

## Samstagsinterview

Wolf Linder, emeritierter Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bern

# «Ich halte die Einwanderung für das grösste aktuelle Problem»

In der Politik gebe es ein grosses Protestpotenzial, sagt Wolf Linder. Die Globalisierung habe Verlierer produziert.

Interview: Rudolf Burger

**Herr Linder, im Moment sind rund 30 Initiativen deponiert oder im Prozess der Unterschriftensammlung. Wieso gibt es eine solche Initiativenflut?**

Wenn man das längerfristig anschaut, stellt man fest, dass die Zahl der Initiativen immer fluktuert hat. So gesehen ist nicht anzunehmen, dass es in Zukunft immer mehr und mehr Initiativen gibt. Ein Grund für die grosse Zahl ist das Internet: Es ist einfacher geworden, Unterschriften zu sammeln. Der wichtigste Grund ist aber wohl doch, dass es heute ein grosses Protestpotenzial gibt.

**Ist dieses Protestpotenzial ein Ausdruck davon, dass viele politische Meinungen heute im Parlament nicht repräsentiert sind?**

“

**Die bürgerlichen Parteien konkurrieren sich mit Initiativen.**

Nicht unbedingt. Es sind die Parteien selber, die Initiativen stimulieren und sich damit auch inszenieren wollen. Die Hemmschwelle, eine Initiative zu starten, ist auch für sonstige Gruppierungen gesunken.

**Deutet die Zahl der Initiativen nicht darauf hin, dass die Konkordanz nicht mehr so spielt wie früher?**

Die verstärkte Polarisierung ist für die Konkordanz nicht unbedingt negativ. Der reine Bürgerblock hat sich heute aufgelöst, das heisst, es gibt zwischen links, Mitte und rechts wechselnde Koalitionen. Insofern funktioniert die Konkordanz sogar besser als in den 80er-Jahren, als sich immer die gleichen Koalitionen bildeten. Aber mit dem Ende des Bürgerblocks konkurrieren sich die bürgerlichen Parteien stärker – auch mit Initiativen.

**In früheren Jahren war die Initiative vor allem ein Instrument, das die Linke benutzt hat. In jüngster Zeit wird sie aber immer mehr auch zu einem Instrument von rechts. Hängt das damit zusammen, dass die SVP nicht richtig in die Konkordanz eingebunden ist?**

Die SVP als grösste Partei ist seit sieben Jahren im Bundesrat untervertreten. Solange das nicht bereinigt wird, ist bei der SVP ein starker Oppositionswille vorhanden, der sich sowohl im Parlament als auch durch die Lancierung von Initiativen äussert.

**Überfordern die vielen Initiativen mit den vielen Abstimmungen und Beratungen in Bundesrat und Parlament unser politisches System?**  
Tatsächlich beanspruchen Initiativen im Politiksystem viel Zeit und Energie. Aber ich halte es für falsch, jetzt mit Erbschmerzen dafür sorgen zu wollen, dass weniger Initiativen eingereicht werden. Damit wird das Protestpotenzial nicht verkleinert.

**Also sind Sie gegen eine Erhöhung der Unterschriftenzahl?**

Ja, auch wenn es sachliche Gründe für eine Erhöhung gäbe: Wie gesagt, ist es mit dem Internet leichter, Unterschriften zu sammeln, und die Bevölkerung ist gewachsen. Man könnte die Unterschriftenzahl prozentual der Bevölkerungs-

entwicklung anpassen, aber die Wirkung einer Erhöhung wird überschätzt. Ich glaube nicht, dass damit die Initiativenflut eingedämmt würde. Auch aus einem pragmatischen Grund bin ich gegen eine Erhöhung: In den 90er-Jahren war ich in der Verfassungskommission, die die Volksrechte behandelt hat. Der Vorschlag, die Unterschriftenzahl für Initiative und Referendum massiv zu erhöhen, wurde damals von den Politikern rundweg abgelehnt. Mit dieser Forderung an die Öffentlichkeit zu treten, kommt für Politiker einem politischen Suizid gleich.

