

Schaffhauser Nachrichten

Gespräch mit Fotograf und Staatsrechtler zu unserer Verfassung

«Die Bundesverfassung geht uns alle an»

Andrea Tedeschi | 19. Mai 2023

Fotograf Dominic Büttner (links) und Staatsrechtler Andreas Glaser. Bild: Roberta Fele

Der Fotograf Dominic Büttner bringt die Bundesverfassung in Ton und Bild unter die Bevölkerung. Der Staatsrechtler Andreas Glaser forscht zur direkten Demokratie. Ein Gespräch über die Macht der Verfassung, warum sie den Sonderfall Schweiz bestätigt und wo Bürger sie ablehnen.



In der Bibliothek des Architekten Santiago Calatrava im Institut für Rechtswissenschaften in Zürich treffen Andreas Glaser und Dominic Büttner erstmals aufeinander. Sie arbeiten beide mit der Bundesverfassung, aber jeder anders.

Glaser ist Professor für Staatsrecht und hat sich auf Demokratiefragen spezialisiert. Er ist ein gefragter Experte, ordnet etwa das Notrecht des Bundesrates bei der Credit-Suisse-Rettung ein oder den umstrittenen Parteiübertritt der Zürcher Kantonsrätin Isabel Garcia. Dass er Jurist geworden ist, hat viel mit der Bundesverfassung zu tun. Er begründet seinen Entscheid damit, dass sie über hochpolitische Fragen entscheidet und die politische Macht begrenzt.

Büttner verfilmt die Bundesverfassung seit zwei Jahren in allen Landessprachen. Für sein Projekt «Constitutio» lässt der Fotograf und Filmemacher alle 195 Artikel von Bundesräten, Polizisten, Migranten, Biobauern und weiteren Menschen aus der Bevölkerung vorlesen. Er inszeniert die Verfassung mit viel Humor und Empathie. Weil die Artikel zu den Menschen passen, die sie vortragen, trifft er die Bedeutung der Inhalte und macht sie zugänglich.

Gleichzeitig schafft Büttner ein Bild der Schweiz der Gegenwart. Bis jetzt macht er die Arbeit fast unentgeltlich, finanziert sie aus Spenden. Im Gegensatz zum Bund beteiligen sich Kantone mit Geld und Hilfeleistungen am Projekt. Der Bund begründete die Absage damit, dass ihnen die rechtliche Grundlage für eine Unterstützung fehle.

Die Bundesverfassung beschreibt, wie wir gerne wären. Hat Sie die Lektüre der Bundesverfassung eher zu Patrioten oder eher zu Enttäuschten gemacht?

Dominic Büttner: Eher zum Patrioten. Wobei ich das nur in der Romandie sagen würde. Anders als Deutschschweizer, die damit auch urschweizerische oder gar nationalistische Gefühle verbinden, ist ein Patriot zu sein für die Romands nur ein Ausdruck dafür, die Schweiz zu mögen.

Andreas Glaser: Unsere Verfassung gibt Bekenntnisse ab, die in anderen Ländern nicht selbstverständlich sind. Zum Beispiel sind alle vier Sprachen gleichwertig. Sogar die kleinste Sprache ist eine Amtssprache. Im Vergleich zu Diktaturen wie China, das eine fiktive Verfassung hat, bildet die unsere Realitäten ab und schliesst breite Bevölkerungskreise mit ein, darunter Minderheiten oder Migranten. Die Lektüre kann auf der einen Seite patriotische Gefühle, andererseits aber auch ein gewisses Unwohlsein auslösen.

Art. 7: «Die Würde des Menschen ist zu achten und zu schützen.»

Dominic Büttner: Dieses Unwohlsein kenne ich. Viele Menschen sagten sofort mit Begeisterung zu, als ich sie für mein Projekt anfragte, besonders in der Romandie. In der Deutschschweiz musste ich jedoch oft dagegen ankämpfen, nicht falsch verstanden zu werden. Es gab solche, die dachten, ich sei durchgeknallt. Andere sagten, die Bundesverfassung gehe sie nichts an. Aber sie geht uns alle an: den Flüchtling, die Bundesrätin, die Künstlerin, den Richter.

