

Abstimmung vom 16.5.1920

Die Schweiz tritt dem Völkerbund bei und definiert ihre Neutralität um

**Angenommen: Bundesbeschluss betreffend den
Beitritt der Schweiz zum Völkerbund**

Yvan Rielle

Dieser Artikel ist erstmals 2010 im «Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007» erschienen, welches von Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle herausgegeben und beim Haupt Verlag publiziert wurde.

Empfohlene Zitierweise: Rielle, Yvan (2010): Die Schweiz tritt dem Völkerbund bei und definiert ihre Neutralität um. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 130–133.

Herausgeber dieses Dokuments: Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern. www.swissvotes.ch.

VORGESCHICHTE

Nach dem Ersten Weltkrieg beschliessen die Alliierten anlässlich der Friedenskonferenz in Paris 1919 die Gründung eines Völkerbundes. Vom Krieg noch weitgehend verschont geblieben, betrifft die Gründung auch die Schweiz und ihre Rolle in der neuen Staatengemeinschaft, denn es stellt sich ihr die Frage, ob und unter welchen Bedingungen sie dem Völkerbund angesichts ihrer Neutralität beitreten soll.

Bei den diplomatischen Verhandlungen mit den Mächten der Friedenskonferenz setzt sich der Bundesrat deshalb zwar für einen Beitritt ein, strebt aber gleichzeitig eine ausdrückliche Erklärung der Neutralität an. Im Gründungsvertrag wird diese später nicht wie gewünscht erwähnt, doch einigt man sich darauf, die Neutralitätsakte des Wiener Kongresses von 1815 als Beitrag zur Friedenserhaltung zu werten und deshalb zu respektieren.

Im Zuge der innerstaatlichen Entscheidung entbrennt daraufhin eine grosse Debatte über die Auslegung dieser Neutralität und den Spielraum innerhalb des Völkerbundes. Im Mittelpunkt steht die Frage, inwiefern die Schweiz vom Völkerbund beschlossene wirtschaftliche und militärische Sanktionen künftig mitzutragen hat. In seiner Botschaft spricht sich der Bundesrat für ein differenziertes Neutralitätsverständnis aus: Die Völkergemeinschaft verfolge ein höheres Interesse, argumentiert er, dem sich einzelstaatliche Sonderwünsche unterzuordnen hätten – auch diejenigen von neutralen Staaten (BBI 1919 IV 575). Deshalb schlägt er einen Wechsel von der bisherigen Doktrin der integralen zur jener der differenziellen Neutralität vor: Im Falle eines Beitritts übernimmt die Schweiz demgemäss die Verpflichtung, sich an wirtschaftlichen Sanktionen des Völkerbundes zu beteiligen, beruft sich aber bei militärischen Sanktionen auf ihre Neutralität und beteiligt sich an diesen nicht.

Das Parlament stimmt dem Beitritt und diesem Paradigmenwechsel im Grundsatz zu. Weil es in Angst um die Neutralität aber verhindern will, dass sich die Schweiz voreilig einer politisch fragwürdigen Gemeinschaft anschliesst, macht es mit der Verfügung der «Amerika-Klausel» den eigenen Beitritt von jenem der USA abhängig. Diese gehören zu diesem Zeitpunkt dem Völkerbund nicht an, und die Klausel hält fest, dass die Beitrittsfrage erst dann dem Volk vorgelegt werden kann, wenn alle fünf Hauptmächte, also auch die USA, Teil des Völkerbunds sind. Im Völkerbund löst dieses Vorgehen neuerlich grundsätzliche Diskussionen über die Rolle neutraler Staaten aus und führt 1920 zum Erlass der sogenannten Londoner Deklaration. Diese schreibt ausdrücklich fest, dass die Neutralität mit der auf Solidarität basierten Idee des Völkerbunds zwar nicht vereinbar ist, verbietet aber gleichzeitig die Neutralität der Schweiz als Sonderfall.

Auf Antrag des Bundesrates (BBI 1920 I) streicht das Parlament daraufhin die «Amerika-Klausel», die nun seiner Ansicht nach obsolet geworden ist. Man laufe mit dem Beitrittsvorbehalt lediglich Gefahr, sich an der

Seite der USA von der Staatengemeinschaft zu isolieren, lautet der Tenor der Mehrheit. Noch einmal versuchen die Gegner des Völkerbundbeitritts – neben den Sozialdemokraten sind das vor allem «Mitglieder des Volksbundes sowie ein paar traditionsverbundene Innerschweizer» (Stettler 1969: 54) –, den Wert der Londoner Akte herabzumindern und damit den Beitritt zu verhindern, weil sie befürchten, dass die Solidaritätspflichten kontinuierlich ausgedehnt und die Neutralität weiter geschwächt werden könnte (ebd.). Doch sie scheitern.

