

## Buchbesprechungen Recensions

**HANS MARTIN TSCHUDI/BENJAMIN SCHINDLER/ALEXANDER RUCH/ERIC JAKOB/MANUEL FRIESECKE (Hrsg.), Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Schweiz. Juristisches Handbuch zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Bund und Kantonen, 867 Seiten, Dike Verlag Zürich/St. Gallen 2014, CHF 128.00 (ISBN 978-3-03751-610-2)**

Das hier besprochene Werk ist als Band 8 in der Reihe «Schriften zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit» erschienen. Diese befasst sich mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als Rechtsgebiet im Schnittpunkt von Staats-, Verwaltungs-, Völker- und Europarecht. Sie will diese Zusammenarbeit systematisch dokumentieren und wissenschaftlich aufarbeiten sowie zudem eine Verbindung von Wissenschaft und Praxis herstellen. Der vorliegende Band ist mit 867 Seiten mit Abstand der umfangreichste in der Liste der bisher in der Reihe erschienen Werke. Dies liegt nicht zuletzt an seinem Charakter als Handbuch, das umfassend über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Bund und Kantonen informieren will. Damit liegt zum ersten Mal ein Grundlagenwerk vor, das die einschlägigen Informationen zusammenträgt und zugänglich macht und hierdurch die Arbeit in Regierungen, Verwaltung und Advokatur, aber auch in Wissenschaft und Studium auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wesentlich erleichtert.

«Grenzüberschreitend» meint in diesem Zusammenhang die Zusammenarbeit von schweizerischen mit ausländischen Behörden und Verwaltungsstellen in den Grenzregionen etwa des Oberrheins, des Bodensees oder der Terra Raetica, um nur einige wenige Beispiele zu nennen (das Buch enthält auf S. 867 eine nützliche Karte zu den diversen Grenzregionen, zu denen die Schweiz gehört). Das Vorwort von (zur Zeit des Verfassens) Bundespräsident DIDIER BURKHALTER beginnt mit der lapidaren, aber deswegen nicht minder wahren Aussage: «Qui dit relations de bon voisinage, dit bonne coopération dans les zones frontalières.» Das Vorwort weist weiter darauf hin, dass das Ausmass des grenzüberschreitenden Austausches im Allgemeinen stark unterschätzt wird, und erwähnt u.a. das bekannte Beispiel

des Handels zwischen der Schweiz und Baden-Württemberg, welcher in seinem Umfang jenen mit den USA übersteigt. In der Einleitung zum Werk betont auch der Stadt-Basler Alt-Regierungsrat HANS MARTIN TSCHUDI als Initiant des Werkes die grosse praktische Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, von deren gutem Funktionieren nicht nur der Wohlstand einer Grenzregion, sondern auch der reibungslose Ablauf des täglichen Lebens stark abhängt.

Das Handbuch ist in drei grosse Bereiche unterteilt, nämlich: 1. völker- und europarechtliche Grundlagen, 2. verfassungsrechtliche Grundlagen und 3. einzelne Themenfelder der Zusammenarbeit im Überblick. Am Schluss jedes Kapitels findet sich ein Verzeichnis mit weiterführender Literatur und Materialien, darunter insbesondere die einschlägigen Rechtstexte. Ein Sachregister, eine Europakarte mit den EU- und EWR-Mitgliedstaaten und die bereits erwähnte Karte zur – wie es das Handbuch nennt – «Aussen-Schweiz» in den Euroregionen runden das Werk ab.

Das Handbuch vereinigt in den erwähnten drei Teilen insgesamt 34 Beiträge von Fachautorinnen und -autoren aus dem In- und Ausland sowie aus Wissenschaft und Praxis. Im 1. Teil (S. 1–136) kommen das Völkerrecht, das schweizerische Staatsvertragsrecht sowie das Europarecht zur Sprache, ergänzt durch zwei Beiträge über die europäischen Organismen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bzw. die Foren der Zusammenarbeit in den Grenzräumen der Schweiz. Im 2. Teil (S. 137–278) geht es sodann um die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Schweiz und ihren Nachbarländern Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien und Liechtenstein. Die im 3. Teil (S. 279–847) behandelten, spezifischen Themenfelder schliesslich umfassen den Arbeitsmarkt, die Wirtschaft, die Steuern, die Bildung, Forschung und Innovation, die Gesundheit, Soziales, die Rechtshilfe in Zivilsachen und in Strafsachen, die Polizei, den Datenschutz, die Raumentwicklung, die Umwelt, die Energie, den öffentlichen Verkehr auf Strasse, Schiene und Gewässern, den Luftverkehr, die Telekommunikation, den Tourismus und die Landwirtschaft.

