

Vor einer neuen Uno-Abstimmung: Drei Erkenntnisse aus der Niederlage von 1986

von Daniel Möckli

Was haben der Heilige Stuhl, ein pazifischer Zwergstaat namens Tuvalu und die Schweiz gemeinsam? Sie sind die einzigen drei Staaten, welche den Vereinten Nationen (*United Nations Organization*, Uno) nicht angehören – wobei Tuvalu noch im Jahr 2000 als 189. Mitgliedstaat aufgenommen werden wird.¹ Diese schweizerische Nichtmitgliedschaft stellt eine ausgesprochene Anomalie dar, und das nicht nur vor dem Hintergrund der Quasi-Universalität der Uno. Auch das gravierende Missverhältnis zwischen dem umfassenden finanziellen und personellen Engagement der Eidgenossenschaft im System der Vereinten Nationen einerseits und den manifesten schweizerischen Mitsprachedefiziten andererseits muss als unbefriedigend bezeichnet werden.²

Dass der Beobachterstatus eine adäquate Vertretung der helvetischen Interessen nicht mehr länger zulässt, hatte der Bundesrat bereits in den 1970er Jahren erkannt und folgerichtig den Uno-Beitritt angestrebt. Die entsprechende Volksabstimmung vom 16. März 1986 endete jedoch in einem Debakel. 75,7% der Bevölkerung und sämtliche Stände votierten gegen die Beitrittsvorlage.³ Dieses

* Der Autor dankt Béatrice Eigenmann, Andreas Wenger, Thomas Fischer, Jon A. Fanzun und Christoph Breitenmoser für die Durchsicht des Manuskripts.

¹ Der Uno-Sicherheitsrat stimmte am 17. Februar 2000 dem Beitrittsgesuch Tuvalus zu und empfahl der Generalversammlung die Aufnahme der Pazifikinsel in die Vereinten Nationen. Vgl. dazu: Nicht einmal so schnell wie Tuvalu. In: *Tages-Anzeiger*, 18.1.2000; Security Council Recommends Admission of Tuvalu. Press Release SC/6807: <http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20000217.sc6807.doc.html>. Der Heilige Stuhl ist zudem streng genommen ein Völkerrechtssubjekt sui generis und kann deshalb nur im politisch-historischen, nicht aber im völkerrechtlichen Sinn als Staat bezeichnet werden.

² Eine ausgezeichnete Darstellung der heutigen Beziehungen der Schweiz zur Weltorganisation bietet: Bericht des Bundesrates über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 1. Juli 1998. In: *BBl* 1998 V 5242, fortan zitiert als Uno-Bericht 98. Vgl. ferner: Nordmann, François/Petter, Dominique. Die Rolle der UNO in der schweizerischen Aussenpolitik: Ausgezeichnete, aber unvollständige Beziehungen. In: *Volkswirtschaft* 7 (1993): S. 18-28; Hoffmann, Hansrudolf. Die Schweiz und die UNO. In: Rhinow, René (Hrsg.). *Die schweizerische Sicherheitspolitik im internationalen Umfeld*. Basel-Frankfurt am Main 1995: S. 57-72. Zu den Mitsprachedefiziten als Beobachter vgl.: Seger, Paul. Die Stellung der Schweiz als Beobachter bei den Vereinten Nationen in New York. In: *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 4 (1995): S. 479-514.

³ Vgl. dazu: Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung (Hrsg.). *Vox-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 16. März 1986*. Bern 1986. Zur Uno-Abstimmung von 1986 allgemein vgl.: Benz, Matthias. Ja zur Schweiz – Nein zur Welt? Rückblick auf die Uno-Abstimmung 1986. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 12.12.1995; Neidhart, Leonhard. Hintergründe der Uno-Verwerfungslawine. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 4.4.1986; Pfirter, Dieter. Verhältnis Schweiz-UNO: Wie weiter nach dem 16. März 1986? In: Linder, Wolf (Hrsg.). *Aussenpolitik*. SVPW-Jahrbuch 28. Bern 1989: S. 73-90; Wildhaber, Luzius. Das Schweizer Nein zu einer Vollmitgliedschaft in den Vereinten Nationen. In: *Europa-Archiv* 15 (1986): S. 461-468.

klare Verdikt bedeutete eine einschneidende Zäsur in der schweizerischen Aussenpolitik. Nicht nur wurde die bundesrätliche Uno-Politik desavouiert und die Rolle der Eidgenossenschaft als Sonderfall ausserhalb der Vereinten Nationen bestätigt. Auch die generellen, seit den späten 1960er Jahren feststellbaren Bemühungen der Landesregierung um eine aussenpolitische Öffnung fanden damit ein jähes Ende. Zugleich setzte mit dem damaligen Uno-Entscheid eine neue innenpolitische Polarisierung bezüglich der Stellung der Schweiz in der Welt ein. Folge dieser Entwicklung war eine weitgehende Blockierung der Aussen- und Sicherheitspolitik, was in weiteren Abstimmungsniederlagen des Bundesrats wie dem Nein zum EWR (1992) und zu eidgenössischen Blauhelmtrouppen (1994) zum Ausdruck kam.

1998 nun hat sich die Exekutive für einen neuen Anlauf in der Uno-Beitrittsfrage entschieden und eine entsprechende Botschaft für die zweite Jahreshälfte 2000 in Aussicht gestellt. Noch in der aktuellen Legislaturperiode bis 2003 soll sich der Souverän ein zweites Mal an der Urne zu dieser Thematik äussern. Der Bundesrat hat damit den Ball, den ihm die politische Linke um Remo Gysin und Andreas Gross mittels parlamentarischer Vorstösse⁴ und der im September 1998 lancierten Volksinitiative „für den Beitritt der Schweiz zur Uno“ zugespielt hat, bereitwillig aufgenommen. In seinem Uno-Bericht vom 1. Juli 1998 erklärt er die schweizerische Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen zu einem strategischen Ziel, das er „zum politisch frühestmöglichen Zeitpunkt“ erreichen will.⁵

War die Thematik der Uno-Mitgliedschaft nach 1986 während mehr als zehn Jahren ein politisches Tabu und der Bundesrat weitgehend mit stiller Schadensbegrenzung beschäftigt, so steht die Schweiz nunmehr vor einem neuen Meinungsbildungsprozess und schon bald vor einem zweiten Abstimmungskampf. Die Bedeutung dieses zweiten Anlaufs zu einem Uno-Beitritt kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Eine Normalisierung der schweizerischen Beziehungen zur Weltorganisation ist überfällig und darf nicht noch einmal scheitern.⁶

Auf dem Spiel steht dabei nicht nur die internationale Glaubwürdigkeit der Schweiz. Vielmehr stellt der Uno-Beitritt auch einen wichtigen Schritt der

⁴ Motion (97.3269) von SP-Nationalrat Remo Gysin vom 5. Juni 1997: „Der Bundesrat wird eingeladen, den Uno-Beitritt der Schweiz vorzubereiten.“ Vom Nationalrat am 9. Juni, vom Ständerat am 8. Oktober 1998 an den Bundesrat überwiesen; Postulat (97.3320) von SP-Nationalrat Andreas Gross vom 18. Juni 1997: „Der Bundesrat wird eingeladen, innerhalb eines Jahres einen Bericht über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Uno vorzulegen.“ Vom Nationalrat am 9. Juni 1998 an den Bundesrat überwiesen. Vgl. zu diesen Vorstössen die Geschäftsdatenbank des schweizerischen Parlaments: http://www.parlament.ch/afs/toc/d/gesch/d_mainFrameSet.htm.

⁵ Bundesrat, *Uno-Bericht 98*, hier 5282.

⁶ Für einige grundsätzliche Überlegungen zum zweiten Anlauf des Bundesrats vgl.: Uno – Beitrittsfrage in neuer Situation. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2.10.1999.

angestrebten Dynamisierung der Aussenpolitik dar. Will der Bundesrat sein Ziel der Öffnung umsetzen, so muss der Weg über die Vereinten Nationen gehen. Versagt ihm das Volk bereits in dieser Frage, welche die schweizerische Souveränität und Unabhängigkeit nicht berührt, die Zustimmung, dürfte der weit heiklere Bereich der europäischen Integration noch schwieriger zu thematisieren sein. Die Uno-Abstimmung wird deshalb ein „Lackmustest“ bezüglich der ausserpolitischen Befindlichkeit der Bevölkerung sein, der die künftige Weichenstellung zwischen Isolation und multilateraler Partizipation massgeblich beeinflussen wird.

Vor dem Hintergrund der anstehenden innenpolitischen Uno-Debatten werfen die nachstehenden Ausführungen einen Blick zurück auf die Abstimmungsniederlage des Bundesrats von 1986, mit dem Ziel, Ursachen für die damalige wuchtige Ablehnung zu identifizieren und aus diesen Erkenntnissen verbesserte Strategien für den neuen Meinungsbildungsprozess abzuleiten. Der Artikel bietet weder eine aktuelle Bestandesaufnahme der Beziehungen der Schweiz zu den Vereinten Nationen, noch liefert er ein Argumentarium für den Uno-Beitritt.⁷ Stattdessen konzentrieren sich die Überlegungen auf grundsätzliche Schwierigkeiten der helvetischen Uno-Politik, die sich im wesentlichen seit der Gründung der Vereinten Nationen 1945 ausmachen lassen und die auch für das Nein von 1986 hauptsächlich verantwortlich sind. Es sind dies *erstens* eine wenig überzeugende Argumentation des Bundesrats hinsichtlich der Kompatibilität von Neutralität und Uno-Mitgliedschaft, *zweitens* ein gravierendes Defizit an Aufklärung und Führung durch die politischen Eliten und *drittens* eine – allerdings kaum beeinflussbare – Abhängigkeit der Uno-Perzeption in der Bevölkerung von der Entwicklung des internationalen Umfelds. Diese drei Bereiche, so die Grundannahme dieser Arbeit, werden auch den Ausgang der zweiten Abstimmung prägen.

Im Folgenden werden diese drei Faktoren kapitelweise erörtert, und zwar jeweils unter drei verschiedenen Gesichtspunkten: Zunächst werden sie jeweils im historischen Kontext der Abstimmung von 1986 analysiert, wobei gezeigt werden soll, in welchem Sinne sie das schlechte Resultat von damals mitverursachten. In einem zweiten Schritt gilt es, die Ausgestaltung der Faktoren *nach* 1986 zu untersuchen und gegebenenfalls versäumte Kurskorrekturen zu kritisieren. In den jeweiligen dritten Teilen werden schliesslich Lösungsansätze entwickelt, welche die negativen Erfahrungen aus dem ersten Beitrittsversuch aufnehmen und Strategien aufzeigen, wie die Hauptkonfliktpunkte und Defizite von damals zu überwinden sind und die Ausgangslage für eine zweite Abstimmung positiver gestaltet werden kann.

⁷ Argumente für den Uno-Beitritt finden sich etwa im thematischen Dossier „Schweiz-Uno“ auf der Homepage des EDA: <http://194.6.168.115/site/g.html>.

1 Unglaubliche Argumentation bezüglich Neutralität und Uno-Mitgliedschaft

Die Neutralität war ohne Zweifel die wichtigste Ursache für die massive Ablehnung der Uno-Vorlage 1986. Der Bundesrat hatte es im Vorfeld der Abstimmung nicht verstanden, die Bevölkerung davon zu überzeugen, dass die Schweiz trotz ihrer immerwährenden Neutralität problemlos Mitglied der Vereinten Nationen werden könnte. Dies einerseits, weil seine Argumente hinsichtlich der Vereinbarkeit von Neutralität und Uno-Mitgliedschaft windungsreich und wenig plausibel waren und deshalb Misstrauen in der Bevölkerung wecken mussten. Andererseits wurde er aber auch Opfer seiner eigenen, seit 1945 praktizierten Politik der Überhöhung und Verabsolutierung der Neutralität, welche die Schweiz als politisch abseits stehenden Sonderfall stilisierte und damit eine Mentalität prägte, die gegenüber einem Beitritt in eine Weltorganisation wie die Vereinten Nationen ablehnend gesinnt sein musste.

1.1 Der Wandel der schweizerischen Uno-Politik 1945-86

Aus internationaler Warte betrachtet war das 20. Jahrhundert kein Jahrhundert der Neutralität. Starke Polarisierungen wie die beiden Weltkriege sowie darauf folgende Solidarisierungen in Form der Vereinten Nationen und des europäischen Integrationsprozesses brachten die neutralen Staaten immer wieder in Bedrängnis und bedeuteten einen beträchtlichen internationalen Geltungsverlust der Neutralität.⁸ Insbesondere unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg war die Leitmaxime der schweizerischen Aussenpolitik stark unter Druck geraten. Dies nicht nur der amerikanischen Vorwürfe bezüglich einer wirtschaftlichen Begünstigung der Achsenmächte wegen, sondern vor allem auch, weil die Uno als neu gegründete Weltsicherheitsorganisation ein modernes Friedensvölkerrecht postulierte, das den Krieg ächtete und die Neutralität als völkerrechtliches Instrument nicht mehr akzeptierte. Mit dem Mittel der kollektiven Sicherheit, d.h. mit wirtschaftlichen und militärischen Zwangsmassnahmen, sollte künftigen Aggressoren gemeinsam begegnet werden. Hier entstand eine Friedensordnung, die einer Politik des Dazwischenstehens keinen Raum mehr liess.⁹

⁸ Vgl. dazu: Gabriel, Jürg Martin. *Schweizer Neutralität im Wandel: Hin zur EG*. Frauenfeld 1990.

⁹ Vgl. dazu: Schaub, Adrian R. *Neutralität und Kollektive Sicherheit: Gegenüberstellung zweier unvereinbarer Verhaltenskonzepte in bewaffneten Konflikten und These zu einem zeit- und völkerrechtsgemässen modus vivendi*. Basel 1995. Zur Planung und Entstehung des Systems der Vereinten Nationen vgl.: Volger, Helmut. *Geschichte der Vereinten Nationen*. München-Wien 1995: S. 1-17; Die Charta der Vereinten Nationen findet sich auf: <http://www.un.org/Overview/Charter/contents.html>.

