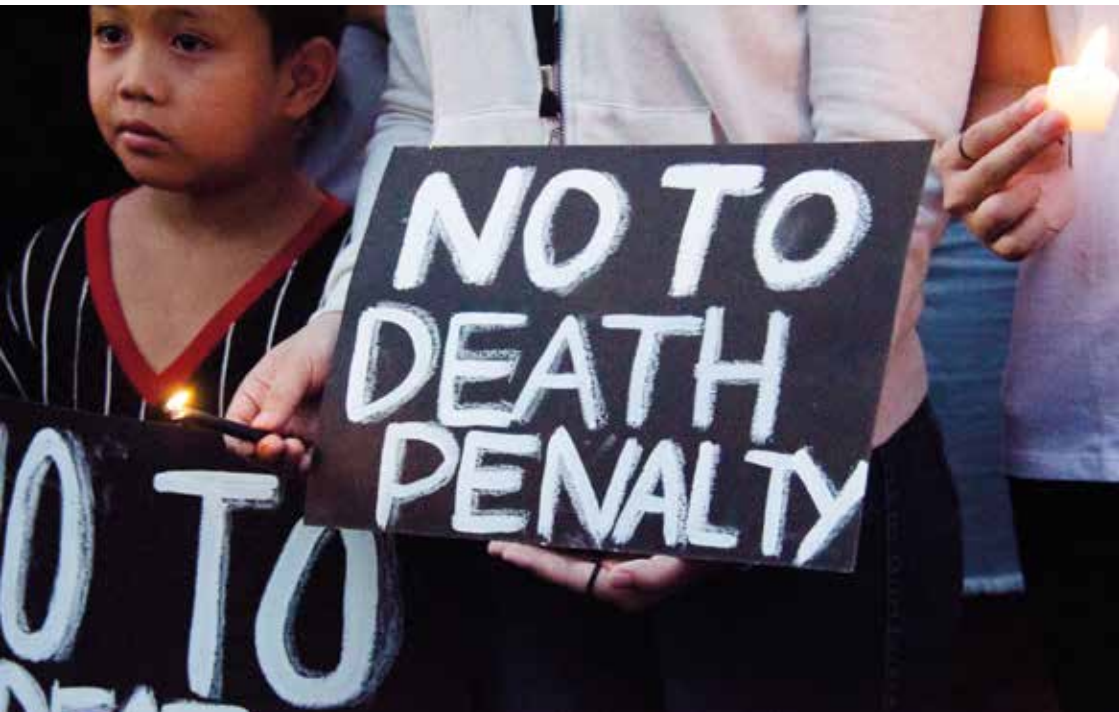


Aktionsplan des EDA zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe 2017–2019



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten EDA

Inhalt

Übersicht	4
1. Internationale Entwicklungen	5
2. Engagement der Schweiz	7
2.1 Todesstrafe ist menschenrechtswidrig	7
2.2 Todesstrafe ist kein geeignetes Mittel zur Abschreckung oder Versöhnung	9
2.3 Abschaffung fördert Menschenrechte, Frieden und Sicherheit	10
2.4 Abschaffung beseitigt Hindernisse der internationalen Rechtshilfe	10
3. Aktionslinien und Massnahmen	11
Aktionslinie I: Staaten dazu bewegen, die Todesstrafe abzuschaffen oder davon abhalten, sie wieder einzuführen	11
Massnahme 1: Im bilateralen Austausch die Todesstrafe thematisieren	11
Massnahme 2: In konkreten Fällen diplomatisch intervenieren (Demarchen)	11
Massnahme 3: In länderspezifischen multilateralen Prozessen und Debatten das Thema Todesstrafe einbringen	12
Massnahme 4: In ausgewählten Ländern konkrete Initiativen und Projekte unterstützen	12
Aktionslinie II: Den internationalen Rahmen für ein Verbot der Todesstrafe mitgestalten und entsprechende Institutionen stärken	13
Massnahme 5: Das Recht auf Leben und andere betroffene Menschenrechte stärken	13
Massnahme 6: Initiativen zur Abschaffung der Todesstrafe im Rahmen der UNO ergreifen und unterstützen	13
Massnahme 7: UNO-Institutionen und ihre Mechanismen bei der Abschaffung der Todesstrafe unterstützen	14
Massnahme 8: Regionale Initiativen und Institutionen und ihre Mechanismen bei der Abschaffung der Todesstrafe unterstützen	14
Aktionslinie III: Die Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Staaten vertiefen und wichtige Akteure der Abschaffungsbewegung stärken, insbesondere in der Zivilgesellschaft	15
Massnahme 9: Mit ausgewählten gleichgesinnten Staaten konkrete Initiativen entwickeln	15
Massnahme 10: Wichtige zivilgesellschaftliche Akteure und ihre Initiativen unterstützen	15
Massnahme 11: Den Dialog mit weiteren wichtigen Akteuren pflegen und sie in ausgewählten Initiativen unterstützen und stärken	16
Anhang: Stand der weltweiten Abschaffung	17

Übersicht

Die Schweiz lehnt die Todesstrafe kategorisch und unter allen Umständen ab und setzt sich für eine Welt ohne Todesstrafe ein. Der vorliegende Aktionsplan legt dar, wie die Schweiz Staaten dazu bewegen will, die Todesstrafe abzuschaffen und wie sie Staaten davon abhalten will, die Todesstrafe wieder einzuführen. Gleichzeitig setzt sich die Schweiz dafür ein, den rechtlichen und politischen Spielraum für die Anwendung der Todesstrafe international einzugrenzen. Im Zentrum steht dabei eine Serie von Resolutionen, die die Schweiz im UNO-Menschenrechtsrat initiiert hat; sie zeigen die negativen Folgen der Todesstrafe für den Schutz der Menschenrechte auf.

Der Aktionsplan gründet auf der aussenpolitischen Strategie des Bundesrats 2016–2019¹, der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020² und der Menschenrechtsstrategie des EDA 2016–2019³ und konkretisiert diese Strategien im Bereich Abschaffung der Todesstrafe. Er bekräftigt das aussenpolitische Ziel der Schweiz, zusammen mit gleichgesinnten Staaten und Partnern aus Zivilgesellschaft, Justiz und Politik eine führende Rolle in der weltweiten Abschaffungsbewegung zu übernehmen.

1 EDA: Aussenpolitische Strategie 2016-2019: Bericht des Bundesrats über die Schwerpunkte der Legislatur. Bern, 2016.

2 Botschaft vom 17. Februar 2016 zur internationalen Zusammenarbeit 2017-2020 (BBl 2016 2333)

3 Die Menschenrechtsstrategie des EDA 2016-2019 (EDA, Bern, 2016) umfasst unter anderem die bilateralen und multilateralen Instrumente der schweizerischen Menschenrechtsausserpolitik und sieht Aktionspläne vor, die das Engagement der Schweiz in bestimmten Bereichen konkretisieren.

