



Symposium **René Rhinow**

Publikation

Rechtsverwirklichung

Schweiz in Europa

Freiheit und Demokratie

Symposium René Rhinow

Begleitpublikation zum Symposium René Rhinow
vom 16. Juni 2023 in Münchenstein bei Basel.

Auf der Internetseite des Verlags Baselland können
die Vorträge, Bilder sowie die Videoaufzeichnung des
Symposiums eingesehen werden.



www.verlagbaselland.ch/symposiumrenerhinow

Verlag Baselland

Rechtsverwirklichung

- 10 Impuls: Prof. Dr. Daniela Thurnherr
Ermessen als «Schlüsselbegriff einer gewaltenverbindenden Zuweisung von Konkretisierungskompetenzen im Rahmen des Rechtsverwirklichungsvorgangs»
- 16 Lokaloptik: Dr. Noah Birkhäuser Schucan
Gedanken zur Rechtsdurchsetzung im Kanton Basel-Landschaft
- 20 Gedanken zur Rechtsverwirklichung:
Prof. em. Dr. René Rhinow

Schweiz in Europa

- 28 Impuls: Dr. Paul R. Seger
Die Schweiz in Europa – von aussen gesehen
- 32 Lokaloptik: Nationalrat Eric Nussbaumer
*Stillstand in der Europapolitik überwinden.
Der Beitrag der Nordwestschweiz*
- 40 Bemerkungen zu Schweiz und Europa:
Prof. em. Dr. René Rhinow

Freiheit und Demokratie

- 48 Impuls: Prof. em. Dr. Roger Blum
Demokratie (und Freiheit) in Bedrängnis
- 54 Lokaloptik: Nationalrätin Florence Brenzikofer
Interessenausgleich – wie sich Dilemmas lösen lassen
- 60 Bemerkungen zu Freiheit und Demokratie:
Prof. em. Dr. René Rhinow
- 66 Dankeswort René Rhinow
- 68 Personenverzeichnis
- 73 Dank
- 74 Abbildungs- und Literaturverzeichnis

Begrüssung

Kathrin Schweizer

Geschätzter Herr Rhinow

Lieber René

Sehr geehrter Direktionspräsident der FHNW Prof. Dr. Crispino Bergamaschi

Ich freue mich, Sie am heutigen Symposium zu Ehren von René Rhinow begrüßen zu dürfen, der das Baselbiet politisch und juristisch geprägt hat wie kaum ein Anderer. Wobei auch die Beschränkung aufs Baselbiet zu kurz greift.

Es würde den Rahmen dieser Veranstaltung sprengen, auf alle beruflichen Stationen und Engagements einzugehen, die René Rhinow im Lauf seines Lebens innehatte, oder alle Errungenschaften, die wir ihm verdanken, im Detail zu beleuchten.

Gern möchte ich aber im Folgenden einige Meilensteine im Leben unseres sehr geschätzten Ex-Ständerats aufzeigen.

In seiner frühen Karriere als juristischer Berater in den 70er-Jahren unterstützte er den Baselbieter Gesamtregierungsrat in juristischen Fragen und fungierte somit sozusagen als «das juristische Gewissen» des Regierungsrats.

1978 trat er das Amt des Verwaltungsgerichtspräsidenten an, das er bis 1981 bekleidete. Während dieser Zeit beauftragte ihn der Baselbieter Regierungsrat, einen Entwurf für eine neue Kantonsverfassung auszuarbeiten. Dieser Entwurf diente dem 80-köpfigen Verfassungsrat, dem Rhinow ebenfalls angehörte, als Grundlage. Die 1987 in Kraft getretene totalrevidierte Baselbieter Kantonsverfassung geht somit auf diesen Entwurf zurück. Man kann René Rhinow also zu Recht als den «geistigen Vater» unserer Kantonsverfassung bezeichnen. Neben anderen damals ebenfalls neuen Kantonsverfassungen diente sie als Wegbereiterin und Inspirationsquelle für die Verfassungsreformen anderer Kantone – und schliesslich auch für die Totalrevision der Bundesverfassung, auf die ich später noch zu sprechen komme.

Als junger Professor an der Universität Basel in den 80er-Jahren fiel René Rhinow besonders wegen seines modernen Vorlesungsstils auf. Seine Seminare und Übungen waren überdurchschnittlich gut besucht und er hatte immer ein offenes Ohr für die Anliegen seiner Studentinnen und Studenten. Er war weit entfernt von dem distanzierten Auftreten, das viele seiner Kollegen (Professorinnen gab es damals noch keine) an den Tag legten. Apropos Professorinnen: René Rhinow war einer der ersten Professoren, die Frauen den Zugang zu Assistenzstellen ermöglichten. Dafür gilt Ihnen, geschätzter René Rhinow, mein spezieller Dank.

René Rhinow war ein sehr kollegialer Professor. Seine bis 2006 ganze 17 Mal durchgeführten Ski-Seminare in Waltensburg waren legendär. Am Morgen wurde gearbeitet, über Mittag Ski gefahren, bevor es am Nachmittag – manchmal auch noch nach dem Abendessen – wieder ans Arbeiten ging. Oft wurde noch bis spät in die Nacht über Gott und die Welt diskutiert. Selbst den damaligen Bundespräsidenten Adolf Ogi konnte René Rhinow für einen Besuch im Ski-Seminar gewinnen. Ich denke, da hat bei den Studierenden sicher «Freude geherrscht».

Aus den Ski-Seminaren ging dann wohl auch sein berühmter «Fröhlicher Lehrstuhl» hervor – ein informeller Club ehemaliger Assistentinnen und Assistenten, die sich bis heute monatlich treffen und jährliche Ausflüge und Skiweekends zusammen durchführen. Dass daraus Freundschaften entstanden sind, unterstreicht, mit welcher Offenheit, Nahbarkeit und Menschlichkeit er seinen Studierenden begegnete. Die Anerkennung seines

aussergewöhnlichen Fachwissens und seiner Persönlichkeit zeigte sich auch darin, dass er in drei Jahrzehnten drei Mal als Dekan der Juristischen Fakultät vorstand. Er ist bis heute ein exzellenter Botschafter und ein prominentes Sprachrohr der Universität Basel.

Von 1987 bis 1999 setzte sich René Rhinow als Ständerat für die Belange des Baselbiets auf nationaler Ebene ein und krönte diese Tätigkeit mit dem Ständeratspräsidium zum Ende seines Mandats. Seinen Wahlkampf im Jahr 1987 führte der FDP-Politiker unter dem Stichwort «Ökoliberalismus», den er einst wie folgt beschrieben hat: «Echte Freiheit kann nur bestehen, wo mein Verhalten zu keinen Nachteilen oder Lasten für Mitmenschen künftiger Generationen mit ihren legitimen Freiheitsbedürfnissen führt.»

Seine Erfahrungen aus der Reform der Baselbieter Verfassung prädestinierten ihn dafür, das Präsidium der ständerätlichen Verfassungskommission anzunehmen, welche die Reform der Bundesverfassung 1997/98 erarbeitete. Bereits im Baselbieter Verfassungsrat hatte sich Rhinow für einen eigenen Nachhaltigkeitsartikel eingesetzt, der da lautet: «Kanton und Gemeinden streben ein auf die Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen den Naturkräften und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits sowie ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an». Auf René Rhinows Vorschlag wurde dieser Text beinahe unverändert in die Bundesverfassung übernommen.

Dass René Rhinow 1998 zum Ständeratspräsidenten gewählt wurde, kam nicht überraschend. Der Baselbieter Journalist Peter Knechtli beschrieb äusserst passend, wie der Ständerat Rhinow wahrgenommen hat: «Seit seiner Wahl in den Ständerat (...) hat sich Rhinow unter den anerkanntesten Politikern des Landes etabliert. Sein Stil ist unverwechselbar und bedingungslos konsensfähig. Rhinow ist so etwas wie die Konkordanz in Person (...) Mit seiner zurückhaltenden Art und mit sorgsam vermiedener Einmischung in kantonale Kontroversen gelang ihm mustergültig das Kunststück, ein Mann für alle zu sein.»

Nach seinem Engagement im Ständerat übernahm René Rhinow 2001 das Präsidium des Schweizerischen Roten Kreuzes, das er zehn Jahre lang prägte. Er verstand es, die stark föderalistisch geprägte Struktur des SRK zu durchbrechen und aus der grossen Anzahl an Mitgliedorganisationen eine Art Rotkreuz-Familie zu schaffen. Kadermitglieder beschreiben ihn als weitsichtig, fordernd und fördernd, diplomatisch, integrativ, kooperativ und offen.

Und genau diese Charaktereigenschaften sind es, die René Rhinow ausmachen und seine allseitige Beliebtheit und seinen Erfolg erklären. Heute feiern wir 80 Jahre René Rhinow und ein Leben im Zeichen der Interessen der Schweiz sowie ihrer Einwohnerinnen und Einwohner.

Wir danken Ihnen herzlich für Ihren unermüdlichen Einsatz, geschätzter René Rhinow, und hoffen, dass Sie auch weiterhin mit einem kritischen Auge Ihren positiven Einfluss auf unser Rechtssystem, unsere Politik und somit die ganze Gesellschaft ausüben.

Begrüssung

Es gilt das gesprochene Wort Crispino Bergamaschi

Sehr verehrter Herr Rhinow
Sehr verehrte Frau Regierungspräsidentin
Sehr verehrte Gäste

René Rhinow war während vieler Jahre als Politiker für den Kanton Basel-Landschaft tätig, während 12 Jahren vertrat er den Kanton im Ständerat. Seinem Lebenslauf habe ich entnommen, dass René Rhinow in Basel und Münchenstein aufgewachsen ist und so freut es mich deshalb ausserordentlich, diese bedeutende Persönlichkeit heute in der Hochschule für Gestaltung und Kunst Basel FHNW auf Münchener Gemeindegebiet im Kanton Basel-Landschaft begrüßen zu dürfen. Der Kanton Basel-Landschaft ist zusammen mit den Kantonen Aargau, Basel-Stadt und Solothurn Träger der Fachhochschule Nordwestschweiz. Unsere Träger stellen der FHNW in allen vier Vertragskantonen tolle identitätsstiftende Orte für Lehre und Forschung zur Verfügung. In unseren Campus werden Studierende ausgebildet, Berufsleute weitergebildet und Forschungsprojekte betreut, aber auch Netzwerke in der Region und darüber hinaus gepflegt. Im Rahmen solcher Netzwerkaktivitäten dürfen wir an unseren Campus immer wieder auch verdiente Persönlichkeiten aus Politik, Gesellschaft und Wirtschaft empfangen, was uns Ehre und Freude zugleich ist.

Heute darf die FHNW Gastgeberin des Symposiums zu Ehren von René Rhinow sein. René Rhinow war neben seinen vielfältigen politischen, gerichtlichen und gesellschaftlichen Aufgaben während vieler Jahre hauptberuflich Staats- und Verwaltungsrechtsdozent an der Universität Basel.

Als Staats- und Verwaltungsrechtler hat sich der heutige Ehrengast mit Grundfragen unseres Zusammenlebens als Staatsbürgerinnen und Staatsbürger befasst und sich wissenschaftlich mit zentralen Fragen unseres Staatswesens auseinandergesetzt. Als langjähriger Dozent und mehrmaliger Dekan der juristischen Fakultät der Universität Basel ist er aber auch mit dem Hochschulbetrieb und dem Hochschuldiskurs bestens vertraut. Themen, mit denen sich der Staatsrechtler und Politiker René Rhinow aus staatsrechtlicher und politischer Sicht sehr eingehend befasste, sind in einer Hochschule so relevant und kontrovers diskutiert, wie im allgemeinen gesellschaftspolitischen Umfeld. Was für den Staat bezüglich Grundwerten gilt, gilt im übertragenen Sinne auch für eine autonome Hochschule. Was René Rhinow für den modernen Verfassungsstaat proklamiert, kann auf unsere Hochschule als öffentlich-rechtliche Institution 1:1 übertragen werden.

Zentrale Themen wie Freiheit, Autonomie, Selbstbestimmung und Selbstverantwortung, Föderalismus und Individualismus sind Themen, mit denen sich die FHNW im Rahmen ihres eigenen Kultur- und Organisationsentwicklungsprozesses intensiv auseinandersetzt. Die liberalen Werte, die der heutige Ehrengast intellektuell analysiert und persönlich verkörpert, passen sehr gut zu unserer Fachhochschule. Liberalismus bedeutet nach ihm neben vielem anderem Offenheit gegenüber Neuem, die Anerkennung der Vorläufigkeit aller Erkenntnis, allen Denkens und Tuns und ist immer praxisbezogen, auf Machbares ausgerichtet. Zur liberalen Geisteshaltung gehört es auch, Verantwortung zu übernehmen, Mitgefühl zu entwickeln und nachhaltig zu handeln. Es sind hier nur einige Stichworte aus seiner umfassenden Beschreibung einer liberalen Haltung erwähnt, die besonders gut zu unseren FHNW-Werten passen.

Bei Wertediskussionen in unserer Hochschule hat insbesondere die Diversität der Fachbereiche, der Studierenden und der Mitarbeitenden einen hohen Stellenwert. Wie autonom sind die einzelnen Hochschulen, wie gross deren Selbstbestimmungsrecht, wer trägt die Verantwortung, wie tragen wir der zunehmenden Individualisierung von Mitarbeitenden und Studierenden Rechnung? Immer wieder muss darum gerungen werden, in der Vielfalt

eine gemeinsame Basis zu finden und zum Wohle aller gemeinsame Regeln zu akzeptieren und damit Einschränkungen von individuellen Freiheiten hinzunehmen. Darin unterscheidet sich eine Hochschule nicht vom Gemeinwesen. Die geforderte und gebotene Respektierung der Vielfalt bedeutet aber nicht nur Einschränkung, sondern auch Bereicherung, neue Perspektiven und Innovationspotential.

Der FHNW ist es in ihrem noch jungen Dasein (sie wird am 1. Januar 2024 18 Jahre alt und damit sozusagen volljährig) nach meiner Einschätzung gut gelungen, nicht nur die messbaren Vorgaben der Trägerkantone gut zu erfüllen, sondern auch eine eigene Kultur und Identität auf der Basis von gemeinsamen Werten zu entwickeln. Die Diskussion um die eigene Identität bzw. um verbindende und einende Werte führen wir aktuell in der FHNW gerade jetzt wieder intensiv im Rahmen des Strategieprozesses 2035. Und hier sehen wir auch ganz konkret an unserem eigenen Beispiel, wie die gemeinsame Werteordnung, die Grundlage und Teil unserer Strategie für die nächste Dekade ist, Wirkung entfaltet und Fundament für das Vertrauen unserer Träger und unserer Anspruchsgruppen ist. Denn parallel zum laufenden Strategieprozess erarbeiten wir jetzt gerade den Antrag an die Trägerkantone für die Leistungsauftragsperiode 2025–2028 und wir sind stolz darauf, dass unsere Träger in den Eckwerten zu diesem Leistungsauftrag grosses Vertrauen in die FHNW zum Ausdruck bringen und uns mit der Gründung einer neuen 10. Hochschule, der Hochschule für Informatik, beauftragen wollen. Da wir heute einen renommierten Juristen ehren, möchte ich an dieser Stelle auch nicht unerwähnt lassen, dass unsere Hochschule für Wirtschaft ab Herbstsemester 2023 neu den Bachelorstudiengang Wirtschaftsrecht anbietet, der bereits auf reges Interesse bei neuen Studierenden stösst.

Und hier schliesse ich den Kreis zu unserem Ehrengast. Er misst der Chancengleichheit im Sinne einer Gleichheit der Startbedingungen eine grosse Bedeutung zu. Gleichheit der Startbedingungen bezieht sich auf den Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen, so etwa im Zugang zur Bildung. Die Fachhochschulen leisten hier einen wesentlichen Beitrag, in dem sie fähigen jungen Menschen einen Hochschulzugang eröffnen, der ihnen über den ausschliesslich universitären Weg verschlossen geblieben wäre. Die erwähnten Studierendenzahlen und auch die Erhebungen bei Absolventinnen und Absolventen zur Relevanz ihrer Fachhochschulausbildung zeigen eindrücklich, dass sich die Investitionen unserer Trägerkantone in die Ressource FHNW lohnt.

Ich hoffe, dass Sie, sehr geehrter Herr Rhinow, und die Gäste dieses Symposiums hier heute einen anregenden Nachmittag verbringen und freue mich, Sie auch bei anderen Gelegenheiten in der FHNW begrüessen zu dürfen.

Symposium **René Rhinow**





Rechtsver- wirklichung

Impuls

**Ermessen als «Schlüsselbegriff einer
gewaltenverbindenden Zuweisung von
Konkretisierungskompetenzen im
Rahmen des Rechtsverwirklichungsvorgangs»¹**

¹ René Rhinow, Vom Ermessen im Verwaltungsrecht: eine Einladung zum Nach- und Umdenken, recht 1 (1983), S. 41-53, 83-94, 94.

Lieber René
Sehr geehrte Damen und Herren

Es ist mir eine grosse Freude, am heutigen Symposium zu Ehren von René Rhinow einen Beitrag leisten zu können.

Der erste Block des heutigen Nachmittags befasst sich mit der «Rechtsverwirklichung» als Kernthema des Staats- und Verwaltungsrechts. René Rhinow hat sich in seiner wissenschaftlichen und praktischen Tätigkeit eingehend mit der Rolle der verschiedenen Gewalten auseinandergesetzt und die Funktionen von Recht und Politik im Kontext der Rechtsverwirklichung beleuchtet. Sein – wie er es selber bezeichnet – «lange[r] Marsch durch alle drei Gewalten»¹ hat es ihm ermöglicht, das Verhältnis zwischen Rechtsetzung und Rechtsanwendung nicht nur wissenschaftlich zu reflektieren, sondern auch praktisch mitzugestalten.

In meinem Beitrag möchte ich einige Schlaglichter auf die Rollen der drei Staatsgewalten bei der Rechtsverwirklichung werfen. Bei der Klärung der Frage, «wer im Rechtsstaat was, gegenüber wem, in welchen Formen, in welchem Verfahren und mit welcher Wirkung «regelt», d. h. auch regeln kann und auch regeln soll»², kommt dem Begriff des Ermessens zentrale Bedeutung zu. René Rhinow hat das Ermessen in einem Aufsatz aus dem Jahr 1983 treffend als «Schlüsselbegriff einer gewaltenverbindenden Zuweisung von Konkretisierungskompetenzen im Rahmen des Rechtsverwirklichungsvorgangs» bezeichnet.

