



University  
of Basel

Institute for  
European Global Studies

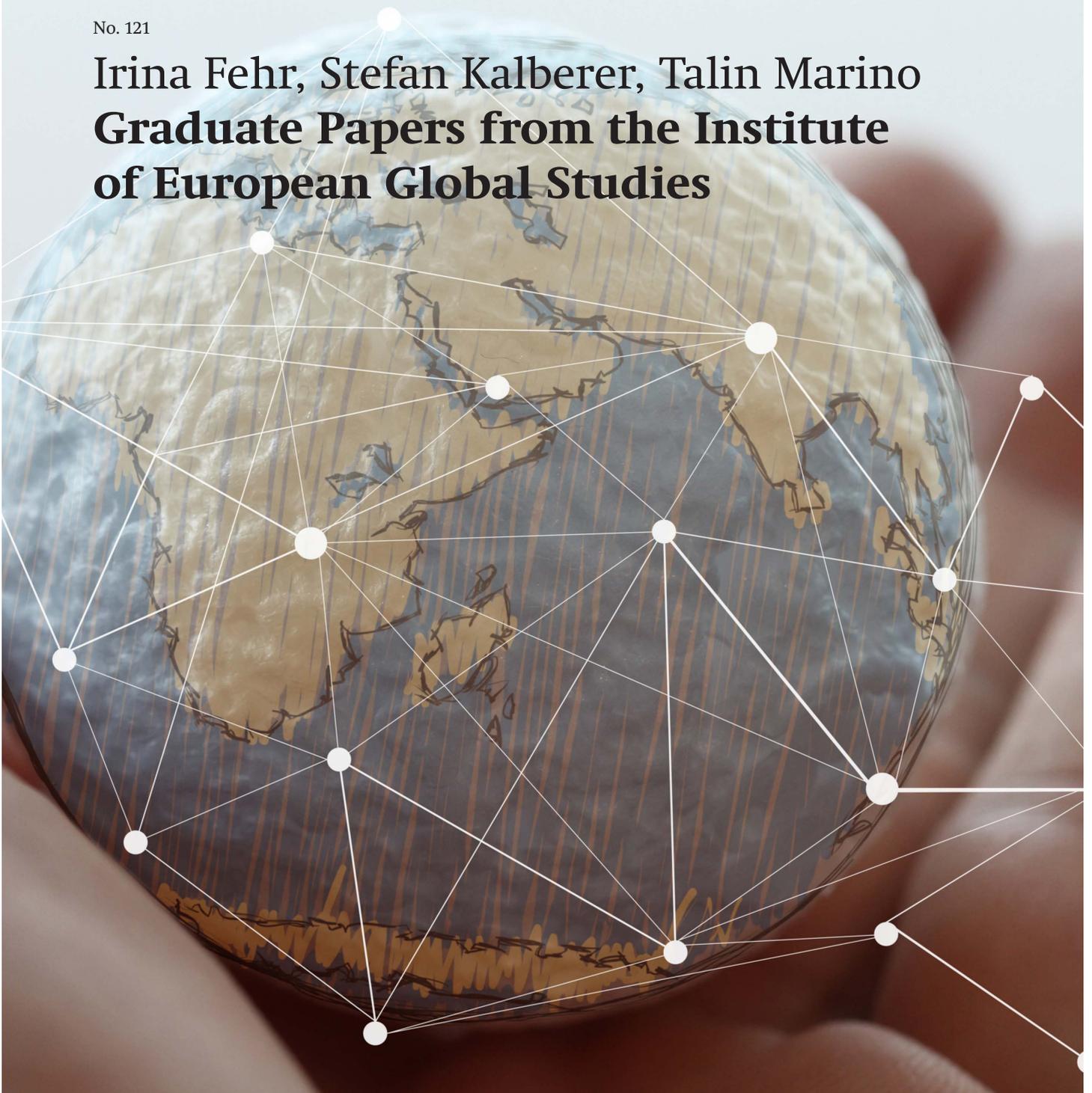
EUROPA  INSTITUT  
Institute for European Global Studies

## GLOBAL EUROPE

Basel Papers on Europe in a Global Perspective

No. 121

Irina Fehr, Stefan Kalberer, Talin Marino  
**Graduate Papers from the Institute  
of European Global Studies**



**“Global Europe – Basel Papers on Europe in a Global Perspective”** is an academic e-journal showcasing the excellent research of graduates as well as other young and senior scholars interested in analyzing Europe and the EU in a global context. The journal is published in two issues per year by the Institute for European Global Studies at the University of Basel. It is available via the websites [www.europa.unibas.ch/en/global-europe](http://www.europa.unibas.ch/en/global-europe) and [https://eterna.unibas.ch/index.php/global\\_europe](https://eterna.unibas.ch/index.php/global_europe). In addition, readers can subscribe to it by sending an e-mail to [europa@unibas.ch](mailto:europa@unibas.ch).

The **Institute for European Global Studies** is an interdisciplinary research institute of the University of Basel. It conducts research on the development of Europe in a global context. The Study Program offers the Bologna-style Master of Arts (MA) in European Global Studies. The Institute for European Global Studies was established in 1992 and is funded by the University of Basel. It is supported by personalities from the fields of economy, politics, and culture. Director of the Institute for European Global Studies is the historian Prof. Madeleine Herren-Oesch.

#### **Publisher**

Prof. Dr. Madeleine Herren, Director  
Lisa-Marie Zoller-Blundell, Editor  
Europainstitut der Universität Basel | Institute for European Global Studies  
Riehenstrasse 154, CH-4058 Basel  
[www.europa.unibas.ch](http://www.europa.unibas.ch)

ISBN-13: 978-3-905751-46-8

ISBN-10: 3-905751-46-1

ISSN: 2571-8118

© 2021, CC BY-SA

Cover Picture: [123rf.com/profile\\_everythingpossible](https://123rf.com/profile_everythingpossible)

Irina Fehr 3  
**City ID Cards and their Potential  
for Irregular Migrants Affected by  
Domestic Violence**

Stefan Kalberer 19  
**Legislative gegen Exekutive?  
– Die Kompetenzfrage in der  
ausserpolitischen Debatte**

**Untersuchung der Herausforderungen der ausserpolitischen  
Kompetenzaufteilung durch die Internationalisierung der  
Politik am Beispiel der EWR-Debatte in der Schweiz**

*Legislature Versus Executive Authority  
– A Question of Power in the Swiss Foreign Policy Debate*

Talin Marino 37  
**Die Stellung des Opfers vor dem  
Internationalen Strafgerichtshof**

**Zur doktrinalen und institutionellen Entwicklung der Opfer  
im Völkerstrafrecht**

*The Role of Victims at the International Criminal Court.  
The Development of Victims' Rights in International Criminal Law from a  
Doctrinal and Institutional Perspective*

Irina Fehr

# City ID Cards and their Potential for Irregular Migrants Affected by Domestic Violence

**Abstract:** Although migrants without regular status are entitled to numerous rights, they are rarely able to assert them in practice. This paper analyzes the challenges that irregular migrants face when enforcing their rights in Switzerland, while focusing on situations of domestic violence and the right to victim support. Furthermore, the paper discusses a potential remedy to the limited access to the respective support services: the introduction of a city ID card. The paper focuses on the city of Bern and follows a multidisciplinary approach, combining the disciplines of law and sociology. The analysis draws on a literature review and five semi-structured expert interviews. The results show that many irregular migrants refrain from claiming the protections they are legally entitled to, and while the interviewees consider a city ID card as a valuable remedy, much of its potential seems to depend on whether third parties would officially recognize the card.

**Keywords:** Irregular migration, city ID cards, urban citizenship, access to justice, domestic violence

After completing her MA in European Global Studies in 2020, **Irina Fehr** worked as a junior researcher at Tilburg University (Netherlands), where she analyzed migration trajectories and experiences of victimization along the journey. In September 2021, she started her PhD at Tilburg Law School, in which she conducts research on the EU migration control regime and practices of human trafficking and human smuggling at external EU borders.

# Introduction

Migrants who live in Switzerland without valid residence papers – so called irregular migrants – often lead a life in the shadow of society. They hope that the migration authorities will not detect them, in which event they make themselves liable to expulsion.<sup>1</sup> But despite their irregular status, they are legally entitled to certain rights and benefits which are independent of their residence status.<sup>2</sup> However, irregular migrants are often unable to enforce them in practice. The risk of being deported is a constant companion, restricting their access to law enforcement agencies or support services.<sup>3</sup> If they become victims of a crime, for example, irregular migrants are often so concerned about attracting the attention of the authorities that they refrain from pursuing the legal protections to which they are entitled.<sup>4</sup>

Against this background, the master's thesis on which this article is based analyzed the challenges that irregular migrants face when enforcing their rights in Switzerland. A particular focus was put on their right of access to justice and the obstacles that irregular migrants face when filing criminal charges with the police. In addition, the thesis conducted a case study where the specific situation of irregular migrants affected by domestic violence was addressed. Due to their limited access to the law enforcement agencies, irregular migrants are particularly vulnerable to this form of exploitation.<sup>5</sup> Here, not only the challenges when filing criminal charges but also the obstacles when accessing the respective support services were the subject of discussion. Finally, the master's thesis examined a potential remedy to these challenges: the introduction of a city ID card. These locally issued cards allow all residents of a city, including irregular migrants, to identify themselves to local actors without revealing their respective residence status.<sup>6</sup> The introduction of such city ID cards thus holds immense potential to facilitate irregular migrants' access to local services and institutions<sup>7</sup> – and ultimately justice.

---

1 Denise Efonayi-Mäder and Silvia Schönenberger and Ilka Anita Steiner, *Leben als Sans-Papiers in der Schweiz: Entwicklungen 2000-2010* (Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen, 2010), 6.

2 *Ibid.*, 38.

3 Regina Kiener and Danielle Breitenbücher, "Das Recht von Sans-Papiers auf Justizzugang – Erhebung und Bekanntgabe von Daten über Aufenthaltsstatus durch Justizbehörden aus grundrechtlicher Sicht," *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 120, no. 7 (2019).

4 Regina Kiener and Danielle Breitenbücher, *Justizzugang von Sans-Papiers: Gutachten zuhanden der Integrationsförderung der Stadt Zürich* (Zürich, 2018), 2.

5 Nicola Delvino and Sarah Spencer, *Migrants with Irregular Status in Europe: Guidance for Municipalities* (Oxford: Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), 2019), 43.

6 Els De Graauw, "Municipal ID cards for undocumented immigrants: Local bureaucratic membership in a federal system," *Politics & Society* 42, no. 3 (2014).

7 David Kaufmann, "Comparing Urban Citizenship, Sanctuary Cities, Local Bureaucratic Membership, and Regularizations," *Public Administration Review* 79, no. 3 (2019): 444.

While focusing on the specific context of the city of Bern,<sup>8</sup> the thesis discussed the question of whether the introduction of a city ID card could increase irregular migrants' access to the police when filing criminal charges, and in case of domestic violence access to local support institutions. This article will focus on the latter and discuss the challenges of irregular migrants affected by domestic violence, as the analysis of irregular migrants' access to the police has already been published separately.<sup>9</sup> After a brief description of the data and methodology, the paper will introduce the topic of irregular migration in Europe. In a next step, the context and legal framework of domestic violence in Switzerland is discussed. Based on this, it is examined what challenges irregular migrants face when affected by domestic violence and how a city ID card could serve as a remedy.

## Data and methodology

In order to discuss the issues raised, the thesis adopted a multidisciplinary approach, combining the disciplines of law and sociology. The goal was to consider both the legal and social conditions that determine whether irregular migrants can effectively claim their rights in Switzerland. The legal analysis was based on a detailed literature review, whereby the recently published reports on the legal position of irregular migrants in Zurich<sup>10</sup> and in Switzerland in general<sup>11</sup> provided the most relevant sources. The sociological analysis drew on five semi-structured expert interviews with different representatives of local institutions in the city of Bern. The interviews were conducted in cooperation with a study that analyzed the functionality and feasibility of a local ID card in Bern, which was carried out on behalf of the local competence center for integration. The interviews took place between March and June 2020. Because the stated study will not be published and is only addressed to the competence center for integration and the municipal council, the information collected in the interviews is confidential and the interview partners remain anonymous. The publication of the empirical material used for the thesis was specifically agreed upon with the respective interviewees.

---

8 The city of Bern constitutes a well-suited site for this analysis: The municipal council commissioned a study to examine the functionality and feasibility of a local ID card, based on which it will decide whether a city ID card will be introduced in the upcoming years; City of Bern, "City for all with focus migration," accessed August 13, 2021, [https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell\\_ptk/stadt-fuer-alle-mit-fokus-migration-die-ziele-sind-definiert](https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/stadt-fuer-alle-mit-fokus-migration-die-ziele-sind-definiert).

9 See Irina Fehr, "Enforcing the rights of migrants with irregular status: City ID cards as a remedy?," *cognitio* 1 (2021).

10 Kiener and Breitenbücher, "Das Recht von Sans-Papiers auf Justizzugang".

11 Roswitha Petry, *La situation juridique des migrants sans statut légal: entre droit international des droits de l'homme et droit suisse des migrations* (Geneva: Schulthess éd. romandes, 2013).

# Irregular Migration in a European (Global) Perspective

Irregular migration must be understood as a global phenomenon, occurring all over the world and involving the crossing of international borders.<sup>12</sup> With Switzerland located in the middle of Europe, the following introduces the topic while focusing on the European context.

In a historical perspective, irregular migration can be considered a rather new concept. Until the 20th century, there were hardly any restrictions on migration in Europe.<sup>13</sup> Since then, a complex hierarchy of titles defining migrants' legal status has developed.<sup>14</sup> After the Second World War, many European countries, including Switzerland, established guest worker schemes, where residence permits were issued seasonally according to the economic situation.<sup>15</sup> But many of the seasonal workers did not strictly adhere to their limited residence permits and irregular migration became an increasingly common and also tolerated phenomenon.<sup>16</sup> It was only by the 1990s that Switzerland and many other European countries started to prioritize the battle against irregular migration.<sup>17</sup>

As of today, the Schengen agreement fundamentally shapes the European migration framework. It states that international borders are systematically enforced at the common external borders and no longer between the different signatory states.<sup>18</sup> Consequently, the barriers to entry and residence in Europe have become greater for non-European nationals, and particularly for those qualifying as unskilled workers.<sup>19</sup> But as countries increasingly restrict legal labor migration channels out of political interest, the demand for cheap labor is met by irregular migration. Scholars have identified the asymmetry between the countries' legal labor supply and their actual demand for it as a main cause of the phenomenon.<sup>20</sup> It needs to be emphasized, however, that people migrate not only for economic reasons, but also due to individual or political reasons such as war, persecution, or family reunification. If there are no legal pathways to do so, however, these people are left with the option of migrating irregularly.<sup>21</sup> Accordingly, it can be concluded

---

12 Roberto Gonzales et al., *Undocumented Migration: Borders, Immigration Enforcement, and Belonging* (Cambridge: 2019), 27.

13 Franck Düvell, *Illegal immigration in Europe: Beyond Control?* (London: 2006), 24.

14 Henrik Lebuhn, "Local border practices and urban citizenship in Europe: Exploring urban Borderlands," *City* 17, no. 1 (2013): 42.

15 Martina Caroni et al., *Migrationsrecht* (Bern, 2018), 24.

16 Alice Bloch and Milena Chimienti, "Irregular migration in a globalizing world," *Ethnic and Racial Studies* 34, no. 8 (2011): 1273.

17 Anna Triandafyllidou, *Irregular migration in Europe: Myths and Realities* (Ashgate, 2010), 11.

18 Whereby the Schengen area includes most EU-member states plus the four non-EU states Iceland, Norway, Switzerland and Liechtenstein; cf. Lebuhn, "Exploring urban Borderlands," 37.

19 Bloch and Chimienti, "Irregular migration in a globalizing world," 1275.

20 Franck Düvell, *Irreguläre Migrant/innen in den Städten Europas: wirtschaftliche, ethische und politische Implikationen* (Oxford, 2007), 6.

21 Petry, *La situation juridique des migrants sans statut légal*, 13.

that the nation states and their migration and asylum policies also serve as major determinants for irregular migration.<sup>22</sup>

As a further consequence of the Schengen agreement, formal border controls are increasingly supplemented by domestic bordering practices within the nations' territories.<sup>23</sup> This means that ordinary service providers including welfare agencies, hospitals or health insurance companies increasingly check identification and residence papers in order to determine if people are entitled to use their services.<sup>24</sup> Accordingly, many irregular migrants lose access to social institutions and local services due to their lacking residence permit.<sup>25</sup>

To sum up, scholars have identified irregular migration in Europe as a legal, political and social construct of the 20th century,<sup>26</sup> resulting from the interplay between global migration flows, draconian immigration and asylum policies, and a capitalist economy.<sup>27</sup> This further illustrates the paradox of today's globalized world, where the free flow of information, capital and goods is promoted, but not the free flow of people.<sup>28</sup> Based on this introduction into the context of irregular migration in Europe, the following discusses the challenges that migrants residing irregularly in Switzerland face in case they are affected by domestic violence.

## Domestic Violence Among (Irregular) Migrants in Switzerland

Generally, domestic violence<sup>29</sup> is an underestimated problem area. If one looks at recent numbers, however, the scope and saliency of the issue become alarmingly evident. According to police criminal statistics, 40 percent of all violent crimes registered in Switzerland occur in domestic

---

22 Bloch and Chimienti, "Irregular migration in a globalizing world," 1277.

23 Düvell, *Irreguläre Migrant/innen in den Städten Europas*, 15.

24 Lebuhn, "Exploring urban Borderlands," 42, 43.

25 Sarah Schilliger, "Urban Citizenship," in *Stadt Für Alle!: Analysen Und Aneignungen*, ed. Heidrun Aigner and Sarah Kuming (Vienna: 2018), 14.

26 Düvell, *Irreguläre Migrant/innen in den Städten Europas*, 4.

27 Gonzales et al., *Undocumented Migration*, 27.

28 Düvell, *Irreguläre Migrant/innen in den Städten Europas*, 10.

29 According to the definition used by the police criminal statistic, domestic violence describes situations where persons within an existing or dissolved family, marriage or marriage-like relationship commit or threaten to commit physical, psychological or sexual violence – with several of these forms often occurring at the same time. Cf. Claudia Dubacher and Lena Reusser, *Häusliche Gewalt und Migrantinnen* (Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht, 2011), 7.

relationships.<sup>30</sup> Thereby, one can observe a clear gender bias: Around 75 percent of the victims are female, and 80 percent of the perpetrators are male.<sup>31</sup> Against this background, the thesis focused on women affected by domestic violence.

While situations of domestic violence generally show complex motive layers and structures of dependencies, this is often intensified when the factor of migration is involved.<sup>32</sup> Migrant women are exposed to violence in their own homes comparatively more frequently and often more seriously than Swiss women.<sup>33</sup> In 2013, 63 percent of all women seeking support in women's shelters were not Swiss citizens.<sup>34</sup> Experts explain this disparity towards migrant women with an accumulation of so-called risk factors, as for example precarious work and housing conditions, higher financial dependencies,<sup>35</sup> or a less established social network.<sup>36</sup> These risk factors are all the more pressing for irregular migrants, who are particularly at risk of domestic violence and who face additional challenges in seeking support and redress.<sup>37</sup>

## The Legal Framework Regarding Domestic Violence in Switzerland

There are various legal sources addressing domestic violence in Switzerland. The Victim Support Act,<sup>38</sup> for example, states that any person whose physical, psychological or sexual integrity has been directly affected by a crime is entitled to assistance within the framework of victim support,<sup>39</sup> which usually applies to victims of domestic violence.<sup>40</sup> Cantons are obliged to set up

---

30 Christian Schwarzenegger and Rahel Ott, "Polizeiliche und strafrechtliche Massnahmen gegen häusliche Gewalt – Wirkung und Praxis," in *Zugang zum Recht: Vom Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsschutz*, ed. by Claudia Kaufmann and Christina Hausammann (Helbing Lichtenhahn Verlag, 2017), 79.

31 *Ibid.*, 80.

32 Interview 2, representative of the Women's Shelter in Bern.

33 Dubacher and Reusser, *Häusliche Gewalt und Migrantinnen*, 1.

34 Susanne Stern, Judith Trageser, Bettina Rüege, and Rolf Iten, *Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz – Grundlagenbericht* (Zurich: INFRAS, 2015), 29.

35 Dubacher and Reusser, *Häusliche Gewalt und Migrantinnen*, 8.

36 Stern, Trageser, Rüege and Iten, *Frauenhäuser Schweiz*, 29.

37 Delvino and Spencer, *Migrants with Irregular Status in Europe*, 43, 47.

38 OHG (Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten, Opferhilfegesetz, SR 312.5). For many Swiss laws referred to in this article, there are no official English abbreviations. Therefore, this article uniformly indicates the German abbreviations for Swiss laws.

39 Art. 1 para. 1 OHG.

40 Lucy Keller Läubli, *Zum Einfluss der Opferhilfe-Beratungsstellen auf das Anzeigeverhalten der Opfer von Straftaten* (Bern: 2012), 12.

support centers that provide the respective victims with assistance.<sup>41</sup> Furthermore, domestic violence constitutes an offense requiring ex officio prosecution. This means that acts in the domestic sphere such as repeated assaults, single bodily harm, threats, as well as sexual assault and rape<sup>42</sup> must be prosecuted if the law enforcement agencies become aware of their occurrence.<sup>43</sup> In addition, the Swiss Civil Code holds protective measures for victims of domestic violence,<sup>44</sup> and Switzerland recently ratified the Istanbul Convention<sup>45</sup> and introduced a new law on the Protection of Persons Affected by Violence.<sup>46</sup>

## Support Options for Victims of Domestic Violence in Bern

Based on these legal grounds, there are different options for victims of domestic violence to seek redress and support. These options are taken into closer consideration, while focusing on the specific context of the city of Bern. First, there are protective measures that provide certain short-term remedies, such as expelling a person from the shared home,<sup>47</sup> which is often a crucial first step in situations of domestic violence.<sup>48</sup> Next, victims of domestic violence have the option to file criminal charges. As already mentioned, crimes falling under domestic violence are prosecuted ex officio, which is why a mere information of the police about the occurrence of such crimes is sufficient to start criminal proceedings.<sup>49</sup> Although the option to file criminal charges constitutes a fundamental aspect of redress, it will not be examined in this article as it has already been discussed in a separate publication.<sup>50</sup> Here, further support options provided by local institutions in the city of Bern will stand in the foreground. The cantonal Victim Assistance Organization, for example, provides support services for people affected by domestic violence.<sup>51</sup> Additionally,

41 Theres Egger and Marianne Schär Moser, *Gewalt in Paarbeziehungen: Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen* (Bern: 2008), 50.

