

## Zaccaria Giacometti (1893–1970): «Die Demokratie als Hüterin der Menschenrechte»

von Dr. rer. publ. Werner Wüthrich



Zaccaria Giacometti  
(Bild zvg)

Heute ist das Schweizer Modell in Gefahr. Die dynamische Rechtsübernahme im Rahmenvertrag 2.0 würde das Referendum abwerten. Die Neutralität ist praktisch abgeschafft, die Personenfreiheit der EU steht über der Bundesverfassung usw. Mehrere Volksinitiativen sind unterwegs, um diesen Abbau zu stoppen.

Es gilt das oft zitierte Bonnot: «Die Geschichte wiederholt sich nicht, aber sie weist Parallelen auf». So war es nach dem Zweiten Weltkrieg ungewiss, wie sich die Schweizer Demokratie weiterentwickeln würde. Bereits in den 1930er Jahren haben Bundesrat und Parlament 91mal das Referendum verhindert, indem sie vorschnell

Bundesbeschlüsse für dringlich erklärten. Dann kam das Vollmachteneigentum in Zweiten Weltkrieg. Danach hatten die Bundesbehörden ihre Mühe, auf ihre Vollmachten ganz zu verzichten. Erst die Volksinitiative «Rückkehr zur direkten Demokratie» im Jahr 1944 brachte Abhilfe. Zaccaria Giacometti, Professor für Staatsrecht und Rektor der Universität Zürich, war damals eine oder die prägende Gestalt in den Debatten um die Wiederherstellung der Demokratie. 1954 hielt er an der Stiftungsfeier der Universität Zürich den wegweisenden Vortrag «Demokratie als Hüterin der Menschenrechte». In meinem Vortrag an den Herbstgesprächen des Instituts für Personale Humanwissenschaften und Gesellschaftsfragen (IPHG) würdige ich dieses Ereignis.

Der Künster Alberto Giacometti ist mit seinen markanten Skulpturen der wohl bekannteste Vertreter aus der Künstlerfamilie im Bergell. Es gibt eine weitere Persönlichkeit aus dieser Grossfamilie, die in der Geschichte ihre Spuren hinterlassen hat: Zaccaria Giacometti war ein Cousin von Alberto. Er war Staatsrechtsprofessor und Rektor der Universität Zürich. 1954 hielt er an der Stiftungsfeier der Universität Zürich einen weit beachteten Vortrag zum Thema: «Die Demokratie als Hüterin der Menschenrechte». Diese Frage ist heute wieder aktuell, weil die Demokratie und insbesondere die direkte Demokratie durch gewisse Kreise vermehrt in Frage gestellt wird. Ich denke nicht nur an die dynamische Rechtsübernahme, die die EU für die Schweiz plant. Ich denke auch an die zahlreichen Kriege unserer Zeit, in denen demokratische Lösungen bewusst auf die Seite geschoben werden. In den Jugoslawien-Kriegen gab es keine einzige Volksabstimmung über die Staatszugehörigkeit. Der Kosovo – ein Produkt dieser Kriege – kommt auch zwanzig Jahre nach dem Krieg nicht zur Ruhe. In Bosnien ist es ähnlich. In der Ukraine wurde auf der Krim und im Donbass zwar abgestimmt. Aber die Abstimmungen, so deutlich sie auch ausfielen, werden beiseite geschoben. Warum hat die Stimme des Volkes nicht mehr Gewicht? Auch das Selbstbestimmungsrecht gehört zum Völkerrecht. – Die Abstimmungen hätten beitragen können, den Krieg zu vermeiden. Zaccaria Giacometti hat beide Weltkriege und auch die grosse Wirtschaftskrise der 1930er Jahre erlebt. Er hat immer – auch während des Krieges – angemahnt, die Regeln der Demokratie zu beachten. Ein Kernatzus aus seinem Vortrag zeigt sein Menschenbild besonders deutlich.

