

BERICHTE UND URKUNDEN

Deutsche VN-Initiative gegen die Todesstrafe

I

1. Die Bundesrepublik Deutschland hat im Herbst 1980 im für Menschenrechtsfragen zuständigen 3. Ausschuß der 35. Generalversammlung (GV) der Vereinten Nationen (VN) den Entwurf eines Übereinkommens zur Abschaffung der Todesstrafe eingebracht¹. Der Form nach handelt es sich um den Entwurf eines 2. Fakultativprotokolls² zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966³.

Das Plenum der 35. GV nahm auf entsprechenden Vorschlag des 3. Ausschusses am 15. Dezember 1980 eine EntschlieÙung⁴ an, in der die Generalversammlung

- den deutschen Entwurf zur Kenntnis nimmt,
- beschließt, in ihrer 36. Sitzung (Herbst 1981) den Gedanken der Erarbeitung eines 2. Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte mit dem Ziel der Abschaffung der Todesstrafe zu prüfen,
- den Generalsekretär bittet, den deutschen Entwurf den Regierungen der VN-Mitgliedstaaten zur Stellungnahme zu übermitteln,
- und den Generalsekretär auffordert, der 36. Generalversammlung einen Bericht des VN-Sekretariats vorzulegen.

Mit dieser EntschlieÙung der GV hat der deutsche Vertragsentwurf zur Abschaffung der Todesstrafe, als dessen Miteinbringer Österreich, Costa

¹ Doc. A/C.3/35/L.75 vom 21. 11. 1980 und Doc. A/C.3/35/L.97 vom 4. 12. 1980.

² Das 1. Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte datiert vom 19. 12. 1966 und betrifft die Zuständigkeit des VN-Menschenrechtsausschusses zur Entgegennahme von Individualbeschwerden (Annex zu Res. 2203(XXI) vom 16. 12. 1966).

³ BGBl. 1973 II, 1533.

⁴ EntschlieÙung (Decision) 35/437 vom 15. 12. 1980 (Doc. A/35/PV.96, S. 39-40 in Verbindung mit Doc. A/35/742, para. 31).

Rica, Italien, Portugal und Schweden auftraten, die prozedurale erste Hürde genommen: Der deutsche Entwurf wurde zum offiziellen VN-Dokument und der Weg zur Aufnahme der Sachdiskussion der Staatengemeinschaft hierüber im Jahre 1981 geebnet. Dieser Weg dürfte langwierig und schwierig werden, denn der weitaus größere Teil der Staaten der Erde kennt nach wie vor die Todesstrafe als aktuellen Bestandteil ihrer Rechtsordnungen⁵. Die Anlage des deutschen Entwurfs als fakultatives Zusatzprotokoll im Rahmen des Systems der VN-Menschenrechtspakte läßt jedoch einen Erfolg dieser Initiative durchaus als möglich und erreichbar erscheinen.

2. Die Motivation der deutschen Initiative wird aus den Ausführungen deutlich, die der Bundesaußenminister in seiner Rede vor dem Plenum der 35. GV am 24. September 1980⁶ zur Ankündigung dieses Vorschlags machte: Es gelte, die Instrumente der VN zum Schutz der Menschenrechte weiterzuentwickeln. Niemand könne den furchtbaren Mißbrauch übersehen, der in vielen Teilen der Welt mit der Todesstrafe getrieben werde. Der Generalsekretär der VN verurteile in seinem Jahresbericht die summarischen Hinrichtungen von Menschen ohne ordnungsgemäße Gerichtsverfahren, und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte habe in seinem Art. 6 die Todesstrafe eingeschränkt. Heute – 14 Jahre nach Unterzeichnung des Pakts – müsse es um ihre Abschaffung gehen. Die deutsche Bundesregierung werde deshalb eine VN-Konvention gegen die Todesstrafe vorschlagen, die die Form eines 2. Fakultativprotokolls zum Pakt erhalten könnte. Der Minister verwies auf die Verfassungsentscheidung in Art. 102 des Grundgesetzes (»Die Todesstrafe ist abgeschafft«), die das Ergebnis schmerzlicher Erfahrungen in der deutschen jüngsten Geschichte sei, fügte jedoch gleichzeitig hinzu, daß sehr wohl andere geschichtliche Entwicklungen, andere Rechtstraditionen und andere religiöse Überzeugungen in anderen Staaten auch zu einem anderen Verhältnis zur Todesstrafe führten. Dies dürfe aber niemanden daran hindern, den Mißbrauch zu sehen, der vielfach mit der Todesstrafe getrieben werde und der wirksam nur durch gänzliche Abschaffung dieser Strafe zu verhindern sei.

⁵ Vgl. hierzu ECOSOC (Wirtschafts- und Sozialrat) Doc. E/1980/9 vom 8. 2. 1980 (Bericht des VN-Generalsekretärs an den Wirtschafts- und Sozialrat der VN zur Todesstrafe).

⁶ Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung vom 26. 9. 1980 Nr. 104, S. 881 ff. (S. 885).

3. Gegenstand dieser Untersuchung kann es nicht sein, die kriminologischen, kriminalpolitischen, humanitären und menschenrechtlichen Argumente pro und contra Todesstrafe zusammenzutragen und abzuwägen⁷. Die deutsche VN-Initiative geht davon aus, daß die weltweite Abschaffung der Todesstrafe wünschenswert ist. Die politische Entscheidung der deutschen Bundesregierung gegen die Todesstrafe ist vorgegebene Prämisse der nachstehenden Erörterungen. Diese wollen die internationale Staatenpraxis zur Todesstrafe, ihre Beurteilung durch das geltende Völkerrecht und die multilateralen Bemühungen zur Einschränkung bzw. Abschaffung der Todesstrafe darlegen, um so die faktische, völkerrechtliche und politische Ausgangslage zu beschreiben, vor deren Hintergrund Inhalt, Ziele und Erfolgchancen der deutschen Initiative zu sehen sind.

Weiter ist einführend darauf hinzuweisen, daß sich der deutsche Entwurf eines VN-Fakultativprotokolls mit der Abschaffung der Todesstrafe als Institution bestimmter Rechtsordnungen befaßt. Extralegale Hinrichtungen, Liquidierung politischer Gegner ohne Gerichtsverfahren, politische Morde, das »Verschwinden« von Personen oder Folterungen mit Todesfolge durch staatliche oder quasi-staatliche Organe sind zweifellos äußerst verabscheuungswürdige und auf internationaler Ebene zu bekämpfende Akte⁸. Sie sind jedoch nicht Gegenstand der deutschen VN-Initiative und müssen deshalb bei einer Erörterung derselben weitgehend außer Betracht bleiben.

