einen Asylantrag stellen konnten.

Anders als bei der Wirtschaftspolitik war es in der Flüchtlingspolitik für die Schweiz attraktiv, sich hinter den Mauern der «Festung Europa» verschanzen zu können. Dazu kamen eigene Massnahmen zur Entlastung der Asylbehörden: Man beschleunigte die Verfahren, dehnte das Arbeitsverbot aus und reduzierte die Fürsorgeleistungen. Sollten diese Abschreckungsinstrumente nicht ausreichen, fasste der Vorsteher des Militärdepartements, Bundesrat Kaspar Villiger, «als wirklich letztes Mittel zur Eindämmung eines unkontrollierbaren Zustroms von Migrationswilligen» auch den Einsatz der Armee für den Grenzpolizeidienst ins Auge.

Einen Schweizer Sonderweg stellte das sogenannte Safe-Country-Konzept dar. Ab Oktober 1990 bezeichnete der Bundesrat Staaten, in denen nach seiner Feststellung Sicherheit vor Verfolgung bestand, als «safe countries». Antragsteller aus diesen Ländern sollten künftig zurückge-

Bundesrat Adolf Ogi warnte in einer von Unsicherheit geprägten Zeit vor einer «neuen Völkerwanderung von Süden nach Norden».

schafft werden können, ohne dass die Behörden auf ihre Gesuche eintreten mussten. Gleichzeitig wollte der Bundesrat in den Herkunftsländern die Ursachen von Fluchtbewegungen besser bekämpfen: Das EDA sollte seine Menschenrechtspolitik intensivieren.

Als Erstes wurden die Staaten Ost- und Mitteleuropas als «safe countries» gekennzeichnet. Dass das EJPD bereits 1991 auch Länder wie Algerien, Angola, Bangladesh, Ghana, Indien und

Nigeria als verfolgungssichere Länder bezeichnen wollte, untergrub laut EDA die Glaubwürdigkeit seiner Menschenrechtspolitik. Es sei kaum möglich, das Label «safe country» bei einer Verschlechterung der Lage vor Ort zurückzunehmen, ohne aussenpolitischen Flurschaden anzurichten. «Die Bezeichnung eines Landes als verfolgungssicher wirkt zudem wie ein menschenrechtspolitischer Blankoscheck», gab das Auswärtige Departement in einem Mitbericht zu bedenken. Das zeige etwa das Beispiel Türkei: Den diplomatischen Interventionen zugunsten der Menschenrechte begegneten die türkischen Behörden mit dem Hinweis auf die zahlreichen Rückschaffungen von abgewiesenen Asylbewerbern und machten geltend, «dass der Grundsatz des Non-Refoulement ja solche Rückschaffungen verböte, wenn die Menschenrechtssituation wirklich so schlimm wäre».

Diplomatischen Widersprüchen zum Trotz wurden die «Obwaldner Kurden» im Mai 1991 vor laufender Fernsehkamera verhaftet und in die Türkei verbracht. Dass die Episode sich ausgerechnet während der 700-Jahr-Feier der Eid-

Trotz diplomatischen Widersprüchen wurden die «Obwaldner Kurden» im Mai 1991 verhaftet und in die Türkei verbracht.

genossenschaft abspielte, zudem in einem der Urkantone und an der Wirkungsstätte des Einsiedlers und Schweizer Schutzpatrons Niklaus von Flüe, verlieh den Ereignissen eine besondere Symbolkraft.

