

- Mehrdeutigkeit problematisch, so daß ich dem Begriff »ethnische Gruppen« den Vorzug geben möchte.
- 8 Siehe dazu G. Morrison, *The Southern Sudan and Eritrea: Aspects of Wider African Problems*, Minority Rights Group (MRG) Report No 5, London 1973.
 - 9 Siehe dazu U. Braukämper, *Die Oromos tragen den Kampf ins Zentrum*, Frankfurter Rundschau v.22.9.1980.
 - 10 Zum Problem der asiatischen Minorität in Ostafrika siehe z. B. Y. Tandon, *Problems of a Displaced Minority: the New Position of East Africa's Asians*, MRG Report No 16, London 1973.
 - 11 Vgl. auch B. Rogers, *Mass Population Movements in Apartheid South Africa (1978—1980)*, hrsg. vom UN Centre against Apartheid (Notes and Documents 27/80, November 1980).
 - 12 Siehe T. Hodges, *Jehova's Witnesses in Central Africa*, MRG Report No 29, London 1976.
 - 13 *Terre des Hommes Schweiz*, Unterlagen zur Pressekonferenz 13. August 1979 in Bern (»Flüchtlinge aus Zimbabwe in Mosambik«, S.1).
 - 14 UNHCR Assistance Activities (s.Anm.3), S.111—113. Vgl. Report of the UNHCR, UN-Doc. A/35/12/Add.1.
 - 15 Zur ethnographischen Situation siehe z. B. G. Liesegang, S. Seitz und J. C. Winter, *Das Äquatoriale Ostafrika*, in: H. Baumann (Hrsg.), *Die Völker Afrikas und ihre traditionellen Kulturen*, Bd. II, Wiesbaden 1979.
 - 16 Siehe R. Lemarchand und D. Martin, *Selective Genocide in Burundi*, MRG Report No 20, London 1974.
 - 17 1980: *The Year of the Refugees in Sudan. A Note Prepared by the Commissioner for Refugees, Khartoum 1980*, S.11.
 - 18 Eine zusammenfassende Materialsammlung über den eritreischen Konflikt

- bietet G. Schröder (Hrsg.), *Eritrea, Reihe Internationalismus-Informationen Nr.5*, Gießen 1980.
- 19 *Refugees in Sudan* (s.Anm.17), S.11.
 - 20 Siehe C. Legum and B. Lee, *The Horn of Africa in Continuing Crisis*, New York/London 1979, S.35.
 - 21 *Refugees in Sudan* (s.Anm.17), S.11; UNHCR Assistance Activities (s.Anm.3), S.18.
 - 22 Pressemitteilung des Welternährungsprogramms, Rom (WFP/44 v.16.10.1980). Vgl. *Somalia Refugee Programme*, UNHCR Mogadishu, June 1980, S.2f.; UNHCR Assistance Activities (s.Anm.3), S.58; G. Melander, *Refugees in Somalia*, Scandinavian Institute of African Studies Research Report N.56, Uppsala 1980, S.19—24.
 - 23 Siehe J. Mercer, *The Sahrawis of Western Sahara*, MRG Report No 40, London 1979. — Zu den Entwicklungen im West-Sahara-Konflikt siehe S.33f. dieser Ausgabe und die vorangegangenen Berichte.
 - 24 So weist z.B. die sudanesishe Statistik für Anfang 1980 7 000 Flüchtlinge aus dem Tschad auf; *Refugees in Sudan* (s.Anm.17), S.11.
 - 25 Siehe F. Soudan, *Jusqu'au dernier Tchadien*, Jeune Afrique no. 1006 v.16.4.1980, S.22—23.
 - 26 Nach UNHCR Assistance Activities (s.Anm.3), S.87, ist eine Erhöhung der Mittel von 329 000 US-Dollar (1980) auf 619 000 (1981) vorgesehen.
 - 27 UN-Doc. A/Res/35/92B v.5.12.1980; Resolution 35/92A vom gleichen Tag hatte »Hilfe beim Wiederaufbau, bei der Sanierung und bei der Entwicklung des Tschad« zum Gegenstand.
 - 28 1979 standen z.B. den UNHCR-Aufwendungen von 72 Mill US-Dollar für Afrika 162 Mill für Asien gegenüber; UNHCR Assistance Activities (s.Anm.3), S. x und xv.

Initiativen zur Abschaffung der Todesstrafe

IRENE MAIER

Immer mehr setzt sich in der internationalen Öffentlichkeit die Auffassung durch, daß die Todesstrafe nicht nur ein strafrechtliches und kriminalpolitisches Problem, sondern in erster Linie eine Frage der Menschenrechte ist und daß ein fortgeschrittenes Verständnis der Menschenrechte die weitere gesetzliche Anerkennung der Todesstrafe nicht mehr zuläßt. Gleichwohl ist bisher die Todesstrafe weder weltweit noch auch nur in Europa rechtlich geächtet. Zwar ist das Recht auf Leben als Menschenrecht international anerkannt; trotzdem behalten sich viele Staaten heute noch die Befugnis vor, Menschenleben auszulöschen, um mit der Todesstrafe gemeine Verbrechen wie Mord, aber auch bestimmte gegen den Staat gerichtete Straftaten, beispielsweise Hochverrat, zu ahnden. Bei den Initiativen — wie der der Bundesrepublik Deutschland auf der 35. UN-Generalversammlung — zur Abschaffung und Eindämmung der Todesstrafe geht es daher sowohl um ihre rechtliche Ächtung wie darum, daß Todesstrafen nicht mehr verhängt oder Todesurteile wenigstens nicht vollstreckt werden.