II

1. Die Staatenpraxis zu Beginn des Jahres 1980⁹ zeigt, daß von 152 erfaßten VN-Mitgliedstaaten

- 21 die Todesstrafe gesetzlich generell abgeschafft hatten,
- ein Staat (Belgien) sie *de facto* seit 40 Jahren nicht mehr anwandte,
- 12 Länder sie für ordentliche Verbrechen abgeschafft haben, d. h. die Todesstrafe nur noch für Verbrechen im Kriegs- und Notstandsfall androhen,
- und in den Bundesstaaten USA und Australien nur ein Teil der Gliedstaaten noch die Todesstrafe kennt.

⁷ Vgl. hierzu Möhrenschrager, in: Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (Sixth United Nations Congress in Caracas/Venezuela 1980, A/CONF. 87/G).

⁸ Material hierzu in Amnesty International, Die Todesstrafe (1979), S. 33 f.

⁹ Die Zahlenangaben sind weitgehend dem in Anm. 5 zitierten ECOSOC-Dokument entnommen.

Die übrigen 116 Staaten, darunter ein Teil der Mitglieder des Europarats, alle Ostblockstaaten und die meisten Länder der Dritten Welt drohen die Todesstrafe nach wie vor auch für normale Verbrechen an.

a) Unter den Ländern, die die Todesstrafe abgeschafft oder ihre Anwendung auf politische Ausnahmesituationen beschränkt haben, bilden Westeuropa und Lateinamerika regionale Schwerpunkte:

In Westeuropa ist die Todesstrafe in neun Staaten, nämlich Dänemark, Bundesrepublik Deutschland, Finnland, Island, Luxemburg, Norwegen, Portugal und Schweden *de iure* sowie in Belgien gewohnheitsmäßig abgeschafft. In weiteren fünf Staaten, nämlich Italien, Malta, Spanien, Großbritannien und wohl auch in der Schweiz, ist sie auf Kriegs- und Notstandszeiten beschränkt.

In Lateinamerika haben neun Länder (Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, Honduras, Kolumbien, Nicaragua, Panama, Uruguay und Venezuela) die Todesstrafe abgeschafft; Mexiko und Brasilien haben ihre Anwendung auf politische Ausnahmesituationen beschränkt.

In der übrigen Welt haben nur noch Kap Verde, Papua-Neuguinea und die Salomonen sowie ein Teil der Gliedstaaten der USA und Australiens die Todesstrafe abgeschafft; Guinea-Bissau, Israel, Kanada, Nepal und Neuseeland haben ihre Anwendung auf Kriegs- und Notstandssituationen beschränkt.

Wieviel Todesurteile in den übrigen Staaten der Erde in jüngerer Zeit tatsächlich ausgesprochen und dann auch vollstreckt wurden, ist zahlenmäßig äußerst schwer zu belegen¹⁰.

b) Das numerische Verhältnis der Staaten, die die Todesstrafe noch kennen, zu denjenigen, die sie generell oder für den Normalfall abgeschafft haben, läßt unschwer erkennen, wie zum heutigen Zeitpunkt das Ergebnis einer Abstimmung in den VN über ein generelles und universelles Verbot der Todesstrafe aussehen würde¹¹. Die deutsche Initiative wurde in Kenntnis dieser Situation unternommen. Diese schwierige Ausgangslage macht die Schaffung eines VN-Vertragsinstruments zur Abschaffung der Todesstrafe zu einem voraussichtlich langwierigen Prozeß; sie bedingt aber

¹⁰ Gewisse rudimentäre Angaben hierzu gibt "Amnesty International" in den letzten Jahresberichten und in der in Anm. 8 angeführten Publikation (S. 39 ff.).

¹¹ Einen Anhaltspunkt hierfür gibt die Behandlung eines von Schweden und mehreren Miteinbringern vorgelegten Resolutionsentwurfs zur Todesstrafe (A/C.3/35/L.67) vom 19. 11. 1980, der nicht zur Abstimmung gelangte, weil Indien im 3. Ausschuß der 35. GV eine *decision* vorgeschlagen hatte, über diesen Text nicht abzustimmen, die mit 76 zu 33 Stimmen bei 24 Enthaltungen angenommen worden war.

nicht nur die Zeitvorstellungen, sondern auch das taktische Vorgehen zu seiner Durchsetzung.

2. Hinsichtlich der rechtlichen Ausgangslage ist zu sagen, daß das geltende Völkerrecht keine Regel enthält, die die Androhung, Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe generell verbietet¹². Die Anwendung der Todesstrafe ist eine Angelegenheit, die grundsätzlich dem internen Recht der Staaten überlassen bleibt.

a) Weder die VN-Charta, noch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948¹³ sprechen die Frage der Todesstrafe direkt an. Gegner der Todesstrafe haben allerdings auf Art. 3 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung verwiesen, der das Recht auf Leben schützt, sowie auf ihren Art. 5, wonach niemand einer grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe unterworfen werden darf¹⁴. Diese Bestimmungen enthalten und beabsichtigen sicherlich kein Verbot der Todesstrafe, sie lassen sich aber wohl als menschenrechtspolitische Argumente für deren Abschaffung verwenden.

Auch Art. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (MRK) vom 4. November 1950¹⁵ nennt die Verhängung der Todesstrafe durch ein Gericht nach Begehung eines mit dieser Strafe bedrohten Verbrechens ausdrücklich als Ausnahme von dem Verbot, einen Menschen absichtlich zu töten, d. h. die Todesstrafe wird auch hier durchaus als völkerrechtlich legal anerkannt, sofern nur gewisse rechtsstaatliche Gewährleistungen gegeben sind.

b) Erst der im VN-Rahmen zustandegekommene und inzwischen von 60 Staaten ratifizierte¹⁶ Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 begrenzt in seinem Art. 6 in völkerrechtlich verbindlicher Weise die Anwendung der Todesstrafe¹⁷. Abs. 1

¹² So auch selbst Amnesty International, a. a. O. (vgl. Anm. 8), S. 19.

¹³ Resolution 217 (III) Universal Declaration of Human Rights in: United Nations General Assembly, Official Records, 3rd session (part I), Res. A/810, S. 71; deutsche Übersetzung: Sartorius II, Nr. 19.

¹⁴ Vgl. dazu die eingehende Rechtsprechung in USA, Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ), Jg. 3 (1976), S. 411 ff., sowie Blumenwitz, Die Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs der USA zur Todesstrafe, *ibid.*, S. 418 ff.

¹⁵ Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1952 II, 685, 953.

¹⁶ Fundstellennachweis B, Beilage zum Bundesgesetzblatt II, abgeschlossen am 31. 12. 1980.

