

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 852

**Studien zur
Amnestiegesetzgebung**

Von

Frank Süß



Duncker & Humblot · Berlin

Frank Süß

Studien zur Amnestiegesetzgebung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 852

Studien zur Amnestiegesetzgebung

Von
Frank Süß



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Süß, Frank:

Studien zur Amnestiegesetzgebung / Frank Süß. –

Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 852)

Zugl.: Frankfurt (Main), Univ., Diss., 1999

ISBN 3-428-10227-4

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Selignow Verlagsservice, Berlin

Druck: WB-Druck GmbH & Co., Rieden im Allgäu

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-10227-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier

entsprechend ISO 9706 ☺

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende, vom Richter am BVerfG Prof. Dr. Hassemer sowie von Prof. Dr. Fabricius begutachtete Arbeit wurde im Wintersemester 1999/2000 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im September 1999 abgeschlossen.

Für Unterstützungshandlungen unterschiedlichster Art habe ich einer Vielzahl von Personen zu danken. Um es kurz zu machen: Danke an alle, die es angeht.

Mein besonderer Dank gilt meinen Eltern, meiner Frau sowie meinen Kindern, die mir stets die notwendige Unterstützung zuteil werden ließen.

Frank Süß

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

A. Stand der Dinge	21
I. Begriff und Phänomenologie der „Amnestie“	23
II. Kriminalpolitische Diskussion	24
III. Amnestierecht	26
B. Inhalt dieser Arbeit	28

1. Kapitel

Der Begriff „Amnestie“

A. Einleitung	29
B. Zur Etymologie des Rechtsbegriffes „Amnestie“	29
I. Antike Wurzeln	29
1. Erstmalige Verwendung	30
a) Griechische Quellen	30
b) Römische Quellen	31
aa) Cicero	32
bb) Valerius Maximus	32
c) Ergebnis	33
2. Zur These vom „Rechtsbegriff“ Amnestie	34
a) Verwendungspraxis bis zum 2. Jh. v. Chr.	34
b) Verwendungspraxis nach dem 2. Jh. v. Chr.	34
c) Fazit	36
II. Zur Renaissance des Begriffs „Amnestie“ im 16./17. Jahrhundert	36
1. Sprachgebrauch im 16./17. Jahrhundert	36
2. 18. Jahrhundert	38
a) Allgemeine Quellen	38
b) Juristische Quellen	39
III. Moderne Strafrechtsgeschichte	40
1. 19. Jahrhundert	40
2. 20. Jahrhundert	41
3. Sprachgebrauch des deutschen Amnestiegesetzgebers im 20. Jahrhundert ...	42
a) Weimarer Gesetzgeber	42
b) NS-Regime	43
c) 1945 ff.	43
C. Exkurs: Amnestiegesetzgebung und politische Semantik	44
I. „Politische Semantik“ des Gesetzgebers	45
1. Definition der politischen Semantik	45

2. Forschungsstand	45
a) Politische Semantik und Rechtswissenschaft	45
b) Ergebnisse der Sprachwissenschaft	46
3. Präzisierung	46
a) Politische Semantik und Sprache der Politiker	46
b) Erscheinungsformen der politischen Semantik	47
4. Politische Semantik und Rechtssprache	48
a) Theoretische Überlegung	48
b) Gesetzgebungspraxis	50
aa) Generalklauseln im NS-Regime	50
bb) Aktuelle Gesetzessprache	51
II. Politische Semantik I: Die Renaissance des Begriffs „Amnestie“ im 16./17. Jahrhundert	53
1. Bisherige Erklärungsversuche	53
a) Übernahme des französischen Sprachgebrauchs	54
b) Westfälischer Friede	54
c) Kritik	55
2. Kontextbezogener Erklärungsversuch	55
a) „Begriffliche“ Antikenrezeption	55
b) Veränderte Amnestiefunktion	56
aa) Veränderte Amnestiefunktion	56
bb) Sprachliche Konsequenz	58
cc) Aufgabe des Amnestiebegriffes	59
3. Fazit	59
III. Politische Semantik II: Zur Aufgabe des Begriffs „Gnadenerlaß“ im NS-Regime	59
1. „Volkstümliche Klarheit“	60
2. Legitimation der Amnestiegesetzgebung	60
a) Amnestiekompetenz	61
aa) Kompetenzregelung im NS-Regime	61
bb) Rechtfertigungsversuche der NS-Strafrechtswissenschaft	61
cc) Die Funktion des Begriffs „Gnade“	62
b) Amnestieinhalte	63
aa) Anknüpfung an deutsche Traditionen	63
bb) Politikfreiheit	64
(1) Legitimationsprobleme	64
(2) Rechtfertigungsstrategie	64
(3) Konsequenz für die sprachliche Ebene	65
3. Staatspolitische Effekte	66
a) Verherrlichung des Führers	66
b) Verschleierung	67
aa) Intention der Sprachverwendung	68
bb) Ziele der Amnestiegesetzgebung	68
(1) „Militärische Schlagkraft“	68
(2) Privilegierung	69
(3) „Ventilfunktion“	70
(4) Propaganda	71
cc) Fazit	73

