

**Lang**  
**Strafrechtsbezogene**  
**Vergangenheitspolitik**



Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts  
für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg im Breisgau

## **Reihe K: Kriminologische Forschungsberichte**


Herausgegeben von  
Hans-Jörg Albrecht und Günther Kaiser

**Band K 122**

# Strafrechtsbezogene Vergangenheitspolitik

Politischer Wille und Strafrechtsrealität  
im Spannungsverhältnis am Beispiel von  
Deutschland und Südafrika

Bettina Lang

 edition  
iuscrim

Freiburg im Breisgau 2005

*Bettina Lang*, Dr. jur., war von Anfang 2000 bis Ende 2002 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht in Freiburg im Breisgau. Gegenwärtig arbeitet sie als Referentin im Bereich Prävention von Geldwäsche, Korruption und Terrorismusfinanzierung am Bundesministerium der Finanzen in Berlin.

**Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2005 edition iuscrim

Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht  
Günterstalstraße 73, D - 79100 Freiburg im Breisgau

<[www.mpicc.de](http://www.mpicc.de)>

Alle Rechte vorbehalten

Druck:: Typos-Digital Print, spol.s r.o., Plzeň



*Meinen Eltern*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2003 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg als Dissertation angenommen.

Die Idee zur Durchführung des Forschungsvorhabens entstand am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, insbesondere durch Rücksprachen mit den Herren Prof. Dr. Hans-Jörg Albrecht, Direktor des Max-Planck-Instituts, sowie PD Dr. Jörg Arnold, Forschungsgruppenleiter und Leiter des Forschungsprojekts „Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht – Vergleichende Einblicke in Transitionsprozesse“ der strafrechtlichen und der kriminologischen Forschungsgruppen des Hauses. Als überwiegend empirisch-kriminologisch ausgerichtete Studie sollte die Untersuchung eine Ergänzung zu dem vorwiegend strafrechtsdogmatisch ausgerichteten laufenden Forschungsprojekt „Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht“ darstellen.

Art und Dauer der Untersuchung haben es mit sich gebracht, dass eine Vielzahl von Menschen in Südafrika und in Deutschland auf ihre Art und Weise, unmittelbar und mittelbar, zur Fertigstellung des Vorhabens beigetragen haben. Bei Ihnen möchte ich mich bedanken.

An erster Stelle möchte ich meinem sehr verehrten Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Hans-Jörg Albrecht, für die Ermöglichung der Arbeit danken. Den mir gewährten Freiraum bei der Durchführung des Forschungsvorhabens sowie seine positiven und aufschlussreichen Anregungen weiß ich in besonderem Maße zu schätzen. Der Max-Planck-Gesellschaft möchte ich herzlich für die finanzielle Förderung danken, auch im Rahmen meines Forschungsaufenthaltes in Südafrika. Ich freue mich, hierdurch und durch die ausgezeichneten Arbeitsbedingungen am Institut ein wissenschaftliches Umfeld vorgefunden zu haben, wie es für die Erstellung der Dissertation nicht besser hätte sein können.

Mein besonderer Dank gilt ferner Herrn PD Dr. Jörg Arnold. Mit hohem Engagement und wissenschaftlichem Interesse stand er mir von Beginn bis zum Ende der Untersuchung mit hilfreichen Ratschlägen und konstruktiver Kritik zur Seite. Seine Anregungen waren besonders wertvoll für mich.

Bei Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Albin Eser, Direktor des Max-Planck-Instituts a.D., möchte ich mich für die zügige Erstellung des erforderlichen Zweitgutachtens und für die anschließenden interessanten Gespräche bedanken.

Die Wissenschaftliche Gesellschaft in Freiburg im Breisgau hat die Drucklegung der Arbeit gefördert. Auch hierfür möchte ich mich herzlich bedanken.

Die Durchführung des länderübergreifenden Forschungsvorhabens hat meine Wege über die Grenzen des Instituts hinaus führen lassen, vor allem in die ost-deutschen Bundesländer und nach Südafrika.

Besonderer Dank gilt dabei zunächst den Damen und Herren, die sich im Rahmen der qualitativen Datenerhebungen in Deutschland und Südafrika für Experteninterviews bereit erklärten, namentlich Dr. Martin Coetzee, OStA Debes, RiaLG a.D. Carl-Joseph-Flücken, Prof. Uwe-Jens Heuer, Adv. Johnny de Lange, Prof. Dr. Jürgen Meyer, Adv. Denzil Potgieter, Staatsminister Rainer Robra, Prof. Dr. Jeremy Sarkin, GenStA a.D. Christoph Schaeffgen, Dr. Wolfgang Ullmann sowie RiaLG Berlin N.N. Besonders bedanken möchte ich mich ferner bei MDgt. Dr. Michael Lemke für seine ausgesprochen wertvolle schriftliche Stellungnahme im Rahmen der Befragung für Deutschland sowie bei den Herren Rodney de Kock, Chris Macadams, Joey Moses, Siphon Ngwema, Dr. Jan d'Oliveira, Albie Sachs, Paul Setsetse und Dr. Fanie du Toit für ihre Unterstützung während meines Aufenthaltes in Südafrika. Ihre Erklärungen auf meine zahlreichen Fragen, ihr Interesse und Engagement, das sich in mündlichen und schriftlichen Beiträgen zeigte, und schließlich ihre Hilfsbereitschaft haben entscheidend zu den Forschungsergebnissen für Deutschland und Südafrika beigetragen.

Ebenfalls danken möchte ich den Justizbehörden der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen für die Übersendung des statistischen Materials, das zur Durchführung der quantitativen Untersuchung notwendig war, sowie bei denjenigen Personen, die meine sich anschließenden Nachfragen geduldig beantworteten.

Meine lieben KollegInnen aus Zimmer 131, Yen Ching-Chao, Irini Kiriakaki, Christiane Krüpe, Anna Luczak, Wu Wei und Maria Elena Zegada, die Kollegen der EDV-Abteilung, Marcello Bellini, Christian Greiner und Jochen Jähnke, sowie eine Vielzahl anderer Kolleginnen und Kollegen haben es geschafft, eine Atmosphäre zu bewahren, in der auch das Arbeiten sehr großen Spaß gemacht hat. Ich habe mich während meiner gesamten Zeit am Institut sehr wohl gefühlt.

Schließlich möchte ich denjenigen von Herzen danken, die im privaten Umfeld für die notwendige Unterstützung und Motivation gesorgt haben, allen voran meiner Familie, meinem Freund, Dirk Umbreit, und meinen sonstigen Freunden. Meinen Eltern sei diese Arbeit gewidmet.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Teil 1: Einleitung</b> .....	1
1. Die Themenstellung im übergreifenden Problem und Forschungskontext .....	1
2. Ziel und Zweck der Arbeit .....	5
3. Methodik .....	9
4. Zur Auswahl der untersuchten Länder .....	11
5. Aufbau der Arbeit .....	12
<b>Teil 2: 'Politischer Systemwechsel' und 'Strafrechtliche Reaktion'</b> .....	14
<b>KAPITEL 1: Hintergrund</b> .....	14
1. Politischer Systemwechsel im 20. Jahrhundert .....	15
2. Die strafrechtliche Reaktion auf einen politischen Systemwechsel .....	19
2.1. Die Strategien der Auseinandersetzung mit der Vergangenheit in der Theorie .....	19
2.2. Die praktische Entscheidungsfreiheit der 'neuen' Machthaber .....	23
3. Die Rolle des Strafrechts bei der Auseinandersetzung mit der Vergangenheit .....	26
3.1. Auswirkung der Art des Systemwechsels auf die Art der strafrechtlichen Reaktion .....	27
3.2. Auswirkung der Art der strafrechtlichen Reaktion auf den Prozess der Demokratisierung .....	29
3.2.1. Argumente gegen Strafverfolgung .....	30
3.2.2. Argumente für Strafverfolgung .....	34
3.2.3. Fazit .....	40
3.3. Ergebnis .....	41
4. Die aktuelle Entwicklung .....	43
<b>KAPITEL 2: Die Entwicklung von Modellen der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemunrecht</b> .....	45
<b>Teil 3: Der politische Wille zum Umgang mit den Straftätern von staatsverstärkter Kriminalität in Deutschland und Südafrika</b> .....	51
<b>KAPITEL 3: Der politische Wille und seine Operationalisierung</b> .....	51
1. Der Begriff des politischen Willens .....	51
2. Operationalisierung des Begriffs .....	53
3. Aufbau und Methodik .....	55
3.1. Historisch-deskriptive Analyse des Willensbildungsprozesses .....	55
3.2. Die Interpretation des politischen Willens .....	55
3.2.1. Die Methodik zur Erfassung und zur Interpretation des politischen Willens in Deutschland .....	55
3.2.2. Die Methodik zur Erfassung und zur Interpretation des politischen Willens in Südafrika .....	58
3.3. Synopse .....	58

<b>KAPITEL 4: Der politische Wille zum Umgang mit Systemunrecht des SED-Regimes</b> .....	59
1. Der politische Wille zum Umgang mit Systemunrecht des SED-Regimes bis zum Beitritt der DDR zur BRD am 03.10.1990 .....	60
1.1. Der Einigungsvertrag .....	60
1.1.1. Zustandekommen des Einigungsvertrags .....	60
1.1.2. Rechtliche Dimension des Einigungsvertrags .....	67
1.1.2.1. Konsequenz des Beitritts für die Staatlichkeit der BRD und der DDR .....	67
1.1.2.2. Rechtliche Dimension von Art. 8 EV für den Umgang mit Systemunrecht des SED-Regimes .....	69
1.2. Die Amnestiedebatte vor dem Beitritt der DDR zur BRD .....	71
1.2.1. Die Amnestiedebatte in der Bundesrepublik .....	71
1.2.1.1. Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen der Bundesregierung in ihrer historischen Entwicklung .....	71
1.2.1.2. Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen des Bundestags in ihrer historischen Entwicklung .....	78
1.2.1.2.1. Fraktion der SPD .....	79
1.2.1.2.2. Fraktion der Grünen .....	81
1.2.1.2.3. Fraktion der F.D.P. ....	82
1.2.1.2.4. Fraktion der CDU/CSU .....	84
1.2.1.2.5. Der Bundestag insgesamt .....	86
1.2.1.3. Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen des Bundesrats in ihrer historischen Entwicklung .....	86
1.2.2. Die Amnestiedebatte in der DDR .....	87
1.2.2.1. Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen der DDR-Regierung in ihrer historischen Entwicklung .....	87
1.2.2.2. Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen der Volkskammer in ihrer historischen Entwicklung .....	92
1.2.2.3. Fazit .....	94
1.3. Interpretation – Der politische Wille bis zum Beitritt der DDR im Spiegel des Einigungsvertrags und der Amnestiedebatte .....	94
2. Der politische Wille zum Umgang mit Systemunrecht des SED-Regimes nach dem Beitritt der DDR zur BRD .....	105
2.1. Die Amnestiedebatte nach dem Beitritt der DDR zur BRD .....	106
2.1.1. Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen der Bundesregierung in ihrer historischen Entwicklung .....	106
2.1.2. Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen des Bundestags in ihrer historischen Entwicklung .....	110
2.1.3. Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen des Bundesrates in ihrer historischen Entwicklung .....	115
2.1.4. Interpretation: Der politische Wille nach dem Beitritt der DDR zur BRD im Spiegel der Amnestiedebatte .....	115
2.2. Die Verjährungsdebatten .....	120
2.2.1. Das erste Verjährungsgesetz .....	120

2.2.1.1. Rechtspolitische Initiativen zur Entstehung des ersten Verjährungsgesetzes in ihrer historischen Entwicklung .....	122
2.2.1.2. Interpretation: Der politische Wille im Spiegel des ersten Verjährungsgesetzes .....	133
2.2.2. Das zweite Verjährungsgesetz .....	141
2.2.2.1. Rechtspolitische Initiative zur Entstehung des zweiten Verjährungsgesetzes in ihrer historischen Entwicklung .....	141
2.2.2.2. Interpretation: Der politische Wille im Spiegel des zweiten Verjährungsgesetzes .....	147
2.2.3. Das dritte Verjährungsgesetz .....	151
2.2.3.1. Rechtspolitische Initiativen zur Entstehung des dritten Verjährungsgesetzes in ihrer historischen Entwicklung .....	151
2.2.3.2. Interpretation: Der politische Wille im Spiegel des dritten Verjährungsgesetzes .....	158
2.3. Ergebnis: Der politische Wille nach dem Beitritt im Spiegel des Einigungsvertrags, der Amnestiedebatte und der Verjährungsgesetze .....	160
3. Ergebnis: Der politische Wille zum Umgang mit Systemunrecht des SED-Regimes und die Ursachen seiner Entwicklung .....	162
<b>KAPITEL 5: Der politische Wille zum Umgang mit Systemunrecht des Apartheidregimes .....</b>	<b>169</b>
1. Der politische Wille zum Umgang mit Systemunrecht des Apartheidregimes bis zur Durchführung der ersten freien Wahlen im April 1994 im Spiegel der Amnestiedebatte .....	171
1.1. Der "Indemnity Act 1990" und seine unmittelbaren Folgen .....	171
1.1.1. Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen zum Erlass des "Indemnity Act" in ihrer historischen Entwicklung .....	171
1.1.2. Interpretation: Der politische Wille im Spiegel des "Indemnity Act" .....	180
1.1.2.1. Der politische Wille der Regierung .....	180
1.1.2.2. Der politische Wille des ANC .....	181
1.1.2.3. Ergebnis .....	182
1.2. Der "Further Indemnity Act 1992" .....	182
1.2.1. Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen zum Erlass des "Further Indemnity Act" in ihrer historischen Entwicklung .....	182
1.2.2. Interpretation: Der politische Wille im Spiegel des „Further Indemnity Act“ .....	189
1.2.2.1. Der politische Wille der Regierung .....	189
1.2.2.2. Der politische Wille des ANC .....	191
1.3. Die südafrikanische Übergangsverfassung von 1993 .....	192
1.3.1. Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen zum Erlass der Übergangsverfassung in ihrer historischen Entwicklung .....	192
1.3.2. Interpretation: Der politische Wille im Spiegel der Übergangsverfassung .....	196

1.4. Ergebnis. Der politische Wille bis zur Durchführung der Wahlen im April im Spiegel der Amnestiedebatte .....	198
2. Der politische Wille zum Umgang mit Systemunrecht des Apartheidregimes nach der Durchführung der ersten freien Wahlen im April 1994 im Spiegel der Amnestiedebatte .....	199
2.1. Debattierung und Verabschiedung des TRC-Act .....	200
2.1.1. Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen zur Entstehung des TRC-Act in ihrer historischen Entwicklung.....	200
2.1.2. Die Annahme des Gesetzesentwurfs .....	210
2.2. Das Regelungswerk des TRC-Act .....	211
2.2.1. Der Amnestieantrag .....	214
2.2.1.1. Die Anforderungen in zeitlicher Hinsicht .....	214
2.2.1.2. Das Vorliegen einer Tat mit politischer Zielsetzung .....	215
2.2.1.2.1. Zeitlicher Rahmen .....	216
2.2.1.2.2. Der amnestiefähige Personenkreis .....	216
2.2.1.2.3. Inhaltliche Anforderungen an die "politische Tat" .....	217
2.2.1.3. Offenbarung aller relevanten Tatsachen .....	219
2.2.2. Das Amnestiekomitee .....	219
2.2.2.1. Besetzung .....	219
2.2.2.2. Rechtsnatur .....	220
2.2.3. Der Verfahrensablauf .....	220
2.2.3.1. Die Prüfung des Antrags .....	220
2.2.3.2. Das schriftliche Verfahren .....	220
2.2.3.3. Die Anhörung .....	220
2.2.4. Die Rechtsfolgen .....	221
2.2.4.1. Gewährung des Antrags auf Amnestie .....	221
2.2.4.2. Ablehnung des Antrags auf Amnestie.....	221
2.2.5. Bewertung .....	223
2.3. Interpretation: Der politische Wille nach Durchführung der ersten freien Wahlen im April 1994 im Spiegel der Amnestiedebatte .....	227
3. Ergebnis: Der politische Wille zum Umgang mit Systemunrecht des Apartheidregimes und die Ursachen seiner Entwicklung .....	228
<b>Teil 4: Die Umsetzung des politischen Willens zum Umgang mit den Straftätern von staatsverstärkter Kriminalität in Deutschland und Südafrika .....</b>	<b>250</b>
<b>KAPITEL 6: Das Datenmaterial .....</b>	<b>250</b>
1. Die Gewinnung und Auswertung des Datenmaterials in Deutschland .....	251
2. Die Gewinnung und Auswertung des Datenmaterials in Südafrika .....	253
2.1. Die Arbeit des Amnestiekomitees .....	253
2.2. Die Arbeit der Justiz .....	254
<b>KAPITEL 7: Die Umsetzung des politischen Willens zum Umgang mit Systemunrecht des SED-Regimes.....</b>	<b>258</b>
1. Die Implementation des Einigungsvertrags durch die Justiz - die Eröffnung des Wegs zur Strafverfolgung .....	258



1.1. Das Rechtsanwendungsrecht .....	258
1.1.1. Art. 315 Abs. 4 EGStGB .....	259
1.1.2. Art. 315 Abs. 1-3 in Verbindung mit § 2 StGB .....	260
1.1.2.1. Grundsätzliche Anwendung von DDR-Recht .....	261
1.1.2.2. Grundsätzliche Anwendung von BRD-Recht .....	262
1.1.2.2.1. Die Auslandstheorie .....	262
1.1.2.2.2. Die Inlandstheorie .....	263
1.1.2.2.3. Die modifizierte Beitrittslösung .....	264
1.1.2.2.4. Die Lösung der Rechtsprechung - die Beitrittslösung .....	264
1.2. Der Anwendungsbereich des Tatzeitrechts .....	265
1.2.1. Radikal positivistischer Ansatz .....	267
1.2.2. Restriktiver Positivismus .....	268
1.2.3. Intrasystematischer Ansatz .....	269
1.2.4. Die Lösungen der Rechtsprechung .....	270
1.2.4.1. Die Gewalttaten an der deutsch-deutschen Grenze .....	272
1.2.4.2. Die Verfahren wegen DDR-Justizunrecht .....	276
2. Das Ausmaß der Verfolgungstätigkeit durch die Justiz .....	279
2.1. Die Tätigkeit der Ermittlungsbehörden .....	279
2.1.1. Einleitung von Ermittlungsverfahren .....	279
2.1.1.1. Berlin .....	280
2.1.1.2. Brandenburg .....	285
2.1.1.3. Mecklenburg-Vorpommern .....	288
2.1.1.4. Sachsen .....	290
2.1.1.5. Sachsen-Anhalt .....	293
2.1.1.6. Thüringen .....	296
2.1.2. Die Erledigungen der Ermittlungsverfahren .....	297
2.1.2.1. Berlin .....	300
2.1.2.2. Brandenburg .....	303
2.1.2.3. Mecklenburg-Vorpommern .....	305
2.1.2.4. Sachsen .....	307
2.1.2.5. Sachsen-Anhalt .....	309
2.1.2.6. Thüringen .....	310
2.1.3. Offene Ermittlungsverfahren .....	311
2.1.4. Gesamtübersichten über die Arbeit der Ermittlungsbehörden .....	312
2.1.4.1. Absolute Zahlen .....	312
2.1.4.2. Prozentuale Verteilung in den Bundesländern, ausgehend von den jeweiligen Gesamtzahlen der Ermittlungsverfahren .....	312
2.1.4.3. Prozentualer Anteil der einzelnen Bundesländer am Gesamtaufkommen .....	313
2.1.5. Die Arbeit der Polizei - Die ZERV .....	313
2.2. Die Tätigkeit der Gerichte .....	315
2.2.1. Die Tätigkeit der Gerichte in den Ländern .....	315
2.2.1.1. Berlin .....	315
2.2.1.2. Brandenburg .....	319

2.2.1.3. Mecklenburg-Vorpommern .....	321
2.2.1.4. Sachsen .....	323
2.2.1.5. Sachsen-Anhalt .....	326
2.2.1.6. Thüringen .....	326
2.2.2. Gesamtübersicht über die Tätigkeit der Gerichte .....	329
<b>KAPITEL 8: Die Umsetzung des politischen Willens zum Umgang mit Systemunrecht des Apartheidregimes .....</b>	<b>332</b>
1. Die Umsetzung durch das Amnestiekomitee der TRC .....	332
2. Die Umsetzung durch die Justiz .....	343
2.1. Strafverfahren bezüglich politischer Systemtaten in der Zeit vom 02.02.1990 bis 19.07.1995 .....	344
2.1.1. Abgeschlossene Gerichtsverfahren .....	344
2.1.1.1. Das Strafverfahren gegen BRIAN MITCHELL und sechs andere .....	344
2.1.1.2. Das Strafverfahren gegen JAKOBUS JOHANNES DE RU .....	347
2.1.1.3. Das Strafverfahren gegen HENDRIK JACOBUS STEYN .....	348
2.1.1.4. Das Strafverfahren gegen WILLIAM HARRINGTON, FRANS ERASMUS und NHLANLHA MADLALA .....	349
2.1.1.5. Das Strafverfahren gegen ROMEO MBAMBO, BRAIN GCINA MKHIZE und ISRAEL HLONGWANE .....	350
2.1.1.6. Das Strafverfahren gegen PETER MCINTYRE, JACQUES ELSE und ANDRIES VENTER .....	351
2.1.1.7. Das Strafverfahren gegen EUGENE DE KOCK .....	352
2.1.1.8. Exkurs: Das Strafverfahren gegen JANUSZ WALUS, GAYE DERBY-LEWIS und CLIVE DERBY-LEWIS .....	355
2.1.2. Sonstige Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden .....	357
2.1.3. Ergebnis: Übersicht über die Verfahren vom 02.02.1990 bis zum 19.07.1995 .....	359
2.2. Strafverfahren bezüglich politischer Systemtaten in der Zeit vom 20.07.1995 bis 31.05.2001 .....	361
2.2.1. Abgeschlossene Gerichtsverfahren .....	361
2.2.1.1. Das Strafverfahren gegen GIDEON NIEUWOUDT u. a. ....	362
2.2.1.2. Das Strafverfahren gegen MAGNUS MALAN u. a. ....	364
2.2.1.3. Das Strafverfahren gegen DIRK COETZEE und andere .....	367
2.2.1.4. Das Strafverfahren gegen FERDI BARNARD .....	368
2.2.1.5. Das Strafverfahren gegen WOUTER BASSON .....	370
2.2.2. Sonstige Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden .....	373
2.2.2.1. Das Strafverfahren von FLIP DE BEER, PETER MCINTYRE, JACQUES ELSE und ANDRIES VENTER .....	373
2.2.2.2. Das Strafverfahren von JACK CRONJE, JACQUES HECHTER, PAUL VAN VUUREN und WOUTER MENTZ. ....	374
2.2.2.3. Die Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden im Zuge der Veröffentlichung des Abschlussberichts der TRC .....	375

