

Legitimation von Gnade und Amnestie im Rechtsstaat

Hartmut Fischer

Was wissen wir als juristisch interessierte Laien über Amnestie und Gnade? Wir denken wohl eher an autokratische Herrscher, die mit Jubelamnestien das Volk bei Laune halten wollten, oder an amerikanische Filme über die Todesstrafe, deren dramaturgischer Höhepunkt meist mit dem Erfolg oder Scheitern eines letzten Gnadenersuchs an den Gouverneur einhergeht. Möglicherweise noch an Versuche der Politiker, sich für die immer wieder fragwürdige Praxis des Spendensammelns einen Freibrief auszustellen. Über die konkrete Ausgestaltung und die praktische Anwendung von Amnestie und Gnade im demokratischen Rechtsstaat informiert Hartmut Fischer. Dabei geht es nicht zuletzt um die Probleme, die sich daraus für Gewaltenteilung, Gleichbehandlung und Rechtssicherheit ergeben. Wenn auch – so der Tenor des Aufsatzes – zu einem sehr zurückhaltenden Gebrauch dieser Instrumente zu raten ist, sind sie dennoch für ein »menschliches« Recht unverzichtbar.

Gnade und Amnestie in der rechtspolitischen Diskussion

Wer sich mit Fragen der Gnade und Amnestie näher befasst, stellt sehr rasch fest, dass die rechtspolitische Diskussion zumeist eindeutig von der Amnestie beherrscht wird. Erwähnt seien hier lediglich die Forderungen nach einer Amnestie für die Täter, die wegen DDR-Spionage oder SED-Unrecht verurteilt wurden. Amnestieforderungen werden regelmäßig in einer breiten Öffentlichkeit im Rahmen von Publikationen, Talkshows u.ä. ausführlich erörtert und finden zudem in im Parlament gestellten Anträgen ihren Niederschlag. Die Diskussionen sind häufig stark von politischen Grundeinstellungen geprägt und weisen dementsprechend ein hohes Maß an Polarisierung auf.¹

Demgegenüber blüht die Gnade geradezu im Verborgenen. Die Fälle, in denen Begnadigungen in der öffentlichen Diskussion Interesse finden oder überhaupt zur Kenntnis genommen werden, sind selten. Es handelt sich zumeist um wenige ganz spektakuläre Einzelfälle wie z.B. die Begnadigung ehemaliger RAF-Terroristen durch den Bundespräsidenten. In einem deutlichen

Widerspruch zu der öffentlichen Wahrnehmung steht jedoch die praktische Bedeutung der beiden Rechtsinstitute. Zwar sind auch Gnadenerweise die Ausnahme und nicht die Regel. Immerhin wurden im Jahr 1997 aber bundesweit 21.611 Eingänge in Gnadensachen bei den Staatsanwaltschaften verzeichnet.² Demgegenüber spielen Amnestieregelungen in der jüngeren Geschichte der Bundesrepublik Deutschland nur eine sehr marginale Rolle.

Abgrenzung der Begriffe

Gnade und Amnestie haben denselben Ursprung und ähneln sich in den Rechtsfolgen.³ Es wird unterschieden zwischen der Begnadigung im Einzelfall und der generellen Begnadigung einer Vielzahl von Personen nach allgemein bezeichneten Merkmalen ohne Rücksicht auf die individuelle Gnadenswürdigkeit.⁴ Letztgenannte Form der Begnadigung wird nach allgemeinem Sprachgebrauch mit Amnestie oder Straffreiheitsregelung bezeichnet.

Bei der Einzelfallbegnadigung wird ferner differenziert zwischen der Begnadigung im engeren

Sinne, die einen Erlass, eine Abmilderung, Umwandlung oder eine Aussetzung einer *rechtskräftig* festgesetzten Strafe oder Maßregel zum Gegenstand hat, und der Begnadigung im weiteren Sinne, mit der die Entscheidung bezeichnet wird, eine Strafverfolgung nicht einzuleiten oder nicht fortzusetzen. Letztere Erscheinungsform der Begnadigung wird Niederschlagung oder Abolition genannt. Eine solche Niederschlagung *im Einzelfall* ist allerdings nach der verfassungsrechtlichen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland nicht zulässig. Eine Niederschlagung von Verfahren kann daher allenfalls für eine abstrakte Vielzahl von Verfahren im Rahmen einer Amnestie angeordnet werden.⁵

In der grundlegenden Entscheidung vom 23. April 1969 zur Justitiabilität von Gnadenentscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht⁶ das Begnadigungsrecht folgendermaßen definiert:

»Das Begnadigungsrecht, wie es das Grundgesetz in Art. 60 Abs. 2 kennt, besteht in der Befugnis, im Einzelfall eine rechtskräftig erkannte Strafe ganz oder teilweise zu erlassen, sie umzuwandeln oder ihre Vollstreckung auszusetzen. Es eröffnet die Möglichkeit, eine im Rechtsweg zustande gekommene und im Rechtsweg nicht mehr zu ändernde Entscheidung auf einem »anderen«, »besonderen« Weg zu korrigieren.«

Die Amnestie ist dagegen im modernen demokratischen Rechtsstaat nicht mehr Ausfluss einer dem Recht vorgehenden Gnade, sondern Korrektur des Rechts selbst. Es entspricht dem Wesen des modernen Rechtsstaates, dass Amnestie nicht mehr durch einen Gnadenerweis des Staatsoberhauptes, sondern nur durch formelles Gesetz gewährt werden kann.⁷

Gnade und Amnestie unterscheiden sich danach im wesentlichen darin, dass letztere sich auf eine unbestimmte Vielzahl von Fällen bezieht, auch die Niederschlagung anhängiger sowie die Nichteinleitung neuer Verfahren umfasst und Gesetzesform haben muss.