2. Kapitel

Definition der Amnestie

A. Einleitung	74
I. Notwendigkeit einer Beschreibung des Gegenstandes „Amnestie“	74
1. Allgemeine Amnestiebeschreibungen	75
2. Einordnungs- und Abgrenzungsprobleme	76
a) Einordnungsprobleme	76
b) Abgrenzungsprobleme	77
aa) Amnestieähnliche Regelungen der Exekutive	77
bb) „Grâce amnistante“	78
cc) Bedingte Amnestieregelungen	78
dd) Amnestien mit Gremienvorbehalt	78
ee) Getarnte Individualbegnadigungen	79
II. Präziserungsnotwendigkeit	80
1. Sprachliche Klarheit	80
2. „(Rechts)politische Semantik“	80
3. Verfassungsrechtliche Relevanz	81
a) Amnestiebestimmungen der Länder	81
b) Regelungen des Grundgesetzes	81
aa) „Gnaden-Gewaltenteilung“	82
bb) Rechtsprechungsmonopol	82
cc) „Verbot der Individualabolition“	83
dd) „Getarnte Individualbegnadigung“	83
III. Vorgehensweise	84
1. Vorbemerkung	84
a) Nutzen gesetzlicher Amnestiebeschreibungen	84
b) Stand der Literatur	85
c) Traditionelles Amnestieverständnis	85
d) „Verfassungskonforme Auslegung“	86
2. Gang der Untersuchung	86
a) Inhaltlicher Ausgangspunkt	86
b) Strukturierung	88
B. „Staatliche Regelung“	88
I. Traditionelles Amnestieverständnis	88
1. Definition	88
2. Begriffsanwendung	89
a) Staatliche Regelung	89
b) Außenwirkung	89
II. Verfassungsrechtliche Aspekte	90
1. Gesetzesvorrang und Legalitätsprinzip	90
2. Art. 103 II GG	91
3. Gesetzesvorbehalt und Wesentlichkeitstheorie	92
4. Art. 97 GG	92
III. Abgrenzungen	93
1. Nichtstaatliche Regelungen	93
2. Fehlender Regelungscharakter	93

a) „Kalte Amnestie“	93
b) Entscheidungen der Rechtsprechung	94
3. Fehlende Außenwirkung: Verwaltungsvorschriften	95
a) Allgemeine Gnadenordnungen	95
b) Begnadigungsanweisungen	96
c) „Weihnachtlicher Sammelgnadenerweis“	98
d) Verhaltenslenkende Verwaltungsvorschriften in der Staatsanwaltschaft	99
IV. Exkurs I: Amnestiedefinition und Gesetzeserfordernis	100
V. Exkurs II: Amnestiedefinition und „Politik“	101
C. Geltungsumfang: „Gruppenbezogene Schlußregelung“	102
I. Sachlicher Geltungsumfang I	102
1. Traditionelles Amnestieverständnis	103
a) Definition	103
b) Begriffsanwendung	103
2. Verfassungsrechtliche Aspekte: Vergangenheitsbezug und verfassungsrechtliches Vorauswirkungsverbot	104
a) Grundlage des „Vorauswirkungsverbot“	104
b) Schutzbereich des Vorauswirkungsverbotes	104
aa) Offener Zukunftsbezug	105
bb) Verdeckter Zukunftsbezug	105
3. Präzisierung	105
a) Sprachliche Klarstellung	105
aa) Kein Zeitgesetz	106
bb) Konkrete Regelung	106
cc) Kein rückwirkendes Gesetz	107
b) Inhaltliche Präzisierung	107
4. Abgrenzungen	108
a) Allgemeine, gesetzlich normierte Strafaufhebungs- oder -milderungsgründe	108
b) Zukunftsbezogene Blanko-Straffreiheitsgesetze	109
aa) Offensichtlicher Zukunftsbezug	109
bb) Verdeckter Zukunftsbezug	110
II. Sachlicher Geltungsumfang II	110
1. Mehr-/Einzelfallregelung	111
2. Technik der Beschreibungen	111
3. Beschränkungen	112
III. Personeller Geltungsumfang	112
1. Traditionelles Amnestieverständnis	112
a) Definition	113
aa) 18./19. Jahrhundert	113
bb) 20. Jahrhundert	114
(1) Weimarer und NS-Zeit	114
(2) Bundesrepublikanische Diskussion	115
(a) Der Terminus „unbestimmt“	115
(α) Herkömmliches Verständnis	115
(β) Modernes Verständnis	116
(γ) Fazit	117
(b) Zunahme von Präzisierungsbemühungen	118

