

Vertraulich, aber unspektakulär: die Gnadenpraxis in Deutschland

I. Forschungsdefizite

Die Gnade ist ein historisch gewachsenes Korrelat zur Strafe. Sie hat die Funktion, Härten des Gesetzes, etwaige Irrtümer der Urteilsfindung und Unbilligkeiten bei nachträglich veränderten allgemeinen oder persönlichen Verhältnissen durch Milderung, Aussetzung, Umwandlung oder Erlass der Strafe auszugleichen.¹ Das Gnadenrecht verleiht der Exekutive eine Gestaltungsmacht besonderer Art. Seine Ausübung ist nicht an bestimmte normative Voraussetzungen gebunden, sondern steht im freien Ermessen des zuständigen Gnadenträgers. Ein Anspruch des Verurteilten auf Gewährung von Gnade besteht nicht. Auch unterliegen die Ablehnung des Gnadenbewerbes und etwaige Missbräuche bei der Ausübung des Gnadenrechts nicht der gerichtlichen Nachprüfbarkeit, sondern sind vom Grundgesetz allein in die politische Verantwortlichkeit der Gnadenträger gelegt.²

Obwohl die Verfassung der Exekutive mit dem Gnadenrecht eine theoretisch ebenso wie rechtspolitisch bedeutsame Machtposition verleiht, ist über die Gnadenpraxis in Deutschland nur wenig bekannt. Zwar lassen sich den Rechtspflegestatistiken einige allgemein gehaltene Informationen zur quantitativen Dimension von Gnadenverfahren entnehmen. So ist bekannt, dass die Staatsanwaltschaften bei den Landgerichten im Jahr 2003 bundesweit 17 331 Gnadenverfahren bearbeiteten und die Staatsanwaltschaften bei den Oberlandesgerichten 1715 Verfahren, wobei die Gesamtzahl der bearbeiteten Verfahren in den letzten Jahren rückläufig ist.³ In den einzelnen Bundesländern nehmen Gnadensachen eine unterschiedliche Bedeutung ein. Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Hamburg dominieren mit auffällig vielen Gnadenverfahren: 2003 wurden mehr als zwei Drittel aller Gnadensachen (68,1 %) allein in den genannten vier Bundesländern durchgeführt.⁴ Im Hintergrund stehen vor allem unterschiedliche kriminalpolitische Strategien der Länder im Umgang mit der Überbelegung des Strafvollzugs. So operieren die genannten Länder bei der Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe mit dem Instrument der Gnade, um die Zahl der Verbüßer zu reduzieren und dem Strafvollzug so Entlastung zu verschaffen.⁵ Auch spielt die Gnade bei der Erweiterung des Entlassungszeitraums über die engen Grenzen des § 16 Abs. 2 StVollzG hinaus („Weihnachts-

1 BVerfGE 25, 353 (360).

2 BVerfGE 25, 353 (363); *Schätzler*, Handbuch des Gnadenrechts, 2. Aufl., 1992, 126 ff.; die Frage ist streitig, a.A. etwa *Klein*, Gnade – ein Fremdkörper im Rechtsstaat, 2001, 69 ff.

3 Statistisches Bundesamt, Staatsanwaltschaften 2003 (Fachserie 10, Reihe 2.6), Tab. 1.1 und 5.1.

4 Statistisches Bundesamt (Fn. 3), Tab. 1.2 und 5.2.

5 Vgl. *Meier* MschKrim 83 (2000), 178; *Cornel* Neue Kriminalpolitik 4/2001, 26 ff.

gnade“) in manchen Bundesländern eine herausgehobene Rolle.⁶ Von diesen wenigen Basisinformationen abgesehen liegen über die Verurteilten, denen Gnade gewährt (oder versagt) wird, die Taten, die Strafen, die Vollstreckungssituationen und das weitere Legalverhalten der Verurteilten nach der Entscheidung jedoch keine differenzierten Erhebungen vor. Die einzige bislang in Deutschland (Hamburg) durchgeführte empirische Untersuchung zum Gnadenrecht basiert auf Datenmaterial aus den 60er Jahren und damit aus einer Zeit noch vor Inkrafttreten der Strafrechtsreformgesetze, die das deutsche Sanktionssystem grundlegend umgestaltet haben.⁷