**Auch in einer Volksabstimmung hätte ein solcher Vorschlag vermutlich keine Chance.**

Das sehe ich auch so.

**Sie haben kürzlich geschrieben, dass in der Schweiz das Konfliktpotenzial zwischen links und rechts und auch zwischen Stadt und Land zunehme.**

In den Volksabstimmungen polarisieren die Konflikte Arbeit-Kapital und Stadt-Land tatsächlich stärker als früher. Das ist eine Entwicklung der letzten 20 Jahre und wohl der wichtigste Grund, weshalb es mehr Initiativen gibt. Beides, Kapital-Arbeit und Stadt-Land, sind historische Konflikte, die es schon immer gab, die heute aber durch die Globalisierung verstärkt werden.

**Das heisst: Nebst wirtschaftlichen Vorteilen hat die Globalisierung auch Verlierer geschaffen.**

Ja, so sind etwa die Arbeitsplätze unsicherer geworden. Man wird schneller entlassen, und es gibt keine automatischen Lohnerhöhungen mehr. Weiter gibt es eine neue Hierarchisierung, eingestellt werden in den oberen Rängen nur noch Leute mit Universitätsdiplomen. Leute mit praktischen Berufen sind Globalisierungsverlierer. Das hat Folgen. Früher war die Stimmbürgerschaft sehr wirtschaftsfreundlich...

... die Ferieninitiative zum Beispiel wurde abgelehnt...

«5 Wochen Ferien, und ihr Job geht baden», hiess es, und quasi aus wirtschaftlicher Vernunft wurde die Vorlage abgelehnt. Auch die Mieterinitiative wurde verworfen, obwohl 70 Prozent der Stimmbürger Mieter sind. Sogar wenn Steuerprivilegien der Reichen beschnitten werden sollten, fielen Vorlagen durch. Man hat sich gesagt, auch wenn der Formel-Fahrer nicht so viele Steuern bezahlt, bezahlt er doch einen Teil von dem, was ich sonst bezahlen müsste. Man hatte das Gefühl, man profitiere trotz allem vom System. Das hat sich geändert.

**Mit anderen Worten: Sie geben der 112-Initiative, über die wir in zwei Wochen abstimmen, eine Chance?**

Ja. Die Globalisierung hat uns die enormen Lohnspreizungen von 1:200 gebracht, die wir vorher nur aus dem angelsächsischen Bereich kannten. Dass es solche riesigen Unterschiede heute auch in der Schweiz gibt, wird nicht goutiert.

**Geben Sie auch der Mindestlohninitiative eine Chance?**

Sicher. Für mich gibt es Anzeichen, dass eine breite Bevölkerungsschicht, die aus irgendeinem Grund zu den Globalisierungsverlierern gehört, heute solchen Forderungen offener gegenübersteht.

**Im Februar stimmen wir über die Personenfreizügigkeit ab. Wie sind die Aussichten?**

Ich halte die Einwanderung für das grösste aktuelle Problem. Im Vergleich mit der Bevölkerungszahl hat die Schweiz die grösste Einwanderung aller europäischen Länder...



Foto: Adrian Moser

... inklusive Luxemburg?

Ohne den Kleinstaat Luxemburg. Aber die Einwanderung ist in der Schweiz relativ gesehen höher als im klassischen Einwanderungsland USA und gleich hoch wie in Australien. Und nun sagen uns die Ministranten des heiligen Marktes vom Seco, wie segensreich Markt und Personenfreizügigkeit seien. Was aber muss sich der Globalisierungsverlierer darunter vorstellen? Er sagt sich: Wenn der Markt wirklich spielt, gibt es Einwanderung bis zu dem Moment, bei dem unsere Löhne auf das europäische Durchschnittsniveau sinken, die Steuern höher, die Sozialversicherungen tiefer sind, beide ebenfalls im europäischen Schnitt. Erst dann hört nach Marktpflichten die Einwanderung auf.