Die Begnadigung

Wenngleich die Wurzeln der Gnade noch wesentlich weiter zurückreichen, so kann von Gnade als Institution und Prärogative des Herrschers erst ab dem Entstehen fester Staatsformen in der Antike gesprochen werden.⁸ Der Begriff Gnade kommt aus dem Althochdeutschen »Ginada« oder »Gnada« und bedeutet soviel wie »sich zur Hilfe neigen«. Er bezeichnet damit ein Wohlwollen, das ein Höherstehender einem Untergeordneten erweist.⁹ Das Gnadensrecht wurde bis in die Neuzeit als Ausfluss der von Gott abgeleiteten Macht des Herrschers verstanden.¹⁰ Dieses Gnadensverständnis hat sich naturgemäß mit dem Ende der Monarchie und dem Entstehen des demokratischen Rechtsstaates grundlegend gewandelt. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts¹¹ musste das irrationale

Elemente entfallen, da es in einer modernen demokratischen Gesellschaft keinen Platz haben könne.

Zwar hat auch der demokratische Rechtsstaat das Institut der Gnade übernommen, da auch er ihrer bedarf, um das Recht nicht »gnadenlos« werden zu lassen. Die Rechtseinrichtung der Gnade beinhaltet letztlich nichts anderes als die Anerkennung der Fragwürdigkeit allen Rechts und der Widersprüche zwischen materieller Gerechtigkeit, Zweckmäßigkeit und Rechtsicherheit.¹² Die Legitimation empfängt sie jedoch nicht mehr aus der von Gott abgeleiteten Weisheit und Güte des Monarchen, sondern aus der Verfassung selbst. Wie bereits die Weimarer Reichsverfassung, so haben auch das Grundgesetz (Art. 60 Abs. 2 GG) und die Verfassungen der Länder (z.B. in Bayern Art. 47 der Bayerischen

»Das Begnadigungsrecht hat nach heutigem Verständnis nur noch die Funktion, Härten des Gesetzes, etwaige Irrtümer der Urteilsfindung sowie Unbilligkeiten bei nachträglich veränderten allgemeinen oder persönlichen Verhältnissen auszugleichen¹³«

Verfassung) das Begnadigungsrecht konstitutionell verankert. Der Begriff der Gnade wird in den verfassungsrechtlichen Normen jedoch nicht näher definiert, sondern vorausgesetzt. Auch die wenigen gesetzlichen Vorschriften, die sich mit der Gnade befassen, enthalten keine Definition, was die Voraussetzungen und Wirkungen der Begnadigung betrifft (vgl. z.B. § 452 StPO).

Gnade ist als Mittel anzusehen, um Rechtsnachteile, die für Pflichtenverstöße verhängt wurden, zu mildern oder aufzuheben.¹⁴ Das Begnadigungsrecht beschränkt sich nicht nur auf das Strafrecht, sondern erstreckt sich auch auf das Ordnungswidrigkeiten- und Disziplinarrecht sowie auf die Berufs- und Ehrengerichtbarkeit und die in gerichtlichen Verfahren verhängten Ordnungsmittel.

Begnadigungsrecht und Rechtsstaatsprinzip

Die staatsrechtliche Einordnung der Gnade in die Systematik des modernen Rechtsstaats mit seinem Gewaltenteilungsgrundsatz bereitet aufgrund der besonderen Funktion und des geschichtlichen Herkommens des Begnadigungsrechts nicht unerhebliche Schwierigkeiten.

Nach nahezu einhelliger Meinung kann das Begnadigungsrecht weder der Legislative noch der Judikative zugerechnet werden.¹⁵ Die erstgenannte Gewalt setzt selbst Normen, die letztere wendet diese an, um Einzelfälle zu entscheiden. Das Begnadigungsrecht zeichnet sich demgegenüber gerade dadurch aus, dass es nicht in einer der juristischen Subsumtion zugänglichen Weise normiert ist. Es stellt sich daher letztlich nur die Frage, ob das Begnadigungsrecht der Exekutive zuzurechnen ist oder als eine verfassungsmäßige Gestaltungsmacht eigener Art zu verstehen ist. Diese Einordnung ist nicht rein akademischer Natur, das staatsrechtliche Vorverständnis hat vielmehr durchaus auch Rückwirkungen auf die höchst umstrittene Frage, ob ablehnende Gnadenentscheidungen justitiabel sind oder nicht. Es liegt auf der Hand, dass die Vertreter der Auffassung, die das Begnadigungsrecht der Exekutive zurechnen und hierin einen Verwaltungsakt sehen, eher die Justitiabilität von Gnadenakten bejahen als diejenigen, die im Begnadigungsrecht einen Regierungsakt mit Verfassungsrang erkennen.¹⁶

