

Abstimmung vom 16.3.1986

Schwere Niederlage für die politische Elite: UNO-Beitritt wird mit überwältigendem Mehr abgelehnt

Abgelehnt: Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen

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): Schwere Niederlage für die politische Elite: UNO-Beitritt wird mit überwältigendem Mehr abgelehnt. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 437–440.

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

VORGESCHICHTE

Als nach dem Zweiten Weltkrieg 1945 die Organisation der Vereinten Nationen (UNO) geschaffen wird, stellt sich für die Schweiz zum zweiten Mal nach der Völkerbundabstimmung von 1920 (vgl. Vorlage 83) die Frage, welche Rolle sie im internationalen Staatengefüge und in diesem Fall in der UNO zu spielen gedenkt. Sie hat sich 1938 nach den negativen Erfahrungen, die sie mit den wirtschaftlichen Sanktionen im Abessinienkonflikt machte, und wegen des zunehmendem Drucks vonseiten der ausgetretenen Achsenmächte aus dem krisengeschüttelten Völkerbund zurückgezogen und ist von der Doktrin der differenziellen zu jener der integralen Neutralität zurückgekehrt. Nun erwägt der Bundesrat 1946 zwar einen Beitritt zur UNO und hält ihn gar für grundsätzlich wünschenswert, dennoch stellt er ihn aus Neutralitätsüberlegungen vorläufig zurück. Für die kommenden Jahrzehnte beschränkt sich das Engagement der Schweiz deshalb auf die technischen Spezialorganisationen der UNO und den 1948 erlangten Beobachterstatus.

Erst 1967 wird Prozess der Annäherung an eine Vollmitgliedschaft durch ein Postulat von Nationalrat Willy Bretscher (FDP, ZH) eingeleitet, das vom Bundesrat einen Bericht verlangt über das Verhältnis der Schweiz zur UNO. In den Folgejahren erarbeitet dieser mehrere Berichte und beruft eine Expertenkommission ein, die sich alle ausführlich mit dem Zustand der UNO befassen und die Beziehungen der Schweiz zu ihr untersuchen. Im dritten UNO-Bericht von 1977 unterstreicht der Bundesrat den starken Wandel der Organisation und der weltpolitischen Lage, die die multilaterale Diplomatie immer wichtiger werden liessen (BBI 1977 II 813ff.) und verweist insbesondere auf «die sich in mancher Hinsicht allmählich verschlechternde Stellung der Schweiz» (BBI 1982 I 501). Einen UNO-Beitritt hält er deshalb nicht mehr nur für wünschbar, sondern für neutralitätspolitisch möglich, aussenpolitisch notwendig und «nützlich» (ebd.: 513). Nach eingehender Diskussion des Berichts ersucht das Parlament den Bundesrat 1978 deshalb, ihm «zum nächstmöglichen geeigneten Zeitpunkt» (ebd.) eine Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen vorzulegen.

Dieser schlägt 1979 ein forsches Tempo an, erklärt den UNO-Beitritt kurzerhand zu einem Ziel der laufenden Legislatur und legt 1982 die entsprechende Botschaft vor. Wiederum steht dabei die Frage der Vereinbarkeit einer UNO-Mitgliedschaft mit der immerwährenden und bewaffneten Neutralität im Zentrum seiner Erwägungen, an der er im bisherigen Rahmen festhalten und die er vor dem Beitritt den UNO-Mitgliedsländern gegenüber ausdrücklich erklären will. Anders als beim Beitritt zum Völkerbund will der Bundesrat diesmal an der integralen Neutralität festhalten: Er schliesst eine neuerliche Rückkehr zur seinerzeitigen Doktrin der differenziellen Neutralität, die die Schweiz nur von der Teilnahme an

militärischen Sanktionen nicht aber von wirtschaftlichen Sanktionen entbindet, kategorisch aus und bezeichnet sie heute gar als Zumutung (ebd.: 545).

