

Abstimmung vom 3.3.2002

Der bürgerliche Meinungs- umschwung ermöglicht den UNO-Beitritt der Schweiz

**Angenommen: Volksinitiative «für den Beitritt der
Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen
(UNO)»**

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): Der bürgerliche Meinungs-
umschwung ermöglicht den UNO-Beitritt der Schweiz. In: Linder, Wolf, Christian
Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmun-
gen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 613–615.

Herausgeber dieses Dokuments: Swissvotes – die Datenbank der eidgenössi-
schen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern, Fabrik-
strasse 8, 3012 Bern. www.swissvotes.ch.

VORGESCHICHTE

Nach dem wuchtigen Nein in der Volksabstimmung von 1986 (vgl. Vorlage 338) tritt das Thema UNO-Beitritt vorerst hinter andere aussenpolitische Geschäfte zurück. Im Vordergrund steht der Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen (vgl. Vorlage 375) und zum Europäischen Wirtschaftsraum (vgl. Vorlage 388), später folgen die sektoriellen Abkommen mit der EU (vgl. Vorlage 464). Als in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre vier parlamentarische Vorstösse eingereicht werden, die einen Beitritt der Schweiz zur UNO verlangen, nimmt der Bundesrat diese deshalb lediglich als Postulate entgegen mit dem Hinweis, er wolle sich auf die bilateralen Abkommen mit der EU konzentrieren. Erst 1997 intensivieren sich die Diskussionen um einen UNO-Beitritt, als das Parlament mit grossem Mehr einer Motion von Nationalrat Gysin (FDP, BL) zustimmt, die den Bundesrat zur Vorbereitung eines Beitritts auffordert, und im selben Jahr ein Postulat von Gross (SP, ZH) darüber hinaus einen Bericht zu den Beziehungen zwischen der Schweiz und der UNO verlangt.

Der Bundesrat zeigt sich in diesem Bericht gewillt, «das strategische Ziel einer Mitgliedschaft in der Organisation der Vereinten Nationen zum politisch frühest möglichen Zeitpunkt erreichen» zu wollen. Die Schweiz engagiere sich seit Jahren in der UNO, argumentiert er, ohne mitbestimmen zu können, und habe sich nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes sogar allen von der UNO verhängten wirtschaftlichen Sanktionen angeschlossen (BBI 1998 V).

Ein breites überparteiliches Komitee mit Parlamentariern aus der CVP, der FDP und der SP gibt sich mit dieser Absichtserklärung nicht zufrieden und setzt zusätzlichen politischen Druck auf: Es lanciert 1998 erfolgreich die Volksinitiative «für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)». Sowohl der Bundesrat (BBI 2001: 1183ff.) als auch das Parlament begrüssen das Begehren und empfehlen die Vorlage Volk und Ständen zur Annahme. Der Ständerat stimmt ihr 2001 mit 37 gegen 2 Stimmen zu, der Nationalrat im selben Jahr und nach einer umstrittenen und langen Debatte, an der sich über 70 Redner beteiligen, mit 153 gegen 42. Anders als bei der ersten UNO-Abstimmung 1986, als die bürgerliche Mitte stark gespalten war, befürworten die FDP und die CVP den UNO-Beitritt Seite an Seite mit der politischen Linken diesmal geschlossen. Selbst die gegnerische SVP, die sich zusammen mit den kleinen Rechtsparteien noch als einzige gegen einen Beitritt stellt, muss zur Kenntnis nehmen, dass einige ihrer Parlamentarier dem UNO-Beitritt mittlerweile zustimmen.

GEGENSTAND

Zur Volksabstimmung gelangt sodann eine Initiative, die den Beitritt der Schweiz zu den Organisationen der Vereinten Nationen (UNO) verlangt. Die Bundesverfassung wird ergänzt durch eine Übergangsbestimmung in Art. 197, die festhält: «Die Schweiz tritt der Organisation der Vereinten Nationen bei», und den Bundesrat zur Einreichung eines Beitrittsge-suchs ermächtigt.