Die Todesstrafe ist in der Geschichte häufig mit anderen Menschenrechtsverletzungen einhergegangen: mit der Verletzung von Gewissens- und Religionsfreiheit, von Freiheit der Meinungsäußerung und politischen Betätigung und meist auch von Garantien des fairen Gerichtsverfahrens und der Sicherheit der Person. Fortschritte sind deshalb nur zu erzielen, wenn auch die Achtung der übrigen Menschenrechte gefördert und die sozialen und politischen Verhältnisse auf eine stabile Grundlage gestellt werden, denn gerade in jenen Ländern — nur beispielhaft seien Südafrika und der Iran genannt — war in jüngerer Zeit besonders oft die Verhängung und Exekution von Todesstrafen zu verzeichnen, in denen starke soziale und politische Gegensätze bestehen und die jeweilige Regierung sich in der Aufrechterhaltung ihrer Macht gefährdet sieht.

I. Die Todesstrafe in internationalen menschenrechtlichen Verträgen

Die von den Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 verkündete Allgemeine Erklärung der Menschenrechte enthält zwar den wesentlichen Bestand an Grund- und Menschenrechten wie er in den späteren menschenrechtlichen Verträgen seinen Niederschlag gefunden hat, aber keine Regelung über die Todesstrafe. Das beruht darauf, daß schon damals eine Tendenz bestanden hat, die Abschaffung der Todesstrafe in der Erklärung

festzuschreiben, weil man eine Beschränkung des in Artikel 3 niedergelegten Rechts auf Leben nicht für zulässig hielt. Da jedoch die Todesstrafe in zahlreichen Staaten noch Bestandteil der Rechtsordnung war und von den Alliierten als den eigentlichen Gründern der Vereinten Nationen im Zusammenhang mit der Ahndung von Kriegsverbrechen auch noch verhängt worden war, war ein Konsens in der Frage der Abschaffung der Todesstrafe nicht möglich. Andererseits wollte aber ein Teil der Verfasser der Erklärung durch die Aufzählung der erlaubten Eingriffe in das Recht auf Leben deren Zulässigkeit nicht ausdrücklich bestätigen und somit vor allem nicht die Rechtmäßigkeit der Todesstrafe für die Zukunft festschreiben und den absoluten Schutz des Lebens schwächen. So kommt es, daß Art.3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte lediglich feststellt: »Jeder Mensch hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person.« Man ging dabei zwar davon aus, daß auch Beschränkungen dieses Rechtes erforderlich und zulässig waren, ihre Abgrenzung blieb jedoch offen. Von Bedeutung in diesem Zusammenhang ist allerdings die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords vom 9. Dezember 1948¹, in der die Generalversammlung der Vereinten Nationen ihrer Auffassung von der Unantastbarkeit des Lebens einen eindeutigen Ausdruck verliehen hat.

In der von den Mitgliedstaaten des Europarates am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten (Europäischen) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)² hingegen ist das Problem der beschränkten Zulässigkeit der Todesstrafe ausdrücklich aufgenommen worden: Artikel 2 Abs.1 lautet:

»Das Recht jedes Menschen auf das Leben wird gesetzlich geschützt. Abgesehen von der Vollstreckung eines Todesurteils, das von einem Gericht im Falle eines mit Todesstrafe bedrohten Verbrechens ausgesprochen worden ist, darf eine absichtliche Tötung nicht vorgenommen werden.« Die Europäische Menschenrechtskonvention stellte somit ausdrücklich die rechtliche Zulässigkeit der Todesstrafe und ihrer Vollstreckung fest, und zwar ohne weitere Einschränkungen zu machen als die, daß die Todesstrafe von einem Gericht wegen eines mit der Todesstrafe bedrohten Verbrechens verhängt werden muß. Allerdings sind bei der Auslegung dieses Artikels auch die übrigen Garantien der Konvention heranzuziehen. Daraus ergibt sich, daß nur ein unabhängiges Gericht in einem fairen und öffentlichen Verfahren die Todesstrafe aussprechen darf, wenn vor der Tat bestehende Strafgesetze diese Strafdrohung enthalten (Art.6 und 7 EMRK). Das Strafurteil darf ferner nicht

gegen die Garantien der Gewissens- und Glaubensfreiheit und der Meinungsfreiheit verstoßen; d. h. die Verhängung der Todesstrafe zur Beseitigung der politischen Opposition oder des religiös Andersgläubigen oder Abtrünnigen wäre ein klarer Verstoß gegen die Konvention. Von besonderer Bedeutung für die Verhängung und vor allem den Vollzug der Todesstrafe ist Art.3 EMRK, der feststellt, daß niemand der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden darf. Eine weitere Eingrenzung der Zulässigkeit der Todesstrafe ergibt sich daraus, daß bei der Auslegung der Konvention auch die übrigen in ihr enthaltenen Garantien beachtet werden müssen. Auch wenn Art.2 die in Art.8ff. ausdrücklich festgelegten Eingriffsvoraussetzungen nicht enthält, kann die Verhängung und vor allem die Vollstreckung der Todesstrafe nur gerechtfertigt werden, wenn der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, also das Übermaßverbot im Verhältnis von Strafe und Straftat beachtet ist und sie sich »in einer demokratischen Gesellschaft« zur Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen bzw. zum Schutze der Rechte und Freiheiten anderer als notwendig erweist. Ebenso wie das Folterverbot dürfen auch die Einschränkungen des Art.2 EMRK hinsichtlich der Todesstrafe im Kriegs- und Notstandsfall nicht außer Kraft gesetzt werden (Art.15 EMRK).