II. Anlage der Untersuchung

An die skizzierten Defizite knüpft das DFG-geförderte Forschungsprojekt „Handhabung und Wirkungen des Gnadenrechts“ an, das von 1999 bis 2003 an der Universität Hannover durchgeführt wurde. Ziel des Projekts war es, über die Gnadenpraxis der Staatsanwaltschaften und ihre Bedeutung für das Strafrechtssystem genaueren Aufschluss zu erlangen. Die Grundlage bildet eine Auswertung von Gnadenverfahren, die in den Jahren 1998 und 1999 in zwei ausgewählten Staatsanwaltschaften Niedersachsens und Sachsen-Anhalts (Braunschweig und Magdeburg) durchgeführt wurden. Die beiden Bundesländer wurden ausgewählt, weil die Gnade hier, abgesehen von der „Weihnachtsgnade“, im Erhebungszeitraum von den Ministerien ersichtlich nicht dazu eingesetzt wurde, um bestimmte kriminalpolitische Zwecksetzungen umzusetzen. Durch die Konzentration auf zwei Bundesländer, in denen die kriminalpolitische Instrumentalisierung der Gnade keine Rolle spielte, konnte erreicht werden, dass im Mittelpunkt der Untersuchung solche Verfahren standen, in denen es allein um die Verwirklichung von „Einzelfallgerechtigkeit“ ging. Diesen „Einzelgnade“-Verfahren konnten solche typischen „Sammelgnade“-Verfahren gegenüber gestellt werden, die in Erweiterung von § 16 Abs. 2 StVollzG im Zusammenhang mit dem Weihnachtsfest durchgeführt wurden. In Sachsen-Anhalt erfasste die „Weihnachtsgnade“ im ersten Erhebungsjahr den Zeitraum 26.11.1998–6.1.1999, im zweiten Jahr den Zeitraum 23.10.1999–16.1.2000. In Niedersachsen wurde die „Weihnachtsgnade“ erstmals 1999 eingeführt und erfasste den Zeitraum 10.11.1999–9.1.2000. Mit der Entscheidung für die beiden genannten Bundesländer wurde nicht nur die Gnadenpraxis in den übrigen Bundesländern, sondern auch die Gnadenpraxis im Bund (vgl. Art. 60 Abs. 2 und 3 GG) aus den Betrachtungen ausgeschlossen.

In Niedersachsen und in Sachsen Anhalt sind das Gnadenverfahren, die Zuständigkeiten und die Entscheidungsmöglichkeiten im Fall des Gnadenrueises in Gnadenordnungen niedergelegt.⁸ In beiden Ländern liegt das Begnadigungsrecht in den Händen des Ministerpräsidenten (Art. 36 Abs. 1 Nds. Verf., Art. 85 Abs. 1 Verf.

6 Figl BewHi 2001, 392.

7 Hüser, Begnadigung und Amnestie als kriminalpolitisches Instrument, Hamburg, 1973.

8 AV d. Nds. MJ v. 13.1.1977, Nds. RPfl. 1977, 34; 10.12.1985, Nds. RPfl. 1986, 4; 13.1.1999, Nds. RPfl. 1999, 53; AV d. JM d. LSA v. 1.6.1994, MBl. LSA 1994, 1476.

LSA), der sein Recht jedoch von wenigen Ausnahmen abgesehen auf die Justizverwaltung (Justizminister, Generalstaatsanwalt, Leitende Oberstaatsanwälte) übertragen hat. In Niedersachsen haben die Leitenden Oberstaatsanwälte die Gnadenbefugnis für bestimmte Fallkonstellationen weiter auf Abteilungsleiter übertragen. Die Gnadenverfahren werden auf ein entsprechendes Gesuch hin oder – wie bei der „Weihnachtsgnade“ – von Amts wegen eingeleitet. Wenn das vom Antragsteller verfolgte Ziel auf einem anderen vollstreckungs- oder vollzugsrechtlichen Weg als durch eine Gnadenentscheidung erreicht werden kann, wird der Vorgang an die zuständige Stelle abgegeben; das Gnadenverfahren kommt nur subsidiär zum Zug. Vor der Entscheidung im Gnadenverfahren sind Stellungnahmen der an der Verurteilung und Vollstreckung beteiligten Instanzen einzuholen. Nach den Gnadenordnungen kann ein Gnadenerweis namentlich dann in Betracht kommen, wenn „Gründe des Rechts eine Änderung oder Milderung der Entscheidungsfolgen gebieten“ – hier ist etwa an die Korrektur einer falschen Rechtsanwendung des Gerichts zu denken, die im Rechtsweg nicht mehr korrigiert werden kann – oder wenn „erhebliche Gnaden Gründe vorliegen, denen gegenüber die Schuld des Verurteilten sowie die Verteidigung der Rechtsordnung, die Wiederherstellung des Rechtsfriedens, die Wirkung der Bestrafung auf Dritte und andere Strafzwecke im Einzelfall zurücktreten“ (§ 14 GnO Nds, § 11 GnO LSA). Für die Gnadenverfahren werden gesonderte Akten angelegt (Gnadenhefte), die durch eigene Aktenzeichen (Gns) registermäßig erfasst werden.

Aus dem Gesamtaufkommen der bei den Staatsanwaltschaften in Braunschweig und Magdeburg 1998 und 1999 durchgeführten Gnadenverfahren wurden in Magdeburg sämtliche verfügbaren Gnadenakten ausgewertet (147 Verfahren), in Braunschweig wurde eine Auswahl getroffen (über alle Dezernate verteilt jedes 3. Strafverfahren, bei dem mindestens ein Gnadenverfahren lief, sowie nahezu sämtliche Fälle, die 1999 von den Staatsanwaltschaften unter dem Gesichtspunkt der Weihnachtsgnade geprüft wurden⁹; insgesamt 163 Verfahren). Da von manchen Verurteilten innerhalb des Untersuchungszeitraums mehrere Gnadenanträge gestellt wurden (bis hin zu 9 Anträgen) und da zudem in manchen Fällen sowohl Anträge auf Einzelgnade gestellt als auch ein Weihnachtsgnadeverfahren durchgeführt wurde (n = 8), ist die Zahl der Gnadenverfahren (310 Verfahren) höher als die Zahl der zugrunde liegenden Strafverfahren bzw. der Sanktionen, deren Milderung, Aussetzung, Umwandlung oder Erlass von den Gnadeninstanzen geprüft wurde (273 Verfahren; Tab. 1). Um den Fällen kein übermäßiges Gewicht zukommen zu lassen, in denen mehrere Gnadenanträge gestellt wurden bzw. in denen Einzelgnade und Sammelgnade zusammentrafen, wird für den nachfolgenden Überblick nicht an die Gnadenverfahren, sondern an die Strafverfahren bzw. an die Sanktionen angeknüpft, im Hinblick auf die Gnadenerweise geprüft wurden.¹⁰ Soweit innerhalb des Erhebungszeitraums mehrere Gnadenverfahren durchgeführt wurden, wird auf das zeitlich