1. Internationale Entwicklungen

In den vergangenen Jahren und Jahrzehnten schaffte ein Staat nach dem anderen die Todesstrafe ab oder setzte sie zumindest aus, so dass heute nur noch eine Minderheit der Staaten diese menschenrechtswidrige Strafe anwendet. In Staaten wie China, Iran oder Saudi-Arabien bleibt die Zahl der Hinrichtungen aber hoch, so dass jährlich immer noch Tausende von Personen weltweit exekutiert werden.⁴ Einzelne Staaten (z.B. die Philippinen) überlegen sich sogar, die Todesstrafe wieder einzuführen.

Mitte 2017 ist die Todesstrafe in 106 Ländern vollständig abgeschafft.⁵ Das ist in fünf Ländern mehr als 2013, als das EDA seine erste Strategie zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe verabschiedet hatte. Weitere sieben Länder kennen die Todesstrafe nur noch in Sonderstrafverfahren, insbesondere im Kriegsrecht. Von den restlichen 92 Ländern lassen 48 keine Menschen mehr hinrichten und haben damit faktisch oder sogar rechtlich ein Moratorium eingeführt. Der weltweite Trend zur Abschaffung der Todesstrafe hält also an: Von insgesamt 199 Ländern wenden heute nur noch 38, also knapp 20%, die Todesstrafe tatsächlich an. War die Todesstrafe vor ein paar Jahrzehnten noch die Regel, ist sie heute die Ausnahme.

Das Völkerrecht anerkennt die Todesstrafe als grundsätzlich zulässige strafrechtliche Sanktion, wenn gewisse Voraussetzungen erfüllt werden. Es ist gewohnheitsrechtlich weitgehend unbestritten, dass die Hinrichtung von schwangeren Frauen, von Personen mit einer geistigen Behinderung und von Personen, die zur Tatzeit jünger als 18 Jahre sind, verboten ist. Auch der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II) erlaubt es Staaten, die die Todesstrafe noch nicht abgeschafft haben, sie unter bestimmten Bedingungen anzuwenden.⁶ Immerhin haben weltweit 83 Staaten das zweite Fakultativprotokoll zum UNO-Pakt II⁷ ratifiziert, das die Todesstrafe in Friedenszeiten verbietet.

In Europa wurde die Todesstrafe schrittweise abgeschafft. Während die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950 die Todesstrafe noch ausdrücklich zulässt, untersagen Protokoll Nr. 6 von 1983 (ZP 6) die Todesstrafe in Friedenszeiten und Protokoll Nr. 13 von 2002 (ZP 13) die Todesstrafe unter allen Umständen, das heisst auch in Kriegszeiten.⁸ Gemäss dem Europäischen Gerichtshof für

4 Gemäss verfügbaren Informationen wurden 2016 mindestens 1032 Menschen hingerichtet, der Grossteil davon in Iran (mind. 567), Saudi-Arabien (mind. 154), Irak (mind. 88) und Pakistan (mind. 87). In den Zahlen nicht enthalten sind die Hinrichtungen in China, über deren Anzahl keine verlässlichen Informationen vorliegen. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass in China jährlich schätzungsweise mehrere tausend Menschen hingerichtet werden und damit mehr als im Rest der Welt zusammen (Amnesty International: Death Sentences and Executions 2016. London, 2017).

5 Siehe Anhang

6 Artikel 6 des Internationalen Pakts vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte schreibt u.a. vor, dass die Todesstrafe nur für schwerste Verbrechen verhängt werden darf.

7 Zweites Fakultativprotokoll vom 15. Dezember 1989 zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe.

8 Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK); Protokoll Nr. 6 vom 28. April 1983 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Abschaffung der Todesstrafe; Protokoll Nr. 13 vom 3. Mai 2002 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die vollständige Abschaffung der Todesstrafe.

Menschenrechte verletzt eine drohende Todesstrafe zudem das Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung nach Art. 3 EMRK. Die parlamentarische Versammlung des Europarats verlangt von Beitrittskandidaten, dass sie die Todesstrafe sofort aussetzen und das Zusatzprotokoll 6 ratifizieren. Diese Praxis entwickelte die parlamentarische Versammlung nach der Verabschiedung des Protokolls 1983. Heute verstösst die Todesstrafe gegen den europäischen *ordre public* und ist mit der EMRK sowie den Grundwerten und der Mitgliedschaft im Europarat unvereinbar.

Auch ausserhalb von Europa teilen mehr und mehr Staatenvertreterinnen und -vertreter, Fachexpertinnen und -experten die Haltung der Schweiz, wonach die Todesstrafe gleich mehrere fundamentale Menschenrechte verletzt. Gemäss Rechtsauffassung der Schweiz verstösst die Todesstrafe per Definition sowohl gegen Garantien des zwingenden Völkerrechts (insbesondere gegen das Verbot von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe), als auch gegen andere grundlegende Menschenrechtsverpflichtungen (z.B. das Recht auf Leben).

Es gab in den letzten Jahren aber auch Rückschläge. So wurde 2015 gemäss verfügbaren Informationen die Rekordzahl von mindestens 1663 Menschen hingerichtet.⁹ 2016 ging diese Zahl wieder zurück, dagegen erreichte die Zahl der Todesurteile mit mindestens 3117 bestätigten Fällen einen neuen Rekord.¹⁰

In jüngster Zeit haben mehrere Staaten nach einem jahrelangen Moratorium wieder damit begonnen, Menschen hinzurichten (z.B. Pakistan, Jordanien, Tschad). In anderen wird die Wiedereinführung der Todesstrafe diskutiert oder es werden sogar konkrete Initiativen lanciert, dies in der Regel in Zusammenhang mit dem Kampf gegen Terrorismus oder Drogenkriminalität (z.B. die Philippinen, Türkei). Die Wiedereinführung ist besonders stossend, denn ein Staat, der die Todesstrafe einmal abgeschafft und entsprechende völkerrechtliche Verträge ratifiziert hat, darf sie grundsätzlich nicht mehr einführen.

Vor diesem Hintergrund wird klar, dass die weltweite Abschaffung der Todesstrafe ein langfristiger Prozess ist, der einen grossen, breit abgestützten und koordinierten Einsatz der Schweiz und ihrer Partner erfordert. Gleichzeitig kann die Schweiz mit diesem Engagement ihre Rolle als Verfechterin der Menschenrechte und international verantwortungsvolle Akteurin und Partnerin sichtbar stärken.

9 Amnesty International: Death Sentences and Executions 2015. London, 2016.

10 Amnesty International: Death Sentences and Executions 2016. London, 2017.

2. Engagement der Schweiz

Mit seiner Strategie zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe für die Jahre 2013–2016 machte das EDA das Engagement gegen die Todesstrafe zu einer Priorität der schweizerischen Aussenpolitik. Mit politischer Überzeugungsarbeit, internationalen Initiativen und lokalen Projekten leistete die Schweiz in den vergangenen Jahren einen massgeblichen Beitrag zur internationalen Abschaffungsbewegung.

Mit dem vorliegenden Aktionsplan bekräftigt die Schweiz ihren Willen, sich gemeinsam mit Partnern weiterhin führend für die weltweite Abschaffung der Todesstrafe einzusetzen. Damit will sie auch künftig ihren Beitrag zum Schutz der Menschenrechte und zur Förderung von Frieden und Sicherheit in der Welt leisten. Sie bekräftigt die Vision einer Welt ohne Todesstrafe bis 2025.

