

Menetekel am 16. März

Warum die Schweizer nicht den Vereinten Nationen beitreten wollten

JAKOB STREULI

Schon liegt der 16. März 1986, der ›Schicksalstag‹ in der langjährigen Auseinandersetzung über den Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen, einige Zeit zurück und hat die schweizerische Öffentlichkeit Abstand genommen zu einer Entscheidung, die im Vorfeld wie kaum eine der letzten Jahre und Jahrzehnte umstritten war. Überraschend schnell haben sich die Emotionen, von einigen Nachhutgefechten abgesehen, gelegt. Gewissermaßen wie nach einem reinigenden Gewitter bietet sich die eidgenössische Szene heute wieder geläutert dar, ohne Feindschaften und Bruchstellen, aber bereit, sich neuen Problemen und Kontroversen zuzuwenden.

Am Abstimmungswochenende vom 15./16. März 1986 haben die Schweizer und Schweizerinnen die Vorlage von Bundesrat und Parlament für einen UNO-Beitritt bei einer außergewöhnlichen Stimmbeteiligung von 50,2 vH mit 511 548 mit Ja gegen 1 591 428 Nein bachab geschickt. Es mag an diesem in seiner Deutlichkeit kaum zu übertreffenden Resultat liegen, daß die Diskussion schon nach wenigen Tagen verstummte. Bei bloß 24,3 vH Ja und 75,7 vH Nein dürfte es lange dauern, bis wieder eine solche Vorlage dem Souverän unterbreitet wird. Der Bundesrat (die eidgenössische Regierung, die einstimmig ihre Empfehlung abgab) und das Parlament — der Nationalrat (die Volksvertretung) war mit 112 gegen 78, der Ständerat (die Vertretung der Kantone) mit 24 gegen 16 Stimmen dafür — hatten nicht vermocht, das Volk von der Notwendigkeit oder Wünschbarkeit eines UN-Beitrittes zu überzeugen.

Keine großen Unterschiede

Analysiert man die Resultate der Kantone, ist man geneigt, auch diesmal das Glück der Schweiz zu preisen, die es bisher immer vermeiden konnte, daß sich in wichtigen Fragen ganze Landesteile oder sprachliche und konfessionelle Blöcke gegenüberstanden. Das für die UNO-Befürworter beste Ergebnis erzielte mit 40,2 vH Ja der neue Kanton Jura. Wie beim Kanton Tessin, der mit 34,5 vH Ja ebenfalls ein sehr gutes Ergebnis lieferte, spielte in diesen Grenzkantonen die sprachliche Identität, die größere Verbundenheit mit dem Ausland, eine Rolle. Beide Kantone sind katholisch. Die Vermutung jedoch, daß sich die Konfession ausgewirkt hätte, insgesamt bei den Katholiken — von den erwähnten Ausnahmen abgesehen — eher für eine stärkere und bei den Reformierten für eine schwächere Verwerfung, ist kaum nachzuweisen. Die beiden Appenzell, die sich in der Reformation getrennt hatten, verwarfen zwar mit unterschiedlicher Stärke, aber doch überaus kräftig; beide Stände verleugneten auch jetzt ihre traditionelle Rolle als Neinsager nicht. Überhaupt gilt, daß die Ablehnung um so entschiedener ausfiel, je kleiner die Kantone waren. Darin dürfte nicht nur der Wille erblickt werden, wie üblich mit der Ständestimme zu demonstrieren, nachdem man wenig zum Volksmehr beizutragen hat — für den UNO-Beitritt bedurfte es sowohl des Volkswie des Ständemehrs —, in den kleinen Kantonen war auch der Abwehrreflex gegen eine ›Internationalisierung‹ der Schweiz am heftigsten. Bei diesem Begriffskomplex hakte die Gegenpropaganda ganz besonders ein, worauf noch zurückzukommen sein wird, im angeblichen Versuch der UNO-Befürworter nämlich, die Schweiz ausländischer Bevormundung auszuliefern.

In den großen Kantonen, vor allem auch in den Städtkantonen, schätzte man diese Gefahr geringer ein, sie zeigten sich in der Stimmabgabe aufgeschlossener. Basel (mit der Landschaft) oder auch Zürich brachten um oder über 30 vH Ja. Erfreulich auch noch die reformierte Westschweiz mit Genf, das erstaunlicherweise ebenfalls verwarf, doch immerhin 30,2 vH Ja lieferte. In dieser Region bildeten die beiden katholischen Stände Jura und Wallis die Extreme; während der Jura mit 40,2 vH Ja — wie

schon erwähnt — wahrhaft glänzte, kamen die Jasager im konservativen Wallis auf ganze 16,9 vH. Das Wallis, wo der politische Katholizismus die einigende Klammer zwischen dem kleineren deutschsprachigen und dem größeren französischsprachigen Kantonsteil bildet, hofiert seit Jahren rechtsextremen Strömungen in Kirche und Staat wie dem französischen Traditionalistenbischof Lefebvre und den Kreisen um Jean-Marie Le Pen, dem Chef der französischen Nationalen Front. Beide haben immer wieder Auftritte im Wallis. Lefebvre, obwohl vom Papst suspendiert, baut dort zurzeit sogar eine Kirche. Die politische Rechte überhaupt hat sich in der Schweiz kompromißlos gegen den Beitritt eingesetzt.