¹⁷ Zur Entstehungsgeschichte vgl. Landerer, Capital Punishment as a Human Rights Issue before the United Nations, Human Rights Journal 4 (1971), S. 511 ff., und Joyce, The Right of Life: A World View of Capital Punishment (London 1966).

dieser Bestimmung stellt zunächst fest, daß jeder Mensch ein angeborenes Recht auf Leben hat, dieses Recht gesetzlich zu schützen ist und niemand willkürlich seines Lebens beraubt werden darf. Hinsichtlich der Todesstrafe legt der Pakt sodann folgende Verpflichtungen fest:

- Sie darf nur für »schwerste Verbrechen« auf Grund von Gesetzen, die zur Zeit der Begehung der Tat in Kraft waren, verhängt werden, d. h. unter Beachtung des Grundsatzes *nulla poena sine lege* (Abs. 2 Satz 1),
- sie darf nur auf Grund eines von einem zuständigen Gericht erlassenen rechtskräftigen Urteils vollstreckt werden (Abs. 2 Satz 2),
- jeder zum Tode Verurteilte hat das Recht, um Begnadigung oder Umwandlung der Strafe zu bitten; Amnestie, Begnadigung und Umwandlung der Todesstrafe kann in allen Fällen gewährt werden (Abs. 4) und
- die Todesstrafe darf für strafbare Handlungen, die von Jugendlichen unter 18 Jahren begangen worden sind, nicht verhängt und an schwangeren Frauen nicht vollstreckt werden (Abs. 5).

Materiell geht der VN-Pakt also weiter als die Europäische Menschenrechtskonvention. Im übrigen ist Art. 6 des Paktes »notstands-fest«: Während grundsätzlich gemäß Art. 4 Abs. 1 des Paktes im Falle eines öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht und der amtlich verkündet ist, die Vertragsstaaten ihre Verpflichtungen aus dem Pakt unter bestimmten Umständen und unter Wahrung bestimmter Kautelen außer Kraft setzen können, gilt dies gemäß Art. 4 Abs. 2 ausdrücklich nicht für die Bestimmungen des Art. 6 des Paktes und die darin enthaltenen Begrenzungen der erlaubten Anwendung der Todesstrafe. In verfahrensmäßiger Hinsicht ist der nach Art. 28 ff. eingerichtete VN-Menschenrechtsausschuß dazu berufen, die Einhaltung der Bestimmungen des Paktes, d. h. auch seines Art. 6, durch die Vertragsstaaten zu überwachen:

- Art. 40 stipuliert innerhalb des ersten Jahres nach Inkrafttreten des Paktes und danach jeweils auf Aufforderung des Ausschusses eine Berichtspflicht der Vertragsstaaten hinsichtlich der Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der Rechte aus dem Pakt getroffen haben, sowie über die dabei erzielten Fortschritte. Jeder Paktstaat ist also völkerrechtlich gehalten, in diesen Berichten auch darzulegen, daß er die Todesstrafe nur für »schwerste Verbrechen« im Sinne des Art. 6 Abs. 2 anwendet.
- Nach Art. 41 kann ein Vertragsstaat jederzeit erklären, daß er die Zuständigkeit des Menschenrechtsausschusses zur Entgegennahme und Prüfung von Staatenbeschwerden anerkennt, in denen geltend

gemacht wird, ein anderer Vertragsstaat komme seinen Verpflichtungen aus dem Pakt nicht nach.

- Nach Art. 1 des (ersten) fakultativen Zusatzprotokolls vom 19. Dezember 1966¹⁸ gibt es darüber hinaus die Möglichkeit der Individualbeschwerde wegen Verletzungen des Paktes an den Menschenrechtsausschuß, sofern der betroffene Vertragsstaat des Paktes auch Vertragsstaat dieses Protokolls geworden ist.

Die Berichtspflicht und die Möglichkeiten der Staaten- und Individualbeschwerde konnten zwar im System des weltweiten VN-Pakts verständlicherweise weniger strikt ausgestaltet werden als in dem auf weitgehender Homogenität der nationalen Rechtsordnungen beruhenden System der Menschenrechtskonvention des Europarats; auch gibt es keinen VN-Menschenrechtsgerichtshof. Materiell allerdings gehen die Einschränkungen der Anwendung der Todesstrafe – wie bereits gesagt – nach Art. 6 des VN-Pakts weiter als diejenigen in Art. 2 der MRK.

c) Abgesehen von den beschriebenen, völkerrechtlich verbindlichen Bestimmungen des Paktes zur Todesstrafe läßt der Text des Art. 6 klar erkennen, daß menschenrechtspolitisch die Abschaffung der Todesstrafe auf der Linie des Paktes liegt. Diese Tendenz wird sichtbar in Art. 6 Abs. 2 Satz 1, wo von Staaten die Rede ist, »die die Todesstrafe« (noch) »nicht abgeschafft haben«, und noch deutlicher in Art. 6 Abs. 6, wonach keine Bestimmung dieses Artikels herangezogen werden darf, um die Abschaffung der Todesstrafe durch einen Vertragsstaat zu verzögern oder zu verhindern.

d) Auch die in San José de Costa Rica vereinbarte Menschenrechtskonvention der Organisation amerikanischer Staaten (OAS) vom 22. November 1969¹⁹ enthält in ihrem dem Recht auf Leben gewidmeten Art. 4 Verpflichtungen hinsichtlich der Einschränkung der Anwendung der Todesstrafe. Neben der Begrenzung auf »schwerste Verbrechen« und der Garantie des Grundsatzes *nulla poena sine lege*, die weitgehend Art. 6 Abs. 2 des VN-Pakts entsprechen, begründet Art. 4 Abs. 3 der Interamerikanischen Konvention für Staaten, die die Todesstrafe abgeschafft haben, die Verpflichtung, sie nicht wieder einzuführen. Nach Art. 4 Abs. 4 darf sie in keinem Fall für politische Delikte oder mit

¹⁸ Vgl. Anm. 2.

¹⁹ Der Text ist u. a. wiedergegeben in der Europaratsveröffentlichung "Human Rights in International Law" (1969), S. 67 ff. Das Übereinkommen ist seit 18. 7. 1978 in Kraft. Vgl. auch Frowein, Die Europäische und die Amerikanische Menschenrechtskonvention – Ein Vergleich, EuGRZ 1980, S. 442 ff.

solchen in Zusammenhang stehende gemeine Straftaten verhängt werden; nach Abs. 5 darf sie nicht gegen Personen, die bei Tatbegehung unter 18 oder über 70 Jahre alt waren, verhängt und an schwangeren Frauen nicht vollstreckt werden. Abs. 6 garantiert das Recht, Gnade oder Strafumwandlung zu erbitten, und verbietet die Vollstreckung der Strafe vor der Entscheidung über ein solches Gesuch durch die zuständige Instanz.

Auch in der Interamerikanischen Konvention sind gemäß Art. 27 Abs. 2 die Garantien des Rechts auf Leben in Art. 4 notstandsfest. Die nach Art. 34 ff. des Übereinkommens geschaffene Interamerikanische Menschenrechtskommission ist nach Art. 44 für die Entgegennahme von Petitionen Einzelner, von Personengruppen und jeder *nongovernmental entity* zuständig. Nach Art. 45 ist die Kommission außerdem auch für Staatenbeschwerden wegen behaupteter Verletzung von Verpflichtungen aus der Konvention zuständig, sofern der betreffende Staat eine entsprechende Unterwerfungserklärung abgegeben hat.

