

«Eine Totalrevision zum jetzigen Zeitpunkt macht total Sinn»

*Interview mit Daniel Graf und Michel Huissoud
Fragen: Heinz Nauer und Stella Noack*

Die Volksinitiative «Update Schweiz» fordert eine Totalrevision der Bundesverfassung. Das sei keine Utopie, sondern ein moderater Vorschlag, sagen die Initianten Daniel Graf und Michel Huissoud.

Herr Graf, Herr Huissoud, was macht für Sie eine gute Verfassung aus?

G Mein Verständnis von unserer Verfassung ist ganz einfach: Sie ist ein Betriebssystem, das ein möglichst reibungsloses Funktionieren der gesellschaftlichen Ordnung sicherstellt und die Grundrechte aller Menschen garantiert. Eine gute Verfassung soll aber auch die Demokratie pflegen und weiterentwickeln. Letzteres möchte ich doppelt unterstreichen. Demokratie ist für mich eine Zielgrösse und kein Zustand, der ein für alle Mal erreicht ist. Deshalb ist es wichtig, darüber nachzudenken, wie Selbstverbesserungsmechanismen in die Verfassung eingebaut werden können.

H Einverstanden. Für mich gehört zu einer guten Verfassung auch, dass sie den Spagat schafft: zwischen demokratischer Mehrheit und Minderheitenschutz, zwischen Demokratie und Föderalismus. Dazu gehört auch eine saubere Gewaltentrennung.

Ich sehe in den kantonalen Verfassungen viel Potenzial, das genutzt werden könnte

Die Verfasser der Bundesverfassung von 1848 liessen sich neben den Entwicklungen in den Schweizer Kantonen von verfassungsrechtlichen Errungenschaften in den USA und Frankreich inspirieren. Wo liegen Ihre Verfassungsvorbilder?

H Ich sehe in den kantonalen Verfassungen viel Potenzial, das genutzt werden könnte. In der Genfer Verfassung von 2012 zum Beispiel sind nicht nur die Grundrechte definiert, sondern es gibt einen zusätzlichen Artikel, der alle kantonalen Behörden und Verwaltungen anweist, alles zu tun, um diese Grundrechte zu stärken. Ein anderes Beispiel ist die Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden, die vorsieht, dass alle 20 Jahre der Kantonsrat und die Stimmberechtigten entscheiden müssen, ob eine Totalrevision erfolgen muss. Das zwingt die Politik aus der Komfortzone.

G 2022 wurde in Chile über eine neue Verfassung abgestimmt. Der Verfassungsentwurf führte lange Zeit die Bestsellerliste der Sachbücher an. Die Vorstellung, dass die Bevölkerung die Verfassung in die Hand nimmt und liest, finde ich sehr motivierend. Ein spannendes Beispiel ist auch Ecuador, wo 2008 die Natur als Rechtssubjekt in der Verfassung verankert wurde.



Mitglieder des chilenischen Verfassungsrats posieren im Mai 2022 während der offiziellen Präsentation des Verfassungsentwurfs für ein Selfie im Nationaldenkmal der Huanchaca-Ruinen in Antofagasta, Nordchile. Der Entwurf wurde wenige Monate später abgelehnt.

Faszinierend ist auch das Beispiel der Schweiz, die mit ihren 26 föderalen Verfassungen ein wahres Demokratielabor ist. In den Kantonsverfassungen gibt es viele innovative Ansätze, die oft wenig bekannt sind. Mein Lieblingsbeispiel ist die Volksmotion, die es in den Kantonen Schaffhausen, Solothurn und Neuenburg gibt. Sie ermöglicht es der Bevölkerung, ein Anliegen direkt ins Kantonsparlament zu tragen. In einigen Kantonen können die Initiantinnen und Initianten ihr Anliegen wie gewählte Parlamentarierinnen und Parlamentarier direkt im Parlament vortragen. Dies wäre auch ein interessanter Ansatz für die nationale Ebene.

Sie sagen, Demokratie müsse ständig weiterentwickelt und auch eingeübt werden. Reicht dafür das viel genutzte Instrument der Volksinitiative nicht aus?

H Volksinitiativen sind für mich wichtig, die Ursache aber ist die Verfassung. Was einen Genfer mit einem St. Galler verbindet, ist nicht die nächste Abstimmung, sondern die Verfassung, die festhält, dass wir alle Bürgerinnen und Bürger des gleichen demokratischen Landes sind. Die Verfassung ist der Zement, ohne den die Verwaltungen in unserem Land auseinanderfallen würden.