Da die Gesellschaft vor dem Verbrecher auch durch dessen Einschließung in ein Gefängnis geschützt werden kann und der Todesstrafe auch keine abschreckende Wirkung des potentiellen Straftäters beigemessen wird, läßt sie sich unter kriminalpolitischen Gesichtspunkten und bei Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht mehr rechtfertigen. Auch verletzen die Umstände und die Art der Vollstreckung der Todesstrafe in aller Regel auch das im Foltertatbestand enthaltene Verbot der grausamen oder erniedrigenden Strafe, so bei der öffentlichen Hinrichtung, bei Massenexekutionen oder dem Tod durch den Strang oder Genickschuß. Auch wenn man sich heute bei der Hinrichtung mechanischer Hilfsmittel wie der Guillotine, des Gewehrs oder des elektrischen Stuhles bedient, so ist doch fraglich, ob diese Art der Exekution so viel weniger grausam oder erniedrigend ist, als es die Tötung durch das Beil des Henkers war, dessen Beruf schon im Mittelalter nicht zu den ehrbaren gezählt wurde. Man wird dabei vor allem auch die psychische Belastung des Todeskandidaten berücksichtigen müssen, zumal Folter und unmenschliche Behandlung nach neuem Rechtsverständnis nicht nur die Zufügung physischer Pein, sondern auch psychischer Qualen beinhalten. Selbst die Beeinträchtigung der geistigen und moralischen Unverletzlichkeit der Person kann, wenn sie einen gewissen Grad erreicht, als Folter oder unmenschliche Behandlung zu qualifizieren sein³. Das Aufschieben der Exekution etwa führt dazu, daß der Todeskandidat mehrfach die Todesangst durchleidet und oft über Monate hin in diesem Zustand gehalten wird. Die neuere evolutive Auslegung der Individualrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention durch deren Organe legt es nahe, Art.2 Abs.1 Satz 2 EMRK heute als obsolet zu betrachten, der nicht mehr als Rechtfertigung eines Todesurteils herangezogen werden darf. Hinzu kommt aber noch, daß die Auffassung von Wert und Würde des Menschen und den begrenzten Befugnissen des Staates, wie sie der EMRK als gemeinsame europäische Rechtstradition zugrunde liegt, es überhaupt verbietet, zum Zwecke der Strafe das Leben eines Menschen auszulöschen und dadurch in die Verfügbarkeit des Staates zu stellen.

Die meisten Staaten des Europarates haben daher aus dieser Rechtsauffassung auch bereits die Konsequenz gezogen und die Todesstrafe gänzlich⁴ oder zumindest in Friedenszeiten⁵ abgeschafft. In anderen wird die Todesstrafe zwar noch für einige schwere Delikte aufrechterhalten, sie ist aber tatsächlich seit längerer Zeit nicht mehr verhängt oder vollstreckt worden⁶.

Der am 19. Dezember 1966 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete und am 23. März 1976 in Kraft getretene Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte spiegelt in seinen Regelungen zur Todesstrafe

schon stärker als die 16 Jahre ältere Europäische Menschenrechtskonvention den Wandel in der Auffassung der Menschenrechte wider, indem er die Zulässigkeit der Todesstrafe weiter eingrenzt. Artikel 6 Abs.2 und Abs.6 des Paktes enthalten eine eindeutige Option für die Abschaffung bzw. Nicht-Wiedereinführung der Todesstrafe. In einem Bericht des Generalsekretärs aus der Zeit der Vorbereitung des Paktes⁷ wurde ausdrücklich festgestellt, daß es einer seiner wichtigsten Grundsätze sein solle, Vorsorge für die Abschaffung der Todesstrafe zu treffen. Insbesondere Art.6 Abs.6 stellt denn auch klar, daß keine Bestimmung dieses Artikels herangezogen werden darf, um die Abschaffung der Todesstrafe durch einen Vertragsstaat zu verzögern oder zu verhindern. Nach Art.6 Abs.2 darf die Todesstrafe nur in Staaten verhängt werden, die sie noch nicht abgeschafft haben, und zwar nur für schwerste Verbrechen. Hier ist also das Übermaßverbot ausdrücklich in den Text übernommen worden. Weiter ist festgelegt, daß die Todesstrafe nur verhängt werden darf aufgrund von Gesetzen, die zur Zeit der Begehung der mit der Todesstrafe bedrohten Straftat bereits in Kraft waren und die im übrigen den Bestimmungen des Paktes und der Konvention über die Verhütung des Völkermords nicht widersprechen. Außerdem darf die Todesstrafe nur aufgrund eines von einem zuständigen Gericht erlassenen rechtskräftigen Urteils vollstreckt werden. Artikel 6 Abs.5 verbietet die Verhängung der Todesstrafe für Straftaten, die von Jugendlichen unter 18 Jahren begangen worden sind. Auch darf die Todesstrafe an schwangeren Frauen nicht vollstreckt werden. Artikel 6 Abs.4 gibt jedem zum Tod Verurteilten das Recht, um Begnadigung oder Umwandlung der Strafe zu bitten und legt fest, daß Amnestie, Begnadigung oder Umwandlung der Todesstrafe in allen Fällen gewährt werden kann.