Der Fall Genf

Die UNO-Freunde in der Schweiz hatten mit einigen ›sicheren‹ Ja-Resultaten gerechnet, vor allem in Genf, Basel und Zürich. Sie sind bitter enttäuscht worden. Daß Genf ablehnte, widerlegt einmal mehr die Behauptung, daß mit Geld in der Schweiz alles zu haben sei. Denn immerhin fließen durch das dortige UN-Büro im ehemaligen Völkerbundpalast und die zahlreichen internationalen Organisationen jährlich 1,5 Mrd Schweizerfranken in die Genfer Volkswirtschaft. Genf als eine traditionell weltoffene Stadt wäre wirtschaftlich ohne das ›internationale Bein‹ nicht einmal die Hälfte seiner selbst. Die Bevölkerung zeigte jedoch keine Hemmungen, das materielle Wohlergehen aufs Spiel zu setzen. Eine schlimme Vorahnung beschlich die UNO-Anhänger, als die Liberale Partei Genfs, welche seit alters die eingesessenen Geschlechter und die wohlhabenden Kreise um sich sammelt, mit großer Mehrheit die Nein-Parole beschloß. Schon seit Jahren geht der Anteil der früher in der Calvinstadt mächtigen Kommunisten (Partei der Arbeit, PdA) zurück und gewinnen dafür die Rechtsradikalen (Vigilance) an Boden, ein sicheres Zeichen dafür, daß die einfachen Leute, die

Das Votum vom 16. März 1986
Abstimmungsergebnis der Stände (Kantone)

	Ja		Nein		Beteiligung in Prozent
	absolut	Prozent	absolut	Prozent	
Zürich	113 989	28,7	282 665	71,3	54,6
Bern	74 345	22,8	252 119	77,2	51,1
Luzern	22 544	19,7	91 999	80,3	57,6
Uri	2 172	18,3	9 720	81,7	51,9
Schwyz	5 192	15,6	28 079	84,4	51,0
Obwalden	1 797	16,0	9 469	84,0	62,0
Nidwalden	1 880	15,0	10 641	85,0	58,7
Glarus	2 377	16,0	12 458	84,0	63,7
Zug	6 801	21,9	24 307	78,1	61,3
Freiburg	14 355	22,8	48 478	77,2	53,0
Solothurn	19 308	22,5	66 384	77,5	58,4
Basel-Stadt	23 121	36,0	41 157	64,0	47,6
Basel-Landschaft	25 312	32,9	51 741	67,1	52,2
Schaffhausen	7 293	21,8	26 088	78,2	75,5
Appenzell Außerrhoden	3 033	17,3	14 455	82,7	54,5
Appenzell Innerrhoden	539	10,7	4 501	89,3	57,0
St. Gallen	24 709	19,2	103 735	80,8	52,0
Graubünden	10 820	22,9	36 527	77,1	43,0
Aargau	26 729	18,2	119 873	81,8	49,3
Thurgau	12 012	17,7	55 948	82,3	58,4
Tessin	23 947	34,5	45 565	65,5	42,8
Waadt	33 650	25,2	99 668	74,8	41,0
Wallis	10 979	16,9	53 933	83,1	43,4
Neuchâtel	12 029	27,4	31 825	72,6	45,1
Genf	28 354	30,2	60 776	69,8	46,2
Jura	6 261	40,2	9 317	59,8	36,4
Schweiz	511 548	24,3	1 591 428	75,7	50,2

vom Reichtum der Stadt wenig profitieren, die Konkurrenz der vielen Ausländer fürchten. Insbesondere beklagen sie, daß durch die Tausenden von internationalen Beamten, deren Gehälter meist auf Dollarbasis berechnet werden, die Boden- und Mietpreise in die Höhe getrieben werden, daß Genf überhaupt eine teure Stadt geworden ist, in der die Ausländer zudem zahlreiche Privilegien genießen, nicht zuletzt das der Steuerfreiheit. Schon ein Autozusammenstoß, bei dem sich der ausländische Diplomat, wenn er nicht freiwillig einlenkt, jeder Ahndung durch die Strafverfolgungsbehörde zu entziehen vermag, bringt heute die Gemüter in Wallung.

Der Rechtsrutsch bei den letzten Genfer Wahlen hat sich nunmehr auch im wuchtigen Nein zum UNO-Beitritt fortgesetzt. Weniger als die kantonalen sind die städtischen Behörden betroffen und konsterniert, sehen sie doch eine unmittelbare Gefahr für die Stadt. Das Votum kann nicht anders denn als ein deutlicher Wink mit dem Zaunpfahl verstanden werden, der uferlosen Vergrößerung des internationalen Sektors Halt zu gebieten und die Rechte der Einheimischen auf den sehr begrenzten Lebensraum wiederherzustellen. In Genf wäre man offenbar nicht unglücklich über den Abzug der einen oder andern internationalen Organisation. Es ist dabei nicht nur die Zahl solcher Organisationen, die zu Bedenken Anlaß gibt, sondern mehr noch der ständig zunehmende internationale Kongreßtourismus. Damit ist auch ein Verkehrsaufkommen verbunden, das den »gewöhnlichen« Genfer Bürgern Probleme stellt.