9 Die Zusammenstellung der Stichprobe für die Weihnachtsgnade-Verfahren gestaltete sich schwierig, da nur die positiv entschiedenen Fälle in einer Sonderliste erfasst waren, während die negativ entschiedenen Fälle über das allgemeine Gnadenregister ermittelt werden mussten.

10 Ausführliche Darstellung und Auswertung sämtlicher erhobener Gnadenverfahren bei *Wiontzek*, Handhabung und Wirkungen des Gnadenrechts, jur. Diss., Hannover, 2005.

letzte Gnadenverfahren abgestellt. Von den 273 Fällen der auf diese Weise reduzierten Stichprobe betrafen zwei Drittel (185 Fälle; 67,8 %) Einzelgnadeentscheidungen, ein Drittel (88 Fälle; 32,2 %) Weihnachtsgnadeentscheidungen. Dass der Anteil der Sammelgnadeverfahren in Magdeburg höher ist als in Braunschweig, erklärt sich daraus, dass die Weihnachtsgnade in Niedersachsen erst im zweiten Erhebungsjahr praktiziert wurde.

	Braunschweig		Magdeburg	
	Strafverf.	Gnadenv.	Strafverf.	Gnadenv.
Einzelgnade	105	133	80	89
Sammelgnade	30	30	58	58
insgesamt	135	163	138	147

Tab. 1: Zusammensetzung der Stichprobe

III. Ergebnisse

1. Vollstreckungssituationen

Die große Masse der Gnadenentscheidungen steht im Zusammenhang mit der Verbüßung von Freiheitsstrafe bzw. Ersatzfreiheitsstrafe. Zwar ist die Gnade konzeptionell nicht auf die Abmilderung der Folgen des Strafvollzugs beschränkt. In der Theorie sind alle Rechtsakte gnadenfähig, die in einem strafrechtlichen oder quasi-strafrechtlichen Verfahren ergangen sind und die als Ahndung für Pflichtenverstöße Rechtsnachteile aussprechen.¹¹ Gnadenfähig sind also alle Strafen und Nebenstrafen, aber auch die Maßregeln der Besserung und Sicherung, die Nebenfolgen, die jugendstrafrechtlichen Erziehungsmaßregeln und Zuchtmittel, die Ordnungsmittel, im Bußgeldverfahren von den Gerichten verhängte Geldbußen und sogar die von der Justizkasse zu beanspruchenden Verfahrenskosten (§ 1 GnO Nds, § 9 GnO LSA). In der Praxis dominieren indes die Fälle, bei denen es um die Unterbrechung, die Aussetzung oder den Erlass der Verbüßung von Freiheits- oder Ersatzfreiheitsstrafe geht.

Dies zeigt sich bereits bei einem Blick auf die Sanktionen, die in der Stichprobe von den erkennenden Gerichten verhängt worden waren (Tab. 2). Der Anteil derjenigen Fälle, in denen vom Gericht eine Jugend- oder Freiheitsstrafe verhängt worden war, deren Vollstreckung nicht zur Bewährung ausgesetzt worden war, lag in Braunschweig und Magdeburg bei 50 %, mithin um ein Vielfaches über dem Anteil, der dieser Sanktionskategorie normalerweise in der Sanktionspraxis der bundesdeutschen Gerichte zukommt.¹² Überproportional hoch war in der Stichprobe auch der Anteil der ausgesetzten Jugend- und Freiheitsstrafen, während Geldstrafen in der Stichprobe eine geringere Rolle spielten. Vor allem bei den Geldstrafen zeigten sich

11 Schätzler (Fn. 2), 33.

12 Vgl. Statistisches Bundesamt, Strafverfolgung 1999, Tab. 3.1. und 4.1.

zwischen den beiden Erhebungsorten auch Unterschiede: In Magdeburg führten Geldstrafenverhängungen in etwa jedem 4. Fall zu einem Gnadenverfahren, in Braunschweig stand eine Geldstrafe hingegen nur in etwa jedem 10. Fall im Hintergrund. Hier dürfte sich die ungünstigere wirtschaftliche Situation in Sachsen-Anhalt ausgewirkt haben, die sich in einem erhöhten Anteil vollstreckter Ersatzfreiheitsstrafen niedergeschlagen hat.¹³ Anderen Sanktionsformen kam in der Stichprobe nur eine untergeordnete Bedeutung zu. In den drei in Tab. 2 genannten Fällen ging es um eine Verwarnung nach § 59 StGB, die zusammen mit einer Anordnung der Entziehung der Fahrerlaubnis ergangen war, um eine Geldbuße, die vom Gericht nach Ordnungswidrigkeitenrecht angeordnet worden war, wobei zugleich ein Fahrverbot verhängt worden war, und um ein Ordnungsgeld, das gem. § 51 StPO gegenüber einem nicht erschienenen Zeugen erlassen worden war.