G Volksinitiativen als verfassungsrechtliche Teilrevisionen haben Limits. Und sie sind sehr teuer. Man kann eine einfache Kosten-Nutzen-Rechnung machen. Wie viele Initiativen müssten wir als Zivilgesellschaft machen, damit wir wirklich vorankommen? Da scheint es mir ganz rational, zu sagen: Eine Totalrevision zum jetzigen Zeitpunkt macht total Sinn.

Weshalb hat das denn nicht schon längst jemand gemacht?

G Die üblichen Verdächtigen, die in der Lage sind, Volksinitiativen zu stemmen, die Parteien, Dachverbände und grossen Organisationen, sind eher auf parlamentarisches Lobbying ausgerichtet. Die übergeordneten grossen Würfe sind weniger ihr Feld.

Wir haben den Verdacht, dass es sich bei «Update Schweiz» eher um ein Demokratieexperiment zur Anregung einer öffentlichen Diskussion handelt als um den ernsthaften Versuch einer Totalrevision.

H Wir meinen es total ernst.

G Wir glauben fest daran, dass wir nicht nur die nötigen Unterschriften zusammenbringen, sondern auch eine Volksabstimmung gewinnen können. Zudem sind wir in der Lage, neue, breite Allianzen zu organisieren, die ein Interesse daran haben, den Prozess einer Totalrevision in Gang zu bringen.

Wer ist «wir»?

G Für unsere Initiative sind die Plattform «Wecollect», die ich 2015 gegründet habe, und die «Stiftung für direkte Demokratie» ein wichtiger Anker. Für «Update Schweiz» wollen wir aber eigenständige Strukturen schaffen, voraussichtlich in Form eines Vereins. Wenn wir glaubwürdig sein wollen, müssen wir unabhängig bleiben von den grossen Machtstrukturen.

H Unser Projekt ist politisch, aber nicht parteipolitisch. Wir bauen auf die innovativen Kräfte aller Parteien. Wer für Wandel ist, müsste eigentlich offen sein für eine Totalrevision ...

G Wir fragen niemanden nach dem Parteibüchlein und legen auch keine fertige Verfassung auf den Tisch. Wir wollen lediglich den Prozess initiieren und begleiten.

Was meinen Sie mit «begleiten»?

G Sollte die Initiative vom Volk angenommen werden, müssen gemäss geltender Verfassung beide Räte des nationalen Parlaments neu gewählt werden (siehe Box, Anm. d. Red.). Das neu gewählte Parlament bekommt dann den Auftrag, die neue Verfassung auszuarbeiten. Wir wollen aber nicht einfach abwarten und dem Parlament von der Seitenlinie aus bei der Arbeit zuschauen, sondern erreichen, dass auch die Zivilgesellschaft Gehör findet. Wir stellen uns vor, dass ein Verfassungsrat, in dem per Los ausgewählte Bürgerinnen und Bürger sitzen, einen ersten Entwurf erarbeitet. Ein solcher Entwurf könnte vor den Parlamentsneuwahlen vorliegen und dann über eine Plattformlösung von Zehn- oder Hunderttausenden weiter diskutiert werden. Das wäre dann eine Art Power Play, mit dem man Einfluss auf die Verfassungsarbeit des Parlaments nehmen könnte.

Die Verfassung von 1848 wurde innert 51 Tagen geschrieben. Weshalb sollten wir das nicht auch schaffen?

**Ist das zeitlich nicht etwas knapp bemessen?
Am Text für die letzte Bundesverfassung 1999 wurde über viele Jahre gearbeitet ...**

H Ich bin überzeugt, dass ein Text, der in wenigen Wochen geschrieben wird, kohärenter ist als ein Text, der über fünf oder zehn Jahre hinweg entsteht.

G Die Verfassung von 1848 wurde innert 51 Tagen geschrieben. Weshalb sollten wir das nicht auch schaffen?

Haben Sie in Ihrer Verfassungs-Tabula-rasa auch eine Rolle für die Wissenschaften vorgesehen?

H Halt! Wir wollen gar keine Tabula rasa. Wir sind Fans der heutigen Verfassung. Die Fortschritte, die in den letzten 175 Jahren erkämpft wurden, müssen erhalten bleiben. Wir wollen nur Verbesserungen, ein Update eben.

G Ein Academic Board mit Rechts- und Politikwissenschaftlern ist derzeit im Aufbau begriffen. Wir brauchen sehr viel Knowhow für den Prozess. Noch nicht so sehr zu Beginn, da der Initiativtext sehr einfach ist.

Liegt der Text schon vor?

G Er wird aus einem einzigen, sehr einfachen Satz bestehen, etwa so: «Die Unterzeichnenden fordern eine Totalrevision der Bundesverfassung vom 18. April 1999.»

