



Mehr Demokratie e.V.

Öffentlichkeitsarbeit
Clüverstr. 29
28832 Achim
fon 04202-88 87 74
fax 04202-88 89 02
presse@mehr-demokratie.de
www.volksabstimmung.org

Droht bei Volksentscheid Todesstrafe?

Kommt der bundesweite Volksentscheid, dann wird auch die Todesstrafe wiedereingeführt: "Heute der Doppelmord, morgen das aufgeputschte Volk an den Urnen". Dies ist eine der häufigsten Befürchtungen in der Debatte über die direkte Demokratie. Doch ein genauer Blick zeigt, daß diese Sorge unbegründet ist. Die Rechtslage verbietet in Deutschland die Wiedereinführung der Todesstrafe. Das Verfahren beim Volksentscheid ist so gestaltet, daß kurzfristige und emotionale Abstimmungen verhindert werden. Auch die Erfahrungen in der Schweiz und den USA sprechen gegen die Annahme, das Volk verletze eher die Grundrechte als das Parlament.

Direkte Demokratie ist in der Bundesrepublik Deutschland auf dem Vormarsch. Sowohl Volksbegehren und Volksentscheid als auch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene sind in allen Bundesländern eingeführt worden. Mittlerweile ist nur noch die Bundesverfassung streng repräsentativ-demokratisch ausgestaltet. In der Diskussion um die Verankerung direkter Demokratie im Grundgesetz steht u.a. die Frage im Vordergrund, ob das Volk im Gegensatz zum Parlament nicht eher der Gefahr erliegt, radikale (Schein-)Lösungen zu favorisieren, die Minderheiten (z.B. Ausländer, AIDS-Kranke, Homosexuelle, Straffällige) besonders belasten. Werden Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene eingeführt, müsse insbesondere mit Initiativen zur Wiedereinführung der Todesstrafe gerechnet werden.

Die Brisanz dieser Frage zeigt sich in den USA, wo Anfang 1998 die Hinrichtung der Texanerin Karla Faye Tuckers internationale Proteste hervorgerufen hat. Großes Aufsehen erregte im März 1999 auch die Hinrichtung der Brüder Karl und Walter LaGrand in Arizona durch eine Giftspritze bzw. in

Inhalt

- I. Gestaltung des Verfahrens
- II. Zulässigkeit der Todesstrafe
- III. Erfahrungen anderer Länder
 - 1. Europa
 - 2. USA
- IV. Zusammenfassung & Ergebnis

der Gaskammer. Viele Gliedstaaten der USA haben eine lange und ausgeprägte Tradition direkter Demokratie. Im Folgenden wird untersucht, inwieweit die Volksgesetzgebung die Einführung der Todesstrafe tatsächlich begünstigen kann.

I. Gestaltung des Verfahrens

Umfrageergebnisse der letzten Jahrzehnte offenbaren, daß in der Bundesrepublik Deutschland seit Ende der 60er Jahre nur noch eine Minderheit der Bevölkerung die Todesstrafe befürwortete. So waren 1995 30 Prozent der Befragten für die Todesstrafe, 53 Prozent lehnten sie hingegen ab. Der niedrigste Anteil der Befürworter mit lediglich 22 Prozent wurde 1986 festgestellt. Allerdings überwog 1977 der Anteil der Befürworter mit 44 Prozent den der Gegner mit 39 Prozent, nachdem der damalige Arbeitgeberpräsident Hanns-Martin Schleyer entführt und ermordet worden war. Daran wird deutlich, daß spektakuläre Ereignisse in der Lage sind, auch über Jahre hinweg in der Bevölkerung festgefügte Meinungen aufgrund einer emotionsgeladenen Atmosphäre kurzzeitig zu verändern. Es zeigt sich aber ebenfalls, daß unter "normalen" Umständen, in denen die Öffentlichkeit nicht durch ein spektakuläres Kapitalverbrechen aufgewühlt wird, in Volksentscheiden nicht mit einer Mehrheit für die Todesstrafe zu rechnen ist.

