

## Zuckerbrot und Peitsche Die Gnaden- und Amnestiepraxis der Nazis

Monika Frommel

Die massenhafte Anwendung von Amnestie und Gnade kann keinesfalls als Ausweis eines besonders intakten demokratischen Rechtsstaats gelten. Gerade totalitäre Regime bedienen sich häufig des Zusammenspiels von »Zuckerbrot und Peitsche«. Auch den Nationalsozialisten passten Zweckamnestien gut ins Konzept eines entregelten politischen Strafrechts. Schon in der Weimarer Republik waren derlei Zweckamnestien gängige Praxis und haben dazu beigetragen, das Strafrecht auszuhöhlen.

Am Ende des 18. Jahrhunderts setzt ein, was wir heute ein modernes Strafrecht nennen würden, eine verrechtlichte, differenzierte soziale Kontrolle, die für einen Teilbereich von Regelverstößen strafrechtlich reagiert, dabei aber möglichst zweckmäßig vorzugehen beansprucht. Straftaten und Strafnormen sind letztlich kontingente, veränderbare Regeln. Sie sind das Ergebnis gesellschaftlicher Verständigungen. Begrifflich etwas anderes hingegen sollen rein politische Dezierionen sein, wobei allen klar ist, dass Strafenpolitik nicht unpolitisch ist, bloß weil sie verrechtlicht stattfindet. Historisch ist diese Entwicklung ohne Strategien des verdeckten, noch nicht offen diskutierten und propagierten Vorgehens undenkbar. Hervorragend geeignet für diese Art der Modernisierungs-Diplomatie waren Gnadenentscheidungen. Sie ermöglichten eine stillschweigende Reform eines auf Todes- und Leibesstrafen zielenden Strafrechts (exemplarische Abschreckung), ohne dass die umstrittene Frage der Legitimation der Todesstrafe thematisiert werden musste. Man vermied lediglich deren Vollstreckung – durch gnadenweises Ausset-

zen. In England, dem pragmatischen Vorbild für die erste Moderne, wurden um 1800 fast alle zum Tode Verurteilten begnadigt (91 %, vgl. Radzinowicz/Hood, A history of english criminal law, Volume V, 1986, S. 159). Ähnlich verlief hundert Jahre später in Deutschland die nächste stillschweigende Reform: die Ersetzung der (für den Arbeitsmarkt unerwünschten) Einsperrung

1895 erging in Sachsen eine Gnadenordnung, die es ermöglichte, die Einsperrung gnadenweise aufzuschieben – der Sache nach ein Äquivalent für die heutige Strafaussetzung zur Bewährung. Das qualitativ Neue ist die Verrechtlichung. Ansonsten wäre die Verabschiedung einer Gnadenordnung entbehrlich gewesen. Zwei Jahre später gab es in 19 von 26 deutschen Staaten Ordnungen für die bedingte Begnadigung der Freiheitsstrafe. Franz von Liszt knüpfte an diesem Institut an und schlug vor, stattdessen schon bedingt zur Freiheitsstrafe zu verurteilen, also das starre Sanktionensystem zu flexibilisieren – der Weg, der für die nächsten hundert Jahre Modellcharakter haben wird (ders., Vergleichende Darstellung des Deutschen und Ausländischen Strafrechts, AT Teil III, 1908).

Argumentativ ist Liszts Ansatz paradigmatisch für die künftige Kriminalpolitik in ruhigen Zeiten. Hingegen ist der Stil, Amnestien als Zuckerbrot und Terror und politisiertes Strafrecht als Peitsche einzusetzen, die künftige Ordnungspolitik in Phasen der gesellschaftlichen und politischen Umbrüche. Beginnen wir mit der Pönologie für kriminalpolitische Schönwetterperioden: Liszt empfahl bekanntlich die ständige Evaluation der verhängten Strafen, um ihre Wirkungen anhand der offiziell eifrig gesammelten Daten zur Legalbewährung zu ermitteln. Diese Methode prägt auch seinen Vorschlag, die bedingte Verurteilung (heute: Strafaussetzung zur Bewährung) als Einstieg zu nutzen. 1898 seien nur 6.000 Verurteilte bedingt begnadigt worden, 1906 bereits 19.260; das seien etwa 4 % aller Verurteilten. Es sei daher ein probates Mittel zur Vermeidung kurzer Freiheitsstrafen.