Die Fragen der Neutralität und Unabhängigkeit bilden denn auch den eigentlichen Dreh- und Angelpunkt der mitunter heftigen parlamentarischen Debatten. Tatsächlich zweifeln Beitrittsgegner die von den Befürwortern postulierte Vereinbarkeit mit einer UNO-Mitgliedschaft an. Sie sehen die Glaubwürdigkeit der Schweiz in den internationalen Beziehungen und die Unabhängigkeit in Gefahr, während auf Befürworterseite Notwendigkeit und Nutzen betont werden: Ein Beitritt biete die Chance zur Mitbestimmung und eröffne der Schweiz die Möglichkeit, den anderen Ländern ihre Neutralitätsposition klarzu machen und auf diese Weise zu stärken. Das Geschäft ist umstritten und bleibt lange Zeit in der Schwebe, bevor schliesslich 1984 sowohl der Nationalrat (mit 112 zu 78 Stimmen) als auch der Ständerat (24 zu 18) dem Beitritt zustimmen. Die einzelnen Parteien zeigen sich mit Ausnahme der politischen Linken, die geschlossen für eine UNO-Vollmitgliedschaft votiert, und der rechten NA, die eine solche ablehnt, in der Frage indes kaum geeint. Allen voran in den bürgerlichen Bundesratsparteien gehen die Meinungen auseinander und finden sich sowohl Befürworter als auch Gegner.

GEGENSTAND

Volk und Ständen wird ein Bundesbeschluss zur Abstimmung vorgelegt, der den Beitritt der Schweiz zur UNO vorsieht. Der Beschluss hält zudem fest, dass der Bundesrat sowohl in einer an alle Mitgliedsländer gerichteten Erklärung als auch im eigentlichen Beitrittsgesuch die dauernde und bewaffnete Neutralität der Schweiz bekräftigt (BBI 1984 III 1464).

ABSTIMMUNGSKAMPF

Der «Jahrhundertabstimmung», als die sie ihrer Bedeutung wegen auch bezeichnet wird (APS 1986: 43), geht ein langer und intensiver Abstimmungskampf voraus, dessen Ausgang bis am Vorabend des Urnenganges ungewiss bleibt. Tatsächlich scheint ein Nein mit zunehmender Kampagnendauer immer wahrscheinlicher zu werden, und dies, obwohl sich der Bundesrat und ein Grossteil des Parlaments während Monaten aktiv für den Beitritt der Schweiz zur UNO einsetzen und gar bei bekannten Persönlichkeiten wie den alt Bundesräten Chevallaz, Graber oder Friedrich, die in die Kampagnen eingreifen, Unterstützung finden. Hauptgrund für die aufkommende Skepsis ist die tiefe Spaltung der beiden wichtigen politischen Mitteparteien. Zwar beschliessen die FDP und die CVP an ihrer jeweiligen nationalen Delegiertenversammlung die Japarole, stützen damit ihre Bundesräte und wollen sich für einen UNO-Beitritt stark machen, doch die Beitrittsfrage ist parteiintern sehr umstritten: Nicht weniger als 19 kantonale Sektionen der FDP und zwölf der CVP widersetzen sich deshalb dem Entscheid ihrer Mutterpartei und lehnen den Beitritt ab. Damit stärken sie das gegnerische Lager entscheidend, das bis dato hauptsächlich von der SVP getragen wird. Sie tritt als einzige Bundesratspartei gegen die Vorlage ein und wird dabei unterstützt von der EVP (mit

vier abweichenden kantonalen Sektionen) und der LPS sowie den Rechtsaussüssen der NA und der Republikaner. Geschlossen für einen UNO-Beitritt votieren auf der anderen Seite des politischen Spektrums die SP, die POCH und die PdA, denen sich noch – mit zwei abweichenden kantonalen Sektionen) – der LdU anschliesst. Ein ähnliches Parolenmuster offenbaren im Übrigen auch die massgebenden schweizerischen Verbände. Die der politischen Linke zugehörigen Gewerkschaften SGB, CNG und VSA unterstützen die Vorlage klar und geschlossen, während sich der Gewerbeverband mit seiner Neinparole dem gegnerischen Lager anschliesst und von einem UNO-Beitritt nichts wissen will. Unschlüssig und zurückhaltend geben sich der Bauernverband, der Vorort und der Arbeitgeberverband: Sie verzichten ausdrücklich darauf, sich mit einer Empfehlung im Abstimmungskampf auf der einen oder anderen Seite zu exponieren.