b)	Begriffsanwendung	118
2.	Verfassungsrechtliche Aspekte: Verbot der Individualamnestie	119
a)	„Gnaden-Gewaltenteilung“ Art. 60 II GG	120
aa)	Kompetenzsperre Art. 60 II GG	120
bb)	Zum Verhältnis von Amnestie und Gnade	120
(1)	Gnade und Recht	121
(2)	„Gnade vor Recht“	121
(3)	Gnade und Irrationalität	121
(4)	(Rechts-)politik	123
(a)	Grewe	123
(b)	BVerfGE 2, 213	124
(5)	Fazit	125
cc)	Ratio des Art. 60 II GG	125
b)	Gnadenkompetenzverteilung	126
c)	Art. 97 I GG	126
d)	Verbot der Individual-Abolition	126
3.	Abgrenzungen	126
a)	Namentliche Individualisierung	127
b)	Ein-Person-Regelung	127
c)	„Getarnte Sammelbegnadigungsregelung“	128
aa)	Beschreibung	128
bb)	Erkenntnisproblem	129
(1)	Aktuelle Lösungsvorschläge und Kritik	129
(a)	Merkmal „lediglich gattungsmäßig beschrieben“	130
(b)	Merkmal „unbestimmt“	130
(α)	Klassischer Ansatz	130
(β)	„Statistische Unüberschbarkeit“	131
(γ)	„Faktische Unüberschbarkeit“	132
(δ)	Fazit	133
(c)	Numerische Aspekte	133
(d)	Kenntnis der Adressaten	134
(e)	Zwischenergebnis	134
(2)	Eigener Lösungsansatz	134
(a)	Größe des Adressatenkreises	135
(b)	Kenntnis der Adressaten	135
(c)	Kategorie	135
(d)	Zusammenfassung	137
(e)	Schwächen der Indizlösung	137
4.	Präzisierung	138
5.	Exkurs: Bedeutung des quantitativen Aspektes	138
a)	Traditionelles Amnestieverständnis	139
aa)	Das Merkmal „Masse“ im 18./19. Jahrhundert	139
(1)	Definitionen	139
(2)	Begriffsverwendung	140
(3)	Fazit	140
bb)	20. Jahrhundert	141
b)	Fehlende Funktion	141
IV.	Temporaler Geltungsumfang	142

D. Amnestiespezifische Rechtsfolge	143
I. Sanktionsverzicht	143
1. Traditionelles Amnestieverständnis	143
a) Definition	143
aa) „Sanktion“	143
(1) Keine Rückwirkung	144
(2) Weites Verständnis der „Sanktion“	144
(3) Beschränkung auf Personen	145
bb) Umfang	146
cc) Verzicht	146
b) Begriffsanwendung	147
2. Abgrenzungen	147
a) Bewährungsamnestie	147
b) Sanktionsaufschub	147
c) „Unrechtsbereinigungs-Gesetze“	148
d) Rückwirkende Straffreiheitsregelungen	148
e) Entkriminalisierungsgesetze	149
f) „Moratorien“	149
g) Restitutionsgesetze	150
II. Unmittelbarkeit	150
1. Traditionelles Amnestieverständnis	150
a) Begriffsanwendung	150
b) Definition	151
2. Verfassungsrechtliche Aspekte	152
a) Art. 92: Rechtsprechungsmonopol der Gerichte	152
b) Verletzung des Schutzbereiches von Art. 103 II GG	153
aa) Schutzbereich	153
bb) Konsequenzen	154
(1) „Erst-recht-Schluß“	154
(2) Ratio des Art. 103 II GG	154
(a) Vertrauensschutz	154
(b) Entscheidungszuständigkeit und politische Verantwortung ..	155
(c) Gleichmäßige Normanwendung	156
c) Gnadengewaltenteilung	157
aa) Straffreiheitsregelung mit Entscheidungsdelegation	157
bb) Straffreiheitsregelungen mit Gremienvorbehalt	158
cc) Straffreiheitsregelungen mit Individualabolutionskompetenz	158
d) Art. 19 IV GG: Rechtsschutzgarantie	159
aa) Schutzbereich	159
bb) Konsequenzen	160
3. Präzisierung	163
4. Abgrenzungen	164
a) Amnestieregelungen und „unbestimmte Rechtsbegriffe“	164
aa) Beschreibung	164
bb) Einordnung	164
b) Freier Gestaltungsspielraum	166
c) „Grâce amnistante (amnitisante)“	166

