"Gnade vor Recht?"

Straferlass im Rechtsstaat: Amnestie 2000

Katrin Gebhardt, Ulrich B. Gensch

Ende 1999 machten Initiativen für eine "Amnestie 2000" Wirbel. BürgerrechtlerInnen, StrafverteidigerInnen und GefängnisseelsorgerInnen hatten einen Erlass kurzer Gefängnisstrafen angeregt.

Die Reaktionen darauf waren häufig schroff ablehnend oder machten sich über dieses in Deutschland ungewöhnlich gewordene Instrument der Rechtspolitik lediglich lustig - wie die Glosse in Forum Recht 01/00[1]. Zur ernsthaften und differenzierten Auseinandersetzung waren nur wenige bereit. Aber Amnestien sind auch in Rechtsstaaten nichts ungewöhnliches. Also ist es durchaus lohnend darüber gründlich nachzudenken, zumal durch die Amnestiedebatte eine weitergehende Debatte über Form und Ziele des Strafvollzuges angestoßen werden kann. Also sollen zunächst vertiefende Hintergrund-Informationen und eine Einführung in die juristischen Begrifflichkeiten gegeben werden, sowie in deren Tradition in Deutschland und anderen europäischen Demokratien und dann die für 2000 angeregten Amnestievorhaben vorgestellt werden, um eine gründlichere und seriöse Debatte zu ermöglichen.

Juristische Begrifflichkeit

Der griechische Begriff Amnestie bedeutet Vergessen, Vergeben. Juristisch gesehen handelt es sich um den vollständigen oder teilweisen Erlass einer rechtskräftig erkannten und noch nicht vollstreckten Strafe in einer unbestimmten Vielzahl von Fällen. Die Amnestie setzt weder Strafgesetze außer Kraft noch löscht sie die Schuld oder hebt das Urteil auf. Die Amnestie wirkt somit im Gegensatz zum Gnadenerlass normativ und ist auf eine Vielzahl von Fällen anwendbar, während es sich beim Gnadenakt um eine personenbezogene Einzelfallentscheidung handelt. Begrenzt wird die Tragweite der Amnestie durch die Strafgrenze, also die Höhe der Strafe, bis zu welcher die Strafe erlassen werden soll, und durch den Straftatenkatalog, der meist als Ausnahme der Amnestie bestimmte schwere Straftaten benennt.

Kategorisierung

Die verschiedenen Formen der Amnestie werden üblicherweise in vier Kategorien eingeteilt:

Die Schlussstrichamnestie soll die Strafrechtspflege der veränderten Wirklichkeit anpassen, wenn durch extreme und ungewöhnliche Lebensverhältnisse viele Menschen in ihrem Verhalten so beeinflusst werden, dass sie Straftaten begehen, die sie sonst nie begangen hätten. Diese Form der Amnestie kommt nach Diktaturen oder Kriegen zum tragen. So war es zum Beispiel nach den Gewaltherrschaften in Argentinien oder Südafrika.

Durch eine Befriedungsamnestie sollen politische Ausnahmesituationen entschärft werden, wenn der innere Frieden einer Gesellschaft durch starke politische Gegensätze gefährdet ist (wie in Fällen von BürgerInnenkriegen oder Terrorismus).

Die Rechtskorrekturamnestie passt lediglich bereits verhängte Strafen einer inzwischen geänderten Gesetzeslage an, nachdem Vorschriften durch Reformgesetze aufgehoben oder gemildert worden sind.

Schließlich gibt es Jubelamnestien, die aus Anlass von Gedenktagen oder Jubiläen durchgeführt werden. Diese Amnestien haben in erster Linie symbolischen Charakter, da sie keine unmittelbaren politischen oder rechtlichen Ziele verfolgen.[2]

Deutsche Amnestietradition

Im Kaiserreich gab es vor allem Jubelamnestien, um besondere dynastische Ereignisse zu feiern, die meistens auf geringe Strafen beschränkt waren. Die Weimarer Republik erließ häufig Amnestien, da alle Parteien bestrebt waren, ihre jeweiligen AnhängerInnen zu amnestieren. Die Nazis nutzten Amnestien direkt für politische Ziele. Mehrfach wurden VerbrecherInnen amnestiert, wobei es keine Grenzen für die Strafen gab, so dass auch MörderInnen amnestiert wurden, wenn ihre Verbrechen im Sinne der nationalsozialistischen Ideologie waren. In der DDR wurden fünf Jubelamnestien u.a zu Jahrestagen der DDR-Gründung erlassen.

