



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

Symposium

René Rhinow





Die Schweiz in Europa

Impuls

Die Schweiz in Europa — von aussen gesehen

¹ Ich äussere mich in rein persönlicher Eigenschaft und gebe nicht die Haltung des Bundesrates wieder.

(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.

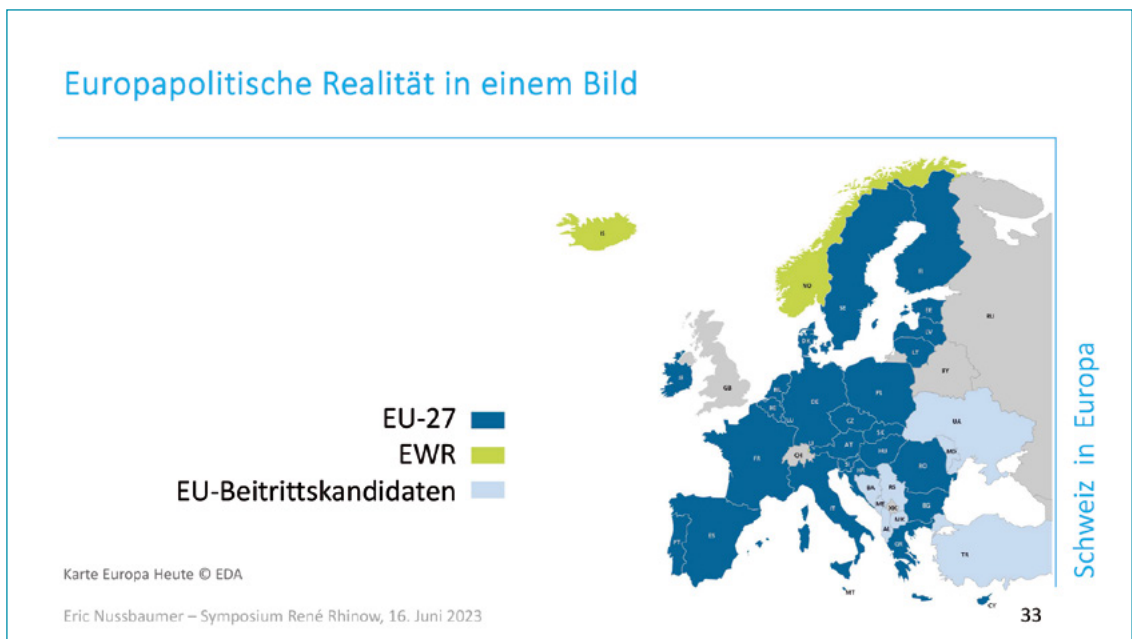


Abb. 1

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)

Eric Nussbaumer – Symposium René Rhinow, 16. Juni 2023

34

Schweiz in Europa

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 ausserpolitische 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 rechtstaatlichen 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».





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.

Impressum



© 2023, Verlag Baselland

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