Der in Artikel 52 ff. vorgesehene Interamerikanische Menschenrechtsgeschichtshof nahm am 3. September 1979 seine Tätigkeit auf²⁰.

3. Die multilateralen politischen Bestrebungen zur Abschaffung der Todesstrafe sowohl im regionalen als auch im weltweiten VN-Rahmen gingen auch nach Verabschiedung der MRK von 1950, des VN-Pakts von 1966 und der Amerikanischen Menschenrechtskonvention von 1969 weiter.

a) Im Europarat befassen sich vor allem der Expertenausschuß zur Erweiterung der durch die MRK geschützten Rechte, die Parlamentarische Versammlung und die Europäische Justizministerkonferenz mit dem Problem. Der genannte Expertenausschuß behandelte die Frage, ob nach dem Vorbild des VN-Paktes auch im Rahmen der MRK die Anwendung der Todesstrafe ausdrücklich auf »schwerste Verbrechen« beschränkt werden soll. Einige Gegner der Todesstrafe hielten dies für einen ungeeigneten Schritt auf dem Weg zur Abschaffung der Todesstrafe, da mit einer solchen Vorschrift die Anwendung der Todesstrafe in Europa erneut festgeschrieben würde. Die Befürworter der Todesstrafe aus dem Kreis der Europaratstaaten lehnten die Diskussion des Themas überhaupt ab.

Der Ausschuß für Rechtsfragen der Parlamentarischen Versammlung legte im März 1980 einen Bericht²¹ über die Abschaffung der Todesstrafe vor, der mit 12 : 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen worden war.

²⁰ Sein erster Jahresbericht wurde als OAS-Dokument OEA/Ser. P, AG/Doc. 1255/80 vom 4. 11. 1980 veröffentlicht.

²¹ Doc. 4509 vom 18. 3. 1980; vgl. auch die Empfehlungen (Recommendations) Nr. 727 (1980) und 891 (1980) der Parlamentarischen Versammlung vom 22. 4. 1980.

Die 12. Europäische Justizministerkonferenz im Mai 1980 in Luxemburg kam überein, daß die Abschaffung der Todesstrafe das Endziel in allen Mitgliedstaaten sein müsse, und empfahl in einer Resolution²² dem Ministerkomitee, eine Studie über die Möglichkeit auszuarbeiten, auf die Abschaffung der Todesstrafe gerichtete abgestimmte Normen zu erstellen. Der Generalsekretär soll der 13. Justizministerkonferenz (1982 in Athen) einen Bericht über die Entwicklung der Lage und die erzielten Fortschritte vorlegen. Initiator dieser Bemühungen der Europäischen Justizministerkonferenz ist der österreichische Justizminister.

Im Rahmen des Europarats setzen sich am energischsten Österreich, Schweden, die Niederlande, Norwegen und die Bundesrepublik Deutschland für die Abschaffung der Todesstrafe ein.

b) Dem Europäischen Parlament legte sein Rechtsausschuß am 14. 11. 1980 den Entwurf eines Berichts über die Abschaffung der Todesstrafe in den Europäischen Gemeinschaften vor²³.

c) Die Generalversammlung der Vereinten Nationen beschäftigte sich erstmals im Jahre 1959 mit dem Problem²⁴ und beauftragte den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), die Frage der Todesstrafe und die Auswirkung ihrer Abschaffung auf die Kriminalitätsrate zu prüfen. In dessen Auftrag²⁵ veröffentlichte der VN-Generalsekretär zwei Berichte zur Frage der Todesstrafe²⁶, die diese vorwiegend unter dem kriminologischen Gesichtspunkt der Abschreckung behandeln und zu dem Ergebnis kommen, daß in Ländern, die die Todesstrafe abgeschafft haben, sich die Kriminalitätsziffer nicht erheblich verändert habe. In der Folgezeit verließen die einschlägigen Resolutionen der GV²⁷ und des ECOSOC²⁸ mehr und mehr den Weg empirisch-kriminologischer Tatsachenerforschung und bezogen stärker eine moralisch-fordernde Position zum Problem Todesstrafe. Hervorzuheben sind hier vor allem die GV-Resolutionen 2857

²² Res. Nr. 4 vom 20./21. 5. 1980 (CM/Del/Concl (80) 323); vgl. auch Doc. AS/Pol Coll/TERR (32)11 über ein von der Parlamentarischen Versammlung vom 12.–14. 11. 1980 in Straßburg veranstaltetes Kolloquium zum Todesstrafenproblem.

²³ PE 66 996.

²⁴ Res. 1396 (XIV) vom 20. 12. 1959.

²⁵ ECOSOC Res. 747 (XXIX) vom 6. 9. 1960.

²⁶ "Capital Punishment" (1960) und "Capital Punishment Developments 1961–1965" (1967).

²⁷ A/Res. 1918 (XVIII) vom 5. 12. 1963; 2393 (XXIII) vom 26. 11. 1968; 2857 (XXVI) vom 20. 12. 1971; 3011 (XXVII) vom 18. 12. 1972; 32/61 vom 8. 12. 1977.

²⁸ ECOSOC Res. 934 (XXXV) vom 9. 4. 1963; 1337 (XLIV) vom 31. 5. 1968; 1574 (L) vom 20. 5. 1971; 1656 (LII) vom 1. 6. 1972; 1745 (LIV) vom 16. 5. 1973; 1930 (LVIII) vom 6. 5. 1975 und 1979/72 vom 9. 5. 1979.

(XXVI) vom 20. Dezember 1971 und 32/61 vom 8. Dezember 1977, wobei letztere in ihrem operativen Paragraphen 1 bestätigt,

“that the main objective to be pursued in the field of capital punishment is that of progressively restricting the number of offences for which the death penalty may be imposed with a view to the desirability of abolishing this punishment”.

In ihrem Schlußsatz fordert diese Resolution die 35. GV (1980) auf, die Frage der Todesstrafe mit hohem Vorrang zu behandeln. Diese beschäftigte sich im November/Dezember 1980 mit dem Thema in einem Unterabschnitt des Tagesordnungspunktes “Crime Prevention and Control”, wobei ihr Berichte des VN-Generalsekretärs²⁹ und des 6. VN-Kongresses über Verbrechenverhütung und Behandlung Straffälliger (25. August – 5. September 1980 in Caracas)³⁰ vorlagen. Im Rahmen dieser Erörterung, die im 3. Ausschuß der 35. GV stattfand³¹, wurde die deutsche Initiative zum Abschluß eines 2. Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte eingebracht und behandelt.

