

24. 05. 91

R – In

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes
zum Zweiten Fakultativprotokoll vom 15. Dezember 1989
zu dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte
zur Abschaffung der Todesstrafe**

A. Zielsetzung

Viele Staaten halten immer noch an der Todesstrafe fest.

B. Lösung

Das auf Initiative der Bundesrepublik Deutschland zustande gekommene Zweite Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte verpflichtet die Vertragsstaaten zur Abschaffung der Todesstrafe. In der Bundesrepublik Deutschland ist dies schon durch Artikel 102 des Grundgesetzes geschehen. Staaten, die noch an der Todesstrafe festhalten, sollen damit ermutigt werden, diesen wichtigen Schritt nachzuvollziehen. Die Bundesrepublik Deutschland tritt, wie durch ihre eingangs erwähnte Initiative unterstrichen wird, für die weltweite Abschaffung der Todesstrafe ein. Dem entspricht die mit dem vorgelegten Gesetzentwurf vorgeschlagene Ratifizierung des Zweiten Fakultativprotokolls durch die Bundesrepublik Deutschland.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Bund, Länder und Gemeinden werden durch die Ausführung des Gesetzes nicht mit Kosten belastet.

Fristablauf: 05. 07. 91

24. 05. 91

R – In

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes
zum Zweiten Fakultativprotokoll vom 15. Dezember 1989
zu dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte
zur Abschaffung der Todesstrafe**

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
021 (131) – 431 00 – To 2/91

Bonn, den 24. Mai 1991

An den
Präsidenten des Bundesrates

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes den von
der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zum Zweiten Fakultativprotokoll vom 15. Dezember
1989 zu dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische
Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe

mit Begründung und Vorblatt.

Federführend ist der Bundesminister der Justiz.

Kohl

Fristablauf: 05. 07. 91

Entwurf**Gesetz****zum Zweiten Fakultativprotokoll vom 15. Dezember 1989
zu dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte
zur Abschaffung der Todesstrafe**

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Dem in New York am 13. Februar 1990 von der Bundesrepublik Deutschland gezeichneten Zweiten Fakultativprotokoll vom 15. Dezember 1989 zu dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe wird zugestimmt. Das Protokoll wird nachstehend mit einer amtlichen deutschen Übersetzung veröffentlicht.

Artikel 2

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

(2) Der Tag, an dem das Protokoll nach seinem Artikel 8 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekanntzugeben.

Begründung zum Vertragsgesetz**Zu Artikel 1**

Auf das Protokoll findet Artikel 59 Abs. 2 des Grundgesetzes Anwendung, da es sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht. Die Zustimmung des Bundesrates ist nicht erforderlich.

Zu Artikel 2

Die Bestimmung des Absatzes 1 entspricht den Erfordernissen des Artikels 82 Abs. 2 des Grundgesetzes.

Nach Absatz 2 ist der Zeitpunkt, in dem das Protokoll nach seinem Artikel 8 Abs. 2 in Kraft tritt, im Bundesgesetzblatt bekanntzugeben.

Schlußbemerkung

Bund, Länder und Gemeinden werden durch die Ausführung des Gesetzes nicht mit Kosten belastet. Insoweit sind auch keine preislichen Auswirkungen zu erwarten.

**Zweites Fakultativprotokoll
zu dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte
zur Abschaffung der Todesstrafe**

**Second Optional Protocol
to the International Covenant on Civil and Political Rights,
aiming at the abolition of the death penalty**

**Deuxième Protocole facultatif
se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques,
visant à abolir la peine de mort**

(Übersetzung)

The States Parties to the present Protocol,

Believing that abolition of the death penalty contributes to enhancement of human dignity and progressive development of human rights,

Recalling article 3 of the Universal Declaration of Human Rights adopted on 10 December 1948 and article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights adopted on 16 December 1966,

Noting that article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights refers to abolition of the death penalty in terms that strongly suggest that abolition is desirable,

Convinced that all measures of abolition of the death penalty should be considered as progress in the enjoyment of the right to life,

Desirous to undertake hereby an international commitment to abolish the death penalty,

Have agreed as follows:

Article 1

1. No one within the jurisdiction of a State Party to the present Protocol shall be executed.

Les Etats parties au présent Protocole,

Convaincus que l'abolition de la peine de mort contribue à promouvoir la dignité humaine et le développement progressif des droits de l'homme,

Rappelant l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée le 10 décembre 1948, ainsi que l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté le 16 décembre 1966,

Notant que l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques se réfère à l'abolition de la peine de mort en des termes qui suggèrent sans ambiguïté que l'abolition de cette peine est souhaitable,

Convaincus que toutes les mesures prises touchant l'abolition de la peine de mort doivent être considérées comme un progrès quant à la jouissance du droit à la vie,

