

Abstimmung vom 30.1.1921

Eine Volksinitiative demokratisiert die Schweizer Aussenpolitik

Angenommen: Volksinitiative «für die Unterstellung von unbefristeten oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossenen Staatsverträgen unter das Referendum (Staatsvertragsreferendum)» (Waadtländer-Initiative)

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): Eine Volksinitiative demokratisiert die Schweizer Aussenpolitik. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 134–136.

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

VORGESCHICHTE

Vertragsabschlüsse der Schweiz mit anderen Ländern sind bis dato jeglicher direktdemokratischen Kontrolle durch das Volk entzogen. Sie liegen in der alleinigen Kompetenz von Bundesrat und Parlament – und stehen gerade deshalb unter besonderer Beobachtung: Seit der Gründung des Bundesstaates betrachten vor allem Deutschschweizer Demokraten, katholische Föderalisten und französischsprachige protestantische Föderalisten die aussenpolitischen Aktivitäten des Bundes mit viel Argwohn (Kölz 2004: 735). Auf heftigen Widerstand stösst insbesondere ein Handels- und Niederlassungsvertrag mit Frankreich, dessen Abschluss 1864 gar eine kleine Verfassungs- und Vertrauenskrise auslöst (vgl. Vorlagen 2 bis 10) und Rufe nach einer direktdemokratischen Kontrolle der Aussenpolitik laut werden lässt: Anlässlich der Verhandlungen zur Totalrevision der BV 1872/74 fordern mehrere Parlamentarier die Einführung eines Staatsvertragsreferendums, das Vertragsabschlüsse des Bundes mit dem Ausland der fakultativen Zustimmung des Volkes unterstellt – ohne Erfolg. Die Forderung nach einem Staatsvertragsreferendum bleibt aber virulent und wird 1913 vom «Comité vaudois d'action contre la Convention du Gothard» mit der Einreichung einer Initiative unterstrichen.

Hintergrund dieses als «Waadtländer-Initiative» bezeichneten Begehrens bilden die Auseinandersetzungen um die sogenannten Gotthardverträge. Als direkte Nutzniesser des Eisenbahntunnelbaus am Gotthard leisten Deutschland und Italien bis anhin Subventionen, auf deren Rückzahlung sie in einem neuen Vertrag verzichten wollen. Als dieser revidierte Gotthard-Vertrag 1909 publiziert wird, erhebt sich namentlich in der Westschweiz eine starke Opposition, der die Zugeständnisse der Schweiz zu weit gehen: Der Vertrag gewährt den beiden Ländern ein Meistbegünstigungsrecht sowie einen Teil der Tarifhoheit und läuft damit der damaligen Verstaatlichungspolitik im Bereich der Eisenbahnen zuwider. Trotz breiter Proteste und ungeachtet einer Petition, die verlangt, dass die Vorlage zurückgewiesen wird, ratifiziert das Parlament den Vertrag und verdeutlicht mit diesem Schritt das Problem der fehlenden direktdemokratischen Sanktion von Staatsverträgen.

Mit der Einführung eines Staatsvertragsreferendums wollen die Initianten «das Volk aus seiner bisherigen aussenpolitischen Unmündigkeit herausführen, um in ihm den Sinn zu wecken für die Mitverantwortung» (Stettler 1969: 87). Der Bundesrat stellt sich in seiner ersten Botschaft 1914 noch vehement gegen dieses Vorhaben und hält am bisherigen Regierungsgrundsatz in der Aussenpolitik fest, wonach eine Mitsprache des Volkes nicht vorgesehen ist. Die BV habe, argumentiert er, die Staatsvertragsproblematik nicht einfach ungeregelt gelassen, sondern durch qualifiziertes Schweigen die Stellung betont, «die die Verfassung den Behörden mit Bezug auf die äussere Politik einräumt» (BBl 1914 III 446). Einen Gegenvorschlag und überhaupt jede Form direktdemokratischer Mitsprache in der Aussenpolitik lehnt er deshalb entschieden ab – er sieht schlicht die internationale Stellung des Landes in Gefahr, befürchtet

Schaden für die Schweiz und weist schliesslich lapidar darauf hin, der demokratische Gedanke habe halt «gegebenenfalls vor den Notwendigkeiten des Lebens Halt zu machen» (ebd.: 463).