Jahr	Vollstreckung jeweils in %	Strafaussetzung	Geldstrafen	Todesstrafen	nach allem. Strafrecht Verurteilte 100 %
1882	76,8	–	22,2	0,03	315 849
1890	68,7	–	29,4	0,02	362 163
1900	57,8	–	39,7	0,01	456 479
1920	57,5	–	42,5,0	0,02	517 392
<i>Reform</i>					
1925	35,0	–	65,0	0,02	550 974
1930	32,6	–	67,4	0,01	568 199
1935	39,5	–	60,5	0,02	412 335
1950	37,3	–	62,7	–	275 182
<i>Reform</i>					
1970	7,6	8,5	83,9	–	553 692
1975	5,9	10,0	84,0	–	503 880
1999	6,2	13,4	80,4	–	666 059

1922: GeldstrafenG; 1953: bedingte Strafaussetzung; 1968–1975: Vermeidung kurzer Freiheitsstrafen durch Geldstrafen oder der Strafaussetzung zur Bewährung, ab 1975: formalisierte Diversionpolitik

sogenannter Gelegenheitstäter (Gegentypus: der sogenannte gefährliche Gewohnheitsverbrecher) durch deren Androhung bzw. durch Geldstrafen. Der gut belegte allmähliche Rückgang der tatsächlich vollstreckten Freiheitsstrafen erfolgte zunächst gnadenweise, wurde aber am Ende des 19. Jahrhunderts verrechtlicht.

Aus heutiger Sicht erscheinen 4 % aller Verurteilten lächerlich wenig. Aber das abschreckende Vergeltungsstrafrecht der Jahrhundertwende basierte auf der rigiden Verfolgung selbst kleiner Vergehen. Flexibel war es nur bei den damals gar nicht als Straftaten definierten Polizeiübertretungen (dort galt das Opportunitätsprinzip). Zum besseren Verständnis vergegenwärtigen wir uns daher die Entwicklung der Strafpraxis im 20. Jahrhundert in einem historischen Längsschnitt, wobei zu bedenken ist, dass die lautlose Reform durch die zunehmende Nutzung der bedingten Begnadigung in den offiziellen Rechtspflegestatistiken, auf die wir uns stützen, nicht dokumentiert wird.

Rechtspflegestatistiken messen nur, was gemessen werden soll. Insbesondere ab 1933 und bis zum Ende der Nazi-Herrschaft sind die jährlichen Zahlen der ordentlichen Strafjustiz besonders irreführend, wenn man meint, sich auf sie verlassen zu sollen, da es für die Nazis typisch war, dieses Instrument nur noch für einen Teilausschnitt der Herrschaftsstabilisierung

zu reservieren, ansonsten aber andere Wege des unmittelbaren polizeilichen und politischen Zugriffs zu ersinnen. Amnestie spielt hier eine unverzichtbare Rolle. Im Folgenden soll daher die freundliche Schwester des Terrors – die Zweckamnestien – gezeigt werden. Wir erkennen die *Kontinuität einer Politik, die streng trennt zwischen »gewöhnlichen Kriminellen« und Abweichlern, mit denen man Verständnis haben kann:*

Auffallend ist die Kontinuität des nicht mehr unerheblichen Strafverzichts durch Zweckamnestien von 1918 bis 1938. Gemessen an der Gesamtzahl der Verurteilten wird das strafrechtliche System zur Attrappe. Unterschieden wurden schon vor 1933 sogenannte politische und sogenannte Notdelikte. Die Ahndung von Notdelikten bedeutete offenbar ein Problem für die ordentliche Strafjustiz in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg.

Mit 100.000 Notdelikten und 50.000 politischen Tätern entledigte sie sich durch Amnestie einer Personenzahl, die etwa 25 % der Verurteil-

ten betragen würde. Gelöst wurde ein Kapazitätsproblem und ein Legitimationsproblem. Strafrechtliche Regeln galten nur noch für den unpolitischen Normalfall. Ansonsten herrschte die situative Gelegenheit und die Macht des Stärkeren. Ich übergehe die nähere Analyse eines solchen politischen und strafrechtlichen Reaktionssystem, da es sich in der Folgezeit selbst ab-

In der Weimarer Republik ließ man politische Gegner laufen, weil man den ideologischen Kampf verloren hätte, der notwendig gewesen wäre, wenn man sie auf Dauer als Vertreter eines »Unrechtssystems« hätte brandmarken wollen. In einem flexiblen – auf Diversion angelegten – Sanktionensystem, wie wir es mittlerweile institutionalisiert haben, kann man auch politische