In den Anfangsjahren der BRD wurden zwei umfassende Amnestie-Gesetze erlassen. Die Straffreiheitsgesetze von 1949 und 1954 sollten Strafen erlassen für Taten, die aus Not begangen worden waren, wie Lebensmittel-Diebstähle u.ä., und außerdem ein Schlussstrich unter die Entnazifizierung sein. Unter den Amnestierten befanden sich mehrere Zehntausende NS-TäterInnen. Da auch minderschwere Fälle von Körperverletzung mit Todesfolge und Totschlag amnestiert wurden, profitierten sogar NS-VerbrecherInnen, die Tötungsdelikte begangen hatten.[3]

Anmerkungen:

1 Tillmann Löhr in: *FoR* 01/00, 33.
2 Schätzler 1992, 212 - 213.
3 Schätzler 1992, 219 - 245; Frei in: *KJ* 1996.

Praxis in westlichen Demokratien

In anderen rechtsstaatlichen Demokratien gibt es eine teilweise recht ausgeprägte Amnestiepraxis. So wird in Frankreich etwa alle zwei Jahre ein Amnestiegesetz erlassen, darunter die "Septennatsamnestien", die alle sieben Jahre zur Feier der Präsidentenwahl durchgeführt werden. Eine feste Regelmäßigkeit findet sich auch in Österreich, wo es im Zehn-Jahres-Rhythmus traditionelle Gedenk-Amnestien zur Feier der Unabhängigkeit gibt. In Italien schließlich sind Amnestien an der Tagesordnung. Nicht selten gehören Amnestien hier zum Verhandlungspaket einer neuen Koalition, darin zeigt sich auch der desolate Zustand des veralteten Strafrechts. Die Amnestien sollen nämlich dazu dienen, die Gerichte zu entlasten und überfüllte Strafanstalten zu leeren.[4]

Erfahrungen und Debatten in der BRD

1968 und 1970 wurden in der BRD Rechtskorrekturamnestien erlassen, damit auch diejenigen von der Aufhebung bzw. Milderung etlicher Strafvorschriften profitierten, die noch nach den alten Gesetzen verurteilt worden waren.

In den 80er Jahren gab es wiederholt Vorschläge für Amnestien, so beantragten GRÜNE Landtags- und Bundestagsfraktionen Straffreiheit für Startbahn-West-Proteste, Anti-Atomwaffen-Sitzblockaden, RAF-Mitglieder, Hausbesetzungen usw. Aber alle diese Vorschläge wurden von den jeweiligen Parlamentsmehrheiten zurückgewiesen. Aus der entgegengesetzten politischen Richtung kamen seit 1981 mehrere Versuche, eine Amnestie für die Straftaten des Parteispendenskandals („Flick-Affäre") durchzusetzen. Auch diese Anträge von SPD, CDU/CSU und FDP scheiterten, da sie schließlich zurückgezogen wurden, weil die betreffenden Parteien einen weiteren schwerwiegenden Ansehensverlust fürchteten.[5]

Allerdings gibt es in der Bundesrepublik nicht nur gescheiterte Amnestieinitiativen, sondern auch real durchgeführte Maßnahmen. Alle Jahre wieder gibt es in zwölf Bundesländern sogenannte Weihnachtsamnestien. D. h., Häftlinge, deren regulärer Entlassungstermin kurz vor der Adventszeit liegt, werden bereits im Herbst entlassen. Dies kann eine Vorverlegung der Entlassung um bis zu drei Monate bedeuten. Alljährlich sind davon weit über tausend Häftlinge betroffen.