Artikel 6 nimmt somit an anderen Stellen des Paktes enthaltene Garantien ausdrücklich auf und stellt fest, daß ein Todesurteil nicht ohne oder aufgrund von Gesetzen gefällt werden darf, die den Bestimmungen des Paktes widersprechen. Damit wird klar gestellt, daß die Todesstrafe nicht in Betracht kommt für Taten, die in rechtmäßiger Ausübung der im Pakt garantierten Grundrechte, beispielsweise der Freiheit der Meinungsäußerung oder der Religionsausübung begangen worden sind, und daß auch das Strafverfahren, aufgrund dessen ein Todesurteil zustande kommt, den Garantien der Art.14 und 15 des Paktes entsprechen muß. Nach Art.4 sind die Regelungen über die Todesstrafe auch notstandsfest.

Der Pakt ist inzwischen von 65 Staaten ratifiziert worden, unter denen mehr als die Hälfte Staaten der Dritten Welt in Süd- und Mittelamerika, Afrika und Asien sind, Staaten nicht-europäischer Kultur und Rechtstradition. Dies zeigt, daß erhebliche Fortschritte bei der rechtlichen Eindämmung der Todesstrafe gemacht worden sind, auch wenn die Mehrheit der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen den Pakt noch nicht ratifiziert hat.

Die Amerikanische Menschenrechtskonvention (AMRK) vom 22. November 1969, die am 18. Juli 1978 in Kraft getreten ist und bis Mitte 1980 von 15 süd- und mittelamerikanischen Staaten ratifiziert wurde⁸, lehnt sich in den Bestimmungen über die Zulässigkeit der Todesstrafe weitgehend an den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte an, schränkt diese entsprechend der allgemeinen Tendenz zur Abschaffung der Todesstrafe aber noch weiter ein. So wird in Art.4 Abs.3 AMRK nicht nur festgelegt, daß die Todesstrafe in Staaten, die sie abgeschafft haben, nicht wieder eingeführt werden soll, Art.4 Abs.2 Satz 2 bestimmt auch, daß sie in den Staaten, in denen sie noch besteht, nicht auf Straftaten ausgedehnt werden darf, auf die sie gegenwärtig nicht angewandt wird. Artikel 4 Abs.4 verbietet ausdrücklich die Verhängung von Todesstrafen bei politisch motivierten Straftaten und selbst für im Zusammenhang damit begangene gemeine Verbrechen. Diese Privilegierung selbst des gemeinen Verbrechens, wie z. B. dem Mord, wenn er aus politischen Gründen begangen ist, ist nur verständlich, wenn man die gänzliche Abschaffung und gezielte Eindämmung der Todesstrafe als eines der Hauptziele der Konvention zusammen mit der Durchset-

zung des Absolutheitsanspruchs des Rechts auf Leben sieht. Weitergehend als der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte verbietet die AMRK auch die Verhängung der Todesstrafe, wenn der Straftäter bei Begehung der mit der Todesstrafe bedrohten Tat mehr als 70 Jahre alt war (Art.4 Abs.5). Artikel 4 Abs.6 schließlich verbietet die Vollstreckung der Todesstrafe, solange ein Gnadengesuch oder ein Antrag auf Amnestie bzw. auf Umwandlung in eine Freiheitsstrafe anhängig ist.

Da die Amerikanische Menschenrechtskonvention mit der Amerikanischen Menschenrechtskommission und dem Amerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte auch Kontrollorgane und ein dem europäischen nachgebildetes Überwachungsverfahren geschaffen hat, besteht die Hoffnung, daß die Eindämmung der Todesstrafe in dieser Region voranschreitet, sofern es gelingt, in diesen Staaten mehr soziale und politische Stabilität und vor allen Dingen Rechtsstaatlichkeit herzustellen.

II. Behandlung in den Vereinten Nationen

Auf der Ebene der Vereinten Nationen sind parallel zur Ausarbeitung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vorbereitende Initiativen zur Abschaffung der Todesstrafe ergriffen worden, die das Problem vorwiegend von der strafrechtlichen und kriminologischen Seite angehen. Die Generalversammlung befaßte sich damit erstmals in der am 20. November 1959 angenommenen Resolution 1396(XIV), mit der der Wirtschafts- und Sozialrat zur Durchführung einer Studie über die Todesstrafe, die einschlägige Gesetzgebung und Rechtspraxis und über die Auswirkungen der Todesstrafe oder ihrer Abschaffung auf die Kriminalitätsrate aufgefordert wurde. Dies führte zur Einsetzung eines Expertenausschusses und zu Umfragen bei den Mitgliedstaaten. Deren Ergebnisse legte der Generalsekretär in einem zweiteiligen Bericht (I. Die Todesstrafe, 1960; II. Die Entwicklung von 1961 bis 1965)⁹ vor.