Delikte lautlos entpönalisieren und politische Verbrechen maßvoll sanktionieren. Amnestien machen daher nur dann einen Sinn, wenn das formal strafbare Verhalten nachträglich als legitim anerkannt und entpönalisiert werden soll. Dies macht nur Sinn, wenn etwa Strafnormen (oder Verhaltensanforderungen, die das Strafrecht über Unterlassungs-Pflicht- oder Fahrlässigkeitsdelikte übernimmt) aufgehoben werden, weil sie weder zweckmäßig noch gerecht sind. Nur wenn eine Strafrechtsreform durch eine Rechtsbereinigungs-Amnestie flankiert und auf Dauer gestellt werden soll, ist eine Amnestie sinnvoll. Ansonsten erscheint mir die gesetzliche Regelung von Ungleichbehandlung – was eine Amnestie der Sache nach ist – im

Jahr	Amnestie	Initiatoren	Ausmaß
1918	Revolutionsamnestie	Rat der Volksbeauftragten	mehrere zehntausend Fälle
1920	Kapp-Amnestie	USPD, SPD, DDP, Zentrum, DVP	mehrere tausend Fälle
1921	nach kommunist. Putschversuch	SPD, USPD, KPD, Teile des Zentrums	2.629 Fälle
1922	Rathenau-Amnestie	SPD, USPD, KPD, DDP, Zentrum	ca. 200–300 Fälle
1925	Hindenburg-Amnestie	SPD, KPD, DDP, Zentrum, DVP, BVP, DNVP, NSDAP	ca. 29.000 Fälle
1928	Koch-Amnestie	SPD, KPD, DDP, Zentrum, DVP, DNVP, NSDAP	mehrere tausend Fälle
1930	Rheinlandräumung	DNVP, NSDAP, KPD, DDP, Zentrum, DVP	einige hundert Fälle
1932	Schleicher-Amnestie	NSDAP, KPD, SPD	52.000 politische Fälle von ca. 157.000 insg.
1933	»Tag von Potsdam« – VO des Reichspräsidenten	NS	ca. 8.000 Fälle
1934			ca. 126.000 politische Fälle von ca. 936.000 insg.
1936			8.256 politische Fälle von 530.316 insg.
1938			33.258 politische Fälle von 585.549 insg.

aus: Jürgen Christoph, *Die politischen Reichsamnestien 1918–1933*, Peter Lang-Verlag, 1983 (Anhang)

absurdum führte. Fragen wir daher, ob Zweckamnestien heute noch ernsthaft vorgeschlagen werden können oder ob sie logisch zwingend Teil einer politischen Philosophie sind, die am prägnantesten Carl Schmitt formuliert hat.

Meine These: Zweckamnestien im großen Stil unterstellen, dass politischer Terror (im Großen und im Kleinen) letztlich durch seinen Erfolg gerechtfertigt und durch Misserfolg »bestraft« wird. Politik ist also völlig moralfrei konzipiert. Demgegenüber tendieren Demokratien zu anderen Formen der Bewältigung. Entweder werden die »Besiegten« delegitimiert – etwa durch nachträgliche Bestrafung. Dann muss man es in Kauf nehmen, dass sie das »Siegerjustiz« nennen werden und nach Bündnispartnern suchen, die eine Amnestie fordern. »Bewältigung« der Vergangenheit bedeutet in einem auf Legitimation politischer Macht angelegten System den Diskurs über Recht und Unrecht und die Unterscheidung zwischen nur moralisch zu verantwortendem Verhalten und strafbarem Unrecht.

Unterschied zu Begnadigungen im Einzelfall überholt; und zwar theoretisch, praktisch und politisch.

Ein modernes Sanktionenrecht kann über eine Fülle sehr spezifisch wirkender Instrumente faktisch entpönalisieren und gradualisiert reagieren. Im 20. Jahrhundert hat sich eben trotz aller ideologischen Katastrophen eine Entwicklung durchgesetzt, die es lohnt zu unterstützen. Dann aber sollte man nicht so tun, als seien Amnestieforderungen etwas gewesen, was rechtsstaatliche Entwicklungen befördert hätte.

*Prof. Dr. Monika Frommel ist Direktorin des Instituts für Sanktionsrecht und Kriminologie an der Universität Kiel und Mitherausgeberin dieser Zeitschrift*