Inwiefern?

Büttner: Sie gibt eine Haltung vor. Dass jeder für sich verantwortlich ist, die Aufgaben des Staates beeinflussen und sich an der Gesellschaft beteiligen kann. Die Schweiz, das sind wir alle. Wir beeinflussen den Zustand unseres Landes mit.

Herr Glaser, Sie sagten eben, die Bundesverfassung integriere Ausländerinnen und Ausländer, die aber viel weniger Rechte haben als Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Wie tut sie das?

Glaser: Anders als in anderen Ländern garantiert sie ihnen auch die Grundrechte wie die Versammlungsfreiheit – und nicht nur den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern.

Die Bundesverfassung wird dieses Jahr 175 Jahre alt, sie wurde zweimal total revidiert. Sie fasse zusammen, was die Schweiz ausmache, ist die gängige Haltung. Was macht für Sie die Verfassung aus?

Glaser: Die genialste Erfindung finde ich den Bundesrat als Kollegialregierung. Sie wurde bis in die Gegenwart weder vom Volk noch von Parteien infrage gestellt, mit Ausnahme der Frontisten, die in den 1930er-Jahren eine Diktatur anstrebten.

Seit 175 Jahren haben wir sieben Bundesräte, das Zweikammersystem mit dem National- und Ständerat. Sie sind alle gleichberechtigt und begrenzen die politische Macht. Das war eine grosse Leistung der Liberalen und sie prägt die DNA der Schweiz bis heute.

Büttner: Den Einfluss der Kantone habe ich lange unterschätzt. Die Kantone und die Sprachenvielfalt sind Gründe, warum die Schweiz existiert. Sie prägen den geistigen Überbau, die politische Integrität und das Heimatgefühl in den Regionen.

Glaser: Der Föderalismus unterscheidet uns wesentlich von anderen Staaten, und weil die Bundesverfassung die Kompetenzen regelt, ist sie viel umfassender als in einem Zentralstaat.

Herr Büttner, Sie lassen Menschen die Bundesverfassung vor der Kamera vorlesen und bringen die Filme über Youtube unter die Bevölkerung: Die Reiterin liest zum Tierschutz, Pipilotti Rist zum Verhüllungsverbot, der Autoposer zum Strassenverkehr und Thomas Jordan zur Geld- und Währungspolitik. Warum?

Büttner: Seit der Pandemie löst eine Krise die andere ab. Es öffnen sich Gräben in unserer Gesellschaft. Dem will ich entgegenwirken. Die Bundesverfassung ist etwas, was die Schweiz seit Generationen zusammenhält. «Constitutio» ist eine gesellschaftspolitische Arbeit. Die Filme sollen allen und besonders den Schulen für den Staatsunterricht kostenlos zugänglich sein.

Inwiefern sind die Menschen persönlich betroffen von dem, was sie aus der Verfassung vorlesen?

Büttner: Die Nähe der Menschen zum Text wird zwar durch die Inszenierung offensichtlich, aber die direkte Betroffenheit variiert. Jener zum Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung trägt ein Mann mit Migrationshintergrund vor. Er fragte, ob er Artikel 25 vortragen könne. Darin steht, dass Flüchtlinge nicht ausgeschafft werden dürfen an einen Staat, in dem sie verfolgt werden. Als er die Sätze las, entstand eine sehr reale Situation. Aber ich wollte zum Beispiel keinen Mann oder wissentlich einen Pädophilen die Absätze zu Artikel 123b und 123c über die Unverjährbarkeit seiner Straftaten an Kindern lesen lassen. Es hätte unterstellt, sie seien Täter. Darum lesen die Absätze nun Mädchen und Frauen.

Die Bundesverfassung ist ein Ideal. Wie weit ist die Schweizer Demokratie von diesem Ideal entfernt?

