

Volksrechte und Menschenrechte in Sachen Todesstrafe

Zwar wurde die Volksinitiative für die Todesstrafe mittlerweile zurückgezogen. Dennoch zeigt sich, wie schwierig es ist, Volksrechte und Menschenrechte gegeneinander abzuwägen. In einigen demokratischen Ländern wird die Todesstrafe mit grosser Rechtsüberzeugung praktiziert. Warum gehört ihr Verbot nicht zum zwingenden Völkerrecht? Von Helen Keller

Die Lancierung einer neuen Volksinitiative zur Wiedereinführung der Todesstrafe hat das staatsrechtliche Dilemma bei den Volksrechten einmal mehr deutlich gemacht: Einerseits will man das Initiativrecht möglichst kreativ und ohne Beschränkungen ausgestalten, andererseits sollen Volksbegehren nicht gegen fundamentale Werte unserer Gesellschaft verstossen. Die Verfassung schreibt lediglich vor, dass die Bundesversammlung Volksinitiativen für ungültig erklärt, wenn sie gegen «zwingende Bestimmungen des Völkerrechts» verstossen. Ob ein Widerspruch zum zwingenden Völkerrecht besteht, ist eine häufig heikle Frage. Die Problematik der Todesstrafe zeigt dies exemplarisch.

Kein international zwingendes Verbot

Das Verbot der Todesstrafe zählt weltweit nicht zum zwingenden Völkerrecht (*ius cogens*), d. h., es gibt keine internationale Norm, welche die Todesstrafe umfassend verbieten würde. Es besteht allerdings ein Konsens, dass zuvor ein faires Strafverfahren durchgeführt worden sein muss und dass sie nur bei sehr schweren Delikten verhängt werden darf. Schliesslich darf die Art der Exekution nicht grausam sein (z. B. durch Steinigung). Von der Todesstrafe ausgenommen sind Jugendliche und schwangere Frauen. Über diesen Grundkonsens hinaus wird die Todesstrafe allerdings etwa in den Vereinigten Staaten und Japan praktiziert, und zwar mit grosser Rechtsüberzeugung.

Etwas anders präsentiert sich die Situation, wenn man die globale Ebene verlässt und sich auf Europa konzentriert. Der Europarat ächtet seit den neunziger Jahren die Todesstrafe konsequent. So wurden etwa Russland oder die Ukraine nur unter der Bedingung in den Europarat aufgenommen, dass die Todesstrafe abgeschafft werde. Zunächst setzten diese Staaten die Hinrichtungen aus und verboten sie schliesslich ganz. Russland hat diesen Schritt allerdings erst im November 2009 vollzogen. Der Europarat und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte haben bewusst den Weg gewählt, die Todesstrafe mit Zusatzprotokollen zur Europäischen Menschenrechtskonvention zu verbieten und nicht bloss aus dem Recht auf Leben abzuleiten. Heute haben in Europa nur vier Staaten das Zusatzprotokoll zum umfassenden Verbot der Todesstrafe nicht ratifiziert. Es sind dies Aserbeidschan, Lettland, Polen und Russland. Die überwiegende Zahl der europäischen Staaten hat die Todesstrafe explizit abgeschafft und sich damit zu diesem menschenrechtlichen Minimalkonsens bekannt. Man könnte deshalb argumentieren, dass Europa die Todesstrafe völkerrechtlich ächtet – oder zumindest kurz davor steht.

Regional zwingendes Völkerrecht?

Das heisst allerdings noch nicht, dass das Volksbegehren verfassungsrechtlich für ungültig erklärt werden kann. Dazu braucht es zwei Zusatzargumente: Nur wenn man davon ausgeht, dass die Ver-

fassung mit «Bestimmungen des zwingenden Völkerrechts» etwas anderes versteht als das zwingende Völkerrecht auf internationaler Ebene (*ius cogens*), kann man sich im Falle der Todesstrafe auf einen europäischen Standard berufen. Man liesse also ein regionales zwingendes Völkerrecht zu, das nur für Europa gilt. Zweitens würde man sich über die vier Nachzügler hinwegsetzen und den Standard bereits anerkennen, obwohl er noch nicht von allen Staaten formell akzeptiert worden ist.

Die Argumentation entspricht wohl nicht dem traditionellen Verständnis des zwingenden Völkerrechts, aber sie ist durchaus vertretbar. Das Beispiel zeigt jedenfalls deutlich, dass die Vorprüfung von Volksbegehren heikel sein kann. Selbst wenn die Verfassung in Zukunft klarere Vorgaben für die Vorprüfung enthalten würde, bliebe in vielen Fällen ein gewisser Beurteilungsspielraum. Die Initianten von neuen Volksbegehren klären nämlich in aller Regel ab, ob das Völkerrecht einen Handlungsspielraum offenlässt. Gerade diese Offenheit wollen sie für ihr Anliegen nutzen. Weil die Vorprüfung in solchen Fällen in wenig gefestigte Bereiche des Völkerrechts vordringen muss, darf sie nicht einfach durch eine Verwaltungsstelle (z. B. durch die Bundeskanzlei) vorgenommen werden. Völkerrechtliche Spezialkenntnisse müssen auf alle Fälle in die Prüfung einfliessen. Schliesslich muss eine Vorprüfung auch eine klare Trennung von rechtlichen und politischen Fragen vornehmen. Es kann zum Beispiel möglich sein, einen völkerrechtlichen Vertrag zu kündigen, um einem Volksbegehren rechtlich den Weg zu bahnen. Poli-

tisch mag dies aber so verheerende Folgen haben, dass eine Kündigung faktisch unmöglich ist. Die Abschätzung der politischen Folgen darf auf alle Fälle nicht einer Verwaltungsbehörde überlassen werden. Wenn man in Zukunft Initiativtexte einer strengeren Prüfung unterziehen will, wird bei Grenzfällen die Hauptfrage lauten: Wollen wir Volk und Ständen einen völkerrechtlich problematischen Text vorlegen, und sind wir bereit, die völkerrechtlichen und politischen Konsequenzen bei einer allfälligen Annahme zu tragen?

Mögliche problematische Folgen

Eine Kündigung der Zusatzprotokolle zur Europäischen Menschenrechtskonvention für eine Wiedereinführung der Todesstrafe ist rein theoretisch möglich. Die Schweiz müsste aber nach einem solchen Schritt ihre Position im Europarat grundsätzlich überdenken. Sie würde dadurch hinter einen Menschenrechtsstandard zurückfallen, den zumindest ganz Westeuropa heute akzeptiert hat. Als Vorreiterin in den Menschenrechten dürfte sie sich dann definitiv nicht mehr präsentieren. Und das hätte gravierende Folgen für den Uno-Standort Genf, für die Guten Dienste der Schweizer Diplomatie und letztlich auch für das aussenpolitische Image der Eidgenossenschaft.

Helen Keller ist Professorin für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Zürich und Mitglied des Uno-Menschenrechtsausschusses.