Das Werk ist zu umfangreich und zu vielfältig, als dass im Rahmen einer Besprechung auf alle Beiträge und Aspekte eingegangen werden könnte. Im Folgen-

den sei deshalb der Fokus beispielhaft auf ein neues Projekt einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gelegt, das im Buch aus zeitlichen Gründen noch nicht berücksichtigt werden konnte. Dieses Beispiel ist für die Schweiz auch darum interessant, weil es einen innovativen Ansatz des Umgangs mit einigen Schwierigkeiten darstellt, welche die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative bewirkt hat. Es handelt sich um ein besonders illustratives Beispiel dazu, wie «wie Europa auf regionaler Stufe praktiziert» werden kann (so die Einleitung allgemein zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit).

Bei dem erwähnten Beispiel handelt es sich um den Plan von fünf in der Region Oberrhein angesiedelten Universitäten (Freiburg im Breisgau, Karlsruhe, Strasbourg, Mulhouse und Basel), sich in einer «akademischen Freizone» namens European Campus zusammenzuschliessen. Die Grundidee des Projektes ist ein europäischer Universitätsverbund am Oberrhein, der im Internet wie folgt umschrieben wird (<http://www.eucor-uni.org/de/2014/05/21/das-european-campus>):

«Er ist Kern des wissenschaftlichen Zukunftsraums am Oberrhein. Der European Campus vernetzt grenzüberschreitend die Potenziale und Kompetenzen von über 130 wissenschaftlichen Einrichtungen, die zu einem Wissenschafts- und Forschungsraum ohne Mauern und Grenzen und mit internationaler Ausstrahlung werden sollen.

1. Der European Campus bedeutet gemeinsame Professuren, gemeinsames Personal, gemeinsame Forschung, gemeinsame Doktoranden, gemeinsame Studierende und gemeinsame Abschlüsse.

2. Der European Campus ist ein grenzüberschreitender Universitätsverbund, der die Autonomie der Partneruniversitäten wahrt, aber gemeinsam in Frankreich, der Schweiz, Deutschland und Europa als Antragsteller auftreten darf.

3. Der European Campus schafft sich gemeinsame Forschungsinfrastrukturen (Grossforschungsinfrastruktur) und wird zum Magneten für die besten internationalen Studierenden und jungen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.»

Diese Pläne gehen weit über die heutige Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Konföderation der Oberrheinischen Universitäten (EUCOR) hinaus, wie sie im Themenbeitrag zur Bildung im Handbuch erwähnt wird. Nach der Website des

Projektes European Campus erfordert dies denn auch vielfältige verwaltungstechnische Deregulierungen, welche u.a. zu «innovativen und reaktionsschnellen Verwaltungsmodi» führen sollen. Insbesondere gilt es, eine geeignete Rechtsform zu finden, damit der neue Verbund auch nach aussen als anerkannte, rechtliche Einheit auftreten kann.

Dies hat konkret mit dem praktischen Nutzen des angepeilten Projekts zu tun, der gerade für die Schweiz besonders gross sein dürfte. Unter dem Stichwort der regionalen Rahmenbedingungen des Projektes European Campus wird auf der Website u.a. die «Verbindung der innereuropäischen Grenze zwischen Frankreich und Deutschland mit der Aussengrenze zur Schweiz» erwähnt. Dies ruft in Erinnerung, dass die an diesem ehrgeizigen Projekt involvierten Länder sehr unterschiedliche, rechtliche Ausgangslagen aufweisen: Deutschland und Frankreich sind EU-Mitgliedstaaten, weshalb ihre Universitäten von der Personenfreizügigkeit sowie den Forschungs- und Bildungsprogrammen der EU profitieren. Die Schweiz hat bisher versucht, ähnliche Vorteile durch bilaterale Abkommen mit der EU zu erreichen. Dies gelang bis zum 9. Februar 2014, wurde dann aber durch das Ergebnis der Volksabstimmung über die Masseneinwanderung in Frage gestellt. Bekanntlich kann sich die Schweiz nun am Bildungsprogramm Erasmus+ nicht beteiligen und konnte für das Forschungsprogramm Horizon 2020 lediglich eine befristete Übergangslösung getroffen werden. Für die Zukunft hängt nach den Aussagen der EU alles davon ab, ob die Personenfreizügigkeit über das Ende der Umsetzungsfrist der Abstimmung hinaus erhalten werden kann. In dieser Situation bängen die Schweizer Universitäten verständlicherweise um Studierende, Forschungsmöglichkeiten und ihre Attraktivität für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland. Hier könnte das Projekt European Campus für die schweizerischen Teile der Region Oberrhein einen innovativen Ausweg darstellen – aus dem ganz einfachen Grund, weil der European Campus rechtlich keine schweizerische Einheit wäre, so dass allfällige Grenzen des künftigen bilateralen Rechts bezüglich der Personenfreizügigkeit sowie der Beteiligung an den Bildungs- und Forschungsprogrammen der EU hier nicht zum Tragen kämen.