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 23. April 1969¹⁷ festgestellt, dass das Grundgesetz durch die Übernahme des Begnadigungsrechts in dem geschichtlich überkommenen Sinn und der Übertragung auf ein Organ der Exekutive die Gewaltenteilung modifiziert und dem Gnaden Träger eine Gestaltungsmacht besonderer Art verliehen hat. Nach diesem Urteil gilt für Gnadenentscheidungen die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG nicht. Dieser Auffassung haben die vier dissentierenden Richter und die ihnen folgende Literatur entgegen gehalten, dass ein justizfreier Gnadenakt mit der rechtsstaatlichen gewaltenteilenden Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, in der alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, nicht vereinbar sei.¹⁸

Auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof¹⁹ und der Hessische Staatsgerichtshof²⁰ folgen dieser Auffassung und bejahen – zumindest unter dem Gesichtspunkt der Prüfung eines Verstoßes gegen das Willkürverbot – eine (verfassungs-)gerichtliche Kontrolle von ablehnenden Gnadenentscheidungen. Allerdings verlangt auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof nicht, dass Gnadenentscheidungen nach außen hin mit einer Begründung versehen werden müssen. Es entspricht daher ständiger Praxis in Bayern (und wohl auch in den anderen Ländern und im Bund), dass Gnadenentscheidungen zwar intern begründet werden, die Gründe dem Verurteilten jedoch nicht mitgeteilt werden.

Während die Frage der gerichtlichen Überprüfbarkeit von ablehnenden Gnadenentscheidungen weiterhin stark umstritten ist, besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass der Widerruf eines gewährten Gnadenerweises justitiabel sein muss. Begründet wird dieses Ergebnis damit, dass durch den Gnadenerweis die Wirkung eines Strafurteils umgestaltet wird und der dem Verurteilten gewährte Freiheitsraum nicht mehr der

freien Verfügung der Exekutive unterliegt.²¹ Gegen den Widerruf eines Gnadenaktes kann danach der Betroffene gem. §§ 23 ff EGGVG Antrag auf gerichtliche Entscheidung stellen.

Träger des Begnadigungsrechts und Gnadenverfahren

Gemäß Art. 60 Abs. 2 GG übt der Bundespräsident im Einzelfall für den Bund das Begnadigungsrecht aus. Im Wesentlichen beschränkt sich das Begnadigungsrecht des Bundespräsidenten allerdings auf die Fälle, in denen im ersten Rechtszug die Strafgerichtsbarkeit des Bundes ausgeübt wurde (vgl. § 120 GVG). Das Begnadigungsrecht des Bundespräsidenten betrifft daher insbesondere Staatsschutzdelikte, bei denen der Generalbundesanwalt Anklage erhoben hat. Wesentlich größere praktische Bedeutung hat das Begnadigungsrecht der Länder. Nach den meisten Länderverfassungen steht dieses Recht dem Ministerpräsidenten zu. Im Saarland wurde das Begnadigungsrecht der Regierung und in den Stadtstaaten dem Senat eingeräumt.

Regelmäßig ist allerdings in weitem Umfang das Begnadigungsrecht auf andere Stellen delegiert. So hat in Bayern der Ministerpräsident das Begnadigungsrecht für die Entscheidungen ordentlicher Gerichte weitgehend auf das Justizministerium übertragen und sich im Wesentlichen nur das Begnadigungsrecht für die lebenslange Freiheitsstrafe vorbehalten (vgl. Bek. vom 20. September 1973, GVBl S. 508). Auch eine weitere Delegation des Begnadigungsrechts ist möglich. Nach der Bayerischen Gnadenordnung sind u.a. die gnadenweise Gewährung von Strafaufschub und Strafunterbrechung auf die Leitenden Oberstaatsanwälte bzw. Generalstaatsanwälte übertragen.

Zwar sind Petitionen an die Parlamente in Gnadensachen nicht selten. Die Frage nach der Rolle des Parlaments im Rahmen des Begnadigungsrechts ist allerdings nicht ganz einfach zu beantworten. Auch wenn hinsichtlich des Begnadigungsrechts die politische Verantwortung des Ministerpräsidenten oder der Regierung gegenüber dem Parlament zu bejahen ist, so ist doch sehr zweifelhaft, ob das Parlament die unmittelbar aus der Verfassung entspringende Entscheidungsfreiheit des Gnaden Trägers beeinflussen oder sogar einschränken kann.²²

Das Gnadenverfahren selbst ist in den Gnadenordnungen des Bundes und der Länder geregelt.

Voraussetzung dafür, dass der Gnadenweg eröffnet ist, ist danach einerseits, dass das Strafverfahren bereits rechtskräftig abgeschlossen ist. Andererseits müssen aber die Rechtsnachteile oder beschwerenden Rechtsfolgen der Entscheidung in dem Zeitpunkt, in dem über den Gnadenerweis entschieden wird, noch fortbestehen.

Ein wesentlicher Grundsatz des Gnadenrechts ist der Vorrang der gerichtlichen Entscheidung

(vgl. § 5 Bayer. Gnadenordnung). Danach kommt eine Gnadenentscheidung nur dann in Betracht, wenn die erstrebte Vergünstigung nicht auf eine vom Gesetz selbst vorgesehene Weise zu erlangen ist. Der Gnadenweg kann die mögliche Anrufung des Gerichts nicht ersetzen. Besondere praktische Bedeutung hat dieser Grundsatz insbesondere, wenn eine Reststrafaussetzung nach §§ 57, 57 a StGB möglich ist. Der Ausbau gesetzlicher Aussetzungs- und Milderungsmöglichkeiten hat letztlich zu einer Zurückdrängung des Begnadigungsrechts geführt.²³ So hat die Einführung des § 57 a StGB durch das 20. Strafrechtsänderungsgesetz vom 8. Dezember 1981 dazu geführt, dass nur noch in ganz wenigen Ausnahmefällen eine Aussetzung der lebenslangen Freiheitsstrafe im Gnadenwege in Betracht kommt.

