

INLAND

1920 Ja zu Völkerbund, 1986 Nein zur UNO

Spurensuche Wie verliefen die Argumentationslinien, was führte zu Sieg bzw. Niederlage?

Bereits zweimal hat die Schweiz über die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen abgestimmt. Mit sehr unterschiedlichem Ergebnis. Die Argumente für und gegen das Engagement der Schweiz fallen aber immer wieder erstaunlich ähnlich aus.

JOSEF KUNZ

Die Schweiz hat in ihrer bisherigen Geschichte erst zweimal über den Beitritt zu einer völkerrechtlich bindenden Weltfriedensorganisation abgestimmt, nämlich 1920 und 1986 (vgl. nebenstehende Tabelle). 1920 sagten bei einer Stimmbeteiligung von 78 Prozent die Schweizer Männer mit einer Stimmenmehrheit von über 90 000 Ja zum Beitritt des Völkerbundes. Allerdings war das Ständemehr nur sehr knapp erreicht worden. 1986 sah das Ergebnis zum UNO-Beitritt ganz anders aus. Die Vorlage wurde, bei einer Stimmbeteiligung von 50 Prozent, mit einer Differenz von über einer Million Stimmen abgeschmettert und kein einziger Stand hatte der Vorlage zugestimmt. Erreichte in der Waadt der Ja-Stimmen-Anteil 1920 einen seltenen Höhenflug von 93 Prozent, so betrugen die Ja-Stimmen 1986 nur noch 25 Prozent. Auch Genf als UNO-Stadt bot ein ähnliches Bild, nämlich 83 Prozent Ja 1920 und nur noch 30 Prozent 1986.

Was waren die Gründe und Begleitumstände für dieses Auseinanderklaffen der beiden inhaltlich verwandten Volksabstimmungen? Grundsätzlich