Der Aktionsplan 2017–2019 zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe gründet auf der aussenpolitischen Strategie des Bundesrats 2016–2019, der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 und der EDA-Menschenrechtsstrategie 2016–2019 und konkretisiert diese im Bereich Abschaffung der Todesstrafe. Damit ist er systematisch und kohärent auf die verschiedenen Instrumente abgestimmt, die der Menschenrechtsaussenpolitik zur Verfügung stehen. Die für die Umsetzung benötigten finanziellen Mittel werden aus dem Rahmenkredit zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit gespiesen.

Mit dem Aktionsplan will die Schweiz einen Beitrag dazu leisten, dass sich der weltweite Trend zur Abschaffung der Todesstrafe trotz Widerstand fortsetzt. Konkret werden die folgenden Ziele verfolgt:

- » mehr Länder als heute sollen Ende 2019 die Todesstrafe abgeschafft haben;
- » weniger Länder sollen die Todesstrafe vollstrecken und weniger Menschen sollen durch die Todesstrafe ums Leben kommen;
- » die international verbindlichen Mindeststandards zur Anwendung der Todesstrafe sollen besser eingehalten werden (z.B. Todesstrafe nur für schwerste Verbrechen).

2.1 Todesstrafe ist menschenrechtswidrig

Eine steigende Zahl von Gerichten, Staaten und internationalen Organisationen teilt heute die Ansicht, dass die Todesstrafe nicht nur die Menschenwürde und das Recht auf Leben verletzt, sondern auch gegen das Verbot von Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verstösst. Der Entscheid, ob in einem bestimmten Fall die Todesstrafe verhängt wird, erfolgt häufig mit einer gewissen Willkür. Gemäss Statistiken sind in solchen Prozessen oft einzelne Personengruppen in diskriminierender Weise benachteiligt: Arme, ethnische oder religiöse Minderheiten, Frauen, Ausländerinnen und Ausländer oder schwule, lesbische, bisexuelle, transgender oder intersexuelle Personen.¹¹ Es besteht dabei ein erhebliches Risiko, dass die Verurteilung zum Tode unter Verletzung der Rechtsgleichheit und von Verfahrensrechten geschieht.

¹¹ Eine Studie aus den USA zeigt, dass bei gleichem Straftatbestand die Wahrscheinlichkeit, zum Tode verurteilt zu werden, bei schwarzen Straftätern bis zu drei Mal höher ist als bei weissen (Paternoster, Ray: Racial Disparity in the Case of Duane Edward Buck. 2012. Gefunden unter <https://assets.documentcloud.org/documents/616589/buck-paternoster-report.pdf>).

Über die verurteilte Person hinaus verletzt die Todesstrafe auch die Würde und Rechte von anderen betroffenen Personen, insbesondere von nahen Familienangehörigen und ihren Kindern (z.B. Recht auf Beachtung des Kindeswohls, Recht auf Schutz vor körperlicher und geistiger Gewalt).¹²

Besonders problematisch an der Todesstrafe ist, dass allfällige Justizfehler, die in jedem Justizsystem vorkommen, nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Immer wieder werden unschuldige Personen hingerichtet¹³, was für einen Rechtsstaat untragbar ist.

In vielen Ländern wird die Todesstrafe auch bei Verbrechen verhängt, die nicht als schwerste Verbrechen nach UNO-Pakt II gelten. Als schwer gelten nach internationaler Praxis nur solche Verbrechen, die direkt und vorsätzlich zum Tode führen. Nicht dazu gehören insbesondere Drogendelikte, die in einigen vor allem asiatischen Ländern unter Todesstrafe stehen. Weitere nicht tödliche Straftatbestände, die in gewissen Staaten unter Todesstrafe stehen, sind Wirtschaftsdelikte wie Korruption, Ehebruch, Apostasie (Abfall von einer Religion), Entführung, Beleidigung des Propheten Mohammed und verschiedene Verbrechen gegen den Staat.

Todesstrafe und willkürliche Tötung

Das Recht auf Leben schützt Menschen vor willkürlicher Tötung durch staatliche Sicherheitskräfte. Sicherheitskräfte dürfen jedoch Gewalt anwenden, auch wenn diese zum Tode führt, wenn es absolut notwendig und verhältnismässig ist und sie dabei in Notwehr handeln oder Nothilfe leisten. Dabei muss die Latte hoch angesetzt werden. So dürfen z.B. Polizisten keine mutmasslichen Drogenkriminellen töten, ausser in Notwehr oder in einer eigentlichen Notstandssituation. Das Verbot willkürlicher Tötung gilt auch bei Notstandsrecht.

Auch die Todesstrafe kann eine willkürliche Tötung darstellen, wenn die Behörden die völkerrechtlichen Bedingungen für die Verhängung und Ausführung eines Todesurteils missachten (siehe 2.1). In diesem Sinn führt die Abschaffung der Todesstrafe dazu, dass das Risiko von willkürlichen Tötungen sinkt. Einige Autoren gehen noch einen Schritt weiter und stellen eine Verbindung zwischen der Todesstrafe und der gesellschaftlichen Akzeptanz für staatliches Töten generell her: Die Abschaffung der Todesstrafe trage dazu bei, dass das Töten von Menschen durch staatliche Organe an Legitimität verliere und so willkürliche Tötungen weiter marginalisiert und stigmatisiert werden.¹⁴

12 United Nations General Assembly: Capital punishment and the implementation of the safeguards guaranteeing protection of the rights of those facing the death penalty: Yearly supplement of the Secretary-General to his quinquennial report on capital punishment. 2015. A/HRC/30/18. S. 13.

13 In den USA sind Dutzende von Fällen bekannt, in denen fälschlicherweise zu Tode verurteilte Personen hingerichtet worden sind (25 Wrongfully Executed in US, Study Finds, The New York Times, 14. November 1985). 2015 zählte Amnesty International weltweit 51 Fälle in sechs Ländern (China, Ägypten, Nigeria, Pakistan, Taiwan und USA), in denen rechtsgültig zu Tode verurteilte Personen vor ihrer Hinrichtung strafrechtlich entlastet wurden (Amnesty International: Death Sentences and Executions 2015. London, 2016).

14 Roger Hood und Carolyn Hoyle: The Death Penalty: A Worldwide Perspective. Oxford University Press, 2015. S. 4.

2.2 Todesstrafe ist kein geeignetes Mittel zur Abschreckung oder Versöhnung

Bis heute fehlt der wissenschaftliche Beweis, dass die Todesstrafe eine grössere abschreckende Wirkung auf potenzielle Straftäterinnen und -täter hat als andere schwere Strafen. Damit entfaltet sie keine Wirkung bei der Prävention von Kriminalität, Gewalt und gewalttätigem Extremismus.