	Braunschweig		Magdeburg	
	n	%	n	%
FoB/JoB	71	52,6	67	48,6
FmB/JmB	48	35,6	34	24,6
Geldstrafe	16	11,9	34	24,6
Sonstiges	–	–	3	2,2
insgesamt	135	100,0	138	100,0

Tab. 2: Vom erkennenden Gericht verhängte Sanktionen

Dass es in der Gnadenpraxis ganz überwiegend um die Vermeidung von Strafvollzug geht und alle weiteren gnadenfähigen Rechtsakte nur von untergeordneter Bedeutung sind, lässt sich beim Blick auf die Vollstreckungssituationen, in denen Gnadenanträge gestellt (Einzelgnade)¹⁴ oder von Amts wegen eingeleitet werden (Sammelgnade), noch genauer erkennen. In den untersuchten Einzelgnadefällen wurde knapp die Hälfte der Anträge aus der Haft heraus gestellt (89 Fälle; 48,1 %) und zielte überwiegend auf die gnadenweise Aussetzung des Strafrests zur Bewährung oder die Bewilligung einer Unterbrechung der Strafvollstreckung ab. Ein etwa gleich großer Anteil der Anträge (87 Fälle; 47,0 %) wurde schon vor der Ladung zum Strafantritt gestellt und zielte darauf ab, den Strafantritt hinauszuschieben oder ganz zu verhindern. Hier ging es vor allem um solche Fälle, in denen die Antragsteller versuchten, nachträglich noch eine ihnen im Urteil versagte Aussetzung zu erreichen oder nach dem Widerruf einer Bewährungsentscheidung den Widerruf rückgängig zu machen. Andere Anträge, bei denen es nicht um die Unterbrechung, die Aussetzung, den Aufschub oder den Erlass von Freiheits- oder Ersatzfreiheitsstrafe ging, waren selten (9 Fälle; 4,9 %). Eine herausgehobene Position nahmen hier die

13 Arbeitslosenquote 1999 im Arbeitsamtsbezirk der Stadt Magdeburg: 19,3 %; im Bezirk Braunschweig: 12,8 %.

14 In 8 Fällen wurden Einzelgnadeverfahren von Amts wegen eingeleitet.

Anträge ein, die auf die gnadenweise Abkürzung eines im Urteil verhängten Fahrverbots oder einer Fahrerlaubnis Sperre abzielten. Bei den restlichen, kaum verallgemeinerbaren Anträgen ging es um die Rückgängigmachung einer Verfallsanordnung, um die Verkürzung der Bewährungszeit und um die Stundung einer im Bewährungsbeschluss verhängten Geldauflage.

In den Sammelgnadenfällen spielte erwartungsgemäß allein die Entscheidung über den Erlass oder die Unterbrechung der Freiheits- oder Ersatzfreiheitsstrafe eine Rolle; andere Ziele wurden mit der Weihnachtsgnade nicht verfolgt. Betroffen waren ausschließlich Verurteilte, die sich in Haft befanden. Die bei der Sammelgnade notwendige Unterscheidung zwischen Erlass und Unterbrechung ist rechtstechnischer Natur. „Erlassen“ wird die Strafe dann, wenn das Strafende in den von der Weihnachtsgnade erfassten Zeitraum fällt. Fällt in diesen Zeitraum nicht das Strafende, sondern der Zeitpunkt einer möglichen vorzeitigen Entlassung nach § 57 StGB¹⁵, so wird die Strafe für den aufgrund der Weihnachtsgnadeanordnung nicht zu vollstreckenden Teil „unterbrochen“ und die Dauer der Unterbrechung später bei Nichtwiderruf gnadenweise auf die Strafzeit angerechnet.

2. Gnadenentscheidungen

Im Mittelpunkt des Interesses steht die Frage, welche Entscheidungen von den Gnadenbehörden getroffen werden. Insoweit ist zunächst festzustellen, dass sich in der Praxis etwa jeder 10. Fall (in der untersuchten Stichprobe 25 Fälle; 9,2 %) auf andere Weise als durch die Entscheidung der Gnadenbehörde erledigt. Eine herausgehobene Rolle spielen gerichtliche Entscheidungen, die Gnadenentscheidungen grundsätzlich vorgehen (11 von 25 Fällen; 44,0 %). In diesem Zusammenhang ist vor allem an die Bewilligung einer Reststrafenaussetzung nach § 57 StGB zu denken, aber etwa auch an die Wiederaufnahme des Verfahrens, wenn die Staatsanwaltschaft mit dem Gnadenantrag von neuen Tatsachen Kenntnis erhält. Neben diesen vorrangigen gerichtlichen Entscheidungen erledigt sich ein nicht ganz unerheblicher Teil der Gnadenanträge durch die Antragsrücknahme seitens des Verurteilten (7 von 25 Fällen; 28,0 %). Bei den übrigen Fällen der Erledigung auf andere Weise ist z.B. an das Erreichen des Vollstreckungsendes vor Ergehen einer Entscheidung über den Gnadenantrag, an die Abgabe an eine andere Staatsanwaltschaft oder die Vollstreckung von Abschiebehaft in anderer Sache zu denken. Für die genauere Analyse der von den Gnadenbehörden getroffenen Entscheidungen steht damit letztlich nur eine Stichprobe von 248 Verfahren zur Verfügung.