Inhalt und Wirkung positiver Gnadenentscheidungen

Der mögliche Inhalt von Gnadenentscheidungen wird durch das Gewohnheitsrecht sowie die Gnadenordnungen näher bestimmt.²⁴ Nach § 4 Bayer. Gnadenordnung umfasst das Begnadigungsrecht insbesondere die Befugnis, rechtskräftig verhängte Kriminalstrafen, Geldbußen und Ordnungsmittel zu erlassen, zu ermäßigen, umzuwandeln oder ihre Vollstreckung dauernd oder vorübergehend auszusetzen. Das Begnadigungsrecht erstreckt sich auch auf Nebenstrafen sowie Nebenfolgen sowie grundsätzlich auch auf Maßregeln der Besserung und Sicherung, wengleich es allerdings bei diesen gerade aufgrund der Sicherungsfunktion nur äußerst selten tatsächlich zum Tragen kommen dürfte.

Einer Begnadigung nicht zugänglich sind insbesondere Zwangsmittel wie Zwangsgeld und Zwangshaft sowie Eintragungen im Bundeszentralregister. Für letztere stehen in §§ 39, 49 BZRG gesetzliche Tilgungsmöglichkeiten zur Verfügung.

Für die Wirkungen eines Gnadenurteils gibt es verschiedene Erklärungsansätze: Die Befehlstheorie sieht im Begnadigungsakt einen Befehl der Staatsgewalt an die zuständige Behörde, die erkannte Strafe nicht oder nur zum Teil oder in milderer Form zu vollstrecken. Nach der Verzichtstheorie stellt die Begnadigung einen Verzicht des Staates auf seinen durch die Straftat entstandenen Strafanspruch dar. Demgegenüber liegt nach der neueren Restitutions- und Wiedereinstellungstheorie das Wesen der Gnade darin, dass der Träger des Gnadenrechts – ohne den Bestand des rechtskräftigen Strafanspruchs zu tangieren – befugt ist, dem Verurteilten die Wiedereinstellung in den vorigen Stand gegen die Folgen des strafrechtlichen Erkenntnisses zu gewähren.²⁵ Die näheren Einzelheiten dieser Theorien bedürfen hier keiner vertiefenden Erörterung. Im Wesentlichen unumstritten dürfte allerdings sein, dass durch die Begnadigung das Urteil selbst nicht angetastet wird, sondern lediglich die Voll-

streckung der verhängten Sanktion vorübergehend oder auch dauerhaft ausgesetzt wird.²⁶

Motivation für positive Gnadenentscheidungen

Weder das Grundgesetz noch die Länderverfassungen enthalten Aussagen darüber, unter welchen Voraussetzungen ein Gnadenurteil gewährt werden kann. Lediglich einige Gnadenordnungen, wie z.B. die Baden-Württembergers, versuchen, mögliche Gnadengründe näher einzugrenzen. Aufgrund des Ausnahmecharakters der Begnadigung bereitet es naturgemäß erhebliche Schwierigkeiten, die Fallgestaltungen, bei denen ein Gnadenurteil in Betracht zu ziehen ist, im Einzelnen zu definieren. Zu Recht warnt Radbruch²⁷ davor, dass streng genommen die Kompetenz der Gnade aufhört, sobald Richtlinien der Gnade die Form gesetzgebungsreifer Normen angenommen haben. Gnade habe, freilich mit dem Willen zur Allgemeingültigkeit, das Recht des Einzelfalles, nicht neue Rechtsnormen zur Geltung zu bringen.

Da es Rechtsnormen, die die Voraussetzungen für einen Gnadenurteil in einer der Subsumtion zugänglichen Weise aufgrund der Natur des Gnadenrechts nicht geben kann, ist es für den Gnadenpetenten schwierig abzuschätzen, ob in seinem Fall ein Gnadenurteil in Betracht kommt oder sein Anliegen von vornherein aussichtslos ist. Die Unsicherheit über das Zustandekommen eines positiven Gnadenaktes zeigt sich auch darin, dass in Gnadengesuchen immer wieder die Auffassung geäußert wird, jeder Bürger habe das (verfassungsmäßige) Recht, einmal in seinem Leben um Gnade zu bitten.

Auch wenn eine Kodifizierung von Gnadengründen nicht möglich ist, so ist doch eine Katalogisierung der unter Rechtstaatsgesichtspunkten denkbaren Motivlagen für einen positiven Gnadenakt möglich. Von vornherein auszuscheiden ist hierbei die Begnadigung, die allein in der Person des Gnadenurteilsträgers ihre Motivation findet. Die in vor-demokratischen Zeiten übliche Begnadigung anlässlich freudiger Ereignisse, etwa der Geburt des Thronfolgers, kann im Rechtsstaat keinen Platz mehr haben.

Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht unproblematisch ist auch eine Begnadigung allein aus Gründen der Staatsräson, beispielsweise um einen Austausch von Spionen durchführen zu können,²⁸ da hier aus rein politischen Gesichtspunkten in den Lauf der Gerechtigkeit eingegriffen wird. Das geltende Recht bietet verschiedene Möglichkeiten, auf derartige Sachlagen angemessen zu reagieren, z.B. in Form der Nichtverfolgung von politischen Straftaten gem. § 153 d StPO oder in der Form des Absehens von der Vollstreckung bei Auslieferung und Ausweisung gem. § 456 a StPO. Ein Gnadenurteil aus Gründen der Staatsräson wird daher nur in ganz seltenen Ausnahmefällen

nen gerechtfertigt sein. Insbesondere wird zu fordern sein, dass andere gesetzlich vorgesehene Möglichkeiten nicht zur Verfügung stehen.

Nicht ohne Vorbehalte zu betrachten sind auch Gnadenurteile zur Verfolgung rechtspolitischer Ziele.

Eine solche gesetzeskorrigierende Gnadenpraxis würde den Gesetzesgehorsam aufheben und die Kompetenz der Legislative, der es obliegt darüber zu befinden, ob eine Gesetzesänderung erforderlich ist, unterlaufen.

Diese Vorbehalte bestehen auch gegenüber Gnadenurteilen, die ausschließlich oder hauptsächlich darauf gerichtet sind, die Belegungszahlen im Strafvollzug zu reduzieren. Das Begnadigungsrecht ist kein geeignetes »Ventil« für die Überbelegung im Strafvollzug.³⁰ Bedenken sind daher z.B. gegen die in einigen Ländern praktizierte generelle gnadenweise Aussetzung einer Ersatzfreiheitsstrafe nach teilweiser Verbüßung geltend zu machen, insbesondere falls eine echte Einzelfallprüfung nicht durchgeführt wird.

In diesem Zusammenhang zu erwähnen sind auch die fälschlich als »Weihnachtsamnestie« bezeichneten Sammelgnadenurteile anlässlich des Weihnachtsfestes. In den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland sind alle Länder dazu übergegangen, Strafgefangene, deren reguläres Entlassungsdatum in die Zeit kurz vor Weihnachten bis kurz nach Neujahr fiel, noch im Dezember aus der Haft zu entlassen. Damit

»Zwar hat die Gnade im Laufe der Rechtsgeschichte schon häufiger die Rolle des Schrittmachers für Reformen des Rechts gespielt, z.B. bei der Abschaffung der Todesstrafe.²⁹ Aufgabe der Gnade ist es allerdings nicht, vermeintlich oder tatsächlich unzulängliche gesetzliche Regelungen zu korrigieren, sondern im Einzelfall zu wirken«

sollten die familiären Beziehungen gefestigt und der Strafvollzug entlastet werden. Um eine Gleichbehandlung der Gefangenen in den einzelnen Ländern zu gewährleisten, wurde die vorzeitige Haftentlassung 1971 zunächst bundeseinheitlich in einer Verwaltungsvorschrift (Nr. 197 Nr. 2 DVollzO) und mit Inkrafttreten des Strafvollzugsgesetzes in § 16 StVollzG geregelt. Nach § 16 Abs. 2 StVollzG können nunmehr Gefangene, deren Strafende in die Zeit

von 22. Dezember bis 2. Januar fällt, an dem diesem Tag oder Zeitraum vorhergehenden Werktag entlassen werden. Eine weitere Vorverlegung des Entlassungszeitpunktes sieht § 16 Abs. 3 StVollzG vor. Trotz dieser gesetzlichen Regelung hat die Mehrzahl der Länder in der Folgezeit sukzessive wieder damit begonnen, weitergehende kollektive Gnadenerweise zu gewähren. Im Jahr 2000 haben zwölf Länder wieder »Weihnachtsamnestien« gewährt. Lediglich Bayern, Sachsen-Anhalt und Thüringen erlassen weiterhin keine derartigen kollektiven Gnadenerweise anlässlich des Weihnachtsfestes.

Die Fragwürdigkeit dieser Maßnahme zeigt sich bereits darin, dass sowohl das Strafende der Gefangenen, die von dieser Maßnahme profitieren sollen (engste Regelung: Strafende zwischen 1. Dezember und 7. Januar, weiteste Regelung: Strafende zwischen 24. Oktober und 15. Januar) als auch das Entlassungsdatum (zwischen 23. Oktober und 1. Dezember) erheblich voneinander abweichen. Die sogenannten Weihnachtsamnestien führen zu einer erheblichen sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung von den Verurteilten, deren Strafende zufälligerweise in die Zeit um Weihnachten fällt und solchen Verurteilten, bei denen dies nicht der Fall ist.

Auch Gnadenerweise aus Rechtsgründen kommen nur bei besonderen Fallkonstellationen in Betracht.