aa) Beschreibung	167
bb) Einordnung	167
cc) Fazit	168
d) „Bedingte Amnestie“	168
aa) Adressatenabhängige Amnestie	168
bb) Strafhöhenbestimmte Amnestie	168
(1) Vollstreckungs-Amnestie	169
(2) Verfahrens-Amnestie	169
e) Verwaltungsakzessorische Amnestieregelungen	170
f) Amnestie und justitiable „Gremien-Entscheidung“	171
g) Amnestie und nicht-justitierbarer Gremienentscheid	171
h) Begnadigungsankündigung	171
III. Exkurs I: Abolition und Amnestie	172
1. Traditionelles Amnestieverständnis	173
a) Erscheinungsbild	173
b) Amnestiedefinitionen	173
aa) 18./19. Jahrhundert	173
bb) Weimarer Zeit	175
cc) Folgezeit	176
IV. Exkurs II: Amnestie und Rechtmäßigkeit der Sanktion	176
1. „Gerechtigkeitsaspekt“ und Rechtsanspruch auf Straffreistellung	176
2. Sonderfall „Reformamnestie“?	177
a) Eigenart der Reformamnestie	177
aa) Regelungsmotiv	178
bb) Verfassungsrechtlicher Anspruch	178
(1) Rechtsstaatsprinzip und Grundrechte	178
(2) Art. 3 GG	179
b) Fazit	179
E. Sprachliche Präzisierungen	180
I. Der Begriff „Amnestie“	180
1. Amnestiedefinition	180
2. Amnestie und Begnadigung	180
3. Verfahrens- und Vollstreckungsamnestie	180
4. Amnestie und Straffreiheitsgesetz	180
II. Amnestieformen	181
1. Differenzierung nach dem Regelungsgeber	181
a) Inner- und zwischenstaatliche Amnestien	181
b) Bund-/Länderamnestien	181
2. Differenzierung nach dem Geltungsumfang	182
a) „Generalamnestie“	182
b) Spezial- bzw. Teilamnestien	182
aa) Spezialamnestien	183
bb) Teilamnestien	184
c) „Unbedingte und bedingte Amnestie“	184
3. Differenzierung nach dem Rechtsfolgenumfang	185
a) Erlaß- und Milderungsamnestie	185
b) Verfahrens-, Vollstreckungs- und Generalamnestie	185

3. Kapitel

Phänomenologie der Amnestie

A. Einleitung	186
I. Zum Stand der Dinge	186
1. Makrosystematisierungen	186
a) Relevanzkriterium „Regelungsmotiv“	187
aa) „Politisch/unpolitisch“	187
bb) „Periodisch/exzeptionell“	187
b) Relevanzkriterium „gesellschaftliche Situation“	188
2. Mikrosystematisierungen	188
3. Fazit	189
II. Überblick	189
B. Zwischenstaatliche Friedens-Amnestie	190
I. Anlaß	190
1. Konfliktart	191
2. Völkerrechtliche Relevanz	192
II. Beispiele	194
1. Antike	195
2. Mittelalter	196
3. Neuzeit	196
4. Moderne Strafrechtsgeschichte	197
a) Belege	197
b) Besonderheiten der modernen zwischenstaatlichen Friedensamnestien ..	199
aa) Rückgang umfassender Amnestieregelungen	199
(1) Verneinung der Strafbarkeit	201
(2) Friedensvertragspraxis	202
(3) Fazit	203
bb) Behandlung von Spionen, Verrätern und Deserteuren	204
cc) Zunahme sachlicher Amnestiebeschränkungen	206
(1) „Gemeine Delikte“	206
(2) „Politische Kriegsverbrechen“	207
(3) Ursachen	208
C. Befriedungsamnestien	210
I. Vorbemerkung	210
II. „Interne Friedensamnestie“	210
1. Anlaß	210
a) Konfliktart	211
aa) Privilegierter nicht-internationaler bewaffneter Makro-Konflikt im Sinne des ZP II	211
bb) Nicht privilegierter, nicht-internationaler bewaffneter Makro-Kon- flikt	212
b) Abgrenzungen	212
aa) Abgrenzung zur „internationalen Friedensamnestie“	212
bb) Abgrenzung zu Mikro-Konflikten	213
2. Beispiele	214
a) Antike	214