Dieses Beispiel zeigt nicht nur den praktischen Nutzen der grenzüberschreitenden

Kooperation, wie er vom Handbuch zu Recht betont wird, sondern weist auch auf die Komplexität eines solchen Vorhabens hin. Hier erlauben es die Teile des Handbuches über die rechtlichen Grundlagen der diversen Ebenen und Staaten sowie die Themenbeiträge über den Arbeitsmarkt, Bildung, Forschung und Innovation nicht nur, die komplexen rechtlichen Rahmenbedingungen für ein solches Vorhaben zu überblicken, sondern auch, es im Rahmen schon bestehender Kooperationen und Vereinbarungen zu situieren. Das Beispiel illustriert zudem die rechtliche und praktische Wichtigkeit des Themas des Handbuches, das mit seinen vielfältigen Informationen für Regierungen, Verwaltung, Advokatur, Wissenschaft und Studium von grossem Nutzen sein kann.

CHRISTA TOBLER, Prof. Dr. iur.,  
Europainstitut der Universität Basel

**JEAN-FRANÇOIS PERRIN, Le droit de choisir, collection « Quid juris ? », XXVII, 320 pages, Schulthess, Zurich 2013, 348 pages, CHF 37.00 (ISBN 978-3-7255-6850-5)**

C'est un ouvrage dense, difficile par moments, presque jouissif à d'autres que nous propose JEAN-FRANÇOIS PERRIN, Professeur honoraire de l'Université de Genève, l'auteur a, tout au long de sa carrière académique, cheminé avec talent le long des chemins parfois escarpés de la théorie générale du droit et de la sociologie du droit, auxquelles il a initié des générations d'étudiants qui se rappellent, une fois entrés dans ce que l'on appelle la vie active (comme si les études étaient inactives !), les interrogations, les affirmations, les colères – parfois – de leur ancien professeur. Ce dernier n'a rien perdu de sa verve : dans cet ouvrage, ce sont les juges qui sont souvent sa cible, quand ils oublient que leur rôle est non pas de *faire* le droit, mais de le *dire*. On pourrait croire ce débat hyper-classique dépassé ; l'auteur est convaincu qu'il ne l'est pas et nous met en garde, après d'autres, contre les risques d'une tyrannie douce : celle des juges, mais aussi, celle des minorités (cf. p. 282). La dénonciation de la tyrannie des juges internationaux, pour laquelle l'auteur appelle à son secours JEAN CARBONNIER (pp. 313–314), est en filigrane de tout l'ouvrage.

Mais celui-ci contient bien plus qu'un manifeste politique. Comme son titre l'indique, il est articulé autour de la notion

d'autonomie. Il faut ici tirer son chapeau : rarement ce principe et ses origines kantienne ont été présentés de manière si didactique : lire en particulier les lumineux ch. 4.6–4.9 (pp. 79–93). Tout le pari de l'auteur est de proposer un arbitrage entre les « encadrements » nécessaires du principe d'autonomie – J. F. PERRIN n'a rien d'un libertarien – et les nombreuses limitations, inutiles voire nuisibles, que les sociétés contemporaines ont été amenées à imposer à ce principe.

Le principe d'autonomie est, comme le démontre J. F. PERRIN, ce que le regrette GÜNTER STRATENWERTH appelait une *rechtsstaatnotwendige Fiktion* (cf. pp. 31–32 du présent ouvrage) : « l'autonomie personnelle serait une fiction nécessaire ». « Au mieux une fiction nécessaire », ajoute PERRIN, mais il fait là référence au scepticisme quant à la réalité de l'autonomie instillée par les sciences, anthropologiques comme psychanalytiques. Il n'en reste pas moins que la défense de cette fiction nécessaire irrigue tout le propos. Et, dans la mesure où « le sentiment a pris le pas sur la raison » (p. 193 de l'ouvrage), il faut d'autant plus défendre la fiction qu'elle repose précisément sur la raison. Parmi les pages les plus fortes, mais aussi les plus difficiles de l'ouvrage, celles, relativement nombreuses qui portent sur l'encadrement du principe d'autonomie par le principe d'égalité et « son corollaire, qui est l'interdiction de toutes formes de discrimination » (la formule est à la p. 311, mais la problématique traverse tout l'ouvrage). Pour J. F. PERRIN, les principes d'égalité et de non-discrimination sont au fondement des « nouvelles contraintes collectives » et au cœur de ce qu'il n'hésite pas à appeler, après un solide historique de la notion, « un nouvel ordre public ». La tension entre égalité d'une part et autonomie individuelle de l'autre n'est pas résolue, sinon par des coups de griffe aux excès de la non-discrimination. Mais le cadre d'une réflexion profondément contemporaine impressionne et restera à notre sens comme l'apport essentiel de cet ouvrage. J. F. PERRIN n'a peut-être pas entièrement « réenchante le droit », pour reprendre une des jolies formules qui parsèment l'ouvrage (ici, p. 23) ; il a en revanche montré aux juristes comment et pourquoi ne jamais cesser de réfléchir aux fondements de leur discipline.

ROBERT ROTH, Professeur à la  
Faculté de droit, Université de Genève