Häufig wird die Todesstrafe missbraucht, um politische Gegner aus dem Weg zu schaffen. Die

Todesstrafe mag zwar das Bedürfnis nach Vergeltung zufrieden stellen, bringt aber keine Wiedergutmachung für die Opfer von Verbrechen und ihre Angehörigen.

Besonders in fragilen Situationen birgt die Todesstrafe das Risiko, die Bürgerinnen und Bürger noch stärker vom Staat zu entfremden, statt Vertrauen in Staat und Justiz zu fördern. Die Todesstrafe passt schlecht zu einem Rechtsstaat, der das Recht über die Gewaltanwendung stellt und den Schutz aller seiner Bewohnerinnen und Bewohner anstrebt.

Todesstrafe und Terrorismus

Die Todesstrafe wird oft mit der Terrorismusbekämpfung gerechtfertigt. 65 Staaten sehen die Todesstrafe für terroristische Akte vor. In den vergangenen 10 Jahren wurden in 15 Staaten Menschen wegen Terrorismus hingerichtet; in 12 weiteren Staaten gab es deswegen Todesurteile.¹⁵ Der Kampf gegen Terrorismus wurde als Grund dafür angeführt, dass in Pakistan 2014 und in Tschad 2015 wieder Menschen hingerichtet wurden. Zuvor hatten beide Länder während mehrerer Jahre ein Moratorium befolgt. Auch Jordanien beendete 2014 in Zusammenhang mit dem Kampf gegen Terrorismus sein Moratorium.

Die Todesstrafe für Terrorakte ist aus mehreren Gründen problematisch.

Erstens sind terroristische Straftatbestände im nationalen Recht zum Teil derart weit gefasst oder so vage formuliert, dass das Rechtsstaatlichkeitsprinzip nicht eingehalten und eine willkürliche Anwendung ermöglicht werden.

Zweitens werden die rechtsstaatlichen Prinzipien und die Menschenrechte, insbesondere die Verfahrensgarantien, im Falle von mutmasslichen Terroristen häufig missachtet und Menschen in Schnellverfahren oder durch militärische Gerichte verurteilt.

Drittens schreckt die Todesstrafe potenzielle Terroristinnen und Terroristen so wenig ab wie andere Kriminelle. Selbstmordattentätern und Märtyrern kommt die Todesstrafe sogar entgegen.

Viertens ist die Anwendung der Todesstrafe bei Terrorismus häufig Symbolpolitik. Sie ist ein relativ einfaches Mittel für Politiker und Behörden, um im Kampf gegen den Terrorismus Härte und starken Willen zu demonstrieren. Sie trägt aber nicht zur Lösung des Problems bei. Im Gegenteil: Wird die Todesstrafe für politische Zwecke missbraucht, spielt sie denjenigen in die Hände, die zu Gewalt gegen den Staat aufrufen. Anstatt Gewalt zu verhindern und Dialog und Versöhnung zu fördern, provoziert die Todesstrafe Vergeltung und kann neue Konflikte verursachen.

¹⁵ World Coalition Against the Death Penalty: The Death Penalty and Terrorism: Detailed Fact Sheet. 2016. Gefunden unter https://www.worldcoalition.org/media/resourcecenter/EN_WD2016_Factsheet.pdf

2.3 Abschaffung fördert Menschenrechte, Frieden und Sicherheit

Die Schweiz fördert mit ihrem Einsatz für die Abschaffung der Todesstrafe den Schutz der Menschenrechte und leistet einen Beitrag zu nachhaltigem Frieden und Sicherheit.¹⁶ Über den Dialog zur Abschaffung der Todesstrafe kann sie eine Reihe von menschenrechtlichen Kernanliegen thematisieren. Die Schweiz ist überzeugt, dass die Achtung der Menschenrechte eine Voraussetzung für nachhaltigen Frieden ist. Massnahmen, die die Menschenrechte missachten, schüren hingegen Misstrauen gegenüber dem Staat und begünstigen die Hinwendung zu gewalttätigen extremistischen Gruppen. Das Engagement der Schweiz für die Abschaffung der Todesstrafe ist Teil der Menschenrechtspolitik, die sie auch international bei der Terrorismusbekämpfung und der Prävention von gewalttätigem Extremismus verfolgt.

2.4 Abschaffung beseitigt Hindernisse der internationalen Rechtshilfe

Auch Schweizerinnen und Schweizer laufen heute Gefahr, im Ausland zum Tode verurteilt oder hingerichtet zu werden. Die weltweite Abschaffung der Todesstrafe kommt deshalb auch ganz direkt den Schweizerinnen und Schweizern zugute, die sich privat oder geschäftlich im Ausland aufhalten. Die Todesstrafe ist zudem ein Hindernis für die internationale Rechtshilfe: Die Schweiz darf keine Personen ausliefern, denen im Zielland ein Todesurteil oder die Hinrichtung droht.¹⁷ In diesem Sinn trägt die weltweite Abschaffung der Todesstrafe auch zur Verbesserung der internationalen Rechtshilfe bei, was im Interesse der Schweiz ist.

¹⁶ Vgl. Aussenpolitische Strategie 2016-2019 (EDA, Bern, 2016).

¹⁷ Art. 37 Abs. 3 des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (AS 1982 846)

3. Aktionslinien und Massnahmen

Aktionslinie I:
Staaten dazu bewegen, die Todesstrafe abzuschaffen oder davon abhalten, sie wieder einzuführen

Viele Staaten berufen sich auf ihre Souveränität, wenn es darum geht, darüber zu bestimmen, ob sie die Todesstrafe anwenden oder nicht. Die Schweiz setzt deshalb in erster Linie auf Dialog mit diesen Staaten. Sie wirkt darauf hin, dass Staaten die Todesstrafe abschaffen oder zumindest deren Anwendung einschränken oder aussetzen, dies als ersten Schritt zur Abschaffung zu einem späteren Zeitpunkt.

Ausgangspunkt ist die Einhaltung der international verbindlichen Mindeststandards, die von vielen Staaten immer noch verletzt werden (z.B. Todesstrafe nur für schwerste Verbrechen, keine Todesstrafe für Minderjährige oder Menschen mit einer geistigen Behinderung).

Auf dem Weg zur Abschaffung unterstützt die Schweiz insbesondere die folgenden Zwischenschritte:

- » Reduzieren der Straftatbestände, für die die Todesstrafe ausgesprochen werden kann;
- » Keine obligatorische Anwendung der Todesstrafe ohne richterliches Ermessen;
- » Faktisches Aussetzen der Vollstreckung von Todesurteilen und rechtliches Verankern eines Moratoriums;
- » Abschaffen der Todesstrafe auch im Kriegs- bzw. im Notstandsrecht;
- » Ratifizieren des Zweiten Fakultativprotokolls

zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe;

- » Ratifizieren entsprechender regionaler Übereinkommen (z.B. 13. Zusatzprotokoll zur EMRK).