Glaser: Die Bundesverfassung gibt die Richtung vor, wohin wir gehen und wie wir zusammenleben wollen. Aber damit sind natürlich nicht alle einverstanden; manche verhalten sich gegenläufig und verzerren dieses Ideal. Herr Büttner, sagten Sie nicht, dass Menschen sich geweigert hätten, aus der Verfassung vorzulesen?

Büttner: Ja, weil die Identifikation fehlte. Der Asylartikel etwa ist knallhart. Die meisten weigerten sich, ihm ihre Stimme zu geben. Beim Verhüllungs- oder dem Minarettverbot war es dasselbe. Eine Frau im Rollstuhl wiederum kritisierte, dass die Verfassung Menschen wie sie als behindert bezeichne, sei nicht mehr zeitgemäss.

Glaser: Aber was ist die Alternative? Die Verfassung sollte ein Konsens sein. Das gelingt zwar nicht immer, aber dennoch spiegelt sie unsere Gesellschaft. Herr Büttner hat Pädophile, Asylsuchende oder körperlich Beeinträchtigte erwähnt. Sie bilden die Menschen ab, die unter dieser Verfassung leben. Was sicher ist: Der Zustand unserer Gesellschaft wäre ohne Bundesverfassung schlechter. Sie überlässt die Macht nicht einem einzelnen Herrscher oder dem Militär, wie in Russland oder China. Wer Macht in der Schweiz ausüben will, muss den Willen des Volkes und damit den Konsens respektieren.

Wie weit Ideal und Realität für die Bevölkerung auseinanderliegen können, zeigt sich konkret im Artikel zur Rechtsgleichheit. Dort will die Bundesverfassung, dass das Gesetz die Benachteiligungen für beeinträchtigte Menschen beseitigt. Dennoch warten Rollstuhlfahrer, Blinde oder Taubstumme seit Jahren darauf. Was ist das Problem?

Glaser: Das Gesetz muss die sehr abstrakte Verfassung konkretisieren. Das notorische Problem dabei: Es dauert sehr lange, bis sich die Gesetze in der Praxis durchsetzen. Obwohl wir ein Gleichstellungsgesetz für Beeinträchtigte haben, prozessiert die SBB bis vor dem Bundesverwaltungsgericht darüber, wie hoch die Einstiege in den Zug sein dürfen und wie lang der Zug sein soll. Dasselbe sehen wir bei der Lohngleichheit zwischen Mann und Frau oder beim Umweltschutz. Der Wortlaut der Verfassung ist zwar unbestritten, aber bei der Umsetzung der Gesetze werden die Hindernisse und die gegenläufigen Interessen offensichtlich.

Herr Büttner, Sie haben Taubstumme und Blinde vorlesen lassen. Das müssen Verbände sehr begrüsst haben, weil diese Sichtbarkeit selten ist.

Büttner: Eigentlich hätte man das erwarten können. Aber die Verbände sind mir mit Desinteresse begegnet. Die Gründe kenne ich nicht. Ohne mein Netzwerk hätte ich die Inklusion nicht abbilden können.

Glaser: Diese Ablehnung und das Desinteresse gegenüber der Bundesverfassung ist ein schwarzer Fleck und zeigt sich in der tiefen Stimmbeteiligung bei jeder Revision, die zur Abstimmung kommt und in der Genugtuung der Kantone, die froh darüber sind, dass die Abstimmung über eine Initiative am Ständemehr scheitert.

Büttner: Das kann ich bestätigen. Die wenigsten, die aus der Bevölkerung mitmachen, hatten die Bundesverfassung zuvor gelesen oder sich damit befasst, obwohl sie abstimmen gehen. Das war bei Bundesräten oder Politikern etwas anders. Jean Ziegler etwa zog eine Version von 2001 aus dem Büchergestell.

Sie lassen auch Alt-Bundesrätin Ruth Dreifuss, Bundesrätin Karin Keller- Sutter, Staats- und Regierungsräte vorlesen. Warum?

Büttner: Sie geben dem Projekt ein politisches Gütesiegel und eine hohe Glaubwürdigkeit. Ich glaube, dass viele mir aus der Bevölkerung zusagten, weil sie mitmachen. Aber es ist die Bundesverfassung, die den Filmen die Relevanz gibt.