Aufgrund der Ausgestaltung des Volksgesetzgebungsverfahrens müßte eine entsprechende Initiative jedoch auch in einer Ausnahmesituation, wie sie 1977 bestand, scheitern. Denn mittels Volksbegehren kann man sich den geeigneten Zeitpunkt für eine Volksabstimmung, an dem sich die "kochende Volksseele gerade auf dem Siedepunkt" befindet, nicht aussuchen. Vielmehr nimmt ein Volksgesetzgebungsverfahren vom Zulassungsantrag bis hin zum Volksentscheid mehrere Monate, u.U. sogar mehrere Jahre in Anspruch. Solche Zeiträume, die als nicht zu unterschreitende Mindestfristen ausgestaltet werden sollten, wirken als "Abkühlungs- und Aufklärungsphasen", die dafür sorgen, daß aufgeputschte Leidenschaften sich wieder beruhigen und das Für und Wider abgewogen werden kann. Wird der konkrete Abstimmungstermin von neutraler Seite, z.B. dem Bundespräsidenten, innerhalb eines feststehenden Zeitrahmens festgesetzt, kann auf Emotionalisierung abzielenden Terminvorstellungen der Initiatoren eines Volksbegehrens zusätzlich vorgebeugt werden.

Da sich Volksgesetzgebung auf Bundesebene in die Verfassungsordnung des Grundgesetzes einfügen muß, läßt sich die Todesstrafe nur etablieren, wenn Art. 102 des Grundgesetzes, der die Todesstrafe abgeschafft hat, aufgehoben wird. Dies setzt voraus, daß im Wege des Volksbegehrens auch die Verfassung geändert werden darf. Der einfachste Weg, die Wiedereinführung der Todesstrafe zu verhindern, besteht deshalb darin, nur Volksbegehren über einfache Gesetze zuzulassen. Möglich wäre es auch, Art. 102 Grundgesetz, u.U. gemeinsam mit anderen, besonders sensiblen Verfassungsbestimmungen, vom Volksentscheid auszunehmen.

Wird die verfassungsändernde Volksgesetzgebung uneingeschränkt eingeführt, muß für die erfolgreiche Annahme einer Grundgesetzänderung im Volksentscheid ein besonderes Quorum vorgeschrieben werden. Denn nur so läßt sich der bei Verfassungsänderungen für die Verfassungstabilität und den Minderheitenschutz notwendige, breite Konsens gewährleisten. Dafür kommt eine qualifizierte Mehrheit der Abstimmenden, etwa eine 2/3-Mehrheit, in Betracht. Die Legitimation von Volksgesetzen erfordert zudem, daß sich eine Mindestzahl der Abstimmungsberechtigten für die angestrebte Verfassungsänderung ausspricht. Ein Zustimmungsquorum ist deshalb zusätzlich zu empfehlen. Bei solchen Abstimmungsquoren sinkt jedoch die Erfolgsträchtigkeit von Todesstrafeninitiativen ganz enorm. Denn selbst in dem für Anhänger der Todesstrafe sehr "günstigen" Jahr 1977, in dem die Anzahl der Befürworter die der Gegner ausnahmsweise mit 44 Prozent zu 39 Prozent übertraf, wäre eine 2/3-Mehrheit der Abstimmenden kaum zustande gekommen.

II. Zulässigkeit der Todesstrafe

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Volksgesetzgebungsverfahrens muß die Wiedereinführung der Todesstrafe an der Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes (Art. 79 Abs. 3) scheitern. Denn nach hier vertretener Auffassung darf die Abschaffung der Todesstrafe (Art. 102) wegen der durch die Ewigkeitsgarantie dauerhaft geschützten Unantastbarkeit der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1) nicht aufgehoben werden. Die Menschenwürde verbietet grausame, unmenschliche und erniedrigende Strafen. Sämtliche moderne Hinrichtungsarten weisen jedoch ein solch unerträgliches Maß an Grausamkeit auf und lassen insbesondere im unmittelbaren Zeitpunkt vor der Vollstreckung das Ausgeliefertsein in dermaßen drastischer Weise spüren, daß damit in die Würde des Betroffenen eingegriffen wird. Die Menschenwürde verlangt außerdem, daß staatli-

ches Strafen stets die Chance künftiger Wiedergewinnung der Freiheit beläßt. Der Tod schließt dies aber aus.