Massnahme 1:
Im bilateralen Austausch die Todesstrafe thematisieren

Im bilateralen Austausch mit Regierungen thematisiert die Schweiz die Todesstrafe und regt Schritte zu ihrer Abschaffung an. Die Schweiz nutzt dafür die bestehenden Gefässe: politische Treffen und Konsultationen auf Ebene Bundespräsident oder -präsidentin, zwischen Ministern (Departementsvorsteher), Staatssekretärinnen und Botschaftern oder spezifische Menschenrechtskonsultationen und -dialoge auf verschiedenen Stufen.

Massnahme 2:
In konkreten Fällen diplomatisch intervenieren (Demarchen)

In konkreten Fällen oder bei besorgniserregenden Entwicklungen, z.B. bei der Missachtung der menschenrechtlichen Mindeststandards oder bei der Wiederaufnahme von Exekutionen nach einem Moratorium, interveniert die Schweiz auf diplomatischer Ebene. Eine solche Demarche wird basierend auf den jeweiligen Umständen des Einzelfalles erwogen und kann bilateral oder multilateral, vertraulich oder öf-

fentlich erfolgen, u.a. auch mit einer Medienmitteilung.

Erfolgreiche Intervention in Iran

Iran gehört zu denjenigen Ländern, die am meisten Menschen zum Tod verurteilen und hinrichten lassen. 2016 waren es mindestens 567 Hinrichtungen. Die Schweiz interveniert regelmässig in besonders gravierenden Fällen, etwa wenn Menschen hingerichtet werden, die für Straftaten verurteilt wurden, die sie als Minderjährige begangen haben. In mehreren Fällen ist es der Schweiz zusammen mit Partnerstaaten gelungen, solche Hinrichtungen mittels koordinierter Demarchen abzuwenden. Neben solchen punktuellen Interventionen in Einzelfällen thematisiert die Schweiz die Todesstrafe regelmässig in den politischen Konsultationen mit dem Ziel, dass Iran die Todesstrafe weniger häufig anwendet und schliesslich ganz abschafft.

Massnahme 3:

In länderspezifischen multilateralen Prozessen und Debatten das Thema Todesstrafe einbringen

In multilateralen Institutionen beteiligt sich die Schweiz aktiv an Prozessen und Debatten, die sich auf einzelne Länder beziehen (z.B. allgemeine regelmässige Überprüfung im UNO-Menschenrechtsrat (*Universal Periodic Review, UPR*), Behandlung von konkreten Ländersituationen in UNO-Menschenrechtsrat und -Generalversammlung, interaktive Dialoge mit UNO-Sonderberichterstattern zu bestimmten Ländern und Situationen). Die Schweiz nutzt diese Prozesse und Debatten, um die Todesstrafe zu thematisieren und den betreffenden

Staat zu ihrer Abschaffung aufzufordern oder zumindest Schritte in diese Richtung zu unternehmen.

Massnahme 4:

In ausgewählten Ländern konkrete Initiativen und Projekte unterstützen

Zur Verstärkung der bisher genannten Massnahmen oder im Rahmen ihres bilateralen Engagements im Bereich der Menschenrechte allgemein unterstützt die Schweiz konkrete Initiativen und Projekte, die die Abschaffung der Todesstrafe in ausgewählten Ländern fördern. Dabei stehen Länder im Vordergrund, zu denen die Schweiz einen besonderen Zugang hat oder die in der Aussenpolitik der Schweiz eine wichtige Rolle spielen. Dies sind insbesondere Länder, die für die schweizerische Menschenrechts- und Friedenspolitik von besonderer Bedeutung sind (z.B. Ägypten, China, Indien, Iran, Libanon, Nigeria, Simbabwe, Sri Lanka, Tunesien, Vietnam). An vielen dieser Orte setzt die Schweiz Beraterinnen und Berater für menschliche Sicherheit aus dem Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung ein und arbeitet mit lokalen Partnerorganisationen zusammen.

Die Todesstrafe in Karikaturen: Beitrag zur Abschaffungsdebatte in den USA

Fenster in die Todeszelle, so lautet der Titel der Ausstellung, die der Schweizer Karikaturist Patrick Chappatte zusammen mit der Journalistin Anne-Frédérique Widmann schuf und die seit 2015 an verschiedenen Orten der USA und in Europa gastiert. Die Ausstellung zeigt Karikaturen von renommierten politischen Karikaturisten der USA, die die Todesstrafe aus verschiedenen Blickwinkeln thematisieren. Das Besondere an der Ausstellung ist, dass sie auch Werke von Todeskandidaten zeigt, die sie während des Wartens auf ihre Hinrichtung schufen. Die Ausstellung wirft Fragen zu Politik, Moral und Diskriminierung auf und leistet so einen Beitrag zur Diskussion über die Todesstrafe in den USA und in anderen Staaten.

Aktionslinie II: Den internationalen Rahmen für ein Verbot der Todesstrafe mitgestalten und entsprechende Institutionen stärken

Komplementär zu ihrem Engagement in Bezug auf einzelne Staaten setzt sich die Schweiz dafür ein, dass sich international der Konsens durchsetzt, die Todesstrafe generell zu verbieten, weil sie mit den internationalen menschenrechtlichen Normen nicht in Einklang zu bringen ist. Sie setzt sich international dafür ein, dass politisch und rechtlich der Spielraum der einzelnen Staaten für die Anwendung der Todesstrafe zunehmend eingeschränkt wird. Sie unterstützt den globalen Trend in Richtung Abschaffung der Todesstrafe und will der Rechtsüberzeugung und Praxis internationaler Kontrollorgane wie dem UNO-Menschen-

rechtsausschuss zum Durchbruch verhelfen, wonach die Todesstrafe grundsätzlich den Menschenrechten widerspricht.

Massnahme 5:

Das Recht auf Leben und andere betroffene Menschenrechte stärken

Die Todesstrafe verletzt oder tangiert eine Reihe von Menschenrechten nicht nur der verurteilten Person selber, sondern auch anderer Betroffener, insbesondere ihrer Familienangehörigen. Im Rahmen ihrer Menschenrechtsausserpolitik stärkt die Schweiz diese Rechte und behaftet die Staaten auf ihre entsprechenden Pflichten. Damit wird der Druck auf Staaten, die die Todesstrafe noch anwenden, erhöht und gleichzeitig der Spielraum für die Anwendung der Todesstrafe eingeschränkt.

Massnahme 6:

Initiativen zur Abschaffung der Todesstrafe im Rahmen der UNO ergreifen und unterstützen

In der UNO ergreift und unterstützt die Schweiz Initiativen, um der Todesstrafe ihre Legitimation und völkerrechtliche Grundlage zu entziehen. Wichtigste Schweizer Initiative ist, alle zwei Jahre im UNO-Menschenrechtsrat die Resolution über die Auswirkungen der Todesstrafe auf den Schutz der Menschenrechte einzubringen. Die Schweiz entwickelt diese Initiative weiter und will im September 2019 zusammen mit Partnerstaaten einen neuen Text einbringen, um auf weitere Aspekte der Unvereinbarkeit der Todesstrafe mit den Menschenrechten aufmerksam zu machen. Gleichzeitig unterstützt sie aktiv Initiativen anderer Staaten und insbesondere die Resolutionen der UNO-Generalversammlung für ein weltweites Moratorium der Todesstrafe.