Aufgabe des Gnadenverfahrens kann es schon mangels gleichwertiger Erkenntnismöglichkeiten nicht sein, als eine Art Superrevisionsinstanz gerichtliche Entscheidungen auf ihre inhaltliche Richtigkeit zu überprüfen. Bei näherem Hinsehen kann es daher auch kaum verwundern, dass Verurteilte, die ihr Gnadengesuch mit der bloßen Behauptung begründen, zu Unrecht verurteilt worden zu sein, kaum eine Chance auf eine Begnadigung haben. Die Überprüfung eines rechtskräftigen Urteils ist allenfalls in dem eng gesteckten Rahmen der Vorschriften über die Wiederaufnahme des Verfahrens gem. §§ 359 ff. StPO möglich. Die Gnade ist demgegenüber grundsätzlich kein Mittel um Gerichtsurteile zu korrigieren.³¹ Die Rechtsicherheit ist ein Rechtsgut, das gleichberechtigt neben der materiellen Gerechtigkeit zu den Prinzipien des Rechtsstaates gehört.³² Gnadenerweise ausschließlich aus Rechtsgründen kommen daher allenfalls in Betracht, wenn ein evidenter Rechtsfehler vorliegt, der auf andere Weise nicht mehr zu beseitigen ist und dessen Fortbestehen sich als grob unbillig darstellt, wie z.B. die Verhängung einer Gesamtstrafe, die die Summe aller Einzelstrafen deutlich übersteigt.³³

Der eigentliche Wirkungsbereich des Begnadigungsrechts ist in der *Begnadigung aus Billigkeitsgründen oder Gründen der individualisierenden Gerechtigkeit* zu sehen.

Ein Gnadenerweis wird in diesem Fall deshalb gewährt, um die durch Lücken und Mängel des Gesetzes entstehenden unbilligen Härten abzufangen. Im Vordergrund stehen außerrechtliche Kategorien wie die Milde, die sich allerdings von

den bereits im Gesetz vorgesehenen mildernden Umständen (z.B. § 49 StGB) unterscheidet. Im Regelfall wird es sich um Umstände handeln müssen, die dem Gericht bei seiner Entscheidung noch nicht bekannt waren und daher nicht berücksichtigt werden konnten. In Betracht kommen insbesondere veränderte persönliche Verhältnisse oder nachträglich eingetretene neue Umstände.³⁴ Diese Umstände müssen allerdings ein erhebliches Gewicht erreichen, um eine gnadenweise Abänderung der

»Häufigkeit und Umfang von Amnestien können auch Indikatoren für den Zustand eines Staates sein. Häufige Amnestien können die Rechtsicherheit und das Vertrauen der Bürger in den Rechtsstaat untergraben«

rechtskräftig verhängten Sanktion rechtfertigen zu können. Umstände, die eine Vielzahl von Verurteilten in gleicher oder ähnlicher Weise treffen, wie die mit einer Inhaftierung üblicherweise einhergehenden beruflichen, wirtschaftlichen, familiären Schwierigkeiten, können daher für sich genommen regelmäßig schon aus Gründen der Gleichbehandlung einen Gnadenerweis nicht rechtfertigen. Zumeist liegt ein Bündel von besonderen Umständen vor, wenn ein Gnadenerweis gewährt wird.

Gnade ist daher eine Quelle, die im Rechtsstaat nur spärlich sprudeln kann.

Amnestie im Rechtsstaat

Neben dem Begriff Amnestie, der aus dem Griechischen kommt und »das Vergessen, das Vergeben« bedeutet, findet auch der inhaltsgleiche Begriff Straffreiheit Anwendung.

Ob und aus welchen Anlässen einzelne Staaten Amnestien erlassen, wird durch verschiedene Faktoren, insbesondere durch die Staatsform, innenpolitische Bedingungen, den Zustand der Strafrechtspflege und die Rechtstradition bestimmt.³⁵ Mit dem Hinweis auf die Praxis in anderen Staaten lassen sich daher Amnestieforderungen in der rechtspolitischen Diskussion in der Bundesrepublik kaum begründen.

So gab es in der Weimarer Republik eine Reihe von Amnestien, die ihre Ursache in den politischen Unruhen dieser Zeit hatten und Straffreiheit für politisch motivierte Straftaten vorsahen.³⁷ Demgegenüber ist die Bundesrepublik Deutschland mit dem Erlass von Amnestiegesetzen wesentlich zurückhaltender umge-

gangen. Große Bundesamnestien beinhalten im Wesentlichen nur die Straffreiheitsgesetze aus den Jahren 1949, 1954, 1968 und 1970. Die Straffreiheitsgesetze von 1949 und 1954 trugen dem Umstand Rechnung, dass in der Mangelzeit nach dem Krieg Straftaten begangen wurden, die ohne diese außergewöhnlichen Lebensumstände regelmäßig nicht begangen worden wären. Die Straffreiheitsgesetze von 1968 und 1970 ergingen im Zusammenhang mit großen Strafrechtsreformvorhaben (8. Strafrechtsänderungsgesetz und 3. Gesetz zur Reform des Strafrechts), durch die bisherige Strafvorschriften aufgehoben oder ersetzt worden waren.

In der Strafrechtsreformgesetzgebung ist es ferner zur Regel geworden, spezielle Amnestievorschriften aufzunehmen, um die Aufhebung oder Milderung von Strafvorschriften auch denen zugute kommen zu lassen, die noch nach dem alten Recht bestraft worden sind. Diese »kleinen Amnestien« erweitern sozusagen den Grundgedanken des § 2 Abs. 3 StGB, wonach der Richter das mildeste Gesetz anzuwenden hat, auch auf rechtskräftig verhängte, aber noch nicht vollstreckte Strafen.