Ein weiteres, völkerrechtliches Hindernis stellt das Protokoll Nr. 6 zur (Europäischen) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) über die Abschaffung der Todesstrafe vom 28. April 1983 dar, dem die Bundesrepublik Deutschland beigetreten ist. Danach wäre die Wiedereinführung der Todesstrafe zwar nicht innerstaatlich, aber völkerrechtlich rechtswidrig. Die an sich mögliche Kündigung des Protokolls Nr. 6 könnte durch Gesetzes- oder Verfassungsinitiative gegen den Willen der Bundesregierung jedoch nicht erfolgen. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann der Gesetzgeber – Volk oder Parlament – die Beendigung eines Vertrages durch die Regierung nicht erzwingen. Auch der Volksgesetzgeber ist an diese Kompetenzverteilung gebunden.

III. Erfahrungen anderer Länder

1. Europa

Alle gefestigten Demokratien Europas haben zumindest in der Praxis und für Friedenszeiten die Todesstrafe abgeschafft und sind in der Mehrzahl dem Zusatzprotokoll zur EMRK über die Abschaffung der Todesstrafe beigetreten. Von diesen Staaten bieten jedoch nur die Schweiz und Liechtenstein dem Volk in erheblichem Umfang Volksbegehren und Volksentscheid. In Liechtenstein existieren Gesetzes- und Verfassungsinitiative. Sie sind allerdings durch das Vetorecht des Fürsten beschränkt. Die Schweiz weist seit 1891 die Verfassungsinitiative auf Bundesebene auf.

In diesen beiden Staaten hat bzw. hatte das Volk somit die Möglichkeit, die Todesstrafe einzuführen bzw. an ihr festzuhalten. Dies ist jedoch nicht geschehen. Ganz im Gegenteil hat das Volk in der Schweiz 1935 im fakultativen Gesetzesreferendum einem neuen, in allen Kantonen einheitlich geltenden Strafgesetzbuch zugestimmt, welches die Todesstrafe nicht mehr enthielt, so daß die Todesstrafe für im Frieden begangene Straftaten vollständig abgeschafft wurde. Seit dem Zweiten Weltkrieg scheiterten sämtliche Vorstöße schweizerischer Parlamentarier zur Wiedereinführung der Todesstrafe auch in Friedenszeiten. Ebensowenig gab es erfolgreiche Volksbegehren, die die Todesstrafe auch für Friedenszeiten vorschreiben. Vielmehr schaffte die

Schweiz die Todesstrafe 1992 auch für den Kriegsfall ab und hat sie nunmehr auch in Art. 10 Abs. 1 Satz 2 der neuen Bundesverfassung verboten, die am 18. April 1999 vom Volk angenommen wurde. Der Beitritt der Schweiz zum Zusatzprotokoll zur EMRK über die Abschaffung der Todesstrafe scheiterte ebenfalls nicht am Volk. Die europäische, d.h. vor allem schweizerische Volksgesetzgebungserfahrung bietet also keinerlei Ansatzpunkte für die von Gegnern direkter Demokratie geäußerten Bedenken.

2. USA

Anders scheint die Situation in den USA zu sein. Zwar existieren dort im Bereich von Sachentscheidungen keinerlei Elemente direkter Demokratie auf Bundesebene. Aber 24 der insgesamt 51 Gliedstaaten (einschließlich der Hauptstadt Washington) sehen Volksgesetzgebung in Form der Gesetzes- und/oder Verfassungsinitiative vor. Dadurch können die Bürger auf die Todesstrafengesetzgebung Einfluß nehmen, denn die US-Gliedstaaten besitzen große Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiet des Strafrechts. In einigen dieser Bundesstaaten hat es eine Reihe erfolgreicher Volksgesetzgebungsverfahren zur Wiedereinführung bzw. Verschärfung der Todesstrafe, die in den USA eine lange Tradition hat, gegeben.