Auf dem Verbrechenverhütungskongreß von Caracas hatten zunächst einige Gegner der Todesstrafe (Österreich, Schweden, Ecuador und Bundesrepublik Deutschland) einen Resolutionsentwurf gegen die Todesstrafe³² eingebracht, der aber zurückgezogen werden mußte, als sich in der zuletzt unter Zeitnot geführten kontroversen Diskussion abzeichnete, daß er mit großer Mehrheit abgelehnt werden würde, was einen Rückschritt gegenüber dem bisher in den VN gegen die Todesstrafe erreichten Stand bedeutet hätte. Mit diesem Rückzug wurde aber auch gleichzeitig ein ägyptischer Ergänzungsantrag³³ hinfällig, der durch Erweiterung der Präambel und Streichung der entscheidenden operativen Paragraphen des »österreichisch-schwedischen« Resolutionsentwurfs diesen in eine Befürwortung der Todesstrafe umgekehrt hätte.

4. Nicht erst das Ergebnis von Caracas zeigte, daß trotz quantitativ gestiegener Aktivitäten zur Eindämmung und letztendlich Abschaffung der Todesstrafe die Qualität der Fortschritte auf diesem Gebiet nachzulassen begonnen hatte. Der lange Zeit in den VN zu beobachtende Trend gegen die Todesstrafe droht heute nicht nur zu erlahmen,

²⁹ Vgl. Anm. 26, sowie Human Rights Questions, Capital punishment, Report of the Secretary-General, E/1980/9, February 8, 1980 und Annex; *idem*, Addendum 1, E/1980/9/Add. 1, March 18, 1980; *idem*, Addendum 2, E/1980/9/Add. 2, April 11, 1980.

³⁰ Doc. A/CONF. 87/C.1/L.16 vom 3. 9. 1980.

³¹ Crime Prevention and Control, Report of the Third Committee (Doc. A/35/742, paras. 20–23 and para. 31); zur Behandlung im Plenum vgl. Doc. A/35/PV. 96, S. 36–40.

³² Doc. A/CONF. 87/C.1/L Rev. vom 1. 9. 1980.

³³ Doc. A/CONF. 87/C.1/L.9 vom 2. 9. 1980.

sondern möglicherweise sogar in sein Gegenteil umzuschlagen: Die Welle des Terrorismus der vergangenen Jahre hat auch in einigen westlichen Staaten bewirkt, daß die Wiedereinführung bzw. häufigere Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe von der Bevölkerung und von Politikern gefordert wurde und wird. Am entschiedensten setzen sich die islamischen Staaten unter Berufung auf den Koran, der die Todesstrafe als Sanktion vorsieht, und unter den Vorzeichen eines neuen islamischen Fundamentalismus gegen Bemühungen zu ihrer Abschaffung zur Wehr. Die sozialistischen Staaten betonen zwar immer wieder, daß die Todesstrafe eine außergewöhnliche Maßnahme sei, deren Abschaffung anzustreben sei, wehren sich aber ebenfalls energisch gegen internationale Maßnahmen in dieser Richtung zum jetzigen Zeitpunkt. In der 35. GV der VN wurde im Dezember 1980 eine Resolution gegen willkürliche und summarische Hinrichtung eingebracht³⁴, die in ihrer Präambel Bestürzung über das Auftreten solcher Hinrichtungen in verschiedenen Teilen der Welt und Besorgnis über das Vorkommen solcher Hinrichtungen zum Ausdruck bringt, die weitgehend als politisch motiviert angesehen werden.

III

Die beschriebene faktische, völkerrechtliche und politische Ausgangslage bestimmt die Kriterien, nach denen Inhalt, Motive, Ziele und Realisierungschancen des deutschen Entwurfs einer Konvention zur Abschaffung der Todesstrafe in Form eines 2. Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zu beurteilen sind.

1. Der Text des Entwurfs gliedert sich in neun Artikel und enthält vorläufig noch keine ausformulierte Präambel.

a) Seine materielle Kernbestimmung ist Art. 1, wonach jeder Vertragsstaat sich verpflichtet, die Todesstrafe auf seinem Hoheitsgebiet abzuschaffen und ihre Anwendung gegen keine seiner Herrschaftsgewalt unterstehende Person anzudrohen, zu verhängen oder zu vollstrecken (Abs. 1). In Staaten, die sie bereits abgeschafft haben, darf sie nicht wieder eingeführt werden (Abs. 2).

Da grundsätzlich davon auszugehen ist, daß die Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe ihre Grundlage im innerstaatlichen Recht haben, wird ein Staat die Verpflichtung aus Art. 1 Abs. 1 des Entwurfs erst übernehmen können, wenn er vorher oder gleichzeitig die Todesstrafe *de iure* nach den formellen Kriterien seines Verfassungsrechts abschafft. Die fakti-

³⁴ Auf Grund eines belgischen Entwurfs (Doc. A/C.3/35/L.80).

sche Nichtanwendung oder der bloße Wille der Regierung zur Abschaffung genügen nicht. Ob die Abschaffung erst bei Ratifikation oder schon bei Zeichnung des geplanten Zusatzprotokolls durch die Regierung erfolgt sein muß, ist allerdings eine Frage des nationalen Verfassungsrechts des zeichnenden Staates. Gleiches gilt für die Frage, ob die Übernahme der Verpflichtung zur Nichtwiedereinführung der Todesstrafe nach Art. 1 Abs. 1 Sache der Regierung oder des Gesetzgebers eines Staates ist.

b) Art. 2 und 3 des Entwurfs betten die materielle Verpflichtung des Art. 1 in das System der VN-Menschenrechtspakte ein, d. h. in den Pakt über bürgerliche und politische Rechte und das 1. Fakultativprotokoll hierzu: Art. 1 des zu schaffenden 2. Fakultativprotokolls soll für die Vertragsstaaten als Zusatzartikel zum Pakt gelten, dessen Bestimmungen entsprechende Anwendung finden (Art. 2 Abs. 1).

Das bedeutet zunächst, daß die generelle Abschaffung der Todesstrafe für die künftigen Vertragsstaaten des Zusatzprotokolls Art. 6 des Paktes überlagern soll, soweit er Bestimmungen über Einschränkungen und Begrenzungen der Anwendung dieser Strafe enthält.

Der Pakt als solcher würde für seine bisherigen und künftigen Vertragsstaaten unverändert bleiben; jeder Staat, der sich dazu auf Grund seines nationalen Rechts in der Lage sieht, würde jedoch die Möglichkeit haben, für sich selbst eine weitergehende völkerrechtlich verbindliche Verpflichtung hinsichtlich der Todesstrafe zu übernehmen. Das Zusatzprotokoll würde – nach dem Muster der Zusatzprotokolle 3 und 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention – sämtliche prozeduralen Bestimmungen des VN-Pakts übernehmen und sich somit mühelos in das System des VN-Pakts eingliedern.