GEGENSTAND

Weil das Staatsvertragsreferendum erst ein Jahr später eingeführt wird (vgl. Vorlage 85), hätte das Parlament nach geltender Bundesverfassung eigentlich bereits rechtskräftig über den Beitritt beschliessen können. Es will – wie der Bundesrat auch – die Beitrittsfrage wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung dennoch dem Volk und den Ständen vorlegen. Diese haben sodann an der Urne darüber zu entscheiden, ob sich die Schweiz unter Vorbehalt ihrer Neutralität dem Völkerbund anschliessen soll.

ABSTIMMUNGSKAMPF

Die Beitrittsfrage wird von der Öffentlichkeit seit Anbeginn der diplomatischen Verhandlungen aufmerksam verfolgt und heftig diskutiert, wobei sich die Debatten auch hier hauptsächlich um die Neutralitätsfrage drehen. Entsprechend intensiv ist der Abstimmungskampf. Aussergewöhnlich früh und noch vor Abschluss der parlamentarischen Beratungen bilden sich in der ganzen Schweiz verschiedene Komitees. Weil die Parteien mit Ausnahme der Sozialdemokraten, die den Beitritt geschlossen ablehnen, intern geteilter Meinung sind, setzen sich die Komitees vorwiegend überparteilich zusammen.

Das gegnerische Lager präsentiert sich dabei gespalten. Während die bürgerlichen Kräfte sich in kantonalen Gruppen zusammenschliessen und gemeinsam auftreten, bekämpfen die Sozialdemokraten den Beitritt zum Völkerbund mit einer separaten Abstimmungskampagne. Zwar sehen sie wie ihre bürgerlichen Mitstreiter die Neutralität der Schweiz in Gefahr, machen im Staatenbund einen Keim für neue Kriege aus und geben zu bedenken, dass die kleine Schweiz stets ein kleines Anhängsel bleiben werde. Ihre eigentlichen Beweggründe für die Ablehnung sind aber andere: Sie sprechen mit dem Duktus des Klassenkampfes und sehen den Völkerbund als «Instrument der kapitalistischen Regierungen zur Unterdrückung der Schwachen und Besiegten» (von Salis 1941: 170). Das Vertragswerk trage die Handschrift der imperialistischen Mächte und verkörpere den kapitalistischen Charakter englischer und französischer Machtpolitik, argumentieren sie und zweifeln zudem die Realisierbarkeit an.

Die rechtsbürgerliche Gegnerschaft verbindet dagegen vor allem ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber fremden Nationen und die Angst, als Kleinstaat könnte die Schweiz zu stark in militärische und wirtschaftliche Abhängigkeit geraten. Sie wehrt sich deshalb gegen die Aufweichung der Neutralität. Der Völkerbund erhöhe vielmehr die Kriegsgefahr,

zudem mische er sich in materielle Fragen der Armee ein und verringere die schweizerische Wehrbereitschaft im Innern. Vorwiegend in der deutschen Schweiz wird das heterogene Komitee gegen den Beitritt zum Völkerbund, aus dem später der rechtsbürgerliche und germanophile Volksbund hervorgeht (Brassel-Moser 2008), noch durch ein weiteres wesentliches Element zusammengehalten: die deutschfreundliche Grundhaltung vieler seiner Vertreter. Sie lehnen den Vertrag nicht zuletzt deshalb ab, weil er den Siegemächten lediglich dazu diene, die für Deutschland negativen Kriegsergebnisse festzuschreiben – und finden dabei Unterstützung mitunter bei Ulrich Wille, dem General der Schweizer Armee im Ersten Weltkrieg. Er äussert sich wie andere Armeespitzen ausdrücklich gegen einen Beitritt zum Völkerbund.

Die Befürworter, zu denen der Freisinn, Teile der Konservativen (Christlichsoziale), die BGB, der Grossteil der Romands sowie der Grütliverein und der Bauernverband zählen, argumentieren dagegen stark friedenspolitisch, etwa wenn sie betonen, der Völkerbund trage zur Versöhnung bei und sei die einzige Möglichkeit, das verheerende Wettrüsten der Länder zu stoppen und den Frieden dauerhaft zu sichern. Die Zustimmung zum Beitritt sei deshalb, gibt sich beispielsweise Bundesrat Motta geradezu moralisch, gar ein Gebot der Christlichkeit (Jost 1986: 735). Gleichzeitig gewähre ein Staatenbund erhöhten Schutz – gerade für Kleinstaaten wie die Schweiz, die zudem auch wirtschaftlich so stark abhängig sei vom Ausland, dass sie sich eine Isolation schlechterdings gar nicht leisten könne. Eine solche setze das Ansehen der Schweiz und ihre internationalen Beziehungen aufs Spiel, würde ein Fernbleiben doch als eigenwillige und selbstsüchtige Absonderung gedeutet (BBI 1919 IV) und dem Handelsverkehr schaden. Gerade angesichts der jüngsten Kriegsgeschichte gelte es die Idee des internationalen Rechts zu stärken und das Völkerrecht zu schützen. Zudem werde die Unabhängigkeit formell nicht eingeschränkt – die Verträge sind grundsätzlich kündbar. Den sozialdemokratischen Bedenken begegnen sie mit dem schlichten Hinweis, sie enthielten auch keine einzige Bestimmung, die das Wirtschafts- und Gesellschaftssystem präjudiziere.

