

“guardian of the OSCE Acquis” and has the needed in-house expertise, such as the Anti-terrorism Unit.

States should lay down precise, compelling and evidence-based claims that an NGO in question has been involved in, or condones terrorism or violence. These claims should be reviewed by experts. Decision by the SG should be made in consultation with the Chairmanship, Troika, ODIHR, and experts.

To conclude, in accordance with its founding values, the OSCE has a responsibility to stand up for civil society organizations that are repressed and denied fundamental rights at home, and to provide a platform for them to voice their positions since they lack direct channels of communication with their governments.

Yuri Dzhibladze, Centre for the Development of Democracy and Human Rights on behalf of the Civic Solidarity Platform (CSP) at HDIM-2018

DIE SELBSTBESTIMMUNGSINITIATIVE UND IHR VERHÄLTNIS ZU DEN GRUNDSÄTZEN UND VERPFLICHTUNGEN DER OSZE

Am 25. November dieses Jahres wird in der Schweiz über die Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)» abgestimmt. Es soll u.a. der Satz in die Verfassung aufgenommen werden: «Die Bundesverfassung steht über dem Völkerrecht und geht ihr vor, unter dem Vorbehalt der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts.» (Art. 5 Abs. 4). Relativiert wird diese Bestimmung durch den Satz: «Bundesgesetze und völkerrechtliche Verträge, deren Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstanden hat, sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.» (Art. 190). **Ich bin der Meinung, dass die hinter der Initiative stehenden Vorstellungen, die den (in der Wirklichkeit seltenen) Konflikt der Systeme in den Vordergrund stellen und von einer Hierarchie von Landesrecht und Völkerrecht ausgehen, realitätsfernem, veraltetem, starrem Denken verhaftet sind. Die vom Bundesgericht entwickelte langjährige Praxis, die auf dem Prinzip des Primats des Völkerrechts beruht, aber Ausnahmen zulässt, die sich aus Prozessen der Güterabwägung ergeben, entspricht dagegen den Bedürfnissen nach Flexibilität in einer modernen, immer komplexer werdenden, dynamisch interagierenden Welt.** Diese Praxis, verbunden mit dem Prinzip der völkerrechtsfreundlichen Auslegung und dem Suchen nach Lösungen der «praktischen Konkordanz», hat bisher gut funktioniert. Die geforderte Revision der Bundesverfassung ist unnötig und irreführend. Sie entstammt einer Welt des juristischen Denkens von Gestern. Ja völlig absurd ist es, wenn Befürworter von einer «Tyrannei des Völkerrechts über das nationale Recht» auszugehen. Denn weiss nicht jedermann, dass es gerade das zivilisatorische Anliegen des modernen Völkerrechts war, Tyrannei und Machtmissbrauch, wie sie im Zweiten Weltkrieg wüteten, zu bekämpfen?

Und die OSZE?

Es wurde die Frage aufgeworfen, wie es um **das Verhältnis der Initiative zu den Grundsätzen und Verpflichtungen der OSZE** bestellt sei. Eine solche Erweiterung des Beurteilungsraumes scheint auf der Hand zu liegen, denn die KSZE (geschaffen in Helsinki 1975) bzw. deren Fortentwicklung in Form der OSZE (geschaffen in Paris 1980) sind diejenigen internationalen Foren, in die sich die Schweiz, personell und mit Projekten, besonders aktiv eingebracht hat. Die Schweiz gehörte zu den Unterzeichnern der Helsinki-Schlussakte von 1975, mit denen dieser Prozess eröffnet wurde, und sie hat vielfältig an dessen weiteren Ausgestaltung teilgenommen. Auf rechtliche Fragen, wie sie die Initianten aufwerfen, werden wir allerdings keine messer-

scharfen Antworten erhalten, denn Handlungsform der KSZE und später der OSZE ist im Wesentlichen nicht das Völkerrecht, sondern Formen des «soft law». Umso interessanter dürfte es sein, sich zur geistig-politischen Situierung des Volksbegehrens dem OSZE-Prozess zuzuwenden.

Angelpunkt einer Beurteilung ist der Dekalog von Handlungsprinzipien, wie er in der Schlussakte niedergelegt wurde, auf die sich die 35 in Helsinki vereinigten Staaten geeinigt hatten. Diese Grundsätze sollten den Kalten Krieg überwinden helfen. Zu den Grundlagen der vereinbarten normativen Ordnung gehören gemäss dem Katalog klassische Prinzipien des Völkerrechts wie etwa die Grundsätze der Souveränität und

Gleichheit der Staaten, das Gewaltverbot oder das Selbstbestimmungsrecht der Völker, aber auch politische Handlungsprinzipien. Wichtig in unserem Zusammenhang scheinen mir die in der Helsinki-Schlussakte statuierten Prinzipien der «Kooperation unter Staaten» und der «Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben» zu sein. Die Kommentatoren Ulrich Fastenrath und Katja Weigelt folgerten: **«The OSCE participating States consider themselves not only as a community of values but also as a community of responsibility».** **Nicht verträglich mit diesen Prinzipien ist die Selbstbestimmungsinitiative:** Das Volksbegehren impliziert die Möglichkeit auch kleiner Gruppen von Bürgern, aus momentanen Emotionen, politischen Alltagsinteressen oder anderen Beweggründen jederzeit Revisionsprozesse der Verfassung in Gang zu setzen, die sich über eingegangene internationale Verpflichtungen hinwegsetzen und gültige Verträge brechen, ohne Rücksichtnahme auf Solidarität, welche die Schweiz andern Staaten und Menschen schuldet, die dort Opfer von Gewalt, Repression, Diskriminierung oder anderen gravierenden Verletzungen von Menschenrechten geworden sind. Sie ist ein Freipass für Beliebigkeit ausserpolitischen Handelns und schwächt, mit dem von ihr geschürten Verlust des Vertrauens in Institutionen des liberalen, demokratischen Verfassungsstaates begründete Erwartungshaltungen Anderer

in Bezug auf die Stabilität des ausserpolitischen und internationalen Systems.

Ich halte fest: **die weit verbreitete Ansicht, es gehe darum, die demokratische Freiheit der Bürger von der Beherrschung durch das Völkerrecht zu schützen, ist abwegig.** Es geht nicht um «das» Völkerrecht als einen vermeintlich in sich geschlossenen «Corpus» von Herrschaftsinstrumenten; einen solchen Herrschaftsapparat gibt es nicht, sondern nur Geflechte bilateraler und multilateraler, relativ schwacher, fragiler und fragmentierter normativer Bindungen. Und es geht nicht nur um das Recht als solches, sondern auch um dessen Verankerungen in politischen, ja letztlich ethischen Systemen von Normen, die als Grundlagen und Massstäbe zur Bewertung rechtlicher Projekte mit in Betracht zu ziehen sind. Hierzu gehört, als umfassender Rahmen neben anderen Systemen, der OSZE-Prozess. **«Community of responsibility» ist ein gut gewählter Referenzbegriff, der über den Wortlaut der Vorlage, über die wir bald abstimmen werden, inhaltlich und in seiner Reichweite hinausgeht.**

Daniel Thürer, ehemaliger Prof. für Völkerrecht an der Universität Zürich