Internationale Ablehnung eines schweizerischen Sonderstatus 1945/46

Die Schweiz reagierte auf das neutralitätswidrige internationale Umfeld 1945 nicht etwa mit einer Verengung, sondern mit einer Verabsolutierung der helvetischen Leitmaxime. Um der teilweise scharfen internationalen Kritik an der Neutralität den Wind aus den Segeln zu nehmen, erklärte der Bundesrat die Eidgenossenschaft bei jeder Gelegenheit zu einem internationalen Sonderfall, für den die Neutralität ein organisches Prinzip von existentieller Bedeutung sei. Mit einer solchen politischen Rhetorik und anderen Mitteln wie einer staatlichen Geschichtskonstruktion wurde die helvetische Neutralität in der unmittelbaren Nachkriegszeit vor dem Hintergrund der Uno-Gründung mythologisiert und zu einem Quasi-Ziel der schweizerischen Aussenpolitik überhöht.¹⁰

Gleichzeitig erachteten die politischen Entscheidungsträger 1945 aber auch den Beitritt in die neue Weltorganisation als eine Notwendigkeit. In diesem Zusammenhang erkannten sie allerdings rasch, dass die hauptsächlichlichen sicherheitspolitischen Instrumente der Uno und der Schweiz, die kollektive Sicherheit und die Neutralität, völkerrechtlich nicht kompatibel waren. Aussenminister Max Petitpierre suchte dieses zentrale Dilemma der eidgenössischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit mit dem Kunstgriff aufzulösen, die Schweiz mit einem völkerrechtlich garantierten Sonderstatus in die Vereinten Nationen zu führen. Ähnlich wie der Völkerbund 1920 sollten nun auch die Mitglieder der Uno die eidgenössische Neutralität explizit anerkennen und die Schweiz von der Teilnahme an Zwangsmassnahmen befreien, was der Bundesrat mit der Übernahme spezieller Aufgaben im Bereich der Guten Dienste kompensieren wollte.¹¹

Selbstgewählter Alleingang

Ein Erfolg dieser Strategie blieb jedoch aus, Unterstützung für eine schweizerische Sonderrolle in den Vereinten Nationen liess sich trotz zahlreicher Sondierungen nicht finden. Entsprechend entschied sich der Bundesrat anlässlich der ersten

¹⁰ Vgl. dazu: Zala, Sacha. *Gebändigte Geschichte: Amtliche Historiographie und ihr Malaise mit der Geschichte der Neutralität, 1945-1961*. Bundesarchiv Dossier 7. Bern 1998; Möckli, Daniel. *Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943-1947*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 55. Zürich 2000.

¹¹ Zur schweizerischen Politik gegenüber der Uno in der unmittelbaren Nachkriegszeit vgl.: Möckli, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*; Ehni, Reinhart. *Die Schweiz und die Vereinten Nationen von 1944-1947*. Tübingen 1967; Hohengartner, Reinhold Werner. *Schweizerische Neutralität und Vereinte Nationen 1945-1981. Die Problematik des schweizerischen UNO-Beitrittes im Spannungsfeld zwischen Bundesrat und Parlament*. Dissertationen der Universität Wien 236. Wien 1993: S. 1-52; Fleury, Antoine. *La Suisse et le défi du multilateralisme*. In: Kreis, Georg (Hrsg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel 1996: S. 68-83; Hug, Peter. *Verhinderte oder verpasste Chancen? Die Schweiz und die Vereinten Nationen, 1943-1947*. In: Kreis, Georg (Hrsg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel 1996: S. 84-97.

Erweiterungsrunde der Uno im August 1946 gegen ein Gesuch um Mitgliedschaft und wählte damit den Alleingang. Das Argument des Sonderfalls, das die Welt zunächst von einer helvetischen Sonderposition *innerhalb* der Uno hätte überzeugen sollen, diente fortan als Legitimation des Abseitsstehens.

Jahrzehntelang wurde die Andersartigkeit der Schweiz nun geradezu zelebriert und vom Bundesrat als Begründung für die aussenpolitische Passivität vorgebracht. Zugute kam der Schweiz dabei, dass der Aktionsradius der Vereinten Nationen durch den 1947 beginnenden Kalten Krieg sehr eingeschränkt wurde und der Beitrittsdruck mit der Überlagerung der *One World Vision* durch eine bipolarisierte und nuklearisierte internationale Ordnung weitgehend verschwunden war. Unablässig betonte der Bundesrat deshalb, dass die Schweiz mit ihren Maximen der Solidarität, Universalität und Disponibilität als Sonderfall ausserhalb der Uno eine wichtige internationale Funktion ausübe. Besonders strich er heraus, der neutrale Kleinstaat sei durch sein bewusstes Fernbleiben von den Querelen der Weltpolitik für das Anbieten Guter Dienste prädestiniert. Auch würden der Eidgenossenschaft keinerlei Nachteile aus ihrer Nichtmitgliedschaft erwachsen, da sie dank ihres Engagements in den Spezialorganisationen der Vereinten Nationen ihre Abstinenz von der – ohnehin blockierten – „Kern-Uno“ weitgehend kompensieren könnte.^{1 2}

Eindrückliches Zeugnis des überzeugten helvetischen Alleingangs in den ersten Jahrzehnten der Nachkriegszeit sind die 1954 vom Politischen Departement (heute EDA) erlassenen konzeptionellen Leitlinien zur Neutralität, welche ihrem Verfasser entsprechend auch als „Bindschedler-Doktrin“ bezeichnet werden.^{1 3} In diesen Leitlinien auferlegte sich die Schweiz freiwillig aus dem Neutralitätsrecht abgeleitete „Pflichten“, die sie als dauernd neutraler Staat bereits in Friedenszeiten zu befolgen habe. So führte sie eine begriffliche Trennung zwischen

¹² Zur schweizerischen Uno-Politik im Kalten Krieg vgl.: Hohengartner, *Schweizerische Neutralität und Vereinte Nationen 1945-1981*, S. 74-221; Qurashi, Baslan. *L'évolution de l'attitude officielle de la Suisse à l'égard d'une adhésion éventuelle à l'ONU de 1944 à 1978*. Diplomarbeit. Wien 1979 (mimeo); Gabriel, *Schweizer Neutralität im Wandel*, S. 64-81; Haegler, Rolf Paul. *Schweizer Universalismus, UNO-Partikularismus: die Bedeutung des Universalitätsprinzips in der Frage des Beitritts der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen, unter besonderer Berücksichtigung der Verhandlungen in der Bundesversammlung*. Bern et al. 1983; Haug, Hans. Das Problem der vollen Mitgliedschaft der Schweiz in den Vereinten Nationen. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Binswanger, Hans Christoph (Hrsg.). *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 2. Bern-Stuttgart 1975: S. 533-541; Zehnder, Alfred. *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*. Bern 1970.

¹³ Die Leitlinien unterlagen zwar nicht der Genehmigung des Bundesrats und dienten ursprünglich als interne Richtschnur des Politischen Departements, galten aber schon bald als offizielle Neutralitätskonzeption und entsprachen der von der Regierung in anderen Verlautbarungen geäusserten Auffassung. Die Leitlinien sind abgedruckt in: Schindler, Dietrich (Hrsg.). *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität 1945-1983*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 9. Bern-Stuttgart 1984: S. 15-19.

„politischen“ und „technischen“ internationalen Organisationen ein und schloss eine schweizerische Mitgliedschaft in ersteren aus. Auch stufte sie eine Teilnahme an Wirtschaftssanktionen als neutralitätsverletzend ein. Beide Kriterien dienten zur Legitimierung der Uno-Politik des Bundesrats, beide wurden sie gegenüber der schweizerischen Bevölkerung als aussenpolitischer Massstab und zentraler Bestandteil des Sonderfalls kundgetan. Damit zementierten die politischen Entscheidungsträger in den 1950er Jahren das Bild einer helvetischen „Super-Neutralität“, das zu einem wesentlichen Teil auf der Nichtmitgliedschaft in den Vereinten Nationen beruhte.

Zurück zum Ziel der Mitgliedschaft in den 1970er Jahren

Erst in der Ära Spühler (1965-69) und dann insbesondere unter Aussenminister Graber (1970-77) begann sich ein Wandel in der bundesrätlichen Haltung der Uno gegenüber abzuzeichnen. In Bern musste man einsehen, dass ein weiteres Abseitsstehen von der Weltorganisation mit einer untragbaren Isolation verbunden war. Einerseits hatte die Uno mit der Aufnahme anderer neutraler Staaten (Österreich 1955) sowie ehemaliger Feindstaaten (BRD und DDR 1973) eine Quasi-Universalität der Mitglieder erreicht. Andererseits erfolgte im Zuge der Dekolonisation und dem an Bedeutung gewinnenden Nord-Süd-Konflikt auch eine Ausweitung des Aufgabenspektrums der Uno, vor allem im wirtschaftlichen, sozialen und völkerrechtlichen Bereich.¹⁴

Doch die schweizerische Regierung tat sich äusserst schwer mit einem Beitrittsentscheid. Drei Berichte zwischen 1969 und 1977 und das positive Fazit einer eigens eingesetzten Konsultativkommission 1975 waren nötig, bis sie einen Beitritt wenigstens als „wünschbar“ bezeichnen konnte.¹⁵ Und obwohl bereits im ersten Bericht 1969 festgehalten wurde, dass mit einem Beitritt mehr Vor- als Nachteile verbunden wären, sollte es bis zur Volksabstimmung noch 17 Jahre dauern. Als Grund für das Zögern wies der Bundesrat jeweils auf die fehlende Unterstützung aus der Bevölkerung hin, doch ging es in erster Linie viel mehr um die Handhabung der Neutralität. Die langen Ausführungen in jedem Bericht zum

¹⁴ Vgl. dazu: Luard, Evan. *A History of the United Nations. Part II: The Age of Decolonization, 1955-1965*. London 1989.

¹⁵ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vom 16. Juni 1969. In: *BBl* 1969 I 1449; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1969-1971 vom 17. November 1971. In: *BBl* 1972 I 1; Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972-1976 vom 29. Juni 1977. In: *BBl* 1977 II 813.

„Problem“ der Neutralität im System der kollektiven Sicherheit sprechen in diesem Zusammenhang Bände.¹⁶

Zwei Optionen standen der Schweiz damals offen, wie sie ihre Neutralität innerhalb der Vereinten Nationen handhaben konnte. Der Bundesrat konnte sich in seinen diesbezüglichen Evaluationen an der Politik langjähriger neutraler Uno-Mitglieder orientieren. Schweden auf der einen Seite praktizierte seit 1946 ein duales Völkerrechtsverständnis, wonach die Neutralität in der Uno solange nicht aktiviert würde, wie die kollektive Sicherheit funktionierte. Mit anderen Worten kam die Neutralität dann nicht zur Anwendung, wenn sich der Sicherheitsrat auf Zwangsmassnahmen einigen konnte.¹⁷ Österreich andererseits vertrat die sehr pragmatische Linie, dass die kollektive Sicherheit in der politischen Praxis des Kalten Krieges kaum je funktioniere und deshalb genügend Spielraum für Neutrale in den Vereinten Nationen bestünde. Dies umso mehr, als der Staat von der Uno in Kenntnis des dauernd neutralen Status aufgenommen worden sei und folglich nicht zu neutralitätswidrigen Sanktionen herangezogen werden dürfe.¹⁸

Fragwürdige Argumentation

Der Bundesrat entschied sich grundsätzlich für die österreichische Variante – und begab sich damit auf innenpolitisches Glatteis. Vor dem Hintergrund der ständig propagierten zentralen Rolle der integralen Neutralität konnte ein Kurswechsel hin zu einer *praktischen* Vereinbarkeit von schweizerischer Neutralität und kollektiver Sicherheit keine Akzeptanz in der Bevölkerung finden. Dies umso mehr, als die politischen Entscheidungsträger selber skeptisch wirkten, ob diese Kompatibilität wirklich gegeben war und dementsprechend eine Argumentation entwickelten, die weit mehr Unsicherheit denn Pragmatismus verriet.

So machte der Bundesrat zwar zu Recht geltend, dass die Schweiz die prinzipiell mit dem Neutralitätsrecht in Widerspruch stehenden militärische Zwangsmassnahmen nicht mittragen müsse, wenn sie kein entsprechendes Abkommen mit dem Sicherheitsrat abschliesse. Gleichzeitig gestand er aber ein, dass es unter Umständen im Bereich der Wirtschaftssanktionen zu einer Kollision mit dem Neutralitätsrecht auch in der Praxis kommen könnte. In einem solchen Fall würde die Schweiz, so lässt sich etwa in der Botschaft zum Uno-Beitritt von 1981 lesen,

¹⁶ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass auch die Völkerrechtler diese „Problem“-Terminologie oft verwendeten. Vgl. etwa: Bindschedler, Rudolf. Das Problem der Beteiligung der Schweiz an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 28 (1968): S. 1-15; Haug, *Das Problem der vollen Mitgliedschaft der Schweiz in den Vereinten Nationen*, S. 533-541.

¹⁷ Ausführlicher zum Ansatz des dualen Völkerrechtsverständnisses: Gabriel, Jürg Martin. *Sackgasse Neutralität*. Zürich 1999: S. 141-143.

¹⁸ Schaub, *Neutralität und Kollektive Sicherheit*, S. 35.

beim Sicherheitsrat eine Dispensation von den entsprechenden Massnahmen beantragen. Sollte dies abgelehnt werden, könnte der Bundesrat seinerseits Artikel 103 der Uno-Charta ablehnen, wonach Verpflichtungen aus der Charta Vorrang gegenüber allen anderen internationalen Vereinbarungen geniessen. Stattdessen könnte er den Primat der Neutralität als Gewohnheitsrecht geltend machen und die Uno-Beschlüsse auf dieser Basis ignorieren.¹⁹

Angesichts einer solch windungsreichen Erklärung half es wenig, dass die Regierung in Zusammenhang mit dem Problem der Wirtschaftssanktionen immer wieder darzulegen versuchte, wie die Schweiz auch als Nichtmitglied von solchen Massnahmen betroffen wäre und sich allein schon aus politischen Gründen nicht als einziger Staat davon distanzieren könnte. Die vermeintlich beruhigenden Hinweise auf mögliche Notausstiege aus einer potentiellen „Neutralitätsfalle“ mussten dem Souverän vor Augen führen, dass die aussenpolitische Leitmaxime der Eidgenossenschaft im Falle eines Uno-Beitritts vielleicht doch nicht so völlig un gefährdet war, wie dies mancher politische Akteur zuweilen suggerierte.