Die Notstandsfestigkeit des Art. 6 gemäß Art. 4 Abs. 2 des Paktes würde sich nach Art. 2 Abs. 3 des vorgeschlagenen Zusatzprotokolls auch auf dessen Kernverpflichtung zur Abschaffung und Nichtwiedereinführung der Todesstrafe erstrecken und nicht durch Erklärung eines entsprechenden Vorbehalts derogiert werden können.

Die Frage der Sanktion eines Nichtbefolgens der Verpflichtung aus dem 2. Zusatzprotokoll über die Todesstrafe soll wie folgt gelöst werden: Der VN-Menschenrechtsausschuß (Art. 28 ff. des Pakts) soll nicht automatisch zur Entgegennahme von Staatenbeschwerden (nach Art. 41 des Pakts) und von Individualbeschwerden (nach dem 1. Zusatzprotokoll zum Pakt) zuständig sein; vielmehr müßten die Vertragsstaaten des 2. Protokolls solche Zuständigkeiten des Menschenrechtsausschusses erst durch entsprechende Unterwerfungserklärungen begründen. Die Möglichkeit hierzu sieht der Entwurf in seinem Art. 2 Abs. 2 hinsichtlich der

Staatenbeschwerde und in seinem Art. 3 bezüglich der Individualbeschwerde ausdrücklich vor. Diese Lösung setzt voraus, daß nur Vertragsstaaten des Pakts auch Vertragsstaaten des Fakultativprotokolls über die Todesstrafe werden können (Art. 4 Abs. 1 des Entwurfs) und daß nur Vertragsstaaten des 1. Zusatzprotokolls die Möglichkeit haben würden, sich der Individualbeschwerde nach Art. 3 des 2. Fakultativprotokolls zu unterwerfen (Art. 6 des Entwurfs). Umgekehrt wäre aber die Zugehörigkeit zum Pakt oder zum 1. Zusatzprotokoll natürlich nicht an die Zugehörigkeit zum 2. Zusatzprotokoll über die Todesstrafe geknüpft.

c) Die Art. 4–9 des Entwurfs eines 2. Zusatzprotokolls betreffen Zeichnung, Ratifikationsbedürftigkeit, Hinterlegung und Beitritt zu dem Protokoll sowie Regelungen über den Zeitpunkt seines Inkrafttretens, seine Geltung für Gliedstaaten von Bundesstaaten, Notifizierungs- und Informationspflichten des Generalsekretärs der VN und die üblichen Schlußklauseln. Die Formulierung dieser Bestimmungen ist weitgehend aus dem 1. Zusatzprotokoll zum Pakt entlehnt. Der Entwurf enthält keine Kündigungsklausel.

2. Die *Motive* für die Einbringung der deutschen Initiative gegen die Todesstrafe dürften auf Grund der veröffentlichten Dokumente und der beschriebenen Ausgangslage vor allem in folgendem zu sehen sein:

a) Die in Art. 6 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte und in Resolutionen der Generalversammlung und des ECOSOC zum Ausdruck kommende und von der Bundesrepublik Deutschland immer begrüßte und unterstützte Tendenz zur Einschränkung und Abschaffung der Todesstrafe droht zu erlahmen. Nicht nur die jüngste Praxis mehrerer Staaten und programmatische Äußerungen nicht weniger Politiker in verschiedenen Teilen der Welt, sondern auch der Ablauf der Beratungen zum Thema Todesstrafe auf dem Verbrechenverhütungskongreß der VN in Caracas im Sommer 1980 geben sogar Anlaß zu der Befürchtung, daß der bisher zu beobachtende Trend in den VN gegen die Todesstrafe sich in sein Gegenteil verkehren könnte. Auch auf der Frühjahrstagung des ECOSOC 1979 konnte zur Todesstrafe nur eine relativ schwache, von Schweden eingebrachte Resolution verabschiedet werden³⁵, die lediglich die Einholung von Informationen der Mitgliedstaaten vorsieht. Daher erscheint ein frischer Impuls für die Diskussion über die Todesstrafe im VN-Rahmen mit dem Endziel ihrer Abschaffung gerade zum jetzigen Zeitpunkt angezeigt und erforderlich.

³⁵ Res. 1979/22 vom 9. 5. 1979.

b) Gleichzeitig stellt offenbar die beunruhigende Zunahme von Hinrichtungen in der Welt, viele von ihnen mit politischem Hintergrund, für die deutsche Bundesregierung ein akutes Problem dar. Angesichts der bitteren geschichtlichen Erfahrungen in Deutschland mit dem politischen Mißbrauch der Todesstrafe, die zu ihrer Abschaffung in Art. 102 des Grundgesetzes geführt haben, sieht gerade die Regierung der Bundesrepublik Deutschland besondere Veranlassung, aus moralischen und menschenrechtlichen Motiven gegen die mißbräuchliche Anwendung und für die Abschaffung der Todesstrafe auch im internationalen und weltweiten Rahmen einzutreten³⁶.

3. Der thematische Rahmen, in dem die Diskussion über die Abschaffung der Todesstrafe neue Anstöße erhalten soll, kann heute sicherlich vor allem im menschenrechtlichen Aspekt des Problems gefunden werden:

a) Die Diskussion für und wider die Todesstrafe unter den rein kriminologischen Gesichtspunkten der Abschreckung und der Senkung der Kriminalitätsrate wird zwar mit einer Menge von statistischem Material, soziologischen Argumenten und ernstem Engagement der Beteiligten geführt, dürfte aber in absehbarer Zeit schwerlich zu einem allgemein akzeptierten Ergebnis führen. Ein zweifellos notwendiger neuer Anstoß für die weltweite Bewegung gegen die Todesstrafe muß deshalb weniger unter kriminologischen, sondern vielmehr unter menschenrechtlichen Aspekten gegeben werden.

Die Vereinten Nationen räumen schon in der Präambel ihrer Charta der Stärkung der Menschenrechte sowie der Würde und dem Wert der menschlichen Person hohen Rang ein: Sie beschlossen 1948 die universelle Menschenrechtserklärung und haben in den beiden Pakten von 1966 einen bedeutenden Schritt zur rechtlichen Verfestigung der Menschenrechte unternommen. Deshalb erscheinen gerade die VN in besonderem Maße berufen, den Schutz des in Art. 6 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte verankerten und als unveräußerlich bezeichneten Rechts eines jeden Menschen auf Leben fortzuentwickeln. Ein wichtiger Anwendungsfall des Schutzes des Rechts auf Leben ist aber das Problem der Todesstrafe.

b) Im Rahmen einer menschenrechtlichen Diskussion der Todesstrafe kommen auch diejenigen ihrer Anhänger, die sich kriminologisch auf den

³⁶ So Bundesaußenminister Genscher schon in seiner Rede vom 27. 9. 1979 vor dem Plenum der 34. GV der VN (vgl. Anm. 6).