Mit der Resolution 2393(XXIII) vom 26. November 1968 forderte die Generalversammlung die Mitgliedstaaten auf, besondere rechtliche Vorkehrungen zum Schutze von Angeklagten und Verurteilten, denen die Todesstrafe droht, zu treffen. Die Resolution 2857(XXVI) vom 20. Dezember 1971 verlangte die Einschränkung der Straftatbestände, die mit der Todesstrafe bedroht sind, mit dem Ziel der gänzlichen Abschaffung der Todesstrafe. Der

Generalsekretär erstellte aufgrund der Resolution 1745(LIV) des Wirtschafts- und Sozialrats vom 16. Mai 1973 bisher zwei Fünfjahresberichte über die Entwicklung der Todesstrafe in den Mitgliedstaaten, welche den Zeitraum von 1969 bis 1973 und von 1974 bis 1978 abdecken¹⁰.

Die 32. Generalversammlung nahm einen neuen Anlauf und forderte in ihrer Resolution 32/61 vom 8. Dezember 1977¹¹ den Sechsten Kongreß der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und die Behandlung Straffälliger auf, über die verschiedenen Aspekte der Anwendung der Todesstrafe und ihrer möglichen Einschränkung einschließlich einer großzügigeren Begnadigungs- und Umwandlungspraxis zu beraten und der 35. Generalversammlung Empfehlungen hierzu zu unterbreiten.

Der erwähnte Sechste Kongreß für Verbrechensverhütung, der vom 25. August bis zum 5. September 1980 in der venezolanischen Hauptstadt Caracas stattfand, befaßte sich mit der Frage der schrittweisen Abschaffung der Todesstrafe. Eine Initiative der Bundesregierung sowie der österreichischen und schwedischen Delegation für eine Erklärung¹², die über die bisherigen relativ unverbindlichen Empfehlungen zur rechtlichen Abschaffung und tatsächlichen Nicht-Anwendung der Todesstrafe hinausging, mußte von den Einbringern allerdings zurückgezogen werden, um eine Ablehnung durch den Kongreß und damit einen Rückschlag aller Bemühungen um eine Eindämmung der Todesstrafe zu vermeiden. Dieser Stillstand in dem bereits durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vorgezeichneten Ziel des absoluten Schutzes des Lebens und der Abschaffung der Todesstrafe ist angesichts des Anstiegens der Todesurteile gerade in jüngster Zeit zu bedauern. Erinnert sei in diesem Zusammenhang nur an die Verhängung und Vollstreckung mehrerer hundert Todesurteile im Iran 1979/80, an die Verurteilung des südkoreanischen Oppositionsführers Kim Dae Jung zum Tode am 17. September 1980, ein Urteil, das am 23. Januar 1981 allerdings in lebenslange Haft umgewandelt worden ist, und ferner an die Verurteilung zweier Mitglieder der sogenannten Viererbande in China, darunter der Witwe Mao Tse-tungs, zum Tode, wobei die Todesstrafe auf Bewährung ebenfalls vorerst ausgesetzt und in Zwangsarbeit umgewandelt worden ist. Allerdings war in Caracas eine andere Resolution erfolgreich, die sich gegen willkürliche oder Massenerschießungen richtete.



Der Vorbereitung eines international anerkannten Übergangs Namibias in die Unabhängigkeit durch freie Wahlen sollte die Genfer Konferenz vom 7. bis 14. Januar dienen; sie scheiterte an der Haltung Südafrikas (vgl. S. 22 f. dieser Ausgabe). Als Beobachter nahmen die afrikanischen Frontstaaten, Nigeria, die OAU und die fünf Westmächte teil. Im Bild (v. r. n. l.): Wilhelm Haas (Bundesrepublik Deutschland), Sir Len Allinson (Großbritannien), Paul Lapointe (Kanada), André Lewin (Frankreich), Donald McHenry (Vereinigte Staaten).

Nachdem Bundesaußenminister Genscher am 24. September 1980 vor der UN-Generalversammlung eine Initiative der Bundesregierung angekündigt hatte¹³, legte diese am 19. November 1980 den Entwurf eines Zweiten Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vor¹⁴, über den aber eine Abstimmung noch nicht stattgefunden hat. Der Entwurf, der auch von Costa Rica, Italien, Österreich, Portugal und Schweden mitunterzeichnet wurde, soll auf der nächsten Generalversammlung beraten werden. Das Protokoll sieht vor, daß die Staaten, die es ratifizieren, sich verpflichten, die Todesstrafe abzuschaffen bzw. sie nicht wieder einzuführen, und daß sie bis zum Zeitpunkt der endgültigen Abschaffung im Einzelfall weder eine Todesstrafe verhängen, noch vollstrecken werden. Da es sich bei diesem Protokoll nicht um eine selbständige Konvention handelt, sondern um ein Zusatzprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, wird die Abschaffung der Todesstrafe als eine menschenrechtliche Forderung qualifiziert. Andererseits richtet sich das Protokoll aber nur an die Staaten, die bereits den Pakt ratifiziert haben. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, daß wenig Aussicht besteht, Staaten für die völkerrechtliche Verpflichtung zur Abschaffung der Todesstrafe zu gewinnen, die dem Menschenrechtspakt bisher nicht beigetreten sind.