Betrachten wir zunächst die Rolle des Gesetzgebers:

Die Aufgabenteilung zwischen dem Gesetzgeber und der Regierung bzw. der Verwaltung ist im Grundsatz klar: Der Gesetzgeber regelt die fundamentalen Fragen, während deren Konkretisierung und Vollzug Regierung und Verwaltung obliegt. Ergänzt wird dieses Bild durch verschiedene Erscheinungen, die teilweise eher neueren Datums sind. Ich verweise auf deren drei:

Erstens: Covid-19 und die Stromkrise haben bekanntlich die exekutive Rechtsetzung befeuert. Inwieweit die Exekutive in Krisenzeiten effektiv zur Normsetzung legitimiert ist, wird mitunter kontrovers diskutiert.

Zweitens: Was die Art und Weise der Rechtsetzung betrifft, hat der Bundesgesetzgeber insbesondere im Asylrecht, aber auch in der Invalidenversicherung in jüngerer Zeit ab und an zum Mittel der experimentellen Rechtsetzung gegriffen. Der Verwaltung oblag dabei die Evaluation der Gesetzesfolgen im Hinblick auf die Klärung, ob der eingeschlagene Weg weitergeführt werden soll.

Und drittens ist zu erwähnen, dass der Gesetzgeber nicht nur über die Arbeitsteilung gegenüber Regierung und Verwaltung befindet, sondern mitunter auch gegenüber den Privaten. Dies ist dann der Fall, wenn er – wie etwa im Umweltrecht, in der Finanzmarktregulierung oder beim Konsumentenschutz – der gesteuerten Selbstregulierung Raum lässt.

1 René Rhinow, *Recht im politischen Prozess, Beiträge zu Institutionen und Reformen im demokratischen Verfassungsstaat*, Basel 2017, S. 3.

2 René Rhinow, *Rechtsetzung und Methodik: Rechtstheoretische Untersuchungen zum gegenseitigen Verhältnis von Rechtsetzung und Rechtsanwendung*, Habil. Basel, Basel/Stuttgart, S. 244.

Diese Phänomene sollen vorliegend nicht vertieft werden. Im Fokus stehen vielmehr die Spielräume, die der Gesetzgeber Regierung und Verwaltung einräumt. Bei deren Formulierung ist er an die Verfassung gebunden, insbesondere an das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 1 und 2 BV). Zudem hat er den spezifischen Funktionen der Gewalten Rechnung zu tragen.

Ich möchte anhand von zwei Beispielen die unterschiedlichen Hintergründe exekutiver Gestaltungsspielräume veranschaulichen.

Zunächst ein Beispiel aus dem Migrationsrecht: Das Ausländer- und Integrationsgesetz des Bundes erlaubt es den Migrationsbehörden, im Einzelfall von den Zulassungsvoraussetzungen abzusehen, um schwerwiegenden persönlichen Härtefällen Rechnung zu tragen (Art. 30 Abs. 1 lit. b AIG). Damit soll Einzelfallgerechtigkeit ermöglicht werden.

Demgegenüber sind die Spielräume, die der Verwaltung etwa im Umweltrecht eingeräumt werden, regelmässig in der Technizität der Regelungsmaterie begründet.

Veranschaulichen lässt sich dies anhand von Art. 11 Abs. 2 USG zum vorsorglichen Immissionsschutz. Demnach sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Der Verordnungsgeber hat diese Bestimmung in der Luftreinhalte- und der Lärmschutzverordnung zwar weiter konkretisiert, auch jene Normen belassen den Verwaltungsbehörden indes einen Konkretisierungsspielraum.

Aufgrund des in Art. 190 BV verankerten Anwendungsgebots für Bundesgesetze ist das Bundesgericht primär bezüglich kantonaler Gesetze mit der Frage adäquater Entscheidungsspielräume befasst. Im Zentrum steht dabei regelmässig die genügende Bestimmtheit freiheitsbeschränkender Erlasse – so etwa in einem Fall betreffend das Zürcher Polizeigesetz, welches die Polizei ohne nähere Spezifizierung an öffentlich zugänglichen Orten generell zur Erstellung von Bild- und Tonaufnahmen ermächtigte.³

Bei Bundesgesetzen ist es primär Aufgabe der Wissenschaft, sich kritisch mit Spielräumen auseinanderzusetzen. Dass diese nicht durchwegs überzeugen, lässt sich am Beispiel der 2. Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes veranschaulichen, die derzeit in Beratung ist. Dieses Beispiel zeigt, dass bisweilen Spielräume offengelassen werden, die sich nicht mit der Eignung der Gewalten begründen lassen, sondern der politischen Kompromissfindung geschuldet und letztlich der Rechtssicherheit abträglich sind.

Zu geringe Spielräume sind demgegenüber seltener. Solche liegen primär dann vor, wenn eine Regelung nicht genügend Raum für Verhältnismässigkeitsüberlegungen belässt. Spezifische Fragen stellen sich bei der Umsetzung von Volksinitiativen, deren Urheber bestrebt sind, sowohl den nachgelagerten politischen Prozess als auch die Rechtsanwendung mittels möglichst detailliert formulierter Initiativtexte in enge Bahnen zu lenken. Hier obliegt es bisweilen dem Gesetzgeber, den rechtsanwendenden Behörden mittels entsprechender Umsetzungsbestimmungen die gebotenen Spielräume zu eröffnen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass aus verfassungsrechtlicher Sicht unterschiedliche Gesichtspunkte massgeblich dafür sind, welche Spielräume der Regierung und der Verwaltung einzuräumen sind. Der Gesetzgeber ist gehalten, den Bestimmtheitsgrad von Normen reflektiert und unter Berücksichtigung auch der Eignung der verschiedenen Gewalten festzulegen.

³ BGE 136 I 87.

Ermessen

Ich komme nun zum Verhältnis zwischen der Exekutive und der Judikative. Angesprochen ist die Frage, ob die Verwaltung bei der Ausfüllung von Spielräumen ein Letztentscheidungsrecht beansprucht bzw. inwiefern eine gerichtliche Überprüfung möglich ist.

Die Schranken der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheiden geniessen seit jeher grosse Aufmerksamkeit in der Verwaltungsrechtswissenschaft. Als herrschende Lehre gilt nach wie vor die vom deutschen Recht beeinflusste Unterscheidung zwischen Ermessen und unbestimmten Rechtsbegriffen. Diese ist bedeutsam für die Reichweite des Rechtsschutzes durch Verwaltungsgerichte: Während die Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe als Rechtsfragen von Verwaltungsgerichten überprüft werden kann, sind lediglich qualifizierte Ermessensfehler als Rechtsfehler anerkannt und gerichtlich überprüfbar. Eine Angemessenheitskontrolle steht den Gerichten demgegenüber nur zu, soweit sie explizit damit betraut sind. Letzteres ist auf Bundesebene bekanntlich beim Bundesverwaltungsgericht der Fall.⁴

René Rhinow hat in seinem eingangs erwähnten Beitrag die Unterscheidung zwischen Auslegung und Ermessensausübung in Frage gestellt. Recht und Ermessen werden nicht als Gegensatz verstanden; vielmehr beinhaltet der Ermessensbegriff eine Aussage über die Zuständigkeit zur Konkretisierung offener Normen. Dieser Ansatz wurde in der Literatur rezipiert und weiterentwickelt, am prominentesten von Benjamin Schindler in seiner 2010 erschienenen Habilitationsschrift zum Verwaltungsermessen.⁵

Die neuere Lehre verzichtet auf die Unterscheidung zwischen Ermessen und unbestimmten Rechtsbegriffen ebenso wie auf die Typologie der Ermessensfehler und stützt sich auf einen einheitlichen Ermessensbegriff. Für die Frage der Überprüfbarkeit von Ermessensentscheiden setzt sie beim Zweck der offenen Normierung und bei den Funktionen der Behörden an. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Eignung der Verwaltungsgerichte und der Verwaltungsbehörden zur Beurteilung der sich stellenden Ermessensfrage.

Unterschieden wird zwischen verschiedenen Ermessenstypen: Dient das Ermessen dazu, Einzelfallgerechtigkeit zu ermöglichen, besteht kein Grund für eine beschränkte richterliche Überprüfung, weil sich hier keine Fragen stellen, die die Verwaltungsgerichte weniger gut beurteilen können als die Verwaltungsbehörden. Anders verhält es sich, wenn das Ermessen bezweckt, die Anpassung von Entscheidungen an veränderte Verhältnisse zu erleichtern, Fachwissen für die Rechtsanwendung fruchtbar zu machen oder politischen bzw. wirtschaftlichen Gesichtspunkten Rechnung zu tragen. In diesen Konstellationen sind die Verwaltungsgerichte nicht zu einer umfassenden Prüfung geeignet, weil sie die notwendigen politischen Interessenbeurteilungen nicht vornehmen können oder nicht über den erforderlichen Sachverstand verfügen.

In der Gerichtspraxis wird grundsätzlich nach wie vor an der Unterscheidung zwischen Ermessen und unbestimmten Rechtsbegriffen festgehalten. Es ist im Ergebnis allerdings eine Annäherung der beiden Kategorien feststellbar. So üben das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht auch bei der Überprüfung der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe Zurückhaltung, wenn die Verwaltungsbehörden zur Beurteilung der konkreten Umstände besser geeignet sind. Gegen eine volle richterliche Überprüfung sprechen etwa der Zusammenhang mit den örtlichen Verhältnissen oder die Technizität der sich stellenden Fragen. Insofern werden also die fachliche Kompetenz bzw. die Organeignung von Verwaltung und Justiz durchaus berücksichtigt.

⁴ Siehe Art. 37 VGG i.V.m. Art. 49 lit. c VwVG.

⁵ Benjamin Schindler, *Verwaltungsermessen, Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zürich/St. Gallen 2010.

Dieser Ansatz lässt allerdings verschiedene praktische Schwierigkeiten ungelöst. Solche stellen sich insbesondere, wenn der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Streit steht. Die Angemessenheit als Ermessensfrage und die Zumutbarkeit als Aspekt der Verhältnismässigkeit, die einen unbestimmten Rechtsbegriff darstellt, lassen sich nämlich nur schwer voneinander unterscheiden.

Anzeichen einer eigentlichen Rezeption der neueren Ermessenslehre sind in der Judikatur noch kaum auszumachen. Grund dafür mag sein, dass die Gerichte nur ungern etablierte dogmatische Bahnen verlassen. Immerhin setzt sich das Bundesverwaltungsgericht punktuell mit der neueren Literatur auseinander, wenn auch ohne konkrete Schlüsse daraus zu ziehen.⁶

Bei der Zuweisung der Konkretisierungskompetenzen an Verwaltung und Verwaltungsjustiz kommt auch dem Gesetzgeber eine bedeutende Rolle zu:

Diese zeigt sich am deutlichsten bei der Festlegung der zulässigen Beschwerdegründe.

Angesichts der Forderung, Entscheidungsspielräume funktional zuzuweisen, verdient die volle Kognition des Bundesverwaltungsgerichts, die auch eine Prüfung der Angemessenheit beinhaltet, Kritik. Dasselbe gilt für die später vorgenommene Kognitionsbeschränkung im Bereich des Asylrechts.⁷ Die Begründung der Verfahrensbeschleunigung ist etwas fadenscheinig, wenn man bedenkt, dass es damit häufiger zu Rückweisungen an die Vorinstanz kommt, die das Verfahren letztlich verlängern dürften.

Abschliessend möchte ich drei Fragen in den Raum stellen:

1. *Soll der Gesetzgeber deutlicher zu erkennen geben, ob nur die Verwaltung oder auch die Justiz geeignet und ermächtigt ist, die nicht abschliessend geregelten Fragen im Einzelfall zu beurteilen?*

Diese Forderung wird etwa von Ulrich Häfelin, Georg Müller und Felix Uhlmann in deren Werk zum Allgemeinen Verwaltungsrecht formuliert.⁸ Bei einem überlegten Umgang mit einzelfallweisen Spielräumen sollten meines Erachtens jedenfalls die Gesetzesmaterialien Aufschluss über die Begründung offener Normen erteilen. Ob die Gesetzgebung darüber hinaus ein Mehr an Klarheit schaffen könnte, bleibt zu diskutieren.

2. *Wäre ein Verzicht auf die Unterscheidung zwischen Ermessen und unbestimmten Rechtsbegriffen ohne Anpassung der Prozessgesetze möglich?*

Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Frage in einem Urteil aus dem Jahr 2015 offengelassen.⁹ Mit Bezug auf die qualifizierten Ermessensfehler müssten die Prozessgesetze zumindest umgedeutet werden. Dieser Weg wäre nicht gänzlich neu: Eine gewisse Umdeutung findet nämlich über die Rückzugsformeln zumindest implizit bereits heute statt.

⁶ Siehe insbesondere BVGE 2015/2 E. 4.3.

⁷ Siehe Art. 106 AsylG.

⁸ Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen, N. 427.

⁹ BVGE 2015/2 E. 4.3.4.

Ermessen

3. *Wäre ein einheitlicher Ermessensbegriff für die Praxis effektiv vorteilhaft? Oder anders gewendet: Basiert der herkömmliche Ansatz tatsächlich auf überflüssigen Begriffskategorien?*¹⁰

Aus einer dogmatischen Warte beantworte ich diese Frage klar zustimmend. Allerdings scheint die Praxis mit der Unterscheidung zwischen Ermessen und unbestimmten Rechtsbegriffen gut leben zu können. Handelt es sich also primär um eine akademische Debatte? Ich hege Zweifel, ist doch bekanntlich nichts praktischer als eine gute Theorie.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

¹⁰ Eher ablehnend Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022, N. 611.

Noah Birkhäuser Schucan

Lokaloptik

**Gedanken zur Rechtsdurchsetzung
im Kanton Basel-Landschaft**

Eugen Huber hat vor gut 100 Jahren geschrieben, dass von Rechtsverwirklichung nur dann gesprochen werden könne, wenn das tatsächliche und tätige Leben in der Rechtsgemeinschaft mit der Rechtsidee in Übereinstimmung gebracht sei.¹ Die perfekte Rechtsverwirklichung kommt demnach dann zustande, wenn in der Rechtsanwendung die Ideen bzw. der Wille des Gesetzgebers eins zu eins umgesetzt werden. Dass dies in der Realität nicht möglich ist, liegt auf der Hand. Zu komplex sind die Lebensumstände und Sachverhalte, welche durch die Gesetzgebung abstrakt geregelt werden. Es ist aber Aufgabe aller Beteiligten, dem Ideal von Eugen Huber möglichst nahe zu kommen.

Rechtsverwirklichung ist ein dauernder Prozess. René Rhinow hat die gegenseitigen Abhängigkeiten der verschiedenen Akteure im Prozess der Rechtsverwirklichung aufgezeigt. Der Gesetzgeber gibt nicht einfach vor, was umgesetzt werden soll, sondern er reagiert ständig auf Entwicklungen, die sich im Rahmen der Rechtsdurchsetzung ergeben. Das Recht ist nie starr, sondern unterliegt einem ständigen Prozess der Veränderung. Trial and error – Ideen der Gesetzgebung sind zum Teil gut, zum Teil aber auch weniger gut und vor allem auch nicht immer praktikabel. Wenn sich dies im Rahmen der Rechtsanwendung zeigt, muss im Rahmen der Gesetzgebung reagiert werden. Und manchmal muss etwas auch einfach ausprobiert werden, bevor man merkt, dass es nicht passt.

Es kann aber nicht immer reagiert werden. Der Prozess der Gesetzgebung ist langsam und aufwändig und von vielen Faktoren beeinflusst. Die Möglichkeiten des Gesetzgebers sind begrenzt, oder in den Worten von René Rhinow: Der Gesetzgeber kann nicht alles. Und er soll auch nicht alle Entscheidungen selbst treffen.²

Ein gesetzgeberisches Instrument, das der Rechtsanwenderin zur Verfügung gestellt werden kann, ist das Ermessen. Mit Ermessen sollen Spielräume genutzt und auf manchmal unvorhergesehene Situationen reagiert werden können, ohne dass es gleich einer Gesetzesrevision bedarf. Mit dem Einzelfallermessen soll das Gesetz auf individuell-konkrete Sachverhalte in angemessener Weise angewendet werden. Dies setzt eine gewisse Biegsamkeit der gesetzlichen Formulierungen voraus.

Aber auch das Instrument des Ermessens ist nicht ein Allheilmittel. René Rhinow hat aufgezeigt, dass es im Einzelfall schwierig sein kann, zu unterscheiden, ob die Bürgerin oder der Bürger einen Rechtsanspruch auf eine staatliche Leistung hat oder ob den Behörden durch das Gesetz ein anspruchsausschliessendes Ermessen eingeräumt worden ist.³

1 Eugen Huber, *Recht und Rechtsverwirklichung*, Basel, 1921, S. IX.

2 René Rhinow, *Vom Ermessen im Verwaltungsrecht: eine Einladung zum Nach- und Umdenken*, recht 1983, S. 41 ff., Ziff. 2.1

3 Vgl. René Rhinow, *Vom Ermessen im Verwaltungsrecht: eine Einladung zum Nach- und Umdenken*, recht 1983, S. 41 ff., Ziff. 1.2.

Einen Teilaspekt des Ermessens bildet die Kognition der Gerichte. So ist in Bezug auf das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, im Zusammenhang mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde folgende Norm zu finden, mit welcher der Umfang der Beurteilung und damit die Kognition des Gerichts umschrieben ist:

§ 45 VPO⁴

- 1 Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können gerügt werden:
 - a. Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens;

(...)

Nicht generell überprüft werden kann die Unangemessenheit eines Entscheides (vgl. § 45 Abs. 1 lit. c VPO e contrario).

Es stellt sich im Zusammenhang mit der Kognition von Gerichten die Frage, wie diese erkennen können, wo eine Vorinstanz Ermessen ausgeübt hat und wo nicht. Dies ist entscheidend, denn reine Ermessensentscheide lassen sich durch die Gerichte nur eingeschränkt überprüfen, während Rechtsfragen wie etwa jene nach der Verhältnismässigkeit einer Massnahme der freien richterlichen Überprüfung zugänglich sind.