Die wenig überzeugende Argumentation zur Neutralitätsfrage in den 1970er und den frühen 1980er Jahren war das Resultat einer Weigerung des Bundesrats, die zuvor im Kontext der Nichtmitgliedschaft überhöhte Neutralität nun angesichts der angestrebten aussenpolitischen Öffnung zu „entideologisieren“. Zum einen war er selber nicht bereit, den Geltungsbereich der Neutralität im Rahmen der Uno einzuschränken. Die Absicht, den Vereinten Nationen beizutreten, ohne deren Völkerrecht anzuerkennen, liess logische Inkompatibilitäten zwischen kollektiver Sicherheit und Neutralität zwangsläufig bestehen, was sich von Beitrittsgegnern weidlich ausschlichten liess.

Zum andern wollte die Regierung unter allen Umständen vermeiden, innenpolitisch den Eindruck eines Kurswechsels in der schweizerischen Neutralitätspolitik aufkommen zu lassen. Zwar hatte sie mittlerweile auf die Kondition eines völkerrechtlich anerkannten Sonderstatus verzichtet und sich mit einem einseitigen Neutralitätsvorbehalt begnügt. Auch wurde nun die Unterscheidung von „politischen“ und „technischen“ Organisationen als überholt betrachtet und aufgegeben.²⁰ Gerade letztere Massnahme geschah aber mehr oder weniger stillschweigend. In der Öffentlichkeit wiesen die Entscheidungsträger meist nur auf den Wandel der Uno und auf das Nichtfunktionieren der kollektiven Sicherheit hin

¹⁹ Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21.12.1981. In: *BBJ* 1982 I 497, hier 549-551, fortan zitiert als Uno-Botschaft 81.

²⁰ Zweifel an der Praktikabilität der Unterscheidung zwischen „politischen“ und „technischen“ Bereichen der internationalen Zusammenarbeit hatte der Bundesrat bereits im zweiten und dritten Uno-Bericht geäussert. In der Botschaft von 1981 bezeichnete er die Trennung schliesslich schlicht als „überholt“. Vgl. dazu: Bundesrat, *Uno-Botschaft 81*, hier 529.

und liessen die kollektive Wahrnehmung der helvetischen „Super-Neutralität“ unangetastet.²¹

Ein solch halbherziger Wandel in der Uno-Politik war zum Scheitern verurteilt. Drei Jahrzehnte isolationistischer, die Unvereinbarkeit von Neutralität und Uno-Mitgliedschaft betonender Rhetorik liessen sich im Meinungsbildungsprozess vor der Abstimmung nicht einfach mit einem Fingerzeig auf praktische Kompatibilitäten vergessen machen.²² Der Souverän mass die Abstimmungsvorlage der Regierung an deren eigener vormals stipulierten aussenpolitischen Richtschnur der verabsolutierten, abwehrenden Neutralität und empfand den Beitritt zu den Vereinten Nationen folgerichtig als Bedrohung. Zur Debatte stand eine Aufgabe der Politik der Nichteinmischung in „fremde Händel“, welche bis anhin als äusserst erfolgreiche sicherheitspolitische Strategie wahrgenommen wurde. Ein Beitritt würde den Sonderfall relativieren, vielleicht sogar zunichte machen. War die Schweiz bis anhin so gut gefahren mit ihrer Andersartigkeit, warum sollte sie diese Vorteile jetzt aufgeben, und warum ausgerechnet für die Uno? Die Politik des Bundesrats musste in diesem Fall als wenig gewinnbringend eingeschätzt werden – und wurde 1986 entsprechend verworfen.

1.2 Schweizerische Neutralität und Uno-Mitgliedschaft nach 1986

Eine Analyse der Entwicklung der helvetischen Neutralitätspolitik gegenüber der Weltorganisation *nach* der Abstimmungsniederlage der Regierung zeitigt einen signifikanten Kurswechsel in den Jahren 1990-93. Dieser Wechsel ist allerdings nicht auf das schlechte Ergebnis von 1986 zurückzuführen, sondern war eine Reaktion auf den strategischen internationalen Umbruch von 1989/91.

Mit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes erfolgte eine Wiederannäherung der Grossmächte und damit eine spürbare Verbesserung des weltpolitischen Klimas. Anstelle der bipolaren nuklearen Konfrontation wurde die multilaterale sicherheitspolitische Kooperation in zunehmendem Masse zum charakteristischen Merkmal der internationalen Ordnung.²³ Diese veränderten Rahmenbedingungen ermöglichten auch den Vereinten Nationen eine zuvor ungeahnte Handlungsfähigkeit.

²¹ Vgl. dazu auch: Gabriel, *Schweizer Neutralität im Wandel*, S. 72-81.

²² Auch eine öffentliche Erklärung der ehemaligen Aussenminister Petitpierre, Spühler und Graber, wonach die Neutralität mit einer Uno-Mitgliedschaft nicht mehr länger unvereinbar sei, half in diesem Zusammenhang wenig, entbehrte sie doch jeglicher Begründung. Vgl. dazu: Petitpierre, Max/Spühler, Willy/Graber, Pierre. Beitritt der Schweiz zur Uno auf der Linie von Neutralität und Verantwortung. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 30.11.1985.

²³ Vgl. dazu: Wenger, Andreas. *Herausforderung Sicherheitspolitik: Europas Suche nach Stabilität*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 52. Zürich 1999; Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas (Eds.), with the assistance of Daniel Möckli. *Towards the 21st Century: Trends in Post-Cold War International Security Policy*. Bern et al. 1999.

Die Deblockierung des Sicherheitsrats resultierte unter anderem in einer Fülle von neuen friedenserhaltenden Operationen und einer bemerkenswerten Proliferation von Uno-Sanktionsmassnahmen.²⁴ Insbesondere mit der erfolgreichen Anwendung von militärischen Zwangsmassnahmen gegen den Irak 1990/91 gewann der Sicherheitsrat grössere Autorität und erhielt die Idee der kollektiven Sicherheit neuen Auftrieb, was den amerikanischen Präsidenten George Bush gar veranlasste, von einer neuen Weltordnung zu sprechen.²⁵

Vor allem die vielen neuen Sanktionsmassnahmen stellten die schweizerische Neutralitätspolitik vor grosse Probleme. Den helvetischen Entscheidungsträgern wurde nach dem Fall der Berliner Mauer rasch bewusst, dass die Neutralität einer Teilnahme an Zwangsmassnahmen der Weltgemeinschaft nicht mehr länger im Wege stehen durfte, unabhängig davon, ob die Schweiz Uno-Mitglied war oder nicht. Wollte der Bundesrat faktisch nicht Rechtsbrecher unterstützen und sich damit international selber diskreditieren, so musste er nun endlich eine völkerrechtlich glaubwürdige Sanktionspolitik gegenüber den Vereinten Nationen definieren. Ein Festhalten am österreichischen Modell war nicht mehr länger haltbar. Doch wie weiter? Die Schweiz fand ihre bis heute gültige konzeptionelle Antwort auf diese Frage 1993, als sie auf den schwedischen Ansatz des dualen Völkerrechtsverständnisses einschwenkte, allerdings nicht ohne zuvor nach Alternativen gesucht zu haben, die eine vom Neutralitätsrecht abgeleitete Sanktionspolitik ermöglicht hätten.

Intermezzo einer differentiellen Neutralität im Golfkrieg

Dringender Handlungsbedarf in der Neutralitätsfrage manifestierte sich erstmals im Golfkonflikt 1990/91. Zur Überraschung vieler proklamierte der Bundesrat damals den Standpunkt, dass die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen generell völkerrechtlich vereinbar sei mit dem Neutralitätsrecht und sich die Schweiz deshalb vollumfänglich, wenn auch autonom, an solchen Massnahmen beteiligen werde.²⁶ Bedeutete eine solche Reduktion der Neutralität auf einen militärischen Kerngehalt eine verblüffende Abkehr von der bundesrätlichen Politik seit 1945, so

²⁴ Eine Übersicht über die friedenserhaltenden Operationen der Uno bietet: <http://www.un.org/Depts/dpko/>. Die wichtigsten internationalen Sanktionen der Uno sind aufgelistet in: Bundesrat, *Uno-Bericht 98*, hier 5296-5298 (Anhang 5). Eine vollständige Liste der Sanktionen findet sich auf: <http://www.un.org/News/ossg/sanction.htm>.

²⁵ Zur Entwicklung der Uno nach dem Kalten Krieg vgl.: Bertrand, Maurice. *The United Nations: Past, Present and Future*. The Hague 1997; Gabriel, Jürg Martin. *Mehr Macht für die UNO?* Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen der ETH Zürich 1. St. Gallen 1996.

²⁶ Vgl. dazu: Linsi, Christian. *Gegenmassnahmen in der Form des Embargos zur Durchsetzung elementarer Völkerrechtsverpflichtungen in der schweizerischen Aussenpolitik: Die Bedeutung der Praxisänderung vom August 1990 aus der Sicht der Staatenverantwortlichkeit und der Neutralität*. Basel 1994; Schaub, *Neutralität und Kollektive Sicherheit*, S. 91.

vermochte sie weder argumentativ zu überzeugen noch den praktischen Anforderungen der Zeit zu genügen.

Zum einen blieb die Regierung eine Erklärung schuldig, warum nun plötzlich auch eine völkerrechtliche, theoretische Vereinbarkeit zwischen Neutralität und Wirtschaftssanktionen bestehen sollte. Zum anderen offenbarte sich die – bereits gegenüber dem Völkerbund versuchte – Trennung von militärischen und wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen erneut als äusserst unbefriedigend, behinderte der Bundesrat doch mit seinem Überflugsverbot für Kampfflugzeuge und Transportmaschinen der Alliierten die Wiederherstellung des Friedens durch die Vereinten Nationen.²⁷ Eine zukunftsweisende Lösung konnte dieser Ansatz der differentiellen Neutralität daher nicht darstellen, weshalb der Bundesrat im Januar 1991 eine Überprüfung seiner Position ankündigte.²⁸

Entscheidende Kurskorrektur im Bericht 93

Die Wende hin zu einer glaubwürdigen, nach internationalem Recht einwandfreien Argumentation bezüglich des Verhältnisses von Neutralität und kollektiver Sicherheit vollzog die Schweiz 1993. Im Bericht zur Neutralität, der im Kontext einer umfassenden Neukonzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik für die 1990er Jahre verfasst wurde, vertrat der Bundesrat nunmehr die Lehre, dass das Neutralitätsrecht auf Zwangsmassnahmen der Uno keine Anwendung finde und folglich in diesem Kontext nicht aktiviert werde.²⁹ Zwischen einem Staat, der die Völkerrechtsordnung in schwerwiegender Weise missachte oder den Frieden breche, und der gesamten übrigen Staatengemeinschaft könne es keine neutrale Haltung geben, wurde in jenem Bericht festgehalten und mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass die Uno keine Kriegspartei sei, sondern ein Organ der internationalen Rechtsdurchsetzung.³⁰

Nun endlich hatte die Schweiz das Spannungsfeld zwischen Neutralität und kollektiver Sicherheit aufzulösen vermocht. Selbst als Nichtmitglied bekundete sie jetzt eine grundsätzliche Bereitschaft, nichtmilitärische und sogar militärische Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen mitzutragen, wobei als Kriterium der

²⁷ Schaub, *Neutralität und Kollektive Sicherheit*, S. 91f.

²⁸ Antwort des Bundesrats vom 30.1.1991 auf die dringliche Anfrage Oehler vom 21.1.1991 (91.1003). In: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat 1991*: S. 820.

²⁹ Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29.11.1993. In: *BBl* 1994 I 153, fortan zitiert als Bericht 93. Die in diesem Bericht formulierte Neutralitätspolitik gegenüber den Vereinten Nationen beruht auf einem Gutachten zur Frage der Vereinbarkeit der kollektiven Sicherheit und der schweizerischen Neutralität vom Völkerrechtler Dietrich Schindler. Vgl. dazu: Schindler, Dietrich. Kollektive Sicherheit der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz. In: *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 4 (1992): S. 435-479. Zum Bericht 93 allgemein vgl.: Gabriel, *Sackgasse Neutralität*, S. 128-158.

³⁰ Bundesrat, *Bericht 93*, hier 228-230.

Teilnahme fortan nicht mehr das – in solchen Fällen irrelevante – Neutralitätsrecht, sondern die Wahrung nationaler Interessen sowie Solidaritätspflichten gelten sollten.³¹ Entsprechend hat der Bundesrat nach 1993 die Wirtschaftssanktionen der Uno vorbehaltlos unterstützt und, in besonders augenfälliger Abkehr von der früheren Praxis, auch Transit- und Überflugsrechte für internationale Friedenstruppen gewährt, sofern sich deren Einsatz auf ein Mandat des Uno-Sicherheitsrats abstützte.³²

1.3 Zwischen konzeptionellem Anspruch und innenpolitischer Wirklichkeit: Schweizerische Neutralität und Uno heute

Während langer Zeit bildete das Spannungsfeld zwischen Neutralitätsrecht und kollektiver Sicherheit die zentrale Schwäche im Argumentarium des Bundesrats für den Uno-Beitritt. Mit dem neuen Paradigma der generellen Nichtaktualisierung der Neutralität bei Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen hat die Regierung nun aber einen Ansatz gewählt, der nicht nur eine transparente und stringente Sanktionspolitik ermöglicht, sondern auch eine bedeutend bessere Ausgangslage für eine neue Beitrittsvorlage schafft. Der Bericht 93 formuliert eine Neutralitätskonzeption, welche die zuvor logischen Unvereinbarkeiten mit dem sicherheitspolitischen Instrumentarium der Uno aufhebt und die Mitgliedschaft eines dauernd Neutralen in den Vereinten Nationen auf eine völkerrechtlich solide Basis stellt.

Damit wäre heute eigentlich eine argumentative Grundlage vorhanden, um in überzeugender Manier den Beitritt der dauernd neutralen Schweiz in die Uno propagieren zu können. Der Grundsatz „Solidarität bei kollektiven Aktionen der Weltgemeinschaft gegen Rechtsbrecher, Neutralität bei Handlungsunfähigkeit der Uno“, verbunden mit dem Hinweis darauf, dass sich die Schweiz auch als Nichtmitglied den Zwangsmassnahmen des Sicherheitsrats nicht entziehen kann, würde eine plausible Formel bieten, die von Beitrittsgegnern nicht mehr so leicht zu entkräften wäre wie noch 1986.

Verharren in rhetorischer Kontinuität

Umso bedauerlicher ist es, dass es die politischen Eliten bisher versäumt haben, die konzeptionelle Kurskorrektur von 1993 gegenüber der Bevölkerung

³¹ Bundesrat, *Bericht 93*, hier 228.