“

**Nehmen soziale Gegensätze zu, zählt eine andere Vernunft.**

**Ist also damit zu rechnen, dass die Vorlage über die Personenfreizügigkeit abgelehnt wird?**

Der Liberalismus ist nicht mehr glaubwürdig, wenn man den Markt für wunderbar erklärt und vergisst, dass es dabei auch Verlierer gibt. Man verspielt das Vertrauen, wenn man bei solchen Problemen keine bessere Antwort hat als zu sagen, der Markt werde nun einmal immer globaler.

**Die ökonomische Vernunft, auf die man früher zählen konnte, sehen Sie am Schwenden...**

Ja. Wenn soziale Gegensätze zunehmen, zählt eine andere Vernunft: Manche Leute sagen sich: Ich profitiere ja nicht von Riesenlöhnen, nicht von den Steuerprivilegien für Reiche, nicht von der Personenfreizügigkeit, und sie verhalten sich entsprechend.

**Eine Frage anderer Art, die sich bei Initiativen immer wieder stellt, ist die, ob ein Begehren nicht im Widerspruch zum Völkerrecht steht.**

**Wie ist Ihr Urteil – war die Minarettinitiative völkerrechtswidrig?**  
Ich bin kein Spezialist auf diesem Gebiet, gehe aber schon davon aus, dass die Minarettinitiative nicht verträglich

war mit dem Völkerrecht, weil sie auf die Diskriminierung einer bestimmten Gruppe hinauslief. Hätte man alle religiösen Türme, also auch Kirchtürme, verboten, wäre das anders gewesen. Aber Kollisionen zwischen Völkerrecht und Landesrecht sind programmiert, Beispiele wie die Minarettinitiative, die Ausschaffungsinitiative und die Verwahrungsinitiative wird es noch mehr geben. Neu ist allerdings, dass politische Parteien, vor allem die SVP, solche aus Sicht des Völkerrechts fragwürdige Projekte unterstützen.

**Das Parlament hat die Möglichkeit, Initiativen für ungültig zu erklären, was sie auch schon gemacht hat, zum Beispiel 1995 bei der Armeehalbierungsinitiative der SP und 1996 bei der SVP-Asylinitiative.**

Das ist so geschehen, aber eigentlich wird eine liberale Praxis verfolgt. Man vertraut der Vernunft der Stimmbürger. Über die Armeeabschaffungsinitiativen, die von gewissen Leuten als verfassungswidrig taxiert wurden, hat man 1989 und 2001 im Bewusstsein darüber abstimmen lassen, dass aus der Vernunft des Volkes heraus wohl ein Nein resultieren würde. Heute geht man einen Schritt weiter und sieht vor, dass bei problema-

tischen Initiativen auf den Unterschriftsbogen vermerkt werden soll, dass sie möglicherweise völkerrechtswidrig sind. Man sieht also davon ab, solche Initiativen für ungültig zu erklären; wer unterschreibt, soll aber wissen, dass die Initiative später von Strassburg kassiert werden könnte.

#### **Halten Sie diese Toleranz gegenüber Initiativen für richtig?**

Ja. Der Inhalt des europäischen Menschenrechts ist offen und soll nicht einfach von Juristen dogmatisch festgelegt werden. Da soll man politisch darüber diskutieren können.

#### **Eine andere Lösung für solche Probleme wäre die Schaffung eines Verfassungsgerichts, das Initiativen auf ihre Vereinbarkeit mit internationalem Recht überprüft.**

Da bin ich aus der Tradition des schweizerischen Systems heraus skeptisch. Ich wäre nach wie vor dafür – solange es im Initiativtext nicht um eindeutige Verletzungen wie Folter oder Sklaverei geht, die unter zwingendes Verfassungs- oder Völkerrecht fallen –, die Volksabstimmung statt ein Verfassungsgericht entscheiden zu lassen. Dies im Bewusstsein, dass bestimmte Initiativen in einer Grauzone sind und ihr Inhalt bei einer Annahme später gerichtlich überprüft werden könnte. Wenn die Bestimmungen einer solchen Initiative zum Beispiel in Strassburg für rechtswidrig erklärt werden, muss sich die Schweiz daran halten.