Amnestie 2000

Im September 1999 veröffentlichten mehrere grüne PolitikerInnen (Ströbele, Künast u.a.) den Aufruf „Amnestie 2000". Ihr Vorschlag war, aus Anlass des Milleniums und des 50. Jahrestages des Grundgesetzes eine Jubiläumsamnestie für kürzere Freiheits- und Reststrafen zu erlassen. Ausgenommen sollten allerdings Gefangene sein, von denen noch erhebliche Gefahren ausgingen. Ziele dieses Aufrufes waren vor allem eine Verbesserung der Resozialisierungschancen für die Amnestierten, und durch ihre früher wieder gewonnene Freiheit auch, dass diese schneller in die Lage versetzt würden, wieder selbst für ihre Familien zu sorgen bzw. ihre Opfer zu entschädigen. Außerdem sollten die Gefängnisse entlastet werden. Dieser Aufruf wurde kontrovers diskutiert, und während sich die berliner Strafverteidigervereinigung ihm anschloss, wurde er am 29.09.99 in einer Bundestagsdebatte von den RednerInnen von Bundesjustizministerium, CDU/CSU, FDP und SPD rundweg abgelehnt. Die PDS kritisierte zwar den konkreten Aufruf, befürwortete aber grundsätzlich den Amnestie-Gedanken. Deutlich wurde, dass es für eine derartige Initiative derzeit im Bundestag keine Mehrheit gibt. Kurz darauf veröffentlichten mehrere GefängnisseelsorgerInnen eine weitere Amnestie-Initiative. Diese knüpfte aber nicht an den Jahreswechsel, sondern an das Weihnachtsfest 2000 - also den 2000. Geburtstag Jesu Christi - an.[6] Diese Gruppe wollte aus religiöser Überzeugung das Gnaden-Element einer Amnestie deutlich zum Ausdruck bringen, da durch eine derartige Begnadigung eine schnellere Resozialisierung erhofft wird.[7] Der Amnestie sollte nach der Vorstellung dieser Gruppe eine lange und intensive Debatte in gesellschaftlichen und politischen Kreisen vorangehen. Dieser weitere Aufruf fand aber in den politischen Gremien keine nennenswerte Resonanz, da hier bereits durch die direkt vorangegangene Debatte über den grünen Vorschlag die Ansichten verhärtet waren. Gegen diese Aufrufe wurde eingewandt, es sei bis zur Jahrtausendwende viel zu kurzfristig, ein solches Projekt durchzuführen. Dieses Argument kann aber nicht überzeugen, da eine schnelle und kurzfristige Durchführung einer Amnestie ein notwendiges Merkmal für diese ist. Je länger diskutiert und geplant wird, desto eher kann die Amnestie als Freibrief für Verbrechen gewertet werden.[8] Weiterhin hieß es vor allem aus CDU/CSU-Kreisen, dass ein milder Umgang mit VerbrecherInnen gerade in einer Zeit wachsender Kriminalitätszahlen ein falsches Zeichen setzen würde. Die Bevölkerung riefe nach härteren Strafen anstatt nach Milde und Gnade. Dies lässt sich als gewöhnliche Rhetorik eines Law-and-order-Wahlkampfes abtun. Denn gerade das Zeichen, welches mit einer Amnestie gesetzt werden würde, könnte die Diskussion über den Sinn des immer härteren Strafens sinnvoll beleben. Schließlich ist aber ein Argument nicht ganz von der Hand zu weisen. Eine solche politische Maßnahme gerade an einen religiösen Feiertag zu knüpfen erscheint verfehlt. Wenn ein Staat es mit der Unabhängigkeit zwischen Staat und Kirche ernst meint, muss er eigene Jubiläen als Anlass genügen lassen.

Pro und Contra Amnestie

Das erste Argument, welches in Diskussionen zumeist vorgebracht wird, Amnestien würden ausschließlich in Diktaturen oder politischen Ausnahmesituationen eingesetzt, lässt sich bereits mit den oben genannten Beispielen Frankreich, Österreich und Italien widerlegen. Die Ansicht, dass gerade soetwas wie eine Jubelamnestie z.B. am Geburtstag des Königs ein typisches Element von Willkürherrschaft sei, ist zwar soweit richtig. Wenn

aber in Demokratien ein bestimmter Stichtag -etwa die Wahl der Präsidentin oder 50 Jahre Grundgesetz- für eine Amnestie gewählt wird, liegt darin weniger der Grund als vielmehr der Anlass für eine solche Maßnahme, welche von rechtspolitischen Gedanken getragen ist.