³² Zur Beteiligung der Schweiz an Sanktionen der Uno vgl.: Bundesrat, *Uno-Bericht 98*, hier 5296-98 (Anhang 5). Vgl. ferner die entsprechende Homepage des Staatssekretariats für Wirtschaft: http://www.seco.admin.ch/export/d_sanktion/index.htm. Für die neue Transitpraxis, die bisher vor allem den internationalen Friedenstruppen auf dem Balkan (Ifor, Sfor, Kfor) zugute gekommen ist, vgl.: <http://www.admin.ch/cp/d/3768dcd3.0@fwsrv.g.bfi.admin.ch.html>.

zu kommunizieren. Ähnlich wie während des Meinungsbildungsprozesses von 1986 wird heute die völlige Kompatibilität von Neutralität und Uno-Mitgliedschaft suggeriert, ohne überzeugende Gründe zu nennen, warum dies plötzlich anders sein sollte als früher. Eine Darlegung und Begründung der Politik der Nichtaktivierung der Neutralität bei Uno-Sanktionen ist bis heute ausgeblieben, der Wandel der schweizerischen Uno-Politik erneut weitgehend tabuisiert worden. Stattdessen weisen die politischen Hauptakteure in ihren Ausführungen zur Beitrittsfrage in der Regel lediglich auf Veränderungen auf Seiten der Vereinten Nationen hin, welche die Mitgliedschaft von neutralen Staaten endlich unproblematisch gestalten würden.

Als eigentlicher Trumpf einer solchen Argumentation ist in jüngster Zeit immer wieder die offizielle Anerkennung der dauernden Neutralität Turkmenistans durch die Uno-Generalversammlung im Dezember 1995 ins Spiel gebracht worden, mittels welcher der Bundesrat die heutige „oppositionslose Anerkennung und Achtung“ der Neutralität in den Vereinten Nationen illustrieren will.³³ Keine Erwähnung findet dabei jedoch, dass die betreffende Resolution Turkmenistan auch auf die Erfüllung der sich aus der Charta ergebenden Obligationen verpflichtet, weshalb sich der zentralasiatische Staat genausowenig wie die Schweiz der Teilnahme an wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen entziehen kann.³⁴

Dass sich primär die Uno, nicht aber die helvetische Neutralitätspolitik in den 1990er Jahren verändert hat, wird auch mit der Verwendung traditioneller aussenpolitischer Vokabeln in den Argumenten für einen Uno-Beitritt zu suggerieren versucht. Insbesondere die häufigen Äusserungen, wonach die Schweiz heute der Uno problemlos als *neutraler Sonderfall* beitreten könne, da die Weltorganisation mittlerweile eine ganze Reihe von Sonderfällen aufgenommen habe, zielt darauf ab, die Mitgliedschaft in der Weltorganisation als Ausdruck einer aussenpolitischen Kontinuität darzustellen.³⁵

Die Gründe, warum die politischen Eliten den Wandel der schweizerischen Neutralitätskonzeption kaum thematisieren und stattdessen mit dem Verweis auf eine gewandelte Weltorganisation und mit einer traditionellen Terminologie für den Uno-Beitritt werben, sind vor allem innenpolitischer Natur. Die Angst vor einer öffentlichen Neutralitätsdebatte sitzt angesichts der aussenpolitischen

³³ Bundesrat, *Uno-Bericht* 98, hier 5279.

³⁴ Zum Wortlaut der Uno-Resolution siehe: gopher://gopher.un.org:70/00/ga/recs/50/80.

³⁵ Für eine solche Argumentation vgl. etwa die Ausführungen des Leiters der schweizerischen Beobachtermission in New York, Botschafter Jenö C. A. Staehelin, anlässlich eines Vortrags vor der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik und der Gesellschaft Schweiz – Vereinte Nationen, zusammengefasst in: Solidarischer Sonderfall. Der Uno-Beobachter zum Schweizer Weg. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 22.1.1999.

Abstimmungsniederlagen in den 1980er und 90er Jahren sowie der gut organisierten Gegnerschaft tief im Nacken. Dies umso mehr, als heute die Zustimmung zur Neutralität als Prinzip der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik unverändert hoch ist.^{3 6}

Notwendige Neutralitätsdebatte

Doch das Bestreben, die Eidgenossenschaft ohne grundlegende innenpolitische Diskussionen zur Neutralität in die Vereinten Nationen zu integrieren, dürfte erneut Schiffbruch erleiden. Zwei Aspekte dieser gegenwärtig beobachtbaren Strategie müssen besonders kritisiert werden. Zum einen wird die Verwendung traditioneller Terminologie wohl einen kontraproduktiven Effekt erzielen. Zu lange war der Begriff des Sonderfalls mit Abseitsstehen von der Uno und mit Andersartigkeit konnotiert, als dass er sich nun zugunsten eines Beitritts instrumentalisieren liesse. Da die Betonung aussenpolitischer Kontinuität vor allem zur Folge haben muss, dass im Bewusstsein breiter Kreise der Bevölkerung eine helvetische „Super-Neutralität“ nach wie vor als zentraler Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik wahrgenommen wird, kann sich der Rückgriff auf Begriffe und Konzepte aus der Zeit des Kalten Krieges für eine aussenpolitische Öffnung nicht eignen.

Zum anderen wird sich auch die heute im Kontext der Uno-Diskussionen feststellbare Bagatellisierung der Neutralitätsfrage, die eine direkte Konsequenz der oben beschriebenen Strategie ist, negativ auswirken in einem neuen Meinungsbildungsprozess. Die „Alles-kein-Problem“-Haltung, wie sie sich selbst in dem ansonsten ausgezeichneten Uno-Bericht von 1998 finden lässt,^{3 7} kann nicht überzeugen, nachdem die aussenpolitische Leitmaxime jahrzehntelang im Zentrum der schweizerischen Abwehrhaltung gegenüber der Uno gestanden hatte.

Mit Sicherheit wird die Gegnerschaft eines Beitritts die Neutralität wieder zu einem zentralen Thema machen. Um einer neuerlichen Stilisierung der Uno-Vorlage zu einer Identitätsfrage vorzeitig Einhalt gebieten zu können, ist deshalb eine öffentliche Auseinandersetzung mit dieser Neutralität unerlässlich. Nur wenn der Bundesrat den Wandel seiner Uno-Politik auch gegenüber der Bevölkerung thematisiert und begründet und die sowohl konzeptionell als auch in der Praxis getätigte Relativierung der Neutralitätsmaxime als aussenpolitische Richtschnur

³⁶ Gemäss einer Studie der ETH Zürich wollten 1999 80% der Schweizerinnen und Schweizer an der Neutralität als aussen- und sicherheitspolitischem Prinzip festhalten. Vgl.: Haltiner, Karl W./Wenger, Andreas/Bennett, Jonathan/Szvircsev, Tibor. *Sicherheit 1999. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Haltiner, Karl W./Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas (Hrsg.). Jahresstudien „Sicherheit“. Zürich 1999: S. 83-102.

³⁷ Bundesrat, *Uno-Bericht 98*, hier 5276-79.

nicht überspielt, kann er einer zweiten Abstimmung mit Zuversicht entgegenblicken.

Ansonsten droht er erneut Opfer seiner eigenen, früher verwendeten Argumente gegen einen Uno-Beitritt zu werden, welche die Gegner bereits heute wieder in geschickter Weise vorbringen. Sind solche Argumente – Schwächung der Unabhängigkeit und der Neutralität, Unvereinbarkeit von Neutralität und Wirtschaftssanktionen, unnötige Involvierung der humanitären Schweiz in „politische“, fremde Händel, Einschränkung möglicher Güter Dienste – heute allesamt unhaltbar, so werden sie ohne frühzeitige Vorkehrungen der politischen Eliten doch wieder eine nachhaltige Wirkung erzielen. Bereits hat die Zürcher SVP im Januar 2000 einmal mehr die Verteidigung des neutralen Sonderfalls und den „Widerstand gegen die Einbindung in internationale Grossgebilde“ zu zwei ihrer wichtigsten Anliegen erklärt.³⁸

Vor dem Hintergrund der Geschichte der schweizerischen Uno-Politik lässt sich denn als erste Erkenntnis festhalten, dass die anstehende Abstimmung ohne eine ehrliche Diskussion über die Neutralität nicht zu gewinnen sein wird. Im Unterschied zu 1986 hat der Bundesrat heute eine diesbezügliche konzeptionelle Grundlage, die widerspruchsfrei und überzeugend ist. Diese gilt es nun zu nutzen – und vor allem zu kommunizieren.

2 Die Bedeutung von politischer Führung und Information

Die Führung der Aussenpolitik in einer halbdirekten Demokratie steht notgedrungen in einer intensiven Wechselwirkung mit der Innenpolitik. Der Bundesrat ist sich dessen spätestens seit 1986 schmerzlich bewusst. Auf seiten der Befürworter war vor der ersten Uno-Abstimmung die Bedeutung von politischer Führung und Information eindeutig unterschätzt worden. War die Aussenpolitik in den Jahrzehnten zuvor kaum je Gegenstand öffentlicher Debatten sondern Sache einiger weniger Diplomaten gewesen, so liess sich das daraus resultierende Defizit an aussenpolitischem Bewusstsein in der Bevölkerung nicht einfach mit einigen kurzfristigen Massnahmen überwinden. Dass ein solches Defizit selbst heute noch vorhanden ist, muss Anlass zu Sorge geben und den politischen Eliten vor Augen führen, wie nötig Anstrengungen im Bereich von Führung und Aufklärung im Hinblick auf den zweiten Uno-Umengang sind.

³⁸ *Die sieben Geheimnisse der SVP*. Albisgüetli-Rede 2000, von Nationalrat Christoph Blocher, Präsident der SVP des Kantons Zürich, 21.1.2000. <http://www.blocher.ch>.

2.1 Defizite im Vorfeld der ersten Abstimmung

Ein wesentliches Charakteristikum der schweizerischen Aussenpolitik im Kalten Krieg war der fehlende Einbezug der Bevölkerung. Im Kontext der verabsolutierten Neutralität wurde dem Volk lediglich die Idee des helvetischen Sonderfalls vermittelt, ohne je die grundsätzlichen Probleme und unvermeidbaren neutralitätspolitischen oder gar -rechtlichen Verletzungen der Schweiz als *de facto* West-Neutraler zu thematisieren.³⁹ Die Folge dieser von Max Petitpierre geprägten *politique à double face* war ein Mangel an aussenpolitischem Bewusstsein in der Öffentlichkeit. Dieser Zustand war für die Regierung so lange von Vorteil, als sie nicht auf die direktdemokratische Unterstützung ihrer Aussenpolitik durch die Bevölkerung angewiesen war. Als sich dies mit der Uno-Vorlage änderte, wurde das Bewusstseinsdefizit jedoch zu einem Problem, das massgeblichen Anteil am negativen Ausgang der damaligen Abstimmung hatte.

Führungsschwächen des Bundesrats

Betrachtet man zunächst die Rolle des Bundesrats im Vorfeld der Abstimmung von 1986, so ist zwischen grundsätzlich-institutionellen und kurzfristig-personellen Führungsproblemen zu unterscheiden. Die grundsätzlichen Defizite sind massgeblich durch das System der Konkordanz bedingt und damit auch eine bewusste Eigenart der föderalistischen Schweiz. Dass ein Regierungskollegium, welches sich aus vier Parteien zusammensetzt, nur gemeinsam beschlussfähig ist und zudem keinen permanenten Bundespräsidenten kennt, grundsätzlich weniger Führung ausüben kann als andere Regierungssysteme, liegt auf der Hand.⁴⁰

Hinsichtlich der Uno-Frage waren diese institutionellen Führungsprobleme offensichtlich. Seit der Neubelebung der Beitrittsthematik in den späten 1960er Jahren war der Bundesrat nie in der Lage, geschlossen und überzeugt hinter einer schweizerischen Mitgliedschaft zu stehen. Hatte Aussenminister Spühler bereits 1969 auf einen Beitrittsantrag im ersten Uno-Bericht gedrängt, so widersetzte sich der Gesamtbundesrat diesem Ansinnen entschieden. Auch 1972 konnte sich die Exekutive nicht auf einen schnellen positiven Entscheid einigen, sei es aus Rücksichtnahme auf die damals anstehende Abstimmung über ein Freihandelsabkommen mit der EWG oder sei es aus prinzipiellen, neutralitätspolitischen Gründen.⁴¹

³⁹ Für Beispiele solcher Neutralitätsverletzungen vgl.: Schaller, André. *Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel: Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*. St. Galler Studien zur Politikwissenschaft 12. Bern-Stuttgart 1987; Mantovani, Mauro. *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947-1963): Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin*. Zürich 1999.

⁴⁰ Vgl. dazu: Wenger, Andreas/Fanzun, Jon A. Schweiz in der Krise – Krisenfall Schweiz. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik (1997/98)*: S. 13-44, hier 31f.

⁴¹ Glas, Elisabeth. *Aufbruch der Schweiz in die multilaterale Welt: Die schweizerische Aussenpolitik 1965-1977*. Liz. Zürich 1999 (mimeo).

Es ist zu vermuten, dass auch nachdem die Bundesräte 1977 grünes Licht für eine Botschaft gegeben hatten, nie die nötige Unterstützung der Gesamtregierung für die Vorlage vorhanden war. Dieser Mangel an kollektiver Führung musste sich negativ bemerkbar machen und erschwerte zudem wesentlich die Aufgabe von Pierre Aubert, der als Aussenminister von 1978 bis 1987 für das Uno-Dossier verantwortlich war.