#### **In der SVP wird eine Initiative diskutiert, die das Landesrecht vor das Völkerrecht stellen soll.**

Da bin ich dagegen. Man sollte differenziert argumentieren: Es ist falsch zu sagen, das gesamte Völkerrecht stehe über dem Landesrecht, es ist aber umgekehrt ebenso falsch zu sagen, Landesrecht gehe immer vor. Das muss im Einzelfall pragmatisch abgeklärt werden. Das Volk darf nicht a priori ausgeschlossen werden, aber Juristen oder Gerichte haben am Schluss das letzte Wort.

#### **Wolf Linder**

Wolf Linder, Jahrgang 1944, ist in St. Gallen geboren und aufgewachsen. 1968 schloss er sein Jus-Studium an der Universität Zürich mit dem lic. iur. ab. Danach studierte er Politologie an der Universität Konstanz, wo er 1973 mit einer Arbeit über politische Planung dissertierte. Von 1975 bis 1982 sass er für die SP im Thurgauer Grossen Rat. Nach einer Zeit in der Forschung an der ETH wurde Linder 1982 Professor am IDHEAP in Lausanne und 1987 ordentlicher Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bern. Von 2006 bis 2008 war er Dekan der Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät. Seit 2009 ist er emeritiert. Wolf Linder ist in zweiter Ehe verheiratet und Vater dreier erwachsener Kinder. Er wohnt in Bern. (bur)

Die gesammelten Samstagsgespräche unter [www.samstagsinterviews.derbund.ch](http://www.samstagsinterviews.derbund.ch)

#### **Ist es nicht problematisch, wenn mit dem Völkerrecht die direkte Demokratie ausgehebelt wird?**

Ich kann die Verabsolutierung der Volksrechte nicht gutheissen. Viele dieser populistischen Stimmen, die eine Initiative buchstabengetreu umsetzen wollen, auch wenn sie anderen Verfassungsnormen der Schweiz widersprechen, verkennen auch völlig, dass auch die Verfassung einmal in der Volksabstimmung gutgeheissen wurde. Etwa im Beispiel der Verwahrunginitiative kann der Grundsatz der Proportionalität einer Strafe nicht einfach übergangen werden.

#### **Was viele stört, ist letztlich die Vorrangstellung der Justiz. Sie, die dritte Gewalt, wird dem Volk, dem Parlament und der Regierung übergeordnet, wenn sie über die Rechtmässigkeit von Initiativen befindet.**

Ich teile diese Sorge. Aus diesem Grund gibt es auch eine starke Kritik an Strassburg, weil es die Menschenrechte auf alle möglichen Bereiche ausdehnen will. Es geht eindeutig zu weit, wenn Strassburg zum Beispiel verbietet, dass von Lissabon bis Tallin in den Schulzimmern keine Kreuzfische mehr aufgehängt werden dürfen. Da gehen professionelle Juristen über eine von Land zu Land unterschiedliche Tradition, wie das Verhältnis von Kirche und Staat geregelt wurde, einfach hinweg.

#### **International wird die Schweiz um das Modell der direkten Demokratie, aus dem sich Probleme mit**

“  
**Überall interessiert man sich für die direkte Demokratie.**

#### **Strassburg ergeben können, beneddet. Das hat zum Beispiel der Streit um den Bahnhof Stuttgart gezeigt.**

Ich kann das nur bestätigen. Ich halte viele Vorträge in Deutschland, Polen, Tschechien. Überall interessieren sich die Leute für die direkte Demokratie. Der Wutbürger ist in der Schweiz doch ein weniger verbreitetes Phänomen als etwa in Deutschland. Wir verdanken den Volksrechten sehr viel; im 20. Jahrhundert haben wir die Bedrohung der Demokratie durch die Nazis in der Zwischenkriegszeit über die direkte Demokratie bestanden, und später hat sie einen allmählichen Ausbau des Sozialstaats ermöglicht. Heute haben wir ein Staatswesen, das im internationalen Vergleich in jeder Hinsicht gut dasteht.