Ungünstiger Zeitpunkt

Seit ungefähr zwei Jahren wußte man um das Abstimmungsdatum. Bundesrat und Parlament waren sich lange Zeit um seine Ansetzung nicht einig; insbesondere die den beiden eidgenössischen Kammern vorgeschalteten Kommissionen verschoben immer wieder die Behandlung der Vorlage. Diese Politik der andauernden Verschiebung eines Geschäfts, das seit Jahrzehnten — wenn man genau rechnet — die schweizerische Traktandenliste zierte, erwies sich letzten Endes als die schlechteste. So ergab sich eine Ermüdung aller politischen Kreise, nicht zuletzt

des Volkes, und schließlich geriet man auch mit dieser Taktik in die ungünstigste Zeit.

Es ist nicht zu bestreiten, daß die Abstimmung in einem Zeitpunkt stattfand, in dem das Ansehen der Vereinten Nationen so stark angeschlagen war wie noch nie. Der »Prestigeschwund der Vereinten Nationen in der westlichen Öffentlichkeit« (so Pierre Simonitsch in VN 1/1986 S.1) wurde den schweizerischen UNO-Gegnern zu allem Überfluß auch noch vom Ausland bestätigt. An kritischen und abschätzigen Bemerkungen selbst führender amerikanischer Politiker besteht ja seit geraumer Zeit kein Mangel. Wie also konnte man der Schweizerischen Eidgenossenschaft den Beitritt anraten? Zahlreiche Votanten, die in öffentlichen Versammlungen vor der UNO-Abstimmung gegen den Beitritt sprachen, konnten sich auf einschlägige Äußerungen ausländischer Freunde und Bekannter stützen. Der Pressedienst der UNO-Gegner wußte immer wieder genüßlich ausländische Stimmen zu zitieren, welche die Schweizer dringend von einem Beitritt abrieten.

Hätte es einen besseren Zeitpunkt gegeben? Sicher war, daß ein UNO-Beitritt die Hürde der Volksabstimmung passieren mußte. Unmittelbar nach Kriegsende, bei der Gründung der Vereinten Nationen, wollte man, wie schon lange bekannt ist, die neutrale Schweiz nicht unter den Mitgliedern haben. Später hätten sich wohl noch zweimal Chancen für einen positiven Abstimmungsausgang geboten, nämlich 1955 und am Beginn der sechziger Jahre. Beim Abschluß des Staatsvertrages 1955 war Österreich zu einer Neutralität »nach dem Vorbild der Schweiz« verpflichtet worden. Dadurch wurde nicht nur die Vereinbarkeit der schweizerischen Neutralität mit der Charta der Weltorganisation bestätigt, die schweizerische Neutralität selbst erfuhr eine unverhoffte Anerkennung, und zwar von einer Seite, von der man es nicht erwartet hatte, von der Sowjetunion, die diese Formel prägte. Obwohl man in der Schweiz diese Aufwertung der Neutralität mit sichtlicher Genugtuung zur Kenntnis nahm, kostete man den (indirekten) außenpolitischen Erfolg nicht aus. Österreich wurde mit der »schweizerischen Neutralität« in die UNO aufgenommen — Bern zog jedoch nicht nach und ließ jede Initiative vermissen, den günstigen Zeitpunkt auszunützen.

Vierzig Jahre Diskussion über den UNO-Beitritt der Schweiz

Die Stationen

1945

Im Gründungsjahr der UNO erklärt eine vom Bundesrat eingesetzte Konsultativkommission, die Schweiz dürfe sich von der UNO »nicht fernhalten«, sofern die Organisation bereit sei, die schweizerische Neutralität anzuerkennen.

1946

Der Bundesrat verzichtet »zurzeit« auf einen Beitrittsantrag, beschließt jedoch ein Drei-Punkte-Programm, in dem der UNO Genf als Sitz in den Einrichtungen des Völkerbundes angeboten, die Arbeit in der UNO durch einen Beobachter verfolgt sowie ein Beitritt zu Sonderorganisationen und dem Statut des Internationalen Gerichtshofes beschlossen wird.

1948

Der Ständige Beobachter am Sitz der Vereinten Nationen in New York wird akkreditiert. In den fünfziger und sechziger Jahren wird die Schweiz von der UNO mit verschiedenen Spezialmissionen betraut, so beim Koreakrieg, in der Ungarn- und Suezkrise und beim Kongokrieg.

1969

Erster Bericht des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zur Weltorganisation.

1971

Zweiter UNO-Bericht des Bundesrates, der unter anderem die Einsetzung einer 50köpfigen beratenden Kommission fordert.

1973

Die UNO-Kommission nimmt unter dem Vorsitz von Alt-Ständerat Zellweger ihre Arbeit auf.

1976

Die Kommission, die in großer Mehrheit einen Beitritt befürwortet, legt ihren Bericht sowie zwei von Minderheiten verfaßte Zusatzdokumente vor.

1977

Im dritten UNO-Bericht kommt der Bundesrat zum Schluß, »daß ein Beitritt der Schweiz zur UNO wünschbar« und eine notwendige Ergänzung der Außenpolitik wäre. National- und Ständerat nehmen zustimmend Kenntnis vom Bericht.

1979

Der Bundesrat beauftragt am 28. März das Departement für auswärtige Angelegenheiten mit der Ausarbeitung einer Botschaft. Anfang Oktober 1981 wurden diese Arbeiten abgeschlossen.

1980

Der Bundesrat räumt in den Regierungsrichtlinien der UNO-Mitgliedschaft im Bereich der Außenpolitik erste Priorität ein.