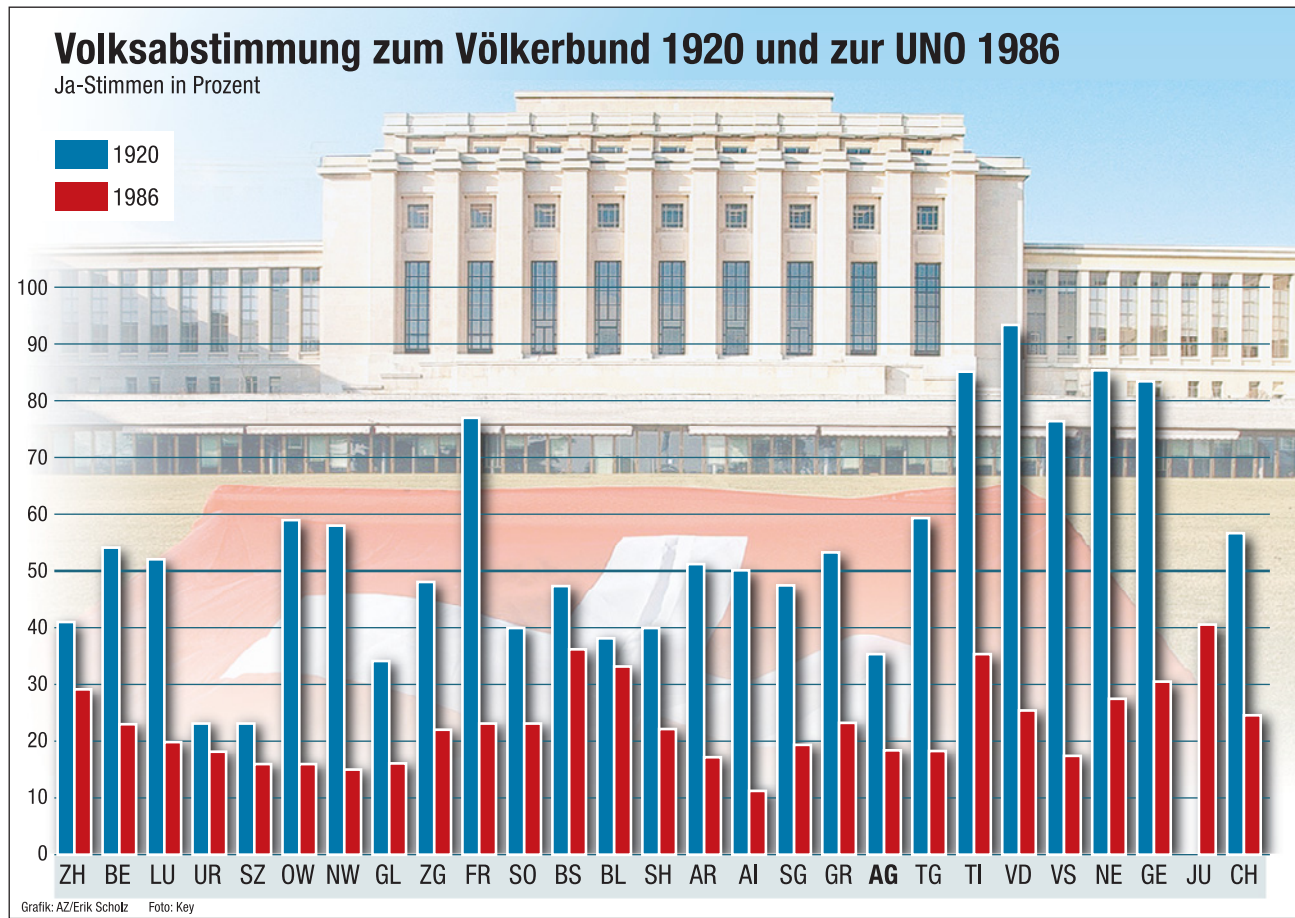
Volksabstimmung 3. März



UNO-Initiative

www.azonline.ch oder www.solothurner-zeitung.ch

stellt Carlo Moos in seiner Studie fest, das Vorhaben der Mobilisierung sei «von der Basis her 1919/20 im Zuge eines allgemeinen Friedensenthusiasmus deutlich besser geglückt als im UNO-Abstimmungsfall von 1986». Nach einem harten und unerwartet langen Krieg waren auch in der Schweiz breite Kreise von der Idee eines Völkerbundes überzeugt. Katholische Kreise zusammen mit dem Papst glaubten, der Völkerbund verwirkliche «was das kühnste Hoffen und Sehnen der Edelsten und Besten unter den Menschen, das Hoffen und Sehnen der christlichen Volkseele aller Zeiten war». Im selben Geiste und ebenso in visionärer Weise schrieb der markige und politisch konservative Bauernsekretär Dr. Ernst Laur im Vorfeld der Abstimmung von 1920: «Friede auf Erden! Das ist die Verheissung, welche dem Schweizervolke am Tage vorausleuchten soll, da



es zur Urne geht. (...) Das Schweizerkreuz soll in neuem Glanze erstrahlen und von Genf aus über die Völker leuchten.»

Linke Kritik am Völkerbund

Die Gegnerschaft eines Beitritts zum Völkerbund kam einerseits von den Sozialdemokraten. Diese sahen, angetan von der kommunistischen Revolution von 1917 in Russland, im Völkerbund lediglich eine Fortsetzung von Imperialismus und Kapitalismus. Andererseits waren auch Armeeoffiziere und Deutschfreundliche um General Ulrich Wille und Generalstabschef Theophil Sprecher von Bernegg, die den Völkerbund als «Versaillerbund» abqualifizierten oder die neomodische Lehre von der differentiellen Neutralität grundsätzlich ablehnten, Gegner eines Völkerbundsbeitritts. Entscheidender Impuls für den Beitritt war die vom Bundesrat mit dem Völkerbund ausgehandelte Londoner Erklärung (siehe Kasten), die zur so genannten differentiellen Neutralität geführt hatte. Im Prinzip beinhaltete diese die Unterscheidung zwischen militärischen und nichtmilitärischen Sanktionen.