III. Diskussionen im Europarat

Auch der Europarat hat sich seit den sechziger Jahren immer wieder mit der Todesstrafe befaßt. Auch dort geschah dies zunächst durch den Ausschuß für Strafrechtsfragen. Dieser veröffentlichte 1962 eine Studie über »Die Todesstrafe in den europäischen Staaten«. 1973 lag der Parlamentarischen Versammlung des Europarates ein Antrag für eine Entschließung¹⁵ vor, in dem die Europaratsstaaten, die die Todesstrafe noch nicht abgeschafft haben, dazu aufgefordert wurden, dies alsbald zu tun. Der Antrag war damit begründet worden, daß die Todesstrafe als eine unmenschliche und erniedrigende Strafe anzusehen und mit dem Folterverbot des Art. 3 EMRK nicht mehr vereinbar sei. Der Antrag wurde dem Rechtsausschuß der Versammlung überwiesen, der sich über mehrere Jahre damit befaßte. Sein Berichterstatter Lidgard erstattete 1974 einen ersten und 1975 in veränderter Fassung einen zweiten Bericht zu dem Antrag, der jedoch keine Mehrheit im Ausschuß fand und daher nicht der Versammlung überwiesen wurde. Die Weiterbehandlung der Frage wurde zurückgestellt und erst 1979 wieder aufgenommen.

In der Zwischenzeit waren drei Staaten, die die Todesstrafe nicht mehr anwandten, dem Europarat beigetreten¹⁶; in Großbritannien war im Juli 1979 ein Antrag auf Wiedereinführung der Todesstrafe im Unterhaus gescheitert.

Am 11. Dezember 1977 verabschiedete eine Internationale Konferenz, zu der die Menschenrechtsorganisation Amnesty International nach Stockholm eingeladen hatte und an der über 200 Delegierte aus aller Welt teilgenommen hatten, die »Deklaration von Stockholm«. Darin wurde die Todesstrafe als Verletzung des Rechts auf Leben gebrandmarkt und alle nicht-staatlichen Organisationen in aller Welt eingeladen, sich für die Abschaffung der Todesstrafe einzusetzen; die Regierungen wurden aufgefordert, die Todesstrafe sofort und gänzlich abzuschaffen, die Vereinten Nationen, unzweideutig zu erklären, daß die Todesstrafe gegen das Völkerrecht verstößt.

Die 11. Europäische Justizministerkonferenz befaßte sich im Juni 1978 in Kopenhagen mit einem österreichischen Antrag und empfahl in einer Resolution dem Ministerkomitee¹⁷, daß die zuständigen Fachausschüsse des Europarates mit der Todesstrafe zusammenhängende Fragen mit dem Ziel ihrer Abschaffung beraten und die Ergebnisse der 12. Justizministerkonferenz vorlegen sollten. Die Justizminister der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs, Dr. Vogel und Dr. Broda, kündigten am 25. Mai 1979 in Wien an, daß sie einen auf die Abschaffung der Todesstrafe gerichteten Antrag erneut vorlegen wollten. Im Mai 1980 befaßten sich die Justizminister auf ihrer 12. Konferenz

in Luxemburg auf der Grundlage der Stellungnahmen der Fachausschüsse wieder mit dem Problem und empfahlen die Weiterbehandlung auf Expertenebene. Ein einmütiges Votum bzw. eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten, die Todesstrafe abzuschaffen, ist jedoch dabei noch nicht zustande gekommen.

In der Zwischenzeit hat die Parlamentarische Versammlung des Europarates die Frage erneut aufgegriffen und auf der Grundlage eines Berichts ihres Rechtsausschusses vom 18. März 1980¹⁸ zwei Entschließungen gefaßt. In der Resolution 727(1980) über die Abschaffung der Todesstrafe wird zunächst festgestellt, daß die Todesstrafe unmenschlich ist, und sodann an die Parlamente der Mitgliedstaaten des Europarates, die die Todesstrafe noch kennen, appelliert, diese Strafe für Verbrechen, die in Friedenszeiten begangen sind, abzuschaffen. In der Empfehlung 891(1980) über die Europäische Menschenrechtskonvention und die Abschaffung der Todesstrafe nimmt die Versammlung auf die Resolution 727(1980) Bezug und stellt fest, daß Art. 2 EMRK jedermanns Recht auf Leben anerkennt, daß niemand absichtlich seines Lebens beraubt werden dürfe, außer aufgrund eines Urteils, welches die Todesstrafe vorsehe. Sodann empfiehlt die Parlamentarische Versammlung dem Ministerkomitee des Europarates, Art. 2 EMRK zu ergänzen und sie in Übereinstimmung mit der in Resolution 727(1980) enthaltenen Aussage zu bringen. Das bedeutet, den Artikel 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention dahin abzuändern, daß die Todesstrafe nur noch in Zeiten des Kriegs- und Notstandes für bestimmte schwere Verbrechen zulässig sein, in Friedenszeiten aber gänzlich abgeschafft werden soll.