2.2.3. Ergebnis: Übersicht über die Verfahren vom 19.07.1995 bis 31.05.2001 .....	378
2.3. Strafverfahren bezüglich politischer Systemtaten seit der Schließung des Amnestiekomitees am 31.05.2001 .....	379
2.3.1. Abgeschlossene Gerichtsverfahren .....	380
2.3.2. Sonstige Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden .....	381
2.3.3. Übersicht über die Verfahren seit dem 31.05.2001 .....	382
2.4. Ergebnis: Übersicht über die Verfahren vom 02.02.1990 bis heute .....	382
2.5. Zukünftiger Umgang mit den Straftätern, deren Amnestieantrag abgelehnt wurde bzw. die nie Amnestie beantragten .....	383
<b>Teil 5: Politischer Wille und Strafrechtsrealität im Spannungsverhältnis .....</b>	<b>395</b>
<b>KAPITEL 9: Methodik .....</b>	<b>395</b>
1. Forschungsziel .....	395
2. Forschungsdesign .....	398
2.1. Fragestellungen .....	401
2.2. Zugang zum Feld .....	402
2.2.1. Deutschland .....	402
2.2.2. Südafrika .....	403
2.3. Fallauswahl und Fallgruppenauswahl .....	404
2.3.1. Deutschland .....	405
2.3.2. Südafrika .....	406
2.4. Gesprächsführung .....	408
2.5. Auswertung .....	408
<b>KAPITEL 10: Vergleich zwischen dem politischen Willen     und seiner Umsetzung in Deutschland .....</b>	<b>411</b>
1. Das Regelungswerk des Einigungsvertrags: Verständnis und Bewertung aus Sicht der Justiz .....	411
2. Problemzentrierte Betrachtung der Verfahrenspraxis .....	415
3. Analyse der Auffälligkeiten im quantitativen Datenmaterial .....	421
4. Bewertende Betrachtung ausgewählter höchststrichterlicher Entscheidungen .....	429
5. Bewertende Schlussfolgerungen durch die Interviewten .....	436
<b>KAPITEL 11: Vergleich zwischen dem politischen Willen     und seiner Umsetzung in Südafrika .....</b>	<b>445</b>
1. Kompetenzbereich der Wahrheits- und Versöhnungskommission, speziell des Amnestiekomitees .....	445
2. Kompetenzbereich der ordentlichen Justiz .....	462
3. Die Debatte über künftige Gesetzgebung .....	470
4. Die Einschätzung der Interviewten in Bezug auf die zukünftige Entwicklung .....	475
<b>Teil 6: Schlussbetrachtung .....</b>	<b>482</b>
1. Ergebnisse der Bestandsaufnahme zur 'täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion' im Überblick .....	483

1.1. Deutschland .....	483
1.1.1. Der politische Wille .....	483
1.1.2. Die Strafrechtsrealität .....	486
1.2. Südafrika .....	488
1.2.1. Der politische Wille .....	488
1.2.2. Die Strafrechtsrealität .....	491
2. Politischer Wille und Strafrechtsrealität im Spannungsverhältnis .....	494
2.1. Deutschland .....	494
2.2. Südafrika .....	499
3. Schlussfolgerungen für die sog. 'Modelle der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemunrecht' .....	501
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	511
<b>Verzeichnis der Tabellen</b> .....	529
<b>Verzeichnis der Schaubilder</b> .....	530
<b>Anhang</b> .....	531
I. Fragebogen zur 'Zeitzeugenbefragung' .....	531
II. Interview mit Prof. UWE-JENS HEUER vom 21.06.2001, Berlin .....	533
III. Interview mit Dr. WOLFGANG ÜLLMANN vom 20.06.2001, Berlin .....	540
IV. Fernmündliches Interview mit Herrn Prof. Dr. JÜRGEN MEYER vom 14.09.2001 .....	544
V. Fragebogen zur Ermittlung des Umgangs mit den Tätern, deren Amnestieantrag abgelehnt wurde bzw. die nie Amnestie beantragt hatten .....	548
VI. Leitfaden für Experteninterviews in Deutschland .....	550
VII. Interview mit einer Vors. RichterIn am LG Berlin vom 14.08.2002, Berlin .....	554
VIII. Interview mit OStA DEBES vom 14.08.2002, Berlin .....	564
IX. Interview mit GenStA a.D. CHRISTOPH SCHAEFGEN vom 15.08.2002, Berlin .....	566
X. Interview mit RAINER ROBRA vom 16.08.2002, Magdeburg .....	576
XI. Fernmündliches Interview mit Richter aD N.N. vom 28.08.2002 .....	583
XII. Leitfaden für Experteninterviews in Südafrika .....	583
XIII. Interview mit MARTIN COETZEE vom 07.03.2002, Kapstadt, RSA .....	586
XIV. Interview mit JEREMY SARKIN vom 12.02.2002, Kapstadt, RSA .....	592
XV. Interview mit DENZIL POTGIETER vom 12.03.2002, Kapstadt, RSA .....	597
XVI. Interview mit JOHNNY DE LANGE vom 15.02.2002, Kapstadt RSA .....	609

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
AC	Entscheidung des Amnestiekomitees
a. D.	außer Dienst
Adv.	Advocate
a. F.	alte Fassung
AG	Attorney General
AI	Amnesty International
Alt.	Alternative
AM	vom Amnestiekomitee registrierter Amnestieantrag
ANC	African National Congress
Ankl.	Anklage
Anm.	Anmerkung
AR	Allgemeines Register
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidung des BGH in Strafsachen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BND	Bundesnachrichtendienst
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BR	Bundesrat
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CCB	Civil Cooperation Bureau
CDU	Christlich Demokratische Union
CODESA	Convention for a Democratic South Africa
CSU	Christlich Soziale Union
CSVR	Centre for the Study of Violence and Reconciliation
d.	der, die, das

D	Deutschland Archiv
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
d.h.	das heißt
DP	Democratic Party
DP	Director of Public Prosecution
DZ	Deutsch-deutsche Rechts-Zeitschrift
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ErmVerf.	Ermittlungsverfahren
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EV	Einigungsvertrag
f., ff.	fortfolgend, fortfolgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
F.D.P.	Freiheitlich Demokratische Partei Deutschlands
FF	Freedom Front
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA	Goltdammer's Archiv für Strafrecht
Gbl.	Gesetzblatt der DDR
GenStA	Generalstaatsanwalt
GG	Government Gazette
GG	Grundgesetz
GNU	Government of National Unity
GrenzG	Grenzgesetz
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HFR	Humboldt Forum Recht
hrsg.	herausgegeben
Hrsg.	Herausgeber
HRV	Human Rights Violations
ICC	International Criminal Court
i.e.	id est
IFP	Inkatha Freedom Party
IJR	Institute for Justice and Reconciliation
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
i. S.	im Sinne
ITU	Investigation Task Unit
i. Ü.	im Übrigen
i.V.m.	in Verbindung mit

JA	Juristische Arbeitsblätter
JGG	Jugendgerichtsgesetz
JR	Juristische Rundschau
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
krit.	kritisch
KritJ	Kritische Justiz
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LG	Landgericht
LKA	Landeskriminalamt
m.	mit
MDgt	Ministerialdirigent
MfS	Ministerium für Staatssicherheit
mind.	mindestens
NATO	North Atlantic Treaty Organization
n. f.	nicht feststellbar
NDPP	National Director of Public Prosecution
NEC	National Executive Committee
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NK	Neue Kriminalpolitik
No.	"Number"
NP	National Party
Nr.	Nummer
NS	Nationalsozialismus, nationalsozialistisch
NSZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
o. A.	ohne Angabe
OLG	Oberlandesgericht
OStA	Oberstaatsanwalt
PAC	Pan Africanist Congress
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
Red.	Redaktion
RiaLG	Richter am Landgericht
r.kräftig	rechtskräftig
Rn.	Randnummer
RuP	Recht und Politik
S.	Satz, Seite
SA	South Africa
SACJ	South African Journal of Criminal Justice
SADF	South African Defence Force
SAJHR	South African Journal on Human Rights
SALJ	The South African Law Journal
SAP	South African Police
SAPA	South African Press Association

SAPS	South African Police Service
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SJZ	Süddeutsche Juristenzeitung
sog.	sogenannte/n/r/s
sonst.	sonstige
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StA	Staatsanwaltschaft
Stasi	Staatsicherheit
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StrafBef./StrBef.	Strafbefehl
StV	Strafverteidiger
SZ	Süddeutsche Zeitung
TOP	Tagesordnungspunkt
TRC	Truth and Reconciliation Commission
TRC-Act	Promotion of National Unity and Reconciliation Act
u.a.	und andere / unter anderem
UDF	United Democratic Front
UDSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN	United Nations
USA	United States of America
u. U.	unter Umständen
usw.	und so weiter
v.	von
v. a.	vor allem
Verf.	Verfasser/-in
vers.	versucht
vgl.	vergleiche
Vol.	Volume
Vorbem.	Vorbemerkung
wistra	Zeitschrift für Wirtschaft, Steuer, Strafrecht
WP	Wahlperiode
ZA	Zuid Afrika
z. B.	zum Beispiel
ZERV	Zentrale Ermittlungsstelle Regierungs- und Vereinigungskriminalität
zit.	zitiert
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik



---

## TEIL 1

### Einleitung

#### 1. Die Themenstellung im übergreifenden Problem- und Forschungskontext

Die Auseinandersetzung mit der eigenen politischen Vergangenheit – das ist die schwierige Aufgabe, der sich weltweit eine Vielzahl politischer Akteure im Zuge eines vorherigen politischen Systemwechsels im Verlauf des 20. Jahrhunderts gegenüber gestellt sah. Dabei stellte sich die ganz überwiegende Mehrheit der jüngsten Transformationsprozesse als ein Übergangsprozess von einem autoritär-diktatorischen Regime zu einem demokratischen Regime dar.<sup>1</sup> Ein solcher Übergang, der auch als Transition bezeichnet werden kann<sup>2</sup>, stellt die politischen Machthaber vor schwierige Aufgaben. Neben den Umgang mit der instabilen politischen Lage, die die zumeist unregelmäßig, zuweilen auch chaotischen Abläufe des Umbruchs mit sich bringen und die ein besonnenes und beruhigendes, zukunftsorientiertes Handeln der politischen Akteure erfordert, treten Fragen der Auseinandersetzung mit den vergangenen Geschehnissen: Der staatliche Anspruch, sich mit diesen vergangenen Geschehnissen auseinanderzusetzen, gewissermaßen der Versuch, die politische Vergangenheit "aufzuarbeiten", fordert die neuen Machthaber nicht minder heraus. Abstrakt schwierig zu beantwortende Fragen nach Täter- und Opferstrukturen, nach Versöhnung, Gerechtigkeit, Schuld und Strafe verlangen konkretes politisches Handeln als Antwort.

Die Summe dieser politischen Handlungen, die den Umgang mit den Hinterlassenschaften des alten Regimes betrifft, wird hier in Anlehnung an die in der gegenwärtigen Forschung verwendete Terminologie als 'Vergangenheitspolitik' bezeichnet.<sup>3</sup> Um diesen Begriff zu einem tauglichen Ar-

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu Kapitel 1.1.

<sup>2</sup> Zu den Begriffen "Systemwechsel", "Regimewechsel", "Transformation" und "Transition" siehe Kapitel 1.1.

<sup>3</sup> Vgl. OFFE, C.: Rechtswege der 'Vergangenheitspolitik': Disqualifizierung, Bestrafung, Restitution. In: Der Tunnel am Ende des Lichts, hrsg. v. C. Offe Frankfurt a.M./New

beitsbegriff zu strukturieren, wurden unterschiedliche Kategorien der Vergangenheitspolitik erarbeitet: Als Bestandteile wurden etwa die Disqualifizierung, die Bestrafung und die Restitution genannt<sup>4</sup>, ferner gibt es die Unterteilung in Aufklärung, Strafverfolgung, Disqualifizierung und Wiedergutmachung<sup>5</sup>. Das die jeweilige Vergangenheitspolitik begründende politische Handeln erfordert politische Entscheidungsprozesse.<sup>6</sup> Dabei werden die politischen Entscheidungen nicht allein streng nach normativ ausgerichteten Kriterien, sondern im Gefüge von strukturellen Restriktionen in Gestalt der jeweiligen ökonomischen, soziokulturellen und politischen Bedingungskonstellationen gefällt.<sup>7</sup> Trotz vielfältiger Erklärungsansätze, in erster Linie aus der politologischen Forschung, besteht dabei noch keine Klarheit über Ursache und Wirkung dieser Bedingungen auf den Verlauf des Umbruchs. Einigkeit scheint nur insoweit zu bestehen, als es eben nicht einzelne Ursachen, sondern Bedingungskonstellationen sind, die zusammen mit dem politischen Handeln die entscheidende Rolle im Prozess des Umbruchs einnehmen.<sup>8</sup>

Während die politikwissenschaftliche und auch die historische Transformations- bzw. Transitionsforschung die Vergangenheitspolitik als Ganzes, d.h. den Umgang mit der Gesamtheit aller Hinterlassenschaften des alten Regimes betreffenden Ansätze, verfolgen<sup>9</sup>, stellt sich speziell für den Juristen und Kriminologen die Frage nach einem gezielten 'Einsatz des Strafrechts'. Dass es dabei Überschneidungen gibt, liegt nach den oben genannten Kategorisierungen auf der Hand, da die 'Strafverfolgung' oder 'Bestrafung' im engeren Sinn offenbar unstreitig als ein wesentlicher Bestandteil der Vergangenheitspolitik angesehen wird. Wie weit diese Überschneidungen reichen, hängt von dem Begriffsverständnis dieser "Strafrechtsbezogenen Vergangenheitspolitik" ab. Nach dem gegenwärtigen Forschungs-

---

York 1994, 187-229; FREI, N.: Vergangenheitspolitik. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit München 1996; BOCK, P.: Vergangenheitspolitik im Systemwechsel. Die Politik der Aufklärung, Strafverfolgung, Disqualifizierung und Wiedergutmachung im letzten Jahr der DDR Berlin 2001, 2.

<sup>4</sup> Vgl. OFFE, C. 1994 (Fn. 3), 187-229.

<sup>5</sup> BOCK, P. 2001 (Fn. 3), 13ff.

<sup>6</sup> Vgl. BOCK, P. 2001 (Fn. 3), 2, 14.

<sup>7</sup> Vgl. MERKEL, W./PUHLE, H.-J.: Von der Diktatur zur Demokratie. Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade. Wiesbaden 1999, 11.

<sup>8</sup> Vgl. MERKEL, W./PUHLE, H.-J. 1999 (Fn. 7), 11; BOCK, P. 2001 (Fn. 3), 3.

<sup>9</sup> Einen guten Überblick liefert ARENHÖVEL, M.: Transition und Konsolidierung in Spanien und Chile: Strategien der Demokratisierung Gießen 1998, 51ff.

stand eines am Freiburger Max-Planck-Instituts von der Volkswagen-Stiftung geförderten rechtsvergleichenden Forschungsprojekts, das sich unter der Leitung von ALBIN ESER und JÖRG ARNOLD mit der strafrechtlichen Reaktion auf politische Systemwechsel beschäftigt<sup>10</sup>, lassen sich folgende Ausprägungen dieser speziell "Strafrechtsbezogenen Vergangenheitspolitik" differenzieren:<sup>11</sup>

- Normbezogene Reaktion, z.B. neue Strafgesetzgebung, Abschaffung von Gesetzen;
- Täterbezogene strafrechtliche Reaktion, z.B. Strafverfolgung, Strafverzicht;
- Opferbezogene Reaktion, z.B. Rehabilitierung, Wiedergutmachung, Entschädigung;
- Institutionsbezogene Reaktion, z.B. Einsetzung von Aufklärungsbehörden, Abschaffung der Geheimpolizei.

Die Kategorien machen deutlich, dass auch speziell die strafrechtsbezogene Reaktion eine Reihe von kumulativ oder alternativ ergehenden Maßnahmen beinhalten kann. Das zugrunde liegende Bezugsgeflecht, das mit den Kategorien "Norm", "Täter", "Opfer" und "Institution" vier elementare und entscheidende Bezugspunkte aufweist, umfasst somit einen weit gesteckten Rahmen der strafrechtlichen Auseinandersetzung. Nach diesem Ansatz gibt es in weiten Teilen Überschneidungen zu der sozial- und politikwissenschaftlichen Transformationsforschung – ein Umstand, der die Notwendigkeit interdisziplinärer Forschung aufzeigt.

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist allein die täterbezogene strafrechtliche Reaktion, d.h. die Frage nach der Anwendung des Strafrechts in dem engeren Sinne der Heranziehung von Strafgesetzen. Die Zielsetzung des im Folgenden näher darzulegenden Forschungsansatzes gebietet diese thematische Eingrenzung. Dabei wird jedoch nicht verkannt, dass der Umgang mit den Opfern und ihre Integration in die Gesellschaft aus ethisch-moralischer Sicht wohl als die bedeutendsten Faktoren überhaupt einzustufen sind, waren es doch schließlich die Opfer, die das staatsgestützte Unrecht ertragen mussten und deren Lebensmöglichkeiten unter Umständen für immer zerstört sind. Die Möglichkeiten der Rehabilitierung, der Entschädigung und der Wiedergutmachung werden von daher oftmals als zent-

---

<sup>10</sup> Siehe hierzu Kapitel 2.

<sup>11</sup> ESER, A./ARNOLD, J./KREICKER, H.: Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht. Vergleichende Einblicke in Transitionsprozesse. Ein Projektbericht. Forschung aktuell Freiburg 2001, 9ff. Ausführlicher ferner in den Schaubildern 3 und 4, Kapitel 2.

raler Bestandteil einer Vergangenheitspolitik verstanden. Aber auch die anderen politischen Handlungsoptionen, die als norm- und institutionsbezogene Reaktionen bezeichnet werden, müssen sorgfältig abgewogen werden. Im Regelfall ist es erforderlich, neue, einer demokratischen Rechtsordnung entsprechende Gesetze zu erlassen.<sup>12</sup> Um dem, wie sich im Rahmen des rechtspolitischen Diskurses auf internationaler Ebene zeigt, immer häufiger als selbständig anerkannten, abstrakten Wert der 'Wahrheit' gerecht zu werden, reagieren politische Akteure ferner zunehmend durch den Einsatz spezieller Kommissionen, wie Aufklärungs- oder Wahrheitskommissionen.<sup>13</sup> Der Einsatz des Strafrechts in dem engeren Sinne, dass die Täter des vorherigen Regimes strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden sollen für die Taten, die auf die Politik des Unrechtsstaates gestützt oder zumindest durch sie motiviert waren<sup>14</sup>, kann mit Blick auf die Ansprüche an einen zukünftigen Rechtsfrieden und an Gerechtigkeit demgegenüber, wenn überhaupt, nur "grobe Dienste" leisten.<sup>15</sup> Das Gesamtgefüge der strafrechtsbezogenen Vergangenheitspolitik macht deutlich, dass der Einsatz des Strafrechts – im engeren Sinne der Bestrafung der betreffenden Täter – nicht als Alternative, sondern als Teil eines umfassenden Prozesses anzusehen ist.

Die generelle Unklarheit der Wirkungsweise bestimmter politischer Handlungen auf den Prozess der Transformation findet sich auch bei der speziell täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion wieder: Es vermag nicht

<sup>12</sup> Vgl. hierzu ALBRECHT, H.-J.: Countries in Transition: Effects of Political, Social and Economic Change on Crime and Criminal Justice - Sanctions and Their Implementation. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* Bd. 7/4 1999, 448, 451ff.

<sup>13</sup> Näheres unter Kapitel 1, 2.

<sup>14</sup> KRITZ, N.: Introduction. In: *Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*. Bd. 1 General Considerations, hrsg. v. N. Kritz Washington 1995 (zit. 1995a), xxi.