Nicht immer ist klar, ob und inwiefern den Behörden durch den Gesetzgeber Ermessen eingeräumt worden ist. Hierzu ein Beispiel aus dem Ausländerrecht:

Art. 96 des AIG trägt den Titel «Ermessensausübung».

Die Bestimmung lautet wie folgt:

- 1 Die zuständigen Behörden berücksichtigen bei der Ermessensausübung die öffentlichen Interessen und die persönlichen Verhältnisse sowie die Integration der Ausländerinnen und Ausländer.
- 2 Ist eine Massnahme begründet, aber den Umständen nicht angemessen, so kann die betroffene Person unter Androhung dieser Massnahme verwarnet werden.

Die öffentlichen Interessen und die persönlichen Verhältnisse sowie die Integration sind indessen Punkte, welche die Behörden auch im Rahmen der Überprüfung der Verhältnismässigkeit berücksichtigen müssen. Es ist deshalb nicht überraschend, dass es für ein Gericht schwierig ist nachzuvollziehen, ob eine Behörde die genannten Kriterien unter dem Titel «Ermessen» oder unter dem Titel «Verhältnismässigkeit» überprüft hat. Je nachdem ist die Kognition des Gerichts begrenzt oder nicht.

Im Ausländerrecht hat deshalb das Kantonsgericht Basel-Landschaft seinen Vorinstanzen Vorgaben gemacht, wie Verfügungen und Entscheide aufzubauen sind, damit überprüft werden kann, ob das Ermessen korrekt ausgeübt worden ist. Wir haben diese Vorgaben immer als «Kochrezept» für den Prüfungsaufbau eines ausländerrechtlichen Falles bezeichnet. Das Gericht verlangte dabei, dass aus den Verfügungen des Migrationsamtes und aus den Entscheiden des Regierungsrates klar hervorgehen müsse, ob ein Aspekt unter dem Gesichtspunkt des Ermessens oder unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit geprüft werde.⁵ Dies hat dann in der Praxis zu sehr langen Verfügungen und Entscheiden

⁴ Gesetz vom 16. Dezember 1993 über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung, SGS 271.

⁵ Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht Nr. 19 vom 4. Februar 2009, Erw. 5.4.

geführt, weil die gleichen Kriterien unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten geprüft werden mussten. Wenig überraschend ist mir kein einziger Fall bekannt, in welchem das Migrationsamt oder der Regierungsrat einen Aspekt unter dem Begriff des Ermessens anders beurteilt hat als unter dem Begriff der Verhältnismässigkeit. Das Kantonsgericht ist nach einigen Jahren denn von dieser Haltung auch wieder abgerückt.⁶ Die Verwaltungsbehörden beschränken sich deshalb wieder auf eine Prüfung der Verhältnismässigkeit. Um zu signalisieren, dass auch der Aspekt des Ermessens nicht vergessen gegangen ist, findet sich in Verfügungen und Entscheiden jedoch häufig der folgende Satz: «Die Behörde kommt auch unter dem Aspekt des Ermessens zu keinem anderen Schluss als im Rahmen der Prüfung der Verhältnismässigkeit.»

Benjamin Schindler hat festgestellt, dass die Gerichte auch dort zu einer intensiven Prüfungsdichte neigen, wo ihnen grundsätzlich nur die Überprüfung von Rechtsfragen gestattet ist. Er sieht darin indessen kein Problem, da die Prüfung der Verhältnismässigkeit und die Prüfung der Angemessenheit beim Einzelfallermessen meist deckungsgleich seien.⁷

Art. 96 AIG wird denn auch vom Bundesgericht in aller Regel unter dem Titel der Verhältnismässigkeit diskutiert, auch wenn die Bestimmung eigentlich den Titel «Ermessensausübung» trägt.

Das Beispiel soll zeigen, dass der Gesetzgeber Verwaltung und Justiz ganz schön auf Trab halten kann mit der Wahl seiner Worte.

⁶ Vgl. etwa Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht i.S. E.E.G. vom 30. April 2014 (810 13 317), Erw. 7.

⁷ Vgl. dazu Benjamin Schindler, *Verwaltungsermessen*, 2010, Randnote 437.

Bemerkungen zur Rechtsverwirklichung René Rhinow

Verehrte Würdenträgerinnen und Würdenträger
Liebe Kolleginnen und Kollegen
Meine Damen und Herren

I

Zuerst einmal bin ich «sprachlos», wenn ich in die Runde blicke und feststellen darf, wie zahlreich Sie erschienen sind, welch' geballte Ladung an kompetenten Moderatorinnen und Referierenden für diesen Anlass gewonnen werden konnte – und welche Kompetenz im Saale anwesend ist. Zur einer Dankeshymne werde ich später ansetzen. Ich bin heute überaus glücklich, dass dieser Anlass stattfinden kann – nachdem ich zuerst der skeptischen Ansicht war, das sei nun wirklich nicht nötig. Und ich bin auch glücklich, weil es mir endlich vergönnt ist, das letzte Wort zu haben, und dies gleich dreifach, nach jedem Podium. Darauf habe ich lange warten müssen ...

II

Die mit Rechtsverwirklichung angesprochenen Thematik hat mich seit Beginn meiner wissenschaftlichen Laufbahn fasziniert, theoretisch und praktisch. Rechtstheoretische Gehversuche habe ich mit meiner Habilitationsschrift 1979 über «Rechtsetzung und Methodik» unternommen; diese widmete sich dem gegenseitigen Verhältnis von Rechtsetzung und Rechtsanwendung. Von da an hat mich die Thematik nicht mehr losgelassen. So mag es Sie nicht erstaunen, dass meine Abschiedsvorlesung 2006 den Titel «Die politischen Funktionen des Rechts» trug. Das Verhältnis von Recht und Politik ist auch Leitmotiv des Sammelbandes einiger meiner Publikationen, der mit «Recht im politischen Prozess» überschrieben ist.

III

Die juristische Methodik steht bekanntlich im Spannungsfeld von Erkenntnis und Entscheidung. Davon ausgehend vertrat und vertrete ich die These, dass Rechtsanwendung immer auch ein Stück «Rechtspolitik» einschliesst, und zwar im Sinne einer rechtlich eingebundenen, d. h. die Grenzen der Entscheidungsfreiheit beachtenden Konkretisierung. Mit dieser Konkretisierung ist eine Wertung verbunden, die umso politischer erscheint, je grösser der vorhandene Entscheidungsspielraum ist.

Es war gewiss nicht meine Absicht, das böse Lied des «politischen Richters» zu singen, sondern es ging mir vor allem darum, auf die Wertungsanteile des Rechtsanwenders und damit auf die Funktionen von Rechtsetzung und Rechtsanwendung hinzuweisen. Ich stellte die kategoriale Gegenüberstellung von Rechtsetzung und Rechtsanwendung in Frage und wandte mich den Kriterien einer funktionell-rechtlichen Normkonkretisierung zu.

Zu fragen ist, wie es Daniela Thurnherr vorhin formuliert hat, wer im Rechtsstaat was, gegenüber wem, in welchem Verfahren der Setzung von Recht, in welchen Formen, d. h. auf welcher Normstufe, mit welchem Bestimmtheitsgrad (also mit welcher Normdichte) und mit welcher Wirkung «regelt», d. h. regeln kann und soll.

IV

Methodenfragen sind bekanntlich auch Machtfragen, weil mit dem Entscheid über die anzuwendende Methode letztlich auch der Entscheid über den Rechtsinhalt vorgespurt wird. Machtfragen sind aber Verfassungsfragen, etwa Fragen der Gewaltengliederung, des Gesetzmässigkeitsprinzips, der Organkompetenzen, der Zuständigkeiten von Verwaltung und Justiz, der föderativen Auffächerung, aber auch der Eignung eines Organs zur Regelbildung oder Einzelfallentscheidung. Insofern ist es auch das geltende Verfassungsrecht, das über die Methode der Rechtsgewinnung im Verfassungsstaat bestimmt, nicht eine allgemeine, vom positiven Recht losgelöste und unabhängige Lehre oder Theorie.

Entsprechend habe ich dafür plädiert, die juristischen Methodik «nach vorne und nach hinten» zu erstrecken. Angesichts der Verwobenheit von Rechtsetzung und Rechtsanwendung hat die Methodik auch die Lehre der Rechtsetzung mit einzuschliessen, die heute in aller Regel unverbunden neben der Methodik steht. Andererseits soll die Lehre der Rechtsetzung und der Verteilung der Regelungslast auf verschiedene Organe der Rechtsetzung in Richtung konkreter Rechtsentscheidungen erweitert werden. So können klassische Methodenlehre und Rechtsetzungslehre zu einer Regelungstheorie verbunden werden, die alle Funktionen und Formen juristischer Entscheidungen thematisiert.

V

Ich danke den Referierenden und Votierenden sehr für ihre Darlegungen zum Ermessen. Denn bei der Untersuchung des Ermessens, das ich wie viele von uns Älteren als rein verwaltungsrechtliches Institut kennengelernt hatte, sind mir die gewaltenverbindenden und gewaltenüberwindenden Zusammenhänge zunehmend bewusst geworden. Dasselbe gilt auch für die Problematik der Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf die Exekutive.

Ähnlich wie beim Ermessen, das noch von Hans Huber als trojanisches Pferd des Rechtsstaates qualifiziert wurde, haftete der Gesetzesdelegation etwas Anrühiges an. Sie erschien als grundsätzlich verpönte, weil gewaltenteilungswidrige Ermächtigung der Verwaltung, Rechtssätze zu erlassen (so etwa Zaccharia Giacometti). Erst die Erkenntnis, dass auch ohne förmliche Übertragung von rechtsetzender Gewalt, nämlich durch Normunbestimmtheit, Entscheidungsbefugnisse delegiert werden, vermochte die Diskussion zu öffnen. Aber, wie aus der Diskussion hervorging, beschränkt sich Rechtsverwirklichung selbstverständlich nicht auf das Ermessen – denken wir nur an die Verfassungsverwirklichung, welche sich auf die ganze Rechtsordnung erstreckt. Für mich bildete das Ermessen ein Einfallstor in einen Ausschnitt der Verwirklichungsthematik.

VI

Nun ein Wort zur Praxis: Dank meiner beruflichen Laufbahn war es mir vergönnt, die Bedeutung der Rechtstheorie nicht nur in der Lehre zu vertiefen, sondern auch in der Praxis zu erfahren. Und wichtige Impulse aus der Praxis für die Theorie zu gewinnen. Daniela Thurnherr hat auf meinen langen Marsch durch die drei Gewalten hingewiesen. (Später kam noch eine vierte hinzu, die Ombudstätigkeit im Mediensektor.) Dieser Marsch begann als Rechtsberater der Baselbieter Regierung, setzte sich fort als Präsident des Baselbieter Verwaltungsgerichts und gipfelte im Verfassungsrat und dann vor allem im Ständerat. Markanter Zwischenschritt bildete die prägende Mitgestaltung der neuen Baselbieter Verfassung von 1984, deren Entwurf ich im Auftrag des Regierungsrates ausarbeiten konnte und der dem Verfassungsrat als Beratungsbasis diente. Höhepunkt bildete die leitende Mitwirkung an der Reform der Bundesverfassung 1999, als Präsident der ständerätlichen Verfassungskommission. Dass es mir vergönnt war, sowohl den Baselbieter Verfassungsrat wie auch den Ständerat im Jahr der Verabschiedung der neuen Verfassung zu präsidieren, ist dem gütigen Zufall zu verdanken.

In all diesen Funktionen ging es um Politik und um Recht. Politik führt zum Recht, und Recht führt (auch) wieder zur Politik. Recht und Politik sind keine absoluten Gegensätze, sondern bilden verschiedene Aggregatzustände: Recht kann als «Sonderform von Politik», als «eingefrorene» Politik verstanden werden, als Politik, die der aktuellen politischen Diskussion (vorläufig) enthoben ist und ausser Streit steht.

VII

Als Verwaltungsjurist konnte ich auf der Handlungsebene Ermessen ausüben und Gestaltungsfreiheit wahrnehmen. Als Gerichtspräsident wurde ich später mit der Kontrollfunktion vertraut – auch mit den vielfältigen Instrumentarien, mit denen Kognitionsfragen in den Händen des Gerichts «flexibel» gehandhabt werden können. Die Beispiele, die Noah Birkhäuser Schucan vorgestellt hat, zeigen die Komplexität der Ermessenshandhabung plastisch auf.

In meinen parlamentarischen Funktionen lernte ich in aller Schonungslosigkeit die Realität einer laiengeprägten Gesetzgebung kennen. Denn diese ist sich der funktionenverschränkenden Ermessensthematik oft gar nicht bewusst - und damit auch nicht, wie auf der Steuerungsebene zwangsläufig vorgespurt wird, welche Rollen der Verwaltung und dem Gericht bei der anschliessenden Rechtskonkretisierung zukommen. Daniela Thurnherr hat dies deutlich hervorgehoben - ich kann das nur unterstreichen und einen Appell an die anwesenden Parlamentsmitglieder richten, beim Gesetzeserlass zu bedenken, wem sie in der Rechtsanwendung Gestaltungsfreiheit und Rechtskontrolle einräumen wollen.





Symposium

René Rhinow





Die Schweiz in Europa

Impuls

Die Schweiz in Europa — von aussen gesehen

(Es gilt das gesprochene Wort)

«Eine Ausnahmegunst des Schicksals hat uns gestattet bei dem fürchterlichen Trauerspiel, das sich gegenwärtig in Europa abwickelt, im Zuschauerraum zu sitzen. Auf der Szene herrscht die Trauer, hinter der Szene der Mord ... Wir müssen uns eben die Tatsache vor Augen halten, dass im Grunde kein Angehöriger einer kriegführenden Nation eine neutrale Gesinnung als berechtigt empfindet. Er kann das mit dem Verstande, wenn er ihn gewaltig anstrengt, aber er kann es nicht mit dem Herzen. Wir wirken auf ihn wie der Gleichgültige in einem Trauerhause.»²

Sehr geehrte Frau Regierungspräsidentin
Geschätzte Teilnehmerinnen und Teilnehmer des heutigen Symposiums
Lieber René

Die Vorgabe für das heutige Symposium war, einen Bezug zum Baselbiet herzustellen. Vielleicht kennen Sie das Zitat, welches ich als Einleitung für mein Kurzreferat gewählt habe? Es stammt von einem berühmten Baselbieter. Nein – nicht von René Rhinow, sondern von einem noch berühmteren, nämlich vom Nobelpreisträger Carl Spitteler. Der Text ist beinahe 100 Jahre alt. Spitteler trug ihn am 14. Dezember 1914 in der Neuen Helvetischen Gesellschaft vor. Aber der Ausschnitt aus dem Vortrag hätte unter anderen Vorzeichen gestern gehalten werden können. Die Frage war damals so aktuell wie heute: Wie wirken wir auf unsere Nachbarn in Europa?

Bevor ich mich nun auf das europäische Glatteis begeben, weise ich als ein nur noch kurz, aber noch amtierender Staatsdiener vorsorglich auf das Kleingedruckte hin: Ich äussere mich in rein persönlicher Eigenschaft und gebe hier nicht die Haltung des Bundesrates wieder.

Nachdem dies geklärt ist, beginne ich mit drei Thesen:

1. Der 24. Februar 2022 bedeutet für Europa und die Welt eine historische Zäsur, welche die Geopolitik über die kommenden Jahrzehnte prägen wird.
2. Der Angriff Russlands auf die Ukraine hatte auf Europa eine Schockwirkung, welche die EU und die NATO wiederbelebt hat.
3. Unsere wichtigsten Partner erwarten von uns im Minimum einen Richtungsentscheid, im besten Fall ein klares Bekenntnis zu Europa.

Zur These 1:

Wir erleben in Europa gerade eine historische Zäsur, welche die Geopolitik über die kommenden Jahrzehnte prägen wird.

In Europa ist seit dem 24. Februar 2022 nichts mehr wie vorher. Russland greift die Ukraine völlig unprovokiert in krasser Verletzung des Völkerrechts an. Das Schlagwort lautet «Zeitenwende». Es ist nicht die erste in jüngerer Vergangenheit. Zeitenwenden – positive oder negative – scheinen sich im Durchschnitt alle 20 Jahre zu ereignen: 1989 der Fall der Berliner Mauer, 2001 war es «9/11», 2022 der Angriffskrieg gegen die Ukraine.

² Carl Spitteler, Unser Schweizer Standpunkt, Auszug aus dem Vortrag in der Neuen Helvetischen Gesellschaft, 14. Dezember 1914.

Wie auch immer dieser Krieg ausgeht: Er wird das Verhältnis des Westens zu Russland nachhaltig negativ beeinflussen. Eine Normalisierung der Beziehungen ist mit dem bestehenden Regime auf Jahrzehnte hinaus kaum vorstellbar – mit all den globalen Nebenwirkungen, die damit verbunden sind.

Zur These 2:

Der Angriff Russlands auf die Ukraine war eine Schocktherapie, welche die EU und die NATO wiederbelebt haben.

Die EU kämpfte nach dem Brexit mit einer Identitätskrise, Mitglieder des ehemaligen Ostblocks relativierten die Grundwerte der Europäischen Union. Der NATO erging es nicht besser. Präsident Macron erklärte sie Ende 2019 als «hirntot». Wenn Putin bisher eines erreicht hat mit seinem sinnlosen Angriffskrieg, dann ist es die Wiederbelebung krisengeschüttelter europäischer und transatlantischer Institutionen. Die ehemals blockfreien Staaten Finnland und Schweden sind dank Putin entweder der NATO beigetreten oder stehen kurz davor. Die Ukraine, Georgien, Moldawien und der Westbalkan sollen als nächste unter den Schutzschirm der EU und/oder der NATO kommen. Die Vorbehalte führender europäischer Staaten gegen eine weitere Osterweiterung scheinen wie weggeblasen. Man rückt zusammen.

Zur These 3:

Unsere wichtigsten Partner erwarten von uns im Minimum eine Entscheidung, im besten Fall ein Bekenntnis zu Europa.

Zeitenwenden scheinen nicht so unser Ding zu sein. Wir wirken wie immun dagegen oder zumindest dreifach geimpft. Als unser damaliger Aussenminister René Felber gefragt wurde, warum er sich nicht zum Fall der Berliner Mauer äussere, liess er ausrichten, man könne sich nicht zu allem verlauten lassen, es passiere schliesslich jeden Tag etwas Wichtiges.