Bei der Betrachtung dieser Verfahren zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Art des Gnadenverfahrens und dem Ergebnis. Positive Entscheidungen sind bei der Sammelgnade deutlich wahrscheinlicher als bei der Einzelgnade (Tab. 3). Während von den erfassten Einzelgnadenverfahren in beiden Erhebungsorten nur etwa jeder 10. Antrag erfolgreich war, lag der Anteil der positiv entschiedenen Fälle bei der Weihnachtsgnade in beiden Orten deutlich darüber (82,8 % in

¹⁵ Alternativ kommen Strafrestaussetzungen nach § 88 JGG oder § 14a WStG in Betracht.

Braunschweig; 66,7 % in Magdeburg). In beiden Orten ist der durch die Verfahrensart bedingte Unterschied in den Erfolgsquoten signifikant.¹⁶

	Braunschweig		Magdeburg	
	n	%	n	%
Einzelgnade				
bewilligt	10	10,5	7	10,4
abgelehnt	85	89,5	60	89,6
Sammelgnade				
bewilligt	24	82,8	38	66,7
abgelehnt	5	17,2	19	33,3

Tab. 3: Gnadenentscheidungen

Bei der Interpretation dieses Ergebnisses ist Vorsicht geboten; Einflüsse der Stichprobenkonstruktion sind in Rechnung zu stellen. Zum einen kann der hohe Anteil bewilligter Gnadenerweise bei der Weihnachtsgnade mit der Konstruktion der Stichprobe in Zusammenhang stehen. Es dürfte kaum auszuschließen sein, dass in der staatsanwaltschaftlichen Praxis für viele Verurteilte, bei denen eine vorzeitige Entlassung ganz offensichtlich nicht in Betracht kommt, ein Gnadenheft gar nicht erst angelegt wird. Die Konsequenz hieraus wäre, dass solche Verfahren auch nicht in die Stichprobe gelangen konnten, da sich die Stichprobenbildung an den Gnadenregistern orientierte. Zum anderen darf der verhältnismäßig geringe Anteil erfolgreicher Anträge bei der Einzelgnade nicht übersehen lassen, dass Gnadengesuche grundsätzlich zunächst daraufhin zu überprüfen sind, ob sich das von dem Antragsteller angestrebte Ziel nicht auch anders als durch einen Gnadenerweis erreichen lässt. Nach den ausdrücklichen Regelungen in den Gnadenordnungen kommen Gnadenerweise nur subsidiär in Betracht (§ 11 GnO Nds, § 14 GnO LSA). Es ist deshalb auch unter diesem Gesichtspunkt vorstellbar, dass manche von Verurteilten gestellte Gnadenanträge von den Vollstreckungsbehörden umgedeutet worden sind und damit in die Gnadenregister gar nicht erst Eingang gefunden haben. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass die Art eines Gnadenverfahrens für den Erfolg des Verfahrens von erheblicher Bedeutung ist.

Die Gründe für den Einfluss des Verfahrenstyps wird man in der unterschiedlichen normativen Konstruktion der Gnadenordnungen und der Weihnachtsgnadeverfügungen der Ministerien zu suchen haben. Bei der Sammelgnade wird die Entscheidung über die Entlassung dem Grunde nach für sämtliche in den betreffenden Erlassen näher bezeichneten Verurteilten bereits vom Ministerium getroffen. Von den nachgeordneten Instanzen ist bei der Weihnachtsgnade lediglich in negativer Hinsicht zu prüfen, ob im Einzelfall Gründe ersichtlich sind, die einer vorzeitigen Entlassung entgegenstehen (z.B. vorgemerkte Anschlussvollstreckung, neue Straftaten

¹⁶ Braunschweig: Phi = 0,685; p = 0,000; Magdeburg: Phi = 0,583; p = 0,000.

oder disziplinarische Vergehen während der Strafhaft, Lockerungsmisbrauch).¹⁷ Bei der Einzelgnade ist die Blickrichtung der Gnadenbehörden demgegenüber genau umgekehrt. Hier wird danach gefragt, ob positiv Gründe dafür vorliegen, die eine Neubewertung der vom erkennenden Gericht verhängten Strafe und der mit ihr verfolgten Zwecke erforderlich machen. Es ist schon aufgrund dieser ganz unterschiedlichen Prüfungsperspektive von vornherein zu erwarten, dass von denjenigen Gefangenen, die in den Anwendungsbereich der Weihnachtsgnadeverfügung eines Ministeriums gelangen, mehr Verurteilte mit einer positiven Entscheidung rechnen können als in den Fällen, in denen Anträge auf Bewilligung von Einzelgnade gestellt werden.