42 Art. 126 para. 2 StGB (Schweizerisches Strafgesetzbuch, SR 311.0), art. 123 para. 2 StGB, art. 180 para. 2 StGB, art. 189 StGB and art. 190 StGB.

43 Egger and Schär Moser, *Gewalt in Paarbeziehungen*; Dubacher and Reusser, *Häusliche Gewalt und Migrantinnen*.

44 Art. 28b ZGB (Schweizerisches Zivilgesetzbuch, SR 210); Egger and Schär Moser, *Gewalt in Paarbeziehungen*, 50.

45 The Istanbul Convention (SR 0.311.35) is an international treaty that is directed towards preventing and combating domestic violence and violence against women in particular; cf. Stern, Tragser, Rüeegg and Iten, *Frauenhäuser Schweiz*.

46 Dispatch on the Federal Act on the Improvement of the Protection of Persons Affected by Violence, 7340.

47 Based on art. 83 para. 1 lit. f PolG Bern (Polizeigesetz Kanton Bern, BSG 551.1).

48 Interview 4, representative of the municipal Expert Agency against Domestic Violence.

49 According to art. 301 StGB.

50 See Fehr, “Enforcing the rights of migrants with irregular status”.

51 Victim Assistance Organization Bern, “Home,” accessed August 13, 2021, <https://www.opferhilfe-bern.ch/de>.

the women's shelter represents a core facility,<sup>52</sup> providing a stationary home where women can escape to and plan their next steps while receiving professional advice.<sup>53</sup> Furthermore, there is a support organization specialized in assisting victims of sexual violence called Lantana,<sup>54</sup> the local expert Agency against Domestic Violence,<sup>55</sup> and the Intervention Agency against Domestic Violence established by the cantonal Department of Security.<sup>56</sup>

## Challenges Regarding Victim Support for Irregular Migrants

There are thus various institutions providing assistance to people affected by domestic violence in the city of Bern. The question that arises, however, is whether irregular migrants are entitled to these services and whether they receive effective access to them.

In general, support is granted to all people who have been victims of a crime that occurred in Switzerland,<sup>57</sup> irrespective of their place of residence, status or nationality. If a crime took place abroad, however, victims are only able to obtain assistance from the victim support centers if they were a regular resident in Switzerland at the time of the crime and the application for victim support.<sup>58</sup> This may pose a severe problem for irregular migrants, for example, if someone's partner who exerts psychological violence from abroad has not yet arrived in Switzerland,<sup>59</sup> or if violence occurred during the journey to Switzerland. This is repeatedly the case during the flights of asylum seekers,<sup>60</sup> in which event the victims are excluded from basic support services. Overall, irregular migrants affected by domestic violence are thus covered by victim support, but they do not enjoy the same protection rights as persons with a regular residence status.

52 Foundation against violence against women and children, "Women's shelter Bern," accessed August 13, 2021, <https://stiftung-gegen-gewalt.ch/wsp/de/fachstellen/frauenhaus-bern/>.

53 Stern, Tragser, Rügge and Iten, *Frauenhäuser Schweiz*, 12.

54 Foundation against violence against women and children, "Lantana," accessed August 13, 2021, <http://stiftung-gegen-gewalt.ch/wsp/de/fachstellen/lantanabern/>.

55 City of Bern, "Domestic violence," accessed August 13, 2021, <https://www.bern.ch/themen/sicherheit/schutz-vor-gewalt/hausliche-gewalt>.

56 Canton of Bern, "Intervention Agency against Domestic Violence Bern," accessed August 13, 2021, <https://www.pom.be.ch/pom/de/index/direktion/organisation/generalsekretariat/interventionsstellehaeuslichegewalt.html>.

57 Art. 3 para 1. OHG.

58 Art. 17 OHG; Revital Ludewig, "Praxis der Opferhilfe-Beratungsstellen in der Schweiz," *Praxis der Rechtspsychologie* 20, no. 2 (2010): 330.

59 Interview 2, representative of the Women's Shelter in Bern.

60 Interview 3, representative of the Support Organization for Victims of Sexualized Violence.

Furthermore, victims of domestic violence with irregular status face considerable hurdles in accessing support benefits in practice. The interviews clearly evinced that irregular migrants only rarely contact victim support organizations to seek support. Consequently, irregular migrants often do not receive the assistance they are technically entitled to.<sup>61</sup> But even if they do seek assistance, the support organizations are limited in the services they can provide to victims in an irregular residence situation, as they are restricted in their access to health insurance, social aid or official housing.<sup>62</sup> In addition, there are further challenges regarding accessing victim support that apply to migrants in general. These include lacking awareness of the available support services or language barriers.<sup>63</sup> Furthermore, there are specific challenges for so-called ‘secondary irregular migrants’<sup>64</sup> when accessing the services of the women’s shelter, in that they cannot benefit from the services for the same period of time and they only receive half of what other victims receive to cover their daily costs.<sup>65</sup> While this does not hold for ‘primary irregular migrants’,<sup>66</sup> the interviews have shown that the latter seek assistance even in fewer cases, as they are more afraid of stepping out of their anonymity.<sup>67</sup> What is more, it is very difficult for irregular migrants to find independent housing away from the perpetrator,<sup>68</sup> as tenancies must be reported to the residents’ registration office and landlords can make themselves liable to prosecution if they rent to irregular migrants.<sup>69</sup> Also, the interviews evinced that residing irregularly in Switzerland creates so many uncertainties in daily life that the rehabilitation process in general is far more challenging for victims with an irregular residence situation.<sup>70</sup> Finally, the interviewees mentioned that irregular migrants often do not make use of the above-mentioned protective measures<sup>71</sup> or file criminal charges,<sup>72</sup> as that would require them to contact the police and thus poses too great a risk.<sup>73</sup>

---

61 Ibid.

62 Interview 4, representative of the municipal Expert Agency against Domestic Violence.

63 Interview 3, representative of the Support Organization for Victims of Sexualized Violence; Interview 4, representative of the municipal Expert Agency against Domestic Violence.

64 Meaning people whose identities are known to the authorities, such as asylum seekers with a negative or non-admission decision.

65 This stems from the fact that if secondary migrants seek assistance from the shelter, a different cantonal institution (namely the cantonal migration services instead of the cantonal Directorate of Health, Social Affairs and Integration) is responsible for covering the resulting costs; Interview 2, representative of the Women’s Shelter in Bern.

66 Referring to migrants whose identity is not known to the authorities.

67 Interview 2, representative of the Women’s Shelter in Bern.

68 Ibid., see also Stern, Tragser, Rügge and Iten, *Frauenhäuser Schweiz*, 61.

69 Eflonayi-Mäder, Schönenberger and Steiner, *Leben als Sans-Papiers in der Schweiz*, 68.

70 Interview 2, representative of the Women’s Shelter in Bern.

71 Interview 4, representative of the municipal Expert Agency against Domestic Violence.

72 Interview 2, representative of the Women’s Shelter in Bern; Interview 3, representative of the Support Organization for Victims of Sexualized Violence.

73 For further information on irregular migrants’ access to the police see Fehr, “Enforcing the rights of migrants with irregular status”.

## Urban Citizenship and Local ID Cards

As this analysis demonstrated, there are manifold challenges for irregular migrants when accessing support in case of domestic violence. Therefore, the next section examines whether city ID cards could serve as a remedy in this regard. For context, the concept of urban citizenship is briefly introduced, which provides the theoretical foundation for the development of such cards.

Generally, cities represent an attractive place to live for migrants, due to wide-ranging labor opportunities or emerging diaspora communities.<sup>74</sup> However, in the European migration framework, cities play an ambiguous role: On the one hand, city authorities undertake local bordering practices and substantially participate in the monitoring and enforcement of immigration policies. On the other hand, they may create a field of action, where national immigration policies are called into question and community participation of (irregular) migrants is fostered.<sup>75</sup>

It was in this context that in the 1990s, the urban citizenship discourse developed a critical understanding of citizenship anchored at the local level.<sup>76</sup> In this novel approach, citizenship is no longer viewed as a purely formal legal status defining who does or does not belong to a national community,<sup>77</sup> but rather as a political practice in flux. This means that according to the approach of urban citizenship, belonging to a society and having access to rights is no longer based on legal criteria such as nationality or residence status, but rather on factual aspects such as place of residence and participation in public life.<sup>78</sup>

Based on this theoretical foundation, several urban citizenship policies and practices have recently evolved in various cities around the world.<sup>79</sup> These include regularization programs, the building of sanctuary and solidarity cities, or municipal ID cards. Here, the focus lies on the latter, which are locally issued identification cards that are available to all residents of a city, regardless of their residence status. They are only valid in the city in which they are issued and can be used for identification with local actors and service providers, but they do not confer regular residence status on the holder.<sup>80</sup> They aim to “advance the civic integration of city residents who have difficulty obtaining government-issued identification documents”,<sup>81</sup> but they do not

---

74 International Organization for Migration, *World Migration Report* (Geneva: 2010).

75 Kaufmann, “Comparing Urban Citizenship”; Schilliger, “Urban Citizenship”; Lebuhn, “Exploring urban Borderlands”.

76 Sabine Hess and Henrik Lebuhn, “Politiken der Bürgerschaft. Zur Forschungsdebatte um Migration, Stadt und citizenship,” *Sub|Urban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung* 2, no. 3 (2014): 11-13.

77 Schilliger, “Urban Citizenship,” 17.

78 Schilliger, “Urban Citizenship,” 17.

79 See e.g. Wenke Christoph and Stefanie Kron, “Solidarische Städte in Europa. Urbane Politik zwischen Charity und Citizenship,” *Solidarische Städte in Europa*, ed. Wenke Christoph and Stefanie Kron (Berlin: 2019).

80 Kaufmann, “Comparing Urban Citizenship,” 444.

81 De Graauw, “Municipal ID cards,” 313.

regularize the status of irregular migrants or expand their political or social rights. Rather, they facilitate irregular migrants' access to basic city services and encourage them to make use of the benefits to which they are already entitled.<sup>82</sup>

Several cities such as New York, San Francisco, Madrid, and Barcelona have already introduced such local ID cards.<sup>83</sup> Further cities including Berlin and Hamburg are evaluating the implications and potential of introducing a city ID card.<sup>84</sup> So far, no Swiss city offers a local ID card, but efforts to do so can be observed in Bern, Zurich, or St. Gallen.<sup>85</sup> In Bern, the municipal competence center for integration is currently developing a strategy for the introduction of the city ID card and on their behalf, a study was conducted analyzing the functionality and feasibility of a local ID card in Bern. Based on this study, the Gemeinderat, the local executive, will decide on the realization of the city ID card.<sup>86</sup>

## City ID Cards as a Remedy for Irregular Migrants Affected by Domestic Violence?

During the interviews, the representatives of local support organizations in Bern were asked about the potential a city ID card might bring to irregular migrants affected by domestic violence. It was found that the respective support organizations do not require a residence permit in order to render their services, so that irregular migrants are not structurally excluded from assistance.<sup>87</sup> Nevertheless, a city ID card was considered to bring several advantages. Two interviewees argued that a city ID card could potentially increase the use of the offered support services by victims in an irregular situation, as it reduces their inhibitions to contact support organizations.<sup>88</sup> One interviewee further elaborated that irregular migrants might not be aware

---

82 De Graauw, "Municipal ID cards," 314.

83 Schilliger, "Urban Citizenship," 25; Delvino and Spencer, *Migrants with Irregular Status in Europe*, 67 et seq.; Kaufmann, "Comparing Urban Citizenship," 445.

84 Helene Heuser, Nele Austermann and Julia Gelhaar, *Rechtsgutachten zur Einführung einer City-ID in Hamburg und Berlin* (HAMBURG: 2020).

85 See e.g. Züri City Card, "Stadtrat," accessed August 13, 2021, <https://www.zuericitycard.ch/stadtrat>; Tagblatt, "City Card auch für St. Gallen: Zwei Parlamentarier fordern eine städtische Identitätskarte," May 24, 2020, <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/stgallen/zwei-parlamentarier-fordern-eine-staetische-identitaetskarte-ld.1222998>.

86 Cf. internal documents of the study that was carried out on behalf of the local competence center for integration.

87 Interview 2, representative of the Women's Shelter in Bern; Interview 3, representative of the Support Organization for Victims of Sexualized Violence; Interview 4, representative of the municipal Expert Agency against Domestic Violence.

88 Interview 3, representative of the Support Organization for Victims of Sexualized Violence; Interview 4, representative of the municipal Expert Agency against Domestic Violence.

of the fact that they are not required to provide an official identity document in order to receive assistance, which is why the card might remedy the fear of having to identify oneself.<sup>89</sup> The card could thus strengthen the confidence of irregular migrants in coming into contact with local actors, which could then lead to an increased use of the victim support services.

What is more, the interviews evinced that the city ID card's potential for irregular migrants substantially depends on whether the card improves access to other actors apart from the support organizations. These include the police, housing administrations, as well as health care or social assistance providers. Access to these actors determines the possible scope for action of irregular migrants,<sup>90</sup> as well as the possibilities in which victim support organizations can help the concerned persons.<sup>91</sup> The city ID card's potential thus fundamentally depends on whether third parties respect the card as a sufficient means of identification.<sup>92</sup> But as there are still various uncertainties at this stage regarding the usability of the card, further research first needs to examine which institutions and actors – such as landlords, health insurance companies, social service providers, and the police – could be obliged to accept the ID card as a valid means of identification. However, the discussion of these aspects requires extensive additional analyses into the feasibility and compliance of a city ID card in the context of Bern, which is why answering this question goes beyond the scope of this article.

Finally, it must be mentioned that certain disadvantages for irregular migrants in terms of victim support could not be remedied with the city ID card, such as language barriers or lacking awareness about the offered support services.<sup>93</sup> Also, the inequalities for 'secondary irregular migrants' in receiving financial assistance regarding women's shelters could not be remedied with the introduction of such a card.<sup>94</sup> It can thus be concluded that – irrespective of the introduction of a city ID card – there is need for further and supplementary strategies to tackle the systematic challenges that irregular migrants face when claiming their victim support benefits in cases of domestic violence.

---

89 Interview 4, representative of the municipal Expert Agency against Domestic Violence.

90 Interview 2, representative of the Women's Shelter in Bern; Interview 4, representative of the municipal Expert Agency against Domestic Violence.

91 Interview 4, representative of the municipal Expert Agency against Domestic Violence.

92 Cf. Heuser, Austermann and Gelhaar, *Rechtsgutachten*, 45.

93 Interview 3, representative of the Support Organization for Victims of Sexualized Violence

94 Interview 2, representative of the Women's Shelter in Bern.

## Discussion

In essence, the conflict between the implementation of restrictive migration policies on the one hand, and the state's responsibility to respect and guarantee basic human rights of irregular migrants on the other hand, lie at the very heart of this master's thesis. In this conflict of (legal) interests, the fundamental question arises as to which rights are given priority and whether irregular migrants are recognized as full rights holders who also receive the opportunity to enforce their rights in practice.

Insight into the practice in Switzerland – by way of the example of its capital city – has shown that irregular migrants face systematic challenges when seeking to enforce their rights, while focusing on their right of access to justice and the right to victim support in case of domestic violence. The analysis thus revealed a severe discrepancy between their legal position in theory and the actual situation they face in everyday life: Although they are legally entitled to various rights and benefits, they are rarely able to claim them in practice.

In the context of domestic violence, this means that many irregular migrants refrain from claiming the victim assistance services they are legally entitled to, which makes existing and already precarious situations of domestic violence even more pressing.

While the current state regarding access to victim support thus shows fundamental challenges for irregular migrants, the analysis also demonstrated that there is room for maneuver. Introducing a local ID card represents one option of how this could be made use of. However, it is a complex undertaking to determine the potential of the card, as much of it depends on which third parties would recognize the card as a means of identification. As such, the interplay between local, cantonal, and national actors, that very much characterizes the Swiss political system, brings certain challenges to the usability of the card.

Although the potential of a city ID card thus cannot yet be conclusively evaluated, this thesis identified structural obstacles of irregular migrants' access to the police and victim support services in the city of Bern. Even if the provisioned card cannot serve as a universal remedy, need for action has been demonstrated; namely that irregular migrants are restricted in their rights and that responsibility must be assumed – regardless of whether it is at the local, cantonal, or federal level.

Finally, this thesis demonstrated that irregular migration and urban citizenship should not be viewed as isolated phenomena, but rather as global issues, occurring all over the world and

displaying cross-border interconnections. Cities can therefore benefit from looking at other urban citizenship practices, and accordingly, the results discussed in this analysis are not only pertinent in the Swiss context, but beyond that show considerable relevance on a European and global scale.

## Bibliography

- Bloch, Alice, and Milena Chimienti. "Irregular migration in a globalizing world." *Ethnic and Racial Studies* 34, no. 8 (2011): 1271-1285.
- Caroni, Martina, Nicole Scheiber, Christa Preisig and Margarite Zoetewij. *Migrationsrecht 4th edition*. Bern: Stämpfli Verlag, 2018.
- De Graauw, Els. "Municipal ID cards for undocumented immigrants: Local bureaucratic membership in a federal system." *Politics & Society* 42, no. 3 (2014): 309-330.
- Delvino, Nicola, and Sarah Spencer. *Migrants with Irregular Status in Europe: Guidance for Municipalities*. Oxford: Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), 2019.
- Dubacher, Claudia, and Lena Reusser. *Häusliche Gewalt und Migrantinnen*. Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl-und Ausländerrecht, 2011.
- Düvell, Franck. "Irregular migration: A global, historical and economic perspective." In *Illegal Immigration in Europe*, 14-39. London: Palgrave Macmillan, 2006.
- Düvell, Franck. *Irreguläre Migrant/innen in den Städten Europas: wirtschaftliche, ethische und politische Implikationen*. Oxford: Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), 2007.
- Efionayi-Mäder, Denise, Silvia Schönenberger and Ilka Anita Steiner. *Leben als Sans-Papiers in der Schweiz: Entwicklungen 2000-2010*. Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen, 2010.
- Egger, Theres, and Marianne Schär Moser. *Gewalt in Paarbeziehungen: Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen*. Bern: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, 2008.
- Fehr, Irina. "Enforcing the rights of migrants with irregular status: City ID cards as a remedy?" *cognitio* 1, (2021): 1-23.
- Gonzales, Roberto G., Nando Sigona, Martha C. Franco, and Anna Papoutsis. *Undocumented Migration*. Cambridge: John Wiley & Sons, 2019.
- Hess, Sabine, and Henrik Lebuhn. „Politiken der Bürgerschaft. Zur Forschungsdebatte um Migration, Stadt und citizenship.“ *Sub\Urban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung* 2, no. 3 (2014): 11-34.

- Heuser, Helene, Nele Austermann and Julia Gelhaar. *Rechtsgutachten zur Einführung einer City-ID in Hamburg und Berlin*. Hamburg: Universität Hamburg, 2020.
- International Organization for Migration. *World Migration Report*, Geneva: IOM, 2010.
- Kaufmann, David. “Comparing urban citizenship, sanctuary cities, local bureaucratic membership, and regularizations.” *Public Administration Review* 79, no. 3 (2019): 443-446.
- Keller Läubli, Lucy. *Zum Einfluss der Opferhilfe-Beratungsstellen auf das Anzeigeverhalten der Opfer von Straftaten*. Bern: Zentrum für universitäre Weiterbildung der Universität Bern, 2012.
- Kiener, Regina, and Danielle Breitenbücher. “Das Recht von Sans-Papiers auf Justizzugang – Erhebung und Bekanntgabe von Daten über Aufenthaltsstatus durch Justizbehörden aus grundrechtlicher Sicht.” *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 120, no. 7 (2019): 356-376.
- Kiener, Regina, and Danielle Breitenbücher. *Justizzugang von Sans-Papiers: Gutachten zuhanden der Integrationsförderung der Stadt Zürich*. Zürich: Universität Zürich, 2018.
- Lebuhn, Henrik. “Local border practices and urban citizenship in Europe: Exploring urban borderlands.” *City* 17, no. 1 (2013): 37-51.
- Ludewig, Revital. „Praxis der Opferhilfe-Beratungsstellen in der Schweiz.“ *Praxis der Rechtspsychologie* 20, no. 2 (2010): 325-342.
- Petry, Roswitha. *La situation juridique des migrants sans statut légal: entre droit international des droits de l'homme et droit suisse des migrations*. Geneva: Schulthess éd. romandes, 2013.
- Schilliger, Sarah. “Urban Citizenship.” In *Stadt Für Alle!: Analysen Und Aneignungen*, edited by Heidrun Aigner and Sarah Kuming, 14-35. Vienna: Mandelbaum Verlag, 2018.
- Schwarzenegger, Christian, and Rahel Ott. “Polizeiliche und strafrechtliche Massnahmen gegen häusliche Gewalt – Wirkung und Praxis.” In *Zugang zum Recht: Vom Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsschutz*, edited by Claudia Kaufmann and Christina Hausammann. Helbing Lichtenhahn Verlag, 2017.
- Stern, Susanne, Judith Trageser, Bettina Rüegge, and Rolf Iten. *Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz – Grundlagenbericht*. Zürich: INFRAS, 2015.
- Triandafyllidou, Anna. *Irregular migration in Europe: Myths and realities*. Ashgate, 2010.
- Christoph, Wenke and Stefanie Kron. “Solidarische Städte in Europa. Urbane Politik zwischen Charity und Citizenship.” In *Solidarische Städte in Europa*, edited by Wenke Christoph and Stefanie Kron, 5-16. Berlin: Rosa Luxemburg Stiftung, 2019.

### **Legal materials**

- Dispatch of the Federal Council on the Federal Act on the Improvement of the Protection of Persons Affected by Violence of 11 October 2017.

### **Online sources**

Canton of Bern, “Intervention Agency against Domestic Violence Bern,” accessed August 13, 2021. <https://www.pom.be.ch/pom/de/index/direktion/organisation/generalsekretariat/interventionsstellehaeuslichegewalt.html>.