aa) Amnestie des Thrasylbulos	215
bb) Römisches Beispiel	217
b) Neuzeit	217
c) Moderne Strafrechtsgeschichte	218
aa) 19. Jahrhundert	218
bb) Aktuellere Beispiele	219
III. „Konsolidierungs-Amnestie“	220
1. Regelungsanlaß	220
a) Konfliktintensität	220
b) Konfliktgegner	221
c) Reichweite	221
2. Beispiele	222
a) Überblick	222
b) Deutsche Geschichte	222
aa) Weimarer Amnestiepraxis	222
bb) DDR	223
cc) BRD	223
dd) DDR-Amnestie 1989	223
c) Aktuelle Beispiele	224
IV. „Umbruch-Amnestie“	224
1. Anlaß	224
a) Veränderung politischer Makrostrukturen	225
b) Art der Konfliktaustragung	225
2. Beispiele	227
a) Überblick	227
b) 20. Jahrhundert	227
aa) Revolutionsamnestie vom 12.11.1918	228
bb) NS-Amnestie vom 21.3.1933	228
cc) Amnestien der Jahre 1947/48	229
V. Notamnestie	231
1. Anlaß	231
2. Beispiele	231
a) Überblick	231
b) 19./20. Jahrhundert	232
c) Exkurs: Die preußische Notamnestie des Jahres 1848	233
aa) Sozialhistorischer Hintergrund	233
bb) Amnestieziele	234
d) BRD	236
D. Ressourcen-Amnestie	238
I. Vorbemerkung	238
II. Mobilmachungs-Amnestie	238
1. Anlaß	238
a) Militärische Mobilmachungs-Amnestie	238
b) Zivile Mobilmachungs-Amnestien	239
2. Beispiele	239
a) Antike	239
aa) Amnestiedekret des Themistokles	240

bb) Weitere Beispiele	241
b) Spätere Epochen	241
aa) Weimar	242
bb) NS-Zeit	242
(1) Mobilmachungs-Amnestien	243
(2) Ziele	243
III. De-Mobilisierungs-Amnestie	244
1. Anlaß	244
2. Beispiele	245
IV. Fiskal-Amnestie	245
1. Anlaß	245
2. Beispiele	246
E. Privilegierungs-Amnestie	247
I. Vorbemerkung	247
II. „Jubelamnestie“	247
1. Anlaß	247
a) Unterschiedlichkeit	248
b) Abgrenzungsproblem	248
c) Präzisierung	249
2. Beispiele	249
a) Antike	250
b) Moderne Strafrechtsgeschichte	250
III. Begünstigungs-Amnestie	251
1. Anlaß	251
2. Beispiele	251
a) NS-Regime	251
b) BRD	252
F. Korrektur-Amnestie	253
I. Vorbemerkung	253
II. Reformamnestie	253
1. Anlaß	253
a) Verfahrensamnestie	253
b) Vollstreckungsamnestie	254
c) Korrektur-Amnestie und Zeitgesetz	255
2. Beispiel	256
a) Überblick	256
b) Sonderfall: Amnestie vom 28.9.1990	256
III. Rehabilitierungs-Amnestie	257
1. Anlaß	257
2. Beispiele	258
a) Rechtsprechungsänderung	258
b) Unrechtsurteile	258