«Es liegt nahe, dass das Volk und die Volksvertreter als Nutznießer der Freiheitsrechte die Gewähr der Garantie der Menschenrechte gewissermaßen in sich tragen. [...] Dem Volk als Träger der Freiheitsrechte sollte das Amt eines Wächters der Menschenrechte wesensgemäß sein.»

Zaccaria Giacometti traut den Menschen als soziale und vernunftbegabte Wesen zu, selber für die Ordnung zu sorgen, die ihnen von der Natur her entspricht. Warum haben Diplomatie und eine gepflegte Demokratie mit Volksabstimmungen – wie sie Giacometti anstrebt – heute nicht längst ihren Platz in der Politik? Sind doch die Resultate der Kriegspolitik katastrophal und unerträglich.

Die folgenden grundsätzlichen rechtlichen, staatspolitischen und geschichtlichen Ausführungen zeigen, dass die Menschenrechte am besten beim Volk aufgehoben sind. – Ich begleite Professor Dr. Zaccaria Giacometti, damals Rektor der Universität Zürich, durch seinen Vortrag.

Er begann mit einem geschichtlichen Rückblick: Ungefähr 500 Jahre vor Christus haben griechische Philosophen begonnen, den Gedanken des Naturrechts zu entwickeln. In der Renaissance – fast 2000 Jahre später – ist das Naturrecht in Verbindung zum Christentum weiterentwickelt worden – im Rahmen der christlichen Lehre (*Thomas von Aquin*, Schule von Salamanca) und später nach der Reformation auch in protestantischen Ländern (*Hugo Grotius*, *Samuel Pufendorf*, *John Locke*). Ganz wichtig wurde das Naturrecht im Gedankengut der Aufklärung, als es den ersten demokratischen Verfassungen der neu entstehenden Nationalstaaten zugrunde gelegt wurde. Giacometti nennt die eindrücklichsten Dokumente aus dieser und der neueren Zeit.

### Die Unabhängigkeitserklärung der USA von 1776

«Alle Menschen sind von Natur aus gleich frei und unabhängig und haben bestimmt ihnen innewohnende Rechte», heisst es in der Unabhängigkeitserklärung der USA von 1776. Die Verfassung der USA von 1789 benennt diese Freiheitsrechte in speziellen Zusatzartikeln: die Religionsfreiheit, die Meinungsausserungsfreiheit, die Pressefreiheit, die Versammlungsfreiheit und das Recht auf Petition.

### Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte in Paris von 1789

Die Leitidee der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 und der Kampf der Französischen Revolution «Liberté, Egalité, Fraternité» gingen um die ganze Welt. Die wichtigsten Punkte der Erklärung sind: «Die Menschen werden frei und gleich an Rechten geboren und bleiben es» (Art. 1). «Der Zweck jeder politischen Vereinigung ist die Erhaltung der natürlichen und unantastbaren Menschenrechte. Diese sind das Recht auf Leben, auf Freiheit, das Recht auf Eigentum, das Recht auf Sicherheit und das Recht auf Widerstand gegen Unterdrückung» (Art. 2). Diese weitglegenden Grundsätze und Leitideen wurden 1793 in die republikanischen Verfassungen eingebaut – in die *Constitution Girondine* und die *Constitution Montagnarde*. In beiden waren neben den Freiheitsrechten auch Elemente der direkten Demokratie enthalten – sowohl das Referendum als auch das Initiativrecht des Volkes. Zur Anwendung kamen sie wegen der Revolutionswirren nie.

### Die Menschenrechtserklärung der Uno im Jahr 1948

Nach den Schrecken des Zweiten Weltkrieges beschloss die Generalversammlung der Uno 1948 die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Sie konkretisiert in Artikel 1 die Menschenrechte viel umfassender als die Erklärungen aus früherer Zeit: Die persönliche Freiheit, die Religionsfreiheit, die Meinungsausserungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, das Recht auf Eigentum, das Recht auf Bildung, das Recht auf Arbeit und manches mehr sind in diesem umfangreichen Dokument aufgelistet.