Gedanken der General- und Spezialprävention berufen, nicht über die Tatsache hinweg, daß der Vollzug der Todesstrafe ein irreversibles Faktum schafft, daß Justizirrtümer immer möglich bleiben und daß die politisch mißbräuchliche Anwendung dieser Strafart eine Gefahr ist, die in den Realitäten unserer heutigen Welt eher zu- als abnimmt.

c) Das geplante Vertragsinstrument zur Abschaffung der Todesstrafe wird von seinen Initiatoren nicht losgelöst vom bestehenden System der VN-Menschenrechtspakete gesehen, sondern als integraler Bestandteil dieses Systems. Eine Änderung des Art. 6 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte, die die dort festgelegten Einschränkungen der Anwendung der Todesstrafe durch die generelle Abschaffung der Todesstrafe ersetzt, wäre wohl der systematisch einfachste Weg, um zu dem angestrebten Ergebnis zu gelangen. Daß er in dem deutschen Entwurf nicht beschränkt wird, mag daran liegen, daß er nicht hinreichend erfolgversprechend ist, denn unter den Vertragsstaaten des Paktes besitzen diejenigen, die die Todesstrafe abgeschafft oder auf Kriegs- und Notstandssituationen eingeschränkt haben, keine sichere Mehrheit. Hingegen spricht für den Gedanken eines (2.) Fakultativprotokolls zum Pakt, daß dieses zwar auf weltweite Geltung angelegt ist, aber zunächst mit einer verhältnismäßig kleinen Zahl von Ratifikationen³⁷ in Kraft treten kann.

4. Langfristiges Ziel der deutschen Initiative ist zweifellos ein völkerrechtlich verbindliches Verbot der Todesstrafe mit universeller Geltung für die gesamte Staatengemeinschaft. Angesichts der heute auf Grund des jeweiligen nationalen Rechts bestehenden Staatenpraxis und der Ausgangslage im geltenden Völkerrecht zur Anwendung der Todesstrafe ist dieses Ziel jedoch nicht in kurzer Zeit zu erreichen.

a) Als Zwischenschritt sind sicherlich weitere Einschränkungen der völkerrechtlich erlaubten Anwendung der Todesstrafe denkbar. Im VN-Rahmen sind als Bemühungen in diese Richtung aus der 35. GV des Jahres 1980 zu nennen der im Konsens angenommene belgische Resolutionsentwurf gegen summarische und willkürliche Hinrichtungen³⁸ und ein schwedisch-österreichischer Resolutionsentwurf³⁹, der u. a. ein Moratorium für die Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe zum Inhalt hatte, aber auf Grund eines indischen Verfahrensanspruchs nicht zur Abstimmung gelangte.

³⁷ Art. 5 Abs. 1 des deutschen Entwurfs sieht das Inkrafttreten des Fakultativprotokolls drei Monate nach Hinterlegung der zehnten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde vor.

³⁸ Vgl. Anm. 34.

³⁹ Vgl. Anm. 11.

Auf der anderen Seite erscheint aber auch der Versuch, ein völkerrechtlich verbindliches Vertragsinstrument zu schaffen, kraft dessen sich eine Gruppe von Staaten verpflichtet, die Todesstrafe abzuschaffen und nicht wieder einzuführen, als realistischer Ansatz. Diesen Weg geht die deutsche VN-Initiative durch Wahl der Form eines Fakultativprotokolls.

b) Zunächst kommt es der deutschen Initiative offenbar darauf an, der Todesstrafendiskussion in den VN einen neuen Impuls unter den menschenrechtlichen Aspekten des Problems zu geben, das Thema Abschaffung der Todesstrafe auf die Tagesordnung der kommenden Generalversammlungen und anderer zuständiger VN-Gremien zu bringen und die Debatte hierüber in Gang zu halten. Durch die erfolgte Vorlage eines ausformulierten Entwurfs für ein Vertragsinstrument kann die Sachdiskussion eine Grundlage und einen Kristallisationspunkt erhalten.

Ein weiterer Schritt wäre dann der, daß die in den VN repräsentierte universelle Staatengemeinschaft ein solches hinsichtlich der Beitrittsmöglichkeit regional nicht beschränktes Vertragsinstrument schafft. Dieses wäre in der vorgeschlagenen Form auf künftige weltweite Geltung angelegt, als Fakultativprotokoll könnte es aber schon in Kraft treten, wenn eine verhältnismäßig kleine Zahl von Staaten es ratifiziert hat. Die Gesamtheit der Staatengemeinschaft würde so einen vertraglichen Rahmen schaffen, der interessierten Staaten die Möglichkeit gibt, die Abschaffung der Todesstrafe kraft nationalen Rechts und ihre Nicht-Wiedereinführung zum Gegenstand einer völkerrechtlich verbindlichen Verpflichtung zu machen. Ein solches Vorgehen würde dem Endziel zumindest nicht widersprechen, das wohl darin bestehen soll, daß *à la longue* möglichst viele weitere Staaten sukzessive durch Beitritt zu dem so geschaffenen Übereinkommen dessen Verpflichtungen übernehmen, sobald sie sich hierzu innerstaatlich in der Lage sehen.

5. Die Entscheidung der 35. GV vom 15. Dezember 1980 kann somit als ein wichtiger erster Erfolg der deutschen VN-Initiative gegen die Todesstrafe gewertet werden, der durch intensive Bemühungen in und am Rande der Beratungen des 3. Ausschusses um den schließlich erreichten Konsens der Staatengemeinschaft zustandekam: Die nächste Generalversammlung soll die Sachdiskussion über die Abschaffung der Todesstrafe aufnehmen. Der deutsche Entwurf als Grundlage ist als offizielles VN-Dokument eingebracht und zirkuliert. Die Staaten wurden zur Stellungnahme hierzu aufgefordert, und der Generalsekretär wird der 35. GV des Jahres 1981 einen Bericht vorlegen.

Dies sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Weg zum Abschluß des Fakultativprotokolls schwierig und langwierig bleibt. Nach

der Annahme der Entscheidung im 3. Ausschuß am 4. Dezember 1980 erklärten 13 Delegationen in Abstimmungserklärungen, daß sie sachliche Bedenken gegen den Vorschlag eines Zusatzprotokolls hätten; eine Reihe von Delegationen unterstrich hierbei, daß sie bei förmlicher Abstimmung über die Entscheidung nicht für diese hätten stimmen können; ein afrikanisches Land bezeichnete die Todesstrafe als eine rein nationale Angelegenheit; ein arabisches Land wies darauf hin, daß die Todesstrafe dem islamischen Recht entspreche und daß »gewisse Mächte« versuchten, ihre eigenen kulturellen Werte anderen Staaten aufzuzwingen.