Zusammenfassung

A. Stand der Dinge	260
B. Der Begriff „Amnestie“	260

I. Begriffsgeschichte	260
II. Amnestiegesetzgebung und politische Semantik	260
C. Definition der Amnestie	261
I. Präziserungsbedarf	261
II. 1. Merkmal: Staatliche Regelung	262
1. Ausgangspunkt	262
2. Verfassungsrechtlicher Bezug	262
3. Präzisierungen und Abgrenzungen	262
4. Irrelevante Kriterien	263
III. 2. Merkmal: Gruppenbezogene Schlußregelung	263
1. Ausgangspunkt	263
2. Schlußregelung	263
a) Ausgangspunkt	263
b) Verfassungsrechtlicher Bezug	263
c) Abgrenzungen	264
3. Gruppenbezug	264
a) Ausgangspunkt	264
b) Verfassungsrechtlicher Bezug	264
c) Abgrenzungen	264
d) Irrelevantes Merkmal „Masse“	265
IV. 3. Merkmal: unmittelbarer Sanktionsverzicht	265
1. Ausgangspunkt	265
2. Sanktionsverzicht	265
a) Ausgangspunkt	265
b) Abgrenzungen	265
3. Unmittelbarkeit	266
a) Ausgangspunkt	266
b) Verfassungsrechtlicher Bezug	266
c) Abgrenzungen	267
d) Irrelevante Kriterien	267
V. Terminologische Präzisierung	268
VI. Phänomenologie der Amnestie	268
1. Stand der Dinge	268
2. Zwischenstaatliche Friedensamnestie	268
a) Beschreibung	268
b) Geschichte	269
3. Befriedigungsamnestien	269
a) Beschreibung	269
b) Interne Friedensamnestie	270
c) „Konsolidierungsamnestie“	270
d) „Umbruch-Amnestie“	270
e) Notamnestie	271
4. Ressourcen-Amnestie	272
a) Beschreibung	272
b) Mobilmachungs-Amnestie	272
c) De-Mobilisierungs-Amnestie	272
d) Fiskal-Amnestie	273

- 5. Privilegierungs-Amnestie 273
 - a) Beschreibung 273
 - b) Jubelamnestie 273
 - c) Begünstigungs-Amnestie 274
- 6. Korrektur-Amnestie 274
 - a) Beschreibung 274
 - b) Reformamnestie 274
 - c) Rehabilitierungs-Amnestie 275

- Literaturverzeichnis 276**

- Sachwortverzeichnis 293**

Einleitung

A. Stand der Dinge

Das Thema der „Amnestie“ sah sich Anfang der neunziger Jahre einem außergewöhnlichen Interesse ausgesetzt. Ausgelöst durch Überlegungen, mit Hilfe der Amnestie die strafrechtliche Bewältigung der DDR-Regierungskriminalität¹ und der „DDR-Spionage“² zu leisten, avancierte die „Amnestie“ zum Gegenstand einer kontroversen Diskussion.³ Auf diese Weise ist die „Amnestie“ wieder einmal aus ihrem „Schattendasein“⁴ herausgeführt worden.⁵

Allerdings nur aus ihrem tagespolitischen „Schattendasein“. Eine intensive Erörterung des Gegenstandes „Amnestie“ verband sich mit dieser Diskussion nicht. Die vorzugsweise diskutierte Fragestellung belegt dies deutlich. Problematisiert wurde zumeist allein der behauptete (innen-)politische Nutzen der Amnestieentwürfe sowie die Rolle des Strafrechts bei der Bewältigung dieser Formen von „Makrokriminalität“.⁶ Das Thema „Amnestie“ als solches stand zu keinem Zeitpunkt im Mittelpunkt der Erörterung.

¹ Zu dieser Diskussion siehe etwa die Beiträge von Zielcke, KJ 1990, S. 460 ff.; Jäger, KJ 1990, S. 467 ff.; Perels, KJ 1990, S. 472 ff.; Bahr/Lutz, Amnestie, S. 7 ff.; Naucke, Privilegierung; Lüderssen, Staat, passim.

² Vgl. den Amnestieentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 11/7871 (13.9.1990), S. 6. Dem Anliegen der Bundesregierung ist mittlerweile durch BVerfGE 92, 277 weitgehend Rechnung getragen worden. Dort ist zu Gunsten der DDR-Spione ein aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgeleitetes Strafverfolgungshindernis statuiert worden, welches dem Problem die praktische Relevanz nimmt. Nutznießer einer Amnestie könnten nach dieser Entscheidung lediglich noch die ehemaligen DDR-Staatsbürger, die im Staatsgebiet der BRD agierten, sein (vgl. BayObLG NJW 1996, 669).