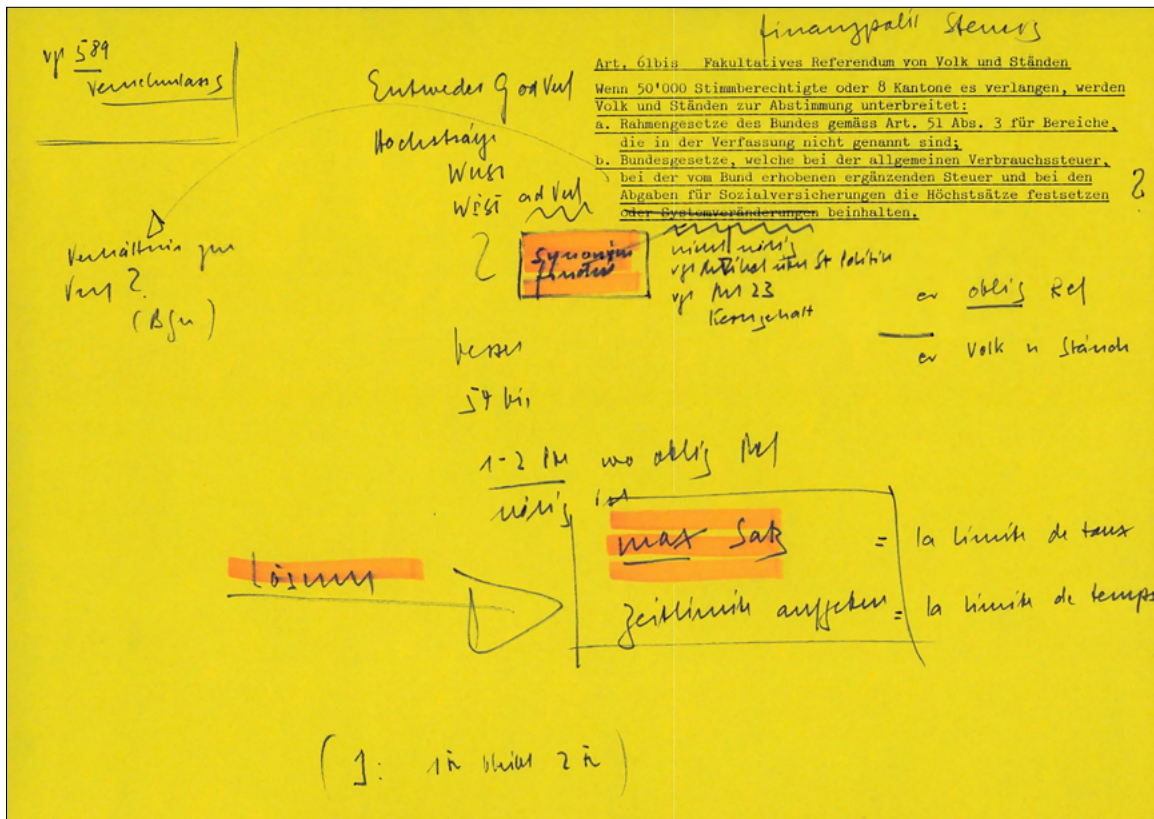
Sie wollen eine Demokratiebewegung aufbauen, der Schweiz ein gemeinsames Projekt verschaffen. Sehen Sie nicht die Gefahr, dass Ihre Initiative bestehende Gräben eher vertieft als überbrückt?

G Die Polarisierung geht vor allem von den politischen Parteien aus. Was wir aber brauchen, sind neue, glaubwürdige Akteure, die durchaus Gefühle und Stimmungen ansprechen, um die Menschen zu erreichen, die sich aber letztlich auf Fakten berufen. Angesprochen sind vor allem Personen, die bereit sind, nicht nur zu diskutieren, sondern anzupacken, etwa bei der Unterschriftensammlung. Eine Totalrevision ist kein radikaler Sprung, sondern besteht aus vielen kleinen Schritten, die nicht nacheinander, sondern gleichzeitig an verschiedenen Orten erfolgen.

H Nehmen wir zum Beispiel das Gesundheitswesen. Wenn sich die betroffenen Akteure an einen Tisch setzen und sachlich und problemorientiert diskutieren würden, wäre schon viel erreicht. Ein Verfassungsprozess könnte hier den Rahmen schaffen, um das heutige Schwarzer-Peter-Spiel aufzugeben.

Verfassungsrecht gilt als trockene Materie. Bei der Volksabstimmung über die neue Bundesverfassung 1999 lag die Stimmbeteiligung unter 36 Prozent. Wie wollen Sie die Leute bei einer allfälligen Abstimmung an die Urne bringen?