Die nächste soll 2018 verabschiedet werden. Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass der Inhalt der Resolution weiterentwickelt wird und diese von den UNO-Mitgliedstaaten wachsende Unterstützung erhält.

Die Todesstrafe verletzt die Menschenrechte: UNO-Resolutionen auf Initiative der Schweiz

Auf Initiative der Schweiz verabschiedete der UNO-Menschenrechtsrat 2014 erstmals eine Resolution, die sich mit dem Schutz der Menschenrechte in Zusammenhang mit der Todesstrafe befasst. Die Resolution hält fest, dass die Todesstrafe nicht nur die Rechte der verurteilten Person, sondern auch anderer betroffener Personen verletzt. Eine zweite Resolution, die 2015 wiederum unter Federführung der Schweiz entstand, ruft Staaten dazu auf, die Todesstrafe im Lichte des absoluten Folterverbots zu betrachten. 2017 legte die Schweiz zusammen mit ihren Partnern im UNO-Menschenrechtsrat erneut eine Resolution vor, wobei diesmal das Problem der Diskriminierung in Zusammenhang mit der Todesstrafe im Vordergrund stand.

Massnahme 7: UNO-Institutionen und ihre Mechanismen bei der Abschaffung der Todesstrafe unterstützen

Sowohl der UNO-Generalsekretär als auch der UNO-Hochkommissar für Menschenrechte sprechen sich klar gegen die Todesstrafe aus. Die Schweiz unterstützt die Anstrengungen des Büros des Hochkommissars zur Abschaffung der Todesstrafe inhaltlich und finanziell. Der Departementsvorsteher nimmt an hochrangigen UNO-Veranstaltungen zum Thema teil.

Die Schweiz setzt sich zudem dafür ein, dass Mandatsträger von Sonderverfahren (z.B. der UNO-Sonderberichtersteller über Folter oder die UNO-Sonderberichterstellerin über aussergerichtliche Tötungen) sich mit der Todesstrafe befassen und unterstützt sie dabei, die entsprechenden Menschenrechte zu fördern und besser zu schützen.

Massnahme 8: Regionale Initiativen und Institutionen und ihre Mechanismen bei der Abschaffung der Todesstrafe unterstützen

Regionale Organisationen spielen eine wichtige Rolle bei der Abschaffung der Todesstrafe, wie das Beispiel des Europarats zeigt. Er verabschiedete 1982 das weltweit erste Übereinkommen zum Verbot der Todesstrafe (6. Zusatzprotokoll zur EMRK). Die Schweiz unterstützt entsprechende Anstrengungen solcher Organisationen und ihrer Mechanismen (z.B. die Internationale Organisation der Frankophonie, die Afrikanische Union). Sie engagiert sich einerseits dafür, dass regionale Instrumente – meist in der Form von Zusatzprotokollen zu regionalen Menschenrechtskonventionen – ratifiziert und umgesetzt werden. Andererseits unterstützt sie die Schaffung solcher Instrumente in Regionen, wo sie noch nicht existieren und unterstützt in diesem Rahmen konkrete Projekte und Initiativen.

Aktionslinie III:
Die Zusammenarbeit mit
gleichgesinnten Staaten vertiefen
und wichtige Akteure der
Abschaffungsbewegung stärken,
insbesondere in der Zivilgesellschaft

In ihren Bemühungen zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe arbeitet die Schweiz mit anderen Staaten und weiteren wichtigen Akteuren zusammen. Dabei bringt die Schweiz ihre Kompetenzen und Stärken in die Zusammenarbeit ein und trägt damit zur Komplexität und der verbesserten Nutzung von Synergien bei.

Massnahme 9:
Mit ausgewählten gleichgesinnten
Staaten konkrete Initiativen entwickeln

Die Schweiz arbeitet mit gleichgesinnten Staaten aus allen Weltregionen zusammen und spricht sich mit ihnen ab, sei es in der UNO oder bei Demarchen in konkreten Einzelfällen. Mit ausgewählten Staaten vertieft sie die Zusammenarbeit, entwickelt gemeinsame Initiativen und unterstützt deren Initiativen, wenn sie es als sinnvoll erachtet. Dabei achtet sie auf den Mehrwert der jeweiligen Partnerschaft im Kontext (z.B. überregionale Koalition) und auf die Sichtbarkeit ihres Engagements.

Massnahme 10:
Wichtige zivilgesellschaftliche Akteure
und ihre Initiativen unterstützen

Gemäss der EDA-Menschenrechtsstrategie 2016–2019 engagiert sich die Schweiz für die Stärkung der Zivilgesellschaft. Dies gilt auch im Bereich der Abschaffung der Todesstrafe, wo zivilgesellschaftliche Organisationen einer-

seits die Aktivitäten der Schweiz unterstützen können, und andererseits die Schweiz die Anstrengungen der Zivilgesellschaft unterstützt. Es gibt unzählige Nicht-Regierungsorganisationen (NGO) und zivilgesellschaftliche Initiativen, die sich gegen die Todesstrafe engagieren. Die Schweiz arbeitet mit Akteuren zusammen, die in einem bestimmten Kontext einen entscheidenden und einzigartigen Beitrag zur Abschaffung der Todesstrafe leisten.

Weltkongress gegen die Todesstrafe:
Die Schweiz in der weltweiten
Abschaffungsbewegung

Der Weltkongress gegen die Todesstrafe ist die grösste und wichtigste internationale Veranstaltung zur Abschaffung der Todesstrafe. Er wird alle drei Jahre von der NGO Ensemble contre la peine de mort (ECPM) in einem anderen Land organisiert. Vertreterinnen und Vertreter von NGO, Regierungen, internationalen Organisationen, Parlament und Justiz aus der ganzen Welt treffen sich, um Erfahrungen auszutauschen, gemeinsame Strategien zu entwickeln und politische Forderungen zu formulieren. Der Kongress fördert den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen allen Akteuren, die in der Abschaffung der Todesstrafe eine Rolle spielen, sowohl aus Ländern, die bereits abgeschafft haben, als auch aus solchen, die die Todesstrafe noch anwenden. Das EDA nimmt regelmässig am Weltkongress teil und unterstützt ihn finanziell. 2010 war die Schweiz Gastgeberin des Kongresses in Genf. Die siebte Ausführung soll 2019 in Brüssel stattfinden.

Massnahme 11:

Den Dialog mit weiteren wichtigen Akteuren pflegen und sie in ausgewählten Initiativen unterstützen und stärken

Neben zivilgesellschaftlichen Organisationen gibt es weitere Akteure, die je nach Situation einen wichtigen Einfluss auf die Abschaffungsdiskussion haben. Dies sind vor allem engagierte Parlamentarierinnen und Parlamentarier, Anwältinnen und Anwälte, Richterinnen und Richter, Kriminologinnen und Kriminologen, Strafvollzugspersonal und nationale Menschenrechtsinstitutionen. Beispielsweise spielen Strafverteidigerinnen und Strafverteidiger eine wichtige Rolle, wenn sie in strategisch ausgewählten Gerichtsverfahren die Rechtmässigkeit der Todesstrafe bestreiten. Es führt im Idealfall dazu, dass das höchste Gericht in einem Land die Todesstrafe grundsätzlich als unzulässig bezeichnet. Parlamentarierinnen und Parlamentarier können Allianzen schmieden und Motionen zur Abschaffung der Todesstrafe einreichen. Wenn angezeigt, unterstützt die Schweiz solche Initiativen und arbeitet mit den Initianten zusammen. Dabei achtet sie auf die jeweiligen Stärken der Akteure und die Komplementarität der Initiativen.