Désireux de prendre, par le présent Protocole, l'engagement international d'abolir la peine de mort,

Sont convenus de ce qui suit:

Article premier

1. Aucune personne relevant de la juridiction d'un Etat partie au présent Protocole ne sera exécutée.

Die Vertragsstaaten dieses Protokolls –

im Vertrauen darauf, daß die Abschaffung der Todesstrafe zur Förderung der Menschenwürde und zur fortschreitenden Entwicklung der Menschenrechte beiträgt,

unter Hinweis auf Artikel 3 der am 10. Dezember 1948 angenommenen Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und auf Artikel 6 des am 16. Dezember 1966 angenommenen Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte,

in Anbetracht dessen, daß Artikel 6 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte auf die Abschaffung der Todesstrafe in einer Weise Bezug nimmt, die eindeutig zu verstehen gibt, daß die Abschaffung wünschenswert ist,

überzeugt, daß alle Maßnahmen zur Abschaffung der Todesstrafe im Hinblick auf die Wahrung des Rechtes auf Leben einen Fortschritt bedeuten,

in dem Wunsch, hiermit eine internationale Verpflichtung zur Abschaffung der Todesstrafe einzugehen –

haben folgendes vereinbart:

Artikel 1

(1) Niemand, der der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaats dieses Fakultativprotokolls untersteht, darf hingerichtet werden.

2. Each State Party shall take all necessary measures to abolish the death penalty within its jurisdiction.

Article 2

1. No reservation is admissible to the present Protocol, except for a reservation made at the time of ratification or accession that provides for the application of the death penalty in time of war pursuant to a conviction for a most serious crime of a military nature committed during wartime.

2. The State Party making such a reservation shall at the time of ratification or accession communicate to the Secretary-General of the United Nations the relevant provisions of its national legislation applicable during wartime.

3. The State Party having made such a reservation shall notify the Secretary-General of the United Nations of any beginning or ending of a state of war applicable to its territory.

Article 3

The States Parties to the present Protocol shall include in the reports they submit to the Human Rights Committee, in accordance with article 40 of the Covenant, information on the measures that they have adopted to give effect to the present Protocol.

Article 4

With respect to the States Parties to the Covenant that have made a declaration under article 41, the competence of the Human Rights Committee to receive and consider communications when a State Party claims that another State Party is not fulfilling its obligations shall extend to the provisions of the present Protocol, unless the State Party concerned has made a statement to the contrary at the moment of ratification or accession.

Article 5

With respect to the States Parties to the first Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights adopted on 16 December 1966, the competence of the Human Rights Committee to receive and consider communications from individuals subject to its jurisdiction shall extend to the provisions of the present Protocol, unless the State Party concerned has made a statement to the contrary at the moment of ratification or accession.

Article 6

1. The provisions of the present Protocol shall apply as additional provisions to the Covenant.

2. Chaque Etat partie prendra toutes les mesures voulues pour abolir la peine de mort dans le ressort de sa juridiction.

Article 2

1. Il ne sera admise aucune réserve au présent Protocole, en dehors de la réserve formulée lors de la ratification ou de l'adhésion et prévoyant l'application de la peine de mort en temps de guerre à la suite d'une condamnation pour un crime de caractère militaire, d'une gravité extrême, commis en temps de guerre.

2. L'Etat partie formulant une telle réserve communiquera au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, lors de la ratification ou de l'adhésion, les dispositions pertinentes de sa législation interne qui s'appliquent en temps de guerre.

3. L'Etat partie ayant formulé une telle réserve notifiera au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies la proclamation ou la levée de l'état de guerre sur son territoire.

Article 3

Les Etats parties au présent Protocole feront état, dans les rapports qu'ils présentent au Comité des droits de l'homme en vertu de l'article 40 du Pacte, des mesures qu'ils auront adoptées pour donner effet au présent Protocole.

Article 4

En ce qui concerne les Etats parties au Pacte qui ont fait la déclaration prévue à l'article 41, la compétence reconnue au Comité des droits de l'homme pour recevoir et examiner des communications dans lesquelles un Etat partie prétend qu'un autre Etat partie ne s'acquitte pas de ses obligations s'étend aux dispositions du présent Protocole, à moins que l'Etat partie en cause n'ait fait une déclaration en sens contraire lors de la ratification ou de l'adhésion.

Article 5

En ce qui concerne les Etats parties au premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté le 16 décembre 1966, la compétence reconnue au Comité des droits de l'homme pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers relevant de leur juridiction s'étend aux dispositions du présent Protocole, à moins que l'Etat partie en cause n'ait fait une déclaration en sens contraire lors de la ratification ou de l'adhésion.

Article 6

1. Les dispositions du présent Protocole s'appliquent en tant que dispositions additionnelles du Pacte.

(2) Jeder Vertragsstaat ergreift alle erforderlichen Maßnahmen, um die Todesstrafe in seinem Hoheitsbereich abzuschaffen.