Angst vor der Macht von Genf

Viele Gegner von 1920 sahen bei einem Völkerbundsbeitritt nur noch das «Finis Helvetiae», den Untergang der Schweiz, vor sich. Und wenn schliesslich der Völkerbundsitz nach Genf käme, würde die Schweiz nur noch unter welscher und unter ausländischer Einwirkung stehen, «so dass das Land mehr von Genf als von Bern aus regiert würde», und das wäre dann das Ende der freien Schweiz. Genf würde zu einer kosmopolitischen Stadt von Abenteurern degradiert. Schliesslich müsse

ERGEBNISSE DER VOLKSABSTIMMUNGEN

| Stimmverhältnisse | 1920 | 1986 |
|-----------------------------|--------|---------|
| Anzahl Stimmberechtigte* | 968327 | 4180379 |
| Stimmbeteiligung in % | 78 | 50 |
| Leere od. ungültige Stimmen | 10541 | 17267 |
| Ja-Stimmen-Anteil absolut | 416870 | 511713 |
| Nein-Stimmen-Anteil absolut | 323719 | 1591150 |
| Ja-Stimmen in % | 56 | 24,3 |
| Annehmende Stände** | 10+3 | 0 |
| Ablehnende Stände** | 9+3 | 20+6 |

* 1920: nur die Männer, Frauenstimmrecht seit 1971
** Stände + Halbkantone

man mit einer geistigen Grenzbesetzung dem Völkerbundsbeitritt begegnen und man müsse verhindern, dass der alte Schweizer Geist der Helvetik erwauche und die helvetische Faust gegen den Verkauf der Heimat auf den Regierungstisch niederschlage. Erfolglos blieb 1920 das Schüren von rassistischen Emotionen und Ängsten. Die Schweiz würde im Falle eines Beitritts auf gleiche Stufe gestellt mit den «halbwildern, gänzlich unkultivierten Neger- und Indianervölkern».

Abstimmung in schwierigem Umfeld

Im Zuge des Abessinienkonfliktes von 1938 war die Schweiz zur integralen Neutralität zurückgekehrt. In der Volksabstimmung von 1986 wurde die immerwährende und bewaffnete Neutralität auch von den Befürwortern eines UNO-Beitritts laufend verwendet, «aber nicht von Grund auf reflektiert; dies vielleicht deshalb, weil das Konzept (...) mit einer UNO-Mitgliedschaft für sie kein Problem mehr darstellte». Carlo Moos unterstreicht aufgrund seiner Analyse zur Abstimmung von 1986, dass die UNO-Gegner sich in

ihrer Propaganda «einfach auf die mythische Dimension der Neutralität» zurückgezogen hätten. Untergangsszenarien wie 1920 wurden auch 1986 als Abstimmungswaffen verwendet, doch war es wohl eher das übertriebene Bild und die Rolle «ihrer Schweiz», die sich am besten im Alleingang vermitteln liesse. 1986 war es zudem der damals von Gewerbedirektor Otto Fischer gegründeten Auns gelungen, die ganze Abstimmungsthematik an sich zu reisen. Dabei konnte die Abstimmung mit einem «Antireflex gegen Bern» massgeblich beeinflusst werden. Sehr ungeschickt hatte der Bundesrat agiert, indem er «kurz vor der Abstimmung mit der Erhöhung der Zollzuschläge auf Heizöl und Treibstoff den UNO-Gegnern selber billige, aber sehr wirksame Munition geliefert hatte». Der Bundesrat unter dem Aussenminister Pierre Aubert sowie das Parlament hatten zudem die Vorlage nur halbherzig vertreten.