<sup>15</sup> SCHAEFGEN, C.: Vergangenheitsbewältigung durch die Justiz. Die Strafverfolgung von DDR-Regierungskriminalität. Vortrag gehalten vor der Juristischen Gesellschaft Mittelfranken zu Nürnberg e.V. In: *Schriften der Juristischen Gesellschaft Mittelfranken zu Nürnberg e.V.*, hrsg. v. W. Blomeyer, Heft 6, Regensburg 1996, 4; ders.: Regierungskriminalität und justitielle Aufarbeitung – Möglichkeiten und Grenzen. Beitrag zur 13. Sitzung der Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen des SED-Diktatur in Deutschland“. In: *Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“*, Zwei Diktaturen in Deutschland Bd. IX, hrsg. v. Dt. Bundestag Baden-Baden 1995, 9-25; JÄGER, H.: Amnestie für staatliche Verbrechen. In: *Die juristische Aufarbeitung des Unrechtsstaats*, hrsg. v. Red. KritJ. 1. Aufl. Baden-Baden 1998, 691-697, 697.

beurteilt zu werden, wie sich ein bestimmter Umgang mit den Tätern staatsverstärkter Kriminalität auf den Prozess der Demokratisierung auswirkt, und umgekehrt, wie sich ein bestimmter Umbruch auf die Art der strafrechtlichen Reaktion auswirkt. Damit verbieten sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch dezidierte Thesen über typische Mechanismen einer strafrechtsbezogenen Vergangenheitspolitik.<sup>16</sup>

Diese Einsicht, dass eine noch nicht hinreichende Klärung des wechselseitig bedingten Zusammenwirkens von Politik und (rechts-)politischen Reaktionen einschließlich deren zugrunde liegenden (rechts-)politischen Entscheidungen erfolgt ist, war Ausgangspunkt für das im Folgenden näher darzulegende definierte Ziel vorliegender Arbeit. Eine Voraussetzung für die Klärung des wechselseitigen Zusammenwirkens ist das Verständnis der Art und Weise nur der täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion. Ausgehend von der Annahme, dass es alle drei staatlichen Gewalten, also Legislative, Exekutive und Justiz sind, die 'mit Täterbezug strafrechtlich reagieren', wurde ein Forschungsansatz entwickelt, der diesem komplexen 'Reaktionsgefüge' Rechnung trägt und eine umfassende Bestandsaufnahme von täterbezogenen strafrechtlichen Reaktionen erlaubt.

## 2. Ziel und Zweck der Arbeit

Zur Erstellung umfassender Bestandsaufnahmen hinsichtlich der Art und Weise von 'täterbezogenen strafrechtlichen Reaktionen' wurde der Begriff 'Reaktion' operationalisiert durch die beiden Kategorien 'politischer Wille' und 'Strafrechtsrealität'. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass es letzten Endes alle drei staatlichen Gewalten sind, die mit Täterbezug auf den Systemwechsel reagieren.

Die politischen Entscheidungsprozesse der Akteure sind in der bisherigen rechtswissenschaftlichen und kriminologischen Forschung nicht thematisiert worden, obwohl sie für ein Verständnis der täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion wesentlich sind. Die Arbeit untersucht daher zum ersten Mal die Entwicklung des 'politischen Willens' der Akteure zum Umgang mit den Straftätern staatsgestützter Kriminalität als die der täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion zugrunde liegende (rechts-)politische Entscheidung. Als Bestandteil der 'strafrechtlichen Reaktion' ist die politische Entscheidung ihrerseits Teil der Vergangenheitspolitik.

---

<sup>16</sup> Zu den ersten Vorschlägen in der politikwissenschaftlichen Forschung siehe Kapitel 1, 3.

Eine rein normative Herangehensweise würde bei der Untersuchung der politischen Entscheidungsprozesse nicht weiterführen: Sie birgt die Gefahr, dass die strukturellen Restriktionen, die von entscheidender Bedeutung bei der Entscheidungsfindung sind, unterschätzt werden. Es ist die Vielzahl schwierig zu bestimmender Faktoren, von insbesondere politischer, soziokultureller und ökonomischer Natur, aber auch aus den kulturellen Gepflogenheiten und religiösen Traditionen eines jeden Landes resultierend, die bewirkt, dass speziell auch die täterbezogene politische Entscheidung im Einzelfall zu einem hochkomplexen Prozess wird. Zum gegenwärtigen Stand der Forschung gibt es daher auch kein normatives 'Patentrezept' zum Umgang mit den Tätern staatsgestützter Kriminalität, weil es *die* richtige rechtspolitische Entscheidung nicht gibt. Jedes Land wählt und geht vielmehr den ihm am günstigsten erscheinenden und den ihm möglichen Weg. Wegen dieser komplexen Wechselbeziehungen und der System- und Situationsbezogenheit von 'Vergangenheitsbewältigung'<sup>17</sup> können Erkenntnisse über die Prozesse der politischen Entscheidungsfindung gegenwärtig nur durch eine an der Empirie ausgerichtete, induktive Herangehensweise gewonnen werden. Die umgekehrte Herangehensweise der Hypothesenüberprüfung wäre hingegen noch verfrüht. Die vorliegende Arbeit untersucht daher empiriegeleitet die Art und Weise der konkreten politischen Willensbildungsprozesse zum Umgang mit staatsgestützter Kriminalität in zwei unterschiedlichen Ländern, nämlich in Deutschland und in Südafrika.

Es schließen sich weitere Untersuchungen an, da die Arbeit in ihrer Zielsetzung über die Erforschung der politischen Willensbildungsprozesse hinaus geht: Ziel der Arbeit ist eine umfassende Bestandsaufnahme der strafrechtlichen täterbezogenen Reaktionen als Teil der strafrechtsbezogenen Vergangenheitspolitiken in Deutschland und Südafrika insgesamt. Die täterbezogene Reaktion besteht zwar, wie dargelegt, zu einem Teil aus der politischen Willensbildung, erschöpft sich aber nicht darin. Zwingender Bestandteil der täterbezogenen Reaktion ist ferner die Umsetzung dieses politischen Willens in die Realität. Es ist naheliegend, dass die real beeinflussenden Faktoren nicht nur die politische Entscheidungsfindung betreffen, sondern sich auch auf deren faktische Umsetzung auswirken können. Die Strafrechtsrealität kann also von dem ursprünglich Gewollten durchaus abweichen, weshalb sie zwingender Bestandteil einer Bestandsaufnahme der täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion sein muss.

---

<sup>17</sup> BOCK, P. 2001 (Fn. 3), 7.

Durch den gewählten Forschungsansatz wird der Begriff der täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion als ein komplexer rechtspolitischer Prozess innerhalb der Exekutive, der Legislative und der Justiz verstanden, der sich von einer politischen Entscheidungsfindung – dem politischen Willen zum Umgang mit staatsgestützter Kriminalität – bis hin zu deren Vollzug in Gestalt der Rechtsrealität erstreckt.

An die separate Erarbeitung von politischem Willen einerseits und Strafrechtsrealität andererseits schließt sich das weitere Ziel der Arbeit. Der Forschungsansatz ermöglicht eine Gegenüberstellung des ursprünglich 'politisch Gewollten' mit dem 'tatsächlich Geschehenen'. Dadurch soll der Vermutung Rechnung getragen werden, dass der politische Wille und die Strafrechtsrealität in ein Spannungsverhältnis treten können. Existenz und Intensität von Spannungsverhältnissen zwischen politischem Willen und Strafrechtsrealität könnten einen wichtigen Schritt auf dem Weg der Erkennung typischer Mechanismen oder, noch weiter führend, dem Ziel der Entwicklung von Leitlinien oder gar einer Theorie darstellen.

Aus den genannten Zielen, der umfassenden Bestandsaufnahme der täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion unter Einbezug der Legislative, der Exekutive sowie der Judikative einerseits sowie der Ermittlung von Spannungsverhältnissen zwischen politischem Willen und Rechtsrealität andererseits, erschließt sich der Zweck der Arbeit: Die Arbeit soll einen Beitrag leisten in Richtung auf das übergreifende Ziel der Entwicklung von Leitlinien oder im Rahmen einer ausgeprägteren Konzeptualisierung zu einer Theorie der strafrechtsbezogenen Vergangenheitspolitik. Soweit dies der Fall ist, leistet die Arbeit auch einen Beitrag für die interdisziplinäre Forschung zur 'Vergangenheitspolitik' insgesamt.

Nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist hingegen ein normatives Urteil über die täterbezogenen strafrechtlichen Reaktionen der politischen Akteure in Deutschland und Südafrika. Ein solches normatives Urteil würde die Bewertung von Erfolg oder Misserfolg der jeweiligen strafrechtlichen Reaktion voraussetzen: Um erfolgreich zu sein, müsste sie, als Bestandteil der Vergangenheitspolitik insgesamt, einen positiven Beitrag zu einer erfolgreichen Transformation darstellen. Schwierig ist bereits die Beantwortung der Frage, wann eine Transformation zu einer Demokratie erfolgreich ist. In der politikwissenschaftlichen Forschung anerkennt man eine Transformation dann als erfolgreich, wenn sich "demokratische Institutionen und Entscheidungsmechanismen, die zunächst das 'polyarchische Minimum' von ROBERT DAHL mindestens erreichen, möglichst aber über-

schreiten", etablieren und konsolidieren.<sup>18</sup> Das Minimum sei nach DAHL erreicht, wenn die acht institutionellen Garantien für funktionierende Demokratien bestehen:

1. Assoziationsfreiheit
2. Recht auf freie Meinungsäußerung
3. Recht, zu wählen (aktives Wahlrecht)
4. Recht, in öffentliche Ämter gewählt zu werden (passives Wahlrecht)
5. Recht politischer Eliten, um Wählerstimmen und Unterstützung zu konkurrieren
6. Existenz alternativer, pluralistischer Informationsquellen
7. freie und faire Wahlen
8. Institutionen, die die Regierungspolitik von Wählerstimmen und anderen Ausdrucksformen der Bürgerpräferenz abhängig machen.<sup>19</sup>

Es liegt auf der Hand, dass mit den auf die Betrachtung der strafrechtlichen, täterbezogenen Reaktion begrenzten Untersuchungen der vorliegenden Arbeit solche dezidierten Feststellungen im Hinblick auf die Demokratisierung in Deutschland und Südafrika nicht möglich sind. Die zuverlässige und verbindliche Bewertung des Erfolgs der strafrechtlichen Reaktion erfordert vielmehr interdisziplinäre Forschung. Der Einfluss der strafrechtlichen Reaktion auf den Prozess der Demokratisierung kann, wenn überhaupt, nur im Zusammenwirken von Politologen, Historikern, Juristen und Kriminologen gemessen werden.

Die durch die Untersuchungen der vorliegenden Arbeit gewonnenen Erkenntnisse fließen in eine Schlussbetrachtung ein, die ihrerseits mit einer sog. 'Modelldiskussion' endet. Im Bewusstsein und trotz der enormen Komplexität der Materie war die Frage nach der Vergleichbarkeit der unterschiedlichen täterbezogenen strafrechtlichen Reaktionen die Ausgangsidee des bereits erwähnten Forschungsprojekts am Freiburger MPI. Die teils durchgeführten, teils geplanten Untersuchungen von über zwanzig Ländern auf ihre strafrechtliche Reaktion hin, hat zu der Entwicklung sog. 'Modelle der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemunrecht' geführt.<sup>20</sup> Die untersuchten Länder werden dabei nach der Art der strafrechtlichen Reaktion den entwickelten Modellen zugeordnet.

<sup>18</sup> MERKEL, W./PUHLE, H.-J. 1999 (Fn. 7), 12.

<sup>19</sup> MERKEL, W./PUHLE, H.-J. 1999 (Fn. 7), 12f.

<sup>20</sup> Genaueres hierzu in Kapitel 2.



Der für die vorliegende Arbeit entwickelte Forschungsansatz könnte insofern auch für die Modelldiskussion von Nutzen sein: Mittels der Erkenntnisse über die konkreten täterbezogenen strafrechtlichen Reaktionen in Deutschland und Südafrika, die ob der Operationalisierung durch die beiden Kategorien 'politischer Wille' und 'Strafrechtsrealität' umfassend sind, könnte die Tauglichkeit der Modelle induktiv verifiziert werden. Mögliche Differenzen zwischen dem politisch Gewollten und dem tatsächlich Geschehenen könnten etwa bereits die Frage aufwerfen, welcher Bezugspunkt der Zuordnung überhaupt zugrunde zu legen ist. Insoweit, als sich die Modelle dabei als tauglich erweisen, könnte dies umgekehrt für die Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit von großem Nutzen sein: Die abstrakten Modelle könnten einen ersten Schritt auf dem Weg vom Empirischen zum Normativen darstellen.

### 3. Methodik

Ausgangspunkt der methodischen Überlegungen waren die Forschungsziele. Will man den 'politischen Willen' zum Umgang mit der staatsgestützten Kriminalität als komplexen politischen Entscheidungsprozess in seiner Tragweite auch wirklich verstehen, erfordert dies die präzise Erforschung der Geschehnisse. Diese Erforschung ist nur über eine an der Historik der politischen Ereignisse ausgerichtete Analyse zu bewerkstelligen. Es erfolgt daher zunächst eine historisch-deskriptive Analyse des Willensbildungsprozesses. Dabei wird nicht verkannt, dass die historische Deskription alleine das Erkenntnisinteresse nicht befriedigen kann. Als Ausgangspunkt für das Verständnis der komplexen Zusammenhänge der Entwicklungsprozesse der Entscheidungsfindung und deren zugrunde liegenden Motivationen und Einflüssen ist sie aber als unumgänglich zu betrachten. Die historisch-deskriptiven Analysen stützen sich für Deutschland und Südafrika auf die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse.<sup>21</sup>

Auf der Grundlage der historisch-deskriptiven Analysen erfolgen, in chronologischer Abfolge, Interpretationen in Bezug auf die politische Willensbildung der Akteure zu bestimmten Zeitpunkten, die mit abschließenden Interpretationen über den schlussendlich gebildeten politischen Willen enden. Während der Durchführung der Interpretationen hinsichtlich der Willensbildung in Deutschland stellte sich heraus, dass die historisch-deskriptive Analyse als Grundlage allein nicht ausreichte. Um Aufschluss

---

<sup>21</sup> Ausführlich zur Methode siehe Kapitel 3.

über die den Äußerungen und Handlungen zugrunde gelegten Zielsetzungen, deren Motivation etc. zu bekommen, wurde daher zusätzlich auf die Methode der qualitativen Befragung von Zeitzeugen zurückgegriffen.<sup>22</sup>

Die Erforschung des politischen Willens wird durch eine jeweils kurze Analyse der Entstehungsursachen abgeschlossen. Neben den Bedenken, dass dieser Ansatz in die primär politologische Ursachenforschung hineinragt, besteht das Bewusstsein, dass die Wirkungsweise der benannten beeinflussenden Faktoren keinen Anspruch auf unumstößliche Richtigkeit und in noch geringerem Maße Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann. Die Darlegung der Ursachen, warum sich der jeweilige politische Wille gebildet hat, ist deshalb als ein unverbindlicher 'Gedankenvorstoß', als eine Anregung in Richtung einer noch vorzunehmenden Erarbeitung typischer Mechanismen oder Leitlinien, nicht zuletzt auch im Rahmen interdisziplinärer Forschung, zu verstehen.

Eine gänzlich andere Methode wird für die Ermittlung der Strafrechtsrealität in Bezug auf den Umgang mit der staatlich verstärkten Kriminalität herangezogen. Es stellte sich die Frage, wie der Umfang bzw. das Ausmaß einer Strafrechtsrealität überhaupt gemessen werden kann. Letzten Endes wurde ein quantitativer Ansatz gewählt, durch den der Umfang der Tätigkeit der betreffenden justiziellen Stellen ermittelt wird: Die Strafrechtsrealität wird anhand der Quantität der Justiztätigkeit in Deutschland bzw. anhand der Quantität der Arbeit des Amnestiekomitees und der südafrikanischen Justiz gemessen. Zu diesem Zweck wurde bereits vorhandenes statistisches Material von den deutschen Justizbehörden angefordert und ausgewertet. Eine eigene Datenerhebung erfolgt daneben nicht. Für die Arbeit des südafrikanischen Amnestiekomitees wird der gleiche Weg beschritten: vorhandenes empirisches Material wurde zusammengetragen und anschließend ausgewertet. Hinsichtlich der Justiztätigkeit in Südafrika konnte hingegen nicht auf empirisches Material zurückgegriffen werden, weil es keines gibt. Infolgedessen wurde daneben eine eigene Datenerhebung vor Ort durchgeführt.<sup>23</sup> Die Darstellungen in der vorliegenden Arbeit beinhalten deren Auswertung.

Die Auswertung des Zahlenmaterials brachte in Bezug auf die Frage der Strafrechtsrealität entscheidende Aufschlüsse. Sowohl Aufwand und Ausmaß als auch die Handhabung der Verfahren konnte gezeigt werden. Hiervon zu trennen ist die Frage, ob und gegebenenfalls inwieweit diese ermittelte

---

<sup>22</sup> Siehe Kapitel 3 und 9.

<sup>23</sup> Ausführliche methodische Ausführungen sind in Kapitel 6 enthalten.

Strafrechtsrealität auch eine Umsetzung des politischen Willens enthalten bzw. ob und inwieweit hier Spannungsverhältnisse entstanden sind. Zum Zweck der Beantwortung dieser komplexen und in hohem Maße Bewertungen erfordernden Frage wurde – unter Heranziehung der bereits gewonnenen Erkenntnisse hinsichtlich des politischen Willens und der Strafrechtsrealität – eine qualitative Methode herangezogen: Es wurden leitfadengestützte qualitative Experteninterviews durchgeführt und ausgewertet.

Die insgesamt gewonnenen Erkenntnisse fließen in eine abschließende Diskussion der 'Modelle der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemunrecht' ein. Wegen der Beschränkung der Untersuchungen auf zwei Länder lassen sich schwerlich eigene, generalisierbare Modellkategorien entwickeln – ein Umstand der Anlass zu Methodenkritik geben mag. Die abstrakte Modellbildung könnte aber, jedenfalls zum Teil, durch die Empirie der strafrechtlichen Reaktionen in den beiden Ländern falsifiziert oder insoweit verifiziert werden.

#### 4. Zur Auswahl der untersuchten Länder

Dass die Auswahl der in vorliegender Arbeit untersuchten Länder auf Deutschland und Südafrika fiel, ist in erster Linie damit zu erklären, dass die Untersuchung der täterbezogenen strafrechtlichen Reaktionen in Deutschland und Südafrika besonders viel versprechend erschien: Beide Länder hatten nach 1989 einen politischen Systemwechsel zu verzeichnen, den die politischen Akteure durch eine dezidierte strafrechtsbezogene Vergangenheitspolitik zu 'bewältigen' versuchten. Der Ansatz, der dabei dem strafrechtsbezogenen Umgang mit den kriminellen Hinterlassenschaften des eigenen vergangenen Regimes zugrunde gelegt wurde, erschien aus der Retrospektive jeweils ein gänzlich anderer zu sein.<sup>24</sup> Es stellte sich die Folgefrage, wodurch diese divergierenden Reaktionen bedingt wurden. Der Umstand, dass die politischen Akteure der beiden Länder in politisch, historisch, soziokulturell und ökonomisch gänzlich unterschiedlichen Gegebenheiten handelten, die Handlungen daher auch unterschiedlichen strukturellen Restriktionen unterlagen, ließ eine Untersuchung der politischen Entscheidungsprozesse im Hinblick auf die Handlungsmotivationen und Beweggründe besonders aufschlussreich erscheinen.

---

<sup>24</sup> So auch KAMALI, M.: *Accountability for Human Rights Violations: A Comparison of Transitional Justice in East Germany and South Africa*. *Columbia Journal of Transnational Law* 2001, 89ff., 91.

Vor dem Hintergrund der jeweiligen politischen Entscheidungen erschien die Betrachtung der Strafrechtsrealitäten nicht minder interessant: Es stellten sich die Fragen, ob und inwiefern sich die divergierenden rechtspolitischen Ansätze auch in entsprechend unterschiedlichen Strafrechtsrealitäten niederschlugen oder ob letztere sich möglicherweise, trotz der diversen realpolitischen Gegebenheiten, teilweise annäherten.

Daneben waren es praktische Erwägungen, die die Wahl auf Deutschland und auf Südafrika fielen ließen. Die notwendigen Informationen schienen in Deutschland gut zugänglich zu sein: Sowohl die Erschließung der politischen Willensentscheidung zum Umgang mit staatsgestützter Kriminalität als auch deren Umsetzung schienen ob der Material- und Datenlage besonders ertragreich verlaufen zu können. Auch der Kontakt zu den deutschen Experten ließ sich wegen der relativen räumlichen Nähe einfacher herstellen, als dies vermutlich in anderen Ländern der Fall gewesen wäre.

Andererseits erschien auch ein Zugang zu passenden Materialien für Südafrika möglich zu sein: Die südafrikanische Wahrheits- und Versöhnungskommission ist Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher Untersuchungen weltweit. Auch vor Ort ist das wissenschaftliche und gesellschaftliche Interesse an der Auseinandersetzung mit der eigenen Vergangenheit groß. Die Kontakte zu den südafrikanischen Experten ließen sich durch das MPI und über eigene bestehende Verbindungen herstellen. Die im Rahmen der qualitativen Untersuchungen erforderlichen Daten konnten in der Muttersprache der Experten bzw. durch Recherchen vor Ort erhoben werden, was ein besonderes Maß an Authentizität gewährleistet.

Für die Erlangung umfassender und generalisierbarer Erkenntnisse müssen entsprechende Untersuchungen auch für andere Länder vorgenommen werden.