Auch jetzt blicken unsere wichtigsten Freunde in Europa und ausserhalb mit einer gewissen Verwunderung, um nicht zu sagen Enttäuschung auf uns. Während sich der Westen mit der Ukraine uneingeschränkt, auch militärisch solidarisiert, wirken wir vergleichsweise zögerlich und unentschlossen.

Dabei geht es aus der Perspektive unserer Nachbarn nicht bloss um die Unterstützung eines angegriffenen europäischen Staates. Es geht vielmehr um die Verteidigung gemeinsamer Werte: Menschenrechte, Demokratie, vor allem aber eine regelbasierte Weltordnung.

Selbstverständlich hat die Schweiz den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine genauso unmissverständlich öffentlich verurteilt wie alle anderen Gleichgesinnten. Wir nahmen grosszügig Flüchtlinge auf, sammelten private Spenden in Rekordhöhe, wir leisteten humanitäre Hilfe und engagieren uns beim Wiederaufbau.

Warum reicht das nicht? Weil wir uns mit dem «N»-Wort schwertun! Für unsere Nachbarn gibt es bei diesem Kampf von Gut gegen Böse im Grunde genommen keine Neutralität. Das mag für unsere Ohren sehr absolutistisch klingen. Aber bei einer krassen Verletzung des völkerrechtlichen Aggressionsverbotes wirkt Neutralität auf andere unmoralisch. Ich erinnere an das eingangs erwähnte Zitat von Carl Spitteler.

Gerade in Deutschland, das sicherheitspolitisch eine Kehrtwende vollzogen hat, die einem 180° Rückwärtssalto gleicht, hat man Mühe, unsere Haltung zu verstehen. Von unserem wichtigsten Nachbarn tönt es wie folgt: Wir unterstützen die Ukraine mit allem, was wir haben: politisch, finanziell, militärisch und ihr Schweizer bringt es nicht einmal fertig, uns 12'000 Schuss Munition abzugeben? Unsere Neutralität in Ehren – aber man erwartet Gesten und Signale.

Die Schweiz in Europa – von aussen gesehen

Unsere Hartleibigkeit in Sachen Waffenexporte wäre für unsere Partner in Europa einfacher zu akzeptieren, wenn wir uns sonst klar zu Europa – sprich zur EU – bekannt hätten, sei es mittels Mitgliedschaft oder wenigstens in Form einer institutionell strukturierten Nahebeziehung. Aber die Signale, welche unsere Freunde in Europa von uns erhielten, gingen in eine andere Richtung: Wir beendeten die Verhandlungen über das InstA im Mai 2021, wir kauften im Juni F-35 Kampfflugzeuge statt europäischer Modelle, wir tun uns weiterhin schwer mit dem neuen Paketansatz.

Was also erwarten unsere Partner von uns: Idealerweise ein klares politisches Bekenntnis zu Europa und seinen Werten. Nicht nur mit Worten, sondern auch mit Taten.

Auf den Ukraine-Krieg bezogen bedeutet das: Pragmatische Handhabung unserer Neutralität, die sich auf den rechtlich gebotenen Kerngehalt beschränkt, proaktives Handeln bei der Umsetzung der Finanz- und Wirtschaftssanktionen, eine der finanziellen und wirtschaftlichen Stärke der Schweiz angemessene Unterstützung beim Wiederaufbau der kriegszerstörten Ukraine.

Von der Versuchung, die Ukraine-Krise auszusitzen und auf das Vergessen zu hoffen, rate ich ab. Dass man heute wieder unsere Rolle im 2. Weltkrieg ausgräbt, zeigt, dass das kollektive Gedächtnis lange andauert.

Was schliesslich unser Verhältnis zur Europäischen Union betrifft, möchte man Klarheit. Unsere Nachbarn und Freunde in Europa wünschen sich die Schweiz als Partnerin. Wenn nicht als Mitglied der EU, dann immerhin in einer engen Beziehung. Scheitert nach dem InstA auch die Paketlösung, wird man bedauernd mit der Schulter zucken. Das Leben wird weitergehen. Einfach anders. Die Folgen werden sich auch auf das (grenz-)nachbarschaftliche Verhältnis auswirken. Auf besonderes Entgegenkommen unserer Nachbarn, um unsere fehlende strukturierte Beziehung zur EU zu kompensieren, sollten wir nicht zählen.

Um mit positiven Perspektiven zu schliessen, lasse ich einen realistischen Visionär oder visionären Realisten zu Wort kommen. In seiner Biografie «Alles mit Mass» wünscht sich René Rhinow «Eine aktive Schweiz ... in Europa, die ihre Identität in einem integrierten behalten und neu bestimmen kann ... Eine Schweiz der Öffnung ..., welche sich auf ein neues und vor allem stark wandelndes Umfeld einzustellen vermag. Eine Schweiz, die Mitverantwortung auf diesem Kontinent übernehmen möchte und bereit ist, gemeinsame Lasten zu tragen.»

Dem kann ich nur beipflichten. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Eric Nussbaumer

Lokaloptik

**Stillstand in der Europapolitik überwinden.
Der Beitrag der Nordwestschweiz**

Geschätzte Anwesende,

Ich werde oft gefragt, wie man den Stillstand in der Europapolitik überwinden kann. «Du könntest doch mit den Gewerkschaften reden», sagt man mir meistens. Die sind doch einfach etwas starrköpfig. Ich möchte Ihnen in meinem kurzen Referat zeigen, dass es nicht an dieser Starrköpfigkeit liegt, sondern dass der aktuelle Stillstand etwas tiefer liegt. Dann möchte ich auch in Erinnerung rufen, dass vielleicht die Nordwestschweiz eine wichtige Rolle spielt, wenn es darum geht, den europapolitischen Stillstand zu überwinden.

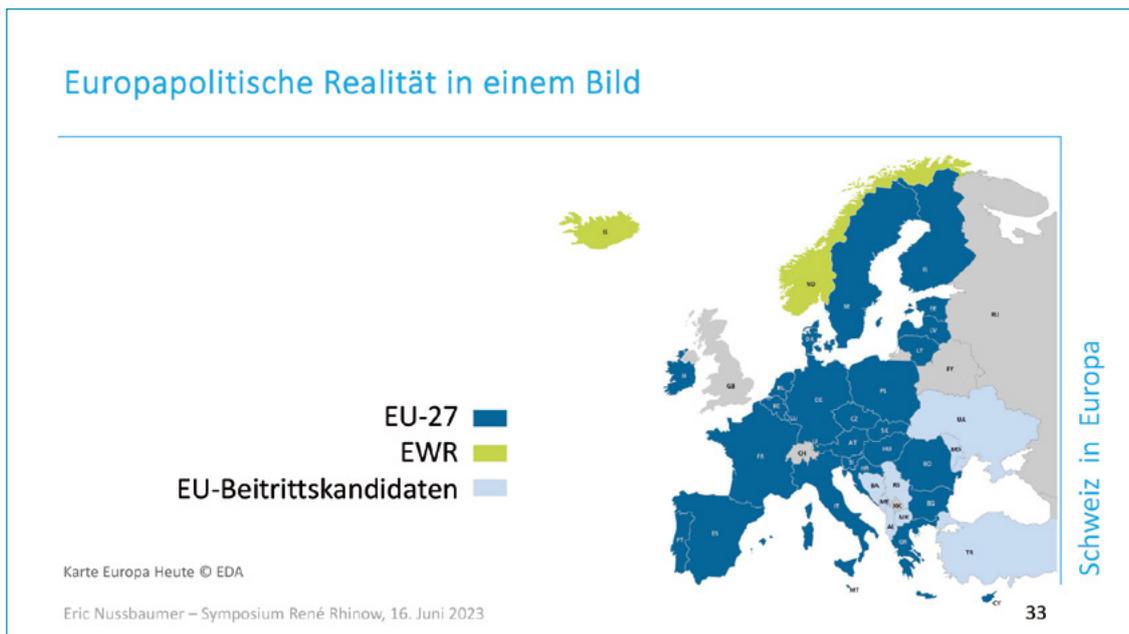


Abb. 1

Sie müssen in den kommenden Minuten nicht unbedingt alles erfassen, was ich an Entwicklungen und Argumenten vortrage. Sie müssen nur dieses Bild wahrnehmen und für immer in Erinnerung behalten. Es ist eine Darstellung des EDA mit dem kurzen Titel «Europa heute». Europa heute ist eine andere Realität, als wir in der Innenpolitik akzeptieren wollen. 27 Staaten haben sich als Mitgliedsstaaten zur Europäischen Union verbunden. Drei Staaten haben sich mit dieser Europäischen Union und ihrem grenzüberschreitenden Binnenmarkt assoziiert, die EWR Staaten. Sieben Staaten haben heute eine Zukunftsperspektive formuliert, sie möchten auch Mitglied der Europäischen Union werden. Und mitten in diesem Europa, inmitten dieser europäischen Realität sagt die Schweiz: wir möchten gerne auf Augenhöhe verhandeln. Wir möchten eine Sonderlösung, weil wir nicht glauben, dass wir unserer Bevölkerung die europäische Realität zumuten können. Wir brauchen Ausnahmen, Schutzklauseln, wir möchten nicht am ganzen Binnenmarkt, aber an Sektoren des Binnenmarktes teilnehmen. Und falls wir an Sektoren des Binnenmarktes teilnehmen, dann möchten wir im Strombereich nur eine teilweise Teilnahme und auch bei der Gesundheit halten wir nichts davon, dass wir uns so binden könnten, wie die 30 anderen europäischen Staaten.

Geschätzte Anwesende, Sie müssen jetzt nicht unbedingt weiter zuhören, aber dieses Bild müssen Sie für immer in Ihrem Kopf behalten. Die europäische Realität ist nicht so, wie uns politische Akteure in diesem Land erzählen. Sie ist voll von stabilen existierenden Bindungen und dynamisch sich entwickelnden grenzüberschreitenden Regulierungen.

Seit 10 Jahren ungeklärt: Institutionelle Fragen - 2013

*Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU waren im Berichtsjahr von einer positiven Dynamik geprägt. Im Rahmen eines technischen Dialogs in der ersten Jahreshälfte 2013 gelang es, gemeinsam drei Optionen zur **Lösung der institutionellen Fragen** zu skizzieren. Dabei zeigten sich beide Seiten gewillt, Grundlagen für langfristig **stabile bilaterale Beziehungen** zu schaffen. Im Juli 2013 erklärte sich die EU bereit, auf der Basis der vom Bundesrat bevorzugten Option zu verhandeln. Der Bundesrat verabschiedete das entsprechende Verhandlungsmandat am 18. Dezember.*

(zitiert aus aussenpolitischen Berichten des Bundesrates und Medienmitteilungen des Bundesrates)

Schweiz in Europa

Eric Nussbaumer – Symposium René Rhinow, 16. Juni 2023

34

Abb. 2

Und diese Realität fällt uns so schwer und führte uns zuerst in den Stillstand und seit zwei Jahren in die Blockade. Worum geht es. Ungefähr im Jahre 2008 hat der Bundesrat entschieden, dass er die verschiedenen europapolitischen Optionen einengen will. Während bis dann immer alle drei Optionen (EU-Mitgliedschaft, EWR Assoziierung und sektorieller bilateraler Weg) als aussenpolitische Lösung angesehen wurde, entschied sich der Bundesrat, sich fortan nur noch für den sektoriellen bilateralen Weg einzusetzen. Dies war für die EU eine Provokation und in der Folge verlangte die EU, die Klärung der sogenannten institutionellen Fragen. Es folgten Sondierungsgespräche und im Jahre 2013 war klar, dass stabile bilaterale Beziehungen nur mit der Lösung der institutionellen Fragen zu erreichen seien.

Seit 10 Jahren ungeklärt: Institutionelle Fragen – 2014

Die Verhandlungen über die institutionellen Fragen wurden lanciert. Für die Zeitspanne von September 2014 bis Ende 2016 konnte eine Lösung zur Teilassoziierung der Schweiz an das europäische Forschungsrahmenprogramm «Horizon 2020» gefunden werden.

(zitiert aus aussenpolitischen Berichten des Bundesrates und Medienmitteilungen des Bundesrates)

Eric Nussbaumer – Symposium René Rhinow, 16. Juni 2023

35

Schweiz in Europa

Abb. 3

2014 konnte dann mit den Verhandlungen begonnen werden, obwohl wir im Februar 2014 den Entscheid zur Masseneinwanderungsinitiative hatten. Und obwohl dies auch einen Stillstand hätte provozieren können, konnte noch eine Lösung für die Mitwirkung im grössten Forschungsprogramm der Welt vereinbart werden. Das gelang, weil man Verhandlungen zur Klärung der institutionellen Fragen führen wollte.

Seit 10 Jahren ungeklärt: Institutionelle Fragen – 2021

Nachdem die Schweiz bereits bei den institutionellen Mechanismen souveränitätspolitische Zugeständnisse gemacht hatte, benötigte sie zur Wahrung ihrer wesentlichen Interessen zumindest im sensiblen Bereich der Personenfreizügigkeit eine Begrenzung der dynamischen Rechtsübernahme. Die EU war jedoch nicht bereit, der Schweiz die notwendigen Ausnahmen zu gewähren. Der Bundesrat entschied deshalb am 26. Mai, das institutionelle Abkommen nicht zu unterzeichnen und die Verhandlungen zu beenden.

(zitiert aus aussenpolitischen Berichten des Bundesrates und Medienmitteilungen des Bundesrates)

Eric Nussbaumer – Symposium René Rhinow, 16. Juni 2023

36

Schweiz in Europa

Abb. 4

Dann kam das Jahr 2021 und der Bundesrat hatte leider den Blick für die europapolitische Realität komplett verloren. Er entschied alleine, die Verhandlungen zur Klärung der institutionellen Fragen abzubrechen. Es wurden souveränitätspolitische Bilder bemüht, die im Europa von heute nicht mehr verstanden werden. Wir können uns nicht binden, weil wir nicht die richtigen Ausnahmen bekommen haben. Schluss fertig, wir verhandeln nicht mehr.

Seit 10 Jahren ungeklärt: Institutionelle Fragen – 2023

Als Grundlage der Gespräche dient weiterhin der vom Bundesrat vorgeschlagene Paketansatz: Statt eines einzelnen Abkommens mit horizontalem Charakter, welches institutionelle Fragen (wie z. B. Rechtsübernahme, Überwachung, Streitbeilegung) regelt, soll ein ganzes Paket mit neuen konkreten Abkommen (u. a. Strom, Lebensmittelsicherheit und Gesundheit) erarbeitet werden. Die bestehenden und neuen Binnenmarkt-Abkommen sollen jeweils auch Lösungen für die institutionellen Fragen in ihrem Bereich beinhalten.

(zitiert aus aussenpolitischen Berichten des Bundesrates und Medienmitteilungen des Bundesrates)

Eric Nussbaumer – Symposium René Rhinow, 16. Juni 2023

37

Schweiz in Europa

Abb. 5

Seither ist aus dem Stillstand eine Blockade geworden. Die Schweiz will die institutionellen Fragen nicht verhandeln, die EU meint, dann gibt es auch keine neuen Abkommen und keine Aufdatierungen von Kooperationen mehr. Die Schweiz hat als Folge dieser Blockade – im Unterscheid zu 2014 – auch den Zugang zum Forschungsprogramm verloren. Nun – zwei Jahre später, nach einer grossen Sondierungsrunde sind die institutionellen Fragen wieder da. Sie lösen sich nicht in Luft auf. In ein paar Wochen wird der Bundesrat via Eckpunkte für Verhandlungen mitteilen, dass er sie lösen möchte. Es soll eingepackt werden in ein Paket, das eigentlich gar niemand will, weil auch die Paketlösung die europäische Realität nicht akzeptieren will. Sie erinnern sich, dieses erste Bild, das Sie nicht vergessen sollten.

Die Situation 2023

1. Die Institutionellen Fragen lösen sich nicht in Luft auf – wie 2013
2. Die EU ist weiterhin bereit, auch mit einem breiten Paketansatz den sektoriellen Binnenmarktzugang zu verhandeln – wie 2013
3. Die Möglichkeiten des bilateralen Weges haben sich verschlechtert – weniger als 2013/14
4. Die Kantone haben klare Positionen, die NWRK ist einzigartig klar – Verhandeln!
5. Die Wissenschaftsgemeinschaft & Hochschulen sind einzigartig klar – Verhandeln!
6. Die Wirtschaft ist gespalten (Gewerbe / Multinationale / Arbeitgeber / Arbeitnehmer) – Zögernd
7. Die politischen Parteien sind unterschiedlich gelähmt – geringes europapolitisches Verständnis
8. Die europapolitische Realität wird zu negativ eingeschätzt – Mangel an politischem Leadership

Eric Nussbaumer – Symposium René Rhinow, 16. Juni 2023

38

Schweiz in Europa

Abb. 6

Lassen Sie uns daher die Situation 2023 nüchtern zusammenfassen. Ich habe acht Punkte gefunden. Punkt 1–3 macht deutlich, dass wir genau gleich weit sind wie vor zehn Jahren. Ausser, dass die Situation nun definitiv blockiert ist.

Stillstand in der Europapolitik überwinden

Bedeutungsvoll und am meisten Bewegung ist momentan bei den Kantonen zu spüren. Die NWRK hat ihre Positionen gefestigt. Die Schweiz muss an den Verhandlungstisch zurückkehren. Auch die KDK ist deutlich, man müsse nun über die Sondierungsgespräche hinauskommen.

Auch die Wissenschaftsgemeinschaft ist klar. Diese Blockade wird uns schaden, auch wenn man es quantitativ nicht genau sagen kann. Aber die besten Forschenden wird man nicht immerwährend in die Schweiz holen können, wenn man die Zusammenarbeit nicht europaweit sicherstellen kann. Ersatzmassnahmen überdecken noch die Blockade, aber Ersatzmassnahmen sind keine Strategie für den Forschungs- und Wissenschaftsstandort.

Es gibt drei Akteure der Blockade: die Wirtschaft (die Sozialpartnerschaft), die Parteien, den Bundesrat.