Kalifornien, Colorado und Washington. 1972 erklärte das kalifornische Verfassungsgericht (Supreme Court) die Todesstrafe per se für verfassungswidrig. Sie sei grausam und ungewöhnlich und verstoße deshalb gegen das kalifornische Verbot grausamer oder ungewöhnlicher Strafen. Damit war die gesamte kalifornische Todesstrafengesetzgebung, die vom Parlament verabschiedet worden war, außer Kraft gesetzt worden. Diese Entscheidung stand mit dem Mehrheitswillen der Einwohner des Staats Kalifornien jedoch nicht in Einklang. Deshalb war im November 1972 eine Verfassungsinitiative zur Wiedereinführung der Todesstrafe erfolgreich. Sie verankerte eine Bestimmung in der kalifornischen Verfassung, wonach die Todesstrafe nach Landesrecht nicht als grausame oder ungewöhnliche Strafe oder als Verletzung einer anderen Verfassungsbestimmung zu verstehen sei. Die (parlamentarische) Todesstrafengesetzgebung wurde wieder für gültig erklärt.

Im gleichen Jahr hatte das amerikanische Bundesverfassungsgericht – der US-Supreme Court – entschieden, daß die Todesstrafe unter ganz bestimmten Bedingungen gegen die Bundesverfassung verstoße. Sie müsse immer dann als grausame und ungewöhnliche Bestrafung und damit als verfassungswidrig angesehen werden, wenn den Gerichten ein uneingeschränkter Ermessensspielraum bei der Verhängung der Todesstrafe eingeräumt werde. Dieses Urteil hob die Todesstrafengesetzgebung auf Bundesebene und in 37 Gliedstaaten auf, so daß diese Staaten und der Bund ihre Vorschriften in den Folgejahren reformieren mußten. Auch das kalifornische Parlament verabschiedete 1973 entsprechende Änderungen. Die Todesstrafe wurde nunmehr in bestimmten schweren Fällen des Mordes zwingend vorgeschrieben.

Nach Ansicht des kalifornischen Supreme Courts verstieß jedoch auch diese neue Gesetzgebung gegen die US-Verfassung, da sie den Strafgerichten keine Möglichkeit einräumte, neben erschwerenden Umständen, die die Todesstrafe zwingend nach sich zogen, auch mildernde Umstände zu berücksichtigen. Das kalifornische Parlament nahm auch diese Rechtsprechung auf und führte die Todesstrafe 1977 erneut ein.

Diese Gesetzgebung ging Befürwortern der Todesstrafe allerdings nicht weit genug. Sie organisierten deshalb 1975 die Gesetzesinitiative "Proposition 7". Sie erweiterte den Katalog der Fälle bedeutend, in denen die Todesstrafe bei Mord zwingend zu verhängen sei, soweit keine überwiegenden mildernden Umstände vorliegen, z.B. bei Ermordung eines Richters, Anklägers oder Feuerwehrmannes oder bei Mord aus rassistischen Gründen. Das Volk nahm die Initiative mit 71 Prozent Ja-Stimmen an.

Die Mehrheit des kalifornischen Supreme Courts unter Vorsitz der liberalen Richterin Rose Bird behielt ihre todesstrafenfeindliche Rechtsprechung auch nach diesem Volksentscheid bei. Zwar wurde das vom Volk beschlossene Strafgesetz nicht nochmals insgesamt für verfassungswidrig erklärt. Bis 1986 hob das Gericht aber von 59 Todesurteilen, über die es zu befinden hatte, 55 wieder auf. Insbesondere erklärte das Gericht 1982 eine Vorschrift von "Proposition 7" für verfassungswidrig, nach der u.a. die Todesstrafe dann zu verhängen war, wenn ein Mörder "besonders abscheulich, gräßlich oder grausam" gehandelt und damit "außerordentliche Verderbtheit" gezeigt hatte. Diese Begriffe waren nach Ansicht des Gerichts zu vage. Diese Rechtsprechung änderte sich erst, als drei liberale Richter, darunter Chief Justice Rose Bird 1986 in Bestätigungswahlen beim Volk keine Mehrheit mehr fanden. Inzwischen werden die meisten Todesurteile

vom kalifornischen Supreme Court bestätigt. Die kalifornische Todesstrafengesetzgebung ist 1990 nochmals verschärft worden. Der Kreis der Polizisten und Strafvollzugsbeamten, bei deren Ermordung die Todesstrafe oder lebenslänglicher Freiheitsentzug ohne Bewährungsmöglichkeit vorgeschrieben ist, wurde spezifiziert und erweitert.