Heute sind die Menschenrechte in den Verfassungen aller Länder enthalten. Aber es gibt Unterschiede, die ihren Grund in den nationalen Eigenheiten, in den verschiedenen Kulturen und in den politischen Verhältnissen haben. Die geschichtlichen Beispiele zeigen eindrücklich, dass es nicht nur um die Verankerung der Menschenrechte in einem Dokument und in nationalen Verfassungen geht, sondern genauso wichtig ist die Art, wie die Menschenrechte durchgesetzt werden.

Giacometti wies darauf hin, dass manche Politiker und Zeitgenossen ganz spontan die Frage verneinen würden, ob die Demokratie Hüterin der Menschenrechte sein könnte – weil die Geschichte gezeigt habe, dass auch demokratisch beschlossene Menschenrechte schnell wieder ausser Kraft gesetzt oder gar vom politischen Geschehen hinweggefegt werden können. So hätten die Jakobiner unter Robespierre in den ersten Jahren nach der Französischen Revolution auf Grund von Notrecht eine Schreckenherrschaft eingerichtet, ohne dass die Menschenrechtserklärung von 1789 und nachfolgend die beiden Verfassungen der 1. Republik von 1793 dies hätten verhindern können. Solche Beispiele gibt es in der Geschichte leider etliche. Auch Hitler ist es gelungen, die in der Weimarer Verfassung enthaltenen Menschenrechte relativ einfach und dauerhaft einzufangen.

### Kann die Demokratie Hüterin der Menschenrechte sein?

Nach diesen einleitenden Bemerkungen wendet sich Giacometti der zentralen Frage zu, wer die Menschenrechte schützen und gewährleisten soll, so dass das Naturrecht bzw. die Menschenrechte wirklich auch durchgesetzt und gelebt werden. Kann das Rechtssystem diese Aufgabe wahrnehmen? – Für Giacometti ist das Prinzip der Gewaltenteilung ein Eckpfeiler für Demokratie und Menschenrechte: Die staatliche Gewalt soll aufgeteilt werden in die Exekutive (Regierung), Legislative (Gesetzgeber) und die Gerichte. Diese drei Teilgewalten hemmen und kontrollieren sich gegenseitig, was Machtmissbrauch verhindert und die Freiheitsrechte der Bürger schützt. In der direkten oder halbdirekten Demokratie mit Referendum und Volksinitiative ist das Volk neben dem Parlament ein wichtiger Teil der Legislative bzw. der Verfassungs- und Gesetzgebung. Dazu Giacometti: «Die Aktivbürgerschaft als Teilorgan der verfassungsgebenden und der Gesetzgebungswege nimmt diese hemmende Funktion gegenüber dem Parlament und der Verwaltung wahr.»

Giacometti erklärt dann, wie die direkte Demokratie die Schweiz in der schwierigen Zeit zwischen den beiden Weltkriegen davor bewahrt hat, die Demokratie abzubauen und die Freiheitsrechte wesentlich einzuschränken – wie dies in den meisten Ländern damals geschehen ist. Es wurden zahlreiche Volksinitiativen eingereicht.