So weit so gut, wir kennen die Karte Europa heute, wir wissen, dass sich die institutionellen Fragen nicht in Luft auflösen und wir kennen die Situation im Jahre 2023. Aber was liegt eigentlich hinter all dem? Es sind vier Mythen, die sich in der schweizerischen Realität hartnäckig halten. Ich will sie noch kurz beleuchten:

Mythos #1

Die Schweiz hat die komplett freie Wahl, ob sie eine europäische Beziehung eingeht.

Wahrheit #1

Die Schweiz ist mitten in Europa. Sie muss aus geographischen Gründen ihr Verhältnis mit den Nachbarstaaten und mit den übergeordneten Zusammenschlüssen (EU) regeln.

Mythos #2

Die Schweiz hat entschieden, sich ausserhalb der EU zu positionieren.

Wahrheit #2

Nein, die Schweiz ist eine Art Passivmitglied der Europäischen Union geworden. Dies ohne eine explizite Entscheidung. Die schrittweise Rechtsübernahme ist eine Realität.

Mythos #3

Die Schweiz ist erfolgreich, weil sie nicht EU-Mitglied ist.

Wahrheit #3

Nein, die Schweiz ist erfolgreich, weil sie eng mit EU-Staaten und der EU kooperiert. Die Kooperation ist Basis für den Erfolg in verschiedenen Politikfeldern.

Mythos #4

Die Schweiz lebt die richtige Souveränität, weil sie ausserhalb der EU agiert.

Wahrheit #4

Nein, die Schweiz erleidet mehr und mehr einen Souveränitätsverlust. Die EU setzt die Regeln und die Regulierungen ohne Mitwirkung der Schweiz.

Wenn man etwas verändern will, muss man an diesen Mythen arbeiten. Entweder können wir sie gedanklich überwinden, dann gelingt uns vielleicht ein Weg aus der Blockade. Wenn nicht, werden wir es eher schmerzlich erfahren müssen.

Lassen Sie mich daher mit der nüchternen Betrachtung von René Rhinow aus dem Jahre 2021 (also bevor wir in der Blockade landeten) schliessen. In einem NZZaS Gastkommentar fasste er so vieles zusammen, das heute bei vielen noch immer nicht angekommen ist.

A) Es braucht einen nüchternen Realismus, dann kommt auch die aussenpolitische Kompetenz zurück. Ein Blick auf die Karte genügt.

B) Es gibt kein wishful thinking – die EU müsse doch uns entgegenkommen, die EU müsse doch die Schweiz verstehen.

Der Gastbeitrag schloss schon damals mit den richtigen Fragen. Insbesondere die dritte Frage konnte der Bundesrat nach dem Abbruch nicht beantworten. Darum ist Stillstand, darum ist Blockade. Ich hoffe, dass die Einsicht einkehrt, dass es nicht viele politisch machbare Alternativen gibt, darum muss der Bundesrat rasch an den Verhandlungstisch zurückkehren und die demokratischen Entscheidungsabläufe dann auch zulassen.

Bemerkungen zu Schweiz und Europa René Rhinow

I

Ich habe mich seit meiner Studienzeit in den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts, vor allem aber im Ständerat intensiv mit der schweizerischen Europapolitik auseinandergesetzt. Europapolitik war eines meiner Schwergewichte im Rat und in der Öffentlichkeit. Ich danke auch hier den Referierenden und Votierenden für ihre erhellenden Beiträge.

Zunehmend wurde mir bewusst, dass Beschäftigung mit Aussenpolitik in erster Linie zur Beschäftigung mit unserer Identität und zu unserer Mühe mit uns selbst führen muss. Warum will uns nicht gelingen, unseren Standort in Europa zu bestimmen und aussenpolitische Entscheidungen in Kenntnis der Realitäten und offenstehender Optionen zu fällen?

II

Die Schweiz, so mein Mantra, ist ein aussenpolitisch unterentwickeltes Land. Irgendwie ist immer noch die Vorstellung tief in uns verankert, es gehe uns am besten, wenn wir in Ruhe gelassen würden, wenn wir uns nicht einmischen in eine uns fremde Welt, denn alleine könnten wir alle uns bedrängenden Probleme am besten lösen. Wir verschliessen die Augen vor der unangenehmen Tatsache, dass die grossen existentiellen Herausforderungen wie Klima, Migration oder Sicherheit nur zusammen mit anderen Staaten und im Rahmen internationaler Kooperationen angegangen werden können.

Mythen wie Neutralität und Souveränität spielen dabei eine ebenso grosse Rolle wie die damit zusammenhängende verzerrte und politisch instrumentalisierte Schweizer Geschichte. Vergessen wir nicht: Die Geschichte der Schweiz spiegelt sich in der Geschichte Europas. Souveränität, Freiheit und Unabhängigkeit waren in historischer Sicht eine Folge dieser Interdependenz, nicht autonom auf eigenem Mist gewachsen. Der Werdegang der Eidgenossenschaft von 1798 bis 1848 wurde geprägt von Staats- und Verfassungskrisen. Warum spielt gerade diese Phase im nationalen Geschichtsdenken kaum eine Rolle, im Gegensatz zu den Mythen rund um Tell? Wäre nicht gerade in diesem Jahr, in dem wir 175 Jahre Bundesstaat feiern, auch der lehrreiche Staatsbildungsprozess vor 1848 in den Fokus zu rücken?

Wir müssen uns der Parallelen unserer konfliktreichen Geschichte mit dem Werdegang der Europäischen Union bewusst werden: Mit dem föderalen Zusammenschluss verschafften sich kleine Gebietskörperschaften mehr Sicherheit und Einfluss sowie Handlungs- und Verhandlungsmacht, ohne dabei ihre Autonomie beziehungsweise Souveränität zu Gunsten einer forcierten Zentralisierung preisgeben zu müssen. Wir könnten und sollten aus unserer Geschichte lernen, dass insbesondere politisch kleine Staaten langfristig von der Integration in supranationale, föderalistische Organisationen profitieren und gerade dank der supranationalen Einbindung ihre Eigenständigkeit sichern können.

III

Souveränität ist in der Schweiz nie als absolute Unabhängigkeit verstanden worden, sondern als geteilte, aufgefächerte Selbst- und Mitbestimmung. Heute erweist sich mehr denn je, dass sich das Konzept der Souveränität zwar hervorragend als populäre und populistisch verwendbare Idealvorstellung nutzen lässt. Doch in der Staatenwirklichkeit steht heute eine interessengeleitete Abwägung von Selbst- und Mitbestimmung, von Autonomie und Integration, von Teilnahme und Abstinenz im Vordergrund, immer mit dem Ziel, möglichst

grossen Einfluss auf die Bewältigung unserer Herausforderungen zu wahren oder zu gewinnen, allein und gemeinsam mit anderen. Auf den Punkt gebracht: Dort am Tisch zu sitzen, wo (auch) uns betreffende Probleme angegangen werden und wo über unser Schicksal entschieden wird. «Mourir en indépendance» kann keine Lösung sein.

IV

Die Mythen von Souveränität und Neutralität haben zu einer Mentalität der Enthaltensamkeit, der Introvertiertheit und zu einer Fokussierung auf eine Binnensicht aller aussenpolitischen Herausforderungen geführt. Eric Nussbauer hat zu Recht auf die Diskrepanz von Mythos und Wahrheit hingewiesen. Der Diskurs über Europa ist nach innen gerichtet, wie etwa die jüngsten Auseinandersetzungen über das Rahmenabkommen oder die Neutralität illustrativ belegen. Dass unsere Nachbarn, ja die westliche Welt, mit der wir die grundlegenden Werte teilen, unsere Neutralität nicht mehr verstehen, kümmert kaum. Ebenso wenig, dass ihr Schutzfaktor seit der UNO Charta 1945 weggefallen ist. Hauptsache, wir glauben daran. Ich widerstehe der Versuchung, hier vertiefter über die Neutralität zu sprechen – nach zahlreichen Vorträgen in den letzten Monaten. Ist es heute noch vorstellbar, dass die Schweiz erst 1963 dem Europarat, erst 1974 der EMRK und erst 2002 der UNO beigetreten ist, immer aus Angst vor einem Souveränitäts- und Neutralitätsverlust? Von Roger de Weck stammt der plastische, zugespitzte, aber treffende Begriff der Neutralität als «integritätsstiftende Lebenslüge der Schweiz».

Die Binnenorientiertheit hat System. Die überlieferten Bilder des schweizerischen Sonderfalls, ja des Igels in einer uns bedrohenden Welt, geistern immer noch umher und werden von rechtsnationaler Seite nachhaltig gepflegt. Wir sind Meister in der Verdrängung von unangenehmen nationalen und internationalen Entwicklungen und haben oft Mühe, globale Herausforderungen frühzeitig zu erkennen, um auf ihre Auswirkungen reagieren zu können.

Hinzu kommt eine Ambivalenz in der Selbstwahrnehmung. Diese schwankt zwischen Selbstüberschätzung einerseits (Stichwort: Verhandeln mit der EU auf Augenhöhe, unter Verkennung der Grössen- und Interessenverhältnisse) und Unterschätzung der eigenen Chancen und Möglichkeiten andererseits (Stichwort: Als Kleinstaat haben wir in Europa ohnehin nichts zu sagen). Dass wir längst nicht mehr in der Lage sind, die Verteidigung unseres Lands autonom sicherzustellen, und dass wir als mehrfach verflochtenes Land ohne Verbund mit Europa einen Krieg nicht autonom bestehen könnten, mag als trauriges Beispiel der Verdrängung herhalten.

V

Das Hauptproblem in der Aussenpolitik erblicke ich darin, dass die Schweiz nicht in der Lage ist, ihren Standort in Europa und in der Welt zu bestimmen, dass es uns nicht gelingt, uns auf unsere vitalen Interessen zu einigen. Wir finden uns rasch, wenn es um die Aufzählung dessen geht, was wir nicht wollen. Doch das von uns Angestrebte bleibt oft im Hintergrund, wie sich wiederum beim Rahmenabkommen exemplarisch erwiesen hat. Nur leise waren die Stimmen zu hören, welche die grosse Bedeutung der Teilnahme am Binnenmarkt hervorhoben, und noch leiser die Stimmen, welche auf die existentielle Tragweite von Horizon und der Forschungsk Kooperation hinwiesen.

In weiten Kreisen besteht nicht nur ein bedenkliches Unwissen über die Europäische Union, ihre Struktur und ihre Aufgaben. Wir haben Mühe, die EU durchaus kritisch als das zu begreifen, was sie ist: ein erfolgreiches Projekt zur friedlichen Sicherung von freiheitlichen und rechtsstaatlichen Gesellschaftssystemen und zur Bildung des grössten Binnenmarktes der Welt. Mit allen Unzulänglichkeiten und Schwierigkeiten.

Müssen wir uns demgegenüber nicht zwei Grundwahrheiten vor Augen halten? Erstens: Die Schweiz braucht die EU, nicht umgekehrt! Und zweitens: Eine erfolgreiche EU ist ein wichtiger Garant für die Sicherheit auf unserem Kontinent, und damit auch für unsere Sicherheit. Also muss eine stabile und entscheidungsfähige EU in unserem ureigenen Interesse liegen. Warum wollen das Europagegner nicht wahrhaben?

V I

Diese konzeptlose Introvertiertheit spiegelt sich in unseren Institutionen. Unser politisches System ist binnenorientiert. Es ist angelegt auf Machtverteilung und Machtbrechung, auf ein Zweikammersystem und auf Kollegialregierungen, auf Konkordanz, auf breit abgestützte Mehrheiten, auf ein Vielparteiensystem gepaart mit einem multiplen und weit ausgebreiteten Einfluss intermediärer Organisationen, auf eine föderale Funktionenteilung.

Unsere Staatsform braucht Zeit – und sie nimmt sich Zeit. Ich habe früher unser System verglichen mit einem Citroën Deux Chevaux, der mit den Bremsen eines Ferrari ausgerüstet ist. Das ist keine gute Ausgangslage für ein zeitgerechtes, kohärentes und entschlossenes aussenpolitisches Handeln. Und wenn dieses anspruchsvolle System zudem von einer führungsschwachen und zerstrittenen Landesregierung geleitet wird – sind wir mitten in der Gegenwart angekommen... Viele haben noch nicht begriffen, dass Aussenpolitik mehr ist als eine Verlängerung der Innenpolitik nach aussen.

Paul, Du hast Carl Spitteler zitiert. Da halte ich Gegenrecht mit einem weitsichtigen Basler Historiker, Herbert Lüthy, der vor 59 Jahren, im Expojahr 1964 darauf hingewiesen hat, es sei «gefährlich, wenn Geschichtsbewusstsein und Geschichtswahrheit, und damit auch Staatsbewusstsein und Staatswirklichkeit, soweit auseinanderrücken, dass wir von uns selbst nur noch in Mythen sprechen können. Wir haben uns eine Denkschablone des Eidgenössischen geschaffen, die weniger dazu dient, unsere Gegenwart zu gestalten, als uns vor ihr in Illusionen über uns selbst zu flüchten». Und:

«Wir suggerieren uns die lähmende Mentalität eines unablässigen Rückzugsgefechts gegen die Zeit und die Zukunft, und wir produzieren diese Mentalität in unsere Geschichte, als wäre der ganze Weg der Schweiz ein ewiges Ankämpfen einer bewährten Ordnung gegen den verderblichen Strom der Neuerung gewesen.» Dem habe ich nichts beizufügen.

Ich schliesse mit einem Lieblingszitat von Peter von Matt: «Unsere Heimat ist die Schweiz, die Heimat der Schweiz ist Europa».





Symposium

René Rhinow





Freiheit und Demokratie

Roger Blum

Impuls

Demokratie (und Freiheit) in Bedrängnis

1831 bereiste ein Franzose im Auftrag seiner Regierung die USA und besichtigte Gefängnisse. Nebenbei studierte er aber auch die amerikanische Demokratie und schrieb darüber ein zweibändiges Buch. Sein Name: Alexis de Tocqueville. Sein Buch: «De la démocratie en Amérique». In seiner grossartigen politologischen Abhandlung zeigt er auf, welche Qualitäten die Demokratie der USA aufweist, um eine Tyrannei der Mehrheit zu verhindern. Tocqueville gehört heute in jedes Handbuch der Demokratietheorien.

Ein Schweizer fühlte sich sofort herausgefordert, Tocqueville nachzuahmen: Antoine-Elisée Cherbuliez, Genfer Professor für öffentliches Recht und Volkswirtschaft. Er veröffentlichte 1843 das zweibändige Werk «De la démocratie en Suisse». Er blieb indes Lichtjahre hinter Tocqueville zurück. Cherbuliez fand, 90 Prozent der Bürger seien unfähig, Verfassungs- und Gesetzestexte zu beurteilen. Eine reine Demokratie sei nur in einem Staat möglich mit einem kleinen, übersichtlichen Gebiet, einfachen Sitten, wenig Bedürfnissen nach neuen Gesetzen und einer eher ärmlichen Bevölkerung, damit die Mehrheit der Brotlosen nicht die Reichen ausbeutet. Das Buch hat nicht Furore gemacht. «De la démocratie en Suisse» gehört nicht in die Handbücher der Demokratietheorien.

Ein anderer Schweizer, René Rhinow, könnte es hingegen in die Handbücher schaffen: In die Handbücher der politischen Theorien, der Grundrechte und der Demokratie. Sein Buch inspiriert mich abzuklopfen, wie es aktuell um die Grundrechte und vor allem um die Demokratie steht.

Es ist zwar unbestritten, dass die überwiegende Mehrheit der Menschen auf der Welt nicht die Freiheiten genießt, die die UNO-Charta der Menschenrechte für unabdingbar erklärt. Doch in unseren Breitengraden gilt die Freiheit als gesichert. Dennoch werden Grundrechte immer wieder geritzt. Der aktuelle «Grundrechte-Report 2023», in dem sich 47 Fachleute, namentlich Juristinnen und Juristen, zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland äussern, identifiziert 24 Grundgesetz-Artikel, gegen die im Jahr 2022 verstossen wurde. Zu den Verstössen zählen:

- *Racial Profiling* (also polizeiliches Vorgehen gegen Menschen wegen ihrer Hautfarbe oder vermuteter Religionszugehörigkeit);
- *Cancel Culture* (Redeverbot an Universitäten für bestimmte Positionen oder Theorien);
- *Willkür gegenüber der Versammlungsfreiheit*;
- das *Sendeverbot* für russische Staatsmedien;
- *tätliche Angriffe auf Journalistinnen und Journalisten*;
- die *Vorratsdatenspeicherung*;
- und die *verfassungswidrige Aufrüstung* der Bundeswehr.

Natürlich können wir darauf bauen, dass sowohl in Deutschland wie in der Schweiz die höchsten Gerichte und namentlich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Grundrechte schützen. Aber auch in der Schweiz drohen den Grundrechten Gefahren: Die *Pressefreiheit* ist bedroht, weil das eidgenössische Parlament sie subtil einzuschränken begann (immerhin soll die Einschränkung im Bankengesetz jetzt rückgängig gemacht werden), und die *Meinungsäusserungsfreiheit* ist bedroht, weil sie durch gesellschaftliche Einschüchterung eingeengt wird: In Fragen des antikolonialen und gendergerechten

Verhaltens, der Pandemie oder des Ukraine-Krieges trauten und trauen sich Teile der Bevölkerung nicht mehr alles zu sagen. Sie beginnen zu schweigen und erfüllen damit die *Theorie der Schweigespirale* von Elisabeth Noelle-Neumann, wonach die Menschen sozial wahrnehmen, wann Meinungen zu öffentlich dominanten Meinungen werden und Andersdenkende klüger schweigen, auch wenn sie vielleicht gar nicht in der Minderheit sind. Die Theorie der Schweigespirale ist zwar umstritten, weil in Wirklichkeit immer auch ein Teil der Andersdenkenden redet, aber als Bild taugt sie, um die Gefahr zu signalisieren.

Schwergezwichtig möchte ich aber von den Gefahren reden, die der Demokratie drohen. Volkssouveränität bedeutet, dass alle Gewalt vom Volk ausgeht. Doch wo geht sie hin?, fragte *Bertold Brecht*, irgendwohin geht sie doch. Wer also macht was im Namen des Volkes? Ich möchte acht Gefahren nennen und vier ein wenig genauer untersuchen.