Die Bevölkerung stimmte dem vom Parlament vorgelegten Gesetz mit großer Mehrheit zu. Die Zustimmung des Volkes war notwendig, weil in Kalifornien vom Volk initiierte und beschlossene Gesetze nur mit Einwilligung des Volkes in einem Referendum geändert werden dürfen.

Auch in Colorado und Washington wurde die Todesstrafe mit Hilfe von Gesetzesinitiativen in den 70er Jahren, vermutlich als Reaktion auf die Rechtsprechung des US-Supreme Courts, die die Todesstrafe vorübergehend außer Kraft gesetzt hatte, wieder eingeführt. So beschloß das Volk 1974 in Colorado mit großer Mehrheit, daß die Todesstrafe für "Verbrechen 1. Klasse" verhängt werden soll, sofern erschwerende Umstände vorhanden und mildernde Umstände nicht gegeben sind. Eine Gesetzesinitiative zur Abschaffung der Todesstrafe war bereits 1966 deutlich gescheitert.

Ähnlich entschied das Volk 1975 in Washington. Eine Gesetzesinitiative, die die Todesstrafe für "first degree murder" – begangen unter erschwerenden Umständen – festsetzte, wurde mit großer Mehrheit angenommen.

Die kalifornischen Erfahrungen zeigen zunächst, daß sich nicht nur das Volk, sondern auch Parlamente an der (Re)Etablierung und Verschärfung der Todesstrafe beteiligen (1973, 1977, 1990). Volksgesetzgebung kann insofern nicht für die Todesstrafe verantwortlich gemacht werden. Sodann wird aus den Erfahrungen sowohl in Kalifornien (1972) als auch in Colorado (1974) und Washington (1975) deutlich, daß sich das Volk gegen Rechtsprechung wendet, die jahrzehntelang angewendete Strafgesetzgebung aufhebt, die in der Bevölkerung auf große Zustimmung gestoßen war. Zwar hat das Volk durch die kalifornische Gesetzesinitiative von 1978 eine vom Parlament geschaffene Gesetzeslage verschärft. Hier ist aber zu berücksichtigen, daß die Todesstrafe an sich vom Parlament bereits 1977 erneut eingeführt worden war.

Arizona und Oregon. Im Gegensatz zu Kalifornien, Colorado und Washington war die Volksgesetzgebung in Arizona und Oregon zu Beginn des Jahrhunderts im Rahmen der sozialreformerischen "populist" und später "progressive movements" zunächst ein erfolgreicher Weg, die Todesstrafe abzuschaffen. In Arizona gab es zwei Volksbegehren zur Abschaffung der Todesstrafe. Die erste Gesetzesinitiative von 1914 war im Volksentscheid noch erfolglos. Die zweite Gesetzesinitiative erreichte 1916 aber sehr knapp ihr Ziel. Schon 1918 entschied sich das Volk allerdings erneut anders und verhalf einer Gesetzesinitiative zur Wiedereinführung der Todesstrafe mit deutlicher Mehrheit zum Sieg.

Auch in Oregon scheiterte 1912 der erste Versuch zur Abschaffung der Todesstrafe im Volksentscheid. 1914 war eine entsprechende Verfassungsinitiative jedoch erfolgreich, wenn auch ähnlich wie in Arizona - sehr knapp. In Oregon dauerte die nun beginnende todesstrafenfreie Periode sechs Jahre. Dann wurde die Todesstrafe 1920 aus Angst vor einer Kriminalitätswelle und mangelnder Strafbarkeit von Verrat aufgrund einer Parlamentsvorlage im Verfassungsreferendum wieder eingeführt.

1964 begann eine zweite todesstrafenfreie Periode, als die Todesstrafe – wiederum aufgrund einer im Verfassungsreferendum erfolgreichen Parlamentsvorlage – erneut abgeschafft wurde. Diese Periode dauerte immerhin 14 Jahre. 1978 billigte das Volk dann aber eine Gesetzesinitiative, die die Todesstrafe auf Gesetzesebene aufs neue verankerte. Dieses Gesetz wurde 1981 vom Supreme Court des Staates Oregon für verfassungswidrig erklärt, weil es die Festlegung der Schuldfähigkeit bzw. des subjektiven Tatbestandes dem Richter und nicht einer Jury vorbehalten hatte. Das Volk fand sich mit diesem Richterspruch jedoch nicht ab, sondern nahm 1984 zwei Verfassungsinitiativen zur Wiedereinführung der Todesstrafe an. Zum einen wurde die Zulässigkeit der Todesstrafe verfassungsrechtlich festgeschrieben; dieser Straftyp dürfe nicht als "grausam" oder "rachsüchtig" im Sinne der Landesverfassung verstanden werden. Zum anderen wurde eine Verfassungsbestimmung eingeführt, die für bestimmte Fälle schweren Mordes die Todesstrafe oder Freiheitsstrafe vorschrieb.