#### **Stellt die Globalisierung die direkte Demokratie nicht infrage, weil sie – siehe Personenfreizügigkeit – Ab-**

#### **stimmungsergebnisse produzieren kann, die der Schweiz schaden?**

Die direkte Demokratie war 150 Jahre lang fast nur auf Innenpolitik beschränkt. Aber mit dem erweiterten Staatsvertragsreferendum von 2003 kann sie vermehrt auch im ausserpolitischen Bereich angewendet werden. Das ist sinnvoll, weil es die klare Trennung zwischen Innen- und Aussenpolitik nicht mehr gibt. Aber wir müssen wissen, dass wir damit grössere Risiken eingehen: Im Landesrecht kann man eine Vorlage ablehnen und eine bessere fordern, und die bessere kommt nach zwei Jahren. Ob aber etwa die EU nach einem Nein der Schweiz eine zweite Vorlage ausarbeitet, ist eine offene Frage.

#### **Die Antwort heisst wohl Nein.**

Das ist so. So läuft die Schweiz Gefahr, isoliert zu werden. Die Abstimmung über die Personenfreizügigkeit zeigt uns den riskanten Weg der Bilateralen auf. Sagen wir Nein, ist möglich, dass wir die ganzen bilateralen Verträge verlieren. Wir dürfen zwar abstimmen, aber eigentlich nicht ablehnen.

#### **Der bilaterale Weg ist riskant – sollten wir der EU beitreten?**

Das sehe ich auf absehbare Zeit nicht. Aber es wäre ein Vorteil des EWR-Vertrags gewesen, dass es eine institutionelle Regelung gibt. Wären wir im EWR, könnten wir tatsächlich einen einzelnen Vertrag ablehnen, ohne dass man uns aus dem EWR ausschliessen könnte.

#### **Auch wenn ein Beitritt nicht bevorsteht, stellt sich die Frage, ob die direkte Demokratie mit einer EU-Mitgliedschaft vereinbar wäre.**

Ich denke schon, aber das ist letztlich ein Gedankenspiel. Wer sagt, wir könnten die direkte Demokratie nicht wie bisher ausüben, wird der EU gar nie beitreten wollen. Wir werden der EU mit allen Volksrechten beitreten oder gar nie beitreten. Das ist die einzige Prognose, die ich bei diesem Thema wage.

#### **Veranstaltungsreihe Uni Bern**

«Bedrohte Werte? – Europa und der Nahe Osten unter Globalisierungsdruck» ist der übergreifende Titel, unter dem in den nächsten Wochen an der Universität Bern fünf Veranstaltungen durchgeführt werden. Behandelt werden mit prominenten Referenten Themen wie Globalisierung, arabischer Frühling, Normenkonflikte im Rechtsstaat. Die erste Veranstaltung am Samstag, 16. November, von 9 bis 13 Uhr steht unter dem Titel «Werte und Normen unter Globalisierungsdruck». Mitwirkende sind u. a. der Politologe Prof. Wolf Linder, der Jurist Prof. Andreas Kley, der Theologe Prof. Friederich Wilhelm Graf, Alt-Nationalrat Hans-Jürg Fehr und der «Weltwoche»-Journalist Philipp Gut. Die Teilnahme ist kostenlos, am Schluss der Veranstaltungen wird jeweils ein Apéro offeriert. Anmeldung und weitere Informationen unter [www.forum.unibe.ch](http://www.forum.unibe.ch) (bur)