Der Lenkungs Ausschuß für Menschenrechte des Europarates hatte sich auch schon im Zusammenhang mit der Erweiterung der EMRK um Garantien des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte mit der Frage befaßt, ob die Regelungen über die Todesstrafe in Art. 2 EMRK gestrichen werden oder ob die zusätzlichen Einschränkungen, die in Art. 6 des Paktes enthalten sind, auch in die EMRK übernommen werden sollen. Eine Einigung konnte darüber bisher nicht erzielt werden, da ein Teil der Staaten Todesstrafe für mit dem Recht auf Leben und dem Folterverbot für unvereinbar hält und deshalb eine Bestätigung ihrer Zulässigkeit durch eine Aufnahme weiterer Einschränkungen in die Europäische Menschenrechtskonvention nicht wünscht, während andere Europaratsstaaten zwar die Todesstrafe tatsächlich nicht anwenden wollen, aber ihre gänzliche rechtliche Ächtung nicht für opportun halten. Eine dritte Gruppe möchte die Todesstrafe zwar für Friedenszeiten abschaffen, aber ihre Anwendung im Kriegsfall für bestimmte militärische Straftaten aufrecht erhalten.

Letztlich hat sich seit der Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Diskussionsstand kaum verändert, wohl aber haben in der Zwischenzeit mehr Staaten die Todesstrafe tatsächlich abgeschafft oder auf ihre Verhängung bzw. Exekution in der Rechtspraxis verzichtet.

IV. Vorbehaltlose Abschaffung als Ziel

Die Abschaffung der Todesstrafe ist seit der Zeit der Aufklärung, in der sich der italienische Rechtsgelehrte Cesare Beccaria in seiner Schrift über die Todesstrafe für deren Abschaffung einsetzte, ein sowohl strafrechtlich wie politisch zentrales Problem geblieben. Wenn es auch bis zur Gegenwart nicht gelungen ist, die rechtliche Ächtung der Todesstrafe weltweit durchzusetzen, so dürfen doch die Fortschritte, die mit der rechtlichen Abschaffung oder Einschränkung der Todesstrafe in vielen Staaten der Welt, insbesondere aber bei ihrer Nichtanwendung erreicht wurden, auch nicht unterschätzt werden. Rückschläge auf dem Weg zur Rechtsstaatlichkeit und einer humaneren Welt müssen immer einkalkuliert werden. Auch in Deutschland, wo durch Art. 102 des Grundgesetzes 1949 für das Gebiet der Bundesrepublik die Todesstrafe abgeschafft wurde, hat es solche Rückschläge gegeben. Das Paulskirchen-Parlament hatte 1848 die Frage der Abschaffung der Todesstrafe bereits mit all den Argu-

menten, die auch heute noch vorgetragen werden, debattiert und in Art.III § 9 der von ihr im Dezember 1848 verkündeten »Grundrechte des deutschen Volkes« festgestellt:

»Die Todesstrafe, ausgenommen, wo das Kriegsrecht sie vorschreibt, oder das Seerecht im Falle von Meutereien sie zuläßt, sowie die Strafen des Prangers, der Brandmarkung und der körperlichen Züchtigung sind abgeschafft.«¹⁹

Trotzdem haben kurze Zeit später viele Anhänger der deutschen Freiheitsbewegung ihr Eintreten für die Republik mit der Verurteilung zum Tode bezahlt, wie dies auch knapp hundert Jahre später denen ergangen ist, die sich, wie die Männer des 20. Juli, gegen das nationalsozialistische Regime aufgelehnt haben. Gerade diese Beispiele, aber auch ein Rückblick in die Geschichte von Folter und Todesstrafe zeigen, daß ihre Anwendung gerade in Ausnahmesituationen unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten keinen Bestand haben kann. Deshalb muß nicht nur die Abschaffung der Todesstrafe aus dem Strafrecht, sondern auch ihre Ächtung im Kriegs- und Notstandsfall das Ziel sein.

Anmerkungen

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung der Verfasserin wieder.

1. Text in VN 5/1968 S.170f.

- 2 Text in Simma/Fastenrath (Hrsg.), Menschenrechte. Ihr internationaler Schutz, München 1979, S.189ff.
- 3 Vgl. Art.5 Abs.1 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention; Text in Simma (Anm.2), S.325ff.
- 4 Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Island, Luxemburg, Norwegen, Österreich, Portugal und Schweden.
- 5 Italien, Malta, Niederlande, Schweiz und Spanien.
- 6 Belgien, Griechenland, Großbritannien, Irland, Liechtenstein und Zypern. Lediglich in der Türkei und Frankreich sind vereinzelt in jüngerer Zeit noch Todesurteile verhängt worden.
- 7 UN-Doc.A/2929 v.1.7.1955, S.30, Ziffer 5.
- 8 Bolivien, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaika, Kolumbien, Nicaragua, Panama, Peru, Venezuela.
- 9 Capital Punishment, UN-Publ. E.67.IV.15.
- 10 UN-Docs.E/5616 mit Add.1 sowie Corr.1u.2; E/1980/9 mit Add.1, Add.1/Corr.1 sowie Add.2u.3.
- 11 Text in VN 4/1978 S.141.
- 12 UN-Doc.A/CONF.87/C.1/L.1/Rev.1 v.1.9.1980.
- 13 VN 5/1980 S.178.
- 14 UN-Doc.A/C.3/35/L.75 v.21.11.1980.
- 15 Council of Europe, Parliamentary Assembly, Doc.3297.
- 16 Liechtenstein, Portugal und Spanien.
- 17 In ihrer Resolution No.4.
- 18 Doc.4509 u. Amendment 1; vgl. ferner den Bericht über die 32.Tagung der Versammlung am 22.4.1980, Doc.AS(32), CR 2 u. 3.
- 19 Vgl. Mommsen, Die Grundrechte des deutschen Volkes (Neudruck der Ausgabe von 1849), Frankfurt 1969, S.27; Scholler, Die Grundrechtsdiskussion in der Paulskirche, Darmstadt 1973, S.90, 123ff.