Artikel 2

(1) Vorbehalte zu diesem Protokoll sind nicht zulässig, ausgenommen ein im Zeitpunkt der Ratifikation oder des Beitritts angebrachter Vorbehalt, der die Anwendung der Todesstrafe in Kriegszeiten aufgrund einer Verurteilung wegen eines in Kriegszeiten begangenen besonders schweren Verbrechens militärischer Art vorsieht.

(2) Ein Vertragsstaat, der einen solchen Vorbehalt anbringt, wird dem Generalsekretär der Vereinten Nationen im Zeitpunkt der Ratifikation oder des Beitritts die in Kriegszeiten anzuwendenden einschlägigen Bestimmungen seiner innerstaatlichen Rechtsvorschriften mitteilen.

(3) Ein Vertragsstaat, der einen solchen Vorbehalt angebracht hat, wird dem Generalsekretär der Vereinten Nationen Beginn und Ende eines für sein Hoheitsgebiet geltenden Kriegszustands notifizieren.

Artikel 3

Die Vertragsstaaten dieses Protokolls nehmen in die Berichte, die sie nach Artikel 40 des Paktes dem Ausschuss für Menschenrechte vorlegen, Angaben über die von ihnen zur Verwirklichung dieses Protokolls getroffenen Maßnahmen auf.

Artikel 4

Für die Vertragsstaaten des Paktes, die eine Erklärung nach Artikel 41 abgegeben haben, erstreckt sich die Zuständigkeit des Ausschusses für Menschenrechte zur Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen, in denen ein Vertragsstaat geltend macht, ein anderer Vertragsstaat komme seinen Verpflichtungen nicht nach, auf dieses Protokoll, sofern nicht der betreffende Vertragsstaat im Zeitpunkt der Ratifikation oder des Beitritts eine gegenseitige Erklärung abgegeben hat.

Artikel 5

Für die Vertragsstaaten des am 16. Dezember 1966 angenommenen (Ersten) Fakultativprotokolls zu dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte erstreckt sich die Zuständigkeit des Ausschusses für Menschenrechte zur Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen ihrer Hoheitsgewalt unterstehender Personen auf dieses Protokoll, sofern nicht der betreffende Vertragsstaat im Zeitpunkt der Ratifikation oder des Beitritts eine gegenseitige Erklärung abgegeben hat.

Artikel 6

(1) Die Bestimmungen dieses Protokolls werden als Zusatzbestimmungen zu dem Pakt angewendet.

2. Without prejudice to the possibility of a reservation under article 2 of the present Protocol, the right guaranteed in article 1, paragraph 1, of the present Protocol shall not be subject to any derogation under article 4 of the Covenant.

Article 7

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

2. The present Protocol is subject to ratification by any State that 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 that 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 that have signed the present Protocol or acceded to it of the deposit of each instrument of ratification or accession.

Article 8

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 9

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

Article 10

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) Reservations, communications and notifications under article 2 of the present Protocol;
- (b) Statements made under articles 4 or 5 of the present Protocol;
- (c) Signatures, ratifications and accessions under article 7 of the present Protocol;
- (d) The date of the entry into force of the present Protocol under article 8 thereof.

2. Sans préjudice de la possibilité de formuler la réserve prévue à l'article 2 du présent Protocole, le droit garanti au paragraphe 1 de l'article premier du présent Protocole ne peut faire l'objet d'aucune des dérogations visées à l'article 4 du Pacte.

Article 7

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature de tout Etat qui a signé le Pacte.

2. Le présent Protocole est soumis à la ratification de tout Etat qui a ratifié le Pacte ou qui y a adhéré. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

3. Le présent Protocole sera ouvert à l'adhésion de tout Etat qui a ratifié le Pacte ou qui y a adhéré.

4. L'adhésion se fera par le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

5. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies informera tous les Etats qui ont signé le présent Protocole ou qui y ont adhéré du dépôt de chaque instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 8

1. Le présent Protocole entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du dixième instrument de ratification ou d'adhésion.

2. Pour chacun des Etats qui ratifieront le présent Protocole ou y adhéreront après le dépôt du dixième instrument de ratification ou d'adhésion, ledit Protocole entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt par cet Etat de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 9

Les dispositions du présent Protocole s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des Etats fédératifs.

Article 10

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies informera tous les Etats visés au paragraphe 1 de l'article 48 du Pacte:

- a) Des réserves, communications et notifications reçues au titre de l'article 2 du présent Protocole;
- b) Des déclarations faites en vertu des articles 4 ou 5 du présent Protocole;
- c) Des signatures apposées au présent Protocole et des instruments de ratification et d'adhésion déposés conformément à l'article 7 du présent Protocole;
- d) De la date à laquelle le présent Protocole entrera en vigueur conformément à l'article 8 de celui-ci.