## **5. Aufbau der Arbeit**

Die Arbeit gliedert sich in sechs Teile und insgesamt 11 Kapitel. Dem einleitenden *Teil 1* folgt ein *Teil 2*, dessen Ziel es ist, die für das Verständnis der Arbeit grundlegende Hintergrundinformation zu vermitteln. So werden in *Kapitel 1* die zwei für die Themenstellung der vorliegenden Arbeit wesentlichen Komponenten – der politische Systemwechsel einerseits sowie die hierauf erfolgende strafrechtliche Reaktion nach dem gegenwärtigen Forschungsstand andererseits – genauer erläutert und deren wechselseitige Beziehung aufgezeigt. *Kapitel 2* stellt die im Rahmen des Forschungspro-

jekts am Freiburger Max-Planck-Institut entwickelten vorläufigen 'Modelle der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemunrecht' anhand von Schaubildern vor.

*Teil 3* enthält die Analysen der konkreten politischen Willensbildungsprozesse zum Umgang mit staatsgestützter Kriminalität in den Ländern Deutschland und Südafrika. Dem die Methodik darlegenden *Kapitel 3* folgt *Kapitel 4* mit der Analyse des politischen Willens zum Umgang mit den Straftätern des Systemunrechts der DDR. In *Kapitel 5* wird die politische Entscheidungsfindung zum Umgang mit den Tätern des südafrikanischen Apartheidregimes untersucht.

Der Erforschung der Strafrechtsrealitäten in Deutschland und Südafrika geht *Teil 4* nach. Wie bei *Teil 3* geht auch hier ein die Methodik der Untersuchung darlegendes Kapitel, das *Kapitel 6*, voraus, dem die Darstellungen der justiziellen Realitäten, getrennt für die beiden Länder, folgen. *Kapitel 7* trägt das für Deutschland existierende, verfügbare statistische Material der Justizbehörden zusammen. Die Darstellung für Südafrika in *Kapitel 8* fußt dagegen zum Teil auch auf der eigenen Datenerhebung, die vor Ort durchgeführt wurde.

An die Untersuchungen der politischen Willensbildungsprozesse und der Strafrechtsrealitäten knüpft die Gegenüberstellung von "Anspruch und Wirklichkeit" zur Ermittlung von Spannungsverhältnissen in *Teil 5*. Da eine abschließende Würdigung oder gar Bewertung der täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion auf die Transformationsprozesse nicht möglich ist, folgt eine auf bestimmte Fragenkomplexe reduzierte begrenzte Würdigung der Prozesse durch die Auswertung der Interviews mit den nationalen Experten. *Kapitel 9* legt insoweit die Methodik der leitfadengestützten qualitativen Experteninterviews dar. Die Auswertung des in Deutschland anhand der Interviews gewonnenen Datenmaterials erfolgt in *Kapitel 10*. Entsprechend wurden in Südafrika Interviews durchgeführt, deren Auswertung Gegenstand von *Kapitel 11* ist.

Abschließend steht *Teil 6*. Anhand der gewonnenen Erkenntnisse erfolgt eine kritische Überprüfung der Zuordnungen der schwerpunktmäßig untersuchten Länder Deutschland und Südafrika zu den entwickelten Modellvorschlägen. Dem folgt eine länderübergreifende Auseinandersetzung mit der Modelldiskussion.

## TEIL 2

# 'Politischer Systemwechsel' und 'Strafrechtliche Reaktion'

Ziel dieses Teils ist es, die für das Verständnis der vorliegenden Arbeit erforderliche, allgemeine Hintergrundinformation zu vermitteln. Während Kapitel 1 näher auf die Phänomene des 'Politischen Systemwechsels' und der 'Strafrechtlichen Reaktion' hierauf im allgemeinen Forschungskontext eingeht, wird in Kapitel 2 der aktuelle Forschungsstand hinsichtlich der am Freiburger MPI entwickelten sog. 'Modelle der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit der politischen Systemvergangenheit' anhand von Graphiken vorgestellt.

### KAPITEL 1

## Hintergrund

Genereller Ausgangspunkt für die vorliegende Arbeit ist der Vergleich strafrechtlicher Reaktionen verschiedener Länder auf einen vorherigen politischen Systemwechsel. Damit sind zwei voneinander zu trennende Komponenten angesprochen. Zum einen ist es notwendig, einen politischen Systemwechsel konstatiert zu haben, zum anderen wird die Erforschung der jeweiligen nationalen strafrechtlichen Reaktion auf diesen Systemwechsel vorausgesetzt. Diese beiden Komponenten werden in den folgenden Abschnitten 1 und 2 näher untersucht. In Abschnitt 3 geht es um das Verhältnis der beiden Komponenten zueinander.

Den gemeinsamen Nenner für vergleichende Untersuchungen zu unterschiedlichen strafrechtlichen Reaktionen stellt der politische Systemwechsel dar. Dieser ist damit der für die Durchführung eines Vergleichs denknotwendig erforderliche, gemeinsame Ausgangspunkt. Thematisiert werden im Folgenden nur solche Systemwechsel, bei denen ein Übergang von einem autoritären oder diktatorisch geführten Staat zu einem demokratischen oder zumindest politisch liberal verfassten Staat zu verzeichnen ist, nicht aber umgekehrt.<sup>25</sup> Die zu vergleichende Differenz ist die unterschiedliche

---

<sup>25</sup> So auch der Ansatz der Projektstudie am MPI, vgl. ARNOLD, J.: *Strafrechtliche Auseinandersetzung mit Systemvergangenheit am Beispiel der DDR*. 1. Aufl. Baden-Baden 2000, 246.

Art und Form der strafrechtlichen Reaktion auf die Gesetzesverstöße, die während des Bestehens des vorherigen Regimes begangen wurden.

Die Zweiteilung eines einheitlichen historisch-gesellschaftlichen Vorgangs in eine politische und eine juristisch-kriminologische Komponente verdeutlicht, dass man ohne interdisziplinäre Forschung auf diesem Gebiet nicht auskommt.<sup>26</sup> Die Arbeit des Kriminologen bzw. Juristen beginnt, anknüpfend an die Feststellung eines Systemwechsels, erst einen Schritt nach dessen Vollzug. Die Ergebnisse der sozial- und politikwissenschaftlichen Transformationsforschung sind das Fundament für die juristisch-kriminologischen Untersuchungen der strafrechtlichen Reaktion. Aus diesem Grund soll auch im folgenden Abschnitt zusammenfassend auf ausgewählte Ergebnisse der politik- und sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung eingegangen werden. Dabei sollen insbesondere Arten und Häufigkeit der Systemwechsel des vergangenen Jahrhunderts überblicksartig dargestellt werden.

## 1. Politischer Systemwechsel im 20. Jahrhundert

Der Übergang eines politischen Systemtyps in einen anderen, sei es nun eines autoritären<sup>27</sup> oder totalitären<sup>28</sup> Staates in einen demokratischen oder

---

<sup>26</sup> SANDSCHNEIDER, E.: Systemtheoretische Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung. In: Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, hrsg. v. W. Merkel Opladen 1996, 23-45, 25, 40; WERKENTIN, F.: Damit das Leid der Opfer nicht sinnlos war: Rechtspolitische Forderungen am Ende des Jahrhunderts der Diktaturen. RuP 32 (1996), 139-143, 139.

<sup>27</sup> "Autoritär" entwickelte sich aus französisch "autoritaire", "die Regierung betreffend; selbständig auftretend, herrisch", entstanden aus "auteur" und lateinisch "auctor", bzw. spät- und mittellateinisch "auctoralis" und bedeutet "totalitär", "diktatorisch" (Duden Fremdwörterbuch 2000, Stichwort "autoritär", 166). "Diktatorisch" entstammt dem lateinischen "dictatorius", "dem Diktator gemäß" und bedeutet "unumschränkt, einem unumschränkten Gewaltherrscher unterworfen oder auch gebieterrisch, keinen Widerspruch duldend" (Duden Fremdwörterbuch 2000, Stichwort "diktatorisch"; 334). Diktatur bezeichnet die auf unbeschränkte Vollmacht einer Person oder Gruppe gegründete Herrschaft in einem Staat (Duden Fremdwörterbuch 2000, Stichwort "Diktatur"; 334). Zur Abgrenzung zwischen "totalitär" und "autoritär"/"diktatorisch" siehe Fn. 28.

<sup>28</sup> "Totalitär" bedeutet, im neutralen Sinne, "die Gesamtheit umfassend, ganzheitlich; im abwertenden Sinne, mit diktatorischen Methoden jegliche Demokratie unterdrückend, das gesamte, politische, gesellschaftliche, kulturelle Leben sich total unterwerfend, es mit Gewalt reglementierend" (Duden Fremdwörterbuch 2000, Stichwort "totalitär", 1346). Das totalitäre System ist geprägt durch absolute Willkürherrschaft, die weder

liberal-pluralistischen geprägten Staat oder aber umgekehrt ist ein in der Geschichte immer wiederkehrendes Phänomen und kann in diesem Sinne als "historisch" bezeichnet werden.<sup>29</sup>

Betrachtet man das 20. Jahrhundert rückblickend, so lassen sich zahlreiche Demokratisierungen<sup>30</sup> ausmachen, die in regelrechten "Wellenbewegungen" aufgetreten sind.<sup>31</sup> Einer ersten Welle, die nach dem Ersten Weltkrieg einsetzte, folgte Anfang der zwanziger Jahre eine Gegenwelle, die die Errichtung einer Reihe von faschistischen, autoritären oder diktatorischen Regimen zur Folge hatte. Die zweite große Demokratisierungswelle erfolgte nach dem Zweiten Weltkrieg und erfasste in Europa Westdeutschland, Österreich und Italien, ferner Japan und die lateinamerikanischen Länder Argentinien, Brasilien, Ecuador, Peru, Uruguay und Venezuela. Durch einen 1974 in Portugal verübten Militärputsch wurde die dritte Demokratisierungswelle ausgelöst, die Griechenland und Spanien erfasste, sowie zu Beginn der achtziger Jahre erneut Lateinamerika, da die dortigen im Zuge der zweiten Welle entstandenen Demokratien meist nur von kurzem Bestand und durch Militärdiktaturen bereits zerstört worden waren. Ebenfalls betroffen waren Länder in Asien und in Afrika. Sowohl auf den Philippinen als auch in Pakistan, Südkorea und Taiwan setzten Demokratisierungen ein.

---

durch Gesetze begrenzt noch durch Personen kontrolliert wird. Damit geht es weit über ein diktatorisches System hinaus, dem in der Regel "ein letzter Rest an rechtlicher, formaler, verfahrensmäßiger Substanz kaum entzogen werden kann"; SCHWEIZER, K.: Täter und Opfer in der DDR. Vergangenheitsbewältigung nach der zweiten deutschen Diktatur. In: Studien zur DDR-Gesellschaft Bd. 4. Dissertation, hrsg. v. L. Mertens und D. Voigt Münster 1999, 10. Auch geht es über ein autoritäres System hinaus, von dem angenommen wird, dass es in begrenztem Maße pluralistisch sein kann, dass es zwar im Gegensatz zum totalitären System auf Traditionen und nicht auf einer exklusiven Ideologie beruhe, dass es auf die gelenkte Partizipation der Bevölkerung verzichte und menschliche Freiheit einschränke, nicht aber unmöglich mache, dies. 1999, 9 f., sowie weitergehend zur Definition des Begriffs und zu Totalitarismus-Theorien: dies. 1999, 9ff.

<sup>29</sup> WELZEL, C.: Systemwechsel in der globalen Systemkonkurrenz: Ein evolutionstheoretischer Erklärungsversuch. In: Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, hrsg. v. W. Merkel Opladen 1996, 47-79, 47.

<sup>30</sup> Zum Begriff der Demokratisierung siehe weiter unten in diesem Abschnitt.

<sup>31</sup> VON BEYME, K.: Systemwechsel in Osteuropa. Frankfurt am Main 1994; MERKEL, W.: Einleitung. In: Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, hrsg. v. W. Merkel Opladen 1996, 9; siehe auch SARKIN, J.: The Truth and Reconciliation Commission in South Africa, Commonwealth Law Bulletin January and April 1997, 528-542, 528.



Die vierte und letzte Welle<sup>32</sup> entstand durch den Zusammenbruch der von der Sowjetunion beeinflussten und dominierten osteuropäischen Staaten und deren Umstrukturierung zu demokratischen Systemen.

Diese Demokratisierungen des 20. Jahrhunderts hat WELZEL genauer betrachtet und zwei Schlussfolgerungen gezogen.<sup>33</sup> Er bildete ein Sample von weltweit 160 Staaten, das – nach Abzug der heute nicht mehr existenten Staaten – zu einer aktuellen Grundgesamtheit von 149 Staaten führte. In seiner Studie gelangt er zu dem Ergebnis, dass sich zum einen in den letzten zwanzig Jahren "ein bislang einzigartiger Demokratisierungstrend" abgezeichnet hat, und, zum anderen, dass Demokratien tendenziell resistenter gegen Systemwechsel sind als Diktaturen.<sup>34</sup> So zählt er in einem Zeitraum von 1900 bis 1992 insgesamt 68 transitionsbetroffene Staaten, von denen 38 Staaten dauerhafte Demokratiegewinne zu verzeichnen haben, 14 Staaten sich auf dem Weg zur Demokratie befinden, aber nur 16 Staaten, die sich dauerhaft zu Diktaturen entwickelt haben. Damit ist die Tendenz eines Wechsels zugunsten einer Demokratie im untersuchten Zeitraum 3,2-mal höher als die Tendenz in Richtung auf eine Diktatur.<sup>35</sup>

Die in der vorliegenden Arbeit untersuchten Länder – Deutschland und Südafrika – lassen sich der letzten Demokratisierungswelle zuordnen und stehen daher für den "Demokratisierungstrend" der letzten Jahre.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> MERKEL, W. 1996 (Fn. 31), 9f. sieht diese vierte Welle nicht als eigenständige Bewegung, sondern als Fortsetzung der dritten Welle an.

<sup>33</sup> WELZEL, C. 1996 (Fn. 29), 47ff.

<sup>34</sup> WELZEL, C. 1996 (Fn. 29), 47ff.

<sup>35</sup> Da sich in der Grundgesamtheit der Staaten 58 % Diktaturen und 37 % Demokratien gegenüber standen, was einem Faktor von 1,6 zu 1 entspricht, kommt WELZEL zu dem Ergebnis, dass Demokratien tendenziell resistenter gegen systempolitische Übergänge sind als Diktaturen. Bei gleicher Resistenz beider Staatsformen hätte sich das Verhältnis der Grundgesamtheit nämlich auch in der Transition widerspiegeln müssen, das heißt es hätten 1,6 mal so viele Demokratien wie Diktaturen entstehen dürfen. Auch wenn diese Tendenz für den untersuchten Zeitraum richtig ist, so erscheint zweifelhaft, ob sich alleine aufgrund der Entwicklungen des 20. Jahrhunderts eine solche verallgemeinernde Tendenz ableiten lässt.

<sup>36</sup> Die Zuordnung Südafrikas zur vierten Welle ist freilich nicht unproblematisch. Sie wird aber dadurch gerechtfertigt, dass es nicht als zufällig angesehen wird, dass die Transition in Südafrika mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch der Sowjetunion zeitlich zusammenfiel. Die National Party realisierte, dass die sogenannte, ihrer Ansicht nach durch den ANC verkörperte "rooi gevaar" (rote Gefahr) wegen der Entwicklung im Ostblock abnahm; vgl. HAMBER, B.: Who pays for Peace? Implications of the negotiated settlement for reconciliation, transformation and

Angesichts dieser politischen Entwicklung hat eine "Flut von theoretischer, vergleichender und einzelfallorientierter Analysen politischer Systemwechsel" eingesetzt,<sup>37</sup> im Rahmen derer sich eine Fülle von überwiegend den Sozialwissenschaften entstammenden Begrifflichkeiten entwickelt hat, die es notwendig erscheinen lassen, die verwendete Terminologie im allgemeinen und die in der vorliegenden Arbeit verwendeten Begrifflichkeiten im besonderen genauer zu erläutern.

Der Begriff der "Transformation", der insbesondere seit den Umbrüchen in Osteuropa und dem Zusammenbruch der DDR zu einem regelrechten "Modebegriff" geworden ist,<sup>38</sup> und der Begriff der "Transition" werden in der deutschen Literatur teils verschieden, oftmals aber auch synonym verwandt.<sup>39</sup> "Transformation" ist gegenüber der "Transition" der weiter gehende Begriff, da er als Oberbegriff für alle Aspekte der "intentionalen Veränderung eines Systems und seiner Komplementärsysteme" steht<sup>40</sup>, wohingegen die "Transition" nur der eigentliche Übergang ist.<sup>41</sup> Ein umfassendes Bedeutungsspektrum wird auch dem Begriff des "Systemwechsels" zugerechnet.<sup>42</sup> Während der Terminus "Systemwechsel" den Aufbau einer neuen Herrschaftsstruktur unter Auflösung der alten beschreibt, bedeutet "Systemwandel" einen weniger einschneidenden Vorgang der Strukturanpassung und Funktionsoptimierung aufgrund gewandelter äußerer Umwelteinflüsse.<sup>43</sup> Daneben treten Begriffe wie "Revolution", "Zusammenbruch", "Modernisierung", "Liberalisierung", "Demokratisierung" oder "Regimewandel", die ebenfalls weitgehend synonym verwendet werden. Ergänzt

---

violence in a post-apartheid South Africa, 1998. Unter <http://www.wits.ac.za/csvr/papwhop.htm> (07.04.2000).

<sup>37</sup> MERKEL, W. 1996 (Fn. 31), 10.

<sup>38</sup> SANDSCHNEIDER, E. 1996 (Fn. 26), 24.

<sup>39</sup> MERKEL, W. 1996 (Fn. 31), 10.

<sup>40</sup> SANDSCHNEIDER, E. 1996 (Fn. 26), 24.

<sup>41</sup> "Transformation" kommt von spätlateinisch "transformatio", dem das Verb "transformare" zugrunde liegt, und bedeutet "Umwandlung, Umformung, Umgestaltung, Übertragung." Im Kontext bedeutet es die grundlegende Umgestaltung des wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Systems eines Staates (Duden, Fremdwörterbuch 2000, Stichwort "Transformation", 1352). Demgegenüber bedeutet "Transition", unter teilweisem Einfluss des englischen "transition", aus dem lateinischen "transitio" bzw. "trans-ire" entstanden, "Übergang, Überleitung" (Duden, Fremdwörterbuch 2000, Stichwort "Transition", 1352).

<sup>42</sup> Dieser Begriff wurde von KLAUS VON BEYME und DIETER NOHLEN eingebracht, vgl. MERKEL, W. 1996 (Fn. 31), 12.

<sup>43</sup> SANDSCHNEIDER, E. 1996 (Fn. 26), 24.

werden können diese Begrifflichkeiten durch die in der englischsprachigen Literatur verwendeten Termini "transformations", "replacements", "transplacements"<sup>44</sup>, "transaction", "breakdown", "extrication".

In der vorliegenden Arbeit wird zur Beschreibung des Prozesses des Untergangs eines totalitären beziehungsweise autoritären Systems und dem darauffolgenden Übergang in ein liberaldemokratisches, pluralistisch verfasstes System der Begriff "politischer Systemwechsel" verwendet. Synonym wird der Begriff der "Transformation" gebraucht. Die eher technische Beschreibung des Übergangs wird mit "Transition" bezeichnet. Um den ganzen Übergangsprozess, speziell zu einer Demokratie, zu beschreiben, wird der Begriff der "Demokratisierung" verwendet, wobei dieser eine gewisse Konsolidierung des demokratischen Zustands voraussetzt.

## 2. Die strafrechtliche Reaktion auf einen politischen Systemwechsel

### 2.1 Die Strategien der Auseinandersetzung mit der Vergangenheit in der Theorie

Unterstellt man ein "rechtliches Vakuum", also die Möglichkeit der ungehinderten Ausübung des politischen Willens der Machthaber, so gestalten sich die theoretischen Möglichkeiten der Auseinandersetzung mit dem vergangenen Unrechtsstaat äußerst vielfältig.<sup>45</sup> Diese Vielfalt resultiert daraus,

<sup>44</sup> HUNTINGTON, S.: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. In: *Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*. Bd. 1 *General Considerations*, hrsg. v. N. Kritiz Washington 1995, 65f., der mit diesen Begriffen unterschiedliche Arten von Systemwechseln charakterisiert.