G Im Verfassungsindex stehen alle möglichen Stichworte, zu denen die Verfassung etwas zu sagen hat: Kino, Wanderwege, Moore, Minarette, Kernenergie und Kinder. Nicht im Index zu finden ist aber der Begriff «Internet». Wir haben eine Verfassung, deren letzte Totalrevision in einer Zeit gestartet wurde, als die Berliner Mauer noch stand und Elisabeth Kopp Bundesrätin war. Die Welt ist in den letzten 25 Jahren nicht stehen geblieben. Ein Update der Bundesverfassung ist deshalb nicht nur sinnvoll, sondern dringend nötig.



Die heutige Bundesverfassung stammt aus vordigitaler Zeit: «Erste provisorische Überarbeitung des Verfassungsentwurfes durch das Bundesamt für Justiz» im «Führungsordner» von Bundesrat Kurt Furgler vom 10. Juni 1981.

H Es geht uns auch gar nicht um eine Utopie, nicht darum, was in 30 oder 50 Jahren sein könnte. Unsere Verfassung soll einfach zeitgemäss sein. Das scheint mir eigentlich ziemlich moderat.

Die wahrscheinlich grösste Hürde käme ganz zum Schluss: die Abstimmung über den Verfassungsentwurf, bei der neben dem Volksmehr auch das Ständemehr erforderlich ist. Ein aussichtsloses Unterfangen?

G Das hängt dann ganz vom Inhalt der neuen Verfassung ab ... Das Argument, das Projekt habe ohnehin keine Chance, ist kaum zu Ende gedacht. Selbst wenn die Totalrevision am Volks- und/oder Ständemehr scheitern sollte, kann sie ein Booster werden, der Änderungen anstösst, zum Beispiel auf Gesetzesebene.

Demokratie bedeutet Verantwortung – und die liegt bei uns allen

Herr Huissoud, Herr Graf, Sie wollen mit der Totalrevision das tun, was sonst niemand tut. Was treibt Sie an?

H Ich war bis 2022 Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle. Meine Mitarbeitenden und ich haben auf viele Probleme aufmerksam gemacht, zum Beispiel auf fehlende Standards im Datenaustausch zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund. Wie oft habe ich die Antwort erhalten: «Ihr habt ja recht, aber für Änderungen fehlt die Verfassungsgrundlage und diese anzupassen braucht viel zu viel Zeit.» Das war frustrierend. Jetzt gehe ich die Sache halt selbst an.

G Demokratie bedeutet Verantwortung – und die liegt bei uns allen. Insofern ist die Idee einer Initiative, bei der das Volk entscheiden kann, ob es eine neue Verfassung will oder nicht, ein Demokratietraum, der viel auslösen könnte. Das möchte ich gerne erleben.

Volksinitiative «Update Schweiz»

Die Volksinitiative «Update Schweiz» will sicherstellen, dass die Schweiz eine zeitgemässe Bundesverfassung erhält. Sie stützt sich auf Artikel 138 der Bundesverfassung. Darin ist festgehalten, dass die Totalrevision der Bundesverfassung mit 100 000 Unterschriften in Gang gesetzt werden kann. Eine Besonderheit der Initiative ist, dass ihr Text einen einzigen Satz umfasst, der wie folgt lauten könnte: «Die Unterzeichnenden fordern eine Totalrevision der Bundesverfassung vom 18. April 1999.» Nach der Einreichung folgt rasch eine Abstimmung. Das mehrjährige parlamentarische Verfahren – wie sonst bei Volksinitiativen auf Teilrevision üblich – fällt weg. Die Bundesversammlung kann nur eine Abstimmungsempfehlung abgeben. Bei der Abstimmung gibt es eine weitere Besonderheit: Eine Totalrevision benötigt nur ein einfaches Volksmehr, das Ständemehr fällt weg. Stimmt das Volk einer Totalrevision zu, kommt es umgehend zu Neuwahlen. National- und Ständerat wie auch der Bundesrat werden neu gewählt. Die neu gewählte Bundesversammlung arbeitet einen Verfassungsentwurf aus. Schliesslich entscheidet das Volk an der Urne über die neue Verfassung. Für die finale Zustimmung ist das doppelte Volksmehr nötig.



Michel Huissoud

Michel Huissoud ist Jurist und leitete von 2014 bis zu seiner Pensionierung 2022 die Eidgenössische Finanzkontrolle. Er ist Co-Initiator von «Update Schweiz. Volksinitiative für eine zeitgemässe Bundesverfassung».



Daniel Graf

Daniel Graf ist Demokratieaktivist, Politstratege und Gründer der Kampagnenplattform «WeCollect» sowie der «Stiftung für direkte Demokratie». Er ist Co-Initiator von «Update Schweiz. Volksinitiative für eine zeitgemässe Bundesverfassung».