Das Beitritts-gesuch selbst ist zwar nicht Bestandteil der Abstimmung, dennoch veröffentlicht der Bundesrat noch vor dem Urnengang das geplante Schreiben aus taktischen Gründen, denn es hält ausdrücklich fest: «Die Schweiz bleibt auch als Mitglied der Vereinten Nationen neutral» (Erläuterungen des Bundesrates, S. 9). Er versucht damit neutralitätspolitischen Einwänden entgegenzuwirken, die einen Beitritt zur UNO noch immer für mit der schweizerischen Neutralität unvereinbar halten.

ABSTIMMUNGSKAMPF

Der Abstimmungskampf beginnt früh und wird von den Kontrahenten äusserst intensiv ausgefochten: Bundespräsident Villiger (FDP, LU) wirbt bereits anlässlich seiner Ansprache zum Jahresanfang 2002 mit Nachdruck für den Beitritt der Schweiz zur UNO, und nur wenig später leiten die Gegner die heisse Phase des Abstimmungskampfes mit der Gründung des überparteilichen «Aktionskomitees gegen den Beitritt der Schweiz zur UNO» ein. Angeführt von Christoph Blocher (SVP, ZH), der zusammen mit Hans Letsch (FDP, AG) und Paul Eisenring (CVP, ZH) das Komitee präsidiert, setzt sich dieses Komitee zum Ziel, die verbliebenen Kräfte im Kampf gegen den UNO-Beitritt zu bündeln. Die drei markieren denn auch vornehmlich die traditionelle Opposition – mit den seit 1986 hinlänglich bekannten Argumenten: Ein Beitritt sei mit der Neutralität unvereinbar und gefährde die Unabhängigkeit der Schweiz, die UNO sei unwirksam und kostenintensiv, was auch die Schweiz im Falle eines Beitritts teuer zu stehen käme. Darüber hinaus führen sie auch ihre Sorge um die direkte Demokratie ins Feld, etwa wenn sie wiederholt einwerfen, es gehe schlechterdings nicht an, dass inskünftig Diplomaten anstelle des Volkssouveräns wichtige Entscheidungen fällten. An eine andere Wählerklientel richtet sich ein etwa von Serge Beck (LPS, VD) vorgebrachtes Argument. Er will mit seinem Nein zum Beitritt ausdrücklich die eigenständige Aussenpolitik der Schweiz beibehalten und befürchtet, dass diese zumal als Depositarstaat der Genfer Konventionen an Glaubwürdigkeit einbüsst, wenn die UNO von den Veto-Mächten für eigene Interessen instrumentalisiert wird. Zusätzlich machen drei weitere Komitees gegen den Beitritt mobil: die «Steuerzahler gegen den UNO-Beitritt», das «Komitee Humanitäre Schweiz», das sich vor allem aus Ärzten zusammensetzt, und das Komitee «Junge gegen den UNO-Beitritt». Koordiniert werden die vier verschiedenen Komitees von der AUNS, den Abstimmungskampf in der Westschweiz führt die Ligue Vaudoise.

Diese mannigfaltige Gegnerschaft rechnet angesichts der Akteurskonstellation und der nunmehr praktisch einhelligen Zustimmung von CVP und FDP zum Beitritt aber erst gar nicht damit, auch bei der zweiten UNO-Abstimmung eine Volksmehrheit hinter sich vereinen zu können – darauf weisen auch im Vorfeld des Urnenganges durchgeführte Umfragen hin. Von allem Anfang an legt sie deshalb offen, dass ihre Strategie vor allem darauf abzielt, eine Mehrheit der Kantone gegen den UNO-Beitritt zusammenzubringen und die Vorlage damit am Ständemehr scheitern zu lassen. Verschiedene weitere Komitees sind deshalb vor allem auf

kantonaler Ebene aktiv. Die Akteure beider Seiten konzentrieren ihre Anstrengungen in der Folge stark auf die meistgenannten Wackelkantone Aargau, St.Gallen, Graubünden, Zug, Luzern und Solothurn, deren Abstimmungsausgang besonders ungewiss scheint.