Dass mit Aubert als „Hauptverkäufer“ des Beitritts auch kurzfristig-personelle Führungsdefizite vorhanden waren, wird von Zeitzeugen wie Historikern immer wieder bestätigt. Der Neuenburger Sozialdemokrat war zwar ein überzeugter Befürworter einer schweizerischen Uno-Mitgliedschaft, konnte dem Volk seine Botschaft aber nur ungenügend näher bringen. Aubert hatte wenig Bezug zur Öffentlichkeit und einen schlechten Draht zum Parlament. Er war kein *opinion-maker*, keine Führungspersönlichkeit. Mit seiner intellektuellen Art stiess er oft auf wenig Verständnis und Resonanz, sodass gar aus seinen eigenen Parteikreisen immer wieder sein Rücktritt gefordert wurde.⁴²

Trotz eines beachtlichen Engagements verstand es Aubert nicht, seine Uno-Politik innenpolitisch zu verankern. So beklagte er sich allzu oft über die Indifferenz und das Unwissen des Volkes in internationalen Fragen, tat aber gleichzeitig wenig, um das mangelnde aussenpolitische Bewusstsein zu stärken. Seine Abstimmungskampagne beinhaltete zwar zahlreiche Vorträge, doch hielt er diese oft an Universitäten und vor Verbänden. Die breite Öffentlichkeit erreichte er damit kaum, zumal er auch die Massenmedien nur wenig für sein Anliegen benutzte. Dass 1986 lediglich 3% der Landwirte und 7% der Arbeiterinnen und Arbeiter, aber über 50% der Studierenden der Vorlage zustimmten, zeigt, wie der damalige Aussenminister mit seiner vor allem auf höhere Bildungsschichten gerichteten Kampagne gewissermassen auf das falsche Pferd gesetzt hatte.⁴³

Verhaltenes Engagement des Parlaments

Aussenpolitische Führungsdefizite einzig dem Bundesrat anzulasten, wäre im Falle der Niederlage von 1986 jedoch verfehlt. Eine Weiterung des Blickwinkels auf andere Akteure des politischen Systems führt zu ähnlichen Erkenntnissen, die entsprechend berücksichtigt werden müssen.

Insbesondere der Bundesversammlung, die gemäss Verfassung gemeinsam mit dem Bundesrat für die eidgenössische Aussenpolitik zuständig ist, gelang es nie,

⁴² Vgl. dazu: *Vier sozialdemokratische Aussenminister*. Kolloquium des Archivs für Zeitgeschichte mit Helmut Hubacher und Walter Renschler. Zürich 7.7.1999; Glur, Stefan. „Rester à l'écart devient une démission“: *Bundesrat Pierre Aubert und die Uno*. Liz. Zürich 1999 (mimeo).

⁴³ *Vox-Analyse*, S. 10.

bezüglich des Uno-Beitritts eine positive Ausstrahlungskraft zu entwickeln. Zwar waren die ursprünglichen Anstösse zur Wiederaufnahme der Frage einer Uno-Mitgliedschaft in die politische Agenda in den 1960er Jahren von parlamentarischer Seite gekommen, doch nahm die Unterstützung der beiden Kammern mit zunehmender Konkretisierung des bundesrätlichen Beitrittsziels ab. Dieses schwindende Engagement dürfte zweierlei Gründe haben.

Erstens war ein Grossteil der Volksvertreter offensichtlich skeptisch bezüglich der Kompatibilität der Neutralität mit Uno-Zwangsmassnahmen. Die Parlamentarier verlangten deshalb, dass der Bundesrat nicht wie vorgesehen nur beim Beitritt in die Vereinten Nationen eine Neutralitätserklärung abgebe, sondern dies gleich in vierfacher Weise tun solle: nach der gewonnenen Volksabstimmung, in einer diplomatischen Note an alle Uno-Mitgliedstaaten, im eigentlichen Beitritts-gesuch und anlässlich der ersten Rede vor der Generalversammlung.⁴⁴

Ein klareres Indiz dafür, dass der Beitritt als Neutraler offenbar doch nicht so unproblematisch war, hätte es für die ohnehin misstrauische Bevölkerung gar nicht geben können. Zudem sprachen sich zwar mit der FDP, CVP und SP drei der vier nationalen Regierungsparteien für einen Beitritt aus, doch mussten sowohl die medial ausgetragenen Grabenkämpfe innerhalb der beiden bürgerlichen Parteien⁴⁵ als auch die relativ knappe Zustimmung zur Botschaft in der Parlamentsdebatte 1984 unmissverständlich vor Augen führen, wie gespalten auch die Bundesversammlung in dieser Angelegenheit war.⁴⁶

Zweitens waren sicherlich auch viele Parlamentarier der Ansicht, dass es angesichts der Widerstände im Volk mit einer aktiven Unterstützung der Vorlage wenig zu gewinnen, wohl aber viel zu verlieren gebe. Deshalb engagierten sich selbst von den grundsätzlichen Befürwortern nur sehr wenige, meist sozialdemo-kratISCHE Volksvertreter für den Uno-Beitritt. Deren oft intellektuelle, visionäre

⁴⁴ Vgl. dazu: Parlamentsdebatte zum Uno-Beitritt deblockiert: Nationalratskommission für modifizierten Bundesbeschluss. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 17.8.1983.

⁴⁵ Insbesondere die FDP war in der Uno-Frage tief gespalten, was zur Folge hatte, dass nicht selten prominente Freisinnige wie etwa die alt Bundesräte Rudolf Friedrich und Fritz Honegger auf der Pro-Seite und Jean-Pierre Bonny, Ernst Mühleemann und Otto Fischer auf der Contra-Seite in Streitgesprächen gegeneinander antraten. Vgl. exemplarisch: Uno-Beitritt: Duell zwischen alt Bundesrat Rudolf Friedrich und Nationalrat Jean-Pierre Bonny. Können die Sanktionen zum Stolperdraht werden? In: *Weltwoche*, 27.2.1986. Die Spaltung der FDP wie auch der CVP wird zudem verdeutlicht durch die Tatsache, dass 18 respektive 12 Kantonssektionen dieser Parteien die Neinparole ausgegeben hatten. Vgl. dazu: *Vox-Analyse*, S. 12. Allerdings muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass auch auf seiten der SVP nicht alle Parteipolitiker gleicher Meinung waren und sich insbesondere der Berner Nationalrat und Leiter des Schweizerischen Ost-Instituts, Peter Sager, intensiv für einen Uno-Beitritt einsetzte. Vgl. dazu: Zweierlei SVP-Positionen zum Uno-Beitritt. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 14.5.1985; Sager, Peter. *Soll die Schweiz der UNO beitreten?* Bern 1985.

⁴⁶ Der Antrag des Bundesrats wurde im Nationalrat mit 112:78, im Ständerat mit 26:16 Stimmen angenommen. Vgl.: Nationalrat für Uno-Vollmitgliedschaft. In: *Tages-Anzeiger*, 16.3.1984; Uno-Beitritt: Nun entscheiden Volk und Stände. In: *Tages-Anzeiger*, 14.12.1984.

Argumentation für eine weltoffene Schweiz stiess vielerorts auf taube Ohren, ja wurde bisweilen sogar in eigentlichen Leserbrieftiraden als „arrogant“ zurückgewiesen.⁴⁷

Propagandawalze der Bundesverwaltung?

Da die Umsetzung des Führungs- und Informationsauftrags des Bundesrats neben den Mitgliedern der Exekutive auch der Bundesverwaltung obliegt, muss dieser Akteur in die Untersuchung miteinbezogen werden. Von Interesse ist insbesondere, wie das EDA auf das seit langer Zeit erkannte öffentliche Informationsdefizit reagierte. Zweierlei ist in diesem Zusammenhang bemerkenswert.

Erstens entfaltete das Departement ab 1980, vor allem aber in den zwei Jahren unmittelbar vor der Abstimmung, eine beachtliche Vielfalt an Aufklärungsaktivitäten. Das Spektrum reichte vom Verfassen von Vorträgen und Argumentarien über die Lieferung von Informationsmaterial an interessierte Medien bis zur Produktion von Gratisbroschüren und einer Tonbildschau zur Beitrittsfrage. *Zweitens* muss aber gleichzeitig konstatiert werden, dass es diesen Aktivitäten an Intensität mangelte. Von einer breitangelegten, die Massen erreichenden Informationskampagne, wie sie der Bundesrat anlässlich der Verabschiedung der Beitrittsbotschaft 1981 angekündigt hatte, kann keine Rede sein.⁴⁸

Diese übergrosse Passivität lässt sich wohl teilweise auf die mangelnde Erfahrung des EDA mit Öffentlichkeitsarbeit zurückführen, liegt aber hauptsächlich in der damals schrillen Kritik der Beitrittsgegner begründet, die Regierung und die Bundesverwaltung betrieben eine ihrer Stellung nicht gemässe Propagandawalze zugunsten der Vereinten Nationen. Mittels mehrerer parlamentarischer Vorstösse beklagten sich insbesondere die Nationalräte Otto Fischer und Christoph Blocher ab 1982 immer wieder über die Verwendung von Steuergeldern für die einseitigen Uno-Kampagnen der Verwaltung – und erzielten damit offensichtlich einen nachhaltigen Effekt.⁴⁹ Zwar wies die Regierung die Anschuldigungen zurück und machte ihren Informationsauftrag geltend, doch auferlegte sie sich in der Praxis eine Zurückhaltung, die den Spielraum des EDA stark einschränkte.

⁴⁷ Vgl. dazu: Blick-Leser zur UNO-Abstimmung: War Nationalrat Renschler arrogant? In: *Blick*, 19.3.1986.

⁴⁸ Zum Engagement des EDA vgl.: Glur, *Bundesrat Pierre Aubert und die Uno*, S. 30-92; Goetschel, Laurent, *Zwischen Effizienz und Akzeptanz. Die Information der Schweizer Behörden im Hinblick auf die Volksabstimmung über den EWR-Vertrag vom 6. Dezember 1992*, Bern-Stuttgart-Wien 1994: S. 95-102; Ziegler, Peter, *Diplomatie, Diskretion und Information: Eine Studie zur Konzeption der Informationspolitik des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten*. Aarau-Frankfurt am Main-Salzburg 1983: S. 95f., 114-116.

⁴⁹ Vgl. dazu: Glur, *Bundesrat Pierre Aubert und die Uno*, S. 74-85.

Entsprechend bescheiden fiel das Engagement des Aussendepartements aus. So wurden für die Uno-Information zwischen 1980 und 1986 lediglich 290 000 Franken investiert, obwohl ursprünglich allein für die Jahre 1982-84 Ausgaben in der Höhe von 400 000 Franken budgetiert gewesen waren.^{5 0} Auch wurde dem damaligen Uno-Informationsbeauftragten Johann Bucher lediglich eine zusätzliche Arbeitskraft zur Verfügung gestellt, wobei beide EDA-Mitarbeiter sich nur teilzeitlich mit den Uno-Aufgaben beschäftigen konnten.^{5 1}

Unter solchen Umständen war eine professionelle Informationskampagne nicht zu bewerkstelligen. Dies umso weniger, als ein von Bucher ausgearbeitetes Informationskonzept bereits in der Verwaltungselite steckenblieb und dem Bundesrat gar nie vorgelegt wurde.^{5 2} Und plante das EDA trotzdem einmal eine grössere Aktion, wie das etwa mit einer angestrebten grossen Meinungsumfrage zur Ermittlung von Informationslücken und Beweggründen gegen den Uno-Beitritt der Fall war, so war es bisweilen der Gesamtbundesrat, der solche Vorhaben blockierte und keine finanziellen Mittel bereitstellte.^{5 3}

Die Angst vor Kritik bezüglich eines zu grossen Uno-Engagements war im Bundeshaus damals allgegenwärtig. Sie verhinderte grossangelegte staatliche Aufklärungskampagnen, die jedoch notwendig gewesen wären, um die Öffentlichkeit vom Nutzen eines schweizerischen Uno-Beitritts zu überzeugen.

Intermediäre Gruppierungen

Schliesslich ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass 1986 auch von den befürwortenden Interessengruppen, Parteien und Medien nur geringe Impulse ausgingen. Deutlich erkennbar wurde damals, dass die Aussenpolitik im Unterschied zur Aussenwirtschaftspolitik über keine finanzstarken Interessenvertreter in der Gesellschaft verfügte. Vereine wie die Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik (SGA) oder die Gesellschaft Schweiz – Vereinte Nationen (GSVN) waren einem schweizerischen Uno-Beitritt gegenüber zwar positiv eingestellt und bemerkenswert aktiv, doch fehlten ihnen die finanziellen Mittel für breitangelegte Kampagnen.

⁵⁰ Vgl. dazu: Uno-Information? Aubert hat Geld, aber keinen Mut zur Tat. In: *Basler Zeitung*, 22.3.1982; Zur Kritik am Uno-Abstimmungsengagement des Bundesrates: Klärende Bemerkungen der Finanzdelegation. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 5.5.1987.

⁵¹ Vgl. dazu: Gespräch mit Johann Bucher, UNO-Informationsbeauftragter des Bundesrates: „Ich bin kein Propagandist des Beitritts.“ In: *Solothurner Zeitung*, 10.5.1983.

⁵² Goetschel, *Zwischen Effizienz und Akzeptanz*, 98; Uno-Informationskampagne: Im August soll entschieden werden. In: *Basler Zeitung*, 24.7.1982.

⁵³ Vgl.: Uno-Information? Aubert hat Geld, aber keinen Mut zur Tat. In: *Basler Zeitung*, 22.3.1982.

Wirtschaftliche Verbände ihrerseits engagierten sich wenig für das Anliegen, beschränkten sich wie etwa der Vorort auf Stimmfreigabe oder kämpften im Komitee „Wirtschaft gegen den Uno-Beitritt“ gar gegen die Vorlage.⁵⁴ Auf seiten der politischen Parteien sprach man sich zwar mehrheitlich für den Beitritt aus, machte aber für den Abstimmungskampf kaum Gelder frei. Dies vielleicht, weil man in der Uno-Frage selber gespalten war oder aber weil man sich an der wenig populären Vorlage nicht die Finger verbrennen wollte.⁵⁵

Die Medien schliesslich waren einem Beitritt gegenüber zwar ebenfalls überwiegend positiv eingestellt, grosse Informationskampagnen unternahmen aber auch sie in der Regel keine.⁵⁶ Zudem ergab eine Untersuchung der 15 auflagenstärksten Zeitungen der Schweiz, dass 1984/85 mehrheitlich negativ über die Aktivitäten der Vereinten Nationen berichtet wurde. Auch wenn sich die meisten dieser Zeitungen für eine helvetische Uno-Mitgliedschaft aussprachen, waren es damit doch gerade auch sie, welche die weitverbreitete Wahrnehmung einer nutzlosen, von Grossmächten instrumentalisierten Weltorganisation bestätigten.⁵⁷

Gesamthaft lässt sich deshalb feststellen, dass der Vorlage die notwendigen Bindeglieder zwischen Staat und Bevölkerung fehlten, ohne die eine Abstimmung im helvetischen System kaum zu gewinnen ist. Dass während des Abstimmungskampfes lediglich 23% aller Inserate zur Uno-Vorlage *für* einen Beitritt warben, mag denn auch kaum überraschen, hatte aber auf den Meinungsbildungsprozess sicherlich grosse Auswirkungen.⁵⁸

Erfolgreiche Strategie der Gegner

Angesichts der vielschichtigen Führungs- und Informationsdefizite auf seiten der Befürworter kann es nicht überraschen, dass die Gegner des Uno-Beitritts im Abstimmungskampf leichtes Spiel hatten. Waren sie bereits mit dem erheblichen Vorteil in den Wahlkampf gestiegen, die skeptische Mehrheit der Bevölkerung von Beginn weg auf ihrer Seite zu haben, so gelang es ihnen bis zum März 1986 mühelos, diesen Vorsprung auszubauen. Dies hatte drei hauptsächliche Gründe.