(2) Unbeschadet der Möglichkeit eines Vorbehalts nach Artikel 2 dieses Protokolls darf das in Artikel 1 Absatz 1 des Protokolls gewährleistete Recht nicht nach Artikel 4 des Paktes außer Kraft gesetzt werden.

Artikel 7

(1) Dieses Protokoll liegt für jeden Staat, der den Pakt unterzeichnet hat, zur Unterzeichnung auf.

(2) Dieses Protokoll bedarf der Ratifikation, die von allen Staaten vorgenommen werden kann, die den Pakt ratifiziert haben oder ihm beigetreten sind. Die Ratifikationsurkunden werden beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt.

(3) Dieses Protokoll steht jedem Staat, der den Pakt ratifiziert hat oder ihm beigetreten ist, zum Beitritt offen.

(4) Der Beitritt erfolgt durch Hinterlegung einer Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen.

(5) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen unterrichtet alle Staaten, die dieses Protokoll unterzeichnet haben oder ihm beigetreten sind, von der Hinterlegung jeder Ratifikations- oder Beitrittsurkunde.

Artikel 8

(1) Dieses Protokoll tritt drei Monate nach Hinterlegung der zehnten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in Kraft.

(2) Für jeden Staat, der nach Hinterlegung der zehnten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde dieses Protokoll ratifiziert oder ihm beitrifft, tritt es drei Monate nach Hinterlegung seiner eigenen Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

Artikel 9

Die Bestimmungen dieses Protokolls gelten ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats.

Artikel 10

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen unterrichtet alle in Artikel 48 Absatz 1 des Paktes bezeichneten Staaten

- a) von Vorbehalten, Mitteilungen und Notifikationen nach Artikel 2 dieses Protokolls;
- b) von Erklärungen nach Artikel 4 oder 5 dieses Protokolls;
- c) von Unterzeichnungen, Ratifikationen und Beitritten nach Artikel 7 dieses Protokolls;
- d) vom Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Protokolls nach seinem Artikel 8.

Article 11

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.

Article 11

1. Le présent Protocole, dont les textes anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé aux archives de l'Organisation des Nations Unies.

2. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies transmettra une copie certifiée conforme du présent Protocole à tous les Etats visés à l'article 48 du Pacte.

Artikel 11

(1) Dieses Protokoll, dessen arabischer, chinesischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, wird im Archiv der Vereinten Nationen hinterlegt.

(2) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen übermittelt allen in Artikel 48 des Paktes bezeichneten Staaten beglaubigte Abschriften dieses Protokolls.

Denkschrift zu dem Protokoll

A. Allgemeines

I. Entstehungsgeschichte

Das Zweite Fakultativprotokoll vom 15. Dezember 1989 zu dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe (nachfolgend als „Zweites Fakultativprotokoll“ bezeichnet) geht auf eine Initiative zurück, die die Bundesrepublik Deutschland unternommen hat, um die Abschaffung und Ächtung der Todesstrafe in aller Welt zu fördern. Zu diesem Zweck hatte die damalige Bundesregierung im Herbst 1980 in dem für Menschenrechtsfragen zuständigen 3. Ausschuß der 35. Generalversammlung der Vereinten Nationen den Entwurf eines Zweiten Fakultativprotokolls eingebracht, durch den der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (BGBl. 1973 II S. 1533) ergänzt werden sollte. Dieser Pakt (nachfolgend als „Zivilpakt“ bezeichnet) garantiert die Menschenrechte mit weltweitem Geltungsanspruch und bot sich als Ansatzpunkt für die von der Bundesregierung ergriffene Initiative vor allem deswegen an, weil Artikel 6 Abs. 2 des Zivilpakts zwar die Verhängung und Vollstreckung von Todesurteilen unter eine Reihe von einschränkenden Voraussetzungen stellt, damit implizit zugleich aber auch sagt, daß die Todesstrafe mit dem Schutz der Menschenrechte, insbesondere mit dem Recht auf Leben, nicht notwendig unvereinbar ist. Dies entsprach in den 1950er Jahren, als der Zivilpakt ausgearbeitet wurde, einer weltweit vorherrschenden Auffassung, die sich in den innerstaatlichen Rechtsordnungen der weitaus meisten UNO-Mitgliedsstaaten widerspiegelte. In der Bundesrepublik Deutschland war die Todesstrafe schon 1949 durch Artikel 102 des Grundgesetzes abgeschafft worden. Der Umstand, daß in den nachfolgenden Jahrzehnten zunehmend mehr Staaten auf diese Strafe verzichtet haben, hat die Bundesregierung zu ihrer Initiative im Herbst 1980 ermutigt. Die Bundesregierung wurde 1980 von einigen Staaten unterstützt, die als Miteinbringer des Entwurfs der Bundesrepublik Deutschland auftraten (Costa Rica, Italien, Österreich, Portugal und Schweden). Zur Begründung der Initiative ist deutscherseits am 24. September 1980 vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen u. a. darauf hingewiesen worden, daß niemand den furchtbaren Mißbrauch übersehen könne, der in vielen Teilen der Welt mit der Todesstrafe getrieben werde; dieser könne nur durch eine gänzliche Abschaffung dieser Strafe verhindert werden. Das Plenum der Generalversammlung nahm sodann am 15. Dezember 1980 eine Entschließung an, mit der es den Generalsekretär u. a. ersuchte, den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf den Regierungen der anderen VN-Mitgliedstaaten zur Stellungnahme zu übermitteln und der 36. Generalversammlung einen Bericht des VN-Sekretariats vorzulegen.