Wenn die öffentliche Meinung falsch interpretiert wird

Viele Regierungen rechtfertigen die Todesstrafe damit, dass sie von der Bevölkerung verlangt werde. In der Diskussion um die Wiedereinführung der Todesstrafe in verschiedenen Ländern spielt das Argument der öffentlichen Meinung eine wichtige Rolle. Staaten berufen sich auf die öffentliche Meinung, um an der Todesstrafe festzuhalten. So auch in Japan. Um diesem Argument auf den Grund zu gehen, gaben die Anwälte des Death Penalty Project eine wissenschaftliche Studie in Auftrag, die vom EDA unterstützt wurde. In «Der Mythos der öffentlichen Meinung: Weshalb Japan die Todesstrafe beibehält»¹⁸ analysierten die Forschenden staatliche Meinungsumfragen neu und führten eigene Umfragen durch. Dabei kommen sie zum Schluss, dass eine Mehrheit der Japanerinnen und Japaner die Abschaffung der Todesstrafe befürworten würde, falls die Regierung die Initiative ergreifen und ihre Haltung zur Todesstrafe ändern würde. Studien aus anderen Ländern kommen zu einem ähnlichen Schluss und erlauben es, das Argument, dass die Bevölkerung die Todesstrafe verlangt, im politischen Dialog zu hinterfragen.

¹⁸ Mai Sato und Paul Bacon: "The Public Opinion Myth: Why Japan retains the death penalty". The Death Penalty Project, 2015.

Anhang: Stand der weltweiten Abschaffung

Stand August 2017

Länder, die die Todesstrafe vollständig abgeschafft haben (106)

Albanien, Andorra, Angola, Argentinien, Armenien, Aserbaidschan, Australien, Belgien, Benin, Bhutan, Bolivien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Burundi, Cabo Verde, Cookinseln*, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Dänemark, Deutschland, Dominikanische Republik, Dschibuti, Ecuador, Estland, Fidschi, Finnland, Frankreich, Gabun, Georgien, Griechenland, Guinea-Bissau, Haiti, Heiliger Stuhl*, Honduras, Irland, Island, Italien, Kambodscha, Kanada, Kirgisistan, Kiribati, Kolumbien, Kongo (Brazzaville), Kosovo*, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Madagaskar, Malta, Marshallinseln, Mauritius, Mazedonien (ehem. jugoslawische Republik), Mexiko, Mikronesien, Moldova, Monaco, Mongolei, Montenegro, Mosambik, Namibia, Nauru, Nepal, Neuseeland, Nicaragua, Niederlande, Niue*, Norwegen, Österreich, Palau, Panama, Paraguay, Philippinen, Polen, Portugal, Ruanda, Rumänien, Salomoneninseln, Samoa, San Marino, São Tomé und Príncipe, Schweden, Schweiz, Senegal, Serbien, Seychellen, Slowakei, Slowenien, Spanien, Südafrika, Suriname, Timor-Leste, Togo, Tschechien, Türkei, Turkmenistan, Tuvalu, Ukraine, Ungarn, Uruguay, Usbekistan, Vanuatu, Venezuela, Vereinigtes Königreich, Zypern

Länder, die die Todesstrafe nur noch für Sonderstrafverfahren kennen (insbesondere Kriegsrecht) (7)

Brasilien, Chile, El Salvador, Guinea, Israel, Kasachstan, Peru

Länder, die die Vollstreckung der Todesstrafe ausgesetzt haben (Moratorium)

(48)¹⁹

Algerien, Antigua und Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Dominica, Eritrea, Ghana, Grenada, Guatemala, Guyana, Jamaika, Kamerun, Katar, Kenia, Komoren, Kongo (Kinshasa), Kuba, Laos, Lesotho, Libanon, Liberia, Malawi, Malediven, Mali, Marokko, Mauretanien, Myanmar, Niger, Papua-Neuguinea, Republik Korea, Russland, Sambia, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Sierra Leone, Sri Lanka, Swasiland, Tadschikistan, Tansania, Tonga, Trinidad und Tobago, Tunesien, Uganda, Zentralafrikanische Republik, Simbabwe

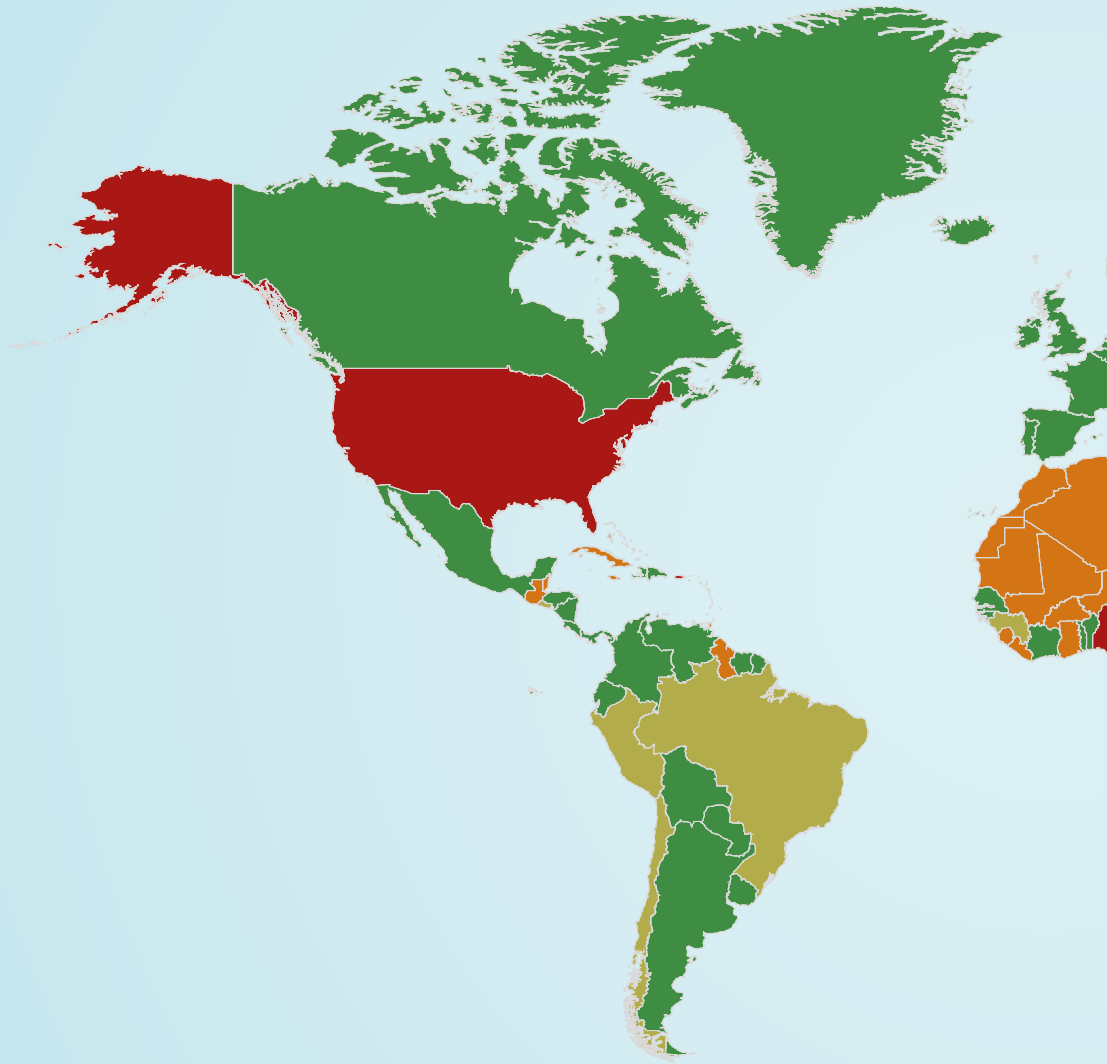
Länder, die die Todesstrafe noch anwenden und vollstrecken (38)