Im Abstimmungskampf betonen die Befürworter der Vorlage vor allem zwei Argumentationstopoi. Einerseits geben sie zu bedenken, der UNO-Beitritt sei ein Akt der Solidarität mit der Völkergemeinschaft. Die Schweiz könne es sich nicht mehr erlauben, dem einzigen universellen Forum, das sich gemeinsam der Probleme der Menschheit annimmt und Fragen des Friedens, des internationalen Rechts und der Menschenrechte behandelt, fernzubleiben. Statt abseitszustehen, gelte es, eine menschenwürdige Zukunft mitzugestalten und zum Fortschritt der Welt beizutragen, fordern sie. Andererseits weisen die Befürworter auch darauf hin, ein Beitritt liege im Interesse der Schweiz, denn nur als Vollmitglied könne sie ihre Standpunkte wirksam einbringen und mitbestimmen. Das sei wirtschaftspolitisch wichtig, weil die Schweiz stark von weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängt, auf die die UNO zunehmend Einfluss zu nehmen versuche, und sicherheitspolitisch relevant, weil man sich direkt für mehr Sicherheit in Europa und der Welt einsetzen könne.

Der Abstimmungskampf dreht sich aber hauptsächlich um die Frage der Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz, die von den Beitrittsgegnern in den Mittelpunkt gestellt wird. Sobald die Schweiz früher oder später, argumentieren sie, gezwungen werde, politische und wirtschaftliche Sanktionen des Sicherheitsrates mitzutragen, werde die Neutralität grossen Schaden nehmen. Sie werde gar gänzlich aufgegeben, denn sollte die UNO dereinst militärische Schritte gegen ein Land beschliessen, werde die Schweiz ihre Unterstützung nicht mehr verwehren können. Ein UNO-Beitritt sei deshalb mit der schweizerischen Neutralität schlechterdings nicht vereinbar und gefährde die Unabhängigkeit. Darüber hinaus stellen die Gegner die UNO als eine unverhältnismässig kostspielige Organisation dar, die letztlich wenig Erfolg zeitige und kaum wirksam sei, weshalb das bisherige Engagement der Schweiz in den Spezialorganisationen genüge. Der enorme finanzielle Mehraufwand sei deshalb nicht zu rechtfertigen. Zudem sei die UNO angesichts der numerischen Dominanz der diktatorisch regierten Entwicklungs- und Ostblockländer «trotz der

Zielsetzung der Friedenssicherung zu einem Forum der weltweiten Demagogie geworden». Vergeblich betonen die Befürworter, wie sehr auch ihnen an der integralen Neutralität gelegen ist, und verweisen auf die Erklärung, die man im Falle eines Beitritts abgeben werde. «Bundesrat und Parlament würden einen UNO-Beitritt nie beantragen» versichert der Bundesrat in seinen Erläuterungen weiter, «wenn dadurch die schweizerische Neutralität gefährdet wäre.»

ERGEBNIS

Der Bundesrat erleidet am 16. März 1986 eine der empfindlichsten Abstimmungsniederlagen der Geschichte. Bei einer überdurchschnittlich hohen Beteiligung von 50,7% legen mehr als drei Viertel (75,7%) aller Stimmenden ein Nein in die Urne und lehnen einen UNO-Beitritt der Schweiz deutlich ab. In keinem einzigen Kanton, nicht einmal in der öffenungsfreundlicheren welschen Schweiz, die dem Beitritt zum Völkerbund 1920 noch klar zustimmte (vgl. Vorlage 83), findet sich eine befürwortende Mehrheit. Im Gegenteil: Zwölf Kantone lehnen die Vorlage mit über 80% Neinstimmen ab, in Appenzell Innerrhoden beträgt die Ablehnung gar 89,3%, und selbst im Kanton mit der geringsten Neinmehrheit (Jura) beträgt der Anteil der Neinstimmen noch 59,8%. Ein Graben zwischen den Sprachregionen ist im Falle der UNO-Abstimmung nicht festzustellen.

Massgeblich für das Nein verantwortlich scheint die zögerliche und gesplattene Haltung der politischen Mitteparteien. So zeigen Abstimmungsanalysen, dass eine grosse Mehrheit der Anhänger von FDP und CVP den Beitritt ablehnten. Allerdings machen diese Analysen auch deutlich, dass die Ablehnung bis weit ins linke politische Lager reichte und beispielsweise fast die Hälfte aller SP-Sympathisanten ein Nein in die Urne legten. Den Entscheid beeinflusst haben vor allem Kostenüberlegungen, Neutralitätsbedenken und eine grundsätzlich negative Haltung der Neinstimmenden gegenüber der Organisation der UNO.

QUELLEN

BBI 1977 II 813–980; BBI 1982 I 497; BBI 1984 III 1464. Erläuterungen des Bundesrates. APS 1981–1986: Schweizerische Aussenpolitik. Vox Nr. 29. Moos 2001.

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