Arten von Amnestien

Es wird allgemein zwischen vier Arten von Amnestien unterschieden:³⁸

1. Unter der *Jubel-Amnestie* wird eine Amnestie verstanden, die ihren Grund in einem besonderen, aber außerrechtlichen Ereignis hat. Beispielhaft zu nennen ist hier die Forderung nach einer Amnestie anlässlich des Jahrtausendwechsels. Nicht ohne Grund ist der Gesetzgeber entsprechenden Forderungen jedoch nicht gefolgt. In einem Rechtsstaat hat eine derartig motivierte Amnestie keine Berechtigung. Ohne zwingende Gründe darf in den geordneten Gang der Strafrechtspflege nicht eingegriffen werden.
2. Die *Schlussstrich-Amnestie* hat den Zweck, die Strafrechtspflege einer veränderten Wirklichkeit anzupassen, wenn außergewöhnliche Lebensverhältnisse das ganze Volk oder große Teile davon betroffen und das Verhalten der Menschen dahingehend beeinflusst haben, dass unter diesen besonderen Verhältnissen Straftaten begangen wurden. Ein Beispiel hierfür sind die bereits erwähnten Straffreiheitsgesetze 1949 und 1954, die einen Schlussstrich unter die Folgen der unmittelbaren Nachkriegszeit setzen sollten.
3. Die *Befriedungs-Amnestie* ähnelt von der Motivlage der »Schlussstrich-Amnestie«. Bei ihr soll der innere Frieden erhalten oder wiederhergestellt werden, der durch politische Gegensätze und die Form ihrer Austragung gestört ist.
4. Die *Rechtskorrektur-Amnestie* begleitet eine Änderung des materiellen Strafrechts, durch das Strafvorschriften aufgehoben oder abgemildert wurden, indem sie diese Wirkung in die Vergangenheit ausdehnt.

Rechtstaatliche Anforderungen an Amnestiegesetze

Ein Amnestiegesetz muss unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten insbesondere folgende Grundvoraussetzungen erfüllen:³⁹ Die Amnestie muss in Form eines allgemeinen Gesetzes erlassen werden und auf einem – unter dem Rechtsstaatsprinzip zu betrachtenden – legitimen Bedürfnis beruhen. Nicht zulässig ist die offene oder die verdeckte Individualamnestie. Auch eine Selbstbegünstigung des Gesetzgebers ist als äußerst problematisch anzusehen.⁴⁰ Des Weiteren darf ein Amnestiegesetz dem Gleichheitsgrundsatz nicht widersprechen; hierbei ist der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers allerdings recht weit.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist für Amnestiegesetze die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Form der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Nr. 1 i.V. m. Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG eröffnet.⁴¹ Einer Zustimmung des Bundesrats bedarf es danach nicht.

Die Tragweite der Amnestie wird regelmäßig durch einen Straftatenkatalog und/oder die Angabe einer Strafgrenze festgelegt. Amnestiegesetze bedürfen darüber hinaus einer zeitlichen Grenze, die festlegt, welche Straftaten darunter fallen und welche nicht mehr. Gerade die Zeitgrenze wirft allerdings Probleme auf, da sie auf diejenigen, die wegen ihr nicht in den Genuss der Straffreiheit kommen, in hohem Maße ungerecht wirken muss.⁴² Im Hinblick darauf, dass durch ein Amnestiegesetz, das in die Zukunft wirkt, der strafgesetzliche Schutz und die Tätigkeit der Gerichte entwertet wird, wird auch ein Vorauswirkungsverbot gefordert.⁴³ Aufgrund der Öffentlichkeit und Dauer des Gesetzgebungsverfahrens wird allerdings nicht zu vermeiden sein, dass in einer gewissen Übergangszeit Täter bereits bei Begehung der Straftat damit rechnen können, in den Genuss einer Amnestieregelung zu kommen.

Da zumeist der Grund einer Amnestie nicht nur für rechtskräftig verhängte Sanktionen Gültigkeit hat, ist regelmäßig auch eine Niederschlagung anhängiger Verfahren und Nichteinleitung neuer Verfahren vorgesehen.

Ein Straffreiheitsgesetz macht allerdings weder begangene Straftaten ungeschehen noch setzt es Strafvorschriften außer Kraft. Es stellt weder eine Wiederaufnahme des Verfahrens noch eine Aufhebung des Urteils dar. Die Amnestie wirkt auf Strafaussprüche vielmehr insoweit unmittelbar, als das Gesetz die erkannten Rechtsfolgen in abschließender Weise erlässt oder mildert. Sie ist ein Vollstreckungshindernis für rechtskräftig erkannte Rechtsfolgen und im übrigen ein von Amts wegen zu beachtendes Verfolgungshindernis.

Zusammenfassung

Sowohl durch Gnadentendenzen als auch durch den Erlass von Amnestiegesetzen wird in

erheblichem Maße in den Lauf der Gerechtigkeit und den Aufgabenbereich der Judikative – sei es durch ein Absehen von der Vollstreckung einer rechtskräftig verhängten Sanktion, sei es durch Nichtverfolgung von Straftaten – eingegriffen. Ein solcher Eingriff von Exekutive und Legislative in den Zuständigkeitsbereich der Judikative bedarf im modernen Rechtsstaat einer besonderen Legitimation. Dies gilt für die Amnestie aufgrund der größeren Reichweite eines Gesetzes in noch höherem Maße als für die Gnade. Es gibt andererseits aber gewichtige Gründe, die einen derartigen Eingriff zugunsten der Menschlichkeit des Rechts rechtfertigen. Zum Schutze des Rechtsstaates sollten allerdings Gnadenträger und Gesetzgeber von ihren verfassungsrechtlich gewährten Möglichkeiten stets sehr bewusst und zurückhaltend Gebrauch machen.