3. Gnadengründe

Geht man der Frage nach, welche Gründe die Gnadenbehörden bei der Einzelgnade als tragfähig ansehen, um eine positive Entscheidung zu treffen, bildet die in den Gnadenordnungen angesprochene Unterscheidung von „Rechtsgründen“ und „anderen Gnadengründen“ (§ 14 GnO Nds, § 11 GnO LSA; s.o. II.) den Ausgangspunkt. „Rechtsgründe“ spielten in beiden Erhebungsorten nur eine untergeordnete Rolle. Ihnen ließen sich lediglich zwei der positiv entschiedenen 17 Fälle zuordnen (11,8 %), bei denen es einmal um einen ungewöhnlich langen Zeitraum ging, der zwischen Tat, Verurteilung und Ladung zum Strafantritt verstrichen war, und einmal darum, dass der Verurteilte in einer anderen Sache in den Genuss einer Strafrestaussatzung gelangt war. In der Mehrzahl der Fälle (88,2 %) spielten die „anderen Gnadengründe“ die entscheidende Rolle, bei denen es um den Ausgleich von besonderen Härten der Vollstreckung ging, die die von der Sanktion üblicherweise ausgehenden Wirkungen überstiegen und vom erkennenden Gericht nicht berücksichtigt worden waren bzw. werden konnten. Welche Gesichtspunkte insoweit für die Gnadenträger überzeugend wirkten und eher als andere zur Bewilligung von Gnadenerweisen führten, lässt sich wegen der Vielgestaltigkeit der Begründungen nicht verallgemeinernd feststellen. Allenfalls als Eindruck lässt sich wiedergeben, dass positive Gnadenentscheidungen vor allem durch eine abgeschlossene Suchtmitteltherapie, die Notwendigkeit, für ein Kind sorgen zu müssen, oder die Verantwortlichkeit des Verurteilten für die Wirtschaftsführung eines Betriebs motiviert wurden. Auch die ernsthafte, schwere Erkrankung des Verurteilten oder eines nahen Angehörigen konnten zu positiven Entscheidungen führen. Dies bedeutet indes nicht, dass sich die Wahrscheinlichkeit einer positiven Entscheidung beim Vorliegen derartiger Umstände signifikant erhöhte. Im Untersuchungsgut fanden sich immer wieder auch Fälle, in denen Gnadenanträge beim Vorliegen derartiger Umstände abgelehnt wurden. In diesem anscheinend widersprüchlichen Befund spiegelt sich wider, dass den Einzelgnadeentscheidungen komplexe Abwägungen vorausgehen, bei denen eine Gesamtwürdigung sämtlicher Umstände des Einzelfalls stattfindet, die sich nicht auf vordergründige Regelmäßigkeiten reduzieren lässt.

¹⁷ AV d. JM d. LSA v. 15.7.1998; v. 23.9.1999, MBl. LSA 1999, 199; AV d. Nds. MJ v. 15.10.1999.

Auch der Versuch, sich für die Ermittlung der Gnadengründe nicht an den von den Antragstellern schriftlich vorgebrachten und von den Behörden in Aktenvermerken abgewogenen Gründen zu orientieren, sondern nach statistischen Zusammenhängen und damit nach faktisch wirksamen Einflussfaktoren zu fahnden, führte in der hier untersuchten Stichprobe zu keinem anderen Ergebnis. Für keinen der denkbaren Einflussfaktoren (sozio- und legalbiographische Faktoren, Faktoren zur Tat, zum Verfahren, zur Sanktion und zur Vollstreckung) ließen sich Zusammenhänge mit dem Ergebnis der Gnadenentscheidung nachweisen.¹⁸ Auch die Nichtnachweisbarkeit von statistischen Regelmäßigkeiten liefert damit einen Beleg dafür, dass die Einzelgnade in den Jahren 1998 und 1999 sowohl in Niedersachsen als auch in Sachsen-Anhalt ausschließlich als Instrument zur Verwirklichung von „Einzelfallgerechtigkeit“ eingesetzt wurde.

4. Legalbewährung

In dem Forschungsprojekt ging es nicht nur darum, Aufschluss über die Handhabung des Gnadenrechts in der Praxis zu erhalten. Untersucht werden sollten auch die Wirkungen, die mit der Gnade in der Rechtswirklichkeit erzielt werden. Wirkungen können auf drei Ebenen eintreten: beim Verurteilten, wobei hier vor allem die Frage interessiert, ob und ggf. wie sich die Gnadenentscheidung auf sein weiteres Legalverhalten auswirkt; im Justizsystem, wo es bei positiven Gnadenentscheidungen zu Einspar- und Entlastungseffekten kommen kann; und in der Öffentlichkeit, die durch positive, aber auch durch negative Entscheidungen in ihrem Rechtsvertrauen beeinflusst werden kann. Auf die Analyse des zuletzt genannten Effekts in der Öffentlichkeit war die Untersuchung nicht zugeschnitten; hierfür hätte es einer Bevölkerungsumfrage bedurft, die im Zusammenhang mit einer medial aufbereiteten, in der Öffentlichkeit bekannt gewordenen Gnadenentscheidung hätte durchgeführt werden müssen. Aussagen sind möglich zu den Einspar- und Entlastungseffekten, wobei sich hier jedoch das Problem stellt, dass diese Effekte von vornherein nur gering zu veranschlagen sind. Zwar lassen sich ohne Schwierigkeiten die Haftzeiten berechnen, die im Justizvollzug durch positive Gnadenentscheidungen eingespart werden können. Substantielle Einspareffekte sind hiermit jedoch zumindest bei Einzelgnadeentscheidungen, bei denen die Gnade nicht gezielt als Steuerungsinstrument zur Entlastung des Strafvollzugs eingesetzt wird, nicht zu erreichen; vor allem die Personalkosten, die neben den Baukosten den Hauptteil der Haftkosten bilden, bleiben von der gnadenweisen vorzeitigen Entlassung einzelner Gefangener unberührt. Die Untersuchung der Wirkungen konzentrierte sich deshalb auf die Folgen, die sich im weiteren Legalverhalten der Verurteilten beobachten ließen.