Dennoch ist mit der Entscheidung der 35. GV ein erstes Ziel der deutschen Initiative erreicht: Der prozedurale Rahmen für die Beratungen über die Abschaffung der Todesstrafe in der kommenden GV ist geschaffen.

Klaus Wilhelm Platz

Dr. iur., ehemaliger wissenschaftlicher Referent am Institut, Vortragender Legationsrat im Auswärtigen Amt, Bonn. – Die hier vertretenen Ansichten geben ausschließlich persönliche Auffassungen wieder.

Summary*

German Initiative in the U.N. against Capital Punishment

With regard to capital punishment United Nations figures for 1980 show that only 22 member States have abolished this penalty, while 12 other countries have restricted its imposition to special situations such as times of war or state of emergency. A vast majority of States (at least 116) still uphold the death penalty without such restrictions. As to international law, up to now capital punishment has been considered as a lawful means of sanctions for States against criminal offenders.

At a very early stage already, the United Nations and regional international organizations (e.g. the Council of Europe and the Organization of American States) worked towards imposing restrictions in the use of the death penalty and towards its humanization. An important step in this direction was marked by Art. 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights of 1966.

A recent recrudescence in the imposition of capital punishment in several countries, partly even in the form of arbitrary and summary executions, has given rise to concern particularly among those States which strive for the general abolition of the death penalty.

* Summary by the author.

The recent initiative against capital punishment taken by the government of the Federal Republic of Germany in the 35th U.N. General Assembly (1980) is to be seen in this context. This proposal contains a draft optional protocol to the Civil and Political Rights Covenant. The key article of this draft treaty would oblige acceding States, by virtue of international law, to abolish capital punishment and not to reintroduce it in their national legal systems. The very nature of this protocol as an additional instrument to the existing Covenant shows the Human Rights approach of the proposal.

The General Assembly (G.A.) taking note of the draft decided by consensus on December 13, 1980 to consider at its 1981 session the idea of elaborating an optional protocol aiming at the abolition of the death penalty. The decision requests the Secretary-General to transmit the text of the proposed treaty instrument to Governments for their comments and observations and to submit a report to the G.A.

This decision, although procedural by nature, is a necessary first step towards the goal of the project: it has set in motion an international discussion on the desirability, within the U.N. framework, of a treaty on the abolition of capital punishment.

It is, however, an open question whether this procedural success will eventually lead to a success in substance. Considerable difficulties for a realization of the German initiative result from the fact that an overwhelming majority of U.N. member States is not (or not yet) ready to give up the death penalty.

Under the circumstances there is no chance for a general and worldwide proscription of capital punishment by the U.N. at the present time. Taking this into account the draft was shaped as an optional protocol: such an instrument could enter into force with a relatively small number of ratifications by those countries which are now in a position to undertake an international obligation to abolish the death penalty. Only for these States would the total abolition supersede the already existing restrictions of capital punishment under Art. 6 of the Covenant. On account of its character as a U.N. treaty instrument, however, the protocol would be open to accession by all other States of the world which – in future – will feel ready to join in its commitments.

By its optional nature the proposed protocol might have a fair chance of realization. Moreover, the circulation of a draft treaty on the abolition of capital punishment as an official U.N. document has given fresh impetus to the worldwide discussion on the lawfulness of this penalty under the auspices of Human Rights. This first result of the initiative is an achievement in itself.

Anhang

Crime Prevention and Control*

Capital Punishment

*Austria, Costa Rica, Germany, Federal Republic of, Italy, Portugal, Sweden:
draft decision*

The General Assembly,

Having taken note of document A/C.3/35/L.75,

1. *Decides* to consider at its thirty-sixth session under the item "International Covenants on Human Rights" the idea of elaborating a draft of a second optional protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty;

2. *Requests* the Secretary-General to transmit document A/C.3/35/L.75 to Governments for their comments and observations and to submit a report to the General Assembly at its thirty-sixth session.

Draft Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights

The States Parties to the present Protocol . . . have agreed as follows:

Article 1

1. Each State Party shall abolish the death penalty in its territory and shall no longer foresee the use of it against any individual subject to its jurisdiction nor impose nor execute it.

2. The death penalty shall not be re-established in States that have abolished it.

Article 2

1. As between the States Parties article 1 of the present Protocol shall be regarded as an additional article to the International Covenant on Civil and Political Rights of 19 December 1966. The provisions of the Covenant shall apply accordingly.

2. Nevertheless, the competence of the Human Rights Committee established under article 28 of the Covenant to receive and consider communications, resulting from a declaration in accordance with article 41 of the Covenant, shall not be effective in relation to the present Protocol unless the State Party concerned has made a statement recognizing such competence in respect of article 1 of the present Protocol.

* U.N. General Assembly, 35th session, Doc. A/C.3/35/L.97.

3. Furthermore, no derogation from article 1 of the present Protocol may be made by virtue of article 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights.

Article 3

The present Protocol shall also supplement the Optional Protocol of 19 December 1966 to the International Covenant on Civil and Political Rights of 19 December 1966, provided that the competence of the Committee pursuant to the Optional Protocol shall not be effective in relation to the present Protocol unless the State Party concerned has made a statement recognizing the competence of the Committee to receive and consider communications from individuals subject to its jurisdiction also in respect of article 1 of the present Protocol.

Article 4

1. The present Protocol is open for signature by any State which has signed the Covenant.

2. The present Protocol is subject to ratification by any State which has ratified the Covenant or acceded to it. Instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

3. The present Protocol shall be open to accession by any State which has ratified the Covenant or acceded to it.

4. Accession shall be effected by the deposit of an instrument of accession with the Secretary-General of the United Nations.

5. The Secretary-General of the United Nations shall inform all States which have signed the present Protocol or acceded to it of the deposit of each instrument of ratification or accession.

Article 5

1. The present Protocol shall enter into force three months after the date of the deposit with the Secretary-General of the United Nations of the tenth instrument of ratification or accession.

2. For each State ratifying the present Protocol or acceding to it after the deposit of the tenth instrument of ratification or accession, the present Protocol shall enter into force three months after the date of the deposit of its own instrument of ratification or accession.

Article 6

Article 3 of the present Protocol shall become effective only for such States Parties as are or become States Parties to the Optional Protocol of 19 December 1966.

Article 7

The provisions of the present Protocol shall extend to all parts of Federal States without any limitations or exceptions.

Article 8

Irrespective of the notifications made under article 4, paragraph 5, of the present Protocol, the Secretary-General of the United Nations shall inform all States referred to in article 48, paragraph 1, of the Covenant of the following particulars:

- (a) Signatures, ratifications and accessions under article 4.
- (b) The date of the entry into force of the present Protocol under article 5.
- (c) Statements made under article 3 of the present Protocol.

Article 9

1. The present Protocol, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited in the archives of the United Nations.

2. The Secretary-General of the United Nations shall transmit certified copies of the present Protocol to all States referred to in article 48 of the Covenant.