Auf Befürworterseite wird umgehend auf den konzertierten Kampagnenstart der Gegner reagiert. Der Bundesrat tritt ungewohnt kraftvoll in den Abstimmungskampf ein: Nicht weniger als drei Mitglieder betraut er mit der Aufgabe, die Vorlage in der Öffentlichkeit zu vertreten. Diese appellieren an den feinen Sinn des Volkes für die Interessen des Landes, etwa wenn sie darauf vertrauen, dass die Stimmberechtigten sehr wohl verstünden, dass die Schweiz mit einer Vollmitgliedschaft ihre Interessen besser vertreten könne, als dies bisher der Fall war.

Bei den Parteien findet der Bundesrat breite Unterstützung. Die politische Linke um SP, Grüne, PdA und die Gewerkschaften befürwortet den Beitritt wiederum einhellig und wird unterstützt von den kleineren Mitparteien EVP und CSP, und die bürgerlichen CVP und FDP agieren diesmal – im Gegensatz zu 1986, als sie stark gespalten waren – mit weitestgehend geschlossenen Reihen: Keine einzige kantonale Sektion stellt sich mehr gegen die Japarole der Mutterpartei. So sind es einzig noch die SVP sowie die kleineren Rechtsparteien SD, EDU, FPS und Lega, die sich gegen den UNO-Beitritt aussprechen und ihren Anhängern empfehlen, ein Nein in die Urne zu legen. Die SVP muss aber sogar in Kauf nehmen, dass sich erstens zwei ihrer grossen kantonalen Sektionen (Bern und Graubünden) gegen die Neinparole der SVP Schweiz stellen und sie zweitens die LPS als einstige Verbündete verloren hat. Diese nämlich beschliesst für die zweite UNO-Abstimmung die Japarole, während sie 1986 noch Nein sagte. Auch zahlreiche bürgerliche Persönlichkeiten setzen sich stark für den Beitritt ein, so Villiger (FDP, AG), Hans Rudolf Merz (FDP, AR) oder Claude Frey (FDP, NE), aber auch die beiden SVP-Nationalräte Maximilian Reimann (AG) und Hans-Peter Seiler (SVP, BE). Ihr Engagement macht deutlich, dass die Beitrittsfrage heute anders beurteilt wird und unter anderen Mehrheitsverhältnissen stattfindet als damals.

Finanziell und organisatorisch wird der Abstimmungskampf aufseiten der Befürworter vor allem von den Wirtschaftsdachverbänden (Economesuisse, Arbeitgeberverband) getragen. Bei der ersten UNO-Abstimmung noch sehr skeptisch und intern gespalten, setzen sie sich nun einhellig für den Beitritt ein und stellen für dieses Ziel auch erhebliche Summen zur Verfügung. Auf Verbandsseite zeigt sich einzig der Bauernverband noch zurückhaltend skeptisch – er beschliesst Stimmfreigabe.

Die Abstimmung mobilisiert freilich auch eine grosse Zahl von Akteuren, die sich für gewöhnlich höchstens dann zu Abstimmungsvorlagen äussern, wenn diese sie direkt betreffen. So organisieren die Westschweizer Kantone zusammen mit dem Kanton Bern eine symbolträchtige Pressekonferenz in Genf, dem Europasitz der UNO, und auch die Regierungen

der Kantone Zürich, Obwalden, Jura, Basel-Stadt und das jurassische Parlament sprechen sich explizit für den Beitritt aus. Umweltschutzverbände unterstützen die Initiative ebenso und argumentieren, Ausmass und Komplexität der Umweltprobleme liessen sich nur global und mit gemeinsamen Anstrengungen lösen. Gemeinsam werben VCS, Greenpeace, Pro Natura, WWF und die Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz mit dem Slogan «Ja zur Umwelt, ja zur UNO». Auch die Schweizer Bischofskonferenz und der Schweizerische Evangelische Kirchenbund äussern sich, Friedens- und Solidaritätsargumente betonend, für den Beitritt, genauso wie Kulturschaffende: Hans Erni oder Emil Steinberger schalten sich ebenso in die Kampagne ein wie zahlreiche Musiker, die mit dem Projekt «Swiss Bands go UNO» auf Tour gehen.