Für die weitere Behandlung des deutschen Entwurfs war folgendes bedeutsam:

- Im Auftrag der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und Minderheitenschutz (der Menschenrechtskommission des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen) hatte der Sonderberichterstatter

ter Marc J. Bossuyt einen Bericht vorgelegt (UNO-Dokument E/CN.4/Sub.2/1987/20 vom 29. Juni 1987), der eine eingehende Darstellung der Problematik der Todesstrafe gab und darüber hinaus einige Änderungen des deutschen Entwurfs vorschlug, welche die Annahme des Vertragswerks erleichtern konnten.

- Viele Staaten, die selbst an der Todesstrafe festhalten, haben sich bei der Abstimmung in der Generalversammlung der Stimme enthalten und dadurch die Annahme des Protokolls ermöglicht.

Dies schuf die Voraussetzungen dafür, daß die Generalversammlung der Vereinten Nationen schließlich den von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf in der Fassung des Bossuyt-Berichts am 15. Dezember 1989 mit den Stimmen von 59 Staaten gegen 26 Nein-Stimmen bei 48 Enthaltungen verabschieden konnte.

II. Verhältnis zu anderen Übereinkommen

Das Zweite Fakultativprotokoll deckt sich in seiner menschenrechtspolitischen Absicht und weitgehend auch in seiner rechtstechnischen Ausformung mit dem von der Bundesrepublik Deutschland bereits ratifizierten Protokoll Nr. 6 vom 28. April 1983 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Abschaffung der Todesstrafe (BGBl. 1988 II S. 662), nachfolgend als „Sechstes Protokoll“ bezeichnet. Der Unterschied liegt vor allem im Geltungsbereich. Das Sechste Protokoll will die Abschaffung der Todesstrafe für die Mitgliedstaaten des Europarats – die allein Vertragsstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention sein können (Artikel 66 Abs. 1) – völkerrechtlich verbindlich machen, vgl. Artikel 7 des Sechsten Protokolls. Dieser für den Bereich des Europarats und damit regional konzipierten Fortbildung des Menschenrechtsschutzes, den die Europäische Menschenrechtskonvention gewährleistet, stellt sich das Zweite Fakultativprotokoll als analoge Fortbildung des durch den Zivilpakt vermittelten universalen Schutzes der Menschenrechte zur Seite. Die aus dem Sechsten Protokoll und aus dem Zweiten Fakultativprotokoll herzuleitenden internationalen Verbindlichkeiten überschneiden sich darum zwar, sie widersprechen einander aber nicht.

Im Verhältnis zum Zivilpakt liegt die Bedeutung des Fakultativprotokolls darin, daß es für diejenigen Paktstaaten, die es ratifiziert haben, die sich für sie aus Artikel 6 Abs. 2 des Zivilpakts ergebenden Bindung modifiziert, insbesondere indem es sie, sofern sie die Todesstrafe noch nicht abgeschafft haben, zu deren Abschaffung verpflichtet. Artikel 6 des Zweiten Protokolls bestimmt, daß die Protokollbestimmungen als Zusatzbestimmungen zum Zivilpakt angewendet werden. Zivilpakt und Zweites Fakultativprotokoll sind überdies nach Maßgabe der Artikel 3 bis 5 des Zweiten Fakultativprotokolls miteinander verklammert.

III. Würdigung

Das Zweite Fakultativprotokoll leistet einen bedeutsamen Beitrag zur Abschaffung und Ächtung der Todesstrafe in aller Welt. Es soll deswegen schnell ratifiziert werden.

Dabei ist auch der Umstand von Bedeutung, daß dieses wichtige menschenrechtspolitische Instrument auf eine deutsche Initiative zurückgeht. Der Bedeutung des Zweiten Fakultativprotokolls täte es dabei keinen Abbruch, sollte derzeit nur eine Minderheit von Staaten Bereitschaft zeigen, sich auf die Abschaffung der Todesstrafe festzulegen. Einmal in Kraft getreten, wird das Zweite Fakultativprotokoll über den Kreis der es ratifizierenden Staaten hinaus ein Signal setzen, an der Todesstrafe nicht länger festzuhalten. Es bleibt zu hoffen, daß sich wie schon in der jüngeren Vergangenheit, so auch in der näheren Zukunft die Staaten zunehmend zu den mit dem vorliegenden Protokoll verfolgten Zielen bekennen, bis schließlich die Todesstrafe in der gesamten Völkergemeinschaft abgeschafft ist.