### Kann das Volk selbst Hüter der Menschenrechte sein?

Nach diesen einleitenden Bemerkungen wendet sich Giacometti der zentralen Frage zu, wer die Menschenrechte schützen und gewährleisten soll, so dass das Naturrecht bzw. die Menschenrechte wirklich auch durchgesetzt und gelebt werden. Kann das Rechtssystem diese Aufgabe wahrnehmen? – Für Giacometti ist das Prinzip der Gewaltenteilung ein Eckpfeiler für Demokratie und Menschenrechte: Die staatliche Gewalt soll aufgeteilt werden in die Exekutive (Regierung), Legislative (Gesetzgeber) und die Gerichte. Diese drei Teilgewalten hemmen und kontrollieren sich gegenseitig, was Machtmissbrauch verhindert und die Freiheitsrechte der Bürger schützt. In der direkten oder halbdirekten Demokratie mit Referendum und Volksinitiative ist das Volk neben dem Parlament ein wichtiger Teil der Legislative bzw. der Verfassungs- und Gesetzgebung. Dazu Giacometti: «Die Aktivbürgerschaft als Teilorgan der verfassungsgebenden und der Gesetzgebungswege nimmt diese hemmende Funktion gegenüber dem Parlament und der Verwaltung wahr.»

### Das Referendum – ein «grosses politisches Erziehungsmittel» (Giacometti)

1874 war die Bundesverfassung revidiert worden mit einer grundlegenden Neuerung. Falls die Bürger mit einem Bundesgesetz des Parlaments nicht einverstanden waren, konnten sie mit 30 000 Unterschriften eine Volksabstimmung verlangen. Das war revolutionär. Das Referendum sollte zu einer Säule in der schweizerischen Rechtsordnung werden. Wenig später kam das Recht auf eine Volksinitiative dazu.

### Föderalismus garantiert die Menschenrechte

Den Föderalismus nennt Giacometti als weiteres staatsrechtliches Prinzip, das die Menschenrechte wahrt: Indem der Föderalismus die Staatsgewalt zwischen den Kantonen und dem Bund aufteilt, schützt er die individuelle Freiheit der Bürger. Ein ähnlicher Effekt ist auch in den Kantonen zu beobachten, wo die Gemeinden eine weitreichende Autonomie mit eigener Steuerhoheit besitzen und in denen die Bürger die Gemeindeangelegenheiten aktiv mittragen. Das «Gemeindewerk» sorgt selbst für die Freiheitsrechte.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Uno von 1948 verlangt, dass die Menschenrechte durch die Herrschaft des Rechts geschützt werden müssen. An diesem Punkt setzte Zaccaria Giacometti an und gab den Zuhörerinnen und Zuhörer eine kurze Einführung in die Rechtswissenschaft: Er unterteilte das Recht in zwei Bereiche, die sich grundsätzlich unterscheiden, weil sie verschiedenen Normensystemen angehören – in das Positive Recht und das Naturrecht.

### Positives Recht

Das Positive Recht ist geschriebenes Recht. Es besteht in der Schweiz aus den heute geltenden Gesetzen, also der Bundesverfassung, den Bundesgesetzen und den Verordnungen. Dem Bundesrecht untergeordnet ist das Recht der Kantone, das über den Erlassen der etwa 2200 Gemeinden steht. Die Juristen sprechen von einer Gesetzeszherarchie. Das Bundesgericht als Verfassungsgericht überprüft die kantonalen Erlasses daraufhin, ob sie dem Bundesrecht nicht widersprechen. Bundesgesetze dagegen kann das Bundesgericht nicht überprüfen. Das Volk übt hier mit dem Referendum die höchste Kontrolle aus. In Deutschland und auch in den USA dagegen überprüft das Verfassungsgericht die Bundesgesetze und die Politik der Regierung auf ihre Verfassungsmässigkeit.

### Naturrecht

Das Naturrecht dagegen, das den verschiedenen Menschenrechtserklärungen zugrunde liegt, leitet sich aus der Natur oder dem Wesen des Menschen ab und baut auf philosophischen, religiösen und psychologischen Grundüberzeugungen auf. Dahinter steht ein Bild vom Menschen und der Welt – und damit ein Stück Weltanschauung. Das Naturrecht begründet ethische Forderungen an den Staaten. Es ist nach Giacometti «gedachtes und gefühltes Recht», also kein Recht im Sinne erzwingbarer Normen.