Ein anderer zeitgeschichtlicher Aspekt hat das Abstimmungsergebnis wesentlich mitbestimmt. Konnte 1920 der Antibolschewismus noch als Zugpferd für einen Beitritt zum Völkerbund erhalten, gelang es 1986 den Gegnern eines UNO-Beitritts, die UNO als von Kommunismus und Drittweltländern subversiv beeinflusste Organisation abzuqualifizieren. War die Kostenfrage in der Völkerbundsdebatte kein wichtiges Argument gewesen, wurden 1986 auch die bescheidenen Mehrkosten mit dem Argument von «unabsehbaren Engagements» der Schweiz kaschiert.

Vergleicht man abschliessend befürwortende und gegnerische Gruppen, so zeigt sich, dass 1920 die Opposition breiter gestreut war. 1920 gehörten Armeevertreter, Sozialdemokraten und

UNO-HINTERGRUND (IV)

Am 3. März 2002 stimmt das Schweizervolk über eine Initiative zum Beitritt der UNO ab. Wir bringen dazu eine Serie von Hintergrundartikeln. Verfasst wurden sie von Dr. phil. Josef Kunz, Historiker, Villmergen.

Dieser Artikel basiert auf der historischen Studie von Carlo Moos, «Ja zum Völkerbund, Nein zur UNO. Die Volksabstimmungen von 1920 und 1986». Chronos-Verlag, Zürich 2001.

Die bisherigen Folgen sind am 15., 18. und 21. Januar erschienen. In der Nummer vom 21. Januar ist ein Fehler enthalten: Nach einem Beitritt müsste die Schweiz rund 70 Millionen Franken und nicht wie fälschlicherweise geschrieben Dollar pro Jahr entrichten. Wir entschuldigen uns für das Versehen.

ein Teil von Katholiken, Bauern und Arbeitern zur unheiligen Allianz gegen einen Beitritt der Schweiz zum Völkerbund.

1986, als die SP grundsätzlich dafür war, folgte ihre Anhängerschaft gemäss der VOX-Analyse lediglich mit 54 Prozent. Die geschlossene Ablehnungsfront kam diesmal von der rechten Seite, die mit ihrem Frontalangriff gegen die UNO als «unerfreulichem Verein» «Bern» mit einem «demagogischen Argumentationsersatz» verunglimpfte und so die Stimmung zu beeinflussen vermochte.

Immer wieder Niklaus von der Flüe

Sowohl 1920 wie 1986 wurde auch Niklaus von der Flüe kräftig in die Abstimmungsmaschinerie einbezogen. Während die Gegner bei beiden Abstimmungen mit seinem Spruch «Machet den Zaun nicht zu weit» operierten, vertrat vor allem 1920 die Katholische konservative Partei (heute CVP) die Meinung, dass analog zur Haltung Niklaus von der Flüe die fremden Händel künftig scheidlich und friedlich ausgetragen würden, womit ein Beitritt zum Völkerbund sich aufdränge.

Insgesamt war es 1920 den Befürwortern gelungen, ein visionäres Bild von der Schweiz zu zeichnen. Genau das wurde 1986 aber sträflich unterlassen, indem man sich allzu stark von einer Nutzen-Kosten-Rechnung leiten liess.

Ein Zitat aus der bundesrätlichen Botschaft von 1920, die vom Völkerrechtler Max Huber verfasst wurde, widerspiegelt diese Haltung: «Wie stünden wir da, wenn wir in einem grossen geschichtlichen Augenblick, aus Kleinmut, aus Skepsis oder Selbstsucht unterlassen hätten für eine Sache einzutreten, welche die Sache der Menschheit und die Weiterentwicklung unseres eigenen Staatsgedankens ist.» Damit war im Jahr 1920 – im Gegensatz zur Kampagne im Jahr 1986 – das Kunststück einer positiven Emotionalisierung des Themas gelungen.