1981

Der Bundesrat beantragt bei den eidgenössischen Räten am 21. Dezember, dem Beitritt der Schweiz zur Weltorganisation zuzustimmen. Eine schweizerische Mitgliedschaft sei »nicht nur möglich, sondern notwendig geworden« und stelle einen »wichtigen Schritt zur Normalisierung der Beziehungen mit der Weltorganisation und damit zur Festigung und zum Ausbau unseres Verhältnisses zur Staatengemeinschaft« dar.

1983

Die nationalrätliche Kommission beschließt mit 22 gegen sechs Stimmen einen Beitritt.

1986

In einem überraschend eindeutigen Votum — mit Dreiviertelmehrheit — entscheidet das Schweizervolk gegen einen Beitritt zu den Vereinten Nationen.

Anfang der sechziger Jahre, als zahlreiche afrikanische und asiatische Staaten in die Unabhängigkeit entlassen wurden, hätte nochmals Gelegenheit bestanden, das UNO-Traktandum aufzugreifen und mindestens zur Debatte zu stellen. Der Schritt in die Unabhängigkeit war damals mit beeindruckender Regelmäßigkeit mit der Aufnahme in die Vereinten Nationen verbunden, ein Vorgang, der zur Nachdenklichkeit und zur Frage führte, ob man dieser nach Universalität strebenden Organisation fern bleiben könne. Die Frage stellte sich um so mehr, als die Schweiz, wirtschaftlich wie kaum ein Land mit der Welt verknüpft, auch die Verselbständigung der neuen Märkte in Betracht ziehen und versuchen mußte, den Wettlauf mit den anderen Industriestaaten zu bestehen. Damals gab es auch eindeutig wirtschaftliche Motive für eine eidgenössische Gesinnungsänderung, Motive, die bei der Abstimmung vom 16. März fehlten — die Wirtschaft war gespalten und bezog größtenteils überhaupt nicht Stellung.

Österreich bildete in der jüngsten Abstimmungsdebatte überhaupt kein Thema mehr, höchstens noch ein negatives. Die österreichische Neutralität hat sich in einer Weise entwickelt, zu der wohl kaum ein Schweizer ja sagen kann. Vor allem in der Ära Kreisky wurde man sich in der Schweiz bewußt, wie unterschiedlich die Neutralitätsauffassungen trotz — in diesem Fall — gleicher Formulierung sein können. Wiens Stellungnahmen auf dem internationalen Parkett kamen sehr weit der Sowjetunion und ihren Zielen in der Dritten Welt entgegen und waren jedenfalls mit der schweizerischen Interpretation, die strikte Nichteinmischung in die Welthändler verlangt, unvereinbar. In den Ausspracheabenden vor der UNO-Abstimmung erregte die Erwähnung der Neutralität Österreichs, Schwedens und anderer Länder immer wieder heftigen Widerspruch, weil ihr nach Meinung des überwiegenden Teils der Bevölkerung jede Beweiskraft hinsichtlich der Vereinbarkeit der schweizerischen Neutralität mit der UNO-Mitgliedschaft abgeht. Jedes Land besitzt eine andere Spielart von Neutralität. Die österreichische Neutralität insbesondere mußte in diesem Zusammenhang als Beleg dafür herhalten, daß die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen geeignet ist, die Außenpolitik eines Landes grundlegend zu verändern.

Wirtschaftlich erwachsen der Schweiz seit Jahren aus der Nichtmitgliedschaft keine Nachteile, im Gegenteil. Die Situation hat sich gegenüber den sechziger Jahren gewandelt, als jedenfalls in den Anfängen die ehemaligen Kolonialmächte in den neuen Staaten Export und Import beherrschten. Die Schweiz hatte, zum Glück auch kapitalmäßig, das Nachsehen. Als dann die Kredite aufgebraucht und die Schulden angeschwollen waren, kam die Schweiz ganz von selbst ins Geschäft, mit der gebotenen Vorsicht. Die Schweiz zog auch insofern gleich, als sie wie die übrigen Industriestaaten die Zölle und übrigen Handelshemmnisse gegenüber den Drittweltstaaten abbaut. Die Lage hat sich normalisiert, was heißt, daß die UNO in den wirtschaftlichen Beziehungen kaum unmittelbar eine Rolle spielt, auch nicht in Europa, wo insbesondere das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft durch einen Handelsvertrag geregelt ist, der ihr alle Vorteile des beiderseitigen hundertprozentigen Zollabbaus sichert. Ungünstig war der Zeitpunkt auch insofern, als sich die Alpenrepublik seit geraumer Frist in einem bemerkenswerten wirtschaftlichen Aufschwung befindet, der ohne jede außenpolitische Stütze geschaffen werden konnte.

Eine politische Entscheidung

Die Abstimmung vom 16. März 1986 war demzufolge eine rein politische Entscheidung. Diskutiert wurde lediglich das Für und Wider eines Beitritts, eine Diskussion gewissermaßen im sterilen Raum einer größtenteils akademischen Auseinandersetzung, die allerdings in zunehmendem Maße überlagert wurde durch Emotionen, derer man das Schweizervolk nicht für fähig gehalten hätte. Grundsätzlich blieb es zwar beim Für und Wider, doch wurde letztlich nicht mit sachlichen Argumenten ent-

Der Entscheid vom 15. und 16. Mai 1920

Die Volksabstimmung über den Beitritt zum Völkerbund führte zu folgenden Ergebnissen:

	Ja	Nein
Zürich	46 387	66 898
Bern	65 655	56 521
Luzern	15 550	14 376
Uri	1 008	3 417
Schwyz	2 546	8 496
Obwalden	1 802	1 267
Nidwalden	1 389	1 018
Glarus	2 289	4 524
Zug	2 842	3 124
Freiburg	20 125	6 118
Solothurn	9 895	15 009
Basel-Stadt	10 693	12 054
Basel-Landschaft	5 548	9 156
Schaffhausen	4 362	6 559
Appenzell Außerrhoden	5 573	5 382
Appenzell Innerrhoden	1 265	1 273
St. Gallen	26 474	30 346
Graubünden	12 343	10 797
Aargau	17 846	33 109
Thurgau	16 225	11 464
Tessin	15 709	2 822
Waadt	63 924	4 663
Wallis	19 172	6 054
Neuenburg	23 034	4 124
Genf	25 214	5 148
Schweiz	416 870	323 719

Aus diesen Zahlen ergibt sich, daß die Schweiz den Beitritt zum Völkerbund angenommen hat, und zwar mit elf-

einhalb Ständen gegen zehneinhalb und mit rund 416 000 gegen 323 000 Stimmen. Die Stimmbeteiligung lag bei 76 Prozent. Interessant ist, daß sämtliche westschweizerischen Kantone — also Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf — sowie die italienische Schweiz gewaltige Ja-Überschüsse lieferten. Das konfessionelle Element spielte hier keine Rolle. Ausschlaggebend war einzig die Sympathie, die die welsche und die italienische Schweiz den alliierten Mächten (zu denen damals auch Italien gehörte), also den Gründern des Völkerbundes, entgegenbrachten.

Dagegen haben die katholischen Urkantone Uri und Schwyz sowie Zug und Glarus gegen den Beitritt gestimmt. Bei diesen Kantonen waren die Sympathien für die geschlagenen Mittelmächte, die föderative Einstellung und ein konservativer Katholizismus die maßgebenden Gesichtspunkte. Solothurn stimmte aus den gleichen Gründen gegen den Beitritt. Zürich, das den Beitritt ebenfalls verwarf, war beherrscht von sozialdemokratischen und deutschfreundlichen Kreisen. Dasselbe ist von Basel-Stadt zu sagen, das sich gleichfalls ins Lager der Beitrittsgegner schlug. Die annehmenden Kantone waren (außer der welschen und der italienischen Schweiz) Bern, Luzern, Obwalden, Nidwalden, Appenzell Außerrhoden, Graubünden und Thurgau.

schieden, sondern mit dem Gefühl, das sich an den Mythos der Neutralität klammerte, von dem man schon geglaubt hatte, er sei am Absterben.

Bevor wir auf diesen Vorgang eintreten, möchten wir einen Blick auf die so ganz anders gelagerte Entscheidung von 1920 werfen. Der Beitritt der Schweiz zum Völkerbund, unmittelbar am Ende des Ersten Weltkrieges beschlossen, stand noch ganz im Schatten des Kriegsausgangs. Das Schweizervolk war damals gespalten zwischen deutschfreundlichen Kreisen, zu denen auch die Sozialdemokraten hielten, und Anhängern der Siegerkoalition. Eine Mehrheit sah im Abseitsstehen, das die Schweiz in die Nähe der Verlierer gerückt hätte und mit dem Risiko erschwelter Handelsverbindungen verbunden gewesen wäre, den größeren Nachteil, und in der einzugehenden Verpflichtung, sich gegenüber Rechtsbrechern an wirtschaftlichen Sanktionen zu beteiligen, das geringere Übel. Die Position des auch damals einstimmigen Bundesrates wurde allerdings wesentlich gestärkt durch den Versailler Vertrag vom 28. Juni 1919, worin die Neutralität und Unverletzlichkeit der Schweiz von allen Vertragsparteien, auch Italien, das bei der grundlegenden Erklärung von 1815 (Wiener Kongreß) noch nicht existiert hatte, ausdrücklich anerkannt wurde, sowie durch den Beschluß des Völkerbundesrates vom 13. Februar 1920, worin dieser die Schweiz in Anbetracht ihrer Neutralität von der Teilnahme an militärischen Sanktionen befreite. Dagegen war die Schweiz verpflichtet, an den wirtschaftlichen Sanktionen mitzuwirken, eine Verpflichtung, die vor allem im Abessinienkonflikt 1936 zu Schwierigkeiten mit Italien führte und am Vorabend des Zweiten Weltkrieges 1938 auf dringendes Ersuchen Berns vom Völkerbund fallen gelassen wurde.

Die Vereinten Nationen sind schon lange kein Club der Siegermächte mehr, und die Schweiz ist nicht mehr in Anhänger Deutschlands und Frankreichs auseinandergerissen. Das hatte für die Abstimmung von 1986 positive wie negative Folgen; auch Gründe für den Beitritt sind weggefallen. Allerdings fiel auch 1920 die Entscheidung ganz knapp: Hätte nur ein Kanton eine andere Mehrheit erbracht, hätten nur 94 Appenzeller anders gestimmt, wäre der Beitritt am Ständemehr gescheitert. Das

UNO-Beitritt?

Der Schweiz, ihrer Neutralität,
unserer aller Unabhängigkeit
und Sicherheit zuliebe:

NEIN

Niklaus von der Flüe:

«Mischet euch nicht in fremde Händel. Stecket den Zuun nit zu wyt.»