City of Bern. “City for all with focus migration,” accessed August 13, 2021. [https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell\\_ptk/stadt-fuer-alle-mit-fokus-migration-die-ziele-sind-definiert](https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/stadt-fuer-alle-mit-fokus-migration-die-ziele-sind-definiert).

City of Bern, “Domestic violence,” accessed August 13, 2021. <https://www.bern.ch/themen/sicherheit/schutz-vor-gewalt/hausliche-gewalt>.

Foundation against violence against women and children, “Lantana,” accessed August 13, 2021. <http://stiftung-gegen-gewalt.ch/wsp/de/fachstellen/lantanabern/>.

Foundation against violence against women and children, “Women’s shelter Bern,” accessed August 13, 2021. <https://stiftung-gegen-gewalt.ch/wsp/de/fachstellen/frauenhaus-bern/>.

Tagblatt, “City Card auch für St. Gallen: Zwei Parlamentarier fordern eine städtische Identitätskarte,” May 24, 2020. <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/stgallen/zwei-parlamentarier-fordern-eine-stadtische-identitatskarte-ld.1222998>.

Victim Assistance Organization Bern, “Home,” accessed August 13, 2021. <https://www.opferhilfe-bern.ch/de>.

Züri City Card, “Stadtrat,” accessed August 13, 2021. <https://www.zuericitycard.ch/stadtrat>.

### **Interviews**

Interview no. 1, by Sarah Schilliger with two representatives of the Support Organization for Irregular Migrants in the city of Bern, March 10, 2020, in the city of Bern.

Interview no. 2, by Sarah Schilliger and Irina Fehr with a representative of the Women’s Shelter in the city of Bern, May 8, 2020, via Zoom.

Interview no. 3, by Irina Fehr with a representative of Lantana, the Support Organization for Victims of Sexualized Violence in Bern, May 28, 2020, by telephone.

Interview no. 4, by Irina Fehr with a representative of the municipal Expert Agency against Domestic Violence in the city of Bern, June 4, 2020, via Zoom.

Stefan Kalberer

## Legislative gegen Exekutive? – Die Kompetenzfrage in der ausserpolitischen Debatte

**Untersuchung der Herausforderungen der ausserpolitischen  
Kompetenzaufteilung durch die Internationalisierung der  
Politik am Beispiel der EWR-Debatte in der Schweiz**

*Legislature Versus Executive Authority*

*– A Question of Power in the Swiss Foreign Policy Debate*

**Abstract:** This article addresses the question of how the Swiss parliament reacts to the internationalization of politics and the subsequent increase in the importance of foreign policy. In its first part, the article analyzes the division of power between the legislature and the executive in the field of foreign policy. The second part focuses on the practical relevance of these findings in a parliamentary debate. The study indicates that the power of both authorities is not clearly defined – neither in the constitution nor in the respective laws. Rather, the legal documents provide evidence of cooperative powers. The analysis of the parliamentary debate on whether or not to join the European Economic Area (EEA) reveals that parliament strives to gain more influence. However, even though various concerns about a power shift due to accession were raised, it was not a key argument against joining the EEA.

**Key words:** Legislature, Executive, separation of power, Swiss foreign policy, European Economic Area

**Stefan Kalberer** studied at the Institute for European Global Studies and obtained his MA in European Global Studies in the summer of 2020. After his studies, he worked at the Swiss parliamentarian service for different parliamentary commissions. He is engaged in several positions at foraus – Forum on Swiss foreign policy and is currently president of Democracy without Borders Switzerland.

# Einleitung

Die Frage um die innerstaatliche Kompetenzaufteilung im Bereich der Aussenpolitik ist in der Schweiz umstritten und gerade heutzutage wieder ein aktuelles Thema. So befasst sich das Parlament vermehrt mit Fragen der Staatsleitung. Verschiedene Postulate wurden eingereicht, welche die parlamentarische Einbeziehung in verschiedenen aussenpolitischen Bereichen, wie der Europapolitik<sup>1</sup>, der UNO-Politik<sup>2</sup> oder im Bereich von Soft Law<sup>3</sup> thematisierten. Diese aktuellen Beispiele belegen, dass auch in der Schweiz die zunehmende Internationalisierung der Politik, bedingt etwa durch den Multilateralismus oder die Europäische Integration, die klassische Staatsleitung vor neue Herausforderungen stellt.

Dieser Artikel, der aus einer am Europainstitut verfassten Masterarbeit hervorgeht, widmet sich diesen Entwicklungen und fragt, wie die Legislative in der Schweiz diesen aussenpolitischen Herausforderungen begegnet. Das Zusammenwirken von Regierung und Parlament im aussenpolitischen Bereich als staatsleitende Aufgabe<sup>4</sup> wird durch das veränderte internationale Umfeld herausgefordert und ist einem steten Wandel unterworfen. Der Artikel untersucht, wie die Legislative auf diese Veränderungen reagiert und inwiefern diese Problematik auch in sachbezogenen politischen Debatten Widerhall findet. So beleuchtet er in einem ersten Teil die Kompetenzen der Legislative und der Exekutive im Bereich der Aussenpolitik. In einem zweiten Teil wird die Frage analysiert, welche Bedeutung dieser Kompetenzfrage in der politischen Debatte zukommt. Basierend auf dieser Forschungsfrage lässt sich die Hypothese aufstellen, dass Kompetenzregelungen auch in konkreten aussenpolitischen Fragen relevant sind und diskutiert werden. Die Untersuchung fokussiert auf die frühen 1990er Jahre und die parlamentarische Debatte um einen Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), welche eine der bedeutendsten und richtungsweisendsten aussenpolitischen Debatten der vergangenen Jahre war. Nachdem die Ausgangslage mit Blick auf die Aussenpolitik der Schweiz, die Internationalisierung der Politik, sowie einem Diskurs über die Gewaltenteilung erörtert wurde, gilt die Aufmerksamkeit der Kompetenzverteilung im Bereich der Aussenpolitik. Zunächst wird die Kompetenzaufteilung zu Beginn der 1990er Jahre analysiert, bevor diese für die Zeit nach 1992 und somit nach der EWR-Debatte beleuchtet wird. Somit können Kontinuitäten und Brüche

---

1 Postulat Nussbaumer Eric (18.3059): Zukünftige parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten Schweiz/EU. Zuletzt geprüft am 19. April 2021, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183059>.

2 Postulat Aussenpolitische Kommission-Ständerat (19.3967): Schweizer Sitz im Uno-Sicherheitsrat. Einbezug des Parlamentes. Zuletzt geprüft am 19. April 2021, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20193967>.

3 Postulat Aussenpolitische Kommission-Ständerat (18.4104): Konsultation und Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law. Zuletzt geprüft am 19. April 2021, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20184104>.

4 Denise Brühl-Moser, *Die schweizerische Staatsleitung: im Spannungsfeld von nationaler Konsensfindung, Europäisierung und Internationalisierung: mit Bezügen zu Belgien, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Österreich* (Bern: Stämpfli, 2007), 173.

in Bezug auf die Kompetenzen offengelegt werden. Anschliessend folgt die Analyse der parlamentarischen Debatte um den EWR, die mit Blick auf das Forschungsinteresse untersucht wurde. In einem synthetisierenden Fazit wird deutlich, dass das Schweizer System auf Kooperation und gegenseitigem Vertrauen der verschiedenen Staatsgewalten beruht. Obwohl das Parlament bemüht war, angemessen auf die Internationalisierung zu reagieren und neue Instrumente in der Aussenpolitik forderte, zeigt sich das Bild kooperierender Gewalten auch in der parlamentarischen Debatte über den EWR-Beitritt.

## Ausgangslage

Zunächst soll ein Überblick über die Ausgangslage gegeben werden. Dabei steht die schweizerische Aussenpolitik, die Internationalisierung der Politik wie auch die Gewaltenteilung im Fokus.

### **Aussenpolitik der Schweiz**

Die Schweiz verfolgte in den ersten Jahren nach der Bundesstaatsgründung von 1848 eine zurückhaltende Aussenpolitik. Die Beziehungen zum Ausland wurden in dieser Zeit vornehmlich durch Sachgeschäfte gepflegt, während man sich in politischen Geschäften zurückhielt.<sup>5</sup> Die Devise der ‚Neutralität und Solidarität‘ führte nach dem zweiten Weltkrieg dazu, dass sich die Schweiz aus Neutralitätsgründen vorerst aus politischen und militärischen Organisationen fernhielt, in Organisationen wirtschaftlicher, humanitärer und technologischer Natur allerdings mit internationalen Partnern kooperierte. Auch das Prinzip der Universalität, wonach die Schweiz diplomatische Beziehungen zu prinzipiell allen Ländern unterhält und dabei nicht Regierungen, sondern Staaten anerkennt, trug seinen Teil dazu bei, dass nach dem zweiten Weltkrieg von einer vorsichtigen aussenpolitischen Öffnung gesprochen werden kann.<sup>6</sup> Der Wandel hin zu einem offenen Neutralitätsverständnis in den 1960er Jahren zeigt sich insbesondere an den Beitritten der Schweiz zur Europäischen Freihandelsassoziation (1960), zum Europarat (1963) und zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (1966).<sup>7</sup> Diese Tendenz hin zu einer aktiveren Aussenpolitik setzte sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts fort, wobei die schweizerische Aussenpolitik immer noch von Pragmatismus geprägt war.<sup>8</sup>

5 Georg Kreis, „Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik 1848-1991: Von der Gründung des Bundesstaates bis zum Ersten Weltkrieg.“ In *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik: Nouveau manuel de la politique extérieure suisse*, hrsg. v. Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst, [Völlige Neubearb.], Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik (Bern [etc.]: Paul Haupt, 1992), 27–37.

6 Urs Altermatt, „Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik 1848-1991: Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945-1991).“ In Riklin; Haug; Probst, *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik* (s. Anm. 3), 63.

7 Ebd., 67–8.

8 Ebd., 70.

Bezüglich der verschiedenen Akteure der schweizerischen Aussenpolitik zeigt der Artikel auf, dass der Bundesrat gegen Ende des 20. Jahrhunderts klar der zentrale Akteur der Aussenpolitik war. Der Einfluss der Exekutive und ihrer Verwaltung auf die Aussenpolitik war deutlich stärker als jener anderer Akteure, wie beispielsweise der Legislative, der Judikative oder der Kantone,<sup>9</sup> obwohl auch die Legislative auf Grundlage von Art. 24 des Parlamentsgesetzes (ParlG) eine eigenständige Aussenpolitik betreiben kann. So unterhält die Bundesversammlung ständige Kontakte mit den Parlamenten der Nachbarländer und stellt Delegationen in verschiedenen internationalen Organisationen. Mit solchen Versammlungen reagieren nationale Parlamente auf die Machtkonzentration und die intergouvernementalen Beziehungen zwischen den Regierungen und sie erfahren in diesen Gremien eine Stärkung ihrer Macht gegenüber den eigenen Regierungen.<sup>10</sup>

### **Internationalisierung der Politik**

Durch die zunehmende Verschmelzung der Innen- und Aussenpolitik in einer immer stärker globalisierten Welt wächst die Bedeutung der Aussenpolitik.<sup>11</sup> Die Untersuchung konzentriert sich dabei nicht etwa auf die politischen Auswirkungen der ökonomischen Globalisierung,<sup>12</sup> sondern auf die Verlagerung politischer Entscheide von der nationalen auf die internationale Ebene.<sup>13</sup> Da die Politik in den auswärtigen Beziehungen stärker durch Grundsatzbeschlüsse ohne Rechtsetzungscharakter gestaltet wird,<sup>14</sup> gewinnt die Exekutive im Vergleich zur Legislative mit diesem Bedeutungszuwachs der Aussenpolitik an Gewicht.<sup>15</sup> Mit Blick auf die Schweiz bevorzugt die materielle Komplexität der politischen Geschäfte in einem internationalen Umfeld die Exekutive mit ihrer stark spezialisierten Verwaltung gegenüber dem Milizparlament zusätzlich.<sup>16</sup> Somit führt die Internationalisierung der Politik letztlich zu einem Kompetenzen- und

9 Ulrich Klöti et al., *Verkannte Aussenpolitik: Entscheidungsprozesse in der Schweiz*, Analyse des politiques publiques = Politikanalyse 4 (Zürich: Rüegger, 2005), 261–67.

10 Arthur Benz, „Föderale Demokratie und das Problem der Gewaltenbalance.“ *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 26, S1 (2016): 44, doi:10.1007/s41358-015-0004-1.

11 Bernhard Ehrenzeller, *Legislative Gewalt und Aussenpolitik: Eine rechtsvergleichende Studie zu den parlamentarischen Entscheidungskompetenzen des deutschen Bundestages, des amerikanischen Kongresses und der schweizerischen Bundesversammlung im auswärtigen Bereich*, Schriftenreihe des Instituts für internationales Recht und internationale Beziehungen (Basel [etc.]: Helbing und Lichtenhahn, 1993), 6.

12 Alex Fischer, *Die Auswirkungen der Internationalisierung und Europäisierung auf Schweizer Entscheidungsprozesse: Institutionen, Kräfteverhältnisse und Akteursstrategien in Bewegung*, Analyse des politiques publiques = Politikanalyse (Zürich: Rüegger, 2005), 22.

13 Ebd., 23.

14 Martin Graf, „Mitwirkung der Bundesversammlung an der staatsleitenden Politikgestaltung, insbesondere durch Grundsatz- und Planungsbeschlüsse.“ In *Die Bundesbehörden: Bundesversammlung, Bundesrat, Bundesgericht: Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung*, hrsg. v. Thomas Sägger (Bern: Stämpfli, 2000), 112.

15 Wolf Linder und Sean Müller, *Schweizerische Demokratie: Institutionen - Prozesse - Perspektiven*, 4. Aufl. (Bern: Haupt Verlag, 2017), 462.

16 Brühl-Moser, *Die schweizerische Staatsleitung*, 41–42.

Verfassungswandel, der sich nicht im Verfassungstext wiedergibt.<sup>17</sup> Durch den starken *take it or leave it*-Charakter internationaler Verträge und Abmachungen ist nicht nur die Macht des Parlaments eingeschränkt worden, sondern auch jene des Stimmvolkes.<sup>18</sup> Da in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts keine effektiven Mittel zur parlamentarischen Mitsprache in der Aussenpolitik vorhanden waren,<sup>19</sup> forderte bereits 1978 eine parlamentarische Studienkommission eine verstärkte Information und Konsultation des Parlaments in aussenpolitischen Belangen.<sup>20</sup>

### **Gewaltenteilung**

Die im Artikel beleuchtete Frage nach der Kompetenzverteilung und den Anteilen der Exekutive und Legislative an der Staatsleitung ist eine Frage der Gewaltenteilung.<sup>21</sup> Ziel des Gewaltenteilungsprinzips, das nicht explizit in der schweizerischen Bundesverfassung festgeschrieben ist, ihr aber dennoch zugrunde liegt,<sup>22</sup> ist die Machthemmung einzelner Akteure.<sup>23</sup> Es sind dabei zwei verschiedene Verständnisse von Gewaltenteilung zu unterscheiden. Gemäss der Funktionentrennung werden die einzelnen Staatsfunktionen klar voneinander abgetrennt und jeweils einzelnen Staatsorganen zugeteilt. Diesem Verständnis nach wird als ‚Gewalt‘ folglich eine Funktion verstanden.<sup>24</sup> Dem zweiten Verständnis nach werden nicht die Funktionen eines Staates getrennt, sondern die höchste Macht im Staat – die Souveränität und Gesetzgebungshoheit – wird auf verschiedene Organe aufgeteilt. Diesem Verständnis einer Mischverfassung nach werden unter ‚Gewalten‘ folglich politische und soziale Kräfte verstanden.<sup>25</sup>

Mit Blick auf die Schweiz kann festgehalten werden, dass nicht nur die Machthemmung einzelner Organe, sondern auch deren Kooperation und Koordination sichergestellt werden

17 Matthias Oesch, „Verfassungswandel durch Globalisierung und Europäisierung.“ In *Verfassungsrecht der Schweiz: Droit constitutionnel suisse*, hrsg. v. Oliver Diggelmann et al. (Zürich: Schulthess, 2020), 138.

18 Linder und Müller, *Schweizerische Demokratie*, 462.

19 Ruth Lüthi, „Die Schweizerische Bundesversammlung: Mit kleinen Reformschritten zu einer starken Institution?“ In *Müssen Parlamentsreformen scheitern?*, hrsg. v. Julia von Blumenthal und Stephan Bröchler, Springer eBooks : Humanities, Social Science (German Language) (Springer-11776) (GWV) (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, 2010), [https://doi.org/10.1007/978-3-531-91498-5\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-531-91498-5_8), 178.

20 Studienkommission der eidgenössischen Räte, „Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte „Zukunft des Parlaments.““ In *Bundesblatt II 1978*, hrsg. v. Bundeskanzlei; vom 29. Juni 1978, zuletzt geprüft am 11. Mai 2020, <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10047516>, 1018.

21 Ehrenzeller, *Legislative Gewalt und Aussenpolitik*, 25.

22 Ebd., 64; Brühl-Moser, *Die schweizerische Staatsleitung*, 26.

23 Benz, „Föderale Demokratie und das Problem der Gewaltenbalance“, 38; Expertenkommission „Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat“, „Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat: Bericht der von den Staatpolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eingesetzten Expertenkommission.“ *Bundesblatt*, Nr. 17 (1996): 437; vom 15. Dezember 1995; Ehrenzeller, *Legislative Gewalt und Aussenpolitik*, 67; Alois Riklin, *Machtteilung: Geschichte der Mischverfassung* (Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 2006), 357.

24 Hansjörg Seiler, *Gewaltenteilung: Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung* (Bern: Stämpfli, 1994), 23–25.

25 Ebd., 13–15.

muss.<sup>26</sup> Es ist somit auch keine strikte Trennung zwischen rechtssetzender und rechanwendender Behörde möglich.<sup>27</sup> Auch ist keine hierarchische Abstufung der Gewalten möglich, da der Bundesverfassung vielmehr ein Prinzip der Machtteilung und Kooperation zugrunde liegt, als eines der Gewaltenhemmung.<sup>28</sup>

## Kompetenzverteilung im Bereich der Aussenpolitik

Seit der Bundesstaatsgründung 1848 hat sich die Kompetenzverteilung zwischen der Legislative und der Exekutive im Bereich der Aussenpolitik laufend verändert. Da in der Bundesverfassung nie eine klare Kompetenzaufteilung zwischen den Bundesorganen festgeschrieben wurde, konnten sich die Kompetenzen im Laufe der Zeit ändern, ohne dass die Verfassung hätte revidiert werden müssen.<sup>29</sup> Bereits die Bundesverfassung von 1848 gestand der Legislative aussenpolitische Mitwirkungsmöglichkeiten zu.<sup>30</sup> Die Idee, Aussenpolitik sei primär Sache des Bundesrates, findet auch in der Verfassung von 1874 (aBV) keine Grundlage.<sup>31</sup> Erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts und zu Beginn des 20. Jahrhunderts übernahm der Bundesrat immer mehr die Führung der Aussenpolitik.<sup>32</sup> Nach dem Zweiten Weltkrieg gelang es durch die Gründung von aussenpolitischen Kommissionen in beiden Parlamentskammern das Verhältnis der beiden Staatsgewalten neu zu justieren und kooperativ auszurichten.<sup>33</sup> Die zunehmende Beteiligung der Schweiz an internationalen Organisationen seit den 1960er Jahren führte wiederum zu einer intensiveren Auseinandersetzung mit der Frage der Kompetenzaufteilung.<sup>34</sup> Auch das Parlament forderte nun vermehrt einen stärkeren Einbezug in die Aussenpolitik.<sup>35</sup>

26 Ehrenzeller, *Legislative Gewalt und Aussenpolitik*, 67; Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, „Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung“ (1977), Bericht Furgler, 130.

27 Seiler, *Gewaltenteilung*, 125–27; Seiler, *Gewaltenteilung*, 97; Brühl-Moser, *Die schweizerische Staatsleitung*, 39.

28 Brühl-Moser, *Die schweizerische Staatsleitung*, 41.

29 Baumann, *Der Einfluss des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung*, 368.

30 Seiler, *Gewaltenteilung*, 434–35.

31 Ebd., 663–65.

32 Ebd., 465.

33 Ebd., 62–63.

34 Ebd., 63–64.

35 Studienkommission der eidgenössischen Räte, „Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte „Zukunft des Parlaments“.“ In *Bundesblatt II 1978*, 1097; Pascal Sciarini, „Le rôle et la position de l'Assemblée fédérale dans les relations avec la Communauté européenne depuis 1972.“ In *Das Parlament*, «Oberste Gewalt des Bundes»? *Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft = Le parlement*, «Autorité suprême de la Confédération»? : *mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700e anniversaire de la Confédération = Il parlamento*, «Potere supremo della Confederazione»? : *miscellanea sull'Assemblea federale in occasione del 700esimo anniversario della Confederazione*, hrsg. v. Madeleine Bovey Lechner, Martin Graf und Annemarie Huber-Hotz (Bern: Paul Haupt, 1991), 413.