Demokratie in Bedrängnis

Acht Gefahren:

- 1) **Angemasste Demokratie** (fehlende Legitimität)
- 2) **Identitäre Demokratie** (permanente Volkspräsenz, Rätedemokratie)
- 3) **Komplizierte Demokratie** (fehlende Aufklärung)
- 4) **Vergessene Demokratie** (totales Desinteresse)
- 5) **Ungerechte Demokratie** (Apartheid)
- 6) **Fragmentierte Demokratie** (kein Kompromiss)
- 7) **Illiberale Demokratie** (keine Grundrechte)
- 8) **Totalitäre Demokratie** (Tyrannei der Mehrheit)

Freiheit und Demokratie

Prof. em. Dr. Roger Blum – Symposium René Rhinow, 16. Juni 2023

53

Abb. 7

Demokratie kann erstens angemasst sein: Wer ist das Volk und wer spricht in seinem Namen? Judith Butler stellt in Frage, ob diejenigen, die «Wir sind das Volk» rufen, wirklich das Volk darstellen. Man ist gezwungen, pragmatische Regeln aufzustellen und das als legitim zu betrachten, was verfassungskonform zustande gekommen ist. Angemasst ist daher ein Volkshaufen wie jener, der am 6. Januar 2021 in Washington das Capitol stürmen wollte; er besass keinerlei demokratische Legitimität.

Demokratie kann zweitens identitär sein. Diese bedingt die permanente Präsenz von Volksversammlungen, die permanent Gesetze beschliessen, und sie ist schon wegen der physischen und psychischen Überforderung nicht zu empfehlen, sie ist nur im Götterhimmel möglich.

Demokratie kann drittens kompliziert sein und die Menschen überfordern. Wenn dies eintritt, dann ist die Komplexitätsreduktion nicht gelungen. Dann haben die Parlamentsmitglieder und die Medien versagt.

Demokratie kann viertens in Vergessenheit geraten. Das Parlament ruft zur Abstimmung und niemand geht hin, sondern das Volk fährt an den Strand. Dann hat die politische Bildung versagt, der es nicht gelungen ist, den Menschen klarzumachen, was für einen Schatz sie im politischen Mitbestimmungsrecht besitzen. Die ungerechte, die fragmentierte, die illiberale und die totalitäre Demokratie will ich etwas näher beleuchten.

Demokratie (und Freiheit) in Bedrängnis

Eine ungerechte Demokratie entsteht, wenn der Anteil der Stimmberechtigten an der Gesamtbevölkerung ständig sinkt. In der Schweiz ist das der Fall: Wir haben ein System der Apartheid, das die ausländische Wohnbevölkerung von den politischen Rechten ausschliesst. Es betrifft fast zwei Millionen Personen, gegen ein Viertel der erwachsenen Bevölkerung, die zwar Steuern zahlen, aber nicht mitbestimmen. Sollte die Demokratie gerecht werden, müsste man den Migrantinnen und Migranten mit ausländischer Staatszugehörigkeit das Stimmrecht geben oder sie radikal und rasch einbürgern.

Eine fragmentierte Demokratie entsteht, wenn sich Lager unversöhnlich gegenüberstehen, sich gegenseitig als Feinde sehen, fast nur noch Binnenkommunikation betreiben, keine Gesprächs- und Kompromissbereitschaft, sondern höchstens Gewaltbereitschaft zeigen, und wenn der weitere «Strukturwandel der Öffentlichkeit» (nicht im Sinne von Habermas) zu digitalen Blasen und Kapseln führt. Dann nützen die besten Institutionen nichts, dann ist alles blockiert. In diese Situation haben sich weitgehend die USA manövriert, und in ähnlichen Lagen befinden sich Georgien, Moldawien und Jemen.

Eine illiberale Demokratie entsteht, wenn eine Regierung zwar durch demokratische Wahlen zustande kommt, aber mit ihrer Mehrheit den Rechtsstaat weitgehend aushebelt, indem die parlamentarische Obergrenze und die Unabhängigkeit der Justiz beseitigt, der Minderheitenschutz aufgehoben und wichtige Grundrechte wie die Presse-, Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit beschnitten werden. Es zeigt sich, dass Demokratie ohne rechtsstaatliche Prinzipien und ohne Grundrechte schal ist. Besonders empörend ist, dass just Länder, die die Europäische Menschenrechtskonvention unterschrieben haben, wie Ungarn, Polen, Russland und die Türkei, den Weg hin zur illiberalen Demokratie eingeschlagen haben.

Eine totalitäre Demokratie schliesslich entsteht, wenn eine Tyrannei der Mehrheit möglich ist. *Jean-Jacques Rousseau* hat mit seiner «volonté générale» den Keim dazu gelegt. Die Jakobiner haben es ausprobiert, indem sie im Namen der Revolution und der Tugend die Guillotine arbeiten liessen. Sie nahmen sich das Recht, gestützt auf die in Wahlen errungene Mehrheit, die Minderheiten zu beseitigen, ja auszurotten – eine Methode, die im 20. Jahrhundert in Ruanda wieder zur Anwendung kam. Zu Recht haben Tocqueville und John Stuart Mill auf diese Gefahr für die Demokratie aufmerksam gemacht.

Wenn wir von den Jakobinern sprechen, dann müssen wir auch von der direkten Demokratie sprechen, denn sie haben sie konzipiert, vom Volk in einer Abstimmung absegnen lassen, aber nicht praktiziert. Umstritten ist, wie die moderne direkte Demokratie, nämlich die Wahl und Abstimmung in den Gemeinden und mit Hilfe einer Urne, in die verdeckt die Stimmzettel geworfen werden, in die Schweiz gekommen ist. Folgt man dem Historiker Andreas Suter, so hat sie sich aus der alten Versammlungsdemokratie organisch entwickelt, einfach, indem die Landsgemeinde durch die Wahlbüros ersetzt worden ist. Das Mitbestimmungsrecht der Landleute in Uri, Schwyz oder Appenzell war kein Naturrecht, sondern ein Privileg, denn es stand nicht allen Männern zu, sondern nur den Altvordern. Denn all diese Orte hatten auch Untertanen: die Urner im Tessin, die Schwyzer in den äusseren Bezirken am Zürichsee, die Appenzeller im Rheintal. Das Gleichheitsprinzip und die Herleitung der Volkssouveränität aus dem Naturrecht waren Errungenschaften erst der Französischen Revolution. Wenn man daher dem Staatsrechtler Alfred Kölz folgt, dann haben die Schweizer Radikalen und Demokraten des 19. Jahrhunderts die direkte Demokratie den Verfassungsentwürfen der Girondisten und Montagnards entnommen, die ein ganzes Arsenal an Volksrechten enthielten.

Wie dem auch sei: Die Weltpremiere in moderner direkter Demokratie erfolgte in Baselland, als am 10. Juni 1864 die stimmberechtigten Männer erstmals dezentral und geheim mittels Stimmzettel über Gesetze, Beschlüsse und Verträge abstimmen konnten. Drei der fünf

vorgelegten Gesetze nahmen sie an, zwei und einen Vertrag lehnten sie ab, ebenso hoben sie den Beschluss auf, sich niemals mit Basel-Stadt wiederzvereinigen, und sie verwarfen das Entlassungsgesuch des Erfinders des obligatorischen Referendums, Regierungsrat Christoph Rolle. Die Stimmbeteiligung betrug – trotz Boykottaufruf der Gegenpartei – 58,7 Prozent; von den 10'532 Stimmberechtigten gingen 6'182 zur Urne. Das war der Beweis, dass die direkte Demokratie in der modernen Form funktioniert.

Demokratie-Index
<https://w.wiki/6nLd>



Wie sieht aber die Lage der Demokratie weltweit aus? Der «Economist» erhebt Jahr für Jahr einen Demokratie-Index. Man erkennt auf der Karte, dass jene Länder, in denen die Demokratie in einem guten Zustand ist, in verschiedenen Grün-Stufen markiert sind. *Das dunkelste Grün* ist Skandinavien, Island, Irland, der Schweiz und Neuseeland vorbehalten. Je mehr die Farben ins Braune und Dunkelbraune kippen, umso schlimmer steht es um die Demokratie. *Das dunkelste Braun* ist für Afghanistan und Myanmar reserviert. Zwei weitere Merkwürdigkeiten fallen auf: Erstens sind die wirklich demokratischen Länder in der *Minorität*. Und zweitens liegen sie alle am *Rand der Erdkugel*: In Amerika und in Ozeanien, am südlichen Rand Afrikas, am nordwestlichen und am südöstlichen Rand Eurasiens.

Wir müssen ferner in Rechnung stellen, dass sich Demokratie nur noch in der digitalen Gesellschaft realisieren kann. Das birgt Chancen und Gefahren. Die *Chancen* sind, dass man sich leichter informieren, leichter kommunizieren, digital wählen und abstimmen kann. Die *Gefahren* sind, dass unser politisches Denken, Meinen und Entscheiden durch künstliche Intelligenz gesteuert wird und dass Wahlen und Abstimmungen durch Cyber-Attacken manipuliert werden. Das kann uns nicht gleichgültig lassen.

Die Bilanz für die Demokratie ist daher durchzogen. Die *direkte Demokratie* ist eher auf dem *Vormarsch* – etwa in Lateinamerika, in Osteuropa und in den deutschen Bundesländern. Die *Demokratie an und für sich* ist hingegen *eher auf dem Rückzug*, wenn wir an die Türkei, an Russland, an Tunesien oder an Afghanistan denken. Zum Erkenntnisgewinn gehört jedoch vor allem, dass *Demokratie nicht möglich und nicht stabil ist* ohne politische Kultur.

Zur politischen Kultur gehört, dass *Volksentscheide akzeptiert* werden, auch wenn sie einem nicht passen. Es gehört zur politischen Kultur, dass man an der Demokratie mitwirkt und sie *nicht boykottiert*. In einer Demokratie ist es wichtig, *auf Minderheiten Rücksicht* zu nehmen und knappe Mehrheitsentscheide moderat umzusetzen. Die Qualität der Demokratie zeigt sich in der Art und Weise, wie man mit Minderheiten umgeht. Die Kultur der Demokratie setzt die Bereitschaft zum respektvollen Diskurs und zum Kompromiss voraus; sie schliesst den Proporz ein, und sie lehnt Polarisierungen und Gewaltanwendung ab.

Die Frage stellt sich: Wie kann einem Volk – oder Teilen davon – die politische Kultur abhandenkommen? Die Antwort lautet: Wenn sie *nicht mehr tradiert, nicht mehr vermittelt wird*. Sie zu vermitteln, ist Aufgabe der Schulen, der Vereine, der Parteien, der Verbände, der Hochschulen, der Kirchen, der Religionsgemeinschaften. Und es ist eine zentrale Aufgabe der Medien. Sie ist natürlich leichter zu vermitteln, wenn sie mit Festen und Feierlichkeit verbunden ist. Eine Landsgemeinde gräbt sich leichter und nachhaltiger ins Bewusstsein ein als eine digitale Abstimmung. Darum darf die Demokratie durchaus mit etwas Pomp und Feierlichkeit verbunden sein.

Und vor allem: Sie festigt sich nicht, wenn man sie rarmacht. *Wer die Volkssouveränität liebt, muss nicht den Demokratiebetrieb einschränken* – im Gegenteil: «Das Heilmittel für die Krankheiten der Demokratie ist mehr Demokratie», schrieb 1971 die *McGovern/Fraser-Kommission* der Demokratischen Partei, die das System der Vorwahlen zu den Präsidentenwahlen überprüfte. Und: «Nur das Volk kann das Volk retten», sagte der in Liestal begrabene Dichter *Georg Herwegh*.

Lokaloptik

Interessenausgleich – wie sich Dilemmas lösen lassen

Es ist mir eine grosse Ehre und Freude zugleich hier zu sein und meine Gedanken und Erfahrungen zum Thema «Freiheit und Demokratie» mit Ihnen zu teilen.

Ich mache den Versuch in der vorgegebenen Zeit meinen Vorredner Roger Blum mit Beispielen aus der Praxis zu ergänzen.

Freiheit und Demokratie – ein ständiger Verhandlungsprozess

- Demokratie im Niedergang?
 - Covid
 - Fake-News
- Leitspruch im Baselbiet:
«Mir wäi luege»

Florence Brändliker – Symposium Basel Winter, 24. Juni 2022, 79

Abb. 8

Einführung

Freiheit und Demokratie sind zwei sehr grosse Begriffe. Ganze Welt- und Philosophiegeschichten könnten mit ihnen geschrieben werden. Diese Geschichten könnten zum einen als Erfolgsgeschichten oder sie könnten in der pessimistischen Version als Niedergangsgeschichten erzählt werden. Wie die moderne Gesellschaft angeblich immer undemokratischer und unfreier wird. Zum Beispiel, weil der Bundesrat Corona-Massnahmen beschliesst. Oder weil das Internet die Meinungsbildung verfälscht.

Ich möchte diesem Untergangs-Narrativ ein skeptisches «Mir wäi luege» aus dem Oberbaselbiet entgegenstellen. Ich möchte zeigen, dass Freiheit und Demokratie als politische Grosskonzepte immer wieder neu verhandelt und immer wieder neugestaltet werden und damit weiterleben.

Die Volksstimme – eine Zeitung im Wandel der Zeit

- Eine Lokalzeitung hält eine Region am Lesen und damit am Leben
- Bildung und Argumente als Grundlage für das «richtige» Stimmverhalten

Abb. 9

Ein Blick in die Geschichte
Meinungsbildung

Der Bundesrat und das Parlament beschlossen 1882, zur statistischen Erfassung des Schulwesens die Stelle eines Departementssekretärs zu schaffen. Anhand einer verhältnismässig banalen Vorlage wurde über Grundsätzliches gestritten, wie Föderalismus und Zentralismus oder Fortschritt und Konservatismus. Die Befürworter sahen damit eine bessere und einheitlichere Schule. Die Gegner waren vor allem die Katholisch-Konservativen und hatten Angst vor einem «Schulvogt». In der Westschweiz und im Oberbaselbiet gab es grossen Widerstand gegen die Idee eines einheitlichen Schulwesens. Und einige von euch dürften wissen, dass das gegnerische Abstimmungskomitee 1882 eine eigene Zeitung namens Volksstimme in Sissach gründete.

Und diese Lokalzeitung hat es bis heute geschafft, sich dem Wandel der Zeit anzupassen und mit ihrer Zeitung immer neue Leserinnen und Leser zu erschliessen und dem medienpolitischen Zeitgeist der Mantelprodukte erfolgreich zu trotzen.

Eine Lokalzeitung hält eine Region am Lesen und damit am Leben. Sie bietet nicht nur Vereinen und Parteien ein Forum, sich zu präsentieren. Sie berichtet auch aus den Gemeindeversammlungen, druckt Nachrufe oder sie berichtet über das lokale Sportgeschehen. Sie erfüllt damit eine wichtigere Funktion für die lokale Bevölkerung, wohl wichtiger als eine CNN-App auf dem Handy.

Wie die radikalen Bildungspolitiker erhofften sich auch die Volksstimme-Gründer im 19. Jh. mit ihrer Protestzeitung, dass das Aufzeigen der Argumente, das Verstehen der Zusammenhänge, kurz: die Bildung dazu führt, dass die Menschen sich in ihrem Sinne politisch verhalten. Der Vorwurf, dass der Gegner mit Unwahrheiten und Lügen operiert, ist so alt wie die eigene Verteidigung, dass man selbst nur etwas zuspitze, um die Wahrheit besser hervortreten zu lassen. Umgekehrt führt das Argument, dass jemand nicht in der Lage sei, die Komplexität von politischen Argumenten zu erfassen und sie nach eigenem Urteil zu gewichten, bis heute dazu, dass ganze Gruppen von der demokratischen Mitbestimmung ausgeschlossen werden.

Zählen Argumente überhaupt?

- Argumente setzen sich nicht immer durch
- Ausschluss ganzer Bevölkerungsgruppen wird mit Komplexität der Vorlagen begründet

Abb. 10

Demokratische Mitbestimmung

Dies kennen wir aus der Zeit vor 1971.¹

Bis 1971 traute man die schwierige Meinungsbildung den Frauen nicht zu und heute hören wir ähnliche Argumente, wonach die 16-Jährigen noch zu unreif seien und Menschen ohne Schweizer Bürgerrecht keinen Zugang zu unserem komplexen demokratischen System haben sollen. Wir sollten also skeptisch sein, das politische Interesse lediglich als eine Funktion von Bildung zu verstehen. Trotzdem lautet das hoffnungsvolle Credo: Wenn man das Volk nur genug informiert, wenn man ihm nur genau genug erklärt, worum es bei einer Vorlage wirklich geht, wird es dann schon richtig, also im besten Sinne, wählen und abstimmen.

Wenn wir ehrlich sind, müssen wir uns ernsthaft fragen, ob es wirklich das Wissen ist, die Bildung, das Erkennen von Zusammenhängen, welche für das Verhalten und das Handeln der Menschen entscheidend ist.

Was selbstverständlich ist und bleibt: Die wahrheitsgetreue Information bildet eine wichtige Voraussetzung in der Demokratie. Aber es wäre reichlich vermessen zu behaupten, dass das obsiegende Lager bei einer Abstimmung je nach Sichtweise entweder gebildeter oder dümmer war als das unterlegene Lager.

Wenn es nicht das Wissen ist, welches zu Verhaltensveränderungen führt – was bewegt denn die Gesellschaft sonst?

¹ Vgl. Roger Blum/Die ungerechte Demokratie

Emotionen & Framing: Politik im 2023

- Emotionalisierung ist kein neues Phänomen von sozialen Medien
- Weder allein das Wissen noch Emotionen können politisches Verhalten erklären
- Framing:
die Art der Botschaft ist entscheidend

Abb. 11

Emotionen und Framing

Eine verführerische und vorschnelle Antwort lautet: Die Emotionen. Man liest dann Schlagworte wie «Empörungsjournalismus» oder hört, dass die neuen sozialen Medien die Menschen in Wohlfühl-Bubbles einlullen. Auch hier ist vielleicht ein Blick in die Geschichte hilfreich. Das Misstrauen gegen die Emotionalisierung führte zur Zeit der Reformation zum Leerräumen der Kirchen.

