



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





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 Präsidentschaftswahlen 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 Verbotsgelände wäre, 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.





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