Die Gesetzgebungspraxis in Arizona und Oregon bestätigt die Beobachtungen aus Kalifornien, Colorado und Washington. Nicht das Volk ist für die (Wieder-) Einführung der Todesstrafe allein verantwortlich, sondern auch das Parlament wirkte daran mit (Oregon 1920). Sodann richteten sich zwei Volksgesetzgebungsverfahren ebenfalls gegen Rechtsprechung, die der Ansicht des Volkes massiv widersprach (Oregon 1984). Nur ein Volksgesetzgebungsverfahren bekämpfte eine Gesetzeslage, die vom Parlament (mit-)geschaffen worden war (Oregon 1978). Die Todesstrafe wurde zwar auch 1918 in Arizona durch ein Volksgesetzgebungsverfahren wieder eingeführt. Hier ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Todesstrafe zuvor auch durch eine Gesetzesinitiative abgeschafft worden war, so daß lediglich die vom Parlament geschaffene Gesetzeslage wieder hergestellt wurde. Die Initiativen zur Abschaffung der Todesstrafe zu Beginn des Jahrhunderts in Arizona und Oregon machen zudem deutlich, daß Volksgesetzgebung auch ein Instrument zum Schutze von Minderheiten sein kann.

Michigan, Washington D.C. Dem entspricht es, wenn Bestrebungen zugunsten der Todesstrafe am Volk scheitern. So konnte etwa ein Volksbegehren 1982 in Michigan schon in der Qualifikationsphase die notwendigen Unterschriften nicht erreichen und eine entsprechende Vorlage erzielte 1992 in Washington D.C. in der Volksabstimmung keine Mehrheit.

Gesamtvergleich. Die Erfahrung in den US-Gliedstaaten zeigt zwar, daß Volksgesetzgebung in Einzelfällen die Todesstrafe begünstigt hat. Insgesamt betrachtet verhindern aber auch in den USA Verfassungen, die Volksgesetzgebung ausschließen, die Todesstrafe in kaum stärkerem Maße als volksgesetzgebungsfreundliche Grundordnungen. So wird in fünf der insgesamt 24 volksgesetzgebungsfreundlichen Gliedstaaten die Todesstrafe nicht praktiziert, nämlich in Alaska, Maine, Michigan, North Dakota und Washington D.C., während 19 Staaten, d.h. ca. 79 Prozent, bestimmte Delikte unter Todesstrafe stellen. In der Gruppe der insgesamt 28 staatlichen Gemeinwesen (27 Gliedstaaten und der Bund), deren Verfassungen die Volksgesetzgebung nicht zulassen, sind die Verhältnisse nicht wesentlich anders. Denn 21, d.h. 75 Prozent, bedrohen bestimmte Täter mit der Todesstrafe, während sieben dieser Gliedstaaten die Todesstrafe nicht vorsehen, nämlich Hawaii, Iowa, Minnesota, Rhode Island, Vermont, West Virginia und Wisconsin.

Die Praxis der US-Gliedstaaten macht weiterhin deutlich, daß dann, wenn die Todesstrafe schon vor Einführung von Volksgesetzgebung abgeschafft worden ist, auch nach deren Einführung seitens des Volkes keine Gefahr droht. So hatten nämlich die Parlamente in Alaska, Maine, Michigan und Washington D.C. die Todesstrafe bereits ganz oder teilweise abgeschafft, als Volksgesetzgebung dort zugelassen wurde. In keinem dieser Staaten ist die Todesstrafe bis heute jedoch wieder eingeführt worden, also auch nicht durch Volksgesetzgebung.