Herr Glaser, Sie sagten, die Bundesverfassung sei abstrakt. Die Sätze sind sehr offen formuliert. Zum Beispiel Artikel 7 über die Menschenwürde. Wie viel Spielraum lässt die Verfassung dem Gesetzgeber für Interpretationen?

Glaser: Tatsächlich brauchen viele Artikel eine Konkretisierung, andererseits gibt die Verfassung uns einklagbare und individuelle Rechte. So können Schweizerinnen und Schweizer ab 18 Jahren wählen, abstimmen und für den Nationalrat kandidieren. Alle dürfen Unterschriften für eine Initiative sammeln, gegen ein Gesetz das Referendum ergreifen. Das mag nach wenig klingen, ist aber viel. Die Menschen hier können etwas bewirken, die meisten anderen auf der Welt nicht. Damit schliesst sich der Kreis zur Menschenwürde. Sie ist ein Ausdruck von dem, was wir nicht infrage stellen.

Die Verfassung gilt als liberal. Gibt es Artikel, wo sie es nicht ist oder nie war?

Glaser: Die Verfassung war gegenüber Religionen zum Beispiel schon immer kritisch eingestellt. Kurz nach 1848 waren die Jesuiten verboten, Klöster wurden aufgehoben. Die Glaubens- und Religionsfreiheit ist inzwischen viel enger gefasst als früher, durch das Minarett- und Burkaverbot und bedingt durch 9/11 und die geänderte Haltung gegenüber dem Islamismus und der Terrorbekämpfung. Grundrechte sind offen gegenüber Signalen aus der Gesellschaft. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sagte 2014, das Burkaverbot sei menschenrechtskonform. So ein Urteil hätten die Richter ein paar Jahre zuvor wohl nicht gefällt. Die Wechselwirkung bei Grundrechten kann mal enger, mal breiter sein.

Wie wichtig war diesbezüglich die Totalrevision von 1999?

Glaser: Sehr wichtig. Sie hat aufgenommen, was die Gesellschaft bereits lebte, aber noch keine Rechtsgrundlage hatte. Grundrechte zum Beispiel wie das Diskriminierungsverbot oder die Einbürgerung. Sie stammen hauptsächlich aus der ratifizierten Menschenrechtskonvention von 1971. Die Revision begleitete die Justizreform 2007. Seither kann die breite Bevölkerung ihre Rechte besser einfordern.

Die Verfassung passt sich nur langsam den gesellschaftlichen Realitäten an. Ist dies das Schicksal aller Verfassungen, ob in der Schweiz, Amerika oder Deutschland?

Glaser: Nein, die Verfassungen der USA, Deutschlands oder Frankreichs sind zementiert und damit reformunfähig. Die Amerikaner verehren ihre Verfassung glühend, aber schaut man genauer hin, ist die Diskrepanz zu den gelebten Realitäten grösser als bei uns.

Büttner: Unser immenser Vorteil gegenüber anderen Ländern ist, dass wir die Verfassung mit einer Volksinitiative ändern können.

Wenn Volksinitiativen angenommen werden, die einer starken Lobby wie etwa der Wirtschaft nicht passen wie bei der Zweitwohnungsinitiative, setzt sie das Parlament nicht um. Bilden wir uns nicht zu fest ein, dass wir zwar ein Mittel haben, das aber die Verfassung nicht wie beabsichtigt ändern kann?

Büttner: Finde ich nicht. Wir haben mehr Einfluss als andere Länder. Gleichwohl steht bei den Initiativtexten, dass die Umsetzung Sache des Parlaments sei. Die Initiative ist nur ein Diktat, wie das Gesetz aussehen soll.