³ Die aktuellen ausländischen Amnestiegesetze stießen nur auf ein geringes Echo. Ein etwas intensiveres Interesse rief nur die Amnestie Südafrikas hervor. Siehe dazu Kendall, Verfassung, S. 179 ff.

⁴ Marxen, Amnestie, S. 4.

⁵ Zuvor gelang dies anlässlich des mißglückten Versuches, die Parteispendenaffäre mit Hilfe einer Amnestie abzuschließen. Die jüngste bundesdeutsche Amnestie, das „Gesetz über die strafbefreiende Erklärung von Einkünften aus Kapitalvermögen“ in Art. 17 des Steuerreformgesetzes 1990 (BGBl. 1988 I, 1128 – dazu Hoffschmidt, KritV 1989, S. 102 ff.), stieß demgegenüber auf eine weit geringere Resonanz.

⁶ Stets steht die Frage im Mittelpunkt, ob es politisch nicht klüger wäre, auf eine „Politik der Erinnerung“ zu setzen statt auf ein amnestiebedingtes „gesellschaftliches Vergessen“ zu hoffen. Exemplarisch insoweit die von Smith/Margalit unlängst herausgegebene Aufsatzsammlung „Amnestie“, in der die rechtlich-moralische Dimension des Problems nur am Rande angesprochen wird – etwa bei Smith, ebda., S. 11 ff., 13 f.

Auch diese Auseinandersetzung fügt sich damit ohne Brüche in das Muster der bisherigen Amnestiediskussionen ein. Diese lassen ebenfalls ein deutliches Übergewicht des politischen Nutzen-Aspektes erkennen, unter deutlicher Vernachlässigung der rechtlichen Fragestellungen.

Diese marginale Behandlung des Themas „Amnestie“ ist kein Zufall. Sie entspricht dem wissenschaftlichen Interesse, das der Amnestie in den letzten Jahrzehnten entgegengebracht wurde: Es ist im Vergleich zu dem Interesse, das die politischen Instanzen dem Instrument „Amnestie“ entgegenbringen⁷, äußerst gering.⁸ Läßt man die einschlägigen Hand- und Lehrbücher sowie Kommentare und Lexika als Seismographen des aktuellen Interesses zu, so ist dies unübersehbar. Der Gegenstand „Amnestie“ spielt in dieser Fachliteratur so gut wie keine Rolle. Dies gilt auch und gerade für die Rechtswissenschaft.⁹ Nur selten finden sich hier Darstellungen, die über eine skizzenhafte Beschreibung der Amnestie und eine Andeutung der mit ihr verbundenen juristischen Probleme hinausgehen. Gäbe es nicht drei frühe Entscheidungen des BVerfG¹⁰, existierten nicht einige (wenige) monographische Arbeiten zu verfassungsrechtlichen¹¹ oder rechtshistorischen¹² Aspekten der Amnestie – der Bereich des „Amnestierechts“ müßte als „weißer Fleck“ in der Diskussionslandschaft der bundesrepublikanischen Rechtswissenschaft qualifiziert werden.

Dem spärlichen Diskussionsinteresse entspricht der Forschungsstand zur Amnestie. Diesbezüglich lassen sich zahlreiche Bereiche ausmachen, die durch ein erhebliches Argumentationsdefizit gekennzeichnet sind, jedenfalls einer intensivierten Diskussion bedürfen. Dabei sind drei Fragenkreise zu unterscheiden.

⁷ Einen knappen Überblick geben Bahr/Lutz, Amnestie, S. 6.

⁸ So bereits Freund, in: Der Staat 10 (1971), S. 172. Aktueller Hammel, Amnestien, S. 6.

⁹ Die weitaus größte Zahl der strafrechtlichen Lehrbücher widmet der Amnestie nur wenige Zeilen oder nehmen sie gar nicht zur Kenntnis. Nur vereinzelt finden sich etwas ausführlichere Darstellungen – etwa bei Peters, Strafprozeß, S. 659 ff.; Maurach/Gössel/Zipf, AT 2, S. 606 ff.; H. Mayer, Strafrecht, S. 400 ff.

¹⁰ BVerfGE 2, 213 ff.; 10, 234 ff. u. 340 ff.