Betrachtet man die Anzahl der Hinrichtungen pro eine Million Einwohner (seit 1976), wird das bisher gewonnene Bild bestätigt. Denn unter den zehn Staaten mit den meisten Exekutionen rangieren lediglich drei volksgesetzgebungsfreundliche Staaten, nämlich Arkansas (6,8 Hinrichtungen pro eine Million Einwohner), Missouri (5,5) und Nevada (4,7). Die übrigen sieben Staaten kennen Gesetzes- und Verfassungsinitiative jedoch nicht: Delaware (11,4), Texas (7,7), Virginia (6,8), Louisiana (5,6), Alabama (3,7), South Carolina (3,2) und Georgia (3,1). Im volksgesetzgebungsfreundlichen und mit 31 Millionen Einwohnern bevölkerungsreichsten US-Gliedstaat Kalifornien sind seit 1976 erst vier Hinrichtungen durchgeführt worden, also lediglich 0,1 pro eine Million Einwohner.

Ein Zusammenhang zwischen Volksgesetzgebung und Existenz bzw. Anwendung der Todesstrafe besteht also kaum. Hingegen ist ein Zusammenhang zwischen Todesstrafe bzw. Exekutionspraxis und Rechtskultur bzw. Tradition feststellbar. So liegen zum einen – abgesehen von Hawaii – alle todesstrafenfreien Gliedstaaten im Norden bzw. Osten der USA, keiner hingegen im Süden. Dem entspricht es, daß die meisten Todesurteile in den Südstaaten verhängt bzw. vollstreckt werden. Zum anderen spielt die Todesstrafe in Wahlkämpfen um Legislativ- und Exekutivämter seit Ende der 60er Jahre und vor allem auch Richterämter seit den 80er Jahren eine bedeutende Rolle. Problematisch ist deshalb die Volkswahl von Richtern und Staatsanwälten, die in den USA weit verbreitet ist.

IV. Zusammenfassung & Ergebnis

Volksbegehren zu Gesetzesfragen stellen keinerlei Risiko dar. Aufgrund der Ewigkeitsgarantien des Grundgesetzes, völkerrechtlicher Bindungen und rechtlicher Ausgestaltungsmöglichkeiten des Volksgesetzgebungsverfahrens ist das Wiedereinführungsrisiko auch im Rahmen des verfassungsändernden Volksbegehrens äußerst unwahrscheinlich. Die Erfahrungen der Schweiz und Liechtensteins bestätigen dies. Denn dort wurde die Todesstrafe ohne Widerstand des Volkes abgeschafft und mittels Volksgesetzgebung auch nicht wieder eingeführt.

Zwar waren in US-Gliedstaaten fünf Volksgesetzgebungsverfahren als Reaktion auf Gerichtsentscheidungen, die die Todesstrafe an sich oder in der jeweiligen Ausprägung für verfassungswidrig erklärten (Kalifornien 1972, Colorado 1974, Washington 1975, zwei in Oregon 1984), erfolgreich. Und es hat auch zwei Volksgesetzgebungsverfahren gegeben, die eine vom Parlament (mit-)geschaffene Gesetzeslage durch Wiedereinführung (Oregon 1978) bzw. Verschärfung (Kalifornien 1978) der Todesstrafe veränderten. In keinem der US-Gliedstaaten, die bei Einführung von Volksgesetzgebung die Todesstrafe bereits abgeschafft hatten, ist diese jedoch durch Volksgesetzgebung wieder zugelassen worden (Alaska, Maine, Michigan, Washington D.C.). Insofern spricht die US-Praxis gegen ein Wiedereinführungsrisiko bei Zulassung von Volksgesetzgebung in Deutschland, da die Todesstrafe hier bereits seit Jahrzehnten abgeschafft ist.

Im übrigen ist der Anteil der US-Gliedstaaten mit Todesstrafe innerhalb der Gruppe der Staaten, die Volksgesetzgebung zulassen, nur wenig höher als innerhalb der Gruppe der Staaten, die Volksgesetzgebung nicht zulassen. Im Hinblick auf die Anzahl der Hinrichtungen dominieren sogar Staaten ohne Volksgesetzgebung.

*Autor: Prof. Dr. Hermann K. Heußner,
Mitglied im Kuratorium von Mehr Demokratie*