¹⁸ Anders insoweit *Wiontzek* (Fn. 10), 354 ff., 376 ff., die bei einer etwas anderen Stichprobenbildung vor allem die folgenden Einflussfaktoren ermittelte: Stellungnahme des Eingangsgerichts, Geschlecht des Verurteilten (häufigere Gnadenerweise bei weiblichen Verurteilten), nachträgliches Verhalten des Verurteilten, spätere (neue) Umstände und Vorverurteilungen. Der Erhebungsort und das Dezernat, in dem das Gnadenverfahren bearbeitet wurde, erwiesen sich hingegen auch hier nicht als ausschlaggebend.

Für die Messung des weiteren Legalverhaltens wurde darauf abgestellt, ob es innerhalb des Untersuchungszeitraums zu einer erneuten Verurteilung gekommen war, die im Bundeszentralregister eingetragen worden war. Die Abfrage beim Bundeszentralregister fand Ende 2002 statt, so dass der Bewährungszeitraum für diejenigen, die 1998 bzw. 1999 aufgrund einer positiven Gnadenentscheidung aus dem Strafvollzug entlassen worden waren, bis zu 5 Jahre betragen konnte, während er für die nicht begnadigten Verurteilten erheblich kürzer sein konnte. Auf die Zugrundelegung eines einheitlichen Beobachtungszeitraums wurde verzichtet, um möglichst viele Verurteilte in die Untersuchung einbeziehen zu können. Bei den Berechnungen wurden im Übrigen 24 Fälle unberücksichtigt gelassen, in denen der Verurteilte entweder bereits verstorben war (2 Fälle), so dass für ihn kein Bundeszentralregisterauszug zur Verfügung gestellt werden durfte, oder in denen sämtliche Eintragungen bereits getilgt waren (22 Fälle). Die Stichprobe für die Untersuchung der Legalbewährung reduzierte sich hierdurch auf 224 Verfahren.

Die Betrachtung des Zusammenhangs zwischen dem Typ der von der Gnadenbehörde getroffenen Entscheidung und der Legalbewährung zeigt, dass die Einzelgnade mit günstigeren Legalbewährungsquoten verbunden ist als die Sammelgnade. Während nach einer Einzelgnadeentscheidung nur 45,9 % der Verurteilten rückfällig wurden, lag der Anteil nach einer Weihnachtsgnadeentscheidung bei 65,4 %; der Unterschied ist sehr signifikant.¹⁹ Das Ergebnis entspricht den Erwartungen, da davon auszugehen ist, dass die Prognose des weiteren Legalverhaltens bei der Einzelgnade eine andere Rolle spielt als bei der Sammelgnade; während bei der Sammelgnade allenfalls negativ danach gefragt wird, ob eine erkennbare Rückfallgefahr den Gnadenerweis ausschließt, dürfte die Bewilligung eines Gnadenerweises bei der Einzelgnade in der Regel positiv voraussetzen, dass von dem Verurteilten auch ohne die Einwirkung des Strafvollzugs keine Straftaten mehr erwartet werden. Die Gnadenordnungen halten sich insoweit freilich bedeckt und gehen auf das Prognoseerfordernis nicht explizit ein.

Korrespondierend wäre zu erwarten, dass die Rückfallquote nicht nur mit dem Typ der getroffenen Entscheidung, sondern auch und vor allem mit dem Ergebnis der Entscheidung korreliert. Wenn es richtig ist, dass die Legalprognose bei der Gnade eine Rolle spielt, dann müsste die Rückfallquote nach der Bewilligung eines Gnadenerweises günstiger sein als nach seiner Ablehnung. Dieses Ergebnis lässt sich dem Datensatz indes nicht entnehmen. Bei der zweidimensionalen Betrachtung des Zusammenhangs zwischen dem Entscheidungsergebnis und der Legalbewährung schneiden diejenigen Verurteilten, bei denen ein Gnadenerweis abgelehnt wurde, entgegen den Erwartungen günstiger ab als diejenigen, bei denen die Gnade bewilligt wurde.²⁰ Zwar zeigt sich der erwartete Zusammenhang dann, wenn man das Datenmaterial weiter nach dem Typ der von der Gnadenbehörde getroffenen Entscheidung aufspaltet: Sowohl bei der Einzelgnade als auch bei der Weihnachtsgnade sind die Rückfallquoten nach der Bewilligung eines Gnadenerweises zum Teil er-

¹⁹ $\Phi = 0,186$; $p = 0,005$.

²⁰ Bei einer positiven Gnadenentscheidung betrug die Rückfallquote 56,8 %, bei einer negativen Entscheidung nur 50,7 %; $\Phi = -0,057$; n.s.

heblich geringer als nach der Versagung (Tab. 4). Die Unterschiede bilden sich jedoch auch hier nur in den Prozentzahlen ab; statistisch sind sie nicht signifikant.²¹

	Nachverurteilte		Nicht-Nachverurteilte	
	n	%	n	%
Einzelgnade bewilligt	7	41,2	10	58,8
abgelehnt	60	46,5	69	53,5
Sammelgnade bewilligt	35	61,4	22	38,6
abgelehnt	16	76,2	5	23,8