### Kompetenzaufteilung zu Beginn der 1990er Jahre

In der Bundesverfassung von 1874, welche noch bis zur Totalrevision 1999/2000 in Kraft war, sprechen drei Artikel das Verhältnis von Bundesversammlung zur Regierung an und sind für den aussenpolitischen Bereich relevant.<sup>36</sup> Zunächst ist Art. 71 aBV, welcher in leicht abgeänderter Form Art. 148 der neuen Bundesverfassung (BV) von 1999/2000 entspricht, zu erwähnen. Dieser Artikel regelt die allgemeine Stellung der Legislative und bezeichnet diese, unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Kantonen, als „oberste Gewalt“. Daraus kann jedoch keine hierarchische Gewaltenteilung abgeleitet werden, da in der Verfassung vielmehr ein System der Gewaltenkooperation festgeschrieben ist. Weiter werden in Art. 85 aBV die Kompetenzen der Bundesversammlung dargelegt und in Art. 102 aBV die Kompetenzen des Bundesrates. Für den Bereich der Aussenpolitik sind insbesondere Ziff. 5 und 6 von Art. 85 aBV sowie die Ziff. 8 und 9 von Art. 102 aBV bedeutsam. Wie eine genauere Analyse dieser beiden Artikel zeigt, ist die Auslegung der Verfassungsbestimmungen und deren Abgrenzung zueinander keineswegs klar und eindeutig. Es kann aber festgehalten werden, dass in der Konzeption der Bundesverfassung die Aussenpolitik nicht alleinige Domäne der Exekutive war.<sup>37</sup> Ein eigentlicher Gestaltungsspielraum der Bundesversammlung im Bereich der Aussenpolitik bleibt in der Verfassung von 1874 aber umstritten. Die sich überschneidenden Kompetenzzuschreibungen der beiden Artikel 85 und 102 aBV erlaubten es, dass sich in der Praxis eine fallorientierte und sachbezogene Gewohnheit etablierte.<sup>38</sup> Auch zeigt sich dabei, dass die Verfassungsgeber auf die Kooperation und Koordination zwischen der Legislative und Exekutive vertrauten.<sup>39</sup>

Auf Gesetzesstufe regelte das Geschäftsverkehrsgesetz von 1962 (GVG) die Zusammenarbeit zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat.<sup>40</sup> Anfangs der 1990er Jahre wurde das Geschäftsverkehrsgesetz im Rahmen einer Parlamentsreform mit dem Ziel revidiert, der wachsenden Bedeutung der Aussenpolitik gerecht zu werden und das Parlament stärker in deren Gestaltung miteinzubeziehen.<sup>41</sup> Im Rahmen dieser Revision wurde auch ein neuer Artikel 47<sup>bis</sup>a eingeführt, der einige neue Konsultations- und Informationsmöglichkeiten für das Parlament schuf. Die Bundesversammlung erhielt mit der neuen Bestimmung die Möglichkeit, bereits in frühen

<sup>36</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV1874) vom 29. Mai 1874 (SR 101) [ausser Kraft].

<sup>37</sup> Jacqueline Béatrice Moeri, *Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten*, St. Galler Beiträge zum öffentlichen Recht (St. Gallen, 1990), 27.

<sup>38</sup> Luzius Wildhaber, „Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat.“ In Riklin; Haug; Probst, *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik* (s. Anm. 3), 135.

<sup>39</sup> Moeri, *Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten*, 24.

<sup>40</sup> Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG) vom 23. März 1962 (SR 171.11) [ausser Kraft].

<sup>41</sup> Bundeskanzlei, *Erläuterungen des Bundesrates: Volksabstimmung vom 27. September 1992* (Bern, 1992), Abstimmungsbüchlein, 11.

Phasen aussenpolitischer Entscheidungsprozesse Einfluss auf die Position der Schweiz zu nehmen.<sup>42</sup> Durch das ebenfalls im Rahmen der Parlamentsreform umgestaltete Kommissionssystem wurde die Stellung des Parlaments gegenüber der Regierung zu Beginn der 1990er Jahre gestärkt,<sup>43</sup> ohne jedoch die Kompetenzen zwischen den Gewalten zu verschieben.<sup>44</sup> Sowohl in der Bundesverfassung als auch in den entsprechenden Gesetzen zeigt sich das Bild einer Legislative, die zwar Einfluss auf die Aussenpolitik nehmen kann, der allerdings auch verbindliche Mittel gegenüber der Exekutive fehlen. Die Parlamentsreform der frühen 1990er Jahre zeigt, dass die Bundesversammlung vermehrt in die Aussenpolitik einbezogen werden wollte, die Exekutive aber darauf bedacht war, keine substantiellen Kompetenzen abzugeben. Das Resultat waren vermehrte Informations- und Konsultationsrechte für das Parlament sowie die Stärkung der Aussenpolitischen Kommissionen. Die Exekutive verblieb somit die klar stärkste Akteurin in der Aussenpolitik, allen Bemühungen der Legislative zum Trotz.<sup>45</sup>

### **Kompetenzaufteilung nach 1992**

Mit der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999/2000 und der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes zum neuen Parlamentsgesetz zu Beginn des neuen Jahrhunderts wurde nochmals intensiv über die aussenpolitische Kompetenzverteilung diskutiert. Obwohl die Staatspolitischen Kommissionen beider Räte im Vorfeld der Verfassungsrevision explizit eine „Akzentverschiebung“ im Bereich der aussenpolitischen Kompetenzen forderten, nach der die Bundesversammlung die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik verbindlich für den Bundesrat festlegen und dieser innerhalb dieses Rahmens die operative Führung der Aussenpolitik wahrnehmen könnte,<sup>46</sup> wurde schliesslich die Formulierung, wie sie heute in Art. 166 Abs. 1 BV steht, angenommen.<sup>47</sup> Diese Verfassungsbestimmungen sichern der Bundesversammlung die Beteiligung an der Gestaltung der Aussenpolitik zu. Die Analyse der relevanten Verfassungsbestimmungen der neuen Bundesverfassung zeigt denn auch, dass das Parlament seine Stellung innerhalb der Staatsleitung stärken konnte. Die „Gestaltung der Aussenpolitik“, wie sie in Art. 166 Abs. 1 BV stipuliert wird, eröffnet der Bundesversammlung verschiedene Beteiligungsmöglichkeiten auf einer strategischen Ebene der Aussenpolitik.

42 Oliver Diggelmann, *Der liberale Verfassungsstaat und die Internationalisierung der Politik: Veränderungen von Staat und Demokratie in der Schweiz* (Bern: Stämpfli Verlag AG, 2005), 10.

43 Ruth Lüthi, „Die Wirkung von institutionellen Reformen dargestellt am Beispiel der Reform des Kommissionensystems der Schweizerischen Bundesversammlung von 1991.“ *Swiss Political Science Review* 2, Nr. 2 (1996): 30, doi:10.1002/j.1662-6370.1996.tb00176.x.

44 Martin Graf, „Parlamentsreform und Gesetzgebungsverfahren.“ In *LeGes* 2, Nr. 3 (1991), 38.

45 Klöti et al., *Verkannte Aussenpolitik*, 17.

46 Staatspolitische Kommissionen der eidgenössischen Räte, „Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat: Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform.“ In *Bundesblatt* 1997 III, III, hrsg. v. Bundeskanzlei; vom 6. März 1997, III:281.

47 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

Inwieweit das Parlament aber von diesen verfassungsmässigen Rechten zur Mitgestaltung der Aussenpolitik Gebrauch macht, hängt vom Willen der Bundesversammlung ab.<sup>48</sup> Es ist festzustellen, dass die Bundesversammlung gegenüber dem Bundesrat zwar keine Weisungs-, wohl aber Richtlinienbefugnis hat.<sup>49</sup> Zudem erlaubt es die neue Verfassung in Art. 173 Abs. 1 lit. g dem Parlament, an wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mitzuwirken. Diese Bestimmung wurde auf Vorschlag der Staatspolitischen Kommissionen<sup>50</sup> neu in die Verfassung eingefügt und findet keine Entsprechung in der alten Verfassung von 1874. Art. 166 steht Art. 184 BV gegenüber, der die Zuständigkeiten des Bundesrates in den Beziehungen zum Ausland stipuliert. Mittels des Zusatzes „unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung“ in Abs. 1 von Art. 184 BV, welcher in der Parlamentsdebatte als Kompromiss eingefügt wurde,<sup>51</sup> wird die Kooperation der beiden Staatsgewalten im ausserpolitischen Bereich betont.<sup>52</sup> Auch die neue Bundesverfassung kennt somit keine starre Kompetenzaufteilung im Bereich der Aussenpolitik.<sup>53</sup> Vielmehr liegt der Verfassung ein Gewaltenteilungsmodell kooperierender und sich kontrollierender Gewalten zu Grunde.<sup>54</sup> Somit widerspiegelt sich in den Verfassungsbestimmungen auch die Tatsache, dass die Aussenpolitik im schweizerischen Staatssystem grundsätzlich eine Angelegenheit aller ist. Folglich sind neben dem Bundesrat auch die Bundesversammlung sowie das Volk und die Stände miteinzubeziehen.<sup>55</sup>

Nach der Totalrevision der Bundesverfassung wurden auch Gesetzesanpassungen notwendig. So kam es zur Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes, das im Jahre 2002 durch das neuen Parlamentsgesetz (ParlG) ersetzt wurde.<sup>56</sup> Von speziellem Interesse sind hier zwei Artikel. Zum einen stipuliert Art. 24 ParlG die Mitwirkung der Bundesversammlung an der Aussenpolitik. Diese kann in verschiedenen Formen vonstattengehen. Einerseits stehen der Bundesversammlung nach Art. 152 ParlG verschiedene Informations- und Konsultationsrechte zu, andererseits kann sie nach Art. 28 ParlG auch über Grundsatz- und Planungsbeschlüsse oder über die weiteren

48 Bernhard Ehrenzeller et al., Hrsg., *Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, 2. Auflage (2008), Art. 166, Rz. 21.

49 Thomas Säggerer, Hrsg., *Die Bundesbehörden: Bundesversammlung, Bundesrat, Bundesgericht: Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung* (Bern: Stämpfli, 2000), Art. 171, Rz. 666.

50 Staatspolitische Kommissionen der eidgenössischen Räte, „Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat.“ In *Bundesblatt* 1997 III, III:288–9.

51 Ehrenzeller et al., *Die schweizerische Bundesverfassung*, Art. 184, Rz. 1.

52 Ebd., Art. 184, Rz. 5.

53 René Rhinow, *Die Bundesverfassung 2000: Eine Einführung*, mit der Unterstützung von Urs Thönen, Ruth Lüthi und Raimund Renggli (Basel, Genf, München: Helbling & Lichtenhahn, 2000), 373.

54 Rhinow, *Die Bundesverfassung 2000*, 261–62.

55 Ehrenzeller et al., *Die schweizerische Bundesverfassung*, Art. 184, Rz. 7.

56 Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10).

parlamentarischen Instrumente wie Motionen oder Postulate an der Aussenpolitik mitwirken.<sup>57</sup> Art. 24 Abs. 2 ParlG schreibt der Bundesversammlung zudem die Kompetenz zu, völkerrechtliche Verträge zu genehmigen, sofern der Bundesrat nicht durch Bundesgesetze oder bestehende Verträge zum eigenständigen Abschluss befähigt ist. Eine auf der Verfassung basierende eigenständige Genehmigungskompetenz des Bundesrates wurde in der Debatte zur Totalrevision der Verfassung abgelehnt. Zum anderen war die Übernahme von Art. 47<sup>bis a</sup> GVG ins neue Parlamentsgesetz als Art. 152 ParlG von grosser Bedeutung. Obwohl in Abs. 2 und 3 von Art. 152 grundsätzlich eine Bringschuld des Bundesrates festgeschrieben ist, hat sich in der Praxis eine Holschuld der Kommission etabliert.<sup>58</sup> Der neue Artikel 152 enthält zwei Änderungen im Vergleich zu Art. 47<sup>bis a</sup> GVG. Erstens gilt die Konsultationspflicht neu auch für bilaterale Verhandlungen, während die Bestimmung im Geschäftsverkehrsgesetz bloss auf multilaterale Verhandlungen anwendbar war. Zweitens kann auch Soft-Law unter die Konsultationspflicht fallen.<sup>59</sup> Ein bedeutendes Instrument ist dabei insbesondere die Konsultation zu Leit- und Richtlinien bei internationalen Verhandlungen. Damit werden die Kommissionen bereits sehr früh in den Prozess eingebunden und können zum Verhandlungsmandat Stellung beziehen. Trotz dieser vielfältigen Einfluss- und Mitwirkungsmöglichkeiten ist festzuhalten, dass die Kommissionen so gut wie keine rechtlich bindenden Instrumente in der Aussenpolitik zur Verfügung haben. Obwohl ein verfassungsrechtlich verankerter Anspruch der Bundesversammlung zur Mitgestaltung der Aussenpolitik besteht, gestärkt durch die neue Bundesverfassung sowie das neue Parlamentsgesetz, klafft ein Graben zwischen diesem rechtlichen Anspruch und der politischen Realität.<sup>60</sup>

### **Die Debatte um den EWR**

Die parlamentarische Debatte über einen Beitritt der Schweiz zum EWR und die damit einhergehende Internationalisierung der Politik macht die Relevanz der Kompetenzfrage innerhalb der Legislative deutlich. Sie zeigt, dass Fragen der Kompetenzaufteilung in vielfacher Weise vorgebracht wurden und dabei nicht nur über die Stellung des Parlaments gegenüber der Exekutive debattiert wurde, sondern auch gegenüber der Judikative, den Kantonen oder internationalen Akteuren. Es sind dabei auch Spezifika in den verschiedenen Debatten im National- respektive Ständerat und in den vorberatenden Kommissionen auszumachen.

<sup>57</sup> Martin Graf, Cornelia Theler und Moritz von Wyss, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung: Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002* (Basel: Helbing Lichtenhahn, 2014), Art. 24, Rz. 5.

<sup>58</sup> Graf, Theler und Wyss, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, Art. 152, Rz. 24 und 29.

<sup>59</sup> Staatspolitische Kommission des Nationalrates, „Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz: Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates.“ In *Bundesblatt 2001*, hrsg. v. Bundeskanzlei; 01.401, 3604; Graf, Theler und Wyss, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, Art. 152, Rz. 27.

<sup>60</sup> Rhinow und Schefer, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 733–34.

Die Kommissionen, die eine langwierige Entwicklungsgeschichte hinter sich haben und zu Beginn der 1990er Jahre eine nochmalige Reform durchmachten, spielen bei der Ausübung der parlamentarischen Kompetenzen eine wichtige Rolle. Die Spezialisierung der Kommissionen und insbesondere deren Kommissionsmitgliedern erlaubt es ihnen, die Aussenpolitik laufend und kritisch zu verfolgen. Zudem werden viele parlamentarische Mitwirkungsrechte von Kommissionen wahrgenommen. Diese ausserordentliche rechtliche Stellung spiegelt sich auch in der aussenpolitischen Debatte wider. Die Fragen zur Kompetenzaufteilung in einem durch die Internationalisierung der Politik geprägten Umfeld wurden denn auch in den entsprechenden Kommissionen intensiv erörtert. Insbesondere die Stellung der Kantone und deren Verhältnis zur Legislative wurde intensiv diskutiert. Dabei können auch unter den verschiedenen Kommissionen Unterschiede festgestellt werden. So thematisierten die ständerätlichen Kommissionen die Kompetenzfragen intensiver als ihre nationalrätlichen Schwesterkommissionen.

Auch im Nationalrat wurden Fragen zur Kompetenzaufteilung in der Aussenpolitik vielfältig thematisiert und angesprochen. Insbesondere wurde das Verhältnis der Legislative zur Exekutive wie auch zu internationalen Akteuren debattiert. Speziell die Gegner und Gegnerinnen des Abkommens wiesen im Nationalrat auf Kompetenzverschiebungen und eine Schwächung des Parlaments hin, welche mit einem Beitritt zum EWR einherginge. Doch auch Befürworter und Befürworterinnen des gemeinsamen Wirtschaftsraumes äusserten sich zu diesen Fragestellungen, wobei sie grösstenteils keine Kompetenzeinbussen der Legislative befürchteten. Dies bestätigt die Relevanz solcher Themen innerhalb der EWR-Debatte.

Im Gegensatz zum Nationalrat war man sich im Ständerat in der Sache einiger. Nur zwei Ständeräte und Ständerätinnen votierten gegen den EWR-Vertrag. Dennoch wurde auch im Ständerat die Stellung des Parlaments und die aussenpolitischen Kompetenzen der Legislative intensiv diskutiert. Es zeigt sich also, dass im Ständerat Kompetenzfragen auch von Befürwortern und Befürworterinnen der EWR-Vorlage als wichtiger Diskussionspunkt empfunden wurden. Die Ständeräte und Ständerätinnen debattierten dabei insbesondere die Stellung der Legislative gegenüber der Exekutive, respektive gegenüber der Judikative. Auch gab es im Ständerat mehrere Voten, die durch den EWR-Vertrag explizit keine Kompetenzverschiebungen befürchteten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in der gesamten parlamentarischen Debatte, sprich in den vorberatenden Kommissionen, im Nationalrat wie auch im Ständerat, Fragen zur Kompetenzaufteilung erörtert wurden. Es ist dabei auffallend, dass die Diskussion im Ständerat intensiver geführt worden ist als im Nationalrat. Während im Nationalrat Bemerkungen zur Kompetenzverteilung zwischen der Legislative und anderen Akteuren vornehmlich als Argument der Gegner und Gegnerinnen des Bundesbeschlusses aufkamen, erwogen im Ständerat auch Befürworter und Befürworterinnen Bedenken in dieser Hinsicht. Dieser Unterschied zwischen National- und Ständerat spiegelt sich nicht bloss in den Plenardebatten wider, sondern ist auch in den Kommissionen zu beobachten. Es hat sich in der Debatte in den Räten aber auch gezeigt, dass eine klare Mehrheit der Parlamentarier und Parlamentarierinnen die Europapolitik des Bundesrates mittrugen und unterstützten. Dieses Vertrauen des Parlaments in die Regierung zeigt sich daran, dass in den Ratsdebatten vielfach von „wir“ die Rede war. Die Parlamentarier und Parlamentarierinnen betonten damit, implizit oder explizit, dass es nur eine Schweizer Aussenpolitik geben kann und folglich Parlament und Regierung einheitlich auftreten sollten. Die Parlamentsreform und die Einführung der in Art. 47<sup>bis a</sup> GVG festgeschriebenen Informations- und Konsultationsrechte fiel demnach in eine Zeit gegenseitigen Vertrauens und der Kooperation. Auch hat sich gezeigt, dass die Sensibilität für die veränderte Ausganglage bei den Parlamentariern und Parlamentarierinnen vorhanden war. So wurde das Streben der Exekutive nach intergouvernementaler Zusammenarbeit in der Debatte zum EWR-Beitritt angesprochen und auch im Bericht zur Parlamentsreform kam die nationalrätliche Kommission darauf zu sprechen. Es wurde befürchtet, dass durch international geschaffenes Recht auch das Schweizer Recht beeinflusst werde und das Parlament, wenn es denn nicht über die geeigneten Mitwirkungsinstrumente verfüge, an Gesetzgebungskompetenzen einbüsse.<sup>61</sup> Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Legislative als Ganzes in der Debatte über den EWR-Beitritt bestrebt war, die Konsequenzen, die ein Beitritt der Schweiz für das Gleichgewicht Legislative-Exekutive im Bereich der Aussenpolitik gehabt hätte, aufzuzeigen.

---

<sup>61</sup> Kommission des Nationalrates, „Parlamentarische Initiative Parlamentsreform: Bericht der Kommission des Nationalrates.“ In *Bundesblatt 1991*, III, hrsg. v. Bundeskanzlei; vom 16. Mai 1991, zuletzt geprüft am 09. Juni 2020, <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10051910, III:625>.

## Fazit

Seit der Gründung des Bundesstaates 1848 führte die Frage nach der Kompetenzaufteilung zwischen Legislative und Exekutive in der Aussenpolitik immer wieder zu Diskussionen. Insbesondere im Zeitraum der frühen 1990er Jahre forderten die globalen und europäischen Entwicklungen auch die Schweiz und ihre Aussenpolitik heraus. Es ist daher nicht erstaunlich, dass zu jener Zeit die Diskussion um ausserpolitische Kompetenzen wieder verstärkt geführt wurde. Es galt die Weichen für die schweizerische Aussenpolitik neu zu stellen und sich auch institutionell auf die veränderte Ausgangslage vorzubereiten. Das Parlament versuchte durch Revisionen des Geschäftsverkehrsgesetzes, dessen Totalrevision zum Parlamentsgesetz sowie durch die Totalrevision der Bundesverfassung von 1999/2000 auf diese Veränderungen im ausserpolitischen Umfeld zu reagieren und dadurch vermehrt Einfluss auf die Aussenpolitik auszuüben. Es hat sich allerdings gezeigt, dass insbesondere der Bundesrat darauf bedacht war, die grundsätzliche Kompetenzordnung nicht zu verschieben. Obwohl die Bundesverfassung keine starre Kompetenzaufteilung zwischen den beiden Gewalten im Bereich der Aussenpolitik kennt, hielt der Bundesrat an seinen Vorrechten fest. Vorstössen, die der Bundesversammlung effektive Mittel zur Gestaltung der Aussenpolitik in die Hände gegeben hätten, stand der Bundesrat kritisch gegenüber. Dies führte dazu, dass lediglich Konsultations- und Informationsrechte geschaffen wurden. Inwiefern diese aber tatsächlich ein geeignetes Mittel parlamentarischer Mitwirkung in der Aussenpolitik darstellen, hängt stark vom Vertrauensverhältnis zwischen Regierung und Parlament ab.<sup>62</sup>

Mit der initiierten Parlamentsreform und den damit verbundenen Gesetzesänderungen sowie durch die Totalrevision der Bundesverfassung sollten neue Möglichkeiten der Mitwirkung geschaffen und eine Akzentverschiebung in der Kompetenzverteilung herbeigeführt werden. Das Parlament wollte dabei jedoch nie fundamental an der Kompetenzordnung rütteln, sondern war vielmehr an einer guten und engen Kooperation zwischen den eidgenössischen Räten, deren Kommissionen und der Regierung interessiert.

Während insbesondere rechtliche Bemühungen des Parlaments festgestellt werden konnten, die eigenen Mitwirkungsinstrumente in der Aussenpolitik im Allgemeinen auszubauen, konnte in der Debatte im Rahmen eines möglichen EWR-Beitritts ein differenziertes Bild gewonnen werden. In der parlamentarischen Debatte wurden die Kompetenzen vielfach in Relation zu den Kompetenzen anderer Akteure diskutiert. Bei den Revisionen der entsprechenden Gesetze und Verfassungsbestimmungen war das Parlament hingegen vorwiegend darauf bedacht, die eigene

---

<sup>62</sup> Tripet, *Ein Instrument der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik*, 67.