<sup>45</sup> In diesem Zusammenhang findet man in der Literatur häufig das – umstrittene – Wort "bewältigen" statt "auseinandersetzen"; vgl. etwa JESSE, E.: *Doppelte Vergangenheitsbewältigung in Deutschland*. In: *Vergangenheitsbewältigung*, hrsg. v. E. Jesse u. K. Löw Berlin 1997, 11-26, 12ff. Auch der Begriff der Vergangenheitsbewältigung ist zu einem ‚regelrechten Modebegriff‘ geworden. Nach Ansicht von W. SCHNEIDER in: *Die Zeit* Nr. 17 vom 19. April 2000, Rubrik *Besser Leben*, 8) stellt der Begriff eines von zehn Wörtern dar, das nie mehr verwendet werden sollte. Er schreibt: "Vergangenheitsbewältigung: Acht breitarschige Silben, in keine Sprache übersetzbar – auf der Vorstellung beruhend, dass die Vergangenheit etwas sei, das >bewältigt< werden kann und muss. Ob sie kann, ist strittig, dass sie muss, ist einem anderen Volk als dem deutschen Volk noch niemals eingefallen. Wir sind eben doch Spitze." In vorliegender Arbeit wird von dem Begriff kein Gebrauch gemacht, insbesondere auch deshalb, weil die Rolle des Strafrechts im Umgang mit der Vergangenheit des Unrechtsstaats noch nicht hinreichend geklärt ist; Näheres hierzu siehe Kapitel 1.3.

dass die Auseinandersetzung mit der Vergangenheit auf verschiedenen Ebenen abläuft, die jeweils diverse Handlungsmöglichkeiten eröffnen. Neben die kriminologisch-juristische Auseinandersetzung treten die historische, die politische und die gesellschaftlich-moralische Auseinandersetzung.<sup>46</sup> Die Strategien lassen sich nicht immer klar voneinander trennen, vielmehr gehen die Bereiche des Rechts, der Politik, der Geschichte und der Gesellschaft ineinander über und sind in einem komplexen Gemengelage miteinander verwoben.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit dem Teilbereich der kriminologisch-juristischen Auseinandersetzung. Teil dieser Auseinandersetzung ist die Frage, wie speziell in strafrechtlicher Hinsicht auf begangenes Systemunrecht zu reagieren sei. Die durch den Systemwechsel neu oder eventuell wieder etablierten Machthaber kommen nicht um die im Vordergrund stehende Frage herum, wie sie mit den Straftätern des vorherigen Unrechtsstaats umgehen sollen.<sup>47</sup> Auch dieser strafrechtliche Teilbereich bietet wiederum eine Reihe von Handlungsmöglichkeiten, die, gleich einer Skala, von der Gewährung völliger Straffreiheit über bedingte Strafverfolgung bis hin zu unbedingter Strafverfolgung reichen.<sup>48</sup> Die *völlige Straffreiheit* eines Täters kann von Anfang an gegeben sein, zum einen aufgrund fehlender einschlägiger und durchsetzbarer Tatbestände, zum anderen aufgrund des Erlasses einer Amnestie, die auch Tätern gewährt werden kann, gegen die noch nicht einmal ermittelt worden ist. Die Strafflosigkeit eines Täters kann sich außerdem rückwirkend ergeben, wiederum durch Amnestie, die jeden-

<sup>46</sup> SCHWEIZER, K.: Möglichkeiten und Schwierigkeiten der Vergangenheitsbewältigung. In: Opfer und Täter im SED-Staat. Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung Band 58, hrsg. v. L. Mertens und D. Voigt Berlin 1998, 11.

<sup>47</sup> GOLDSTONE, R.: Frieden und Gerechtigkeit - Ein unvermeidbarer Gegensatz? In: Amnestie oder Die Politik der Erinnerung in der Demokratie, hrsg. v. G. Smith und A. Margalit. 1. Aufl. Frankfurt am Main 1997, 37; HUYSE, L.: A Devil's Choice - Dilemmas of Backward-Looking Justice. European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 1994-2, 120-140, 120; KRITZ, N. 1995a (Fn. 14), xxi; KRITZ, N.: Coming to Terms with Atrocities: A Review of Accountability Mechanisms for Mass Violations of Human Rights, Law and Contemporary Problems 59, 4 (1996), 144-152, 147; ORENTLICHER, D.: Settling Accounts: The Duty To Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime. The Yale Law Journal 100 (1991), 2537-2615, 2539; COHEN, S.: State Crime of Previous Regimes: Knowledge, Accountability, and the Policing of the Past. Law and Social Inquiry 20, 1 (1995), 7-50, 9; SIEGEL, R. L.: Transitional Justice: A Decade of Debate and Experience. Human Rights Quarterly Vol. 20 (1998), 431-454, 434.

<sup>48</sup> PESCHEL-GUTZEIT, L.: Der Umgang mit Unrechtssystemen - Konsequenzen für die nationale und internationale Rechtsordnung. RuP 2/1999, 109-114, 109.

falls in ihrem Ergebnis einer von Anfang an gegebenen Straflosigkeit gleichkommen kann, da sie zur Straflosigkeit sowohl bereits Verurteilter als auch noch zu verfolgender Täter führen kann.<sup>49</sup> Die *bedingte Strafverfolgung* kann sich etwa aus einer Beschränkung der Strafverfolgung auf schwere Menschenrechtsverletzungen oder aber aus einer Regelung über bedingte Amnestie ergeben.<sup>50</sup> Bei der *unbedingten Strafverfolgung* geht das Prinzip dahin, die Regierungskriminalität wie jede andere Kriminalität uneingeschränkt zu ahnden.<sup>51</sup>

Daneben gibt es weitere Handlungsoptionen politischer Akteure, die ebenfalls als Bestandteile von strafrechtsbezogener Vergangenheitspolitik zu verstehen sind und deren Charakter als im weiteren Sinne strafrechtlich bezeichnet werden soll. Im weiteren Sinn deshalb, weil die Optionen unter Umständen nicht direkt aus der Anwendung der jeweiligen Strafgesetze resultieren, sondern lediglich indirekt an das Strafrecht anknüpfen, etwa durch die Qualifikation bzw. Bezeichnung von Personen als Straftäter oder Opfer. Diese Optionen sind zwar nicht direkter Gegenstand der Auseinandersetzung der vorliegenden Arbeit, sollen aber zwecks der Vermittlung von Hintergrundinformation genannt werden.

Es besteht die Möglichkeit, ehemalige Straftäter zu *disqualifizieren*, d.h. sie von Leistungen oder beruflichen Chancen auszuschließen oder ihrer staatlichen Ämter zu entheben. Die künftigen Kandidaten an Stellen staatlicher Machtausübung sind vor der Besetzung bestimmter Ämter genau zu überprüfen und gegebenenfalls aus dem Kreis der Bewerber auszuschließen (Lustration).<sup>52</sup> Dieser Weg führt zu einer Umstrukturierung der staatlichen Institutionen, wenigstens in personeller Hinsicht.

Neben der Möglichkeit der Verfolgung von Einzeltätern können bestimmte Tätergruppen, seien es natürliche oder juristische Personen, *entignet und ihres Status enthoben* werden, wenn sie vorteilhafte Rechtsstel-

---

<sup>49</sup> Zu den unterschiedlichen Verständnissen des Begriffs "Amnestie" siehe Fußnote 99. Zu den möglichen Gründen zum Erlass einer Amnestie siehe Kapitel 1, 3.2.1.

<sup>50</sup> Beispielhaft sei hier auf die Kombination von Wahrheitskommission und bedingter Amnestie in Südafrika verwiesen; siehe Kapitel 5.

<sup>51</sup> Zu den Begriffen vgl. ESER, A./ARNOLD, J./KREICKER, H. 2001, (Fn. 11).

<sup>52</sup> BOCK, P.: Vergangenheitspolitik in der Revolution von 1989. In: *Umkämpfte Vergangenheit. Geschichtsbilder, Erinnerung und Vergangenheitspolitik im internationalen Vergleich*, hrsg. v. E. Wolfrum und P. Bock Göttingen 1999, 82-100, 82, 95; GEBERT, K.: Wenn schlafende Akten lügen ... Das Für und Wider der Öffnung der Geheimdienstakten. In: *Amnestie oder die Politik der Erinnerung in der Demokratie*, hrsg. v. G. Smith und A. Margalit. Frankfurt 1997, 138-154, 139.

lungen während der Dauer des alten Regimes unrechtmäßig erlangt hatten. Diese Maßnahmen könnten auch gegen Körperschaften, wie beispielsweise politische Parteien, staatlich kontrollierte Gewerkschaften, Zeitungen oder Verlage angewendet werden.<sup>53</sup>

Neben diesen täterbezogenen Maßnahmen können die Opfer zum Zwecke der Wiedergutmachung *rehabilitiert oder entschädigt* werden.<sup>54</sup> Daneben können die Opfer in förmlichen Verfahren *angehört* werden, eine Maßnahme, die zum einen der Wahrheitsfindung dienen kann, zum anderen aber auch einen psychologischen Nutzen dahingehend verfolgt, dass die Opfer über ihre erlittenen Schicksale sprechen und sich austauschen können<sup>55</sup> und ihnen gegebenenfalls Hilfe geleistet werden kann.

Speziell zur Ermittlung der Wahrheit können ferner Kommissionen, wie *Wahrheitskommissionen*<sup>56</sup> oder parlamentarische *Untersuchungsausschüsse*, eingesetzt werden. Gegebenenfalls sind an die Feststellung der Wahrheit weitere Maßnahmen geknüpft, wie etwa die Strafverfolgung der ermittelten Täter.

Weniger vergangenheits- als zukunftsorientiert ist die Möglichkeit des *Erlasses eines neuen Straf- und Sanktionensystems*, das demokratischen Grundsätzen entsprechen und internationalen Standards genügen muss.<sup>57</sup>

In Zusammenhang mit diesen Strategien werden in der kriminologisch-juristischen Diskussion auch die Möglichkeiten einer offiziellen *Entschuldigung* seitens der neuen Regierung sowie *staatliche Programme* zur politischen Bildung und zur Stärkung demokratischer Institutionen genannt.<sup>58</sup>

<sup>53</sup> OFFE, C.: Coming to Terms with Past Injustices. An Introduction to legal strategies available in post-communist societies. Archives Européennes de Sociologie. Tome xxxiii, numéro 1, 1992, 195-201, 195.

<sup>54</sup> ZALAQUETT, J.: Confronting Human Rights Violations Committed by Former Governments: Principles Applicable and Political Constraints. In: Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes. Bd. 1 General Considerations, hrsg. v. N. Kritz Washington D.C. 1995, 10; OFFE, C. 1992 (Fn. 53), 195; COHEN, S. 1995 (Fn. 47), 24.

<sup>55</sup> Vgl. COHEN, S. 1995 (Fn. 47), 19, Fn. 20.

<sup>56</sup> Beispielhaft sei hier auf HAYNER, P.: 15 Truths Commissions – 1974 to 1994: A Comparative Study. Human Rights Quarterly 16, 4 (1994), 597 - 655 verwiesen.

<sup>57</sup> Zu den Auswirkungen der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse während der Transition auf eine neue Strafrechtsordnung sowie auf Sanktionen und auf deren Ausführung siehe ALBRECHT, H.-J. 1999 (Fn. 12), 451ff.

<sup>58</sup> ROSENBERG, T.: Die Rache der Geschichte. Erkundungen im neuen Europa. München, Wien 1997. Titel der Originalausgabe: The Haunted Land. Facing Europe's Ghosts after Communism New York 1995, 458.

Diese Maßnahmen sind jedoch nicht in den Bereich des Strafrechts einzuordnen und werden nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

## 2.2 Die praktische Entscheidungsfreiheit der 'neuen' Machthaber

Grundsätzlich bestimmen die politischen Akteure des demokratisch verfassten Staates selbst, wie sie mit den Straftätern des vorherigen Regimes umgehen.<sup>59</sup> Die theoretisch bestehenden politischen Handlungsmöglichkeiten werden aber faktisch eingeschränkt.

Es ist eine Vielzahl von politischen, sozialen und ökonomischen Bedingungskonstellationen, die auf die 'neuen' Entscheidungsträger einwirkten und deren Handeln bestimmten. Eine abstrakte Gesamtdarstellung dieser Faktoren ist wegen deren enormer Komplexität und Vielfalt nicht möglich.<sup>60</sup> Am häufigsten werden die Art und Weise des Ablaufs der Demokratisierung und die Machtverhältnisse zum Zeitpunkt vor und nach dem eigentlichen Systemwechsel genannt.<sup>61</sup> Daneben treten beispielsweise Faktoren wie die Dauer der totalitären Herrschaft oder das Ausmaß der Regie-

<sup>59</sup> Anschaulich hierzu die Diskussionsbeiträge der Experten aus Griechenland, Deutschland, Südafrika, Ungarn sowie des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag anlässlich der Podiumsdiskussion zum Thema "Strafrecht und Systemkriminalität in internationaler Sicht" bei der Strafrechtslehrertagung "Internationalisierung des Strafrechts" 1997 in Berlin; in: Diskussionsbeiträge der Strafrechtslehrertagung, ZStW 109 (1997), 851-861. Anders ist dies bei den auf internationaler Ebene errichteten Institutionen zur Ahndung von Verstößen gegen das Völkerstrafrecht; vgl. BORAINÉ, A.: A Country Unmasked. Inside South Africa's Truth and Reconciliation Commission Cape Town 2000, 280 (zit.: 2000a), der in diesem Zusammenhang die Errichtung der internationalen Kriegsverbrechertribunale wegen der Verstöße im ehemaligen Jugoslawien und Ruanda als Ausnahme bezeichnet. Die Errichtung sei erfolgt, weil es um die Abhandlung ganz extremer Situationen wie Völkermord ginge. Siehe weiter ORENTLICHER, D. 1991 (Fn. 47), 2551; ZALACQUETT, J. 1995 (Fn. 54), 6.

<sup>60</sup> Im Laufe der Untersuchungen vorliegender Arbeit erfolgten – nicht als abschließend zu verstehende – konkrete Analysen der Ursachen für die Entwicklung des jeweiligen politischen Willens in Deutschland und Südafrika. Vgl. hierzu Kapitel 4.3. und Kapitel 5.3.

<sup>61</sup> HUNTINGTON, S. 1995 (Fn. 44), 69; TEITEL, R.: The Role of Law in Political Transformation. The Yale Law Journal. Vol. 106 (1997), 2009-2080, 2011; HUYSE, L.: Justice after Transition: On the Choices Successor Elites Make in Dealing with the Past. Law and Social Inquiry 20, 1 (1995), 51-78, 75.

rungskriminalität sowie spezifische, vor allem politische Zielsetzungen.<sup>62</sup> Diese Faktoren erlangen deshalb eine große Tragweite, weil sie die Stimmung in der Bevölkerung entscheidend beeinflussen. Sie prägen die Intensität des öffentlichen Bedürfnisses nach Rache gegenüber den Tätern und nach Aufklärung der früheren Geschehnisse. Darüber hinaus erlangt die Vergangenheitspolitik für die Bevölkerung auch dadurch besondere Brisanz, dass sie weit reichende Konsequenzen für die Zukunft hat. Weil sie frühere Verhaltensweisen auf- oder abwertet und künftige Statuspositionen verteilt, entscheidet sie, "[...] wer künftig im neuen System >mitspielen< darf und wer nicht [...]."<sup>63</sup>

Die öffentliche Meinung sollte aber nicht alleiniger Maßstab für die Ausgestaltung der rechtsförmigen Vergangenheitspolitik sein. Dies ergibt sich schon daraus, dass Teile der Bevölkerung in den Unrechtsstaat involviert waren und deshalb Konsequenzen für die eigene Zukunft fürchten. Dennoch aber sollte die Bevölkerungsakzeptanz von den Entscheidungsträgern weder unbeachtet bleiben noch unterschätzt werden.<sup>64</sup> Damit sich die neue Demokratie, einschließlich ihrer Institutionen, anfänglich bewähren und langfristig etablieren kann, ist es notwendig, dass sie von der Bevölkerung akzeptiert wird. Die öffentlichen Debatten und Forderungen der Bevölkerung führen daher dazu, dass die Machthaber unter enormem innenpolitischem Druck stehen, der entscheidend zur Entwicklung des jeweiligen nationalen politischen Willens beiträgt. Hierdurch wird der Handlungsspielraum der politischen Akteure jedenfalls faktisch eingeschränkt.

Eine entscheidende Handlungsrestriktion erwächst ferner aus der zunehmenden Entwicklung und Bedeutung von internationalem Recht. Mittlerweile wird der Weg, den ein Land einschlägt, nicht mehr nur als nationale Angelegenheit betrachtet, sondern als eine Entscheidung von internationalem Belang.<sup>65</sup> Es entspricht der ganz überwiegenden Auffassung im Schrifttum, dass sich aus internationalem Recht zum einen die Pflicht ergeben kann, Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen, und zum anderen die Pflicht, die Täter von Menschenrechtsverletzungen zu bestrafen. Im

<sup>62</sup> KARSTEDT, S.: Die doppelte Vergangenheitsbewältigung der Deutschen. Die Verfahren im Urteil der Öffentlichkeit nach 1945 und 1989. Zeitschrift für Rechtssoziologie 17, 1 (1996), 58-104, 58, 61.

<sup>63</sup> BOCK, P. 1999 (Fn. 52), 82, 98.

<sup>64</sup> KARSTEDT, S. 1996 (Fn. 62), 58, 99.

<sup>65</sup> ROHT-ARRIAZA, N./GIBSON, J. L.: The Developing Jurisprudence on Amnesty. Human Rights Quarterly 20 (1998), 843-885, 844; PESCHEL-GUTZEIT, L. 1999 (Fn. 48) 109, 111.



Anschluss hieran stellt sich das in der deutschsprachigen Forschung bisher wenig beachtete Problem, inwieweit nationale Amnestien mit diesen Bestimmungen zu vereinbaren sind. Um die Einhaltung des internationalen Rechts sicherzustellen, wird zunehmend die Errichtung von internationalen Einrichtungen gefordert. Insofern wird auch dem internationalen Recht gegenüber der souveränen Entscheidung eines Staates zunehmend Bedeutung beigemessen und Aufmerksamkeit gewidmet.<sup>66</sup> Es besteht weitgehend Einigkeit, dass die nationalen Bestimmungen den Anforderungen des internationalen Rechts genügen müssen.<sup>67</sup> Neben dem rein innenpolitischen Druck, dem die Machthaber ausgesetzt sind, tritt daher auch in zunehmendem Maße außenpolitischer Druck.

Diese Faktoren determinieren die jeweilige Vergangenheitspolitik bis zu einem gewissen Grad und führen damit letztendlich zu einer faktischen Limitierung des Handlungsspielraums. Daneben tritt, gerade auch wegen des zunehmenden Einflusses von internationalem Recht, die rechtspolitische Forderung, das Ermessen dahingehend auszuüben, dass das politische Handeln spezifischen Anforderungen genügt. Das politische Handeln sollte vor allen Dingen auf Prävention und Restitution gerichtet sein, unter Ableistung von Rechenschaft gegenüber den Opfern.<sup>68</sup> Um ihre Legitimität zu

<sup>66</sup> Vgl. PESCHEL-GUTZEIT, L. 1999 (Fn. 48), 109, 111ff., sowie ferner S. 114 zur Bedeutung des Gründungsstatuts des Internationalen Strafgerichtshofs in diesem Zusammenhang. Siehe zu diesem komplexen Themenbereich ferner AMBOS, K.: Völkerrechtliche Bestrafungspflichten bei schweren Menschenrechtsverletzungen. *Archiv des Völkerrechts* Bd. 37 (1999), 318-356, 318ff.; GROSS, I.: Die Vereinbarkeit von nationalen Amnestieregelungen mit dem Völkerstrafrecht am Beispiel von Südafrika. *Humanitäres Völkerrecht* 3/2001, 162-172; ROHT-ARRIAZA, N./GIBSON, J. L. 1998 (Fn. 65), 843; ROHT-ARRIAZA, N.: State Responsibility to Investigate and Prosecute Grave Human Rights Violations in International Law. *California Law Review*, Bd. 78, 451-513, ORENTLICHER, D. 1991 (Fn. 47), 2537ff.; SCHARF, M.: The Letter of the Law: The Scope of the International Legal Obligation to Prosecute Human Rights Crimes. *Law and Contemporary Problems* 59 (4), 1996, 41-61, 41ff.; CASSESE, A.: On the Current Trends towards Criminal Prosecution and Punishment of Breaches of International Humanitarian Law. *European Journal of International Law* 9 (1998), 2-17, 2 ff.; TEITEL, R. 1997 (Fn. 61), 2028; KRITZ, N. 1996 (Fn. 47), 144ff.; VAN ZYL, P.: Justice without punishment: guaranteeing human rights in transitional societies. In: *Looking Back, Reaching Forward*, hrsg. v. C. Villa-Vicencio Kapstadt 2000, 42-57, 47ff.

<sup>67</sup> Vgl. HUYSE, L. 1995 (Fn. 61), 51-78, Fn. 27.

<sup>68</sup> ZALAQUETT, J. 1995 (Fn. 54), 5; ROSENBERG, T. 1995 (Fn. 58), 457. Siehe auch HAMBER, B.: How should we Remember? Issues to consider when establishing commissions and structures for dealing with the past. Belfast 09.06.1998. Unter: <http://www.incore.ulst.ac.uk/publications/conference/thepast/hamber.html>.

wahren, sollte das politische Handeln ferner der Aufdeckung der Wahrheit dienen und den Willen des Volkes repräsentieren.<sup>69</sup>

Der auf diese Weise gebildete politische Wille der Entscheidungsträger<sup>70</sup> zum Umgang mit den Straftätern ist anschließend zu verwirklichen. Der Umsetzung des politischen Willens können juristische Hindernisse entgegenstehen, genannt seien beispielsweise der Ablauf der Verjährungsfrist<sup>71</sup> oder das Rückwirkungsverbot.<sup>72</sup> Zudem können sich die strukturellen Restriktionen durch politische, soziale und ökonomische Faktoren auch in diesem Stadium auswirken.

### **3. Die Rolle des Strafrechts bei der Auseinandersetzung mit der Vergangenheit**

Nach Erläuterung der beiden Komponenten, auf denen die Modelle basieren, stellt sich die Frage nach der Beziehung von politischem Systemwechsel und Strafrecht zueinander. Es könnte eine Wechselwirkung zwischen den beiden Komponenten dahingehend bestehen, dass die Art des Systemwechsels die Art der strafrechtlichen Reaktion beeinflusst und umgekehrt die Art der strafrechtlichen Reaktion wiederum Auswirkungen auf den Prozess der Demokratisierung hat.

Die folgenden Ausführungen dienen dazu, die Komplexität des Themas zu veranschaulichen. Zusätzlich können sie im Zusammenhang mit den in Kapitel 2 näher zu beschreibenden 'Modellen der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemunrecht' erhellend sein: Die Modelle können in

<sup>69</sup> ZALAQUETT, J. 1995 (Fn. 54), 6.