Im Naturrecht gibt es – so Giacometti – unterschiedliche Ansätze, weil es in verschiedenen Schattierungen auftritt: als katholisches Naturrecht (*Pufendorf*, *Aquin*), als protestantisches Naturrecht (*Hugo Grotius*, *Samuel Pufendorf*), als rationalistisches Naturrecht (*John Locke*, *Immanuel Kant*, *Rousseau*, *Montesquieu* und manche mehr), als liberales Naturrecht (*David Hume*, *John Stuart Mill*). In den verschiedenen Denkrichtungen gibt es jedoch eine gemeinsame Grundlage – das Wesen des Menschen.

Optimal verläuft die Rechtsentwicklung – führt Giacometti aus –, wenn sich das Positive Recht mit dem Naturrecht verbindet und sich nicht zwei gegensätzliche Systeme gegenüberstehen.

### Kann die Demokratie Hüterin der Menschenrechte sein?

Nach diesen einleitenden Bemerkungen wendet sich Giacometti der zentralen Frage zu, wer die Menschenrechte schützen und gewährleisten soll, so dass das Naturrecht bzw. die Menschenrechte wirklich auch durchgesetzt und gelebt werden. Kann das Rechtssystem diese Aufgabe wahrnehmen? – Für Giacometti ist das Prinzip der Gewaltenteilung ein Eckpfeiler für Demokratie und Menschenrechte: Die staatliche Gewalt soll aufgeteilt werden in die Exekutive (Regierung), Legislative (Gesetzgeber) und die Gerichte. Diese drei Teilgewalten hemmen und kontrollieren sich gegenseitig, was Machtmissbrauch verhindert und die Freiheitsrechte der Bürger schützt. In der direkten oder halbdirekten Demokratie mit Referendum und Volksinitiative ist das Volk neben dem Parlament ein wichtiger Teil der Legislative bzw. der Verfassungs- und Gesetzgebung. Dazu Giacometti: «Die Aktivbürgerschaft als Teilorgan der verfassungsgebenden und der Gesetzgebungswege nimmt diese hemmende Funktion gegenüber dem Parlament und der Verwaltung wahr.»

### Das Referendum – ein «grosses politisches Erziehungsmittel» (Giacometti)

1874 war die Bundesverfassung revidiert worden mit einer grundlegenden Neuerung. Falls die Bürger mit einem Bundesgesetz des Parlaments nicht einverstanden waren, konnten sie mit 30 000 Unterschriften eine Volksabstimmung verlangen. Das war revolutionär. Das Referendum sollte zu einer Säule in der schweizerischen Rechtsordnung werden. Wenig später kam das Recht auf eine Volksinitiative dazu.

### Föderalismus garantiert die Menschenrechte

Den Föderalismus nennt Giacometti als weiteres staatsrechtliches Prinzip, das die Menschenrechte wahrt: Indem der Föderalismus die Staatsgewalt zwischen den Kantonen und dem Bund aufteilt, schützt er die individuelle Freiheit der Bürger. Ein ähnlicher Effekt ist auch in den Kantonen zu beobachten, wo die Gemeinden eine weitreichende Autonomie mit eigener Steuerhoheit besitzen und in denen die Bürger die Gemeindeangelegenheiten aktiv mittragen. Das «Gemeindewerk» sorgt selbst für die Freiheitsrechte.

### Positives Recht

Das Positive Recht ist geschriebenes Recht. Es besteht in der Schweiz aus den heute geltenden Gesetzen, also der Bundesverfassung, den Bundesgesetzen und den Verordnungen. Dem Bundesrecht untergeordnet ist das Recht der Kantone, das über den Erlassen der etwa 2200 Gemeinden steht. Die Juristen sprechen von einer Gesetzeszherarchie. Das Bundesgericht als Verfassungsgericht überprüft die kantonalen Erlasses daraufhin, ob sie dem Bundesrecht nicht widersprechen. Bundesgesetze dagegen kann das Bundesgericht nicht überprüfen. Das Volk übt hier mit dem Referendum die höchste Kontrolle aus. In Deutschland und auch in den USA dagegen überprüft das Verfassungsgericht die Bundesgesetze und die Politik der Regierung auf ihre Verfassungsmässigkeit.