Seien wir ehrlich: Führen die Bilder von hungernden Kindern und brennenden Wäldern wirklich dazu, dass wir unser Verhalten ändern? Ich habe Zweifel. Weder das reine Wissen noch die unmittelbaren Bilder sind es also, die unser Verhalten steuern. Bleibt also noch das, was die Politikstrategie modern mit «Framing» bezeichnet.

Die Theorie des «Framings» geht davon aus, dass es weniger auf die eigentliche Botschaft selbst ankommt als auf die Art und Weise, wie sie formuliert, wie sie geframt wird.

Weil Menschen sehr ungerne etwas verlieren oder auf etwas verzichten, muss deshalb eine Botschaft positiv formuliert werden oder eben, in einen optimistischen Rahmen gestellt oder eben positiv geframt werden. Das klimafreundlichere Verkehrsmittel sollte ebenso komfortabel, zuverlässig und preislich interessant sein, damit es die Menschen dem Flugzeug vorziehen.

Wenn in diesen Diskussionen das Grossschlagwort «Freiheit» fällt, ist oft Vorsicht angesagt. Denn «Freiheit» in einem republikanischen, aufgeklärten Sinn meint nie, dass jeder und jede machen darf, was sie oder er will.

René Rhinow hat in seinen Schriften immer wieder darauf hingewiesen.

Interessenausgleich

- Engagement von René Rhinow zeigt, wie Interessenausgleich funktioniert
- Dilemma-Lösung: Phantasie, juristischer Mut und staatsrechtliche Weitsicht

Abb. 12

Greina-Hochebene / Regionaler Naturpark

René Rhinow hat mit seinem Einsatz für die Greina-Hochebene und dem berühmten Landschaftsrappan gezeigt, dass es zuweilen etwas Phantasie, juristischen Mut und staatsrechtliche Weitsicht braucht, um ein vermeintliches Dilemma politisch zu lösen, nämlich als gelungener Interessenausgleich. René Rhinow trug massgeblich dazu bei, dass die betroffenen Gebiete für einen Nutzungsverzicht entschädigt wurden.

Um einen Interessenausgleich geht es im Baselbiet auch in der Debatte um den Naturpark Baselbiet. Um ein Konstrukt, das die Oberbaselbieter Gemeinden zu einem Regionalen Naturpark zusammenfassen könnte.

Vor rund zehn Jahren war die Angst zu gross, dass ein Naturpark ein Verbotsgbiet würde, in dem die Freiheit der Landwirte, der Bauherren oder der Gewerbetreibenden eingeschränkt wäre. Auch hier besteht nun die hauptsächliche politische Arbeit darin, den Park als Projekt der vielfältigen Chancen neu zu framen. Dies geht nur mit der politischen Arbeit «hands on», die aus unzähligen Gesprächen, Begegnungen und Podien besteht.

Auch im Social-Media-Zeitalter lebt die Politik, lebt die Demokratie und damit auch unsere Freiheit letztlich davon, dass sich die Menschen konkret engagieren und in direkten Begegnungen von ihren Ideen zu überzeugen versuchen. Das schafft Identität.

René Rhinow hat diesen Gedanken am Ende seines Buches mit einem Gotthelf-Zitat formuliert: «Im Hause muss beginnen, was leuchten soll im Vaterland.»

In unserer globalisierten Welt würde ich formulieren:
Denke global, handle lokal.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Bemerkungen zu Freiheit und Demokratie René Rhinow

I

«Freiheit und Demokratie» haben mich seit den frühen Wanderjahren begleitet und beschäftigt. Zusammen mit Roger Blum und anderen habe ich in den 70er Jahren ein Forum für einen solidarischen Liberalismus gegründet, das im Kern vorwegnahm, was ich in meinem jüngsten Buch über «Freiheit in der Demokratie» auszubreiten und zu vertiefen suchte. Die Demokratie erlebte und «lernte» ich zuerst in den Jugendparlamenten von Basel-Stadt und Baselland, später dann als Parlamentarier auf kantonaler wie eidgenössischer Ebene. Es war ein Zufall, dass ich, kaum zum Ordinarius geschlagen, 1984 vor dem Schweizerischen Juristentag über «Grundprobleme der schweizerischen Demokratie» referieren durfte. Seit-her fasziniert mich diese «Schicksalsgemeinschaft» von Freiheit und Demokratie.

II

Der Referent und die Referentin haben das Schwergewicht auf die Demokratie gelegt. Vielen herzlichen Dank beiden! Deshalb möchte ich zuerst einige Aspekte zur Freiheit anfügen. Meine Überlegungen zum Liberalismus gründen auf der These, dass Freiheit mehr ist als Abwesenheit von äusserem Zwang und keine Freiheit der Beliebigkeit darstellt. Sie muss vielmehr die Chance jedes Menschen beinhalten, ein Leben in Würde führen und von seiner Freiheit in der Lebenswirklichkeit Gebrauch machen zu können. Freiheit also verstanden nicht nur wovon, sondern auch wozu. Zu dieser menschenwürdigen Freiheit gehört, Freiheit und Würde anderer Menschen zu achten, gerade auch die Würde von Menschen auf der Schattenseite des Lebens.

Wenn mit Recht darauf hingewiesen wird, dass liberaler Freiheitsgebrauch von Verantwortung geprägt sein muss, so kann es nicht nur um Selbstverantwortung gehen, sondern auch um Mitverantwortung. Diese Mitverantwortung wird in der Liberalismuskonzeption oft ausgeblendet. Liberale Mitverantwortung äussert sich meiner Auffassung nach vor allem in einer mitfühlenden, sozialen und nachhaltigen Dimension der Freiheit. Was wohl wenigen bekannt ist: Ich habe meinen Wahlkampf 1987 in den Ständerat als einer der ersten unter das Motto «Ökoliberalismus» gestellt, und, halten sie sich an den Stühlen fest, für einen EU-Beitritt plädiert. Ich bin trotzdem (oder erst recht?) gewählt worden!

Freiheit, so meine These, ist nicht mit Antistaatlichkeit gleichzusetzen. Wir leben nicht im autoritären Staat des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, sondern in einer rechtsstaatlichen Demokratie. Also ist Freiheit zu erfassen im demokratischen Staat, nicht primär gegen diesen – im Bewusstsein, dass auch im demokratischen Staat individuelle Freiheit durch politische Aktivitäten bedroht und verletzt werden kann. Doch dem Verfassungsstaat ist primär aufgegeben, Menschenwürde und Freiheit zu schützen, vor allem im Rahmen der Grundrechte und Sozialbestimmungen der Verfassung. Darin findet er seine erste und wichtigste Legitimation. Gerne zitiere ich in diesem Zusammenhang den freisinnigen Bundesrat Jakob Stämpfli mit einem klaren Diktum vom 4. Oktober 1848: «Jeder Mensch hat gleiches Recht auf möglichste Entwicklung und Anwendung der Fähigkeiten und auf verhältnismässigen Genuss, ohne Rücksicht auf den Zufall der Geburt. Die Verwirklichung dieses Rechts ist der einzige Zweck des Staates».

III

Freiheit und Demokratie bedingen sich. Freiheit und Demokratie begrenzen sich. Sie stehen in einem ambivalenten Verhältnis zueinander. Roger Blum hat eindrücklich darauf hingewiesen. Freiheit in der Demokratie ist zudem aktive, politische Freiheit als Mitbestimmung an den Geschicken des Gemeinwesens. Diese Mitwirkung ist konstituierend für eine rechtsstaatliche Demokratie. Deshalb erachte ich es auch als bedenklich, dass bei uns ein grosser Teil der Bevölkerung kein Stimmrecht besitzt, weil sie die hohen Hürden der Einbürgerung nicht schaffen – oder nicht schaffen wollen. Es gibt keine Demokratie ohne Partizipation des Volkes, freie und gleiche Wahlen eines Repräsentativorgans, ohne Meinungsfreiheit, ohne Medienfreiheit, ohne unabhängige Justiz. Freiheit in ihren vielfältigen Ausstrahlungen ist das Lebenselixier einer jeden echten Demokratie. Eine «illiberale» Demokratie gibt es nicht. Schaffe wir doch diesen unseligen Terminus ab!

Freiheit kann Demokratie aber auch begrenzen. Die Gefahr einer Tyrannei des Volkes ist erwähnt worden. Das demokratische Mehrheitsprinzip muss an den Freiheitsrechten und am Minderheitenschutz seine Schranken finden. Es ist der demokratische Verfassungsstaat, der Freiheit und Demokratie legitimiert, einrichtet, einander zuordnet, verschränkt wie separiert und schützt. Deshalb kann ich nicht verstehen, dass gewisse Liberale eine Verfassungsjustiz auf Bundesebene ablehnen.

IV

Die aktuellen Herausforderungen der Demokratie sind von Roger Blum meisterhaft skizziert worden. Ich würde sehr unterstreichen, dass die Veränderungen der politischen Öffentlichkeit mit den sozialen Medien eine grosse Herausforderung darstellen. Man kann sich durchaus fragen, ob der «Berlusconismus» mit seiner personalisierten und showmässig inszenierten Politik, ob der grassierende Populismus und der prekäre Stellenwert der Wahrheit, etwa im Vorfeld von Volksabstimmungen, für die Demokratie zu einer existenziellen Gefahr werden.

Wir müssen Sorge tragen zur Demokratie, zur Software einerseits, wie sie sich in der politischen Öffentlichkeit und der politischen Kultur manifestiert, aber auch zu den Institutionen andererseits. Ich schliesse mich gerne Florence Brenzikofer an, Freiheit und Demokratie seien immer wieder neu zu verhandeln und neu zu gestalten. Ich habe immer wieder aus Erfahrung und mit tiefer Überzeugung institutionelle Reformen angestossen, insbesondere Reformen der Staatsleitung auf Bundesebene, allerdings mit mässigem Erfolg. Was aber einigen Ratsherren und Ratsdamen in Bern schon zu weit ging. Ein freisinniger Kollege im Ständerat rief einmal lauthals in die Runde: «Ihr sollt nicht zu viel rhinowieren». Wie wenn das in der Schweiz je eine Gefahr bilden würde ...

Jede Demokratie, auch die schweizerische, lebt von der Legitimation und Funktionstüchtigkeit ihrer Leitungsorgane, vom Grundvertrauen in Parlament, Regierung und Gerichte. Wer diese diffamiert, sägt am Fundament der Demokratie. Wenn etwa das Parlament in den Worten von Carl Schmitt als Schwatzbude bezeichnet wird, wie das in der Schweiz vor einigen Jahren geschehen ist, so müssen alle Alarmglocken läuten!

V

Eine weitere Herausforderung sehe ich in der demokratischen Abstützung der Aussenpolitik. Diese Thematik habe ich vorhin bereits angeschnitten. Müssen wir nicht Abschied nehmen von der illusionären Vorstellung, Demokratie im Aussenverhältnis lasse sich in gleichem oder ähnlichen Ausmass einrichten wie im Binnenbereich? Meinungsbildung und Entscheidungsprozesse im Aussenverhältnis unterscheiden sich erheblich von demokratischen Prozeduren auf dem nationalen Feld.

Vom Harvard-Ökonomen Dani Rodrik stammt das sog. Globalisierungstrilemma. Danach soll es unmöglich sein, einen starken Nationalstaat, eine starke Demokratie und eine starke internationale Wirtschaftsintegration gleichzeitig zu realisieren. Diese These muss uns zum Nachdenken anregen, jedenfalls ins Bewusstsein rufen, dass möglicherweise nicht alles zu haben und zu kumulieren ist, dass wir uns entscheiden müssen, wo unsere Prioritäten liegen, wo wir im Sinne der Konkordanz Abstriche an Idealvorstellungen vorzunehmen haben. Und dass Demokratie auf internationaler Ebene möglicherweise einen Ausweg aus diesem Trilemma aufzuzeigen vermag, jedenfalls aber zum grossen Desideratum wird.

VI

Lassen Sie mich zum Schluss einen kurzen Blick auf eine Widersprüchlichkeit unseres politischen Systems werfen, die uns zunehmend zu schaffen macht. Unser Konkordanzsystem wird geprägt durch Machtteilung, Verhandlung und breit abgestützte Entscheidungen. In der direkten Demokratie herrscht demgegenüber eine andere Entscheidungslogik: zunehmende Polarisierung, das Entweder-oder, der Vorrang auch der kleinsten Mehrheit: «the winner takes it all».

Nur nebenbei: Diese Mehrheit, die Abstimmungsmehrheit am Sonntagabend, bezeichnete ich als Minderheitsmehrheit, beträgt sie im Durchschnitt doch bloss 19 bis 23 Prozent des Schweizer Volkes oder sogar unter 15 Prozent der ansässigen Bevölkerung. Ein wenig diskutierter und gestufter Vorgang der Repräsentation: Eine kleine, aktive Minderheit des Volkes repräsentiert nicht nur das Schweizer Volk, sondern auch die von der Rechtsordnung betroffene Bevölkerung...

Seit der Einführung der sogenannten Zauberformel 1959 im Bundesrat hat sich der Gebrauch der Volksrechte, insbesondere der Volksinitiative, durch die Parteien dramatisch verändert. Die Parteien stehen in einem scharfen Wettbewerb zueinander und benutzen die Volksrechte als Instrument in diesem Wettbewerb. Nach Befund der Politikwissenschaft gehört die Schweiz heute zu den am stärksten polarisierten Parteiensystemen in Europa. Es ist zu fragen, ob die vermehrte Nutzung der Volksrechte durch Parteien nicht auch ein Symptom für eine schwindende Bedeutung des demokratienotwendigen Kompromisses und damit auch ein zunehmendes Versagen der Konkordanzdemokratie darstellt. Denn diese scheint ihren mässigenden und pragmatischen Zweck immer weniger zu erfüllen. Müssen wir langsam Abschied von der Verhandlungsdemokratie nehmen?

VII

Meine Damen und Herren, die sonntäglichen Lobgesänge auf unsere Demokratie in Ehren, aber die freiheitliche Demokratie muss uns beschäftigen, die Freiheit und die Demokratie, auch bei uns in der Schweiz. Sie bedarf unserer Pflege und Weiterentwicklung. Ich danke Ihnen.





Danksagung

René Rhinow

Meine Damen und Herren

Es war schlicht wunderbar! Sie alle haben mir mit Ihrer Präsenz, mit Ihrem aktiven Engagement eine riesige Freude bereitet.

Freilich bin ich heute viel zu gut weggekommen. Zuweilen kam es mir vor, wie wenn ich an der eigenen Abdankung teilnehmen würde. Auf jeden Fall möchte ich diesen René Rhinow, so wie er heute dargestellt wurde, auch einmal kennenlernen ...

Es ist mir ein grosses Bedürfnis, Ihnen allen sehr herzlich zu danken. Vor allem den Kolleginnen und Kollegen, die mit ihren Vorträgen das Symposium bereichert haben, Barbara Bleisch und Katia Reichenstein für die souveräne Moderation sowie allen, die an den Diskussionen teilgenommen und diese befruchtet haben.

Einen ganz besonders grossen Dank verdienen alle, die diese Tagung vor und hinter den Kulissen auf die Beine gestellt und an der Organisation mitgewirkt haben, vom Organisationskomitee über die grosszügige Gastgeberin, die Hochschule für Gestaltung und Kunst, die zahlreichen guten Geister der Kantonsverwaltung bis zu den Verantwortlichen für Speis und Trank, worauf wir ja so sehnsüchtig warten Da ohne Finanzen nichts geht, danke ich auch für die Unterstützung durch die Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion sowie durch die Freiwillige Akademische Gesellschaft Basel. Sie finden die lange Liste der Dankeswürdigen auf einem Paper in der Tagungsmappe.

Besonders hervorheben möchte ich aber Roland Plattner, Sun-Mi Shin und Alena Blättler. Ohne Roland sässen wir nicht hier: Ihm gelang es, meinen ursprünglichen Widerstand gegen dieses Unterfangen zu brechen. Er hat unermüdlich geschuftet, Tag und Nacht, mit einer bewundernswürdigen Übersicht an alles gedacht, eingefädelt, angetrieben und vollendet. Sun-Mi Shin stand ihm mit grosser Kompetenz und unermüdlichem Engagement zur Seite. Alena Blättler war stets zur Stelle, wenn Support notwendig war. Ich habe in meinem Leben noch nie eine so perfekte Organisation erlebt!

Das wärs – danke, danke, danke!

Personenverzeichnis



Grussworte

Regierungspräsidentin Kathrin Schweizer

Die Mutterzürnerin Kathrin Schweizer (Jahrgang 1969, verheiratet) ist seit 2019 Regierungsrätin des Kantons Basel-Landschaft und Vorsteherin der Sicherheitsdirektion. Davor war sie von 2007 bis 2019 als Landrätin (2011 bis 2015 als Fraktionspräsidentin der SP), sowie von 2015 bis 2019 in ihrer Heimatgemeinde als Gemeinderätin und von 2016 bis 2019 als Vizegemeindepräsidentin tätig. Die studierte Biologin und Umweltingenieurin ist eine leidenschaftliche Velofahrerin und Wanderin und geht gern ins Kino.

Prof. Dr. sc. techn. ETH, dipl. El. Ing. ETH Crispino Bergamaschi

Nach einer Lehre als Elektromechaniker und Studien an der HTL Brugg-Windisch und der ETH Zürich war Crispino Bergamaschi in verschiedenen nationalen und internationalen Forschungsprogrammen im Bereich der Halbleitertechnologie engagiert. Anschliessend an seine Dissertation, die mit der Medaille der ETH geehrt wurde, leitete er eine Forschungsgruppe an der ETH. 1995 wurde Crispino Bergamaschi als hauptamtlicher Dozent für Mikroelektronik an die HTL Brugg-Windisch gewählt und 1999 zum Direktor Forschung & Entwicklung der Fachhochschule Aargau befördert. Von 2001 bis 2010 war Prof. Bergamaschi Rektor der Hochschule für Technik & Architektur Luzern und zudem verantwortlich für die Bereiche Forschung & Entwicklung sowie Wissens- und Technologietransfer der Fachhochschule Zentralschweiz.

Seit dem 1. Januar 2011 ist Crispino Bergamaschi Direktionspräsident der Fachhochschule Nordwestschweiz. Von 01.01.2015 bis 30.06.2021 war Crispino Bergamaschi Präsident der Kammer Fachhochschulen swissuniversities sowie Vizepräsident swissuniversities.