Regionale Maßnahmen der Rüstungskontrolle – ein Weg zur überregionalen Abrüstung?

WOLFGANG HEISENBERG

Unter dem weitgefaßten Titel »Studie aller Aspekte regionaler Abrüstung« legte im August letzten Jahres die vom Generalsekretär der Vereinten Nationen 1979 ins Leben gerufene »Studiengruppe von Regierungsexperten über regionale Abrüstung« ihren Schlußbericht¹ vor. Von der Möglichkeit, international zusammengesetzte Gruppen von Regierungssachverständigen oder unabhängigen Experten mit der Ausarbeitung von Studien zu Fragen der Abrüstungspolitik zu beauftragen, macht das Sekretariat der Vereinten Nationen seit Anfang der sechziger Jahre Gebrauch, und in den siebziger Jahren haben diese Expertenberichte im Rahmen der Abrüstungspolitik der Vereinten Nationen zunehmend an Bedeutung gewonnen². Wenn hier über eine dieser Studien berichtet wird, dann nicht, um neue wissenschaftliche Ergebnisse an die Öffentlichkeit zu bringen oder weil von den Empfehlungen der Studie ein unmittelbarer Einfluß auf die nationale Rüstungskontrollpolitik zu erwarten wäre, sondern deshalb, weil Auftrag und Arbeitsergebnisse der Gruppe Aufschlüsse geben können über Entwicklungstendenzen im Rahmen der internationalen Abrüstungsdiplomatie sowie über die Rolle der Vereinten Nationen in diesem Prozeß.

I. Zum Begriff »Regionale Aspekte der Abrüstung«

Schon die Thematik der Studie bedarf der Erläuterung: Was ist unter »regionaler Abrüstung« zu verstehen? Es liegt nahe, den Ausdruck »regional« als Gegensatz zu »global« aufzufassen. Regionale Abrüstung wäre also Abrüstung, die sich auf einen Teilbereich der Erde beschränkt. Aber sind nicht praktisch alle bisher erzielten Rüstungskontrollabkommen in diesem Sinne geographisch begrenzt, so daß sie als regional bezeichnet werden könnten? Selbst viele Maßnahmen, die im Prinzip auf globale Wirkung zielen wie der Nichtverbreitungsvertrag³ oder das Verbot chemischer Kampfmittel, besitzen bis heute lediglich einen begrenzten geographischen Geltungsbereich, zumindest besitzen sie »regionale Aspekte«. Handelt es sich also um eine Studie über die regionale Begrenztheit aller Rüstungskontrollbemühungen?

Nach dem der Gruppe von der Generalversammlung der Vereinten Nationen erteilten Auftrag⁴ sollte sich das Gremium u. a. mit folgenden Fragen befassen:

- Mit den »Grundbedingungen für ein regionales Vorgehen, insbesondere vom Standpunkt der Sicherheitserfordernisse«,
- mit der Definition von Maßnahmen, die sich auf Initiative der beteiligten Staaten für den regionalen Ansatz eignen, und
- mit der »Verbindung zwischen Regionalmaßnahmen und dem Prozeß der allgemeinen und vollständigen Abrüstung«.

Diese Aufgabenstellung wird nur verständlich auf dem Hintergrund des Gegensatzes zwischen Globalismus und Regionalismus. Abstrakt formuliert geht es dabei um die Streitfrage, ob ein Wandel des internationalen Systems primär Maßnahmen erfordert, die sich auf das internationale System im ganzen beziehen, die also globalen oder universalen Charakter besitzen, oder ob in erster Linie Maßnahmen getroffen werden müssen, die sich unmittelbar auf regionale Verhältnisse beziehen und damit das Gesamtsystem nur mittelbar beeinflussen können. Im akademischen Bereich würde man einen solchen Gegensatz wohl als »vortheoretisch« bezeichnen. Er läßt sich jedoch mit einer Reihe von theoretischen Fragen in Verbindung bringen, im Bereich der Abrüstungspolitik etwa mit der Frage nach dem Verhältnis zwischen dem geographischen Geltungsbereich und der Effektivität zwischenstaatlicher Vereinbarungen. In der Praxis spielte er nicht nur in der öffentlichen Diskussion über den Völkerbund und im Zusammenhang mit der Gründung der Vereinten Nationen eine Rolle, sondern er beeinflusst unausgesprochen noch heute die öffentliche Auseinandersetzung in verschiedenen Bereichen der internationalen Politik.

Offensichtlich sind die Vereinten Nationen das Produkt des Globalismus. Die Charta der Vereinten Nationen relativiert den globalen Ansatz aber insofern, als sie in den Artikeln 51ff. regionale Institutionen ausdrücklich zuläßt, ohne daß es in der Charta eine Definition der Region oder regionaler Einrichtungen gibt, ohne daß also das Spannungsverhältnis zwischen der globalen Einrichtung der Vereinten Nationen und regionalen Institutionen eindeutig geregelt ist.