Schweizerisches Aktionskomitee gegen UNO-Beitritt, Postfach 3317, 3000 Bern 7, PC 30-467-4. Nationalrat Chr. Blocher und Nationalrat J. Iten; Ständerat G. Genoud und Ständerat H. Raymond; alt Nationalrat O. Fischer und alt Nationalrat H. Schalcher.

Wichtig hat das Schweizervolk den Beitritt zur Weltorganisation verworfen; hier eine Anzeige der UNO-Gegner. Die Befürworter einer Mitgliedschaft standen auf verlorenem Posten. An die Abstimmung war man ohnehin nur zögernd herangegangen; schon 1977, bei Vorlage des dritten Berichts des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zur UNO, hatte man 1980/81 ins Auge gefaßt gehabt (VN 6/1977 S.197). Siehe auch den Beitrag von Jakob Streuli, Die Schweiz und die Vereinten Nationen. Beschleunigte Wandlung im Verhältnis zur Weltorganisation, VN 6/1970 S.181ff.

Volksmehr der Befürworter betrug 56,3 vH, die Stimmbeteiligung — damals noch ohne Frauen — 76 vH.

Der Beitritt zu einer Organisation wie dem Völkerbund oder den Vereinten Nationen wird offenbar dem Schweizer Souverän immer Mühe bereiten. Verständlich ist das nur, wenn man die historischen Schichten abdeckt, die im politischen Bewußtsein schlummern. Aus langen Erfahrungen hat der Kleinstaat Schweiz gelernt, daß man sich letztlich nur auf sich selbst verlassen kann. Auch die im Zweiten Weltkrieg neu bestätigte Igelmentalität ist weiterhin lebendig, die Überzeugung nämlich, daß auch künftig strikte Neutralität und ungebrochener Verteidigungswille die sicherste Garantie für Freiheit und Eigenständigkeit der Schweiz darstellen. Durch den UNO-Beitritt wäre nach Meinung der Volksmehrheit die Neutralität angekratzt worden; die Schweiz hätte sich, immer nach dieser Version, in gewissen Konflikten exponieren müssen und sich damit selbst gefährdet; gleichzeitig wäre sie angeblich gezwungen gewesen, in New York gefaßte Beschlüsse auszuführen, auch gegen ihren Willen. Das Schweizervolk hielt es mit Wilhelm Tell, der auf den Abstimmungsplakaten der Gegner mit beschwörenden Blicken und Gesten erschien: es wollte das Land unabhängig und frei wissen und keine »fremden Richter« in den Tälern dulden. Der 15./16. März 1986 gestaltete sich so zu einer Art Volksaufstand gegen eine mißgeleitete Regierung und einige Volksgenossen, denen der »Internationalismus« die Köpfe verdreht hatte.

Der Mythos der »Neutralität«

Die eigentliche Niederlage von Regierung und Parlament besteht darin, daß sie es nicht vermocht haben, ihre Auffassung der Neutralität dem Volke glaubhaft oder verständlich zu machen. Über die schweizerische Neutralität sind schon ganze Bibliotheken zusammengeschrieben worden; heute muß man feststellen, daß die Bevölkerung darunter etwas anderes versteht als die Gelehrten. Insbesondere der Bundesrat hatte seit geraumer Zeit die Neutralität einschränkend als einen Zustand interpretiert, der nur im Kriegsfall eintritt, nämlich als strikte Nichteinmischung, wobei auch Übergriffe gleich von welcher — sogar befreundeter — Seite mit bewaffneter Macht zurückzuweisen sind. Diese militärische Neutralität mußte allerdings schon in Friedenszeiten durch eine an strengen Grundsätzen gemessene Neutralitätspolitik abgedeckt beziehungsweise gesichert werden. In vierfachen Erklärungen wollte der Bundesrat vor einem UNO-Beitritt auf diesen Sachverhalt aufmerksam und damit klar machen, daß seine UNO-Treue begrenzt sei; er berief sich ferner darauf, daß die Teilnahme an militärischen Sanktionen ohnehin nicht automatisch erfolge und daß die Schweiz — wie im Fall Südrhodesien (Simbabwe) — sich jedenfalls dann wirtschaftlichen Sanktionen fügen müsse, wenn diese von den Großmächten beschlossen würden. Den Mut, wie

zur Zeit des Völkerbundes um die formelle Befreiung von Sanktionsverpflichtungen zu bitten, hatte er nicht, dafür war nach den Sondierungen der schweizerischen Diplomatie weder das Einverständnis des Sicherheitsrates noch der Generalversammlung erhältlich. Die Vereinten Nationen haben niemals Sonderrechte gewährt. Außerdem wollte der Bundesrat eine Diskussion in den UNO-Gremien über die schweizerische Neutralität als nicht erwünscht vermeiden.

Das Vorspiel zu den vierfachen Neutralitätserklärungen — ihre Zahl erweiterte sich erst auf vier mit der zunehmenden Stärke der Opposition — nimmt sich rückblickend als wohl entscheidender Fehler des Bundesrates aus, denn dadurch wurde das Mißtrauen in der Bevölkerung geweckt. Da jedoch durch einseitige Erklärungen an verschiedene Adressen — an die Weltöffentlichkeit, an alle UNO-Mitglieder, an die UNO-Gremien und (nach erfolgter Aufnahme) an das UNO-Plenum — nicht die Sicherheit eines formellen Vorbehaltes geschaffen werden konnte, wurden die Bedenken eher genährt als verscheucht. Hätten die Vereinten Nationen einen Neutralitätsvorbehalt der Schweiz akzeptiert, wäre die Volksabstimmung sicher anders ausgefallen, wenn auch nicht ohne viele Nein.