Die Ratifizierung des Zweiten Fakultativprotokolls durch die Bundesrepublik Deutschland fördert diese Entwicklung und trägt dazu bei, daß das Zweite Fakultativprotokoll in Kraft treten kann, wofür zehn Ratifikations- oder Beitrittsurkunden hinterlegt werden müssen (Artikel 8 Abs. 1). Vertragsstaaten sind derzeit (April 1991) Australien, Finnland, Island, Neuseeland, Niederlande, Portugal, Rumänien, Schweden und Spanien.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1

1. Nach Absatz 1 darf ein Vertragsstaat des Zweiten Fakultativprotokolls niemanden, der seiner Hoheitsgewalt untersteht, hinrichten. Aus dem Zusammenhang mit Absatz 2 ergibt sich, daß die Hervorhebung der Verpflichtung, ein verhängtes Todesurteil nicht zu vollstrecken, Bedeutung vor allem als Übergangslösung bis zu dem Zeitpunkt hat, in dem der Vertragsstaat die Todesstrafe abgeschafft hat. Während nämlich Artikel 1 des Sechsten Protokolls bestimmt „Die Todesstrafe ist abgeschafft“ und damit für den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Sechsten Protokolls für den betreffenden Vertragsstaat voraussetzt, daß er die Todesstrafe bereits abgeschafft hat, ist das Zweite Fakultativprotokoll in diesem Punkt weniger kategorisch. Vertragsstaaten, die die Todesstrafe noch nicht abgeschafft haben, sind nach Absatz 2 zunächst nur gehalten, alle erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels zu ergreifen. Diese auf den Bossuyt-Bericht zurückgehende weichere Formulierung soll den an einer Abschaffung der Todesstrafe interessierten Staaten den Beitritt zum Fakultativprotokoll erleichtern.
2. Für die Bundesrepublik Deutschland, die die Todesstrafe seit 1949 abgeschafft hat (Artikel 102 GG), ist die differenzierte Vertragslage, die sich aus Artikel 1 des Zweiten Fakultativprotokolls ergibt, ohne Bedeutung.
3. Artikel 1 des Zweiten Fakultativprotokolls bietet keine Veranlassung, die Frage zu vertiefen, ob die innerstaatlichen Rechtsvorschriften auf dem Gebiete des Straf- und Ausländerrechts hinreichende Vorsorge dafür treffen, daß niemand im Wege der Auslieferung oder Abschiebung in die Gefahr gebracht wird, die Todesstrafe im Ausland erleiden zu müssen. Artikel 1 verpflichtet nach Wortlaut und Sinn die Vertragsstaaten des Zweiten Fakultativprotokolls lediglich dazu, die Todesstrafe in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet abzu-

schaffen. Völkerrechtliche Bindungen, die auf den Auslieferungsverkehr oder auf die Ausweisung und Abschiebung nach den Vorschriften des Ausländerrechts ausstrahlen, können daraus nicht hergeleitet werden.

Zu Artikel 2

1. Diese – im deutschen Entwurf nicht enthaltene, erst aufgrund des Bossuyt-Berichts eingefügte – Bestimmung gibt den Vertragsstaaten die Möglichkeit, sich durch die Anbringung eines Vorbehalts das Recht zur Verhängung der Todesstrafe in Kriegszeiten vorzubehalten. Eine ähnliche Bestimmung ist auch in Artikel 2 des Sechsten Protokolls vorgesehen. In beiden Fällen geht es darum, Staaten den Beitritt zu erleichtern, die zwar grundsätzlich für die Abschaffung der Todesstrafe eintreten, sie aber für die besonderen Verhältnisse eines Krieges weiter für erforderlich halten.
2. Gegenüber Artikel 2 des Sechsten Protokolls enthält Artikel 2 des Zweiten Fakultativprotokolls einige Kautelen, die die Freiheit der Staaten zur Anwendung der Todesstrafe in Kriegsfällen einschränken. Sie ergeben sich zunächst daraus, daß im Zweiten Fakultativprotokoll, wie schon bemerkt, die Anbringung eines Vorbehalts bei Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde vorausgesetzt ist, während das Sechste Protokoll für die Anwendung der Todesstrafe in Kriegszeiten keinen solchen Vorbehalt fordert. Auch schreibt das Sechste Protokoll nicht ausdrücklich vor, für welche Art von Straftaten in Kriegszeiten die Todesstrafe zulässig bleibt, während nach dem Zweiten Fakultativprotokoll in Anlehnung an Artikel 6 Abs. 2 des Zivilpakts die Todesstrafe nur „wegen eines in Kriegszeiten begangenen besonders schweren Verbrechens militärischer Art“ verhängt werden darf. Hingegen stimmen beide Instrumente darin überein, daß weitere Vorbehalte nicht zulässig sind; Absatz 1 hat insoweit eine Parallele in Artikel 4 des Sechsten Protokolls.
3. Für die Ratifizierung des Zweiten Fakultativprotokolls durch die Bundesrepublik Deutschland hat Artikel 2 keine Bedeutung; die Abschaffung der Todesstrafe durch Artikel 102 des Grundgesetzes gilt absolut und auch für Kriegszeiten.