Hartmut Fischer ist Richter am OLG München

Anmerkungen:

- ¹ Hinsichtlich der Debatte um eine Amnestie für SED-Unrecht vgl. Schorlemmer und Gauck in DRiZ 1999, S. 88 ff. sowie Wassermann, NJW 1998, S. 204.
- ² Vgl. Meier, MschrKrim 2000, S. 176 ff., der auch die Schwierigkeiten, empirische Erkenntnisse über Gnadenerweise zu erlangen, darstellt.
- ³ Der Beitrag befasst sich ausschließlich mit der strafrechtlichen Seite dieser Begriffe und lässt bewusst weitergehende Aspekte wie z.B. Steueramnestien oder Gnadentendenzen im Disziplinarrecht beiseite.
- ⁴ Vgl. Schäfer in Löwe-Rosenberg, StPO, 24. Aufl. vor § 12 GVG Rdnr. 9.
- ⁵ Vgl. Schäfer a.a.O. vor § 12 GVG, Rdnr. 25 ff.
- ⁶ BVerfGE 25, 352 ff.
- ⁷ BVerfGE 2, 213 ff., 219 in einer Entscheidung vom 22. April 1953 zum Straffreiheitsgesetz vom 31. Dezember 1949.
- ⁸ Schätzler, Handbuch des Gnadenrechts, 2. Aufl., S. 8
- ⁹ Grewe, Gnade und Recht, 1936, S. 11 ff. m.w.N.
- ¹⁰ Grewe, a.a.O., S. 41.
- ¹¹ BVerfGE 25, 352, 360.
- ¹² Radbruch, Rechtsphilosophie, 4. Aufl., S. 276
- ¹³ BVerfGE 25, 352, 360.
- ¹⁴ Vgl. Schätzler, a.a.O., S. 11; Isak/Wagner, Strafvollstreckung, 6. Aufl., Rdnr. 699.
- ¹⁵ Schätzler, a.a.O., S. 121; Schäfer, a.a.O. vor § 12 GVG, Rdnr. 12.
- ¹⁶ Vgl. Schätzler, a.a.O., S. 122.
- ¹⁷ BVerfGE 25, 352 ff. In diesem Urteil wurde die gegen eine ablehnende Gnadentendenzen eingelegte Verfassungsbeschwerde lediglich mit Stimmgleichheit zurückgewiesen.
- ¹⁸ Vgl. zu diesem Meinungsstreit im Einzelnen Schäfer, a.a.O. vor § 12 GVG, Rdnr. 23 ff.; Streng, JR 1997, 257 ff.
- ¹⁹ VerfGHE 18, 140, 146 ff.
- ²⁰ NJW 1974, 791 ff.
- ²¹ BVerfGE 30, 108, 110.
- ²² Vgl. hierzu Schätzler, a.a.O., S. 122 ff.
- ²³ Rüping, Die Gnade im Rechtsstaat, Festschrift für Friedrich Schaffstein, 1975, S. 32 ff.
- ²⁴ Vgl. Schätzler, a.a.O., S. 14 ff., 33 ff., 64 ff.
- ²⁵ Geerds, Gnade, Recht und Kriminalpolitik, 1960, S. 9 ff.; Schäfer, a.a.O., vor § 12 GVG, Rdnr. 13 ff.
- ²⁶ Merten, a.a.O., S. 48, 58; Schäfer, a.a.O. vor § 12 GVG, Rdnr. 14.
- ²⁷ Radbruch, a.a.O., S. 277.

²⁸ Vgl. Rüping, a.a.O., S. 37 ff.

²⁹ Vgl. Sarstedt, Amnestie und Gnade im Rechtsstaat als Aufgabe, 1987, S. 93.

³⁰ Meier, a.a.O., S. 178.

³¹ Rüping, a.a.O., S. 39.

³² BVerfGE 7, 89, 92.

³³ Z.T. wird allerdings eine Begnadigung bei Rechtsanwendungsfehlern generell abgelehnt, vgl. Merten, Rechtsstaatlichkeit und Gnade, 1978, S. 50.

³⁴ Isak/Wagner, a.a.O., Rdnr. 702.

³⁵ Vgl. Marxen, Rechtliche Grenzen der Amnestie, 1984, S. 3 ff.

³⁶ Vgl. Merten, Rechtsstaatlichkeit und Gnade, 1978, S. 18 ff.

³⁷ Marxen, a.a.O., S. 12 ff.

³⁸ Schätzler, a.a.O., S. 213.

³⁹ Vgl. BVerfGE 2, 213 ff.; 10, 234, 246; Schünemann ZRP 1984, 138 ff.

⁴⁰ Marxen, a.a.O., S. 38 ff.

⁴¹ BVerfGE 2, 213 ff.; ausführlich hierzu Marxen, a.a.O., S. 19 ff.

⁴² Vgl. Sarstedt, a.a.O., S. 99.

⁴³ Marxen, a.a.O., S. 25 ff.