<sup>70</sup> Der Begriff des "politischen Willens" wird in Kapitel 3 erläutert.

<sup>71</sup> Zum Problem entgegenstehender Verjährung vgl. ZIMMERMANN, S.: Strafrechtliche Vergangenheitsbewältigung und Verjährung Freiburg 1997, 30ff.

<sup>72</sup> Ein anschauliches Beispiel für das Auseinanderklaffen von politischem Willen und rechtlichem Können bietet Ungarn. Obwohl der politische Wille darauf gerichtet war, die Straftäter des vorherigen Regimes zu bestrafen, war die Bestrafung wegen entgegenstehender rechtlicher Probleme nur unter großen Schwierigkeiten möglich; vgl. UDVAROS, J. Landesbericht Ungarn, in: Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht. Vergleichende Einblicke in Transitionsprozesse, Bd. 5, hrsg. von A. Eser und J. Arnold, Freiburg im Breisgau 2002, 163ff, 211ff.; siehe ferner den Diskussionsbeitrag des Generalstaatsanwaltes der Republik Ungarn, Professor GYÖRGYI (Budapest) anlässlich der Podiumsdiskussion zum Thema "Strafrecht und Systemkriminalität in internationaler Sicht" bei der Strafrechtslehrertagung "Internationalisierung des Strafrechts" 1997 in Berlin; in: Diskussionsbeiträge der Strafrechtslehrertagung 1997 (Fn. 59), 852.

einen Gesamtkomplex eingebettet werden, so dass die Reichweite ihrer Aussagekraft deutlicher erfasst werden kann. Zudem erhöht diese erweiterte Sicht das Verständnis für die im Rahmen der allgemeinen Modelldiskussion vorzunehmende Kritik an den Modellen. Für eine Bewertung der im Folgenden dargestellten Ansichten besteht demgegenüber kein Bedürfnis, zumal sich die Bewertung auf eine Überprüfung anhand der Ergebnisse der beiden untersuchten Länder beschränken müsste. Die Ergebnisse aus den zwei Einzelfallanalysen würden jedoch für eine allgemeine Aussagen relevante Gesamtbewertung nicht genügen.

### *3.1 Auswirkung der Art des Systemwechsels auf die Art der strafrechtlichen Reaktion*

Die unter 1. in diesem Kapitel dargestellten Systemwechsel haben in der Politikwissenschaft zu dem Versuch der Vornahme von Kategorisierungen hinsichtlich verschiedener Arten von Systemwechseln geführt. Ähnlich wie der Versuch von Kategorisierungen der strafrechtlichen Reaktion durch die Modelle beschreiben auch die Kategorisierungen der Systemwechselarten nur das "Wie", ohne das "Warum", also die Ursachenforschung, mit aufzunehmen. HUNTINGTON teilt die Systemwechsel ein in "Transformations", "Replacements" und "Transplacements".<sup>73</sup> Entscheidendes Kriterium ist das Machtverhältnis von Regierung und Opposition zum Zeitpunkt des Wechsels. Bei "Transformations" sind es die Regierenden selbst, die die Umwandlung in das demokratische Regime vornehmen, während die Opposition eine untergeordnete Rolle spielt. Bei "Replacements" ist es demgegenüber die Opposition, die stetig an Macht gewinnt, bis die Regierung zusammenbricht oder gestürzt wird. Die Opposition übernimmt die Führung. Bei den "Transplacements" schließlich wirken Regierung und Opposition zusammen und handeln einen Übergang aus. Die Verhandlungen sind möglich, da einerseits die demokratischen Reformer in der Regierung nicht stark genug sind, einen Wechsel zu initiieren, und andererseits die Zahl der gemäßigten Demokraten innerhalb der Opposition die der antidemokratischen Radikalen übersteigt.

Ausgehend von Einzelfallanalysen im Wege der Ex-post-Betrachtung kommt HUNTINGTON zu dem Schluss, dass bei allen "Transformations" Generalamnestien erlassen worden seien, die sämtliche Taten von Regie-

---

<sup>73</sup> Vgl. zu den folgenden Darstellungen HUNTINGTON, S. 1995 (Fn. 44), 65ff.

rung und Opposition erfassten. Bei "Replacements" hingegen hätten die Regierungen ihr Ende nicht voraussehen können, weshalb es in der Regel keine Amnestien gebe. Argentinien stelle eine Ausnahme dar, wobei aber auch dort das Amnestiegesetz zwei Wochen nach Erlass wieder aufgehoben wurde. In dieser Konstellation gebe es die meisten Bemühungen, die Täter zu verfolgen und zu bestrafen. Bei "Transplacements" seien ebenfalls Amnestien zustande gekommen, und zwar als Folge von Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition.

Aus seiner Summe von Einzelfallanalysen aus der Ex-post-Perspektive entwickelt HUNTINGTON Empfehlungen, die ex ante angewendet werden sollen. Im Falle von "Transformations" oder "Transplacements" solle eine Strafverfolgung unterbleiben, da die politischen Verluste stärkeres Gewicht hätten als die moralischen Gewinne. Im Falle von "Replacements" sollten die Führer des autoritären Regimes sofort, d. h. innerhalb eines Jahres, verfolgt werden, wenn dies moralisch und politisch wünschenswert sei. Die Verantwortlichen der mittleren und unteren Ebene sollten demgegenüber nicht verfolgt werden. Es sollte in jedem Fall eine vollständige und sachliche öffentliche Aufklärung stattfinden, wie und warum es zu den Verbrechen kam. Schließlich sollte man sich bewusst machen, dass beide Alternativen der Abwägung, "Verfolgen und Bestrafen" gegen "Vergeben und Vergessen", schwierige Probleme mit sich brächten. Der befriedigendste Weg könnte sein: nicht verfolgen, nicht bestrafen, nicht vergeben und vor allen Dingen nicht vergessen.

Auch HUYSE, der die Einteilung HUNTINGTONS für nützlich erachtet, kommt zu ähnlichen Ergebnissen.<sup>74</sup> Er stört sich zwar an der seiner Ansicht nach zu formalen Nomenklatur und zieht die Begriffe "overthrow", "reform" und "compromise" vor.<sup>75</sup> Letztendlich kommt aber auch er zu dem Ergebnis, dass der eigentliche Anwendungsbereich von Strafverfolgung und Bestrafung bei einem "overthrow", also einem Sturz der Regierung, gegeben sei. Bei "reform" und "compromise" hingegen sei dies anders, da die Regierenden des alten Regimes nicht alle Macht verloren hätten. Er selbst sieht für den Fall, dass Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition notwendig seien, die "Wahrheitsalternative" als die wohl befriedigendste Lösung an.

---

<sup>74</sup> HUYSE, L. 1995 (Fn. 61), 75ff.

<sup>75</sup> Diese Begriffe werden auch von Sarkin verwendet, siehe SARKIN, J. 1997 (Fn. 31), 528.

Auf das Verhältnis von Art des zu Grunde liegenden Systemwechsels und strafrechtlicher Reaktion geht auch TEITEL ein.<sup>76</sup> Gegen die Behauptung, die sich letztlich aus dem Ansatz HUNTINGTONS ergebe, dass Staaten das tun würden, was sie theoretisch könnten, wendet sie ein, dass die Vielfalt der tatsächlich erfolgten strafrechtlichen Reaktionen nicht erklärt werden könne. TEITEL kommt zu dem Ergebnis, dass das komplette Konzept des Rechts bei Systemwechseln außergewöhnlich und konstruktivistisch sei. Das Außergewöhnliche seien die Gleichsetzung von strafrechtlicher Haftung mit politischer Verantwortung, die Betonung von Verfolgung statt Strafe und schließlich die Ziele, die rückblickend und vorausschauend zugleich seien. Das Verhältnis gestalte sich derart, dass das Konzept des Rechts abwechselnd durch die Transition geformt und wiederum konstitutiv für die Transition sei, wodurch das konstruktivistische Element zum Tragen komme.

Die obigen Ausführungen geben einen Überblick über die jüngeren Diskussionen und verdeutlichen, dass die Art des Systemwechsels als ein für die Art der strafrechtlichen Reaktion entscheidender Faktor betrachtet wird.<sup>77</sup> Es wird aber zugleich deutlich, dass sich schematische Lösungen jedenfalls zum jetzigen Zeitpunkt verbieten.

### *3.2 Auswirkung der Art der strafrechtlichen Reaktion auf den Prozess der Demokratisierung*

Auch die Beurteilung der Auswirkungen bestimmter strafrechtlicher Reaktionen zurück auf den Prozess der Demokratisierung lösen fachinterne, aber auch darüber hinausgehende Unstimmigkeiten und Diskussionen aus. Bereits die abstrakte Frage, ob es generell vorzugswürdig sei, den Tätern Straffreiheit zu gewähren oder aber sie strafrechtlich zu verfolgen ("accountability"), also die Frage nach der generellen Legitimation und Leistungsfähigkeit des Strafrechts im Transformations- und Konsolidierungsprozess, unabhängig von der Reichweite des Strafrechts und der Problematik der Schranken und Grenzen durch das Strafrecht selbst im konkreten

---

<sup>76</sup> TEITEL, R. 1997 (Fn. 61), 2009ff.

<sup>77</sup> So auch SARKIN, J. 1997 (Fn. 31), 528, 529: "[...]. Obviously, the nature of the transition plays a major role in determining how human rights violations of the past will be dealt with.[...]", ferner ders.: *Transitional Justice and the prosecution model: The experience of Ethiopia*. Law, Democracy & Development, Bd. 3 1999 (2), 253.

Fall, löst grundlegende Kontroversen aus.<sup>78</sup> Wegen der ungewöhnlich großen Anzahl an Veröffentlichungen werden in der folgenden Darstellung die wesentlichen Argumente zusammengefasst, um einen Überblick über den gegenwärtigen Meinungsstand zu geben.<sup>79</sup>

### 3.2.1 Argumente gegen Strafverfolgung

Die Gewährung von genereller Straffreiheit, so wird hiermit argumentiert, sei unerlässlich, um eine solide Basis für die neue Demokratie zu gewährleisten. Eine Strafverfolgung habe negative Auswirkungen auf den Versöhnungsprozess und damit eine destabilisierende Wirkung auf die junge Demokratie. Man bedenke, dass zum Beispiel im Fall ehemaliger Militärdiktaturen mögliche Gegenschläge durch die vorherigen Machthaber, die sich durch die veränderte politische Situation bedroht fühlten, erfolgen können.<sup>80</sup> Auch könne das Abdrängen der Befürworter des vorherigen Regimes ins soziale und politische Abseits zur Bildung von Untergrundkulturen führen, die sich auf lange Sicht kontraproduktiv auf die Demokratie auswirkten. Zumeist sei es ohnehin auf beiden Seiten, also sowohl bei den Befürwortern des totalitären Regimes als auch bei den politischen Gegnern, zu Straftaten gekommen. Durch eine Atmosphäre, die gegenseitige Beschuldigungen verständlich oder gar notwendig mache, trete der Gedanke der Ab-

<sup>78</sup> COHEN, S. 1995 (Fn. 47), 11.

<sup>79</sup> Die Anregungen zu den Argumenten entstammen insbesondere den Darstellungen von BORAINÉ, A. 2000a (Fn. 59), 280ff; HUYSE, L. 1995 (Fn. 61), 51, 62f.; HUNTINGTON, S. 1995 (Fn. 44), 69; ORENTLICHER, D. 1991 (Fn. 47), 2537, 2545; SIEGEL, R. L. 1998 (Fn. 47), 431, 438; BLANKE, T.: Der "Rechtshistorikerstreit" um Amnestie: Politische Klugheit, moralische Richtigkeit und Gerechtigkeit bei der Aufarbeitung deutscher Vergangenheiten. In: Die Aufarbeitung des Unrechts-Staats, hrsg. v. Red. KritJ. 1. Aufl. Baden-Baden 1998, 727-752, 736ff.; SCHWAN, G.: Die Idee des Schlußstrichs – oder: Welches Erinnern und welches Vergessen tun der Demokratie gut? In: Amnestie oder Die Politik der Erinnerung in der Demokratie, hrsg. v. G. Smith u. A. Margalit. 1. Aufl. Frankfurt am Main 1997, 90-99; JAKOBS, G.: Vergangenheitsbewältigung durch Strafrecht? Zur Leistungsfähigkeit des Strafrechts nach einem politischen Umbruch. In: Vergangenheitsbewältigung durch Recht. Drei Abhandlungen zu einem deutschen Problem, hrsg. v. J. Isensee Berlin 1992, 37ff.; HAHN-GODEFFROY, E.: Die südafrikanische Truth and Reconciliation Commission. 1. Aufl. Baden-Baden 1998, 41.

<sup>80</sup> Vgl. die zusammengetragenen Argumente bei HUYSE, L. 1995 (Fn. 61), 51, 62f.; HUNTINGTON, S. 1995 (Fn. 44), 69; ORENTLICHER, D. 1991 (Fn. 47), 2537, 2545; SIEGEL, R. L. 1998 (Fn. 47), 431, 438; HAHN-GODEFFROY, E. 1998 (Fn. 79), 41.

rechnung gegenüber dem der Versöhnung in den Vordergrund.<sup>81</sup> Das quasi "staatlich angeordnete Aufreißen alter Wunden" würde jedoch verhindert und demgegenüber die soziale und politische Integration gefördert, wenn alle Staatsbürger bei null beginnen könnten.<sup>82</sup> Selbst wenn es ein moralisches Argument gebe, die Taten aus der Vergangenheit zu verfolgen, würde dieses gegenüber dem Erfordernis der Schaffung einer stabilen Demokratie in der Zukunft zurücktreten.<sup>83</sup>

Eine generelle Strafflosigkeit, so wird weiter behauptet, stärke zudem die Akzeptanz und das Vertrauen in den Rechtsstaat. Mögliche Konflikte zwischen der alten und der neuen Rechtsordnung würden vermieden.<sup>84</sup> Die im Fall von Strafverfolgung auftretenden Fragen, ab wann bestraft werden sollte, verbunden mit den rechtlichen Problemen der Verjährung und der Legitimität rückwirkender Gesetzgebung – *nulla poena sine lege* –, sowie die Frage, bis wann die Strafbarkeit aufrechterhalten werden sollte<sup>85</sup>, stellen sich erst gar nicht, so dass auch das Vertrauen in den jungen Rechtsstaat nicht erschüttert würde.<sup>86</sup> Zudem könne man im Falle der Strafverfolgung die Urteile als von Glück, Willkür und Befangenheit beeinflusst ansehen, so dass sie entweder zum Wiedererstarken der alten Machthierarchie führen oder aber die Gefahr bringen könnten, dass bestimmte Leute "zu Märtyrern würden".<sup>87</sup> Beide Richtungen würden das Vertrauen in den neuen demokratischen Rechtsstaat und in seine Rechtsstaatlichkeit unterlaufen.

Neben diesen Argumenten, die aus politischen Gründen "positiv" für die Gewährung genereller Straffreiheit streiten, weil sie für die Demokratisierung förderlich seien, gibt es solche Argumente, die von Befürwortern angeführt werden, die eine Amnestie zwar rechtspolitisch für bedenklich, in Anbetracht der "systemimmanenten" Grenzen, an die ein Rechtsstaat bei der strafrechtlichen Aufarbeitung des Systemunrechts stoße, aber dennoch

---

<sup>81</sup> LANDSMAN, S.: *Alternative Responses To Serious Human Rights Abuses: Of Prosecution And Truth Commissions*. Law and Contemporary Problems. Bd. 59 Nr. 4 1996, 81-92, 85.

<sup>82</sup> Vgl. die Argumentation bei SCHWAN, G. 1997 (Fn. 79), 90 f.

<sup>83</sup> HUNTINGTON, S. 1995 (Fn. 44), 65, 69.

<sup>84</sup> Siehe HUYSE, L. 1995 (Fn. 61), 51, 59f.; SCHWAN, G. 1997 (Fn. 79), 90, 92.

<sup>85</sup> Fragen von OFFE, C. 1992 (Fn. 53), 197.

<sup>86</sup> Zur Problematik strafrechtlicher Vergangenheitsaufarbeitung und Verjährung ZIMMERMANN, S. 1997 (Fn. 71).

<sup>87</sup> OFFE, C. 1992 (Fn. 53), 200.

als die rechtsstaatlich einzig gangbare Lösung erachten.<sup>88</sup> Aufgrund empirischer Beobachtungen könne man zu der Feststellung einer "normativen Kraft des Faktischen" gelangen, aus der heraus sich die Prognose ableiten ließe, dass die Täter, die nicht durch Gesetz amnestiert würden, jedenfalls "faktisch amnestiert" würden.<sup>89</sup> Die Bestrafung der politischen Kriminalität sei kein taugliches Mittel, um die Menschenrechte zu garantieren, denn die innere Konzeption und Struktur des demokratischen Strafrechts sei nicht auf die Verarbeitung einer Diktatur ausgerichtet. Das Recht setze sich selbst voraus, was dazu führe, dass das Systemunrecht eines totalitären Regimes von der demokratischen Rechtsordnung nicht erfasst sei und deshalb auch nicht begriffen werden könne. Die Schuld der Täter habe eine gesellschaftliche Dimension, die rechtlich nicht zu verarbeiten sei. Die unter der Rechtsordnung des neuen Regimes strafrechtswürdige Verhaltensabweichung sei vor dem Systemwechsel gerade normativ gewünschte Normalität gewesen.<sup>90</sup> Eine Bestrafung reduziere sich zwangsläufig auf die im rechtsstaatlichen Strafrecht begreifbaren Fälle, etwa einzelne Morde oder Folterungen. Das untergegangene System werde "wie ein Individuum verurteilt."<sup>91</sup> Diese Reduktion löse aber den kollektiven Gewaltzusammenhang des Unrechtsstaates auf, indem es den Totalitarismus auf das begreifbare Maß zuschneide.<sup>92</sup> Gerade das systemspezifische Unrecht bliebe damit aber unberücksichtigt. Durch die Bestrafung einzelner Täter würde das System personifiziert und die Strafverfolgung zu einem symbolischen Akt degra-

<sup>88</sup> ZIELCKE, A.: Gnade vor Recht? KritJ 23 (1990) 460-467; JAKOBS, G. 1992 (Fn. 79), 56ff; ALBRECHT, P.-A.: Das Bundesverfassungsgericht und die strafrechtliche Aufarbeitung von Systemunrecht – eine deutsche Lösung! NJ 1/1997, 1-2, 1; OGOREK in einer Diskussion mit Joachim Gauck, Richard Schröder, Gesine Schwan, Wolfgang Ullmann und Rudolf Wassermann beim Einstein Forum am 1. Juni 1996. In: Amnestie oder Die Politik der Erinnerung in der Demokratie, hrsg. v. G. Smith u. A. Margalit. 1. Aufl. Frankfurt am Main 1997, 209, 212; ferner die Wiedergabe bei SCHWAN, G. 1997 (Fn. 79), 90, 92f.

<sup>89</sup> ZIELCKE, A. 1990 (Fn. 88), 460f.

<sup>90</sup> JAKOBS, G. 1992 (Fn. 79), 56.

<sup>91</sup> ZIELCKE, A. 1990 (Fn. 88) 460.

<sup>92</sup> ALBRECHT, P.-A. spricht in diesem Zusammenhang von der "Vergewaltigung des rechtsstaatlichen Strafrechts": "Mit dem strafrechtseigenen Instrumentarium der Individualisierung und der Moralisierung wird die zugrunde liegende Systemkomplexität ignoriert und unkenntlich gemacht. Weltgeschichte verkümmert zum schlechten Märchen individuellen Fehlverhaltens." ALBRECHT, P.-A. 1997 (Fn. 88), 1; JAKOBS schreibt: "Grund ist die elende Politik; das wird verschleiert und der Konflikt wird aus der politischen Dimension ins Individuelle geschoben, wenn der Täter als ein nennenswerter Grund [des Konflikts] definiert wird.", JAKOBS, G. 1992 (Fn. 79), 56.



diert. Dieser Prozess würde aber der Kriminalität einer Gewaltherrschaft nicht gerecht.<sup>93</sup> Die Vertreter dieser Auffassung befürworteten eine Verlagerung der Auseinandersetzung mit dem Unrechtsstaat gänzlich weg von der Justiz, auf eine andere Ebene, etwa die der demokratischen Öffentlichkeit.<sup>94</sup>

In eine ähnliche Richtung gehen die folgenden, eher durch praktische Gegebenheiten bedingten Argumente, die ebenfalls die Grenzen des Rechtsstaats aufzeigen. Auch wenn diese Argumente eher pragmatisch sind, so sind sie doch Teil des Rechtsstaatsprinzips, so dass sie auch von gewisser rechtspolitischer Natur sind. Zu nennen sei hier die fehlende Kapazität des demokratischen Rechtsstaats zu einer flächendeckenden Bestrafungsaktion. Eine rückwirkende personelle Zurechnung und eine Zerlegung in individuell zu verantwortende Tatbeiträge, also die Bestimmung, wer Täter oder bloß Marionette ist, sei nur in Ausnahmefällen möglich.<sup>95</sup> Typischerweise pervertiere dies die tatsächlichen politischen Verantwortungen dahingehend, dass die Kleinen gehenkt würden, wohingegen man die Großen laufen lasse. Eine solche Verharmlosung verhöhne die Opfer ein weiteres Mal.<sup>96</sup> Es stelle sich überdies die Frage, wer legitimiert sei, als Richter über die vergangenen Taten zu urteilen. Oft sei der Justizapparat überfordert, korrupt, unfähig oder befangen, wobei in Zusammenhang mit letzterem auch die Gefahr einer reinen "Siegerjustiz" zu nennen sei. Der Ablauf fairer Verfahren könne nicht mehr gewährleistet werden.<sup>97</sup> Zudem brächte die Durchführung von Massenprozessen eine enorme finanzielle Belastung mit sich sowie einen hohen Verbrauch an Arbeitskräften, die möglicherweise an anderer Stelle zur Konsolidierung der Demokratie benötigt würden.<sup>98</sup>

---

<sup>93</sup> ZIELCKE, A. 1990 (Fn. 88), 460, 466. Siehe auch die Diskussionsbeiträge von ÖSTBERG, SPINELLIS, ESER und LÜDERSSEN anlässlich der Podiumsdiskussion zum Thema "Strafrecht und Systemkriminalität in internationaler Sicht" bei der Strafrechtslehrertagung "Internationalisierung des Strafrechts" 1997 in Berlin; in: Diskussionsbeiträge der Strafrechtslehrertagung 1997 (Fn. 59) 855, 857.