Zu Artikel 3

1. Über die Verwirklichung der mit dem Zivilpakt übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen müssen die Paktstaaten nach Artikel 40 dem Ausschuß für Menschenrechte berichten. Dieses Kontrollsystem soll auch für die Erfüllung der mit dem Zweiten Fakultativprotokoll übernommenen zusätzlichen Pflicht zur Abschaffung der Todesstrafe gelten. Artikel 3 sieht darum vor, daß die Vertragsstaaten des Zweiten Fakultativprotokolls die entsprechenden Angaben in die nach Artikel 40 des Zivilpakts von ihnen vorzulegenden Berichte aufnehmen. Damit ist klargestellt, daß wegen der Abschaffung der Todesstrafe nicht etwa ein besonderer Bericht vorzulegen ist. Die vergleichsweise praktische Lösung in Artikel 3 bot sich auch deswegen an, weil die Bestimmungen des Zweiten Fakultativprotokolls als Zusatzbestimmungen zum Zivilpakt angewendet werden (Artikel 6 Abs. 1) und weil dem Zweiten Fakultativprotokoll nur Staaten beitreten können, die den Pakt ratifiziert haben oder ihm beigetreten sind

(Artikel 7 Abs. 3) und darum Berichte nach Artikel 40 des Zivilpakts vorlegen müssen.

2. Artikel 3 wirft für die Ratifizierung des Zweiten Fakultativprotokolls durch die Bundesrepublik Deutschland keine Probleme auf. Über die Abschaffung der Todesstrafe durch Artikel 102 GG hat die Bundesregierung schon bisher im Zusammenhang vor allem mit Artikel 6 des Zivilpakts in ihren dem Ausschuß nach Artikel 40 des Zivilpakts vorgelegten Berichten Angaben gemacht.

Zu Artikel 4

1. Da Artikel 1 des Zweiten Fakultativprotokolls nach Artikel 6 Abs. 1 als Zusatzartikel zum Zivilpakt angewendet wird, muß dementsprechend das in Artikel 41 des Zivilpakts vorgesehene Verfahren der Staatenbeschwerde, mit der die Verletzung von Verpflichtungen aus dem Zivilpakt gerügt werden kann, folgerichtig auch für die Überprüfung eines etwaigen, von einem Vertragsstaat des Zweiten Fakultativprotokolls erhobenen Vorwurfs offenstehen, ein anderer Vertragsstaat habe die ihm nach dem Zweiten Fakultativprotokoll obliegenden Verpflichtungen verletzt. Artikel 4 bestimmt darum, daß eine nach Artikel 41 des Zivilpakts von einem Paktstaat abgegebene Erklärung die Zuständigkeit des Ausschusses für Menschenrechte auch für derartige, die Verletzung des Zweiten Fakultativprotokolls rügende Staatenbeschwerden begründet. Ausnahmsweise soll dies nicht gelten, wenn der betreffende Vertragsstaat bei der Ratifizierung des Zweiten Fakultativprotokolls eine gegenteilige Erklärung abgegeben hat.
2. Die Bundesregierung hat die Zuständigkeit des Ausschusses für Menschenrechte zur Entgegennahme von Staatenbeschwerden zuletzt mit Erklärung vom 24. Juni 1986 (BGBl. II S. 746) anerkannt. Sie sieht keine Bedenken, daß Staatenbeschwerden, die eine Verletzung des Zweiten Fakultativprotokolls rügen, einbezogen sind. Praktisches Gewicht hat dies nicht, da die Erfüllung der Anforderungen des Artikels 1 des Zweiten Fakultativprotokolls durch die Bundesrepublik Deutschland offensichtlich ist.