Was bleibt von dieser Zeit? Nach dem Ende des Kalten Kriegs hatte die europäische Idee auch die Schweiz ergriffen. Sie wurde mit dem EWR-Nein vom 6. Dezember 1992 jedoch schnell wieder begraben, eine allfällige EU-Mitglied-

schaft ist seit dreissig Jahren vom Tisch. Mit mässigem Erfolg bemüht sich die Schweiz seither, von Europa möglichst viel zu profitieren und gleichzeitig möglichst wenig daran zu partizipieren. Als vorerst letzter Akt entschied der Bundesrat im Mai 2021, die Verhandlungen über ein Rahmenabkommen mit der EU abzubreaken. Trotz den engen Verflechtungen der Schweiz mit der EU haben sich die Beziehungen zu Europa nie normalisiert, ja sie sind heute verfahrenener denn je. Der «Sonderfall Schweiz» hat sich in den Köpfen festgesetzt. Auch das Konzept der Neutralität hat das Ende des Ost-West-Konflikts überlebt, wenngleich es in den internationalen Beziehungen in den letzten Jahren keine prominente Rolle mehr spielte und vor allem noch folkloristischen Wert hat.

Dafür mischt die Handelsmacht Schweiz seit den 1990er Jahren weiterhin kräftig mit beim Geschäft in Übersee. Dass man die Kontakte zu den Schwellenländern Lateinamerikas und Asiens intensiviert, war damals keine ultimative Alternative, jedoch eine Ergänzung zur Teilhabe am europäischen Markt. Die Schweizer Diplomatie setzte sich umtriebiger für den Abbau von Hürden und Hemmnissen im Waren- und Dienstleistungsverkehr ein. Der globale Handel sollte möglichst von Schranken befreit werden. Wenn es dagegen um die Zirkulation von Menschen ging, fand sich das Land rasch auf seine Grenzen zurückgeworfen. In der Migrationspolitik führte kein Weg an gesamteuropäischen Lösungen vorbei, am Rand des Schengenraums endet das liberale Migrationsregime der Schweiz.

Während der «Migrationsdruck» zunimmt und immer mehr Menschen Richtung Europa fliehen, weil sie politisch verfolgt werden – aber auch weil in ihren Heimatländern aus wirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder klimatischen Gründen schlicht unhaltbare Zustände herrschen –, bemüht sich die Schweiz im Verbund mit der EU darum, die Zuwanderung zu behindern. Die Globalisierung der Mobilität, die vor dreissig Jahren einen Schub erhielt, ist bis heute eines der brennendsten Themen internationaler Politik.

Illustration: Agata Marszałek

Angesichts der vielfältigen Herausforderungen, mit denen die Schweiz zu Beginn der 1990er Jahre konfrontiert war und bis heute ist, lässt sich Francis Fukuyamas These vom «Ende der Geschichte» nur zu einfach dementieren. Selbst wer sich drei Jahrzehnte lang dieser Illusion hingab, steht spätestens seit dem 24. Februar 2022, dem Beginn des russischen Überfalls auf die Ukraine, vor einem Scherbenhaufen. «Ich spüre in mir selbst und sehe in meinem Umfeld eine starke Sehnsucht nach der Zeit, als es noch Geschichte gab», endete Fukuyamas Essay von 1989. Diese Nostalgie werde angesichts der «Unvermeidlichkeit» einer posthistorischen Welt noch für einige Zeit Konflikte schüren, prognostizierte er. «Vielleicht wird gerade die Aussicht auf Jahrhunderte der Langeweile am Ende der Geschichte dazu dienen, die Geschichte wieder in Gang zu bringen.»

Mindestens in diesem Punkt scheint ihm die Geschichte recht zu geben. |G|



Thomas Bürgisser, Jahrgang 1979, ist Historiker und als Redaktionsleiter bei der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis) zuständig für die 1990er Jahre.



Weiterführende Literatur

- Francis Fukuyama: *Das Ende der Geschichte. Wo stehen wir?* München 1992.
 Diplomatische Dokumente der Schweiz 1990. Bern 2021, www.dodis.ch/DDS-1990.
 Diplomatische Dokumente der Schweiz 1991. Bern 2022, www.dodis.ch/DDS-1991.

Die im Artikel zitierten Dokumente können online abgerufen werden: www.dodis.ch/C2219.