<sup>94</sup> Vgl. auch die Dokumentation der Stellungnahme des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins. In: NK 3/1991, 18f.

<sup>95</sup> Vgl. die Wiedergabe bei BLANKE, T. 1998 (Fn. 79), 736; ferner OFFE, C. 1992 (Fn. 53), 199; SIEGEL, R. L. 1998 (Fn. 47), 438.

<sup>96</sup> Vgl. die Argumente bei BLANKE, T. 1998 (Fn. 79), 737.

<sup>97</sup> Vgl. LANDSMAN, S. 1996 (Fn. 81), 85.

<sup>98</sup> HUYSE, L. 1995 (Fn. 61), 51, 63f.; BLANKE, T. 1998 (Fn. 79), 738 f.; HAHN-GODEFFROY, E. 1998 (Fn. 79), 42.

Die Befürworter der dargelegten Argumente fordern daher grundsätzlich die Straffreiheit der Täter, etwa durch Amnestie.<sup>99</sup>

### 3.2.2 Argumente für Strafverfolgung

Gegen die Befürwortung einer Straffreiheit wird argumentiert, dass Wahrheit und Gerechtigkeit eine Strafverfolgung erforderlich machten. Es bestünde eine Art moralische Verpflichtung für das Nachfolgeregime, Verstöße gegen Menschenrechtsverletzungen zu verfolgen.<sup>100</sup> Aufgabe des postautoritären Regimes sei es, die Wunden zu heilen und den Weg zu ebnen für einen moralischen und politischen Neubeginn.

<sup>99</sup> "Straffreiheit" wird meist aus Anlass politischer Ereignisse (z.B. Wechsel des Staatsoberhauptes oder der Regierung) oder aus rechtspolitischen Gründen durch besonderes Straffreiheitsgesetz für einen abgegrenzten Kreis von Straftaten gewährt. Ein solches Gesetz umfasst in der Regel sowohl eine Amnestie als auch eine Abolition, das heißt die Niederschlagung noch anhängiger Verfahren sowie die Straffreierklärung für Taten, die noch nicht Gegenstand eines Verfahrens geworden sind (CREIFELDS, Rechtswörterbuch, Stichwort "Straffreiheit"). "Amnestie" ist ein allgemeiner Gnadenerweis für eine unbestimmte Vielzahl von rechtskräftig verhängten, noch nicht vollstreckten Strafen. Sie ist zeitlich und der Strafhöhe nach begrenzt und bedarf eines Gesetzes (CREIFELDS, Rechtswörterbuch, Stichwort "Amnestie"). Nach diesem Begriffsverständnis von Amnestie setzt deren Gewährung die Strafbarkeit der in Frage stehenden Handlungen gerade voraus. Diese Differenzierung wird in dem Meinungsstreit nicht deutlich, da die Argumente zumeist gegen eine Strafbarkeit überhaupt sprechen (BLANKE, T. 1998 (Fn. 79), 739). Nach einem weiteren Begriffsverständnis kann ein Amnestiegesetz aber auch bereits die Strafverfolgung ausschließen; vgl. AMBOS, K.: Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen. Zur "inunidad" in südamerikanischen Ländern aus völkerstrafrechtlicher Sicht, Freiburg im Breisgau 1997 (zit.: 1997a), 85. Folgt man dieser Definition, so fallen sowohl die obig erwähnte Amnestie im engeren Sinne als auch die Abolition unter den Begriff Amnestie. Die Abgrenzungsproblematik wird dadurch verstärkt, dass die Konzepte der verschiedenen Amnestieregelungen in den betroffenen Ländern sehr unterschiedlich strukturiert sind; vgl. AMBOS, K. 1997a (Fn. 99), 85, 227ff., 239ff. COHEN sieht die Straffreiheit als Resultat von Gleichgültigkeit oder aber von bewusster Politik. Diese bewusste Politik kann auch durch Amnestie bereits vor dem Systemwechsel betrieben werden, um diesen überhaupt erst zu ermöglichen. Außerdem kann Straffreiheit durch eine Amnestie nach dem eigentlichen Systemwechsel erreicht werden und ferner als de facto Straffreiheit, wenn die Regierung trotz eines anderweitigen politischen Willens zu schwach ist, die Täter zu verfolgen; COHEN, S. 1995 (Fn. 47), 28.

<sup>100</sup> Vgl. wiederum die zusammengetragenen Argumente bei HUNTINGTON, S. 1995 (Fn. 44), 65, 68.

Eine Strafverfolgung sei ferner notwendig und empfehlenswert, um die Bedürfnisse der Opfer nach Gerechtigkeit zu befriedigen.<sup>101</sup> Die Strafverfolgung führe zur Identifikation der Opfer, ihrer Verletzungen und der Verantwortlichkeiten und stelle damit den effektivsten Weg zur Vorbereitung von Wiedergutmachungen dar.<sup>102</sup>

Eine Strafverfolgung, so wird weiter argumentiert, sei ferner unerlässlich, um die neue, noch zerbrechliche Demokratie, die in besonderem Maße der Legitimität bedürfe, langfristig zu stärken und ihre Lebensfähigkeit zu sichern. Kraft der Durchführung von Strafverfolgungen verschaffe sich die neue Demokratie Respekt vor ihren Institutionen.<sup>103</sup>

Weiterhin wird angeführt, dass eine Strafverfolgung das Vertrauen in die Justiz stärke. Die Strafverfolgung demonstriere, dass auch staatliche Institutionen der Bindung an das Gesetz unterliegen. Auf diese Weise würde die Umsetzung des Rechtsstaatsprinzips praktisch dokumentiert und damit die Überlegenheit der demokratischen Normen und Werte demonstriert. Die strafrechtliche Ahndung stelle in ihrer Funktion "ein Stück praktizierten Rechtsstaat" dar.<sup>104</sup> Würde man die Taten nicht ahnden, wäre dem Recht seine Autorität genommen, der Rechtsstaat würde an dieser Stelle versagen. Vor diesem Hintergrund des Rechtsstaatsprinzips würde eine Amnestie geradezu zynisch anmuten.<sup>105</sup> Zugleich würden die Gesellschaften durch die Strafverfolgung inspiriert, ihre Grundwerte zu überprüfen, um die Rechtsstaatlichkeit zu achten und die Menschenwürde des Einzelnen sicherzustellen.<sup>106</sup>

---

<sup>101</sup> GOLDSTONE, R. 1997 (Fn. 47), 37, 38f.; PESCHEL-GUTZEIT, L. 1999 (Fn. 48), 109, 110; SCHAEFGEN, C.: Zehn Jahre Aufarbeitung des Staatsunrechts in der DDR. NJ 1/2000, 1-5; KRITZ, N. 1996 (Fn. 47), 128; vgl. auch die Wiedergaben bei HUYSE, L. 1995 (Fn. 61), 51, 55; SIEGEL, R. L. 1998 (Fn. 47), 431, 439; HUNTINGTON, S. 1995 (Fn. 44), 65, 68.

<sup>102</sup> Vgl. LANDSMAN, S. 1996 (Fn. 81), 83f.

<sup>103</sup> ORENTLICHER, D. 1991 (Fn. 47), 2537, 2543; SIEGEL, R. L. 1998 (Fn. 47), 431, 439; HUYSE, L. 1995 (Fn. 61), 51, 56f.; HUNTINGTON, S. 1995 (Fn. 44), 61, 68.

<sup>104</sup> SCHAEFGEN, C. 2000 (Fn. 101), 1, 5; siehe auch KRITZ, N. 1996 (Fn. 47), 136, der darauf hinweist, dass der bloße Ablauf der Verfahren für sich nicht genüge, um Gerechtigkeit zu erreichen und den Versöhnungsprozess voranzutreiben. Vielmehr sei der praktische beziehungsweise rechtsstaatliche Grundsatz der Gewährleistung von fairen Verfahren sicherzustellen.

<sup>105</sup> HUYSE, L. 1995 (Fn. 61), 51, 56; ORENTLICHER, D. 1991 (Fn. 47), 2537, 2542.

<sup>106</sup> SCHAEFGEN, C. 1996 (Fn. 15), 35; ORENTLICHER, D. 1991 (Fn. 47), 2537, 2542; HUYSE, L. 1995 (Fn. 61), 51, 56; HUNTINGTON, S. 1995 (Fn. 44), 61, 68.

Weiterhin verweisen die Befürworter einer Strafverfolgung auf den hohen Abschreckungswert, den die strafrechtliche Ahndung der Regierungskriminalität auf zukünftige Straftäter habe.<sup>107</sup> Um zukünftige Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, sei eine konsequente Strafverfolgung das wirksamste Mittel.<sup>108</sup>

Dem Demokratieprinzip inhärent sei ferner das Prinzip der Verantwortlichkeit. Dieses mache es notwendig, die staatliche Verantwortlichkeit für das Ausmaß des geschehenen Unrechts der Öffentlichkeit gegenüber einzugestehen und zu eröffnen.<sup>109</sup>

Schließlich sollten Staaten hinsichtlich der Menschenrechtsverletzungen ihre Verpflichtungen aus internationalem Recht bedenken. Die Nachfolge regime müssten aufgefordert sein, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Straftäter verantwortlich zu machen und zukünftige Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden.<sup>110</sup>

Zwar räumen auch einige Befürworter von Strafverfolgung ein, dass sich das Strafrecht bei der Ahndung der organisierten Regierungskriminalität in einem Dilemma befinde.<sup>111</sup> Einer der gewichtigsten Einwände gegen die Durchführung von Strafverfahren sei die zwangsläufige Personifizierung politischer Systeme durch die strafrechtliche Einzelfallbetrachtung. Die

<sup>107</sup> SCHAEFGEN, C. 2000 (Fn. 101), 1, 5: "[...] Bei der innerstaatlichen Verfolgung und Ahndung staatlichen Gewaltmissbrauchs geht es um die Bewährung der Rechtsordnung als gesellschaftspädagogische Forderung und damit um Generalprävention im weitesten Sinne.[...] Wenn nach Systemveränderungen weltweit das staatsgesteuerte Unrecht verfolgt würde, dann würde diese Praxis ihre Wirkung auf andere Staatsführer, die die Menschenrechte verletzen, auch nicht verfehlen.[...]."

<sup>108</sup> ZALAUQUETT, J. 1995 (Fn. 54), 3, 11; ORENTLICHER, D. 1991 (Fn. 47), 2537, 2542, LANDSMAN, S. 1996 (Fn. 81), 84.

<sup>109</sup> HUNTINGTON, S. 1995 (Fn. 44), 61, 68.

<sup>110</sup> Insbesondere ORENTLICHER, D. 1991 (Fn. 47), 2540, 2551ff., die aufgrund der Bestimmungen des internationalen Rechts zu einer Pflicht der Staaten kommt, vergangene Menschenrechtsverletzungen aufzuklären und die Täter unter bestimmten Bedingungen zu verfolgen. Jedenfalls ein kompletter Ausfall von Strafverfahren wiederholter Menschenrechtsverletzungen stelle einen Verstoß gegen internationales Gewohnheitsrecht dar. Siehe auch AMBOS, K. 1999 (Fn. 66), 354, ZALAUQUETT, J. 1995 (Fn. 54), 9f.; SIEGEL, R. L. 1998 (Fn. 47), 454; ROHT-ARRIAZA, N./GIBSON, J. L. 1998 (Fn. 65), 843ff.; siehe ferner oben unter 2.2.

<sup>111</sup> PESCHEL-GUTZEIT, L. 1999 (Fn. 48), 109, 110; LIMBACH, J.: Fatalismus ist nicht gestattet. RuP 27 (1991), 142-144, 143; BLANKE schreibt, "Die personalisierend-individualisierende Logik des Strafrechts zerreißt komplexe Zusammenhänge, reduziert Strukturen auf Biographien und Handlungen und gibt so ein nur ausschnitthaftes, notwendig verzerrtes Bild der geschichtlichen Realität."; BLANKE, T. 1998 (Fn. 79), 738.

Verurteilung von Einzeltätern für ihre persönlichen Taten und nicht für ein System sowie umgekehrt die Verschleierung und Anonymisierung der einzelnen Tatbeiträge durch den politischen Systemzusammenhang, mache das Problem der "Verflechtung von Mikro- und Makrobereich" sichtbar.<sup>112</sup> Die Verantwortungen würden zwischen Kollektiv- und Individualschuld hin- und hergeschoben. Das Verschieben der Schuld auf eine kleine Anzahl von Tätern lasse das "Verbrechen als Gesellschaftsform"<sup>113</sup> unkenntlich werden.<sup>114</sup> Trotz dieser Probleme würden aber die negativen Konsequenzen im Fall genereller Straflosigkeit überwiegen.<sup>115</sup> Die Auseinandersetzung mit dem vergangenen Regime würde sich in bloßer Geschichtsbetrachtung erschöpfen. Das Problem der Isolierung individueller Schuld stelle sich im Übrigen nicht nur bei totalitären Herrschaftssystemen, sondern könne auch im "Normalfall" auftreten.<sup>116</sup> Es sei völlig offen, ob die Täter aufgrund der Befehlsgewalten und der hierarchischen Strukturen in einem totalitären oder diktatorischen Staat größerem Handlungsdruck ausgesetzt seien als "normale" Täter, die unter Sozialisationsdefiziten, schweren Schicksalsschlägen oder persönlichen Konflikten leiden mögen. Lediglich die bessere Erkennbarkeit des ausgeübten Drucks im Fall eines totalitären Herrschaftsystems könne nicht genügen.<sup>117</sup> Nur weil es Blockaden und Schwierigkeiten bei der Aufarbeitung unrechtsstaatlicher Praxis gebe, müsse nicht die juristische Aufarbeitung insgesamt abgelehnt werden. Man dürfe nicht die

---

<sup>112</sup> JÄGER, H. 1998 (Fn. 15), 693; siehe hierzu auch TEITEL, R. 1997 (Fn. 61), 2037ff.

<sup>113</sup> SENGHAAS, FAZ vom 12.01.90, zit. nach JÄGER, H. 1998 (Fn. 15), 693.

<sup>114</sup> KÖRTING, E.: Die Aufarbeitung von DDR-Unrecht. RuP 1998, 129-135, 134f.

<sup>115</sup> ORENTLICHER, D. 1991 (Fn. 47), 2542; PESCHEL-GUTZEIT, L. 1999 (Fn. 48), 110 f.; JÄGER, H. 1998 (Fn. 15), 694.

<sup>116</sup> BLANKE, T. 1998 (Fn. 79), 727, 748.

<sup>117</sup> JÄGER, H. 1998 (Fn. 15), 694; vgl. auch KINKEL in seiner Rede zur Eröffnung des Forums "Vierzig Jahre SED-Unrecht – eine Herausforderung für den Rechtsstaat, insbesondere das Strafrecht" vom 09.07.91. In: Recht 4/91, 53, 55: "[...] Auch nach dem Dritten Reich sind einige sehr schnell der Suggestion erlegen, kollektive Verbrechen als verselbständigtetes Handeln von Systemen, Apparaten und organisierten Großgruppen zu interpretieren, das für persönlich motiviertes Handeln keinen Raum gelassen habe. Die geführten Prozesse und ihre intensive Diskussion - publizistisch, kriminologisch, wissenschaftlich - haben diese vereinfachende Vorstellung als Täuschung entlarvt. [...] Diese Prozesse haben gezeigt, daß das Leben vieler Menschen von ganz konkreten Verhaltensweisen einzelner Täter abhing. [...] So gering, wie es uns die Täter Glauben machen wollen, ist der individuelle Verhaltensspielraum auch in einer Diktatur nicht.[...]"

schlechte Realität zum normativen Gebot erheben.<sup>118</sup> Im Falle der Nicht-ahndung der Regierungskriminalität würde eine der wichtigsten Funktionen des Rechtsstaats, nämlich der Schutz der Individuen vor systematischen staatlichen Übergriffen, untergraben. Eine Amnestie würde diesen rechtsstaatlichen Kernbereich preisgeben, die Opfer wären erneut staatlicher Willkür ausgesetzt. Man schaffe auf diese Weise eine Art rechtsfreien Raum auf diesem Gebiet; staatlich gestütztes Systemunrecht wäre sozusagen immunisiert. Letztendlich ginge es nicht um die faktische Bestrafung, die aufgrund der auftretenden Probleme ohnehin unwahrscheinlich sei, sondern um das Entgegenwirken gegen diese Immunisierung, wenn auch nur durch exemplarische Fälle.<sup>119</sup> Aufgabe der Rechts- und Machtkritik sei es, die ehemaligen Machthaber an der Etablierung und "Einrichtung" in den neuen Demokratien zu hindern.<sup>120</sup>

Einen wegen seiner Flexibilität erwähnenswerten Mittelweg propagiert dagegen LANDSMAN:<sup>121</sup> Er plädiert zwar grundsätzlich für eine Strafverfolgung, räumt aber ein, dass es stattdessen geeignete Alternativen zur Auseinandersetzung mit dem vergangenen System geben könne. Diese Alternative sieht er in der Errichtung von Wahrheitskommissionen. Damit setzt LANDSMAN die Aufklärung und Anerkennung – "acknowledgment" – des vergangenen Unrechts an die Stelle der strafrechtlichen Verantwortlichkeit – "accountability" –. Seiner Ansicht nach bietet der Einsatz von Wahrheitskommissionen die meisten derjenigen Vorzüge, die auch eine Strafverfolgung mit sich bringt.

Untersuchte Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit könnten zum Gegenstand gesellschaftlicher Auseinandersetzung gemacht werden. Durch die öffentliche Auseinandersetzung und die klare Verteidigung der Prinzipien würde dem Rechtsstaatsprinzip Respekt verschafft. Die Ausübung von Nachsicht gegenüber den Tätern könnte ferner Fairness demonstrieren, wodurch Racheakte verhindert werden könnten.

Besser noch als im Falle von Strafverfahren könnten die Bürger über Art und Ausmaß des geschehenen Unrechts aufgeklärt werden. Die Aufklärung könne nämlich umfassend erfolgen und sei nicht auf die Abhandlung von

---

<sup>118</sup> PERELS, J.: Keine Privilegien für Staatsverbrecher. In: Die Aufarbeitung des Unrechts-Staats, hrsg. v. Red. KritJ. 1. Aufl. Baden-Baden 1998, 697-699, 697.

<sup>119</sup> JÄGER, H. 1998 (Fn. 15), 695.

<sup>120</sup> KNIEPER, R.: Prinzen - Barone - Untertanen. Die Aufarbeitung des Unrechts-Staats, hrsg. v. Red. KritJ. 1. Aufl. Baden-Baden 1998, 700-702, 701f.

<sup>121</sup> LANDSMAN, S. 1996 (Fn. 81), 81f.

Einzelfällen beschränkt. Da auch niemand verurteilt werden müsse, könne die Berichterstattung zudem völlig unparteiisch ablaufen.

Mindestens so gut wie Strafverfahren eigneten sich Wahrheitskommissionen, um Opfer zu identifizieren und die Wiedergutmachung vorzubereiten. Im Gegensatz zu Strafverfahren, bei denen immer der Angeklagte im Vordergrund steht, bestünde bei Wahrheitskommissionen die Möglichkeit, das Opfer in den Mittelpunkt zu stellen. Auf diese Weise könnten sogar therapeutische Zwecke erfüllt werden.

Auch wenn eine Strafverfolgung nicht möglich sei, könnten Wahrheitskommissionen in ihrer Wirkung einer Bestrafung gleichkommen. Angesichts der Notwendigkeit, alle Tatsachen aufzuklären, könnten Täter identifiziert und von der Gesellschaft disqualifiziert werden.<sup>122</sup>

Die Voraussetzungen zum Einsatz von Wahrheitskommissionen seien, dass der Einsatz dem Willen der Mehrheit entspreche, die Kommission voll und effektiv ausgestattet, legitimiert und unabhängig sei und das Programm eine Identifikation und Entschädigung der Opfer vorsehe. Ausnahmen sollten in Fällen von Völkermord und fremdenfeindlichen Verbrechen gelten, die immer verfolgt werden müssten. Die Einhaltung dieser Voraussetzungen solle durch die internationale Gemeinschaft geprüft werden. Zu diesem Zweck müsse ein internationales Tribunal eingerichtet werden.

Der dargestellte Konflikt hinsichtlich der abstrakten Frage nach der strafrechtlichen Verantwortlichkeit entschärft sich teilweise dadurch, dass eine Reihe der Befürworter Ausnahmen anerkennt beziehungsweise Einschränkungen fordert.<sup>123</sup> Zum einen sind sich viele Befürworter der generellen Straffreiheit darin einig, dass eine Ausnahme im Fall von Verstößen gegen internationales Recht wegen Menschenrechtsverletzungen gemacht werden müsse. In diesem Fall müssten die Täter strafrechtlich verfolgt werden.<sup>124</sup> Umgekehrt reduziert sich die Forderung nach einer Strafverfolgung der Täter oftmals nur auf die schweren Menschenrechts- oder Rechtsgüterverletzungen, wohingegen eine Amnestie für nicht schwerwiegende Taten toleriert wird.<sup>125</sup>

<sup>122</sup> LANDSMAN, S. 1996 (Fn. 81) 87ff.; vgl. auch ZALAQUETT, J. 1995 (Fn. 54), 3, 12.