Dennoch muss man sich der Frage stellen, ob ein solches Instrument rechtsstaatlich ist. Es wird behauptet, dass bei einer Amnestie die Strafverfolgung nicht nach allgemeingültigen dauerhaften Gesetzen Anwendung fände, sondern aufgrund eines einmaligen Ereignisses ausgesetzt werden. Dagegen lässt sich allerdings einwenden, dass Strafen immer ein willkürliches Element beinhalten, was besonders an den unterschiedlichen Strafhöhen im internationalen Vergleich deutlich wird.

Schließlich ist es nicht die Funktion des Rechtsstaatsprinzips, den Staat zu gleichmäßigem Strafen zu zwingen, sondern genau im Gegenteil, die BürgerInnen vor einem übermäßigen Staat zu schützen. Der Rechtsstaatsgrundsatz begrenzt die staatliche Macht. Wenn ein Staat beschließt, Strafverfolgung zurückzunehmen, dann kann hierin also kein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip liegen.

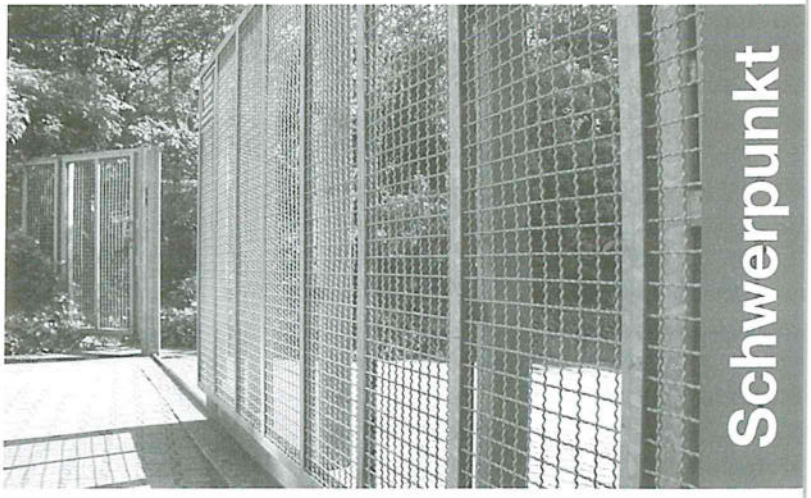
Auch die Einhaltung der Gewaltenteilung sei bei der Amnestie problematisch, da der Gesetzgeber sich über Urteile der Judikative hinweg setze. Andererseits macht die besonders hohe Strafzumessungspraxis in Deutschland, die in den letzten Jahren von den Gerichten noch zusätzlich verschärft worden ist, eben eine Korrektur der Rechtsprechung durch die Gesetzgebung erforderlich. Ein prinzipielles Antasten der Unabhängigkeit der Justiz wäre darin nicht enthalten, da sich die Amnestie nur auf abgeschlossene Verfahren bezöge und weder die persönliche noch die sachliche Unabhängigkeit der RichterInnen tangiert würde, da die Urteile an sich bestehen bleiben. Es ist also ebensowenig ein Verstoß gegen die rechtsstaatliche Gewaltenteilung, wenn per Gesetz amnestiert wird, wie wenn beispielsweise bestimmte Regelungen des Strafvollzuges gesetzlich festgelegt werden, da in allen derartigen Konstellationen die Rechtsprechung unabhängig und unbeeinflusst über das Ob und über die Schwere der Schuld im konkreten Fall entscheidet, während die Gesetzgebung nur allgemein gültige Regeln für die Ahndung festlegt.