Stellung zu stärken und Mitwirkungsinstrumente zu schaffen. Es ist an dieser Stelle allerdings anzumerken, dass der Vorstellung der Kompetenzaufteilung als ein Nullsummenspiel, bei dem die Kompetenzausweitung eines Akteurs zwingend die Kompetenzeinbussen der anderen Akteure bedeutet, kritisch zu begegnen ist. Die Kompetenzerweiterung eines Akteurs muss nicht zwingend die Einschränkung der Kompetenzen eines anderen Akteurs bedeuten.<sup>63</sup>

Mit Blick auf die Forschungsfrage lässt sich resümieren, dass sich das Parlament den Herausforderungen durch die Internationalisierung bewusst war. Die Legislative versuchte durch die angestossene Staatsleitungsreform auf die neue Ausgangslage zu reagieren und sich dem neuen Umfeld anzupassen. Es zeigt sich dabei weniger eine Auseinandersetzung um Kompetenzen mit der Exekutive als vielmehr mit den Kantonen oder in gewissen Teilen mit der Judikative. Die Forschungshypothese, wonach Kompetenzfragen auch innerhalb von aussenpolitischen Debatten an Bedeutung gewonnen und eine gewisse Relevanz haben, muss relativiert werden. Kompetenzfragen wurden zwar im Rahmen der EWR-Debatte in den eidgenössischen Räten und deren Kommissionen diskutiert, doch nahmen gerade die Fragen um Kompetenzen zwischen Legislative und Exekutive nur wenig Raum ein. Die Herausforderungen für die Staatsorganisation durch die Internationalisierung werden auch in den kommenden Jahren aktuell bleiben und es wird sich zeigen, wie das Parlament darauf reagiert. Durch die zu Beginn erwähnten Vorstösse zur parlamentarischen Einbindung in die Europa- und UNO-Politik respektive im Bereich von Soft Law wird das Thema jedenfalls wieder vermehrt diskutiert werden.

---

63 Sabine Kropp, Aron Buzogány und Jonas Buche, „Von den Schwierigkeiten, Zusammengehöriges zu vereinen – Nationale Parlamente und Exekutiven als Gegenstand der Europäisierungsforschung.“ *Politische Vierteljahresschrift* 53, Nr. 1 (2012): 110–11, doi:10.5771/0032-3470-2012-1-109.

# Bibliografie

## Rechtliche Quellen

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV1874) vom 29. Mai 1874 (SR 101) [ausser Kraft].

Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG) vom 23. März 1962 (SR 171.11) [ausser Kraft].

Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10).

## Materialien

Expertenkommission „Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat“. „Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat: Bericht der von den Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eingesetzten Expertenkommission.“ *Bundesblatt*, Nr. 17 (1996): 428–534; vom 15. Dezember 1995.

Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung. „Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung.“ Unveröffentlichtes Manuskript. Bericht Furgler, 1977.

Kommission des Nationalrates. „Parlamentarische Initiative Parlamentsreform: Bericht der Kommission des Nationalrates.“ In *Bundesblatt* 1991. III. Hrsg. von Bundeskanzlei, 617–811; vom 16. Mai 1991. Zuletzt geprüft am 09.06.2020. <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10051910>.

Postulat Aussenpolitische Kommission-Ständerat (18.4104): Konsultation und Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law. Zuletzt geprüft am 19. April 2021, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20184104>.

Postulat Aussenpolitische Kommission-Ständerat (19.3967): Schweizer Sitz im Uno-Sicherheitsrat. Einbezug des Parlamentes. Zuletzt geprüft am 19. April 2021, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20193967>.

Postulat Nussbaumer Eric (18.3059): Zukünftige parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten Schweiz/EU. Zuletzt geprüft am 19. April 2021, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183059>.

Staatspolitische Kommission des Nationalrates. „Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz: Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates.“ In *Bundesblatt* 2001, herausgegeben von Bundeskanzlei, 3467–620; 01.401.

Staatspolitische Kommissionen der eidgenössischen Räte. „Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat: Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform.“ In *Bundesblatt 1997 III*. III, herausgegeben von Bundeskanzlei, 245–319; vom 6. März 1997.

Studienkommission der eidgenössischen Räte. „Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte „Zukunft des Parlaments“.“ In *Bundesblatt II 1978*. Hrsg. von Bundeskanzlei, 996–1216; vom 29. Juni 1978. Zuletzt geprüft am 11.05.2020. <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10047516>.

## Literatur

Altermatt, Urs. „Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik 1848-1991: Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945-1991).“ In *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, herausgegeben von Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst, 61–78. Bern, Stuttgart, Wien: Verlag Paul Haupt, 1992.

Baumann, Robert. *Der Einfluss des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung: am Beispiel Deutschlands, Frankreichs, des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika, Schwedens und der Schweiz*. Zürcher Studien zum öffentlichen Recht. Zürich: Schulthess, 2002.

Benz, Arthur. „Föderale Demokratie und das Problem der Gewaltenbalance.“ *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 26, S1 (2016): 37–51. doi:10.1007/s41358-015-0004-1.

Brühl-Moser, Denise. *Die schweizerische Staatsleitung: im Spannungsfeld von nationaler Konsensfindung, Europäisierung und Internationalisierung: mit Bezügen zu Belgien, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Österreich*. Bern: Stämpfli, 2007.

Bundeskanzlei. *Erläuterungen des Bundesrates: Volksabstimmung vom 27. September 1992*. Bern, 1992. Abstimmungsbüchlein.

Diggelmann, Oliver. *Der liberale Verfassungsstaat und die Internationalisierung der Politik: Veränderungen von Staat und Demokratie in der Schweiz*. Bern: Stämpfli Verlag AG, 2005.

Ehrenzeller, Bernhard. *Legislative Gewalt und Aussenpolitik: Eine rechtsvergleichende Studie zu den parlamentarischen Entscheidungskompetenzen des deutschen Bundestages, des amerikanischen Kongresses und der schweizerischen Bundesversammlung im auswärtigen Bereich*. Schriftenreihe des Instituts für internationales Recht und internationale Beziehungen. Basel [etc.]: Helbing und Lichtenhahn, 1993.

Ehrenzeller, Bernhard, Philippe Mastronardi, Rainer J. Schweizer und Klaus A. Vallender, Hrsg. *Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*. 2. Auflage., 2008.

- Fischer, Alex. *Die Auswirkungen der Internationalisierung und Europäisierung auf Schweizer Entscheidungsprozesse: Institutionen, Kräfteverhältnisse und Akteursstrategien in Bewegung. Analyse des politiques publiques = Politikanalyse*. Zürich: Rüegger, 2005.
- Graf, Martin. „Parlamentsreform und Gesetzgebungsverfahren.“ In *LeGes 2*, Nr. 3 (1991): 11-40.
- „Mitwirkung der Bundesversammlung an der staatsleitenden Politikgestaltung, insbesondere durch Grundsatz- und Planungsbeschlüsse.“ In *Die Bundesbehörden: Bundesversammlung, Bundesrat, Bundesgericht: Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung*, herausgegeben von Thomas Sägger, 111–33. Bern: Stämpfli, 2000.
- Graf, Martin, Cornelia Theler und Moritz von Wyss. *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung: Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002*. Basel: Helbing Lichtenhahn, 2014.
- Klöti, Ulrich, Christian Hirschi, Serdült Uwe und Widmer Thomas. *Verkannte Aussenpolitik: Entscheidungsprozesse in der Schweiz. Analyse des politiques publiques = Politikanalyse 4*. Zürich: Rüegger, 2005.
- Kreis, Georg. „Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik 1848-1991: Von der Gründung des Bundesstaates bis zum Ersten Weltkrieg.“ In *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, herausgegeben von Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst, 27–40. Bern, Stuttgart, Wien: Verlag Paul Haupt, 1992.
- Kropp, Sabine, Aron Buzogány und Jonas Buche. „Von den Schwierigkeiten, Zusammengehöriges zu vereinen – Nationale Parlamente und Exekutiven als Gegenstand der Europäisierungsforschung.“ *Politische Vierteljahresschrift* 53, Nr. 1 (2012): 109–134. doi:10.5771/0032-3470-2012-1-109.
- Linder, Wolf und Sean Müller. *Schweizerische Demokratie: Institutionen - Prozesse - Perspektiven*. 4. Aufl. Bern: Haupt Verlag, 2017.
- Lüthi, Ruth. „Die Wirkung von institutionellen Reformen dargestellt am Beispiel der Reform des Kommissionensystems der Schweizerischen Bundesversammlung von 1991.“ *Swiss Political Science Review* 2, Nr. 2 (1996): 1–32. doi:10.1002/j.1662-6370.1996.tb00176.x.
- „Die Schweizerische Bundesversammlung: Mit kleinen Reformschritten zu einer starken Institution?“ In *Müssen Parlamentsreformen scheitern?*, herausgegeben von Julia von Blumenthal und Stephan Bröchler, 171–99. Springer eBooks: Humanities, Social Science (German Language) (Springer-11776) (GWV). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, 2010. doi:10.1007/978-3-531-91498-5\_8.
- Moeri, Jacqueline Béatrice. *Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten*. St. Galler Beiträge zum öffentlichen Recht. St. Gallen, 1990.

- Oesch, Matthias. „Verfassungswandel durch Globalisierung und Europäisierung.“ In *Verfassungsrecht der Schweiz: Droit constitutionnel suisse*, herausgegeben von Oliver Diggelmann et al., 137–60. Zürich: Schulthess, 2020.
- Rhinow, René. *Die Bundesverfassung 2000: Eine Einführung*. Unter Mitarbeit von Urs Thönen, Ruth Lüthi und Raimund Renggli. Basel, Genf, München: Helbing & Lichtenhahn, 2000.
- Rhinow, René und Markus Schefer. *Schweizerisches Verfassungsrecht*. 2. Aufl. Basel: Helbing Lichtenhahn, 2009.
- Riklin, Alois. *Machtteilung: Geschichte der Mischverfassung*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 2006.
- Sciarini, Pascal. „Le rôle et la position de l'Assemblée fédérale dans les relations avec la Communauté européenne depuis 1972.“ In *Das Parlament, «Oberste Gewalt des Bundes»? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft = Le parlement, «Autorité suprême de la Confédération»? : mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700e anniversaire de la Confédération = Il parlamento, «Potere supremo della Confederazione»? : miscellanea sull'Assemblea federale in occasione del 700esimo anniversario della Confederazione*, herausgegeben von Madeleine Bovey Lechner, Martin Graf und Annemarie Huber-Hotz, 403–23. Bern: Paul Haupt, 1991.
- Seiler, Hansjörg. *Gewaltenteilung: Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung*. Bern: Stämpfli, 1994.
- Tripet, Florent M. *Ein Instrument der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik: die Information und Konsultation gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz*. Cahiers de l'IDHEAP: recherches et analyse. Chavannes-Lausanne: IDHEAP, 2012. [https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aktuell/dossiers/avis28-bericht-190619\\_DE.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aktuell/dossiers/avis28-bericht-190619_DE.pdf).
- Wildhaber, Luzius. *Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat*. In Riklin; Haug; Probst, *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, 121–49.

Talin Marino

# Die Stellung des Opfers vor dem Internationalen Strafgerichtshof

## Zur doktrinalen und institutionellen Entwicklung der Opfer im Völkerstrafrecht

*The Role of Victims at the International Criminal Court.*

*The Development of Victims' Rights in International Criminal Law from a Doctrinal and Institutional Perspective*

**Abstract:** The International Criminal Court (ICC) provides a procedural framework to victims, which grants them participation rights and assigns them a position as legal subjects. The status of victims at the ICC is not automatically inherent to international criminal law, but rather the preliminary result of a legal development and a process of political negotiation. In this paper, the development of victimhood is traced along the stages of international criminal law and its institutions leading to the implementation of the ICC. In addition, the paper detaches the concept of victimhood from a purely jurisprudential framework and transfers it to the concept of *transitional justice*. In doing so, it demonstrates that the victim-specific norms in the Rome Statute have the potential for a restorative function.

**Keywords:** International Criminal Court, International Criminal Law, Transitional Justice, Victims' Rights, Restorative Justice

**Talin Marino** worked and studied at the Institute for European Global Studies. After graduating from the University of Basel in 2019, he worked as an academic associate at the Mission of Switzerland to the EU in Brussels. He currently works as a policy advisor at a Swiss bank.

# Einführung und Fragestellungen

„The merit respect [...].  
They ask to be recognised as victims.  
They want truth, justice, and reparations.“<sup>1</sup>  
Mr. Walley, Opfervertreter

Opfer können sich am Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) auf einen verfahrensrechtlichen Rahmen berufen, der ihnen Beteiligungsrechte gewährt und eine Stellung als „eigenständige Rechtssubjekte“ zuweist.<sup>2</sup> Inwiefern der IStGH damit der Forderung des eingangs zitierten Opfervertreter gerecht wird und einen Beitrag zugunsten der Opfer zu leisten vermag, ist Gegenstand fortwährender Debatten. Der vorliegende Artikel – Synthese einer 2019 am Europainstitut verfassten Masterarbeit – tritt in diese Debatte ein und trägt zu einem disziplin- und konzeptübergreifenden Verständnis der Opferberücksichtigung bei.

Das am IStGH praktizierte Recht und die darin vorgesehene Opferstellung sind dem Völkerstrafrecht nicht automatisch inhärent, sondern das vorläufige Ergebnis einer Rechtsentwicklung und eines politischen Aushandlungsprozesses. Der Artikel zeichnet die Entwicklung der Opferstellung entlang der zum IStGH hinführenden Etappen des Völkerstrafrechts nach. Damit versucht er erstens zu erschliessen, welche Faktoren zur Opferzentrierung der Verfahren vor dem IStGH beitragen.<sup>3</sup> Zweitens löst der Artikel die Opferbegrifflichkeit aus einem rein rechtswissenschaftlichen Rahmen heraus und überführt sie in das Konzept der *transitional justice*. Mit der Einbettung des Völkerstrafrechts in diesen konzeptuellen Rahmen stehen zusätzlich nicht-justizielle Mechanismen als Vergleichsfolie zur Verfügung. Darauf basierend lässt sich das Potential der opferspezifischen Bestimmungen im Römer Statut – die rechtliche Grundlage des IStGH – hinsichtlich ihres Beitrags zur Versöhnung respektive Friedenskonsolidierung untersuchen.<sup>4</sup>

---

1 IStGH, *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Transkript Vorverfahrenskammer I, 26. Januar 2009, ICC-01/04-01/06-T-107-ENG, 69.

2 Kai Ambos, „Das erste Urteil des Internationalen Strafgerichtshofs (Prosecutor v. Lubanga). Eine kritische Analyse der Rechtsfragen,“ *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik* 7, no. 7 (2012): 313.

3 Vgl. zum Begriff der „Opferzentrierung“ Luke Moffett, „Reparations for Victims at the International Criminal Court: A New Way Forward?,“ *The International Journal of Human Rights* 21, no. 9 (2017): 1205.

4 Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998, SR 0.312.1.

## Methodisches Vorgehen

An die Fragestellungen dieser Arbeit knüpfen Themenfelder an, für die sich diverse disziplinäre Zugänge anbieten. Zur Ermittlung der Opferstellung vor der dem IstGH als ‚institutionalisierte internationale Strafgerichtsbarkeit‘ stützt sich der Artikel auf eine rechtswissenschaftliche Perspektive.<sup>5</sup> Zugang zur Rechtsposition der Opfer und zu ihren Ansprüchen auf Verfahrensbeteiligung und Wiedergutmachung in den Verfahren vor dem IstGH findet die Untersuchung über die massgebenden Normen im Römer Statut und unter Heranziehen der Auslegungspraxis sowie der Lehrmeinungen.

Die Vorannahme, dass die Stellung der Opfer das Resultat einer Rechtsentwicklung ist, verlangt nach einer historischen Kontextualisierung. Zur Berücksichtigung der Historizität der Opferbegrifflichkeit kommt eine geschichtswissenschaftliche Perspektive zur Anwendung. Hierzu zeichnet der Artikel den Wandel der Stellung der Opfer entlang der Vorläuferorganisationen des IstGH nach und gleicht diesen mit parallelen, für die Opferrechte massgebenden Entwicklungen auf einer internationalen Ebene ab. Schwerpunktässig findet dabei eine Verortung des Wandels der Opferstellung innerhalb des unmittelbar zum IstGH hinführenden Aushandlungsprozesses statt.

Mit der *transitional justice* bezieht der Artikel schliesslich ein Konzept ein, das sich nur bedingt einer spezifischen Disziplin zurechnen lässt. Damit öffnet sich der Untersuchungsrahmen einerseits für ein erweitertes Verständnis der Opferbegrifflichkeit.<sup>6</sup> Andererseits ermöglicht der Einbezug der *transitional justice* die Berücksichtigung von nicht-justiziellen Mechanismen, die vorab in der Friedens- und Konfliktforschung zur Besprechung kommen.<sup>7</sup> Erst mit dieser konzeptuellen und disziplinären Öffnung lässt sich beantworten, inwiefern der IstGH Gerechtigkeit für die Opfer generieren und zu Versöhnungs- und Gerechtigkeitsprozessen beitragen kann.

---

<sup>5</sup> Kai Ambos, *Internationales Strafrecht. Strafanwendungsrecht – Völkerstrafrecht – Europäisches Strafrecht – Rechtshilfe* (München: C.H. Beck, 2018<sup>5</sup>), 99-100.

<sup>6</sup> Vgl. Thorsten Bonacker, „Globale Opferschaft: Zum Charisma des Opfers in Transitional Justice-Prozessen,“ *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 19, no. 1 (2012): 6.

<sup>7</sup> Vgl. Brianne McGonigle Leyh, „Nuremberg’s Legacy within Transitional Justice: Prosecutions are Here to Stay,“ *Washington University Global Law Review* 15, no. 4 (2016): 568-569.

# Justiz und Opfer in Transitionsprozessen – ein konzeptueller Rahmen

Als Reaktion auf gewaltsame Konflikte und am Übergang zu einer befriedeten Gesellschaftsform schlägt das Konzept der *transitional justice* den Einsatz von justiziellen und nicht-justiziellen Instrumenten vor. Im Verbund sollen diese das Recht auf ‚Wahrheit‘ und ‚Gerechtigkeit‘ sowie auf ‚Wiedergutmachung‘ gewährleisten und in langer Frist zur ‚Friedenskonsolidierung‘ beitragen.<sup>8</sup> Aus dieser breiten Definition der *transitional justice* bezieht die Untersuchung ihren konzeptuellen Bezugspunkt. Dieser erlaubt eine Einordnung der Rolle der Justiz in Transitionsprozessen sowie der Rolle der Opfer in den zur Verfügung stehenden Instrumenten.

## **Zielsetzungs- und Instrumentenspektrum der *transitional justice***

Das Konzept der *transitional justice* setzt am Momentum des Übergangs von einem autoritären Regime zur Demokratie oder vom bewaffneten Konflikt zum Frieden an. Aus der Verortung des Konzepts in Transitionsphasen resultiert dessen gleichzeitiger Vergangenheits- und Gegenwartsbezug. Als *past-oriented practice* kommt der *transitional justice* einerseits die Funktion zu, vergangenes Unrecht aufzuarbeiten. Andererseits soll der vergangenheitsbezogene Aspekt seine Wirkung auch prospektiv entfalten und als *present-oriented practice* zur Konsolidierung einer befriedeten Gesellschaft beitragen.<sup>9</sup>

Aufgrund der definitorischen Breite eröffnet sich mit dem Konzept der *transitional justice* ein Zielsetzungs- und Massnahmenspektrum, das von der strafrechtlichen Ahndung der Täterinnen und Täter über die Reform des Rechtsstaats und die gesellschaftliche Aussöhnung bis zur Errichtung von Denkmälern reichen kann.<sup>10</sup> Insgesamt konstituiert sich die *transitional justice* nach Naomi Roht-Arriaza durch ein „set of practices, mechanisms and concerns [...] that are aimed directly at confronting and dealing with past violations of human rights and humanitarian law.“<sup>11</sup> Umstritten ist in der Literatur, welcher Stellenwert darin der justiziellen Perspektive zukommen soll.

8 Vgl. Susanne Buckley-Zistel, „Transitional Justice als Weg zu Frieden und Sicherheit. Möglichkeiten und Grenzen,“ *SFB-Governance Working Paper Series* 15 (2008), 6, aufgerufen am 15. September 2021, [https://www.sfb-governance.de/publikationen/sfb-700-working\\_papers/wp15/SFB-Governance-Working-Paper-15.pdf](https://www.sfb-governance.de/publikationen/sfb-700-working_papers/wp15/SFB-Governance-Working-Paper-15.pdf).

9 Thorsten Bonacker und Susanne Buckley-Zistel, „Introduction: Transitions from Violence – Analyzing the Effects of Transitional Justice,“ *International Journal of Conflict and Violence* 7, no. 1 (2013): 5.

10 Vgl. Buckley-Zistel, „Transitional Justice als Weg zu Frieden und Sicherheit,“ 3; David A. Crocker, „Transitional Justice and International Civil Society: Toward a Normative Framework,“ *Constellations* 5, no. 4 (1998): 496; „Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States Reparations Programmes,“ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2008, 7, aufgerufen am 15. September 2021, <https://www.un.org/ruleoflaw/files/ReparationsProgrammes%5b1%5d.pdf>.

11 Naomi Roht-Arriaza, „The New Landscape of Transitional Justice,“ in *Transitional Justice in the Twenty-First Century*, ed. dies. und Javier Mariezcurrena (New York: Cambridge University Press, 2006), 2.

So moniert etwa Kieran McEvoy die Dominanz einer „narrow legalistic lens“, was gewisse Akteurinnen und Akteure von den Mechanismen ausschliesse und die Formen der Wissensproduktion einschränke.<sup>12</sup>

Dennoch erkennen die diversen Auffassungen von *transitional justice* durchwegs an, dass justizielle Mechanismen dem Konzept zumindest als Teilbereich inhärent sind. Ausdruck findet dies in der Institutionalisierung der *transitional justice*, die Ende der 1990er Jahre auf der Ebene der Vereinten Nationen (UNO/UN) mit den *Joinet/Orentlicher Principles*<sup>13</sup> einsetzte und das Konzept mit einem breiten Instrumentarien-Katalog unterlegte.<sup>14</sup> Aus dem 2005 von Diane Orentlicher ‚upgedateten‘ *Set of Principles*<sup>15</sup> geht hervor, dass die *transitional justice* im Sinne eines gesamthaften Ansatzes verschiedene Mechanismen beinhaltet. Zusammengefasst begründen diese, was Frank Haldemann und Thomas Unger als „Trilogie“ der für die *transitional justice* massgebenden Rechte bezeichnen: „[T]he right to know, the right to justice, and the right to reparation and guarantees of non-recurrence.“<sup>16</sup>

Aus dem *right to justice* folgt, dass justizielle Mechanismen und die individuelle strafrechtliche Verfolgung der Täterinnen und Täter von Völkerrechtsverbrechen zentraler Bestandteil der *transitional justice* sind.<sup>17</sup> Darüber hinaus sieht das *right to know* aber explizit auch nicht-justizielle Prozesse vor und nennt Wahrheitskommissionen sowie die Öffnung von Archiven als adäquate Mechanismen zur Aufarbeitung der Vergangenheit.<sup>18</sup> Ebenfalls stellt das *right to reparation* und die damit verbundene Garantie auf Nichtwiederholung des Geschehenen auf mehrere Mechanismen ab. Zur Nennung kommen nebst gerichtlich festgelegten Reparationen auch anderweitige Programme zur Gewährleistung von Wiedergutmachungsmassnahmen sowie institutionelle Reformen.<sup>19</sup>

12 Kieran McEvoy, „Beyond Legalism: Towards a Thicker Understanding of Transitional Justice,“ *Journal of Law and Society* 34, no. 4 (2007): 413.