Neutrale Länder einst und heute

Sonderregeln Viele neutrale Länder waren und sind Mitglied der UNO

Schweiz Anfänge im 16. Jahrhundert, im Wiener Kongress 1815 völkerrechtlich garantiert im Sinne der dauernden, bewaffneten Neutralität.

Belgien Neutral von 1831–1914 und von 1936–1945, obwohl es 1914 trotz Neutralität von Deutschland angegriffen worden war. UNO-Beitritt: 1945.

Costa Rica Dieses Land kennt seit 1983 eine proklamierte Neutralität als eine aktive, dauernde und nicht bewaffnete. UNO-Beitritt: 1945.

Finnland Neutral seit 1948, allerdings in starker Abhängigkeit von der damaligen Sowjetunion. UNO-Beitritt: 1955.

Malta Neutralitätsvereinbarung, die von verschiedenen Staaten anerkannt

wird. Die USA nehmen diesbezüglich eine wohlwollende Haltung ein. UNO-Beitritt: 1964.

Irland Neutral seit 1938, jedoch als vorläufige Neutralität verstanden. UNO-Beitritt: 1955.

Laos Es bekannte sich 1956 zu einer Neutralität nach Schweizer Vorbild. 1962 von der Genfer Indochina-Konferenz anerkannt. Seit dem Ende des Vietnamkrieges ist die Neutralität nicht mehr vordringlich. UNO-Beitritt: 1955.

Liechtenstein Es befolgt seit 1866 eine unbewaffnete, faktische Neutralität. UNO-Beitritt: 1990.

Österreich Es kannte eine immerwährende Neutralität seit dem Staatsver-

trag von 1955. Im Bundesverfassungsgesetz erklärte Österreich «aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität. Österreich wird diese mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen». 1955 ist Österreich der UNO ohne Neutralitätsvorbehalte beigetreten. Durch Beschluss des Parlamentes Ende 2001 wurde die Neutralität ersetzt durch eine «Allianzfreiheit».

Schweden Neutral seit 1815. Die Neutralität beruht auf einer Staatsmaxime. UNO-Beitritt: 1946.

Vatikanstaat Dieser ist gemäss Artikel 24 des Lateranvertrages von 1929 neutral. (jk)

DIE LONDONER ERKLÄRUNG DES VÖLKERBUNDES ZUR SCHWEIZER NEUTRALITÄT VOM 13. FEBRUAR 1920

«Der Rat des Völkerbundes, indem er grundsätzlich feststellt, dass der Begriff der Neutralität der Mitglieder des Völkerbundes nicht vereinbar ist mit jenem anderen Grundsatz, dass alle Mitglieder des Völkerbundes gemeinsam zu handeln haben, um dessen Verpflichtungen Nachachtung zu verschaffen, anerkennt dennoch, dass auf Grund einer jahrhundertalten Überlieferung, die im Völkerrecht ausdrücklich Aufnahme gefunden hat, die Schweiz sich in einer einzigartigen Lage befindet und dass die den Völkerbund bildenden Signatarmächte des Vertrages von Versailles im Art. 435 zu Recht anerkannt haben, dass die zugunsten der Schweiz durch die Verträge von 1815 und insbesondere die Akte vom 20. November 1815 begründeten Garantien internationale Abmachungen zur Aufrechterhaltung des Friedens darstellen. (...) In diesem Sinne hat der Rat des Völkerbundes von den Erklärungen Kenntnis genommen, (...) wonach die Schweiz die Pflichten der Solidarität feierlich anerkennt, (...) einschliesslich der Verpflichtung, an den (...) kommerziellen und finanziellen Massnahmen gegenüber einem bundesbrüchigen Staat mitzuwirken, wonach die Schweiz (...) aber nicht verpflichtet ist, an militärischen Unternehmungen teilzunehmen oder den Durchzug fremder Truppen oder die Vorbereitung militärischer Unternehmungen auf ihrem Gebiet zu dulden.»