⁵⁴ Vgl. dazu: Vorort neutral zu Uno-Beitritt: Keine Abstimmungsempfehlung. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 18.12.1985; Komitee aus der Wirtschaft gegen den Beitritt zur Uno. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 20.1.1986.

⁵⁵ Benz, Matthias. Ja zur Schweiz – Nein zur Welt? Rückblick auf die Uno-Abstimmung 1986. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 12.12.1995.

⁵⁶ Erwähnenswerte Ausnahmen in diesem Zusammenhang sind die Wochenendbeilage über die Beziehungen der Schweiz zur Uno vom 13.3.1982 und die mehrteilige Serie zum selben Thema vom Februar 1986 in der *Basler Zeitung* sowie die elfteilige Serie von Konrad Stamm zur Geschichte der schweizerischen Uno-Politik im *Bund* vom Januar 1982.

⁵⁷ Vgl. dazu: Grossen, Philippe. *Das Bild der UNO in der Schweizer Tagespresse*. Zürcher Beiträge zur Politischen Wissenschaft 13. Grösch 1986.

⁵⁸ Sciarini, Pascal/Marquis, Lionel. La formation des opinions dans les votes de politique extérieure. Le cas de la Suisse. *International Political Science Review* 2 (2000), forthcoming.

Erstens gelangten die Beitrittsgegner – im Bereich der organisierten Gruppierungen insbesondere die SVP und das Schweizerische Aktionskomitee gegen den Uno-Beitritt – mit ihren Argumenten weit früher an die Öffentlichkeit als die Befürworter. So formierte sich das Contra-Komitee bereits 1981, das Pro-Komitee hingegen erst vier Jahre später.⁵⁹ Entsprechend waren die Befürworter im Abstimmungskampf allzu oft in einer *reagierenden* Position und konnten wenig eigene positive Argumente postulieren, wobei es damals ohnehin wesentlich schwieriger war, das Volk von den Chancen eines Beitritts zu überzeugen, als es auf die Risiken und Unabwägbarkeiten hinzuweisen.

Zweitens wusste die gegnerische Seite sich populistische Mittel zunutze zu machen, denen die Befürworter nichts ähnlich Wirksames entgegenzusetzen hatten. Beispielsweise bezifferten die Gegner die Kosten eines Beitritts auf vier Milliarden Franken anstatt der vom Bundesrat veranschlagten 27 Millionen – dazugezählt wurde automatisch ein Beitritt der Schweiz in die Bretton Woods Institutionen – und skizzierten damit effektiv das Bild einer Weltorganisation, die viel kostet und keinen Nutzen bringt. Alt Nationalrat Otto Fischer delegitierte die Uno in diesem Zusammenhang gar als „grösstes Unglück, das der Menschheit nach dem Zweiten Weltkrieg widerfahren konnte“.⁶⁰ Zudem schürten diese Kreise in einem für Verantwortung tragende Parlamentarier zuvor wohl noch nie dagewesenen Ausmass einen Antietatismus („Anti-Bern-Reflex“), der sich in der Abstimmung deutlich niederschlug. Indem sie sachfremde, beim Volk unpopuläre Bundesentscheide wie die Einführung von neuen Tempolimiten oder die Anhebung von Zöllen auf Heizöl und Benzin mit der Uno-Vorlage verknüpften, stellten viele Gegner die Politik der Regierung als generell gegen das Volk gerichtet dar und forderten die Abstimmenden zu einer „Generalabrechnung“ mit dem Bundesrat auf.⁶¹

Drittens verstand es die Gegnerschaft ausgezeichnet, die zentrale Thematik der Neutralität zu besetzen. Mit ihren wertkonservativen, emotionalen Argumenten bezüglich der Gefährdung des helvetischen Sonderfalls vermochte sie den Entscheid bezüglich einer Uno-Mitgliedschaft zu einer Identitäts- und letztlich Existenzfrage hochzustilisieren und sich selber als „Retter der Eidgenossenschaft“ zu präsentieren. Sie profitierte dabei auch in entscheidendem Masse von der Unsicherheit, welche der Bundesrat mit seiner nicht über alle Zweifel erhabenen Argumentation in der Bevölkerung erzeugte.

⁵⁹ Vgl. dazu: Glur, *Bundesrat Pierre Aubert und die Uno*, S. 62.

⁶⁰ Zitiert nach: Pflüger, *Verhältnis Schweiz-UNO*, S. 76.

⁶¹ Vgl. dazu: Benz, Matthias. Ja zur Schweiz – Nein zur Welt? Rückblick auf die Uno-Abstimmung 1986. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 12.12.1995.

Gesamthaft lässt sich festhalten, dass neben den argumentativen Schwächen auch die Führungs- und Informationsprobleme des Ja-Lagers massgeblich zur wuchtigen Ablehnung im März 1986 beitrugen, zumal es die Beitrittsgegner merklich besser verstanden, ihre Argumente als im Sinne der Interessen der Bevölkerung zu präsentieren. Nun lässt sich kaum behaupten, dass eine bessere Führung ein positives Abstimmungsergebnis hätte bewirken können. Das Referendum damals war nicht zu gewinnen. Dennoch wäre mit einem beherzteren und volknäheren Auftreten vor allem des Bundesrats und einer intensiveren Aufklärungskampagne eine weniger deutliche Verwerfung möglich gewesen, womit das Thema Uno-Beitritt nach 1986 möglicherweise auch nicht für mehr als ein Jahrzehnt von der politischen Agenda hätte verschwinden müssen.

2.2 Politische Führung und Information nach 1986

Vergleicht man die heutige Ausgangslage betreffend politische Führung und Information mit der Situation während des ersten Meinungsbildungsprozesses, lassen sich zwei wichtige Entwicklungen seit 1986 ausmachen. Auf der einen Seite besteht heute ein gewisser Elitekonsens in der Frage der Uno-Mitgliedschaft. Die Exekutive unterstützt das Beitrittsziel einhellig, das Parlament mit überwältigender Mehrheit. Einige rechtsbürgerliche Volksvertreter widersetzen sich zwar dem Schritt in die Vereinten Nationen nach wie vor vehement, stehen damit im Unterschied zu früher aber isoliert da.⁶²

Auf der anderen Seite haben sich auf der Ebene der intermediären Gruppierungen die Gewichte eher zugunsten der Beitrittsgegner verlagert. Die aus dem Contra-Komitee von 1986 hervorgegangene Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (Auns) zählt heute über 35 000 Mitglieder und muss als gewichtiger Faktor in der politischen Landschaft der Schweiz bezeichnet werden. Dies insbesondere deshalb, weil sie zur Verfolgung ihre Ziele – der „Überwachung der Aussenpolitik“, der Verteidigung der integralen Neutralität sowie der Verhinderung unnötiger internationaler Engagements – mit einem Reinvermögen von fast vier Millionen Franken (Stand Ende 1998) aussergewöhnlich grosse finanzielle Mittel zur Verfügung hat. Da sich die Auns bezüglich der bilateralen Verträge mit

⁶² Gemäss einer schriftlichen Umfrage der Gesellschaft Schweiz – Vereinte Nationen sprachen sich im Herbst 1999 121 National- und Ständeräte für, 15 gegen einen Uno-Beitritt aus, was einem Befürworteranteil von 90% aller Rückmeldungen entspricht. Siehe: Gesellschaft Schweiz – Vereinte Nationen (Hrsg.). *Bulletin Schweiz – UNO*, Oktober 1999. Der Uno-Bericht des Bundesrats ist in der Ständeratsdebatte im Oktober 1998 auf keine grundlegende Kritik gestossen. Im Nationalrat ist er im März 1999 mit 108 zu 13 Stimmen in zustimmendem Sinn zur Kenntnis genommen worden. Vgl. dazu: *Neue Zürcher Zeitung*, 9.10.1998 und 11.3.1999.

der EU für einen Kurs des „Stillesitzens“ entschieden hat, ist mit einem umso grösseren Engagement gegen den Uno-Beitritt zu rechnen.⁶³

Diesem Potential der Auns haben befürwortende Vereine nichts entgegensetzen. Weder die Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik noch die Gesellschaft Schweiz – Vereinte Nationen verfügen über Mittel, um in der breiten Öffentlichkeit wahrgenommen zu werden. Vor allem die GSVN leckt nach wie vor ihre – finanziellen – Wunden von 1986. Mit ihren 120 zahlenden Mitgliedern fristet sie gegenwärtig ein Schattendasein, das sich sehr stark von den blühenden ersten Jahrzehnten ihrer Existenz (damals noch als Schweizerische Vereinigung für den Völkerbund) unterscheidet und ihr im kommenden Abstimmungskampf keine grossen Aktivitäten erlauben wird.⁶⁴

Dass die Wirtschaft und die politischen Parteien für die neue Vorlage tief in den Geldsäckel greifen werden, ist ebenfalls nicht anzunehmen. Zwar ist mit Widerständen aus der Wirtschaft gegen einen Uno-Beitritt nicht mehr zu rechnen. Auch stehen die Regierungsparteien heute mit Ausnahme der SVP bedeutend überzeugter und geschlossener hinter einer schweizerischen Uno-Mitgliedschaft als 1986. Die aussenpolitische Priorität dieser Kreise bildet jedoch eindeutig das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union. Ob sie deshalb der Auns und anderen Beitrittsgegnern in der Uno-Frage bezüglich Inseratekampagnen und genereller Medienpräsenz das Wasser werden reichen können, ist zumindest fraglich.

2.3 Informationsdefizite und Handlungsbedarf heute

Muss auf der intermediären Ebene also erneut mit einem eher bescheidenen aktiven Engagement der befürwortenden Gruppierungen gerechnet werden, erscheinen politische Führung und Information durch Bundesrat, Bundesverwaltung und Parlament umso notwendiger für einen positiven Ausgang der Abstimmung. Nur mit einer breitangelegten und langfristigen Aufklärungskampagne lässt sich verhindern, dass die Beitrittsgegner mit emotionalisierenden, oft wenig sachlichen Argumenten erneut weit herum auf Gehör stossen und die Debatten in diesem Sinne prägen.⁶⁵ Zwar ist auch diesmal mit vereinzelt Vorwürfen bezüglich einseitiger

⁶³ Vgl. dazu die Homepage der Auns: <http://www.auns.ch>.

⁶⁴ Telephonische Auskünfte von Ständerätin Erika Forster-Vannini (Präsidentin der GSVN) und Dr. Christian Häberli (geschäftsführender Vizepräsident).

⁶⁵ Als ersten Schritt in die richtige Richtung verdient in diesem Zusammenhang das ausgezeichnete Uno-Spezialheft von *Schweiz global* (1/1999), dem Magazin des EDA, erwähnt zu werden.

Propagandaaktionen der Exekutive zu rechnen, doch ist heute grundsätzlich der aussenpolitische Führungsanspruch des Bundes und damit auch sein Rühren der Werbetrommel mehr akzeptiert als noch 1986.

Die grosse Gefahr besteht deshalb heute weniger darin, dass der Bundesrat sich durch externe Kritik abschrecken lässt, als dass er die vorhandenen Mittel ungleich zugunsten der EU-Aufklärung investiert. Da auch für ihn die Beziehungen zu Europa – berechtigterweise – von grösserer Bedeutung sind als die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, stellt sich die Frage, wie viele Ressourcen am Ende noch für eine solide Uno-Aufklärung übrigbleiben. Natürlich kann nur begrüsst werden, dass der Bundesrat im Januar 1999 die Mittel für das Integrationsbüro für die Jahre 1999-2003 beträchtlich erhöht hat.⁶⁶ Es bleibt jedoch zu hoffen, dass diese Mehrausgaben nicht zu Lasten des im ersten Halbjahr 2000 abzusegnenden Uno-Informationskonzepts gehen.

Wie nötig ein solches Konzept ist, zeigt eine vom EDA in Auftrag gegebene Meinungsumfrage vom April 1999, wonach sich um die zwei Drittel der befragten Personen ungenügend informiert fühlten über die Thematik des Uno-Beitritts und sich demzufolge immerhin knapp ein Viertel nicht für oder gegen einen Uno-Beitritt zu entscheiden vermochte.⁶⁷ Solche Werte illustrieren mit aller Deutlichkeit, dass auch heute noch das aussenpolitische Bewusstsein der Bevölkerung wenig ausgeprägt ist. Da die Uno-Mitgliedschaft in den letzten Jahren kein innenpolitisches Thema war, lässt sich ausserdem vermuten, dass in diesem Bereich der Informationsstand wie auch die Meinungsbildung weniger weit fortgeschritten sind als bei den bilateralen Verträgen und der Frage des EU-Beitritts. Diese Defizite im Sinne einer Unterstützung der Uno-Vorlage zu korrigieren, wird eine grosse Herausforderung für die politischen Eliten darstellen.

Drei Ziele gilt es in diesem Zusammenhang zu erreichen. *Erstens* muss die anstehende Informationskampagne eine bedeutend grössere Breitenwirkung erzielen als im ersten Anlauf. Nicht mehr vorkommen darf, dass fast 30% der Schweizerinnen und Schweizer am Vorabend der Abstimmung nicht wissen, dass die Eidgenossenschaft kein Vollmitglied der Vereinten Nationen ist, wie dies noch 1986 der Fall war.⁶⁸ *Zweitens* muss die Information ausgewogen und sachlich sein.

⁶⁶ Vgl. dazu die Homepage des Integrationsbüros, das mittlerweile 26 MitarbeiterInnen beschäftigt und für das Jahr 2000 über ein Budget von 1,5 Mio. Franken (inklusive eines einmaligen Zusatzkredits für die Bilateralen Verträge mit der EU in der Höhe von 700 000 Franken) für Informationstätigkeiten verfügt: <http://www.europa.admin.ch>.