13 UN Commission on Human Rights, Question of the Impunity of Perpetrators of Human Rights Violations (Civil and Political), Revised Final Report Prepared by Mr. Joinet pursuant to Sub-Commission decision 1996/119, 2. Oktober 1997, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1.

14 Vgl. Jamie Pring, *From Transitional Justice to Dealing with the Past: The Role of Norms in International Peace Mediation* (swisspeace Essential 4) (Basel: swisspeace, 2018), 9.

15 UN Commission on Human Rights, Report of the Independent Expert to Update the Set of Principles to Combat Impunity, Diane Orentlicher, with Addendum, Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity, 8. Februar 2005, E/CN.4/2005/102/Add.1 (fortan zitiert als Orentlicher Set of Principles).

16 Frank Haldemann und Thomas Unger, „Introduction,“ in *The United Nations Principles to Combat Impunity: A Commentary*, ed. ders. und ders. (Oxford: Oxford University Press, 2018), 8-9.

17 Vgl. Orentlicher Set of Principles, Principle 19.

18 Vgl. *ibid.*, Principles 5, 6 und 14.

19 Vgl. *ibid.*, Principles 31, 32 und 35.

### Die Akteurschaft des Opfers in Transitionsprozessen

Mit dem Rückgriff auf eine Instrumentarien-Vielfalt verhilft die *transitional justice* den Opfern nach Ansicht von Thorsten Bonacker zu einer aktiven Rolle in der Aufarbeitung der Vergangenheit.<sup>20</sup> Zum Argument einer verstärkten Berücksichtigung der Opferinteressen in *transitional justice* Mechanismen gelangt die Literatur primär im Vergleich mit rein justiziellen Mechanismen. Demnach tritt der strafrechtliche Ansatz als Form der *retributive justice* auf, die sich über die Vergeltung respektive über die Bestrafung der Täterinnen und Täter definiert, wohingegen die Opfer eine untergeordnete Rolle spielen würden.<sup>21</sup>

Als Gegenstück zur *retributive justice* präsentiert sich das Modell der *restorative justice*.<sup>22</sup> Im Rahmen der UNO wird der Begriff definiert als „way of responding to criminal behaviour by balancing the needs of the community, the victims and the offenders.“<sup>23</sup> Das Opfer rückt in der *restorative justice* verstärkt in den Fokus, indem das Konzept als inklusiver Prozess angelegt ist und das Opfer zum Akteur erhebt respektive es nach der Auslegung von Kathleen Daly von der ‚Peripherie‘ ins ‚Zentrum‘ rückt.<sup>24</sup> Aus einer strafrechtstheoretischen Betrachtung beschreibt die Gegenüberstellung der Gerechtigkeitsmodelle eine Verschiebung des Fokus vom „Rechtsbruch“ gegenüber dem Staat respektive der Weltgesellschaft im Falle der *retributive justice* zum „Individualkonflikt zwischen Täter und Opfer“ im Falle der *restorative justice*.<sup>25</sup>

Wie sich die Annahme unterschiedlicher Gerechtigkeitsmodelle auf die Ausgestaltung von Zielsetzungskatalogen auswirken kann, lässt sich anhand der divergierenden Auffassungen zur Wahrheitsermittlung illustrieren. Naheliegend ist die Begrifflichkeit der ‚Wahrheit‘ beziehungsweise bedingt für die Wahrheitskommissionen. Deren Mandat liegt nach Brigitte Weiffen in der „diskursiven Produktion einer historischen Wahrheit“ mittels der Dokumentation von

---

20 Vgl. Bonacker, „Globale Opferschaft,“ 6.

21 Vgl. Conor McCarthy, „Victim Redress and International Criminal Justice: Competing Paradigms, or Compatible Forms of Justice?“, *Journal of International Criminal Justice* 10, no. 2 (2012): 361.

22 Vgl. Brigitte Weiffen, „Transitional Justice,“ in *Handbuch Transformationsforschung*, ed. Raj Kollmorgen et al. (Wiesbaden: Springer VS, 2015), 750.

23 „Handbook on Restorative Justice Programmes,“ UN Office on Drugs and Crimes, 2006, 6, aufgerufen am 15. September 2019, [https://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/Handbook\\_on\\_Restorative\\_Justice\\_Programmes.pdf](https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_Restorative_Justice_Programmes.pdf).

24 Vgl. Kathleen Daly, „Revisiting the Relationship between Retributive and Restorative Justice,“ in *Restorative Justice. Philosophy to Practice*, ed. Heather Strang und John Braithwaite (Aldershot: Ashgate, 2000), 36; Brianne McGonigle Leyh, „Victim-Oriented Measures at International Criminal Institutions: Participation and its Pitfalls,“ *International Criminal Law Review* 12, no. 3 (2012): 379.

25 Christoph Safferling, „Die Rolle des Opfers im Strafverfahren – Paradigmenwechsel im nationalen und internationalen Recht?,“ *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 112, no. 1 (2010): 88-89.

Opfer- und Zeugenerzählungen.<sup>26</sup> Der Wahrheitsbegriff findet jedoch auch im Kontext justizieller Instrumente Erwähnung. So formulierte etwa die vormalige Chefanklägerin des IStGH, Fatou Bensouda, als eines der Hauptziele des Tribunals, „to uncover the truth through purely a legal process“.<sup>27</sup> Allerdings ist nach Philippe Flory davon auszugehen, dass die zwei Instrumente zu verschiedenen ‚Wahrheiten‘ führen. Im strafrechtlichen Rahmen sei die Wahrheitsfindung aufgrund prozeduraler Vorgaben sowie angesichts des Auftrags des Gerichts zur Schuldbestimmung von „binärer Natur“ und könne im Gegensatz zu Wahrheitskommissionen der „social truth“ keine Berücksichtigung schenken.<sup>28</sup>

Aus dieser Gegenüberstellung auf eine Dichotomie zu schliessen, in der sich das Modell der *restorative justice* auf nicht-justizielle Mechanismen beschränkt und das Modell der *retributive justice* gleichbedeutend mit der Strafjustiz ist, greift allerdings zu kurz und verkennt die Durchlässigkeit der Konzepte. Zum Ausdruck kommt dies in zwei Resolutionen der UN Generalversammlung. Die 1985 verabschiedete *Victims Declaration*<sup>29</sup> und die 2005 verabschiedeten *Basic Principles and Guidelines*<sup>30</sup> blieben zwar unverbindlich. Mittels der normativen Verankerung der Rechte der Opfer auf Zugang zu Justiz und Gerechtigkeit sowie auf Wiedergutmachung trugen sie gemäss Omar Abo Youssef aber zu einer „Stärkung der Opferstellung“ bei.<sup>31</sup> Daran schliesst auch die Einschätzung von Janine Natalya Clark an, der zufolge die in einem postkonfliktiven Kontext angestrebte ‚Gerechtigkeit‘ als „a multi-dimensional concept that encompasses judicial and non-judicial forms, retributive and restorative elements“ zu verstehen ist.<sup>32</sup>

---

26 Brigitte Weiffen, „Transitional Justice: Eine konzeptionelle Auseinandersetzung,“ in *Handbuch Transitional Justice: Aufarbeitung von Unrecht – hin zur Rechtsstaatlichkeit und Demokratie*, ed. Anja Mihr, Gert Pickel und Susanne Pickel (Wiesbaden: Springer VS, 2018), 87.

27 „ICC Prosecutor’s Statement at Press Conference, Ahead of the Trial-Start of the Prosecution’s Case Against Messrs. Laurent Gbagbo and Charles Blé Goudé,“ IStGH, 27. Januar 2016, aufgerufen am 15. September 2021, <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=otp-stat-27-01-2016>.

28 Philippe Flory, „International Criminal Justice and Truth Commissions,“ *Journal of International Criminal Justice* 13, no. 1 (2015): 33.

29 UN Generalversammlung, Resolution 40/43, 29. November 1985, A/RES/40/34 (fortan zitiert als Victims Declaration).

30 UN Generalversammlung, Resolution 60/147, 16. Dezember 2005, A/RES/60/147 (fortan zitiert als Basic Principles and Guidelines 2005).

31 Omar Al-Farouq Abo Youssef, *Die Stellung des Opfers im Völkerstrafrecht unter besonderer Berücksichtigung der Opfer von Völkerstrafrechtsverbrechen in der Schweiz* (Dissertation: Universität Zürich, 2008), 55. Vgl. ebf. Mina Rauschenbach und Damien Scallia, „Victims and International Criminal Justice: A Vexed Question?,“ *International Review of the Red Cross* 90, no. 870 (2008): 443.

32 Janine Natalya Clark, „Peace, Justice and the International Criminal Court: Limitations and Possibilities,“ *Journal of International Criminal Justice* 9, no. 3 (2011): 543.

# Opferbeteiligung vs. Opferzeugenschaft – der Vorlauf zum IStGH

Wenn sich im Nürnberger Tribunal die ‚Geburtsurkunde‘ des Völkerstrafrechts verorten lässt und in der Errichtung eines permanenten internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag der „Höhepunkt und vorläufig[e] Abschluss der Kristallisation völkerstrafrechtlicher Regeln“, dann sind damit vorab institutionelle Eckpunkte umrissen.<sup>33</sup> Davor und dazwischen liegen indes diverse für die Institutionen formgebende Etappen, denen auch für die Stellung der Opfer vor dem IStGH Relevanz zukommt. Diesbezüglich schliesst sich die vorliegende Untersuchung der Einschätzung Ambachs an, wonach der IStGH als „hallmark of a dynamic process“ zu verstehen ist.<sup>34</sup> Die im Römer Statut verankerten Normen sind nicht *ex nihilo* entstanden, sondern das Resultat einer Entwicklung von Recht und Institutionen.

## Das Völkerstrafrecht als Institutionengeschichte

Zur Genese des Völkerstrafrechts und seiner Institutionen verweist die Literatur zumeist auf einen chronologischen Entwicklungsstrang. Nach dieser Lesart versteht sich die Verabschiedung des Römer Statuts am 17. Juli 1998 als „culmination of a process started at Nuremberg and Tokyo and further developed through the establishment of the *ad hoc* Tribunals for the former Yugoslavia [...] and Rwanda“.<sup>35</sup> Auch bei Héctor Olásolo figurieren die im Nachgang zum Zweiten Weltkrieg (Internationale Militärgerichtshöfe in Nürnberg (IMG) und für den Fernen Osten in Tokio (IMGFO)) und zu den Konflikten im ehemaligen Jugoslawien (JStGH) und in Ruanda (RStGH) errichteten Tribunale als *Impetus* für Fortschritte im Völkerstrafrecht.<sup>36</sup>

Der vorliegende Artikel verzichtet auf eine ausführliche Darstellung der Etappen des Völkerstrafrechts. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass eine an den drei Eckpunkten IMG/IMGFO – JStGH/RStGH – IStGH formulierte Entwicklungsgeschichte, die zwischen diese Strafgerichtshöfe fallenden Entwicklungen ignoriert. Diesen ‚Zwischenperioden‘ kommt jedoch im Sinne einer Phase der Konsolidierung von völkerstrafrechtlichen Normen ebenfalls eine zentrale Bedeutung zu.<sup>37</sup> Kritik an der Annahme einer Entwicklung des Völkerstrafrechts entlang der vorgenannten Tribunale üben auch Wui Ling Cheah und Xun Ning Choong, die darin eine

33 Gerhard Werle und Florian Jessberger, *Völkerstrafrecht* (Tübingen: Mohr Siebeck, 2016<sup>4</sup>), 2 und 7.

34 Phillip Ambach, „A Look towards the Future – The ICC and ‚Lessons Learnt‘“, in *The Law and Practice of the International Criminal Court*, ed. Carsten Stahn (Oxford: Oxford University Press, 2015), 1277.

35 Vgl. Antonio Cassese, „From Nuremberg to Rome: International Military Tribunals to the International Criminal Court“, in *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary, Volume 1*, ed. ders. et al. (Oxford: Oxford University Press, 2002), 3.

36 Héctor Olásolo, *International Criminal Law, Transnational Criminal Organizations and Transnational Justice* (Leiden: Brill Nijhoff, 2018), 12.

37 Vgl. Olásolo, *International Criminal Law*, 17; Robert Kolb, „Droit international pénal“, in *Droit international pénal: Précis*, ed. ders. und Damien Scalia (Basel: Helbing Lichtenhahn, 2012<sup>2</sup>), 33-34.

eurozentrische und diverse Rechtstraditionen übersehende Geschichtsschreibung erkennen.<sup>38</sup>

### **Das Opfer in der Zeugenrolle**

Der Beitrag der Vorläuferorganisationen des IStGH zur Weiterentwicklung der völkerstrafrechtlichen Normen erstreckte sich nur bedingt auf die darin für Opfer vorgesehene Rolle. In seinem Schlussplädoyer appellierte Charles Dubost, Ankläger der französischen Delegation vor dem IMG, zwar an die Verantwortung der Richter gegenüber den Opfern: „Now, it is for you in the silence of your deliberations to heed the voice of innocent blood crying for justice.“<sup>39</sup> Dieses vermeintliche Imperativ der Opferberücksichtigung kontrastiert allerdings stark mit dem Befund von Yael Danieli. Für die Verfahren vor den Militärgerichtshöfen in Nürnberg und Tokio sowie vor den *ad hoc* Tribunalen in Jugoslawien und Ruanda stellt diese eine lediglich untergeordnete Rolle für die Opfer fest: „Victims have been the silent partners in the legal process, with little role other than as witnesses, and at the mercy of litigants.“<sup>40</sup>

Die lediglich rudimentäre Opferbeteiligung in den Verfahren vor dem IMG und IMGFO resultierte aus Anklagen, die hauptsächlich auf Beweisdokumente abstützten und Zeugenaussagen von Opfern nur zur Untermauerung einer bestehenden Argumentation beizogen.<sup>41</sup> Somit beschränkten sich die Äusserungen der Opfer auf Aspekte, die aus der Perspektive der Anklagevertretung prozessrelevant waren. Daraus schliesst Luke Moffett, dass den Opfern in Form der Zeugenschaft ein ausschliesslich funktionaler Nutzen zukam.<sup>42</sup> Dafür spricht auch, dass beide Tribunale in den Statuten und in den Verfahrensregeln Bestimmungen zur Zulassung von Zeuginnen und Zeugen vorsahen, wohingegen die Opfer als solche keine Erwähnung fanden.<sup>43</sup>

Die *ad hoc* Tribunale in Jugoslawien und Ruanda führten zwar den Opferbegriff in das jeweilige Statut

---

38 Vgl. Wui Ling Cheah und Xun Ning Choong, „Introduction: Historical Origins of International Criminal Law,“ in *Historical Origins of International Criminal Law*, Bd. 1 (FICHL Publication Series No. 20), ed. Morten Bergsmo et al. (Brüssel: Torkel Opsahl Academic EPublisher, 2014), 5.

39 International Military Tribunal (IMT): *Trial of the Major War Criminals before the International Military Tribunal* Bd. 19 (Nürnberg: Ohne Verlag, 1947), 569.

40 Yael Danieli, „Reappraising the Nuremberg Trials and Their Legacy: The Role of Victims in International Law,“ *Cardozo Law Review* 26, no. 4 (2006): 1647.

41 Vgl. McGonigle Leyh, „Nuremberg’s Legacy“, 559-560.

42 Vgl. Luke Moffett, „The Role of Victims in the International Criminal Tribunals of the Second World War,“ *International Criminal Law Review* 12, no. 2 (2012): 254-256.

43 Siehe Art. 15-17 im IMG-Statut; Rules 4 und 6 in den IMG-Verfahrensregeln, abgedruckt in IMT, *Trial* Bd. 1, 17-23; Art. 9, 11 und 15 IMGFO-Statut; Rule 4 IMGFO-Verfahrensregeln, abgedruckt in R. John Pritchard und Sonia Magbanua Zaide, ed., *The Tokyo War Crimes Trial. Volume 1, Pre-Trial Documents, Transcript of the Proceedings in Open Session Pages 1-2097* (New York: Garland, 1981), ohne Seitenangaben.

und in die Verfahrens- und Beweisregeln ein. Auch für diese Strafgerichtshöfe kommt die Literatur aber in breiter Übereinstimmung zum Schluss, dass sich die Beteiligung der Opfer wiederum auf die Zeugenfunktion beschränkte und nicht von eigentlichen ‚Opferrechten‘ zu sprechen ist.<sup>44</sup> So schränkte etwa Regel 2 (A) der *Rules of Procedure and Evidence* (RPE) des JStGH<sup>45</sup> die Verfahrensparteien definitorisch auf die Anklage und die Verteidigung ein. Davon ausgeschlossen sind folgerichtig die Opfer, die lediglich als Zeuge und Zeugin hinzugezogen werden können. Hierzu legt Art. 18 Abs. 2 des JStGH-Statuts<sup>46</sup> fest, dass die Anklägerin oder der Ankläger zur Beweiserhebung auf die Aussagen von Opfern zurückgreifen kann.<sup>47</sup>

Partizipationsrechte, die den Opfern eine über die Zeugenrolle hinausgehende und eigenständige Funktion zusichern, waren bei den Vorläuferorganisationen des IStGH folglich nicht vorgesehen. Beat Dolder und Lisa Yarwood erkennen als hauptsächlichen Grund dafür den dominanten Einfluss des anglo-amerikanischen Rechtssystems.<sup>48</sup> Den Opfern kam primär ein funktionaler Nutzen als Zeugen und Zeuginnen zu, wobei sie instrumentell in den als Disput zwischen Anklage und Verteidigung angelegten adversatorischen Prozess eingebunden waren.<sup>49</sup>

Dass die ausschliessliche Opferzeugenschaft kein geeignetes Forum zur Berücksichtigung der Opferinteressen bietet, stellen unter anderem Marie-Bénédicte Dembour und Emily Haslam fest. Mit Bezugnahme auf die Verfahren vor dem JStGH konstatieren sie: „[W]ar crimes trial effectively silence, rather than hear, victims.“<sup>50</sup> Die Autorinnen problematisieren den Auftritt der Opfer als Zeugen und Zeuginnen in zweierlei Hinsicht. Seitens der Anklage bestehe lediglich ein Interesse an unmittelbar fallrelevanten Aussagen durch das Opfer, womit dieses erstens keine Möglichkeit habe, eigene Ansichten vorzutragen. Zweitens vereitele die fehlende Möglichkeit, die persönlichen und individuell als relevant erachteten Ansichten zu erzählen, das Etablieren einer umfassenden Wahrheit.<sup>51</sup>

44 Vgl. Abo Youssef, *Die Stellung des Opfers*, 67.

45 JStGH, *Rules of Procedure and Evidence*, IT/32/Rev.5.

46 Statute of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia vom 25. Mai 1993, Annex zu S/RES/827.

47 Vgl. JStGH und UNICRI, *ICTY Manual on Developed Practices* (Turin: UNICRI Publishers, 2009), 11. Zur Möglichkeit der Opfer, sich als *amicus curiae* in den Prozess einzubringen, vgl. Lance Bartholomeusz, „The Amicus Curiae Before International Courts and Tribunals,“ *Non-State Actors and International Law* 5, no. 2 (2005): 243-252; Luke Moffett, *Justice for Victims Before the International Criminal Court* (Oxfordshire: Routledge, 2014), 72.

48 Vgl. Beat Dolder und Lisa Yarwood, „Victim Participation at the ICC: Valid Potentiality or Vanguard Pandering,“ *African Yearbook of International Law* 13 (2005): 162.

49 Vgl. Maren Burkhardt, *Victim Participation before the International Criminal Court* (Dissertation: Humboldt-Universität zu Berlin, 2009), 20.

50 Marie-Bénédicte Dembour und Emily Haslam, „Silencing Hearings? Victim-Witnesses at War Crimes Trials,“ *European Journal of International Law* 15, no. 1 (2004): 151.

51 Vgl. *ibid.*, 164.

# Die ‚Opferzentrierung‘ vor dem IStGH – ein Paradigmenwechsel

Der IStGH sieht in seinen Verfahren für Opfer die Möglichkeit zur Prozessbeteiligung und zur Einforderung von Wiedergutmachungen vor. Darin erkennt Silvia A. Fernández de Gurmendi einen historischen Fortschritt, der die Beschränkung auf ein retributives Gerechtigkeitsverständnis überwunden und eine neue Dimension im Völkerstrafrecht begründet habe.<sup>52</sup> Wie aus den obenstehenden Ausführungen ersichtlich wird, konnte der IStGH zur Verankerung eines mit opferorientierten Bestimmungen versehenen prozeduralen Rahmens nicht auf ein völkerstrafrechtliches Vorbild zurückgreifen. Dennoch ergab sich die am IStGH vorgesehene Opferbeteiligung nicht aus einem institutionellen Leerraum. Für die Stellung der Opfer vor dem IStGH lassen sich völkerrechtliche Instrumente finden, die sich für den Aushandlungsprozess des Römer Statuts als prägend erwiesen.