Tab. 4: Rückfall nach Gnadenentscheidungen

Das Ergebnis darf gewiss nicht überinterpretiert werden. Bei der fehlenden Signifikanz handelt es sich vermutlich in erster Linie um die Folge des nicht einheitlich gewählten Beobachtungszeitraums. Der Umstand, dass in dem hier vorgestellten Projekt mit unterschiedlichen Risikozeiträumen gearbeitet wurde, wirkt sich zugunsten derjenigen Verurteilten aus, bei denen der Gnadenerweis versagt wurde, da bei ihnen aufgrund der fortdauernden Vollstreckung nur vergleichsweise wenig Zeit zur Verfügung stand, um weitere Straftaten zu begehen und hierfür auch rechtskräftig verurteilt zu werden. Die Unterschiede in den Rückfallquoten würden vermutlich deutlicher ausfallen und sich als signifikant erweisen, wenn man für alle Verurteilten denselben Beobachtungszeitraum in Freiheit zugrunde legen würde. Dessen ungeachtet lässt sich die fehlende Signifikanz aber durchaus auch inhaltlich in der Weise deuten, dass die Gnadenträger das Erfordernis einer positiven (oder jedenfalls doch nicht negativen) Prognose offenbar *nicht* zum Maßstab ihrer Entscheidung machen. Hierfür spricht nicht nur, dass sich die Gnadenordnungen hinsichtlich des Prognoseerfordernisses bedeckt halten. Hierfür spricht auch, dass die aus der Prognoseforschung bekannten Prädiktoren für das weitere Legalverhalten, insbesondere die Vorstrafenbelastung, auf das Entscheidungsverhalten der Gnadenträger in der hier zugrunde liegenden Stichprobe keinen statistisch nachweisbaren Einfluss hatten (s.o. 3.).²² Mit dem Konzept eines allein auf die Verwirklichung von „Einzelfallgerechtigkeit“ abzielenden (Gegen-) Steuerungsinstruments ist eine solche Nichtberücksichtigung der Rückfallgefahr ohne weiteres vereinbar. Der Preis besteht dann freilich darin, dass die Rückfallquote mit einem solchen Instrument nicht merklich beeinflusst werden kann. Exakt dieses Bild zeigt sich auch in den untersuchten Daten: Obwohl die Entscheidung der Gnadenträger durch die Vorstrafenbelastung nicht beeinflusst wird, wirkt sich die Vorstrafenbelastung dennoch in den bi- und multivariaten Analysen (Diskriminanzanalyse) auf das weitere Legalverhalten der Verurteilten aus: Vorbelastete Täter werden unabhängig von dem Ergebnis

²¹ Einzelgnade: Phi = 0,034; n.s.; Sammelgnade: Phi = 0,138; n.s.

²² Phi = 0,014; n.s.

des Gnadenverfahrens in stärkerem Maß rückfällig als nicht vorbelastete Täter.²³ Allein der Umstand, dass eine positive Gnadenentscheidung ergangen ist, stellt also offenbar kein so einschneidendes Ereignis im Leben der Täter dar, dass er sich entwicklungskriminologisch als „Wendepunkt“ markieren ließe, der den Täter zur inneren Einkehr und Rückkehr auf den Boden des Rechts veranlassen würde.

IV. Fazit

Gnadensachen werden von den Justizbehörden vertraulich behandelt; die Gnadenvorgänge unterliegen nicht der Akteneinsicht (§ 22 Abs. 1 Satz 2 GnO Nds, § 17 Abs. 1 und 2 GnO LSA). Gegen ablehnende Entscheidungen können formlos Einwendungen erhoben werden (§ 39 GnO Nds, § 41 GnO LSA); auf dem Rechtsweg anfechtbar sind die Entscheidungen jedoch nicht.²⁴ Folge dieser umfassenden Abschottung gegenüber der externen Wahrnehmung und Kontrolle ist, dass die interessierte Öffentlichkeit kaum etwas über die Handhabung und die Wirkungen des Gnadenrechts weiß; Gnadensachen gelten als „terra incognita“ der Kriminologie.²⁵

Die Untersuchung hat indes, jedenfalls soweit es die beiden Bundesländer Niedersachsen und Sachsen-Anhalt sowie die beiden Jahre 1998 und 1999 betrifft, keine Hinweise auf ein fehlerhaftes, missbräuchliches oder kontraproduktives Handeln der Gnadenbehörden erbracht. Das Gnadenrecht wird sehr zurückhaltend angewandt; sachfremde Gesichtspunkte, die bei der Entscheidung berücksichtigt wurden, konnten nicht nachgewiesen werden. Die Legalprognose scheint bei der Entscheidung nur eine untergeordnete Rolle zu spielen, was sich auf die Rückfallquoten auswirkt. Auch zeigen sich zwischen der Einzelgnade und der Weihnachtsgnade Unterschiede, die darauf hindeuten, dass generalisierende Entscheidungen, wie sie typischerweise im Zusammenhang mit der Weihnachtsgnade getroffen werden, mit höheren Rückfallquoten einhergehen als Entscheidungen, bei denen sämtliche Aspekte des Einzelfalls umfassend gegeneinander abgewogen werden. Neue, überraschende Erkenntnisse verbinden sich hiermit jedoch nicht. Die Gnadenpraxis ist zwar vertraulich, aber beruhigend unspektakulär.

23 $\Phi = 0,301$; $p = 0,000$.

24 BVerfGE 25, 353 (358 ff.).

25 Meier MschKrim 83 (2000), 176 ff.