Der Bundesrat versuchte, der anhebenden Diskussion zu begegnen, indem er und seine Verteidiger die Bedeutung und Tragweite der Neutralität herunterspielten, so jedenfalls empfanden die Gegner die mehr oder weniger offiziellen Verlautbarungen. Die Folge war eine totale Verunsicherung. Der Landesregierung wurde jetzt unterstellt, das Prinzip der dauernden und bewaffneten Neutralität zugunsten einer Neutralität von Fall zu Fall verlassen und damit auch die Landesverteidigung in Zweifel ziehen zu wollen. In Einzelaktionen von besorgten Bürgern tauchten in Städten und Dörfern Wehrmänner in alten Uniformen und mit alten Waffen — und sogar kleinen Kanonen — auf, welche für den ungebrochenen Verteidigungswillen, für Unabhängigkeit und Freiheit demonstrierten und der Bevölkerung historische Kampfparolen zuriefen (»Hütet euch am Morgarten«, »Der Starke ist am mächtigsten allein« und so weiter). Der Patriotismus flammte auf und überschwemmte alle Für und Wider. Mit dieser Verschiebung auf eine völlig andere Ebene hatte man bei den Befürwortern nicht gerechnet und war ratlos. Während diese um jeden Franken kämpfen mußten, standen den Gegnern für ihre Kampagne unbegrenzte Geldmittel zur Verfügung, die sich übrigens aus zahllosen Einzelspenden zusammensetzten. Die Nein-Lawine war nicht mehr aufzuhalten.

Nur die Intellektuellen hielten in diesem Sturm stand, die kleine Zahl jener vielfach akademisch gebildeten Leute, die sich schon seit Jahren in international orientierten Organisationen wie der Schweizerischen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (SGVN), der Schweizerischen Gesellschaft für Außenpolitik (SGA), der Schweizerischen Europa-Union, den Gewerkschaften und kirchlichen Hilfswerken — die Kirchen selbst schwiegen — für Völkerverständigung einsetzten. Von den vier im Bundesrat vertretenen Parteien hatte einzig die stark bäuerlich und konservativ geprägte Schweizerische Volkspartei (SVP) Ablehnung empfohlen, doch auch bei der Freisinnig-Demokratischen Partei (FDP) und der Christlichdemokratischen Volkspartei (CVP) gab es starke Minderheiten, die in nicht wenigen Kantonalverbänden sogar zur Mehrheit wurden. Die kleine Evangelische Volkspartei (EVP) votierte für die Nein-Parole. Entschieden für ein Ja traten alle Linksparteien, insbesondere die Sozialdemokratische Partei (SP), sowie die Gewerkschaften ein, doch bleibt fraglich, ob ihr Anhang auch so stimmte. Der Riß ging durch alle Parteien außer die Rechtsparteien, die seit einiger Zeit in der Schweiz durch die Ausländer- und Asylantenproblematik ein größeres Gewicht besitzen.

Schweiz weiterhin Beobachter

Der Beobachterstatus der Schweiz bei den Vereinten Nationen ist durch die Abstimmung nicht in Frage gestellt worden. Rückzug in ein Schneckenhaus war nicht geplant. Abgestimmt

wurde über den Beitritt zu einer Organisation, nicht über die Außenpolitik. Allerdings sind zahlreiche Stimmen laut geworden, welche den Bundesrat, nach der Verfassung zuständig für die Außenpolitik, stärker unter die Kontrolle des Parlaments stellen wollen, nachdem sich die Landesregierung so weit außerhalb des Volkswillens bewegt hat und sich zum Ärger der Beitrittsgegner — nach deren Meinung — auch propagandistisch in ungehöriger Weise für die Vorlage einsetzte. Kritik wurde ferner laut gegen Außenminister Pierre Aubert, der indessen seinen Rücktritt ablehnte und — mit Recht — auf das Kollegialsystem verwies. Diesem System zufolge verantwortet nicht ein einzelnes Mitglied, sondern der gesamte Bundesrat die Politik.

Die Ablehnung des UNO-Beitritts hat, soweit bis heute zu erkennen ist, keine nachteiligen Auswirkungen für die Schweiz zur Folge. Dazu ist das Land zu klein, zudem gehört es fast sämtlichen Sonderorganisationen der Vereinten Nationen an. Zwischen dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), das aus lauter Schweizern besteht und in dieser Frage gespalten war, und der UNO besteht schon lange eine vertrauensvolle Zusammenarbeit, die durch den Entscheid keinen Un-

terbruch erfahren hat. Der ablehnende Entscheid besitzt insofern auch eine positive Seite, als erstmals die Bevölkerung gezwungen war, sich in umfassender Weise mit der Außenpolitik auseinanderzusetzen und sich nicht einfach durch Zustimmung leichthin aus der Affäre zu ziehen. Die außenpolitische Kommission des Nationalrates beschloß sogar, ein Seminar über Begriff und Wesen der schweizerischen Neutralität abzuhalten und sich mit einer neuen Definition zu versuchen, nachdem die alte offenbar nichts taugt. Eine Arbeit soll nachgeholt werden, die schon lange vorher hätte geleistet werden sollen. Ob sie zu restloser Klarheit führt, bleibt freilich zu bezweifeln, denn die Neutralität, die auch in der Bundesverfassung — aber nur als Wort — verankert ist, entzieht sich letztlich jeder juristischen Begriffsbestimmung. Sie ist auch, wie die Geschichte zeigt, wandelbar. Noch im letzten Jahrhundert gaben die Schweizer wenig auf die Neutralität. Sie setzten sich damals sehr entschieden für die liberalen und demokratischen Kräfte in Europa ein, zum großen Verdruß mancher Monarchen. Zwei Weltkriege führten zu einem Rückschlag. Es ist zu hoffen, daß Europa in einer länger dauernden Periode des Friedens die Fundamente zu einer Zusammenarbeit neu zu legen vermag.