Glaser: Genau. Das Parlament wird nie über das hinausgehen, was eine Initiative verlangt. Die Komitees sollten es dem Parlament möglichst schwermachen, vom Text abzuweichen. Gut gelungen ist das bei der Ausschaffungsinitiative. Das Komitee liess dem Parlament nur einen engen Spielraum und schrieb das Gesetz schon fast in die Verfassung.
Der

Schaffhauser Thomas Minder sagte, ohne seine Abzocker-Initiative wären noch mehr Boni geflossen. Beweisen kann man das nicht, aber es spricht einiges dafür. Bei der Zweitwohnungsinitiative haben Parlament und Wirtschaftslobby die Stellen ausgereizt, die sie ausreizen konnten.

Büttner: Oft reicht nur schon die Drohung einer Volksinitiative, um einen Gegenentwurf eines Gesetzes oder einen bestimmten Entscheid zu erwirken.

Glaser: Bei der Neutralitätsinitiative weiss noch niemand, was da genau drinsteht und ob sie zustande kommt, aber sie beeinflusst die Debatte im Parlament erheblich. Ich bin sicher, dass die eine oder der andere im Parlament ohne diese Initiative einer Waffenlieferung an die Ukraine zugestimmt hätte.

Im Gegensatz zu Deutschland hat die Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit, obwohl sie wiederholt gefordert wird. Ist das ein Reflex gegen den Zentralismus?

Büttner: Wir haben das Initiativrecht, das reicht.

Glaser: Das Bundesgericht übt über die Kantone eine ähnliche Funktion aus, zuletzt zum Bettelverbot in Basel-Stadt, das es bestätigte. Auch haben wir den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte oder das Referendumsrecht, die das Fehlen eines Verfassungsgerichts kompensieren. Die Verfassung in Deutschland ist nicht besser geschützt als die unsere. Ein Verfassungsgericht würde unsere Gesetzgebung nur weiter verlangsamen.

Fachleute kritisieren, dass sich das Parlament immer mehr um die Verfassung foutiert. Zuletzt bei den erneuerbaren Energien, als das Parlament zum Notrecht griff. Sollte uns das nicht alarmieren?

Glaser: Dass das Parlament immer mehr dringliche Gesetze beschliesst, ja. Das Parlament hat die erneuerbaren Energien seit dem Beschluss zum Atomausstieg jahrelang gegenseitig blockiert. Wegen der Energiekrise musste es jetzt bei der Solaroffensive schnell gehen. Das Parlament reizt wegen ihren Sachzwängen die Grenzen der Verfassung aus. Gut ist das für eine Demokratie nicht.

Verludert der Umgang der Politiker mit der Verfassung?

Büttner: Dazu habe ich eine Anekdote. Als ich in der Wandelhalle einzelne Parlamentarierinnen und Parlamentarier fragte, ob sie aus der Verfassung vorlesen würden, schnauzte mich eine Nationalrätin an: «Was vorlesen? Ohne Interpretation? Das kann man doch nicht so stehen lassen, das muss man interpretieren!» Das finde ich bezeichnend.

Glaser: Das sagt alles. So wie sie denken andere Parlamentarierinnen und Parlamentarier wohl auch, darum braucht es eine Kontrolle durch das Volk.

Die letzte Totalrevision ist 23 Jahre her, die Welt inzwischen eine ganz andere. Wo bräuchte die Bundesverfassung dringend eine Reform?

Büttner: Sie bildet die Realitäten der Migration zu wenig ab, genauso wenig wie die Gleichstellung oder den Schutz der Minderheiten. Migranten machen einen grossen Teil unserer Bevölkerung aus.

Glaser: Ausserhalb des Ausschaffungsartikels kommen Migranten tatsächlich kaum vor, obwohl sie Steuern zahlen müssen. Es gibt Baustellen, ja. Die Klimakrise oder die Digitalisierung sind in der Verfassung nicht angesprochen. Es entspricht der Deutschschweizer Mehrheit, dass sie lieber Gesetze macht, als die Verfassung zu ergänzen. Michel Huissoud und Daniel Graf wollen mit einer Initiative die Bundesverfassung komplett erneuern und ermitteln den Reformwillen bei breiten Bevölkerungskreisen. Aber wahrscheinlich ist der Reformbedarf in der Bevölkerung nicht so gross.

Büttner: Das glaube ich auch.