## Opferspezifische Instrumente auf UNO-Ebene

Der bereits erwähnten *Victims Declaration* von 1985 kommt nach Irene Malup angesichts der darin erzielten Universalisierung des Umgangs mit Verbrechensopfern die Bedeutung einer „Magna Carta for Victims“ zu.<sup>53</sup> Für die Stellung der Opfer in völkerstrafrechtlichen Verfahren folgt der Bedeutungsgehalt der *Victims Declaration* vorab aus der umfassenden Opferdefinition und aus den vier darin vorgeschlagenen Opferrechtskategorien.<sup>54</sup> Dazu zählen erstens der Zugang zur Justiz und eine faire Behandlung, zweitens das Recht auf Rückerstattung, was gleichermassen die Rückgabe von Eigentum und den Ausgleich von erlittenem Leid umfasst, drittens der Anspruch auf Entschädigung und viertens die Gewährleistung von medizinischer, psychologischer und sozialer Hilfe.<sup>55</sup>

Zu einer Ausdifferenzierung insbesondere des Wiedergutmachungsanspruchs von Opfern kam es mit den im Jahre 1997 vorgestellten und im Jahre 2005 durch die UN Generalversammlung verabschiedeten *Basic Principles and Guidelines*.<sup>56</sup> Darin vorgesehen sind, nebst der Bestätigung des Rechts auf den Zugang zur Justiz und zu Informationen, fünf Formen der Wiedergutmachung: *restitution, compensation, rehabilitation, satisfaction* und die *guarantees of non-repetition*.<sup>57</sup>

52 Vgl. Silvia A. Fernández de Gurmendi, „Victims and Witnesses,“ in *The International Criminal Court. Elements of Crimes and Rules of Procedure and Evidence*, ed. Roy S. Lee (Ardsley: Transnational Publishers, 2001), 427.

53 Irene Malup, „The United Nations Declaration on Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power,“ in *The Universal Declaration of Human Rights: Fifty Years and Beyond*, ed. Yael Danieli et al. (New York: Baywood, 1999), 53. Vgl. zur Ausrichtung der *Victims Declaration* auf die nationale Ebene Cherif M. Bassiouni, „International Recognition of Victims’ Rights,“ *Human Rights Law Review* 6, no. 2 (2006): 217.

54 Zur Opferdefinition: Ziff. 1 der *Victims Declaration*. Vgl. Abo Youssef, *Die Stellung des Opfers*, 50.

55 Ziff. 4, 8, 12 und 14 der *Victims Declaration*. Vgl. zu den vier Opferrechtskategorien Abo Youssef, *Die Stellung des Opfers*, 56-60.

56 Zur Version von 1997: UN Commission on Human Rights, *Basic Principles and Guidelines on the Right to Reparations for Victims of (Gross) Violations of Human Rights and International Humanitarian Law*, 13. Januar 1997, E/CN.4/1997/104. Zur Version von 2005: *Basic Principles and Guidelines 2005*.

57 Vgl. *Basic Principles and Guidelines 2005*.

Insgesamt ergibt sich aus diesen Instrumentarien nach der Ansicht Theo van Bovens ein „normative framework for rendering justice to victims and for implementing their rights.“<sup>58</sup> Die *Victims Declaration* und die *Basic Principles and Guidelines* verfolgen dem Autor zufolge letztlich dieselbe Agenda wie die ebenfalls erwähnten *Sets of Principles*.<sup>59</sup> Die drei Instrumentarien stehen somit für die Absicht, den Opferinteressen und -bedürfnissen zur Berücksichtigung zu verhelfen, wozu sie insbesondere mit dem Zugang zur Justiz und den Wiedergutmachungsformen verschiedene Möglichkeiten aufzeigen.

### **Die Aushandlung des Römer Statuts**

Die Ansicht, wonach die strafrechtliche Sanktionierung von Täterinnen und Tätern nicht zwingend gleichbedeutend mit der Berücksichtigung der Opferinteressen ist, kam bereits in den ersten Versuchen zur Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofs zur Nennung. In den Erläuterungen zum 1951 vorgelegten Statutsentwurf für einen internationalen Strafgerichtshof führte das *Committee on International Criminal Jurisdiction* aus: „The victims of a crime were not only interested in the just punishment of the perpetrator, but also, and perhaps even more, in obtaining adequate compensation for the wrong they had suffered.“<sup>60</sup> Diese Position verblieb in den Beratungen zum Statutsentwurf jedoch in der Minderheit. Auch in den Diskussionen des UN Rechtsausschusses und im revidierten Statutsentwurf von 1953 finden sich keinerlei Normenvorschläge zu den Opfern.<sup>61</sup>

Bestimmungen zur Opferbeteiligung fanden erst während des Aushandlungsprozesses zum Römer Statut ab 1996 Eingang in die Statutsentwürfe. Hervorzuheben ist dabei ein Vorschlag Ägyptens. Gemäss diesem sollte den Opfern die Möglichkeit gegeben werden, sich durch gesetzliche Vertreterinnen oder Vertreter repräsentieren zu lassen, denen das Recht zukommt, sich zwecks der Feststellung von Entschädigungsansprüchen im Namen der Opfer am Verfahren zu

---

58 Theo Van Boven, „The Position of the Victim in the Statute of the International Criminal Court,“ in *Reflections on the International Criminal Court: Essays in Honour of Adriaan Bos*, ed. Herman A. M. von Hebel et al. (Den Haag: T.M.C. Asser Press, 1999), 79.

59 Vgl. Theo van Boven, „Preamble,“ in *The United Nations Principles to Combat Impunity: A Commentary*, ed. Frank Halde-  
mann und Thomas Unger (Oxford: Oxford University Press 2018), 26.

60 UN Generalversammlung, Report of the Committee on International Criminal Jurisdiction on its Session held from 1  
to 31 of August 1951, 16. Juli 1952, A/2136, Para. 92. Zu den frühen Versuchen zur Errichtung eines internationalen Straf-  
gerichtshofs vgl. etwa Cherif M. Bassiouni und William A. Schabas, ed., *The Legislative History of the International Criminal  
Court*, Bd. 1 (International Criminal Law Series, Bd. 9/1) (Leiden/Boston: Brill Nijhoff, 2016<sup>3</sup>).

61 Vgl. UN Generalversammlung, International Criminal Jurisdiction: Report of the Sixth Committee, 1. Dezember 1952,  
A/2275; UN Generalversammlung, Report of the 1953 Committee on International Criminal Jurisdiction, 27. Juli - 20. Au-  
gust 1953, A/2645.

beteiligen.<sup>62</sup> Zwar fand der Vorschlag Ägyptens nicht im Wortlaut Eingang in das Römer Statut. Mit der ‚Teilnahme‘ und mit der ‚Entschädigung‘ markierte er aber bereits in einem frühen Stadium der Arbeit des Vorbereitungsausschusses die zwei Pfeiler der Opferberücksichtigung am IStGH.<sup>63</sup>

Bis zur abschliessenden Bevollmächtigtenkonferenz in Rom im Juni 1998 kam die Absicht, opfer-spezifische Bestimmungen in das Statut des IStGH aufzunehmen, mehrfach zur Nennung. Auf eine umfassende Darstellung der diversen Statutsentwürfe wird hier verzichtet.<sup>64</sup> Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass der verstärkte Einbezug der Opfer keine Selbstverständlichkeit war. Vor dem Hintergrund der potentiell hohen Anzahl an Opfern erschien fraglich, inwiefern die beschränkten Kapazitäten des Gerichtshofs eine praktikable Umsetzung der Teilnahmerechte zulassen würden.<sup>65</sup> Grundsätzlicher nahmen sich die Bedenken insbesondere von Delegationen aus dem angelsächsischen Rechtskreis aus, denen umfassende Beteiligungsrechte der Opfer weniger bekannt waren. Aus der vorgesehenen aktiven Rolle der Opfer während des Verfahrens folgerten sie teilweise eine mögliche Beeinträchtigung der Angeklagtenrechte.<sup>66</sup>

Dass die Beteiligung der Opfer dennoch Berücksichtigung im Römer Statut fand, lag nicht zuletzt an der Formulierung der Verfahrensordnung, welche die spezifische Ausgestaltung der Opferbeteiligung bestimmt.<sup>67</sup> Beim JStGH wurden die RPE durch die Richterinnen und Richter des Tribunals erlassen, die sich am angelsächsischen Rechtssystem orientierten und somit auf dem adversatorischen Verfahrensprinzip beruhten.<sup>68</sup> Beim IStGH fiel die Ausarbeitung der RPE hingegen in die Zuständigkeit der Staaten und bedurfte zur Annahme einer Zustimmung von zwei Dritteln der Vertragsstaaten (Art. 51 Abs. 1 Römer Statut).<sup>69</sup> Der überwiegende Einfluss eines einzelnen Rechtssystems fiel damit weg, was nach Jessica Peake in einem „unique

---

62 Vgl. Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court, Proposal Submitted by Egypt for Article 43, 19. August 1996, A/AC.249/WP.11, Para. 3(b) (fortan zitiert als Proposal Egypt 1996).

63 Vgl. zum Vorbereitungsausschuss Werle, Jessberger, *Völkerstrafrecht*, 26.

64 Vgl. ausführlich dazu Cherif M. Bassiouni, „Negotiating the Treaty of Rome on the Establishment of an International Criminal Court,“ *Cornell International Law Journal* 32, no. 3 (1999).

65 Vgl. Gilbert Bitti und Håkan Friman, „Participation of Victims in Proceedings,“ in *The International Criminal Court. Elements of Crimes and Rules of Procedure and Evidence*, ed. Roy S. Lee (Ardsley: Transnational Publishers, 2001), 457.

66 Vgl. *ibid.*, 457.

67 Vgl. Philippe Kirsch, „The Work of the Preparatory Commission,“ in *The International Criminal Court. Elements of Crimes and Rules of Procedure and Evidence*, ed. Roy S. Lee (Ardsley: Transnational Publishers, 2001), xlix.

68 Vgl. Vladimir Tochilovsky, „Proceedings in the International Criminal Court: Some Lessons to Learn from ICTY Experience,“ *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 10, no. 4 (2002): 269.

69 Vgl. zur Ausarbeitung der RPE Roy S. Lee, ed., *The International Criminal Court. Elements of Crimes and Rules of Procedure and Evidence* (Ardsley: Transnational Publishers, 2001).

compromise‘ between adversarial and inquisitorial systems“ resultierte.<sup>70</sup> Damit erhielt eine Verfahrensform Einzug, die für die Opfer eine aktivere Rolle als das adversatorische Verfahren der Vorgängerorganisationen des ISTGH vorsieht.<sup>71</sup>

Als weiterer relevanter Aspekt für die verstärkte Berücksichtigung der Opferinteressen kann zudem der Einbezug von Nichtregierungsorganisationen (NGO) in den Aushandlungsprozess des Römer Statuts identifiziert werden.<sup>72</sup> In der Aushandlung internationaler Normen wirkten NGOs mittels der Promotion thematischer Agenden und der Bereitstellung von Experten- und Expertinnenwissen aktiv mit.<sup>73</sup> Dasselbe lässt sich in umfangreichem Masse für den zum ISTGH hinführenden Prozess feststellen. Mit der *Coalition for the International Criminal Court* – ein Zusammenschluss zahlreicher zivilgesellschaftlicher Organisationen – wurde der Verhandlungsprozess von NGOs begleitet, die als Beraterinnen in Sachfragen und als Advokatinnen für die Interessen spezifischer Gruppen wesentlich Einfluss auf den Verhandlungsgang nahmen.<sup>74</sup>

Schliesslich ist nochmals auf die Prägekräft der *Victims Declaration* und der *Basic Principles and Guidelines* hinzuweisen, auf die in den Verhandlungsdokumenten zum Römer Statut wiederholt verwiesen wird. Exemplarisch dafür steht wiederum der zuvor erwähnte von Ägypten eingereichte Vorschlag zur Opferbeteiligung. Dieser sprach sich dafür aus, die opferspezifischen Bestimmungen in den auszuarbeitenden RPE des ISTGH an der *Victims Declaration* auszurichten.<sup>75</sup> Somit lassen sich die auf UN-Ebene verabschiedeten Dokumente zur Opferberücksichtigung als normativer Bezugspunkt interpretieren, an denen sich die opferspezifischen Artikel des Römer Statuts orientierten.<sup>76</sup>

---

70 Jessica Peake, „A Spectrum of International Criminal Procedure: Shifting Patterns of Power Distribution in International Criminal Courts and Tribunals,“ *Pace Law Review* 26, no. 2 (2014): 208.

71 Vgl. Antonio Cassese, *International Criminal Law* (Oxford: Oxford University Press, 2003), 372; Albin Eser, „Adversatorische und inquisitorische Verfahrensmodelle: Ein kritischer Vergleich mit Strukturalternativen,“ in *Die strafprozessuale Hauptverhandlung zwischen inquisitorischem und adversatorischem Modell: eine rechtsvergleichende Analyse am Beispiel des deutschen und des zentralasiatischen Strafprozessrechts*, ed. Friedrich-Christian Schroeder und Manuchehr Kudratov (Frankfurt am Main: Lang, 2014), 20.

72 Vgl. Bassiouni, Schabas, *Legislative History*, 63. Zur „Epoche der Nichtregierungsorganisationen“, in die auch die Absicht zur Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofs fiel, vgl. Madeleine Herren-Oesch, *Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung* (Darmstadt: WBG, 2009), 6.

73 Vgl. etwa zur Bedeutung der NGOs für das Menschenrechtssystem Peter van Tuijl, „NGOs and Human Rights: Sources of Justice and Democracy,“ *Journal of International Affairs* 52, no. 2 (1999): 511.

74 Vgl. Marie Törnquist-Chesnier, „NGOs and international law,“ *Journal of Human Rights* 3, no. 2 (2004): 256-257. Zur Arbeit der NGO-Koalition, vgl. William R. Pace und Jennifer Schense, „Coalition for the International Criminal Court at the Preparatory Commission,“ in *The International Criminal Court. Elements of Crimes and Rules of Procedure and Evidence*, ed. Roy S. Lee (Ardsey: Transnational Publishers, 2001), 705-734.

75 Vgl. Proposal Egypt 1996, Para. 3(d).

76 Vgl. David Donat-Cattin, „Article 68,“ in *The Rome Statute of the International Criminal Court. A Commentary*, ed. Otto Triffterer und Kai Ambos (München: C.H. Beck, 2016<sup>3</sup>), 1685.

## Die Opferbeteiligung vor dem IStGH

Resultat des umrissenen Aushandlungsprozesses zum Römer Statut ist eine Stellung des Opfers vor dem IStGH, die hauptsächlich auf zwei normativen Pfeilern beruht: Der Teilnahme am Verfahren nach Art. 68 Abs. 3 und dem Anspruch auf Wiedergutmachung nach Art. 75 des Römer Statuts. Der vorliegende Artikel leistet keine abschliessende Abhandlung zu diesen Rechtsnormen und vermag nicht den gesamten zur Opferthematik vorliegenden Rechtsprechungskomplex des IStGH zu berücksichtigen. Vielmehr liegt der Fokus auf einem Vergleich der Opferberücksichtigung am IStGH mit dem Gerechtigkeitsforum der *transitional justice*.

Grundlegend zur Stellung der Opfer vor dem IStGH äussert sich Art. 68 Abs. 3 des Römer Statuts. Die darin festgelegten Beteiligungsrechte der Opfer sind verhältnismässig vage, weshalb zur Erschliessung des Bedeutungsgehalts die ergänzenden RPE und die Rechtsprechung beizuziehen sind. Bezüglich der Definition des Opferbegriffs ist Regel 85(a) der IStGH-RPE massgebend. Als Opfer gelten demnach „natural persons who have suffered harm as a result of the commission of any crime within the jurisdiction of the Court“.<sup>77</sup> Zur Auslegung dieser Definition orientiert sich der Gerichtshof wiederum an den *Basic Principles and Guidelines*.<sup>78</sup> Damit fügt sich die am IStGH verwendete Opferdefinition ansatzweise in das Konzept der *transitional justice* ein. Durch die Voraussetzung eines kausalen Zusammenhangs zwischen dem durch das Opfer erlittenen Schaden und dem vor dem IStGH verhandelten Verbrechen bleibt die Reichweite der Opferdefinition jedoch beschränkt.<sup>79</sup> Ebenfalls fallen, wie von Evelyne Schmid moniert, Sozialrechte grundsätzlich nicht in den Zuständigkeitsbereich des IStGH.<sup>80</sup>

Für eine effektive Berücksichtigung der Opferinteressen ist weiter entscheidend, während welchen Verfahrensstufen die Opfer ihre Anliegen einbringen können. Im Sinne eines Grundsatzentscheidendes legte die Vorverfahrenskammer im Fall *Lubanga* fest, dass den Opfern das Recht auf Teilnahme in allen Verfahrensabschnitten zukommen solle: „[T]he Statute grants

<sup>77</sup> IStGH, Rules of Procedure and Evidence, Official Records of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court, First session, New York, 3-10 September 2002 (ICC-ASP/1/3 and Corr.1), part II.A.

<sup>78</sup> Vgl. IStGH, Congo, Lubanga, Decision on Victims' Participation, Hauptverfahrenskammer I, 18. Januar 2008, ICC-01/04-01/06-1119, Para. 35. Vgl. zum Entscheid Alexandra Hilal Guhr, „Aktuelle Entwicklung zur Beteiligung von Opfern im Strafverfahren vor dem IStGH,“ *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik* 3, no. 8 (2008): 368.

<sup>79</sup> Vgl. Liesbeth Zegveld, „Victims as a Third Party: Empowerment of Victims?,“ *International Criminal Law Review* 19, no. 2 (2019): 323.

<sup>80</sup> Vgl. Evelyne Schmid, *Taking Economic, Social and Cultural Rights Seriously in International Criminal Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), 7-8.

victims an independent voice and role in proceedings before the Court.“<sup>81</sup> Der Gerichtshof ist demnach grundsätzlich gewillt, das Statut dergestalt auszulegen, dass die Interessen der Opfer im Sinne einer eigenständigen Stimme zur Darstellung kommen können.<sup>82</sup>

Dies zeigt sich auch bei der Form der Teilnahme der Opfer. Nach Art. 68 Abs. 3 des Römer Statuts sind die „Auffassungen und Anliegen“ der Opfer von deren „gesetzlichen Vertretern“ vorzutragen. Dem Opfer selbst steht nach Regel 89(1) der IStGH-RPE und nach dem Ermessen der jeweiligen Kammer die Möglichkeit zu, in den Verfahren „opening or closing statements“ zu halten.<sup>83</sup> Ebenfalls können die Opfer zu jeder Zeit mit schriftlichen Stellungnahmen an das Gericht gelangen.<sup>84</sup> Weitergehende prozedurale Rechte sind hingegen auf die gesetzlichen Vertreterinnen und Vertreter der Opfer beschränkt.<sup>85</sup> Obschon damit nur bedingt eine unmittelbare Beteiligungsform der Opfer in den Verfahren vorgesehen ist, beurteilen etwa Rachel Killean und Luke Moffett den Anspruch auf eine gesetzliche Vertretung positiv: „Legal representatives can be an appreciated source of information, serving as valuable translators of legalese and conveyers of victims’ interests.“<sup>86</sup> Die gesetzliche Vertretung nimmt den Opfern die Beteiligungsrechte demnach nicht ab, sondern figuriert als Hilfestellung.<sup>87</sup>

Kritisch zu beurteilen ist hingegen die Subsumption der Opfer unter eine gemeinsame gesetzliche Vertretung, wie sie Regel 91(2) der IStGH-RPE vorsieht. Aus einer opferzentrierten Perspektive kommt dies nach Ambos einer „de-individualization“ gleich, die nur bedingt eine Berücksichtigung der persönlichen Ansichten und Interessen des Opferindividuums zulässt.<sup>88</sup> Mangelhaft sind nach Haslam und Edmunds zudem die zur Opfergruppierung angewandten Kriterien. Diese nähmen im Grundsatz eine Homogenität der Opferinteressen an und würden die Opfer nach geographischen Gegebenheiten aufteilen, wohingegen beispielsweise das Geschlecht keine Berücksichtigung finde.<sup>89</sup>

---

81 IStGH, Congo, Decision on the Applications for Participation in the Proceedings of VPRS 1, VPRS 2, VPRS 3, VPRS 4, VPRS 5 and VPRS 6, Vorverfahrenskammer I, 17. Januar 2006, ICC-01/04-101-tEN-Corr, Para. 51.

82 Vgl. zur Beteiligung in den verschiedenen Verfahrensabschnitten ausführlich Kai Ambos, *Treatise on International Criminal Law. Volume III: International Criminal Procedure* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 175-179.

83 Vgl. Gerson Trüg, „Die Position des Opfers im Völkerstrafverfahren vor dem IStGH – Ein Beitrag zu einer opferbezogenen verfahrenstheoretischen Bestandsaufnahme,“ *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 125, no. 1 (2013): 65.

84 Vgl. Stefanie Bock, „Das Opfer vor dem Internationalen Strafgerichtshof,“ *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 119, no. 3 (2007): 676.

85 Vgl. Elisabeth Baumgartner, „Aspects of Victim Participation in the Proceedings of the International Criminal Court,“ *International Review of the Red Cross* 90, no. 870 (2008): 430.

86 Rachel Killean und Luke Moffett Victim, „Legal Representation before the ICC and ECC,“ *Journal of International Criminal Justice* 15, no. 4 (2017): 716.

87 Vgl. Emily Haslam und Rod Edmunds, „Common Legal Representation at the International Criminal Court: More Symbolic than Real,“ *International Criminal Law Review* 12, no. 5 (2012): 877.

88 Vgl. Ambos, *Treatise on International Criminal Law*, 187.

89 Vgl. Haslam, Edmunds, „Common Legal Representation,“ 886.

Als weitere für die postulierte Opferzentrierung des IStGH zentrale Norm legt Art. 75 Abs. 1 des Römer Statuts die Wiedergutmachungsansprüche der Opfer fest, wozu „Rückerstattung, Entschädigung und Rehabilitierung“ zählen. Die Wiedergutmachungsbestimmungen im Römer Statut sollen gemäss Auslegung der Hauptverfahrenskammer im Fall *Lubanga* nebst der Wiedergutmachungspflicht für Täterinnen und Täter auch einen Beitrag zur „reconciliation between the convicted person, the victims of the crimes and the affected communities“ leisten.<sup>90</sup> Darin kommt zum Ausdruck, dass die Wiedergutmachung einerseits die bestrafende Funktion des IStGH sowie andererseits – mit dem Verweis auf die Versöhnung – eine restorative Funktion des IStGH beschreibt. Für Letzteres spricht ebenfalls, dass der nach Art. 79 des Römer Statuts eingerichtete Treuhandfonds nebst der Verwaltung der Geldstrafen zusätzlich mit einem Unterstützungsmandat betraut ist, das vergleichsweise inklusiv angelegt ist und auf einem breiten Verständnis der Opferdefinition beruht.<sup>91</sup>

## Fazit

Opfer können in den Verfahren vor dem IStGH eine Rolle einfordern, die über deren reine Anwesenheit hinausgeht und ihnen ein Forum bietet, um die eigenen Interessen einbringen zu können. Die in diesem Artikel untersuchte Stellung der Opfer vor dem IStGH ist das Resultat einer Rechtsentwicklung. Diese vollzog sich entlang der Vorläuferorganisationen des IStGH und bezog ihre normative Grundlage aus Positionen, die sich dem Konzept der *transitional justice* zu-rechnen lassen.