›Radikale‹ im öffentlichen Dienst als Thema des internationalen Rechts

Die Bundesrepublik Deutschland und das ILO-Übereinkommen Nr. 111

WOLFGANG DÄUBLER

I. Die Ausgangsproblematik

Der Ausschluß sogenannter Extremisten vom öffentlichen Dienst ist seit den Ministerpräsidentenbeschlüssen vom Januar 1972 eine Art Dauerbrenner der allgemeinpolitischen wie der verfassungsrechtlichen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland. Welches Maß an Verfassungstreue darf von Beamten wie von Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes verlangt werden? Welche Bedeutung kommt der Zugehörigkeit zu einer Partei oder sonstigen Organisation zu, die in den jährlichen Berichten des Verfassungsschutzes als ›verfassungsfeindlich‹ eingestuft wird? Muß zwischen der Mitgliedschaft, der Kandidatur bei Wahlen oder weitergehendem ›verfassungsfeindlichem‹ Tun unterschieden werden? Sind Hindernisse für eine Einstellung zugleich auch Entlassungsgründe oder sind hier unterschiedliche Maßstäbe anzulegen? Darf jederzeit auf die Informationen zurückgegriffen werden, die die Verfassungsschutzbehörden besitzen?

Der ›Radikalen-Beschluß‹ des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975¹ hat zwar eine Reihe von Grundsätzen aufgestellt, gleichzeitig jedoch vieles offengelassen. Bedeutung kommt insbesondere den folgenden Aussagen des Gerichts zu:

● Die gemäß Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes (GG) den einzelnen Beamten treffende sogenannte politische Treuepflicht verlangt von ihm, sich mit der Idee des Staates, dem er dienen soll, zu identifizieren. Das bedeutet, daß er den Staat und die geltende Verfassungsordnung einschließlich ihrer veränderbaren Teile bejahen muß. Die politische Treuepflicht — so heißt es weiter² — fordere mehr als eine formal korrekte, im übrigen uninteressierte, kühle, innerlich distanzierte Haltung gegenüber Staat und Verfassung; der Beamte müsse sich in »seinem« Staat »jetzt und jederzeit« zu Hause fühlen.

● Ein Bewerber um eine Beamtenstelle ist nur dann »geeignet« im Sinne des Art. 33 Abs. 2 GG, wenn er die Erwartung rechtfertigt, er werde sich der so bestimmten Treuepflicht entsprechend verhalten. Die in diesem Zusammenhang von der Einstellungsbehörde abzugebende Prognose setze sich aus ei-

ner Vielzahl von Umständen zusammen, von denen die Mitgliedschaft in einer Partei »ein Stück« sei³.

● Das Abstellen auf die Verfassungstreue verstoße auch dann nicht gegen das sogenannte Parteienprivileg im Sinne des Art. 21 GG, wenn die Ablehnung eines Bewerbers wegen seiner Tätigkeit für eine verfassungswidrige, nicht verbotene Partei erfolge. Die Treuepflicht betreffe einen ganz anderen Regelungsgegenstand, etwaige Benachteiligungen einzelner Parteien seien als »Reflexwirkungen« in Kauf zu nehmen⁴.

● Auch Grundrechte des einzelnen Bewerbers sind nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts nicht verletzt. Das Verbot der Diskriminierung wegen politischer Anschauungen (Art. 3 Abs. 3 GG) schütze das bloße »Haben« und »Mitteilen« einer Überzeugung, nicht das Äußern und Betätigen, das durch andere Grundrechte erfaßt sei⁵. Die insoweit eingreifende Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG werde durch die Treuepflicht als einem »allgemeinen Gesetz« im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG beschränkt.

● Während der Inhalt der politischen Treuepflicht bei allen Beamten derselbe ist, kann bei Angestellten und Arbeitern differenziert werden⁶. Nach Auffassung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) kommt es insoweit auf Bedeutung und Funktion der ausgeübten Tätigkeit an⁷. Danach sind zwar an einen Vertragslehrer dieselben Anforderungen wie an einen beamteten Lehrer zu stellen, doch wären die Anforderungen bei technischen Angestellten oder bei Schreibkräften sehr viel geringer.

Trotz dieser Rechtsprechung bleibt unklar, wann im Einzelfall die Voraussetzungen für eine Einstellung gegeben sind. Paragraph 7 Abs. 1 Ziffer 2 des Bundesbeamtengesetzes und der gleichlautende Paragraph 4 Abs. 1 Ziffer 2 des Beamtenrechtsrahmengesetzes verlangen, der Bewerber müsse die »Gewähr dafür bieten, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt«. Die praktische Handhabung dieser Vorschriften war zunächst Gegenstand der schon erwähnten Ministerpräsidentenbeschlüsse vom Januar 1972. Die Bundesregierung beschloß am 17. Januar 1979 für ihren Bereich neue »Grundsätze für die Prüfung der