ERGEBNIS

Bei einer aussergewöhnlich hohen Beteiligung von 58,4% stimmen Volk und Stände dem Beitritt der Schweiz zur UNO im zweiten Anlauf zu und legen damit ein deutliches Zeichen dafür ab, wie sehr sich die öffentliche Meinung seit dem wuchtigen Nein von 1986, als 75,7% der Stimmenden und ausnahmslos alle Kantone den Beitritt ablehnten, innerhalb von 16 Jahren gewandelt hat. Allerdings kommt die Zustimmung nur knapp zustande. Zwar erreicht die Vorlage das Volksmehr mit einem Ja-Anteil von 54,6% diesmal vergleichsweise komfortabel, doch schafft sie das erforderliche Ständemehr tatsächlich und wie erwartet nur mit dem knappstmöglichen Resultat von zwölf gegen elf Standesstimmen. Geschlossen für einen Beitritt stimmen alle Kantone der Westschweiz (Genf mit dem höchsten Jastimmenanteil von 66,9%) sowie Zürich, Bern, die beiden Basel und Solothurn; als einzige Kantone der Innerschweiz sagen Luzern und Zug eher unerwartet mehrheitlich Ja. Besonders knapp fällt mit einem Unterschied von lediglich 2700 Stimmen die Zustimmung im Kanton Wallis aus. Der Rest der Inner- und Ostschweiz sowie das Tessin lehnen den UNO-Beitritt trotz der erhöhten Aufmerksamkeit, die ihnen die Befürworter schenken, weil sie als unsichere Kantone im Kampf um das Ständemehr entscheidend sind, mehrheitlich ab – am stärksten Appenzell Innerrhoden mit 67,5% Nein.

Nebst sprachregionalen Unterschieden fällt bei diesem Urnengang einmal mehr und ganz besonders der in aussenpolitischen Fragen tiefe Graben zwischen Stadt und Land auf: Während eine deutliche Mehrheit aller in städtischen Gemeinden wohnhaften Stimmenden dem UNO-Beitritt nämlich zustimmt (59%), votiert eine fast so klare Mehrheit in den ländlichen Regionen der Schweiz dagegen (55%). Es sind folglich die grossen Städte wie Zürich oder Bern, die den Ausschlag geben für das knappe Volks-Ja, aber auch Städte in Kantonen mit ablehnenden Mehrheiten wie Aargau, Thurgau oder St.Gallen – selbst hier stimmen die urbanen Zentren der Vorlage nämlich mehrheitlich zu.

Ursächlich sind für diesen bemerkenswerten Meinungsumschwung vor allem die veränderte Wahrnehmung der Neutralitätsproblematik und die

nun mehrheitliche Zustimmung der politischen Mitte. Während FDP- und CVP-Anhänger den UNO-Beitritt 1986 nämlich noch klar ablehnten, stimmten sie der jetzigen Vorlage mit 69% (FDP) bzw. 58% (CVP) gemäss der Vox-Analyse deutlich zu; und während bei der ersten UNO-Abstimmung die Mehrheit der Stimmenden (54%) der Meinung war, ein Beitritt sei mit der Neutralität nicht vereinbar, glaubten das bei diesem Urnengang gerade mal noch 28%. Selbst unter den Stimmberechtigten, die einen Beitritt ablehnten, ist dieser Anteil von 76% auf 58% gesunken. Sie begründeten ihr Nein diesmal denn auch vorwiegend mit den hohen finanziellen Kosten eines Beitritts sowie der angeblichen Wirkungslosigkeit der UNO und weniger mit der Angst um die schweizerische Neutralität.

QUELLEN

BBI 2001 1275; BBI 2001 1183; BBI 1998 5242. Erläuterungen des Bundesrates. APS 1998 bis 2002: Schweizerische Aussenpolitik. Vox Nr. 76.

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