Aus der Betrachtung der Opferstellung bei den Vorläuferorganisationen ergab sich, dass diese verhältnismässig rudimentär ausfiel und die Opfer hauptsächlich in ihrer Zeuginnen- und Zeugenfunktion am Verfahren beteiligt waren. Gleiches lässt sich auch für die ersten Entwürfe für das Statut eines internationalen Strafgerichtshofs festhalten. Erst während des Aushandlungsprozesses ab 1996 fanden weitergehende Bestimmungen zur Opferbeteiligung Eingang in die Statutsentwürfe und resultierten letztlich im völkerstrafrechtlichen Novum des am IStGH vorgesehenen Opferregimes. Als zu diesem Wandel beitragende Faktoren identifizierte die Untersuchung die als Kompromiss zwischen dem adversatorischen und inquisitorischen

---

90 IStGH, Congo, Lubanga, Decision Establishing the Principles and Procedures to be Applied to Reparations, Hauptverfahrenskammer I, 7. August 2012, ICC-01/04-01/06-2904, Para. 179.

91 Vgl. Liesbeth Zegveld, „Victims’ Reparations Claims and International Criminal Courts: Incompatible Values?“, *Journal of International Criminal Justice* 8, no. 1 (2010): 89.

Rechtssystem angelegte Verfahrensordnung des IStGH, die Einflussnahme von NGOs während des Verhandlungsprozesses sowie der Rückgriff auf die *Victims Declaration*, das *Set of Principles* und die *Basic Principles and Guidelines* als normative Bezugspunkte.

Zudem hielt der vorliegende Artikel für die *ad hoc* Tribunale fest, dass diese für ein Modell der *retributive justice* standen. Bei der Analyse der opferspezifischen Bestimmungen im Römer Statut zeigt sich eine revidierte und erweiterte Beteiligungsform. Der IStGH weist den Opfern eine Stellung zu, in der sie als aktiv am Prozess beteiligte und mit Wiedergutmachungsrechten ausgestattete Akteure und Akteurinnen auftreten können. Angesichts der Beteiligung der Opfer während der Verfahren vor dem IStGH beansprucht dieser ein über die Bestrafung der Täterinnen und Täter hinausgehendes Mandat. In der 2009 verfassten Strategie zur Opferbeteiligung hält die Staatenversammlung des IStGH entsprechend fest: „A key feature of the system established in the Rome Statute is the recognition that the ICC has not only a punitive but also a restorative function.“<sup>92</sup>

Die prozeduralen Rahmenbedingungen des IStGH setzen der Berücksichtigung der Opferinteressen Grenzen, was sich etwa in der Subsumption mehrerer Opfer unter eine gemeinsame gesetzliche Vertretung zeigt. Dennoch lässt sich im Anschluss an Moffett bestätigen, dass es in der Ausgestaltung der Verfahren vor dem IStGH zu einer ‚Opferzentrierung‘ kam, was sich im Sinne eines völkerstrafrechtlichen Novums als Errungenschaft werten lässt.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Staatenversammlung IStGH, Report of the Court on the Strategy in Relation to Victims, 10. November 2009, ICC-ASP/8/45, Para. 3.

<sup>93</sup> Vgl. Moffett, „Reparations for Victims,“ 1205.

# Bibliographie

## Primärrecht

Charter of the International Military Tribunal for the Far East vom 19. Januar 1946, Annex zur Special by the Supreme Commander for the Allied, abgedruckt in Pritchard, John und Sonia Magbanua Zaide, ed., *The Tokyo War Crimes Trial. Volume 1, Pre-Trial Documents, Transcript of the Proceedings in Open Session Pages 1-2097* (New York: Garland, 1981), ohne Seitenangaben (zitiert als IMGFO-Statut).

Charter of the International Military Tribunal vom 8. August 1945, Annex zum London Agreement, abgedruckt in IMT (1947): *Trial of the Major War Criminals*, Bd. 1, S. 10-18 (zitiert als IMG-Statut).

Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998, SR 0.312.1.

Statute of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia vom 25. Mai 1993, Annex zu S/RES/827 (zitiert als JStGH-Statut).

## Sekundärrecht

IStGH, Rules of Procedure and Evidence, Official Records of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court, First session, New York, 3-10 September 2002 (ICC-ASP/1/3 and Corr.1), part II.A. (zitiert als IStGH-RPE).

JStGH, Rules of Procedure and Evidence, IT/32/Rev.50 (zitiert als JStGH-RPE).

## Rechtsprechung

IStGH, Congo, Lubanga, Decision Establishing the Principles and Procedures to be Applied to Reparations, Hauptverfahrenskammer I, 7. August 2012, ICC-01/04-01/06-2904

IStGH, The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, Transkript Vorverfahrenskammer I, 26. Januar 2009, ICC-01/04-01/06-T-107-ENG.

IStGH, Congo, Lubanga, Decision on Victims' Participation, Hauptverfahrenskammer I, 18. Januar 2008, ICC-01/04-01/06-1119.

IStGH, Congo, Decision on the Applications for Participation in the Proceedings of VPRS 1, VPRS 2, VPRS 3, VPRS 4, VPRS 5 and VPRS 6, Vorverfahrenskammer I, 17. Januar 2006, ICC-01/04-101-tEN-Corr.

## Materialienverzeichnis

„Handbook on Restorative Justice Programmes.“ UN Office on Drugs and Crimes, 2006, aufgerufen am 15. September 2019, [https://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/Handbook\\_on\\_Restorative\\_Justice\\_Programmes.pdf](https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_Restorative_Justice_Programmes.pdf).

- „ICC Prosecutor’s Statement at Press Conference, Ahead of the Trial-Start of the Prosecution’s Case Against Messrs. Laurent Gbagbo and Charles Blé Goudé.“ IStGH, 27. Januar 2016, aufgerufen am 15. September 2021, <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=otp-stat-27-01-2016>.
- International Military Tribunal (IMT). *Trial of the Major War Criminals before the International Military Tribunal*, Bd. 1. Nürnberg: Ohne Verlag, 1947.
- International Military Tribunal (IMT). *Trial of the Major War Criminals before the International Military Tribunal*, Bd. 19. Nürnberg: Ohne Verlag, 1947.
- JStGH und UNICRI. *ICTY Manual on Developed Practices*. Turin: UNICRI Publishers, 2009.
- Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court, Proposal Submitted by Egypt for Article 43, 19. August 1996, A/AC.249/WP.11, Para. 3(b) (zitiert als Proposal Egypt 1996).
- „Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States Reparations Programmes.“ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2008, aufgerufen am 15. September 2021, <https://www.un.org/ruleoflaw/files/ReparationsProgrammes%5b1%5d.pdf>.
- Staatenversammlung IStGH, Report of the Court on the Strategy in Relation to Victims, 10. November 2009, ICC-ASP/8/45.
- UN Commission on Human Rights, Report of the Independent Expert to Update the Set of Principles to Combat Impunity, Diane Orentlicher, with Addendum, Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity, 8. Februar 2005, E/CN.4/2005/102/Add.1.
- UN Commission on Human Rights, Question of the Impunity of Perpetrators of Human Rights Violations (Civil and Political), Revised Final Report Prepared by Mr. Joinet Pursuant to Sub-Commission Decision 1996/119, 2. Oktober 1997, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1.
- UN Commission on Human Rights, Basic Principles and Guidelines on the Right to Reparations for Victims of (Gross) Violations of Human Rights and International Humanitarian Law, 13. Januar 1997, E/CN.4/1997/104.
- UN Generalversammlung, Resolution 60/147, 16. Dezember 2005, A/RES/60/147.
- UN Generalversammlung, Resolution 40/43, 29. November 1985, A/RES/40/34.
- UN Generalversammlung, International Criminal Jurisdiction: Report of the Sixth Committee, 1. Dezember 1952, A/2275; UN Generalversammlung, Report of the 1953 Committee on International Criminal Jurisdiction, 27. Juli - 20. August 1953, A/2645.
- UN Generalversammlung, Report of the Committee on International Criminal Jurisdiction on its Session held from 1 to 31 of August 1951, 16. Juli 1952, A/2136, Para. 92.

## Literaturverzeichnis

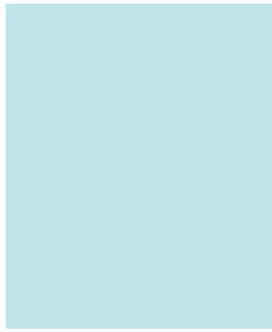
- Abo Youssef, Omar Al-Farouq. *Die Stellung des Opfers im Völkerstrafrecht unter besonderer Berücksichtigung der Opfer von Völkerstrafrechtsverbrechen in der Schweiz*. Dissertation: Universität Zürich, 2008.
- Ambach, Phillip. „A Look towards the Future – The ICC and ‚Lessons Learnt‘.“ In *The Law and Practice of the International Criminal Court*, herausgegeben von Carsten Stahn, 1277-1296. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Ambos, Kai. *Internationales Strafrecht. Strafanwendungsrecht – Völkerstrafrecht – Europäisches Strafrecht – Rechtshilfe*. München: C.H. Beck, 2018<sup>5</sup>.
- Ambos, Kai. *Treatise on International Criminal Law. Volume III: International Criminal Procedure*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Ambos, Kai. „Das erste Urteil des Internationalen Strafgerichtshofs (Prosecutor v. Lubanga). Eine kritische Analyse der Rechtsfragen.“ *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik* 7, no. 7 (2012): 313-373.
- Bartholomeusz, Lance. „The Amicus curiae Before International Courts and Tribunals.“ *Non-State Actors and International Law* 5, no. 2 (2005): 209-286.
- Bassiouni, Cherif M. und William A. Schabas, ed. *The Legislative History of the International Criminal Court*, Bd. 1 (International Criminal Law Series, Bd. 9/1. Leiden/Boston: Brill Nijhoff, 2016).
- Bassiouni, Cherif M. „International Recognition of Victims’ Rights.“ *Human Rights Law Review* 6, no. 2 (2006): 203-279.
- Bassiouni, Cherif M. „Negotiating the Treaty of Rome on the Establishment of an International Criminal Court.“ *Cornell International Law Journal* 32, no. 3 (1999): 443-469.
- Baumgartner, Elisabeth. „Aspects of Victim Participation in the Proceedings of the International Criminal Court.“ *International Review of the Red Cross* 90, no. 870 (2008): 409-440.
- Bitti, Gilbert und Håkan Friman. „Participation of Victims in Proceedings.“ In *The International Criminal Court. Elements of Crimes and Rules of Procedure and Evidence*, herausgegeben von Roy S. Lee, 456-474. Ardsley: Transnational Publishers, 2001.
- Bock, Stefanie. „Das Opfer vor dem Internationalen Strafgerichtshof.“ *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 119, no. 3 (2007): 664-680.
- Bonacker, Thorsten und Susanne Buckley-Zistel. „Introduction: Transitions from Violence – Analyzing the Effects of Transitional Justice.“ *International Journal of Conflict and Violence* 7, no. 1 (2013): 4-9.
- Bonacker, Thorsten. „Globale Opferschaft: Zum Charisma des Opfers in Transitional Justice-Prozessen.“ *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 19, no. 1 (2012): 5-36.

- Buckley-Zistel, Susanne. „Transitional Justice als Weg zu Frieden und Sicherheit. Möglichkeiten und Grenzen.“ *SFB-Governance Working Paper Series* 15 (2008), aufgerufen am 15. September 2021, [https://www.sfb-governance.de/publikationen/sfb-700-working\\_papers/wp15/SFB-Governance-Working-Paper-15.pdf](https://www.sfb-governance.de/publikationen/sfb-700-working_papers/wp15/SFB-Governance-Working-Paper-15.pdf).
- Burkhardt, Maren. *Victim Participation before the International Criminal Court*. Dissertation: Humboldt-Universität zu Berlin, 2009.
- Cassese, Antonio. *International Criminal Law*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Cassese, Antonio. „From Nuremberg to Rome: International Military Tribunals to the International Criminal Court.“ In *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary, Volume 1*, herausgegeben von Antonio Cassese, Paola Gaeta und John R.W.D. Jones, 3-19. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Cheah, Wui Ling und Xun Ning Choong. „Introduction: Historical Origins of International Criminal Law.“ In *Historical Origins of International Criminal Law*, Bd. 1 (FICHL Publication Series No. 20), herausgegeben von Morten Bergsmo, Wui Ling Cheah und Ping Yi, 1-22. Brüssel: Torkel Opsahl Academic EPublisher, 2014.
- Clark, Janine Natalya. „Peace, Justice and the International Criminal Court: Limitations and Possibilities.“ *Journal of International Criminal Justice* 9, no. 3 (2011): 521-546.
- Crocker, David A. „Transitional Justice and International Civil Society: Toward a Normative Framework.“ *Constellations* 5, no. 4 (1998): 492-517.
- Daly, Kathleen. „Revisiting the Relationship between Retributive and Restorative Justice.“ In *Restorative Justice. Philosophy to Practice*, herausgegeben von Heather Strang und John Braithwaite, 33-54. Aldershot: Ashgate, 2000.
- Danieli, Yael. „Reappraising the Nuremberg Trials and Their Legacy: The Role of Victims in International Law.“ *Cardozo Law Review* 26, no. 4 (2006): 1633-1649.
- Dembour, Marie-Bénédicte und Emily Haslam. „Silencing Hearings? Victim-Witnesses at War Crimes Trials.“ *European Journal of International Law* 15, no. 1 (2004): 151-177.
- Dolder, Beat und Lisa Yarwood. „Victim Participation at the ICC: Valid Potentiality or Vanguard Pandering.“ *African Yearbook of International Law* 13 (2005): 159-186.
- Donat-Cattin, David. „Article 68.“ In *The Rome Statute of the International Criminal Court. A Commentary*, herausgegeben von Otto Triffterer und Kai Ambos, 1681-1711. München: C.H. Beck, 20163.
- Eser, Albin. „Adversatorische und inquisitorische Verfahrensmodelle: Ein kritischer Vergleich mit Strukturalternativen.“ In *Die strafprozessuale Hauptverhandlung zwischen inquisitorischem und adversatorischem Modell: eine rechtsvergleichende Analyse am Beispiel des deutschen und des zentralasiatischen Strafprozessrechts*, herausgegeben von Friedrich-Christian Schroeder und Manuehr Kudratov, 11-29. Frankfurt am Main: Lang, 2014.

- Férrnandez de Gurmendi, Silvia A. „Victims and Witnesses.“ In *The International Criminal Court. Elements of Crimes and Rules of Procedure and Evidence*, herausgegeben von Roy S. Lee, 427-491. Ardsley: Transnational Publishers, 2001.
- Flory, Philippe. „International Criminal Justice and Truth Commissions.“ *Journal of International Criminal Justice* 13, no. 1 (2015): 19-42.
- Haldemann, Frank und Thomas Unger. „Introduction.“ In *The United Nations Principles to Combat Impunity: A Commentary*, herausgegeben von. ders. und ders., 4-25. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Haslam, Emily und Rod Edmunds. „Common Legal Representation at the International Criminal Court: More Symbolic than Real.“ *International Criminal Law Review* 12, no. 5 (2012): 871-903.
- Hilal Guhr, Alexandra. „Aktuelle Entwicklung zur Beteiligung von Opfern im Strafverfahren vor dem IStGH.“ *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik* 3, no. 8 (2008): 367-370.
- Killean, Rachel und Luke Moffett Victim. „Legal Representation before the ICC and ECCC.“ *Journal of International Criminal Justice* 15, no. 4 (2017): 713-740.
- Kirsch, Philippe. „The Work of the Preparatory Commission.“ In *The International Criminal Court. Elements of Crimes and Rules of Procedure and Evidence*, herausgegeben von Roy S. Lee, xlv-lix. Ardsley: Transnational Publishers, 2001.
- Kolb, Robert. „Droit international pénal.“ In *Droit international pénal: Précis*, herausgegeben von ders. und Damien Scalia, 1-294. Basel: Helbing Lichtenhahn, 2012.
- Lee, Roy S., ed. *The International Criminal Court. Elements of Crimes and Rules of Procedure and Evidence*. Ardsley: Transnational Publishers, 2001.
- Leyh McGonigle, Brianne. „Nuremberg’s Legacy within Transitional Justice: Prosecutions are Here to Stay.“ *Washington University Global Law Review* 15, no. 4 (2016): 559-574.
- Malup, Irene. „The United Nations Declaration on Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power.“ In *The Universal Declaration of Human Rights: Fifty Years and Beyond*, herausgegeben von Yael Danieli, Elsa Stamatopoulou und Clarence J. Dias, 53-65. New York: Baywood, 1999.
- McCarthy, Conor. „Victim Redress and International Criminal Justice: Competing Paradigms, or Compatible Forms of Justice?“ *Journal of International Criminal Justice* 10, no. 2 (2012): 351-372.
- McEvoy, Kieran. „Beyond Legalism: Towards a Thicker Understanding of Transitional Justice.“ *Journal of Law and Society* 34, no. 4 (2007): 411-440.
- McGonigle Leyh, Brianne. „Victim-Oriented Measures at International Criminal Institutions: Participation and its Pitfalls.“ *International Criminal Law Review* 12, no. 3 (2012): 375-408.
- Moffett, Luke. „Reparations for Victims at the International Criminal Court: A New Way Forward?“ *The International Journal of Human Rights* 21, no. 9 (2017): 1204-1222.

- Moffett, Luke. *Justice for Victims Before the International Criminal Court*. Oxfordshire: Routledge, 2014.
- Moffett, Luke. „The Role of Victims in the International Criminal Tribunals of the Second World War.“ *International Criminal Law Review* 12, no. 2 (2012): 245-270.
- Olásolo, Héctor. *International Criminal Law, Transnational Criminal Organizations and Transnational Justice*. Leiden: Brill Nijhoff, 2018.
- Pace, William R. und Jennifer Schense. „Coalition for the International Criminal Court at the Preparatory Commission.“ In *The International Criminal Court. Elements of Crimes and Rules of Procedure and Evidence*, herausgegeben von Roy S. Lee, 705-73. Ardsley: Transnational Publishers, 2001.
- Peake, Jessica. „A Spectrum of International Criminal Procedure: Shifting Patterns of Power Distribution in International Criminal Courts and Tribunals.“ *Pace Law Review* 26, no. 2 (2014): 182-248.
- Pring, Jamie. *From Transitional Justice to Dealing with the Past: The Role of Norms in International Peace Mediation* (swisspeace Essential 4). Basel: swisspeace, 2018.
- Rauschenbach, Mina und Damien Scalia. „Victims and International Criminal Justice: A Vexed Question?“ *International Review of the Red Cross* 90, no. 870 (2008): 441-459.
- Roht-Arriaza, Naomi. „The New Landscape of Transitional Justice.“ In *Transitional Justice in the Twenty-First Century*, herausgegeben von dies. und Javier Mariezcurrena, 1-16. New York: Cambridge University Press, 2006.
- Safferling, Christoph. „Die Rolle des Opfers im Strafverfahren – Paradigmenwechsel im nationalen und internationalen Recht?“ *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 112, no. 1 (2010): 87-116.
- Schmid, Evelyne. *Taking Economic, Social and Cultural Rights Seriously in International Criminal Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Tochilovsky, Vladimir. „Proceedings in the International Criminal Court: Some Lessons to Learn from ICTY Experience.“ *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 10, no. 4 (2002): 268-275.
- Törnquist-Chesnier, Marie. „NGOs and International Law.“ *Journal of Human Rights* 3, no. 2 (2004): 253-263.
- Trüg, Gerson. „Die Position des Opfers im Völkerstrafverfahren vor dem IStGH – Ein Beitrag zu einer opferbezogenen verfahrenstheoretischen Bestandsaufnahme.“ *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 125, no. 1 (2013): 34-85.
- van Boven, Theo. „Preamble.“ In *The United Nations Principles to Combat Impunity: A Commentary*, herausgegeben von Frank Haldemann und Thomas Unger, 26-33. Oxford: Oxford University Press 2018.

- van Boven, Theo. „The Position of the Victim in the Statute of the International Criminal Court.“ In *Reflections on the International Criminal Court: Essays in Honour of Adriaan Bos*, herausgegeben von Herman A. M. von Hebel Johan G. Lammers und Jolien Schukking, 77-89. Den Haag: T.M.C. Asser Press, 1999.
- van Tuijl, Peter. „NGOs and Human Rights: Sources of Justice and Democracy.“ *Journal of International Affairs* 52, no. 2 (1999): 493-512.
- Weiffen, Brigitte. „Transitional Justice: Eine konzeptionelle Auseinandersetzung.“ In *Handbuch Transitional Justice: Aufarbeitung von Unrecht – hin zur Rechtsstaatlichkeit und Demokratie*, herausgegeben von Anja Mihr, Gert Pickel und Susanne Pickel, 83-104. Wiesbaden: Springer VS, 2018.
- Weiffen, Brigitte. „Transitional Justice.“ In *Handbuch Transformationsforschung*, herausgegeben von Raj Kollmorgen, Wolfgang Merkel und Hans-Jürgen Wagener, 749-754. Wiesbaden: Springer VS, 2015.
- Werle, Gerhard und Florian Jessberger. *Völkerstrafrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2016<sup>4</sup>.
- Zegveld, Liesbeth. „Victims as a Third Party: Empowerment of Victims?“ *International Criminal Law Review* 19, no. 2 (2019): 321-345.
- Zegveld, Liesbeth. „Victims’ Reparations Claims and International Criminal Courts: Incompatible Values?“ *Journal of International Criminal Justice* 8, no. 1 (2010): 79-111.



**Educating  
Talents**  
since 1460.

Europainstitut der Universität Basel  
Institute for European Global Studies  
Riehenstrasse 154  
CH-4058 Basel

[www.europa.unibas.ch](http://www.europa.unibas.ch)