⁶⁷ Vgl. dazu den Presstext des GfS-Forschungsinstituts, der die wichtigsten Ergebnisse der Studie „Die Schweizer Bevölkerung und die Vereinten Nationen“ festhält: <http://www.gfs.ch/presset.html>.

⁶⁸ Vgl. dazu eine repräsentative Umfrage der *Coop-Zeitung*: Aussenpolitik: Erstaunliche Wissenslücken. In: *Coop-Zeitung*, 26.12.1985.

Darzulegen sind nicht nur die Stärken, sondern gerade auch die Schwächen der Uno. Entscheidend wird sein, die Bevölkerung davon zu überzeugen, dass die Weltorganisation trotz ihrer mannigfaltigen Defizite einen wesentlichen Beitrag an die internationale Stabilität leistet und ein Beitritt der Schweiz im Interesse der helvetischen Aussenpolitik liegt. *Drittens* wird neben der Information auch die Fähigkeit zu einer umfassenden Mobilisierung bedeutsam sein. Nur wenn die überwiegende Mehrheit der Befürworter am Urnengang teilnimmt, liegt ein Volks- und vor allem auch ein Ständemehr im Bereich des Möglichen.

Gefragt sind deshalb sowohl eine breite innenpolitische Verankerung der Thematik als auch eine aktive Argumentation für den Uno-Beitritt, die mehr als ein blosses Entschärfen von gegnerischen Einwänden beinhaltet. Blättert man in den Annalen der Referendumsdemokratie zurück, stösst man 1920 auf eine aussenpolitische Abstimmung, die zwar weitgehend vergessen gegangen ist, die aber diesbezüglich nach wie vor Vorbildcharakter aufweisen kann. Damals gelang es dem Bundesrat, die Bevölkerung in einer enthusiastisch geführten und mit einer intensiven Reisetätigkeit verbundenen Kampagne zu einem Beitritt in den Völkerbund, dem Vorläufer der Uno, zu überzeugen.⁶⁹ Es war dies ein bis zum heutigen Tag einmaliger Erfolg in der schweizerischen Aussenpolitik.

3 Das internationale Umfeld als wichtige Determinante des schweizerischen Uno-Bildes

Ein dritter Faktor, der den Ausgang der Abstimmung 1986 massgeblich geprägt hat und auch für den zweiten Anlauf von grosser Bedeutung sein wird, ist die Wahrnehmung der internationalen Lage und der Vereinten Nationen in der Schweizer Öffentlichkeit. Wie der Politologe Daniel Frei in mehreren Aufsätzen gezeigt hat, entwickelten die Eidgenossen in ihrer Geschichte immer dann einen ausgeprägten Hang zu Isolationismus und Helvetozentrismus, wenn das internationale Umfeld von Konflikten gekennzeichnet war. Im von der Neutralitätsideologie geprägten, simplifizierten zweiseitigen Weltbild des neutralen „Wir“ und der streitenden „Andern“ verdichteten sich in solchen Momenten bereits latent vorhandene demokratische, völkerversöhnende und humanitäre Sendungsgedanken zu einer pauschalen Sendungsidee der „Friedensinsel Schweiz“. Mit

⁶⁹ Zum Beitritt der Schweiz in den Völkerbund vgl.: Moos, Carlo. Ein Aufbruch von geringer Nachhaltigkeit: Zur Völkerbundsdebatte nach dem 1. Weltkrieg. In: Guex, Sebastian et al. (Hrsg.). *Krisen und Stabilisierung: Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*. Die Schweiz 1798-1998: Staat – Gesellschaft – Politik. Band 2. Zürich 1998: S. 47-60; Moos, Carlo. Lernt man aus der Geschichte? Zum Uno-Beitrittsproblem. In: *Die Wochenzeitung*, 9.12.1999; Goetschel, *Zwischen Effizienz und Akzeptanz*, S. 91-95; Kreis, Georg. Der Völkerbund festigte die Sonderrolle der Schweiz. In: *Basler Zeitung*, 28.2.1986; Merki, Martin. Vaterländischer Feldzug für den Völkerbund. In: *Vaterland*, 15.2.1986.

einer solchen Eigenwahrnehmung einher ging jeweils auch eine bemerkenswerte Ethisierung der schweizerischen Neutralität, welche im Vergleich mit den ausländischen politischen Systemen als etwas Überlegenes empfunden wurde.⁷⁰

Diese von Frei beschriebene Tendenz zu einer verstärkten Igelhaltung in einem konfliktiven Umfeld und zu einem damit verbundenen negativen Abstimmungsverhalten in aussenpolitischen Fragen lässt sich im Unterschied zu den beiden anderen Faktoren von den schweizerischen Entscheidungsträgern kaum beeinflussen. Vielmehr ist in diesem Zusammenhang schlicht auch das nötige Glück erforderlich, dass sich die internationalen Beziehungen zum Zeitpunkt der Abstimmung als kooperativ und stabil präsentieren.

Entsprechend kann es in diesem letzten Teil der Studie auch nicht primär darum gehen, auf Schwächen und Versäumnisse des ersten Beitrittsversuchs hinzuweisen und daraus Schlüsse bezüglich möglicher Strategien für den bevorstehenden Meinungsbildungsprozess zu ziehen. Stattdessen erörtern die drei folgenden Unterkapitel den Wandel des internationalen Umfelds und die entsprechenden Rückwirkungen auf die aussenpolitische Befindlichkeit der Schweizerinnen und Schweizer. Untersucht werden zunächst die negativen Auswirkungen des wieder entflammten Kalten Krieges nach 1979 auf die Abstimmung von 1986. Anschliessend steht die Frage eines möglichen Zusammenhangs zwischen den missglückten Uno-Interventionen in Somalia und Bosnien und der schweizerischen Ablehnung von Uno-Blauhelmtrouppen 1994 im Zentrum der Überlegungen, bevor schliesslich die gegenwärtige innenpolitische Perzeption der internationalen Lage und die entsprechenden Chancen einer zweiten Uno-Vorlage evaluiert werden.

3.1 Die Abstimmung im Kontext des Kalten Krieges

Das Referendum von 1986 fand unter äusserst ungünstigen internationalen Vorzeichen statt. War der Entscheid des Bundesrats für eine Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen 1977 noch im Kontext der Entspannung zwischen den Supermächten erfolgt, so spielten sich der Meinungsbildungsprozess und der Volksentscheid in einem wesentlich stärker polarisierten internationalen Umfeld ab. Die sowjetische Invasion in Afghanistan, die Stationierung amerikanischer Mittelstreckenraketen in Europa, die anhaltende Rivalität der Supermächte in der Dritten

⁷⁰ Vgl. hierzu: Frei, Daniel. Die Schweiz im internationalen System. In: Steiner, Jürg et al. (Hrsg.). *Das politische System der Schweiz*. München 1971: S. 163-233; Frei, Daniel. Die internationale Umwelt als Rahmenbedingung der schweizerischen Politik und die Gestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen. In: Riklin, Alois (Hrsg.). *Handbuch Politisches System der Schweiz: Band 1: Grundlagen*. Bern 1983: S. 465-535; Frei, Daniel. *Neutralität – Ideal oder Kalkül? Zweihundert Jahre aussenpolitisches Denken in der Schweiz*. Frauenfeld-Stuttgart 1967.

Welt sowie Präsident Reagans Initiative zur Strategischen Verteidigung (SDI) liessen keinen Zweifel daran offen, dass der Kalte Krieg in den frühen 1980er Jahren noch einmal einen neuen Höhepunkt erreicht hatte.⁷¹

Imageproblem der Uno durch die Verschärfung des Blockgegensatzes 1979-86

Die Vereinten Nationen litten stark unter dem aggressiveren Gebaren und dem wachsenden gegenseitigen Misstrauen der Supermächte. Nicht nur blockierte das frostige Klima den Sicherheitsrat wieder fast vollständig. Ebenso schwerwiegend musste der Umstand erscheinen, dass auch die medial intensiv begleiteten Vermittlungsversuche des Uno-Generalsekretärs im Afghanistan-Krieg, dem ersten Golfkrieg und auch der damaligen Nahostkrise allesamt fehlschlügen. Insbesondere von seiten der Amerikaner musste die Organisation zudem fundamentale Kritik bezüglich mangelnder Effizienz und einer aufgeblasenen Bürokratie einstecken. Der amerikanische Kongress verweigerte 1985 gar die Auszahlung des Mitgliederbeitrags, was eine gravierende Finanzkrise zur Folge hatte und die Uno just zum Zeitpunkt der helvetischen Abstimmung weitgehend lahmlegte.⁷²

Friedensinsel Schweiz

Sowohl die wieder zunehmende Intensität des Kalten Krieges wie auch das verschlechterte Image der Uno zeitigten Auswirkungen auf die aussenpolitische Befindlichkeit der Schweiz. Entgegen den Bestrebungen des Bundesrats erfolgte in den frühen 1980er Jahren wohl eher eine Verstärkung denn eine Relativierung des Sonderfallgedankens in der Öffentlichkeit, die sich in ihrem Rollenverständnis des positiven helvetischen Kontrapunkts in einer ansonsten „bösen“ Welt bestätigt fühlte. Die Politisierung und Ideologisierung sämtlicher Sachbereiche der internationalen Beziehungen mussten die Bevölkerung in ihrer Ansicht stärken, dass ein vergrössertes Engagement der Schweiz auf der Weltbühne dem Land primär Schaden zufügen konnte.

Hierfür bezeichnend ist der Umstand, dass die Eidgenossen gemäss der pädagogischen Rekrutenprüfungen von 1976 und 1981 der Mission der Schweiz als neutraler Vermittlerin im Kontext des neuerlich verschärften Kalten Krieges markant mehr Bedeutung zusprachen. Sahen in der ersten Umfrage, welche zur

⁷¹ Vgl. dazu: Czempiel, Ernst-Otto. *Machtprobe: Die USA und die Sowjetunion in den achtziger Jahren*. München 1989; Fischer, Beth A. *The Reagan Reversal: Foreign Policy and the End of the Cold War*. Columbia 1997; Garthoff, Raymond. *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*. Washington 1994.

⁷² Vgl. dazu: Urquhart, Brian. *A Life in Peace and War*. New York-London 1991; Righter, Rosemary. *Utopia Lost: The United Nations and World Order*. New York 1995: S. 352f.

Zeit der Entspannung erhoben worden war, lediglich 37% der Befragten in den Guten Diensten der neutralen Schweiz eine wichtige Rolle des Kleinstaats, so waren es 1981 über 80%.⁷³

Dass die Unterstützung einer schweizerischen Uno-Mitgliedschaft mit dem zunehmend konfliktiven Verhalten der Grossmächte schwand, belegt auch eine Analyse von zwischen 1970 und 1986 jährlich durchgeführten Meinungsumfragen, die eine signifikante Kehrtwende in den Mehrheitsverhältnissen zwischen Beitrittsgegnern und -befürwortern im Jahre 1980 aufzeigt.⁷⁴ Zudem manifestiert auch die Vox-Analyse zur Abstimmung von 1986 mit aller Deutlichkeit, dass die negative Wahrnehmung der Uno und der nicht ersichtliche Nutzen eines Beitritts eine bedeutende Rolle im Wahlverhalten der Bevölkerung gespielt haben.⁷⁵

Die Abstimmung zum falschen Zeitpunkt

Dem Bundesrat den Vorwurf zu machen, den Souverän in diesem Fall zum falschen Zeitpunkt an die Urne gerufen zu haben, wäre verfehlt. Dass sich die internationalen Rahmenbedingungen nach dem Grundsatzentscheid zur Kandidatur massiv verschlechtern würden, war nicht vorauszusehen. Die politischen Entscheidungsträger waren sich der Problematik dieser Entwicklung für die Uno-Vorlage bewusst und zögerten deshalb den Volksentscheid jahrelang hinaus. 1978 noch wurde dem Beitritt in die Vereinten Nationen „allerhöchste Priorität“ für die Legislaturperiode 1979-83 attestiert und rechnete das Departement Aubert mit einem Referendum im Jahre 1981.⁷⁶ Mit den zunehmenden internationalen Spannungen verlor dieser ehrgeizige Fahrplan aber bald seine Gültigkeit und wurde die Uno-Thematik auf die lange Bank geschoben.

In Übereinkunft mit den Regierungsparteien entschloss sich der Bundesrat, das Uno-Geschäft erst 1984 im Parlament behandeln zu lassen. Dies war einerseits sicher vernünftig, gab aber andererseits auch den Gegnern eines Beitritts einen idealen Nährboden für deren Kritik. Das ständige Zögern und Warten der Regierung

⁷³ Frei, *Die internationale Umwelt als Rahmenbedingung der schweizerischen Politik*, S. 504.

⁷⁴ Die Umfragen wurden jeweils vom Meinungsforschungsinstitut Isopublic durchgeführt. Die Frage lautete: „Wenn wir heute eine Volksabstimmung über den Beitritt der Schweiz zur Uno hätten, wie würden Sie stimmen?“ Während die Beitrittsgegner 1970-79 nur zweimal die Oberhand hatten, setzten sie sich ab 1980 mit einer Ausnahme immer durch. Bemerkenswert bezüglich der Bruchstelle von 1980 ist, dass die Befürworter in den zwei Jahren zuvor mit jeweils 15% im Vorsprung lagen (1978: 49% vs. 34%; 1979: 46% vs. 31%), während sie 1980 und 1981 bereits klar in der Minderheit waren (1980: 32% vs. 39%; 1981: 33% vs. 37%). Vgl. dazu: Letzte „Weltwoche“-Umfrage zum Uno-Beitritt vor der Abstimmung vom 16. März: Zunehmende Verunsicherung. Ich mag dich, ich mag dich nicht, ich mag dich. In: *Weltwoche*, 13.2.1986.

⁷⁵ 21% der Nein-Stimmenden begründeten ihr Stimmverhalten mit organisationsbezogenen Merkmalen der Uno (negatives Image, einseitige Politik, einflusslose Kleinstaaten), 38% mit nutzenorientierten Motiven (mangelnder Nutzen, zu hohe Kosten). *Vox-Analyse*, S. 14.