¹¹ Hier sind vor allem die wegweisende Arbeit von Marxen („Grenzen der Amnestie“, 1984), die ausführlichere Arbeit von Spieß („Amnestiemaßnahmen und deren Verfassungsmäßigkeit in Frankreich und Deutschland“, 1991) sowie die Untersuchung von Hammel („Innerstaatliche Amnestie“, 1993), der sich mit der Relevanz des Völkerrechts beschäftigt, zu nennen.

¹² Anzuführen ist die erhellende Studie von Christoph („Die politischen Reichsamnestien 1918–1933“). Ansonsten existieren nur einige ältere Werke, in denen die Amnestiegesetze der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts referiert werden.

I. Begriff und Phänomenologie der „Amnestie“

Defizite zeigen sich zunächst auf der begrifflichen und phänomenologischen Ebene.

Probleme bereitet hier bereits die Definition der Amnestie. Die Grobstruktur einer Amnestieregelung steht zwar außer Streit. Wodurch sich eine Amnestieregelung von anderen, ihr ähnlichen Straffreiheitsregelungen unterscheidet, ist bislang aber nur unzureichend geklärt.¹³ Die zahlreichen Einordnungs- und Abgrenzungsprobleme, die sich im Bereich der „Amnestie“ stellen¹⁴, zeigen dies deutlich.

Sodann fällt auf, daß eine umfassende Systematisierung der verschiedenen Amnestietypen bislang noch nicht geleistet wurde. Es finden sich zwar mehrere, mit unterschiedlichen Relevanzkriterien arbeitende Differenzierungsversuche. Dem variantenreichen Auftreten der historischen Amnestiegesetzgebung werden diese jedoch nicht gerecht.

Eine Ursache für dieses Defizit dürfte dabei der Umstand sein, daß die „Geschichte der Amnestie“ die Rechtswissenschaft bislang nur am Rande interessierte.¹⁵ Die Amnestiegeschichte des Mittelalters bis zum Ende des deutschen Kaiserreiches ist gänzlich unerforscht. Mehr als einige Hinweise auf den Umstand, daß es auch in diesen Zeiten zu Amnestiegesetzen gekommen ist, finden sich nicht. Über das Ausmaß, die Funktion¹⁶ oder gar die in dieser Zeit zu beachtenden rechtlichen Voraussetzungen ist so gut wie nichts bekannt. Die Amnestieregelungen der Antike¹⁷ sowie der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts¹⁸ sind zwar mehrfach Gegenstand von Untersuchungen gewesen. Bis auf die bereits erwähnte Arbeit von Christoph zur Weimarer Amnestiepraxis und einige Arbeiten zur Amnestiepraxis der zwischenstaatlichen Friedensverträge¹⁹ beschränken sich diese aber regelmäßig auf eine Auflistung und dogmatische Erläuterung der Regelungen. Eine Auseinan-

¹³ Siehe nur Marxen, Amnestie, S. 8: „Der Stand der strafrechtswissenschaftlichen Amnestiediskussion erlaubt kein unvermitteltes Aufgreifen der Grenzfragen.“ Ähnlich Hammel, Amnestien, S. 1, der für den völkerrechtlichen Sprachgebrauch feststellt, daß der Terminus „Amnestie“ „vielfach keine juristisch scharfen Konturen“ erlangt.

¹⁴ Siehe dazu im zweiten Kapitel unter A. I.

¹⁵ So auch Frei, Amnestiepolitik, S. 120, bezüglich des Themas „Amnestiepolitik“ im 20. Jahrhundert.

¹⁶ Ein Ansatzpunkt, der weiter zu verfolgen wäre, findet sich in der Arbeit von Althoff, Politik. Angeregt durch die aktuelle Mediation-Diskussion zeigt dieser auf, daß der Abschluß von Vergleichs-Vereinbarungen, die mit einem konkludenten oder ausdrücklichen Sanktionsverzicht verbunden waren, ein Kennzeichen der politischen Konfliktaustragung im Mittelalter war.

¹⁷ Dazu Stahl, Rhein. Mus. N. F. 1891, S. 250 ff.; Usteri, Ächtung, S. 142 ff.

¹⁸ Nachweise bei Hildebrandt, Amnestien; Höfig, Reichs- und Bundesamnestien; Hüser, Amnestie; Oppelt, Amnestiegesetzgebung; Rudow, Amnestie; Uhle, Amnestie; Wenz, Amnestien.

¹⁹ Fisch, Friedensvertrag, passim; Scharbatke, Generalamnestie, passim.