Weil das Begehren nach Ausbruch des Ersten Weltkriegs zurückgestellt wird, veröffentlicht der Bundesrat zur selben Volksinitiative 1919 einen zweiten Bericht – mit erstaunlichem Inhalt. Inzwischen haben sich nämlich die Meinungen, insbesondere jene der Regierung, drastisch gewandelt: «Dass die Verträge, durch welche sich der Staat auf lange Zeit gegenüber dem Ausland bindet, dem Volk als oberstem Träger der Staatsgewalt zur Genehmigung vorgelegt werden sollen», so der Bundesrat nun (BBI 1919 II 223), «ist eine Forderung, die unbestreitbar in dem folgerichtigen Ausbau des demokratischen Staatsrechts liegt.» Er legt dem Parlament sodann einen eigenen Gegenentwurf vor, der die Forderung der Initianten sogar auf alle Bündnisse erweitert, in Notzeiten die Möglichkeit einer Volksabstimmung aber ausschalten will. Die Initiative lehnt er ab. Das Parlament entscheidet 1920 gegen den Bundesratsentwurf und für die Volksinitiative, die der Nationalrat einstimmig zur Annahme empfiehlt, während der Ständerat ihr nur ganz knapp und mit Stichentscheid des Präsidenten zustimmt.

GEGENSTAND

Die Waadtländer-Initiative will einen neuen Absatz in Art. 89 BV und damit das fakultative Staatsvertragsreferendum einführen: «Staatsverträge mit dem Auslande, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als fünfzehn Jahren abgeschlossen sind, sollen ebenfalls dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.»

ABSTIMMUNGSKAMPF

Am Vorabend des Urnengangs spricht sich eine breite Allianz für die Einführung des Staatsvertragsreferendums in der von den Initianten geforderten Form aus, getragen vor allem von Westschweizer Liberaldemokraten («anti-radicaux»), welche die autoritäre Aussenpolitik des in Bern regierenden Freisinns unter Kontrolle bringen wollen und schon die Hälfte aller Unterschriften beigesteuert haben. Aber auch die Sozialdemokraten und der ihr nahestehende Grütliverein, die BGB Bern, die Konservative Volkspartei, der Bauernverband, der Volksbund für die Unabhängigkeit der Schweiz oder die radikal-demokratische Studentenverbindung Helvetia plädieren für eine Erweiterung der Volksrechte. Das Staatsvertragsreferendum sei die logische Fortentwicklung des demokratischen Staatsgedankens, argumentieren sie, es bringe eine Vermehrung der direktdemokratischen Rechte und schütze auf diese Weise gewichtige Minoritäteninteressen. Es gebe dem Volk ein Instrument in die Hand, mit dem es die «Geheimdiplomatie des Bundesrates» endlich abschaffen könne. Im zweiten Bericht hat selbst der Bundesrat, der sich gegen die Initiative stellt, betont, dass er grundsätzlich lieber einmal durch eine Volksabstimmung desavouiert werde, als dass er das Land mit einem Vertrag belaste, gegen den heftig opponiert werde.

Die gegnerische Seite, deren Akteure nur vereinzelt in Erscheinung treten (selbst der Freisinn beschliesst zurückhaltend Stimmfreigabe) wiederholt im Wesentlichen die aus dem ersten bundesrätlichen Bericht hinlänglich bekannten Argumente: Die Initiative widerspreche den praktischen Bedürfnissen der Politik – Aussenpolitik sei schlicht eine Domäne der Regierung und die Aufklärung über ihre komplexen Belange zu schwierig. Bei Staatsverträgen könnten, werfen die Gegner ein, nicht die gleichen demokratischen Grundsätze angewendet werden, denn sie gefährdeten die auswärtigen Beziehungen und damit die internationale Stellung des Landes. Zudem geben sie zu bedenken, dass Schlagworte chauvinistischer Prägung allzu grossen Einfluss nehmen könnten auf die vertraglichen Beziehungen der Schweiz. Derlei Widerstand formiert sich aber vorwiegend in der Ostschweiz, wo sich etwa die Thurgauer Zeitung explizit gegen die Volksinitiative ausspricht.

ERGEBNIS

In der Abstimmung wird die Einführung des Staatsvertragsreferendums denn auch deutlich gutgeheissen. 71,4% der Stimmenden und fast alle Kantone sagen Ja zur Initiative. Die französischsprachigen Kantone stimmen ihr gar massiv zu, Genf etwa mit einem Jastimmenanteil von 98,7%! Ebenfalls starke Zustimmung erhält das Begehren in den katholisch-konservativen Kantonen mit Ausnahme des Kantons Uri, der zusammen mit dem Kanton Thurgau als einziger Nein sagt zum Staatsvertragsreferendum. Ansonsten stimmen auch alle deutschsprachigen freisinnig dominierten Kantone deutlich zu.

QUELLEN

BBI 1914 III 445–497; BBI 1919 II 222; BBI 1920 IV 482. Kölz 2004; Kreis 1996; Sigg 1978; Stettler 1969.

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