### Naturrecht

Das Naturrecht dagegen, das den verschiedenen Menschenrechtserklärungen zugrunde liegt, leitet sich aus der Natur oder dem Wesen des Menschen ab und baut auf philosophischen, religiösen und psychologischen Grundüberzeugungen auf. Dahinter steht ein Bild vom Menschen und der Welt – und damit ein Stück Weltanschauung. Das Naturrecht begründet ethische Forderungen an den Staaten. Es ist nach Giacometti «gedachtes und gefühltes Recht», also kein Recht im Sinne erzwingbarer Normen.

Im Naturrecht gibt es – so Giacometti – unterschiedliche Ansätze, weil es in verschiedenen Schattierungen auftritt: als katholisches Naturrecht (*Pufendorf*, *Aquin*), als protestantisches Naturrecht (*Hugo Grotius*, *Samuel Pufendorf*), als rationalistisches Naturrecht (*John Locke*, *Immanuel Kant*, *Rousseau*, *Montesquieu* und manche mehr), als liberales Naturrecht (*David Hume*, *John Stuart Mill*). In den verschiedenen Denkrichtungen gibt es jedoch eine gemeinsame Grundlage – das Wesen des Menschen.

Optimal verläuft die Rechtsentwicklung – führt Giacometti aus –, wenn sich das Positive Recht mit dem Naturrecht verbindet und sich nicht zwei gegensätzliche Systeme gegenüberstehen.

### Kann die Demokratie Hüterin der Menschenrechte sein?

Nach diesen einleitenden Bemerkungen wendet sich Giacometti der zentralen Frage zu, wer die Menschenrechte schützen und gewährleisten soll, so dass das Naturrecht bzw. die Menschenrechte wirklich auch durchgesetzt und gelebt werden. Kann das Rechtssystem diese Aufgabe wahrnehmen? – Für Giacometti ist das Prinzip der Gewaltenteilung ein Eckpfeiler für Demokratie und Menschenrechte: Die staatliche Gewalt soll aufgeteilt werden in die Exekutive (Regierung), Legislative (Gesetzgeber) und die Gerichte. Diese drei Teilgewalten hemmen und kontrollieren sich gegenseitig, was Machtmissbrauch verhindert und die Freiheitsrechte der Bürger schützt. In der direkten oder halbdirekten Demokratie mit Referendum und Volksinitiative ist das Volk neben dem Parlament ein wichtiger Teil der Legislative bzw. der Verfassungs- und Gesetzgebung. Dazu Giacometti: «Die Aktivbürgerschaft als Teilorgan der verfassungsgebenden und der Gesetzgebungswege nimmt diese hemmende Funktion gegenüber dem Parlament und der Verwaltung wahr.»

### Das Referendum – ein «grosses politisches Erziehungsmittel» (Giacometti)

1874 war die Bundesverfassung revidiert worden mit einer grundlegenden Neuerung. Falls die Bürger mit einem Bundesgesetz des Parlaments nicht einverstanden waren, konnten sie mit 30 000 Unterschriften eine Volksabstimmung verlangen. Das war revolutionär. Das Referendum sollte zu einer Säule in der schweizerischen Rechtsordnung werden. Wenig später kam das Recht auf eine Volksinitiative dazu.

### Föderalismus garantiert die Menschenrechte

Den Föderalismus nennt Giacometti als weiteres staatsrechtliches Prinzip, das die Menschenrechte wahrt: Indem der Föderalismus die Staatsgewalt zwischen den Kantonen und dem Bund aufteilt, schützt er die individuelle Freiheit der Bürger. Ein ähnlicher Effekt ist auch in den Kanton