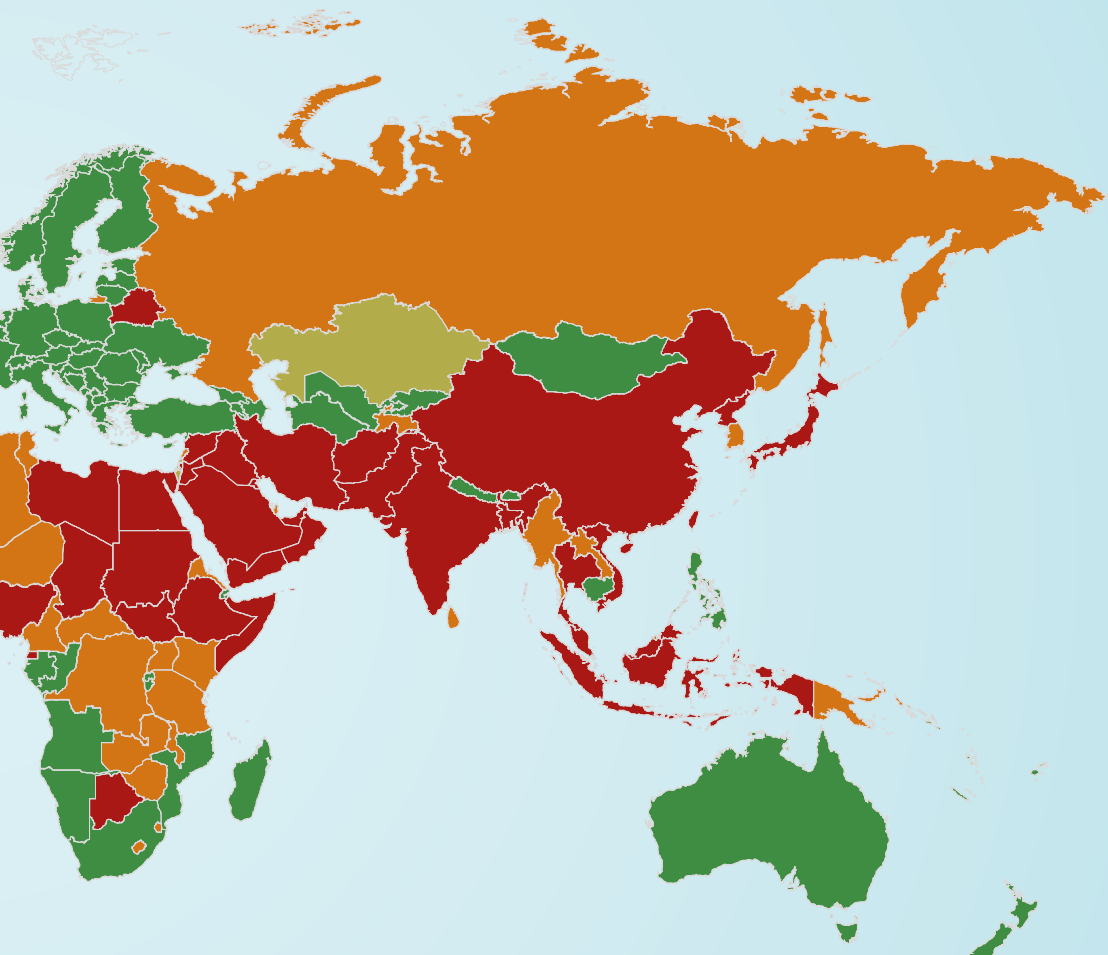
Afghanistan, Ägypten, Äquatorialguinea, Äthiopien, Bahrain, Bangladesch, Belarus, Besetztes Palästinensisches Gebiet*, Botsuana, China, Demokratische Volksrepublik Korea, Gambia, Indien, Indonesien, Irak, Iran, Japan, Jemen, Jordanien, Kuwait, Libyen, Malaysia, Nigeria, Oman, Pakistan, St. Kitts und Nevis, Saudi-Arabien, Singapur, Somalia, Sudan, Südsudan, Syrien, Taiwan*, Thailand, Tschad, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigte Staaten, Vietnam





Total Länder: 199 (UNO: 193, andere: 6)

¹⁹ Darunter fallen Länder, die offiziell ein Moratorium eingerichtet haben (rechtlich oder politisch) oder seit mindestens zehn Jahren keine Todesurteile mehr vollstreckt haben.

* Nicht Mitglied der UNO.





-  Länder, die die Todesstrafe noch anwenden und vollstrecken
-  Länder, die die Vollstreckung der Todesstrafe ausgesetzt haben (Moratorium)
-  Länder die die Todesstrafe nur noch für Sonderstrafverfahren kennen (insbesondere Kriegsrecht)
-  Länder, die die Todesstrafe vollständig abgeschafft haben

Impressum

Herausgeber:

Eidgenössisches Departement
für auswärtige Angelegenheiten EDA

Politische Direktion

3003 Bern
www.eda.admin.ch

Gestaltung:

Visuelle Kommunikation EDA

Titelbild:

Menschen mit Transparenten «Nein zur Todesstrafe»
im März 2017
© shutterstock.com

Bestellungen:

Information EDA
www.eda.admin.ch/publikationen
E-Mail: publikationen@eda.admin.ch

Fachkontakt:

Abteilung Menschliche Sicherheit AMS
Tel.: +41 (0)58 462 30 50
E-Mail: pd-ams@eda.admin.ch

Diese Publikation ist auch auf Französisch, Italienisch und
Englisch erhältlich und kann unter [www.eda.admin.ch/
publikationen](http://www.eda.admin.ch/publikationen)) heruntergeladen werden.