Zu Artikel 5

1. Diese Bestimmung regelt das Verhältnis zwischen den Bindungen, die ein Staat mit der Ratifizierung des (Ersten) Fakultativprotokolls vom 16. Dezember 1966 eingegangen ist, und denjenigen, die er mit der Ratifizierung des Zweiten Fakultativprotokolls übernimmt. Nach dem (Ersten) Fakultativprotokoll wird die Zuständigkeit des Ausschusses für Menschenrechte (Artikel 40 des Zivilpakts) begründet, Mitteilungen von Personen entgegenzunehmen und zu prüfen, die behaupten, Opfer einer Verletzung der im Zivilpakt anerkannten Rechte zu sein. Diese Zuständigkeit soll sich, sofern keine gegenteilige Erklärung abgegeben wird, nach dem hier behandelten Artikel 5 auf Mitteilungen erstrecken, mit denen eine Verletzung des Zweiten Fakultativprotokolls behauptet wird.
2. Für die Ratifizierung des Zweiten Fakultativprotokolls durch die Bundesrepublik Deutschland ist Artikel 5 ohne Belang, weil sie nicht Vertragsstaat des (Ersten) Fakultativprotokolls ist, vgl. dazu auch Bundestags-

drucksachen 11/2163 (S. 7ff.) und 11/5311. Die Bundesregierung hält die Ratifizierung des (Ersten) Fakultativprotokolls für kein taugliches Mittel, mit dem sich der Schutz der Menschenrechte konkret verbessern ließe. Die internationale Kontrolle von Menschenrechtsverletzungen wird durch die Europäische Menschenrechtskonvention besser und wirksamer sichergestellt. Die Bundesrepublik Deutschland ist Vertragsstaat dieser Konvention und hat die Zuständigkeit der Europäischen Kommission für Menschenrechte zur Entgegennahme von Beschwerden einzelner Bürger anerkannt. Sie hat sich der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte unterworfen. Die Urteile des Gerichtshofes sind völkerrechtlich bindend, während die vom Ausschuß für Menschenrechte nach dem Ersten Fakultativprotokoll zu einem Streitfall mitzuteilende „Auffassung“ eine Meinungsäußerung ohne völkerrechtliche Verbindlichkeit gegenüber den Streitparteien ist, (Manfred Nowak, CCPR-Kommentar, 1989, Artikel 5 FP Rdnr. 33).

Zu Artikel 6

1. Nach Absatz 1 sollen „die Bestimmungen dieses Protokolls“ als Zusatzbestimmungen zu dem Zivilpakt angewendet werden. Streng genommen dürfte dies aber lediglich für Artikel 1 gelten, weil die übrigen Regelungen des Zweiten Fakultativprotokolls (abgesehen von den Schlußartikeln) Fragen betreffen, die sich erst aus der Anwendung des Artikels 1 des Zweiten Fakultativprotokolls als Zusatzartikel zum Zivilpakt ergeben.
2. Dies gilt auch für Absatz 2. Als Zusatzartikel zum Zivilpakt könnte Artikel 1 des Zweiten Fakultativprotokolls nach Artikel 4 Abs. 1 des Zivilpakts im Notstandsfall außer Kraft gesetzt (suspendiert) werden. Diese Möglichkeit wird durch Absatz 2 ausdrücklich ausgeschlossen. Die Abschaffung der Todesstrafe soll „notstandsfest“ sein; insoweit folgt Artikel 6 Abs. 2 des Zweiten Fakultativprotokolls dem Beispiel des Artikels 3 des Sechsten Protokolls. Der Vorbehalt für die Anwendung der Todesstrafe in Kriegszeiten wird dadurch, wie in Absatz 2 betont, freilich nicht berührt. Auch dies stimmt mit der durch Artikel 2 und 3 des Sechsten Protokolls umschriebenen Rechtslage überein.

Zu den Artikeln 7 bis 11

1. Die Artikel 7 bis 11 haben als Schlußbestimmungen vertragstechnischen Charakter. Es werden die üblichen Regelungen über die Modalitäten des Inkrafttretens, der Mitteilung über vollzogene Ratifikationen, abgegebene Erklärungen und dergleichen getroffen, die einer näheren Erläuterung nicht bedürfen. Eine Möglichkeit, das Zweite Fakultativprotokoll zu kündigen, ist ebenso wie im Zivilpakt nicht vorgesehen.
2. Mit der Ratifizierung des Zweiten Fakultativprotokolls ginge die Bundesrepublik Deutschland gegenüber den anderen Vertragsstaaten eine Verpflichtung ein, die sie mit der Abschaffung der Todesstrafe durch Artikel 102 des Grundgesetzes seit langem erfüllt hat. Kostenfolgen für Bund, Länder oder Gemeinden sind schon aus diesem Grunde nicht zu erwarten.

05.07.91

Stellungnahme

des Bundesrates

zum

Entwurf eines Gesetzes zum Zweiten Fakultativprotokoll vom
15. Dezember 1989 zu dem Internationalen Pakt über bürgerliche
und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe

Der Bundesrat hat in seiner 633. Sitzung am 5. Juli 1991 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, gegen den Gesetzesentwurf keine Einwendungen zu erheben.