Auch ein vermeintlicher Anspruch der Opfer auf Sühne kann als Argument gegen Amnestien nicht überzeugen. Denn die erheblich niedrigeren Rückfallzahlen vorzeitig entlassener TäterInnen beweisen, dass ein Ernstnehmen des Resozialisierungsgedankens ein besserer Opferschutz ist als Härte im Strafvollzug. Durch die vorgezogene Freilassung erhielten die Amnestierten wesentlich eher die Gelegenheit, nicht nur wieder selbst ihren Lebensunterhalt zu verdienen und ggfs. ihre Familien zu unterhalten, sondern auch Schäden wiedergutzumachen, die sie durch die Straftat verursacht haben. Wenn es gelingt, die TäterInnen schneller wieder in die Gesellschaft einzugliedern, steigt auch die Chance der Opfer entschädigt zu werden.

Darüberhinaus spricht für eine Amnestie auch, dass durch eine Entlastung des Strafvollzuges finanzielle Mittel frei würden, die z.B. für Präventionsmaßnahmen verwendet werden könnten.

Fazit

Insgesamt geht die Bedeutung der Amnestie 2000-Initiativen weit über den konkreten Vorschlag hinaus, da diese in der Diskussion über die Ziele des Strafvollzuges neue Schwerpunkte setzen.



Angesichts konservativer Versuche, den Resozialisierungsgedanken generell in Frage zu stellen, muss gerade jetzt eine solche alternative Neuakzentuierung des Diskurses erfolgen. Somit könnten beim Strafvollzug BürgerInnenrechte und liberale rechtsstaatliche Prinzipien die Law-and-order- und "Auf-Schuld-muss-Strafe-folgen"-Polemik der Rechten verdrängen. Wichtig ist in allen kriminalpolitischen Debatten, dass Maßnahmen für die TäterInnen und Opferschutz nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Ein großer Gewinn wäre eine Amnestie nicht nur für die Amnestierten selbst, sondern auch für etliche der Opfer und nicht zuletzt für die gesamte rechtspolitische Debatte.

Katrin Gebhardt und Ulrich B. Gensch studieren Jura in Hannover und sind MitarbeiterInnen des Kriminologischen Forschungsinstitutes Niedersachsen.

Anmerkungen:

4 Schätzler 1992, 260-264.

5 Marxen 1984, 2; Schätzler 1992, 246-252; zur seit 1990 immer wieder aufkommenden Debatte um Amnestien für DDR-Unrecht vgl.: Wassermann in: *NJW* 1998 und Smith/Margalit 1997 (beide m.w.N.).

6 Ströbele, Künast u.a., Aufruf zur Amnestie 2000, Anstoß zu einer gesellschaftlichen Diskussion, in: *Stachlige Argumente* Nr. 119, Oktober 1999 (www.gruene-berlin.de/stach_arg/119/amnestie.html); vgl. bspw. *SZ, Tagesspiegel, taz* 23.09.99; *taz* 30.09.99, 16.11.99 und 05.04.00; Bundestag-Plenarprotokoll 14/57 vom 29.09.99.

7 zu diesem Grundgedanken der Amnestie vgl. Gustav Radbruch, Gerechtigkeit und Gnade (1949); in: Wolf, Erik (Hrsg.), Rechtsphilosophie, 1956, 343 f.

8 Schätzler 1992, 215.

Literatur

Frei, Norbert, Amnestiepolitik in den Bonner Anfangsjahren, in: *Kritische Justiz (KJ)* 1996, 484-494.

Däubler-Gmelin, Herta/Marxen Klaus, Schätzler, Johann-Georg u.a. in: Greive, Wolfgang (Hrsg.), Amnestie, Gnade, Politik, (Loccumer Protokolle 62/1988), 1990.

Marxen, Klaus, Rechtliche Grenzen der Amnestie, 1984.

Merten, Detlef, Rechtsstaatlichkeit und Gnade, 1978.

Schätzler, Johann-Georg, Handbuch des Gnadenrechts, 2. Aufl., 1992.

Smith, Gary/Margalit, Avishai (Hrsg.), Amnestie oder die Politik der Erinnerung in der Demokratie, 1997.

Spies, Axel, Amnestiemaßnahmen und deren Verfassungsmäßigkeit in Frankreich und Deutschland, Diss. 1991.

Wassermann, Rudolf, Amnestie - eine endlose Debatte?, in: *Neue Juristische Wochenzeitung (NJW)* 1998, 204-205.