Die Befürworter führen auch wiederholt das Argument an, die Schweiz sei selbst ein Völkerbund im Kleinen und die Idee vom Zusammenschluss ihr ureigenes Wesen. Eine wichtige Rolle spielt im Abstimmungskampf denn auch die Sorge um den inneren Zusammenhalt namentlich zwischen der deutschen und der französischen Schweiz. Da in beiden Landesteilen während des Ersten Weltkriegs offene Sympathien für die Kriegsmächte der je gleichen Sprache dominiert haben, klafft der Graben in dieser Zeit wie nie zuvor: Während in der deutschen Schweiz die Abneigung gegen einen Völkerbundbeitritt am Vorabend des Urnengangs gross ist, zeichnet sich in der Romandie ein klares Ja ab. «Was würde das nun für eine Enttäuschung sein», mahnt deshalb etwa Bundesrat Motta in Sorge um die nationale Kohäsion, «wenn die welsche Schweiz in dieser

Frage durch die deutsche Schweiz majorisiert werden könnte! Ich würde dem Schicksal unserer Schweiz mit langer Sorge entgegensehen » (zit. nach Zürcher 2006: 185). Seine Konservative Volkspartei entscheidet sich nicht zuletzt deshalb und aus Angst vor einer innerparteilichen Spaltung für die Japarole, obwohl sie dem Völkerbund sehr skeptisch gegenübersteht (Hodel 1994: 226ff.).

ERGEBNIS

Die Zustimmung von Volk und Ständen zum Völkerbundbeitritt wird deshalb auch als ein Schlüsselmoment im Verhältnis zwischen Romandie und Deutschschweiz dargestellt (Zürcher 2006: 185). Sie stimmen der Vorlage bei einer aussergewöhnlich hohen Stimmbeteiligung von über 77% zu – und damit gleichzeitig dem für die künftige Aussenpolitik massgebenden Übergang von der Maxime der absoluten zu jener der differenziellen Neutralität (Bonjour 1978). Allerdings tun sie das vergleichsweise knapp: Nur 56,3% der Stimmenden legen ein Ja in die Urne. Noch knapper fällt die Mehrheit mit 11 1/2 gegen 10 1/2 in den Ständen aus, wobei der Kanton Graubünden, über den vor dem Urnengang grosse Ungewissheit herrscht, als «Schicksalskanton» den Ausschlag gibt (Stettler 1969). Erwartungsgemäss ist der Graben zwischen den französischsprachigen Kantonen und der deutschen Schweiz sehr tief: Während alle lateinischsprachigen Kantone dem Völkerbundbeitritt deutlich zustimmen (Waadt mit 93,2% Ja!), finden sich nur in 6 1/2 Ständen der Deutschschweiz (meist knappe) Mehrheiten. Überall sonst wird die Vorlage abgelehnt, in den konservativen Urschweizer Kantonen Uri und Schwyz mit über drei Vierteln der Stimmenden sogar sehr klar. In der deutschen Schweiz überwiegt deshalb insgesamt die Zahl der ablehnenden Stimmen. Auffallend ist darüber hinaus die Tatsache, dass die Stimmenden kaum den Parolen folgen, die von den Parteien ausgegeben werden. Parteipolitische Bindungen scheinen bei der Frage des Völkerbundbeitritts genauso wenig eine Rolle zu spielen wie konfessionelle Überzeugungen, sondern vielmehr die sprachlich-kulturelle Verbundenheit der französischen Schweiz mit der Völkerbundmacht Frankreich (Rappard 1925).

QUELLEN

BBI 1919 IV 541; BBI 1920 I 483. Bonjour 1978; Brassel-Moser 2008; Hodel 1994; Jost 1986; Moos 2001; Rappard 1925; Stettler 1969; von Salis 1941; Zürcher 2006.

Ein Literaturverzeichnis mit den ausführlichen bibliographischen Angaben finden Sie auf unserer Website www.swissvotes.ch.