Herr Bergamaschi ist verheiratet und Vater zweier Töchter.



Moderatorinnen

Dr. Barbara Bleisch

Barbara Bleisch, Dr. phil., hat in Zürich, Basel und Tübingen Philosophie, Germanistik und Religionswissenschaften studiert und am Ethik-Zentrum der Universität Zürich promoviert. Seit 2010 moderiert sie die «Sternstunde Philosophie» bei Schweizer Radio und Fernsehen SRF und ist regelmässig Gast in der Philosophiesendung #giigets auf SRF3. Bleisch ist Mitglied des Ethik-Zentrums der Universität Zürich und unterrichtet Ethik in universitären Weiterbildungsprogrammen an der Universität Luzern, der Universität Zürich und der HWZ Zürich. Sie ist Stiftungsrätin der «Fotostiftung Schweiz». Zu ihren jüngsten Publikationen gehören «Kinder wollen. Über Autonomie und Verantwortung» (gemeinsam mit Andrea Büchler, Hanser), «Warum wir unseren Eltern nichts schulden» (Hanser), «Familiäre Pflichten» (Suhrkamp) und «Ethische Entscheidungsfindung» (Versus).

Katja Reichenstein

Katja Reichenstein (*27.11.1973) ist mehrsprachige Moderatorin, Radiojournalistin, Pflegefachfrau, Shiatsu-Therapeutin und Kulturschaffende. Geboren in Basel, aufgewachsen im Baselbiet. Ihre Interessenschwerpunkte liegen in Gesellschaft und Politik, Medizin und Kultur. Als vielseitig bewandte Moderatorin ist sie dementsprechend häufig an diversen Veranstaltungen als Gesprächsleiterin respektive Conférencière präsent. Ihr ausgeprägtes und echtes Interesse am Menschen per se treibt sie an und ist darauf ausgerichtet, dass Gespräche und Veranstaltungen zu Erlebnissen werden.



Rechtsverwirklichung

Prof. Dr. Daniela Thurnherr, LL.M. (Yale)

Daniela Thurnherr ist seit 2007 Professorin für Öffentliches Verfahrensrecht, Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Basel. Seit 2019 amtiert sie zudem als Vorsitzende der Regenz der Universität Basel. Sie absolvierte ihr Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Zürich (lic. iur. 1998, Dr. iur. 2004) und erwarb 2005 einen LL.M. an der Yale Law School in New Haven/USA. 2006 erfolgte die Zulassung als Attorney and Counselor-at-Law im US-Bundesstaat New York. Daniela Thurnherr ist seit 2013 Richterin am Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt. Per 2019 wurde sie als Ersatzmitglied in das Justizgericht des Kantons Aargau gewählt. Sie ist zudem seit 2016 Mitglied des Rats für Raumordnung.

Dr. Noah Birkhäuser Schucan

Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan, Advokat, Leiter des Rechtsdienstes von Regierungsrat und Landrat, Mitglied der Anwaltsprüfungskommission BL.

Werdegang: 1997–2002 Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Basel und Genf; 2002–2005 Doktorat am Lehrstuhl von Prof. Anne Peters in Basel; 2005–2006 Volontariate am Kantonsgericht BL sowie in einem Advokaturbüro in Reinach; 2007 Ablegen der Anwaltsprüfungen BL; seit 2008 Tätigkeit beim Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat, ab 2019 als stv. Leiter, seit Mai 2023 als Leiter.



Schweiz in Europa

Dr. Paul R. Seger

Dr. iur. Paul R. Seger, seit August 2018 Schweizerischer Botschafter in der Bundesrepublik Deutschland. Zuvor Botschafter in Myanmar (2015–2018), Ständiger Vertreter der Schweiz bei den Vereinten Nationen in New York (2010–2015) und Direktor der Direktion für Völkerrecht sowie Rechtsberater des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (2003–2010) sowie im Doppelamt Schweizerischer Botschafter für das Fürstentum Liechtenstein. Ehemaliges Mitglied des internationalen Beirats zur «StAR Initiative» (Stolen Assets Recovery Initiative) der Weltbank sowie des Ständigen Internationalen Schiedshofes in Den Haag. Autor verschiedener Beiträge zu Fragen des internationalen Rechts und der Politik, bis 2010 Lehrbeauftragter an der Universität Basel, Gastdozent.

Nationalrat Eric Nussbaumer

Eric Nussbaumer, 62-jährig, ist seit 2007 Mitglied des Nationalrates. Er gehört der Sozialdemokratischen Partei an. Seine Ausbildung als Elektroingenieur HTL schloss er 1983 ab. Er ist insbesondere in den Politikfeldern der Energie- und Aussenpolitik engagiert. Aktuell amtiert er als Vizepräsident des Nationalrates; er ist Mitglied der Aussenpolitischen Kommission und der EFTA/EU Delegation. Er präsidiert die NGO «Europäische Bewegung Schweiz».

Personenverzeichnis



Freiheit und Demokratie

Prof. em. Dr. Roger Blum

Roger Blum (1945) studierte in Basel Geschichte und Staatsrecht und promovierte mit einer Arbeit zur Demokratiegeschichte von Baselland im 19. Jahrhundert. Als Journalist arbeitete er bei den «Luzerner Neusten Nachrichten» und beim «Tages-Anzeiger», dort auch als Mitglied der Chefredaktion. 20 Jahre war er Professor für Kommunikations- und Medienwissenschaft an der Universität Bern, sechs Jahre präsidierte er die Schweizerische Gesellschaft für Kommunikations- und Medienwissenschaft. Daneben wirkte er als Präsident des Schweizer Presse-rates, als Präsident der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen und als Ombudsmann der SRG Deutschschweiz. Publiziert hat er auf dem Feld der Mediensysteme, der Medienregulierung und des politischen Journalismus. Im Entstehen ist die Geschichte der «Basellandschaftlichen Zeitung». Er ist mit der Journalistikprofessorin Marlis Prinzing verheiratet und lebt in Köln.

Nationalrätin Florence Brenzikofer

Meine Kinder- und Jugendjahre verbrachte ich in Seltisberg, Lupsingen und Liestal sowie in Nantes (Frankreich) im Heimatland meiner Mutter. Nach meinem Phil-hist. Studium in Bern mit der Ausbildung zur Sekundar-lehrerin zog es mich zurück ins Oberbaselbiet, ich lebe seit 23 Jahren mit meiner Familie in Oltingen. Mit meiner Rückkehr ins Baselbiet trat ich der Grünen Partei Baselland bei und wurde im 2003 in den Landrat gewählt.

Nach einem Entwicklungseinsatz in den bolivianischen Anden zog es uns zurück ins Baselbiet und ich setzte mein politisches Engagement als Vize-präsidentin dann als Präsidentin und Landrätin der Grünen Baselland fort.

Bei den Nationalratswahlen 2019 konnte ich nach Maya Grafs Wahl zur ersten Baselbieter Ständerätin in den Nationalrat nachrücken. Als Mit-glied der Rechtskommission (RK-N) befasse ich mich mit unterschied-lichsten Fragen unserer Rechtsordnung und als Mitglied der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF-N) und es liegt mir am Herzen, die Region Nordwestschweiz in den geplanten Verkehrsprojekten stark zu vertreten und diese voranzutreiben.



René Rhinow

Personalien: Geboren am 29. Dezember 1942, aufgewachsen in Basel und Münchenstein, verheiratet, 2 erwachsene Töchter, 3 Enkelkinder, wohnhaft in Liestal seit 2011 (vorher in Seltisberg seit 1973).

Berufliche Stationen: Rechtsberater des Regierungsrates Baselland 1972–1978; Präsident des Verwaltungsgerichts Baselland 1978–1981; Or-dinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel 1982–2006; Dekan der Juristischen Fakultät 1985/86, 1993/94, 2000/2001; Rechtskonsulent bei Niederer Kraft & Frey Rechtsanwälte, Anwaltskanz-lei in Zürich, 2000–2012.

Politik: Mitglied des basellandschaftlichen Verfassungsrates 1979–1984, Präsident 1984; Ständerat des Kantons Basel-Landschaft 1987–1999, Ständeratspräsident 1999. Präsident verschiedener Kommissionen des Ständerates, u. a. der Verfassungskommission 1997–1999, Delegation beider Räte bei der Interparlamentarischen Union und der Delegation beider Räte bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE; Mitglied der Parlamentarischen Untersuchungskommission I EJPD (Fichenaffäre) sowie der Parlamentarischen Versammlung des Europarates.

Humanitäres Engagement: Präsident der Schweizerischen Multiple Sklerose Gesellschaft (1999–2001); Präsident des Schweizerischen Roten Kreuzes 2001–2011; Vizepräsident der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (2001–2006); Präsident der Alzheimervereinigung beider Basel (2012–2015).

Öffentliche Funktionen (Auswahl): Mitglied des Independent Commit-tee of Eminent Persons (ICEP; Kommission eingesetzt zur Untersuchung von nachrichtenlosen Vermögenswerten bei Schweizer Banken), sog. Volcker-Kommission, 1996–2000; Mitglied des Board of Trustees der Independent Claims Resolution Foundation (Stiftung zur Überwachung des Schiedsgerichts betr. Ansprüche auf Vermögenswerte bei Schwei-zer Banken), 1997–2000; Vizepräsident der Gesellschaft Schweiz – Vereinte Nationen (1998–2003); VR-Präsident Vogt Schild AG Solothurn (2006–2009) und Aquila & Co AG Zürich (2004–2016); Präsident des Vereins Innovationspark Nordwestschweiz (2012–2014); Ombudsmann der CH Medien (2012–2020).

Militär: Oberst im Generalstab (entlassen). Frühere Funktionen: Kom-mandant einer Panzerhaubitzeabteilung, Stabschef der mechanisierten Division 4 und zuletzt Chef der Sachgruppe Strategie des Armeestabes.

Ehrungen: Ehrenbürger von Seltisberg (2000); Träger des Grossen Goldenen Ehrenzeichens der Republik Österreich (2000).



Schlusswort

Prof. Dr. Beat Rudin

Beat Rudin war nach Studienabschluss Assistent bei René Rhinow. Nach zwei Jahren als Departementsjurist im Wirtschafts- und Sozialdepartement Basel-Stadt war er neun Jahre lang Datenschutzbeauftragter des Kantons Basel-Landschaft. Nach acht Jahren als selbständiger Datenschutzexperte wurde er 2009 zum Datenschutzbeauftragten des Kantons Basel-Stadt gewählt. Seit 2003 ist er Lehrbeauftragter an der Juristischen Fakultät der Universität Basel, seit 2014 als Titularprofessor.



Organisation

Dr. Roland Plattner-Steinmann

Roland Plattner-Steinmann, geboren 1959, Dr. iur., Promotion (tatsächliches Verwaltungshandeln, 1988) an der Universität Basel. CAS Konfliktlösung in Unternehmen und Verwaltung (HSG, 2015).

Akademischer Adjunkt und Sekretär Baurekurskommission Basel-Stadt (1988–1994); selbstständige Tätigkeit Plattner Schulz Partner AG (interdisziplinäres Beratungs- und Forschungsteam, Basel), daneben Rechtskonsulent Stadt Olten und nebenamtlicher Rechtsdozent Fachhochschule beider Basel in Muttenz. 2003 bis 2009 Stadtverwalter Stadt Liestal. 2009 bis 2015 Generalsekretär Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion BL. Seit 2015 Leiter Stabsstelle Kirchen- und Gemeindeentwicklung ERK BL.

1996 bis 2000 nebenamtlicher Richter am Enteignungsgericht Basel-Landschaft, teilweise in präsidialer Funktion; 2000 bis 2004 Landrat, ab 2001 Präsident Finanzkommission. Mehrjährige Tätigkeit als Experte im Justizreformprojekt Ukraine (Osthilfe Schweiz). 1996 bis 2000 Mitglied Divisionsgericht 8, 2004 bis 2014 Legal Advisor Infanterie Brigade 4 bzw. Territorialregion 2, Oberstleutnant (entlassen).

Präsident Winterhilfe BL und Vize-Präsident im Zentralvorstand Winterhilfe Schweiz; Präsident Birmann-Stiftung und Armenerziehungsverein BL; Mitglied der Vorstände Basler Mission und Mission 21; Vorstandsmitglied Schweizerische Vereinigung für Evangelisches Kirchenrecht sowie Forschungsgemeinschaft Mensch im Recht, Basel; Präsident der Fachkommission Recht und Politik BL.



Dank

Dieses Symposium ist zustande gekommen, indem viele Personen daran in ganz unterschiedlicher Weise Beiträge geleistet haben. Jeder einzelnen dieser Personen sei sehr herzlich gedankt. Und diejenigen seien um Verzeihung gebeten, welche aus irgendeinem Grund an dieser Stelle vergessen gingen.

Ein grosses DANKE also an:

Inhalt

- René Rhinow, der sich auf dieses Unternehmen eingelassen hat
- Alle Referierenden, die Moderatorinnen, die Grusswort-sprechenden und den Schlusswortsprecher
- Die «Ice-Breaker»: Georg Müller, Sanija Ameti, Jörg Paul Müller

Infrastruktur

- Unsere grosszügige Gastgeberin, FHNW / HGK, und hier speziell:
 - Françoise Payot, Leiterin Empfang, Mitarbeiterin Events
 - Marco Mastrogiacomo, Mitarbeiter Medieninfrastruktur
 - Stefanie Rohrer, Leiterin Events
 - Suresh Surenthiran, Leiter Medieninfrastruktur
 - Lovis Dalla Liebera, Mitarbeiter Medieninfrastruktur
 - Die gesamte Technik-Crew
- Joel Sames, Foto/Video
- Alle, die mit Reinigung, Auf- und Umbau sowie beim Aufräumen unterstützt haben.

Gastronomie

- Kevin Wirwich und Team der SV Group, Gastronomie HGK
- Claudia Adrario, May-Farah Missaoui, Sandra Nebel und die Mitarbeitende von Soup & Chill
- Beatrix Lüdi, Schnitz-Pralinés

Organisation

- Sun-Mi Shin, Universität Basel
- Alena Blättler, Amt für Kultur
- Tagungshelfende: Andrin Riederer, Lars Trachsler, Matthias Plattner

Kanton Basel-Landschaft

- Cornelia Kissling, Leiterin Zentrale Dienste Landeskantlei und Jasmin Mischler, Sachbearbeiterin
- Severin Faller, Generalsekretär Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion
- Esther Roth, Leiterin Amt für Kultur
- Susanne Wäfler-Müller, Kantonsbibliothekarin, Leiterin Verlag Baselland

Finanzierung

- Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion und Amt für Kultur
- Freiwillige Akademische Gesellschaft Basel seit 1835

«Last but not least»

- Jacqueline Anex, Anex & Roth Visuelle Gestaltung, Basel
- Unterstützende im Geiste

Abbildungen

Abb. 1: Karte Europa Heute © EDA

Abb. 2-12: Gesamtpräsentation Symposium René Rhinow

Fotografien

Joel Sames: S. 24/25, 44/45, 64–70, 71 links, S. 72.

toby-st.com: S.71 rechts.

Literaturverzeichnis Vortrag Roger Blum

Adler, Benjamin (2006): *Die Entstehung der direkten Demokratie. Das Beispiel der Landsgemeinde Schwyz 1789-1866. Mit einem Nachwort von Andreas Suter.* Zürich: NZZ-Verlag.

Blum, Roger (1977): *Die politische Beteiligung des Volkes im jungen Kanton Baselland 1832-1875.* Liestal: Kantonale Drucksachenzentrale.

Brecht, Bertold (1981): *Gedichte in einem Band.* Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Buchstein, Hubertus/Kerstin Pohle/Rieke Trimçev (2021): *Demokratietheorien – von der Antike bis zur Gegenwart.* Frankfurt a. M.: Wochenschau-Verlag.

Cherbuliez, Antoine-Elisée (1843): *De la démocratie en Suisse.* 2 Bd. Paris: Cherbuliez libraires (Reprint 2019).

Derin, Benjamin et al. (2023): *Grundrechte-Report 2023. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland.* Frankfurt a. M.: Fischer Taschenbuch.

Gross, Andreas (2016): *Die unvollendete Direkte Demokratie. 1984-2015. Texte zur Schweiz und darüber hinaus.* Thun: Wird-Verlag.

Gschwind, Eva (2022): *Auf zur Urne! Direkte Demokratie in Basel von den Anfängen bis heute.* Basel: Christoph Merian-Verlag.

Herwegh, Georg (2016): *Gedichte 1849-1875. Werke und Briefe Bd. 2.* Bielefeld: Asisthesis-Verlag.

Hofstetter, Yvonne (2016): *Das Ende der Demokratie. Wie die künstliche Intelligenz die Politik übernimmt und uns entmündigt.* München: Bertelsmann.

Kaufmann, Bruno/Rolf Büchi/Nadja Braun (2009): *Handbuch zur Direkten Demokratie in der Schweiz und weltweit.* Bülach: IRI Europe.

Kölz, Alfred (1992, 2004): *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte.* Bd.1: *Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848.* Bd. 2: *Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848.* Bern: Stämpfli.

Kriesi, Hanspeter/Lars Müller (Hrsg., 2013): *Herausforderung Demokratie.* Zürich: Lars Müller Publishers.

Lang, Josef (2020): *Demokratie in der Schweiz. Geschichte und Gegenwart.* Zürich: Hier + Jetzt.

Levitsky, Steven/Daniel Ziblatt (2018): *Wie Demokratien sterben. Und was wir dagegen tun können.* München: Deutsche Verlags-Anstalt.

Linder, Wolf/Sean Müller (2017): *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven.* Bern: Haupt.

Noelle-Neumann, Elisabeth (1980): *Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung – unsere soziale Haut.* München: Piper.

Rhinow, René (2022): *Freiheit in der Demokratie. Plädoyer für einen menschenwürdigen Liberalismus.* Zürich: Hier + Jetzt.

Sommer, Andreas Urs (2022): *Eine Demokratie für das 21. Jahrhundert.* Freiburg i. Br.: Herder.

Tocqueville, Alexis de (1835/40): *De la démocratie en Amérique.* 2 Bd. Bruxelles: Meline, Cans et Co. (Reprint 2019).

Impressum



© 2023, Verlag Baselland

Korrekturat: Rahel Hänggi – Textbüro, Laufen
Grafik: Anex & Roth Visuelle Gestaltung, Basel