⁷⁶ Haegler, *Schweizer Universalismus, UNO-Partikularismus*, S. 154; Qurashi, *L'évolution de l'attitude officielle de la Suisse à l'égard d'une adhésion éventuelle à l'ONU*, S. 4.

liess sich polemisch „ausschlachten“ und musste die ohnehin bereits vorhandene Skepsis im Volk weiter schüren. Aus heutiger Sicht lässt sich denn feststellen, dass sich die Taktik des Bundesrats nicht auszahlte. 1986, als sich die Vorlage kaum mehr länger aufschieben liess, präsentierte sich das internationale politische Klima nicht wesentlich entspannter als in den Jahren zuvor. Dass die Welt damals kurz vor jenem Tauwetter stand, welches zu einem Ende des Kalten Krieges und dem Zerfall der Sowjetunion führen sollte, war noch keineswegs absehbar. Die Schweiz stimmte über die Mitgliedschaft in einer in der Krise steckenden Weltorganisation ab – und entschied sich dagegen.

3.2 Von der Wende 1989 zur Ablehnung von Schweizer Blauhelmtrouppen 1994

Angesichts der verbesserten Funktionsfähigkeit der Vereinten Nationen und der allgemein gewachsenen Bedeutung von kooperativen internationalen Strukturen nach dem Kalten Krieg wäre zu erwarten gewesen, dass sich auch die Einstellung der schweizerischen Bevölkerung bezüglich der Weltorganisation positiv gewandelt hätte. Dass dies jedoch zunächst höchstens partiell der Fall war, belegt die deutliche Verwerfung der Blauhelm-Vorlage vom 12. Juni 1994.

Mit der Aufstellung eines 400-800 Personen umfassenden schweizerischen Blauhelmkontingents für friedenserhaltende Einsätze der Uno (sowie der KSZE/OSZE) hatte der Bundesrat beabsichtigt, das manifeste Defizit an physischer Präsenz bei Stabilisierungsaktionen der Staatengemeinschaft zu beseitigen und damit seine nach 1986 international in Frage gestellte Solidaritätsbilanz zu verbessern. Die Blauhelmtrouppen hätten damit ein wichtiges Element der Kompensation für die Abstinenz von der Uno darstellen sollen – eine Idee, die bereits seit den 1960er Jahren im Bundeshaus zirkulierte, die dann aber zunächst zugunsten eines Katastrophenhilfekorps verworfen wurde.⁷⁷

Obwohl die Botschaft des Bundesrats zum „Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen“ 1993 beide Kammern des Parlaments problemlos zu passieren vermochte, kam es nach einem erfolgreichen Referendum der Lega dei Ticinesi zum Urnengang.⁷⁸ Dass auch diese Abstimmung verloren ging, hatte einerseits sicherlich damit zu tun, dass es die Gegner erneut verstanden, die Neutralitäts- und Sonderfallargumente effektiv in die Diskussion

⁷⁷ Für eine historische Analyse der schweizerischen Aktivitäten im Bereich friedenserhaltender Operationen vgl.: Diethelm, Robert. *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920-1995*. Bern 1997.

⁷⁸ Botschaft betreffend das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen. In: *BBl* 1992 V 1141. Zur Botschaft und dem nachfolgenden Abstimmungskampf vgl.: Diethelm, *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920-1995*, S. 251-283.

einzubringen. Andererseits kann aber auch hier konstatiert werden, dass der Volksentscheid just zu einem Zeitpunkt erfolgte, als sich die Vereinten Nationen in einer neuerlichen Phase der Krise befanden.

Wiederum kein Glück beim Abstimmungstermin

Der Grund der Uno-Krise lag diesmal nicht mehr darin, dass die Organisation durch widersprüchliche Grossmachtinteressen gelähmt gewesen wäre, sondern war im Gegenteil die Folge einer Selbstüberschätzung ihrer Möglichkeiten. In seiner ambitiösen *Agenda for Peace* hatte der damalige Uno-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali ein Programm für ein umfassendes Friedenssicherungssystem vorgelegt, dessen Instrumentarium neben *friedenserhaltenden* nun unter anderem auch *friedenserzwingende* Uno-Operationen umfasste.⁷⁹ Schockierende Bilder von massakrierten Uno-Truppen in Somalia und von Blauhelmen in Bosnien, welche an Laternenpfähle angekettet als lebende Schutzschilder gegen Luftangriffe missbraucht wurden, machten aber umgehend deutlich, dass sich die Vereinten Nationen mit ihren Plänen übernommen hatten.

Dass diese gescheiterten Interventionen, die dem Ansehen der Weltsicherheitsorganisation grossen Schaden zufügten, zeitlich mit der Abstimmung über schweizerische Blauhelmschiffe zusammenfielen, lässt sich einmal mehr auf mangelndes Glück zurückführen. Es steht ausser Frage, dass sie einen negativen Einfluss auf das Stimmverhalten der Bevölkerung ausübten. Der Urnengang von 1994 hat deshalb eindrücklich vor Augen geführt, wie auch ein grundsätzlich kooperatives internationales Umfeld noch kein Garant ist für ein Ja des Souveräns zu einer aussen- und sicherheitspolitischen Öffnung, können sich doch Rückschläge der Staatengemeinschaft immer auch sehr kurzfristig auf die jeweiligen Stimmabsichten auswirken.

3.3 Die öffentliche Wahrnehmung der weltpolitischen Lage heute

Wie aber steht es um die Einschätzung des internationalen Umfelds in der Schweiz zum jetzigen Zeitpunkt? Wie sind die diesbezüglichen Chancen für die zweite Uno-Vorlage zu bewerten? Mehr als ein halbes Jahrzehnt nach dem Verdikt gegen die Blauhelme muss eine Erörterung dieser Fragen heute überwiegend positiv ausfallen. Drei hauptsächliche Gründe sind hierfür ausschlaggebend.

⁷⁹ Boutros-Ghali, Boutros. *Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peace-Keeping*. A report of the secretary-general pursuant to the statement adopted by the summit meeting of the Security Council on January 31, 1992. New York 1992. Vgl. dazu: Diethelm, Robert. *Das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen in der Mitte der 90er Jahre*. Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen der ETH Zürich 7. St. Gallen 1996.

Erstens haben sich im Laufe der 1990er Jahre die Strukturen der multilateralen Kooperation verfestigt und sind militärische Konfrontationen zwischen den Grossmächten sehr unwahrscheinlich geworden. Eine neue internationale Ordnung hat sich etabliert, die sich vor allem auf internationale Institutionen abstützt und die dank amerikanischer Führung eine bemerkenswerte Stabilität aufweist.

Zweitens haben die Vereinten Nationen die Lehren aus den misslungenen Interventionen gezogen und sich in ihren Friedensbemühungen wieder auf das Machbare beschränkt. Friedenserzwingende Massnahmen werden wieder vermehrt an Koalitionen von willigen Staaten oder an Sicherheitsorganisationen wie die Nato delegiert, die eigenen Schwerpunkte stattdessen in den Bereichen der vorbeugenden Diplomatie und des Friedensaufbaus gesetzt. Folge davon ist, dass die Kritik an den Aktivitäten der Weltorganisation insgesamt deutlich abgenommen hat in den letzten Jahren und einem wieder positiveren Image gewichen ist.

Drittens hat die Schweiz in jüngster Zeit die schmerzhafteste Erfahrung machen müssen, dass ein Fernbleiben von diesem Umfeld der wachsenden sicherheitspolitischen Verflechtung und Zusammenarbeit gar nicht mehr möglich ist, ohne spürbare Nachteile zu erleiden. Insbesondere die grossen Flüchtlingsströme aus Kosovo haben erkennen lassen, dass vielen neuen Gefahren und Risiken nur noch gemeinsam begegnet werden kann. Aber auch die Schatten des Zweiten Weltkrieges haben der Eidgenossenschaft vor Augen geführt, wie sich ein isoliertes Dastehen negativ auswirken kann.

Dass die Schweizer Bevölkerung heute ein bedeutend positiveres Bild von der Welt und den Vereinten Nationen hat und ihre Bereitschaft zu internationaler Kooperation gestiegen ist, deuten Meinungsumfragen an. So haben in einer 1999 erhobenen Umfrage der ETH Zürich 56% der Befragten die Ansicht geäussert, dass sich die weltpolitische Lage in den nächsten fünf Jahren verbessern oder zumindest stabil bleiben wird. Gleichzeitig würden 55% eine Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit und eine aussenpolitische Öffnung der Schweiz begrüessen. Nur noch etwa 20% der Schweizerinnen und Schweizer würden gemäss dieser Umfrage einen autonomistischen Kurs unterstützen, was einer Halbierung dieses Lagers seit 1994 gleichkommt.⁸⁰

Solche Zahlen legen den Schluss nahe, dass das internationale Umfeld als wichtige Determinante des schweizerischen Uno-Bilds heute vielleicht sogar die Beitrittsbereitschaft in die Vereinten Nationen fördert und nicht mehr länger hemmt. Dass solche Prognosen allerdings auf wackeligen Beinen stehen, hat auch

⁸⁰ Haltiner/Wenger/Bennett/Szircsev, *Sicherheit 1999*, S. 55 und 75.

das Jahr 1999 mehrmals deutlich gezeigt. Das zwiespältige Uno-Engagement in Osttimor sowie die Beschlussunfähigkeit des Sicherheitsrats in der Kosovo-Krise haben in der Schweiz Wellen der Kritik hervorgerufen, die ein eindrückliches Zeugnis dafür waren, wie aktualitätsgebunden die Wahrnehmung der Weltorganisation ist.

So gesehen stehen die Chancen heute zwar weitaus besser als 1986, doch sind kurzfristige Verschlechterungen angesichts der Unwägbarkeiten der internationalen Entwicklung keinesfalls auszuschliessen. Bleibt zu hoffen, dass dem Bundesrat diesmal zuteil wird, was ihm beim ersten Anlauf fehlte: die nötige Portion Glück.

Schlussgedanken

Nach dem bundesrätlichen Entscheid zu einem zweiten Anlauf in der Uno-Frage steht der Schweiz eine Abstimmung von grosser Bedeutung bevor, die einen Gradmesser für die aussen- und sicherheitspolitische Kooperationsbereitschaft darstellen wird. Die vorliegende Studie hat geltend gemacht, dass drei Faktoren den Ausschlag geben dürften, ob der Volksentscheid positiv gestaltet werden kann.

Erstens muss der Bundesrat endlich kommunizieren, dass er 1993 die Neutralitätskonzeption revidiert und eingeschränkt hat. Ohne eine Grundsatzdebatte zur Neutralität und eine Erläuterung der neuen schweizerischen Politik, wonach die Neutralität bei Zwangsmassnahmen der Uno keine Anwendung findet, wird das Referendum nicht zu gewinnen sein. Das Suggestieren von aussenpolitischer Kontinuität muss im Fall der Uno-Vorlage kontraproduktiv sein, werden damit doch Assoziationen des Alleingangs und des helvetischen Sonderwegs geweckt.

Zweitens sind eine umfassende politische Führung durch Bundesrat und Parlament sowie eine frühzeitige Informations- und Mobilisierungstätigkeit insbesondere der Bundesverwaltung unerlässliche Voraussetzungen für ein Gelingen des Beitritts. Dies einerseits, weil die Kenntnisse über die Weltorganisation in der Öffentlichkeit nach wie vor sehr klein sind, andererseits aber auch, weil die Befürworter im Bereich der intermediären Gruppierungen den Ressourcen der Aussen wenig entgegenzusetzen haben und ihre mediale Resonanz wohl bescheiden ausfallen wird.

Drittens schliesslich wird auch die Wahrnehmung der weltpolitischen Lage und der Uno zum Zeitpunkt der Abstimmung Rückwirkungen auf das Stimmverhalten haben. Diesbezüglich besteht heute Anlass zu – vorsichtigem – Optimismus, wobei kurzfristige Rückfälle wie 1994 während der Auseinandersetzung über helvetische Blauhelmtuppen nicht auszuschliessen sind. Der Bundesrat wird

deshalb auch das nötige Glück hinsichtlich eines günstigen internationalen Umfelds beanspruchen müssen, will er seinen zweiten Uno-Anlauf erfolgreich gestalten.

Dass noch ein grosses innenpolitisches Engagement nötig sein wird für ein positives Ergebnis, zeigten die Probleme des Uno-Initiativkomitees, bis zum März 2000 die erforderlichen Unterschriften für ein Zustandekommen ihres Volksbegehrens zu sammeln.⁸¹ Auch wenn sich diese Probleme teilweise auf Schwächen in der Organisationsstruktur des Komitees zurückführen liessen,⁸² illustrierten sie doch in erster Linie, dass die Thematik der Uno-Mitgliedschaft in breiten Kreisen der Bevölkerung gegenwärtig wenig Aktualität und Relevanz geniesst. Entsprechend dürfen auch die heute positiv ausfallenden Umfragen zu einem Uno-Beitritt keinesfalls überbewertet werden,⁸³ steckt doch der Meinungsbildungsprozess erst in seinen Anfängen.

Entscheidend wird deshalb sein, wie überzeugend und mit welcher Intensität sich die befürwortenden politischen Eliten für die Vorlage einsetzen werden. Will der Bundesrat seine in jüngster Zeit immer wieder propagierte Politik der Präsenz international erfolgreich umsetzen, so bedarf es dieser Präsenz zunächst in der bevorstehenden innenpolitischen Auseinandersetzung, die sich um die Neutralität, den Sonderfall – und um die Zukunft der Schweiz drehen wird.

⁸¹ Zur Initiative vgl. etwa: Die Uno-Volksinitiative ist startklar. In: *Basler Zeitung*, 20.2.1998; Ein Volksbegehren, warm empfohlen. In: *Weltwoche*, 27.1.2000; Uno-Beitritts-Initiative zustande gekommen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 29.2.2000. Vgl. ferner die Homepage des Initiativkomitees: <http://www.uno.ch/ini/index.htm>.

⁸² Vgl. dazu: Kaltstart für die Uno-Initiative. In: *Tages-Anzeiger*, 9.9.1998.

⁸³ Gemäss einer Umfrage des GfS-Forschungsinstituts vom April 1999 würden 46% der Teilnahmewilligen an der kommenden Abstimmung einen Beitritt sicher oder eher befürworten, 29% dagegen sicher oder eher ablehnen. Vgl. dazu: <http://www.gfs.ch/presset.html>. Nach einer im August 1999 durchgeführten Erhebung der ETH Zürich stimmten gar zwei Drittel der Befragten der Aussage zu, wonach die Schweiz der Uno beitreten sollte. Vgl. dazu: Haltiner/Wenger/Bennett/Szvircevc, *Sicherheit 1999*, S. 70.