<sup>123</sup> Vgl. auch COHEN, S. 1995 (Fn. 47), 43.

<sup>124</sup> ZALAQUETT, J. 1995 (Fn. 54), 9; vgl. HUYSE, L. 1995 (Fn. 61) Fn 27.

<sup>125</sup> ORENTLICHER, D. 1991 (Fn. 47), 2541; JÄGER, H. 1998 (Fn. 15), 696; FROMMELT, M.: Versäumte Amnestie? Siegerjustiz contra Täterlobby? Die Ahndung von DDR-Systemunrecht ist keineswegs abgeschlossen - immer noch wird kontrovers diskutiert. NK 3/1995, 33-37, 33; BLANKE, T. 1998 (Fn. 79), 738 f.; KNIEPER, R. 1998 (Fn. 120), 700ff. lässt diese Frage hingegen offen.

### 3.2.3 Fazit

Der dargelegte Meinungsstreit macht deutlich, dass weitgehende Übereinstimmung hinsichtlich der Ziele besteht, die durch den Einsatz des Strafrechts und der Sanktionen oder aber deren Verzicht erreicht werden sollen. So behauptet die eine Seite, eine Förderung der Demokratisierung durch Schaffung einer stabilen Basis für die neue Demokratie sowie Versöhnung und Vertrauen in den Rechtsstaat seien nur durch Amnestie zu erreichen, während die andere Seite diese Ziele nur durch Strafverfolgung verwirklicht sehen kann. Gerade das zeigt aber, dass die Kontroversen bei der Bestimmung des geeigneten Mittels entstehen. Es entzieht sich der juristischen Berechenbarkeit, welche Maßnahme zu den erwünschten Zielen führt.<sup>126</sup>

Es fällt auf, dass die Debatte um eine strafrechtliche Verfolgung von Systemkriminalität während und nach politischen Transitionen grundlegende Kontroversen hinsichtlich der Legitimität des Strafrechts, strafrechtlicher Sanktionen sowie der Strafzwecke überhaupt hervorruft.<sup>127</sup> Die Argumente der Befürworter von Straffreiheit sowie deren Suche nach alternativen Strategien der Problemlösung, gerade auch außerhalb der Justiz, ähneln teilweise den Argumenten der herrschaftskritischen Ansätze im Rahmen der Theorien der Verbrechenskontrolle.<sup>128</sup> Die hier wiedergegebene Diskussion kann – gegenüber der abstrakten Diskussion über Funktion und Legitimität des Strafrechts und strafrechtlicher Sanktionen – als spezieller angesehen werden, da sie konkret auf den Fall der Bestrafung von Tätern staatsverstärkter Kriminalität eines vorherigen autoritären Regimes ausge-

<sup>126</sup> COHEN, S. 1995 (Fn. 47), 37: "[...] We simply do not know whether these [pardons and amnesties] promote reconciliation.[...]"; siehe auch OFFE, C. 1992 (Fn. 53), 196; ROGGMANN, H.: Die strafrechtliche Aufarbeitung der DDR-Vergangenheit am Beispiel der "Mauerschützen"- und der Rechtsbeugungsverfahren. Eine Zwischenbilanz. NJ 5/1997, 226-232, 227.

<sup>127</sup> Siehe hierzu LÜDERSSEN, K.: Rechtskultur ohne Grenzen. NK 4/1993, 24-29. Ferner EBERT, U.: Erfolge, Defizite und Möglichkeiten strafrechtlicher Aufarbeitung von SED-Unrecht in vorwiegend dogmatischer Hinsicht. In: Materialien der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit“. 13. WP des Deutschen Bundestages. Strukturelle Leistungsfähigkeit des Rechtsstaats Bundesrepublik Deutschland bei der Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit - Opfer der SED-Diktatur/Elitenwechsel im öffentlichen Dienst/justitielle Aufarbeitung. Band II, 2 hrsg. v. Dt. Bundestag. 1. Aufl. Baden-Baden 1999, 1385ff.

<sup>128</sup> Vgl. zu diesen Theorien KAISER, G.: Kriminologie. 9. Aufl. Heidelberg 1993, 91, 154ff., insbesondere zu Sündenbocktheorie, Labeling Approach und Abolitionismus.



richtet ist. Dieses Verhältnis der Spezialität erklärt auch die sich teilweise überschneidenden Argumente.

Neben den im Rahmen des Theorienstreits zur Verbrechenskontrolle vorgebrachten allgemeinen Bedenken gegen die Anwendung des Strafrechts und des strafrechtlichen Sanktionensystems überhaupt könnte eine mögliche Erklärung für die unterschiedliche Beurteilung des Strafrechtseinsatzes, speziell für den hier zu behandelnden Fall der Verfolgung politischer Systemkriminalität, wiederum in der Art der zugrunde liegenden Systemwechsel liegen, auf die die strafrechtliche Reaktion zurückstrahlt. Es scheint nahe liegend, dass eine Strafverfolgung im Falle eines radikalen Regierungsumsturzes angebracht und daher anders zu bewerten ist als im Falle einer Reform von innen oder eines ausgehandelten Kompromisses. Umgekehrt scheint eine Amnestie im Falle einer Reform oder eines ausgehandelten Umbruchs geeigneter als im Fall eines radikalen Umsturzes, bei dem das Bedürfnis nach "gerechter Strafe" durchaus stärker ausgeprägt sein kann.

Nicht zuletzt spiegelt die Beurteilung auch das eigene politische "beliefsystem" und die eigenen politischen Einstellungen wider.<sup>129</sup> Das möglicherweise eigene Involviertsein, die eigene soziale und wirtschaftliche Situation bzw. die Gefahr einer zukünftigen Beeinträchtigung dieser Situation können sich in einer unterschiedlichen Beurteilung der Strafverfahren niederschlagen.

Man kann letztendlich festhalten, dass die Konsequenzen der Durchführung von Strafverfolgung für den Prozess der Demokratisierung nicht einheitlich beurteilt werden können und als noch nicht hinreichend geklärt erscheinen.

### 3.3 Ergebnis

Unter Heranziehung der Ansätze und Ergebnisse der Abschnitte 1. und 2. liegt es nahe, dass eine Wechselwirkung dahingehend besteht, dass die Art des Systemwechsels einer die Art der strafrechtlichen Reaktion beeinflussenden Faktoren ist und umgekehrt die Art der strafrechtlichen Reaktion wiederum Auswirkungen auf die Demokratisierung hat. Diese Auswirkungen können nur vor dem Hintergrund des Verlaufs der Demokratisierung, das heißt der Art des zu Grunde liegenden Systemwechsels, beurteilt werden. Eine über den Einzelfall hinausgehende, universale Theorie, die diese

<sup>129</sup> KARSTEDT, S. 1996 (Fn. 62), 58, 65.

Wechselwirkung beschreiben könnte, ist noch nicht ersichtlich und, zumindest in absehbarer Zeit, auch nicht möglich.<sup>130</sup> Die gegenseitige Abhängigkeit und Beeinflussung bleibt daher, zumindest teilweise, ungewiss, so dass die Rolle des Strafrechts im Transformationsprozess als nicht vollständig geklärt angesehen werden muss.

Es stellt sich daher die Frage, wie ein von einem Systemwechsel betroffenes Land die richtige Strategie finden kann. Bei der Suche nach der geeigneten strafrechtlichen Reaktion werden zwei Schlüsselfragen als entscheidend betrachtet: zum einen die Frage nach der Verhängung von Sanktionen ("accountability"), zum anderen die Frage des Erinnerns oder Vergessens ("acknowledgment") des geschehenen Unrechts.<sup>131</sup> Im Zusammenhang mit letzterem Aspekt ist zu differenzieren zwischen "knowledge" und "acknowledgment". "Acknowledgment", also die Anerkennung, ist gegeben, wenn die bloße Kenntnis ("knowledge") in die Öffentlichkeit dringt und das Geschehene offiziell sanktioniert wird.<sup>132</sup> Die Beantwortung dieser beiden Schlüsselfragen führt zu einer Gratwanderung zwischen Schlussstrich und "Hexenjagd", Gerechtigkeit und Rache, Amnestie und Amnestie<sup>133</sup> und stellt die junge Demokratie auf eine schwere Bewährungsprobe. Die Entscheidungen bezüglich der Aufklärung und der strafrechtlichen Ahndung der begangenen Vergehen und Verbrechen, der Umgang mit den Opfern sowie der Umgang mit den juristischen Schwierigkeiten werden zum Spiegelbild und dadurch zum Inbegriff der neu proklamierten Achtung der demokratischen Werte und des Rechtsstaats. Welche Strategie die beste

<sup>130</sup> In diesem Zusammenhang ist ZALAQUETT zu erwähnen, der unter Hinweis auf die dringende Notwendigkeit einer solchen Theorie bereits erste Vorschläge zu deren Inhalt entwickelt hat. Auszüge hierzu finden sich bei ZALAQUETT, J. 1995 (Fn. 54), 5ff. Vgl. auch SANDSCHNEIDER, E. 1996 (Fn. 26), 26 zum "parallelen Problem" in der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung.

<sup>131</sup> COHEN, S. 1995 (Fn. 47), 11ff; HUYSE, L. 1995 (Fn. 61), 52; SACHS, A.: Fourth DT Lakdawala Memorial Lecture vom 18.12.1998, New Delhi. Bei dieser Trennung sollte aber nicht übersehen werden, dass durch die Durchführung von Strafverfahren auch die Delinquenz als solche anerkannt und das Ausmaß des geschehenen Unrechts aufgeklärt wird, wenn auch durch die Summe von Individualstraftaten. Eine wirkliche Trennung hat man also nur, wenn die Aufklärung des vergangenen Unrechts gegenüber der strafrechtlichen Verantwortung der Täter im Vordergrund steht und zu anderen Maßnahmen führt. Auch dies bedeutet aber nicht, dass es neben diesen Maßnahmen speziell zur Aufklärung nicht auch eine strafrechtliche Verfolgung geben kann. Die jeweiligen Maßnahmen schließen sich also keineswegs aus; vgl. KRITZ, N. 1996 (Fn. 47), 143.

<sup>132</sup> COHEN, S. 1995 (Fn. 47), 18.

<sup>133</sup> Vgl. ROSENBERG, T. 1997 (Fn. 58), 18.

ist, lässt sich jedenfalls zum gegenwärtigen Forschungsstand nicht allgemein beantworten und wird sich auch in naher Zukunft wohl nicht beantworten lassen.<sup>134</sup> Es ist nur möglich, im Wege einer ex post betrachtenden, vergleichenden Analyse von Ländern, die einen Systemwechsel zu verkräfteten hatten, individuelle Bewertungen vorzunehmen. Allerdings ist hierbei zu bedenken, dass eine Bewertung hinsichtlich des Erfolges einer Demokratisierung die Berücksichtigung zahlreicher Faktoren voraussetzt, wie beispielsweise die Bevölkerungsakzeptanz.<sup>135</sup> Durch diese Bewertungen kann man zumindest einige allgemeine Anhaltspunkte im Hinblick auf die Förderung der Demokratisierung bekommen. Diese allgemeinen Anhaltspunkte könnten übertragen werden auf andere Länder, so dass sie zu Empfehlungen ex ante führen könnten.<sup>136</sup> Auf diesem Weg stellt insbesondere der Ansatz HUNTINGTONS einen wichtigen Schritt dar.

#### 4. Die aktuelle Entwicklung

Blickt man auf das vergangene Jahrhundert zurück, so stellt man fest, dass das makrokriminologische Unrecht<sup>137</sup> fast immer durch faktische Entkriminalisierung und stillschweigende Amnestien erledigt worden ist.<sup>138</sup> Diese Entwicklung scheint in jüngster Zeit eine Wende zu erfahren.

Die Wahrheit ("acknowledgment/knowledge") wird überwiegend als eigenständiger Wert anerkannt, sei es nun, dass man sie über Strafprozesse erfährt oder aber über speziell errichtete Wahrheitskommissionen.<sup>139</sup> Es scheint eine Übereinstimmung darin zu bestehen, dass eine dauerhafte Ver-

---

<sup>134</sup> BERAT, L./SHAIN, Y.: Retribution or Truth-Telling in South Africa? Legacies of the Transitional Phase. *Law and Social Inquiry* 1995, 163-189, 186f.; ROSENBERG, T. 1997 (Fn. 58), 458; siehe auch KRITZ, N. 1996 (Fn. 47), 152, der betont, dass es auch innerhalb der "accountability"-Strategien nicht "die richtige" gibt, vielmehr Kombinationen und Flexibilität gefragt sind.

<sup>135</sup> Zu den Kriterien, anhand derer eine Bewertung der Bevölkerungsakzeptanz vorzunehmen ist, vgl. KARSTEDT, S. 1996 (Fn. 62), 62. Vgl. zudem in der Einleitung Abschnitt I.

<sup>136</sup> Zur Rolle der Modelle in diesem Zusammenhang siehe Teil 6.

<sup>137</sup> Der Begriff "Makrokriminologie" stammt von Herbert Jäger, JÄGER, H.: *Makroriminalität*, Frankfurt am Main 1989, 11ff.

<sup>138</sup> ZIELCKE, A. 1990 (Fn. 88), 460ff., vergleiche auch ARNOLD, J. 2000 (Fn. 25) 267; SCHAEFFGEN, C. 2000 (Fn. 101), 5; AMBOS, K. 1999 (Fn. 66) 353f.

<sup>139</sup> KRITZ, N. 1996 (Fn. 47), 144.

söhnung erst möglich ist, wenn die Wahrheit aufgedeckt und anerkannt worden ist.<sup>140</sup>

Daneben ist eine Tendenz zur Strafverfolgung ("accountability") zu verzeichnen. Immer mehr Staaten gehen gegen ehemalige Regierende vor, denen schwere Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden.<sup>141</sup> Da sich die Rechtslage nicht wesentlich geändert hat, wird hieraus geschlossen, dass sich die Einstellung gewandelt hat.<sup>142</sup> Dies könnte dahingehend gedeutet werden, dass die Entwicklung in Richtung eines allgemeinen Konsenses geht, der unabhängig sein könnte von sonstigen Faktoren, wie etwa der Art des Systemwechsels. In diesem Zusammenhang besonders relevant und interessant ist auch die Frage nach einer internationalen Institution zur Verfolgung von innerstaatlichem Unrecht.

---

<sup>140</sup> SMITH, G.: Ein normatives Niemandsland? Zwischen Gerechtigkeit und Versöhnungspolitik in jungen Demokratien. In: Amnestie oder Die Politik der Erinnerung in der Demokratie, hrsg. v. G. Smith und A. Margalit. 1. Aufl. Frankfurt am Main 1997, 11ff.; ARNOLD, J. 2000 (Fn. 25), 273; HUYSE, L. 1995 (Fn. 61), 78. Siehe auch JESSBERGER, F.: Von der Pflicht des Staates, Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen. KritJ 29, 3 (1996), 290-306.

<sup>141</sup> Vgl. NTSEBEZA, D.: The struggle for human rights: from the UN Declaration of Human Rights to the present. In: Looking Back, Reaching Forward, hrsg. v. C. Villavicencio, u. W. Verwoerd Kapstadt 2000 (zit. 2000a), 2, 4f.

<sup>142</sup> GEISSLER, N. zit. bei SCHNEIDER, I.: Ende der Schonzeit? AI-Journal. Das Magazin für Menschenrechte. Heft 6 Juni 2000, 16-17, 17; vgl. auch COHEN, S. 1995 (Fn. 47), 10; siehe auch BÄR, F.: Die aktuellen Strafprozesse gegen Bürger der ehemaligen DDR - ein Akt der Siegerjustiz? Jura 1999, 281-289, 289.

## KAPITEL 2

### Die Entwicklung von Modellen der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemunrecht

Die Grundlage für die Entwicklung von Modellen der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemunrecht ist ein gegenwärtig laufendes, rechtsvergleichendes Projekt am Freiburger Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht mit dem Titel "Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht – Vergleichende Einblicke in Transitionsprozesse", unter der Leitung von Professor ALBIN ESER und PD JÖRG ARNOLD. Das Projekt geht der Frage nach, auf welche Weise unterschiedliche Rechtsordnungen auf staatsgestütztes Unrecht reagieren, das vor einem politischen Systemwechsel begangen wurde.<sup>143</sup> Die bisher in das Projekt einbezogenen Länder aus Europa sind Bulgarien, Deutschland/DDR, Estland, Georgien, Griechenland, Litauen, Polen, Portugal, (Slowakei), Spanien, Tschechien, Ungarn, Russland, Weißrussland; aus Lateinamerika sind es Argentinien, Brasilien, Chile, Guatemala, Uruguay; aus Afrika Ghana, Mali, Ruanda, Südafrika und aus Asien China und Korea. Die für ein jedes Land zu erstellenden Landesberichte<sup>144</sup> dienen als Basis für eine rechtsvergleichende Bestandsaufnahme. Ziel dieser ist es, Vergleichsgruppen zu bilden, die kategorisiert und noch weiter gehend zu Modellen der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemunrecht reduziert werden.

Die Entwicklung der Modelle und die jeweiligen Zuordnungen der Länder befinden sich gegenwärtig noch im Fluss, so dass die bisher entwickelten Ideen nicht als abschließend zu verstehen sind. Im Folgenden sollen die verschiedenen Phasen der Modellentwicklung anhand der jeweils erstellten Graphiken kurz skizziert werden. Die dabei verwendeten Begriffe sind Arbeitsbegriffe, die weiterer Verifizierung und Spezifizierung bedürfen. Für weitergehende Informationen sei auf die Publikationen des MPI einschließlich der Informationen im Internet verwiesen.<sup>145</sup>

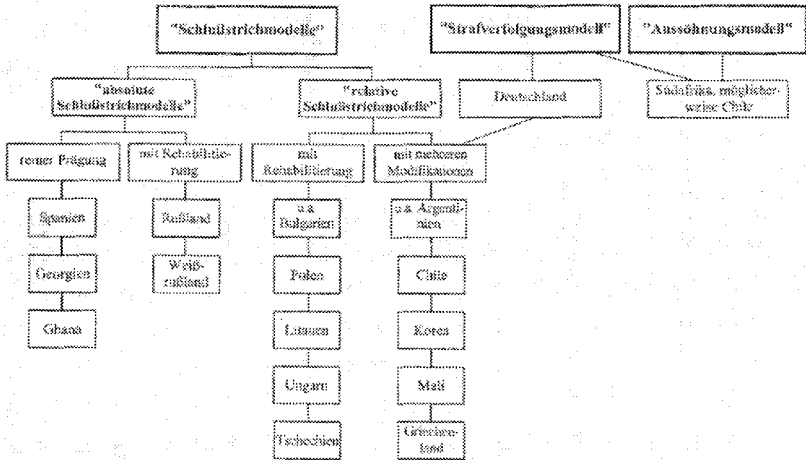
---

<sup>143</sup> ESER, A./ARNOLD, J./KREICKER, H. 2001 (Fn. 11), 1.

<sup>144</sup> Siehe hierzu ESER, A./ARNOLD, J./KREICKER, H. 2001 (Fn. 11), 2.

<sup>145</sup> Näher ESER, A./ARNOLD, J./KREICKER, H. 2001 (Fn. 11); ARNOLD, J. 2000 (Fn. 25), 267.

Schaubild 1: Modelle der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemunrecht (Übersicht 1)

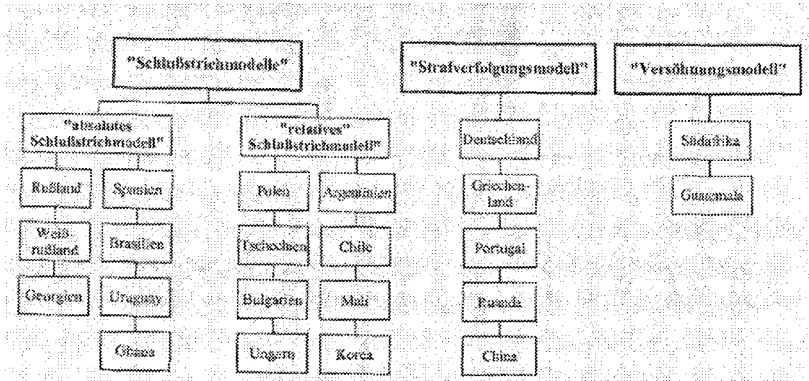


Eine erste Modellentwicklung erfolgte anlässlich eines vom 02. bis 05.06.1999 vom Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg veranstalteten internationalen Kolloquiums mit den Berichterstatern der einzelnen Länder als Referenten, weiteren Wissenschaftlern und Praktikern. Ausgehend von drei Modellen, wurden die Länder entsprechend der in Schaubild 1 dargestellten Zuordnung zur Diskussion gestellt.<sup>146</sup>

Dem Strafverfolgungsmodell wurden Länder zugeordnet, die sich eine umfassende strafrechtliche Ahndung früheren Systemunrechts zum Ziel gesetzt hatten. Länder, die entweder gar keine Strafverfolgung betrieben haben oder eine auf Taten oder Täter beschränkte, wurden dem absoluten bzw. dem relativen Schlußstrichmodell zugeordnet. Dabei wurde anfangs zusätzlich berücksichtigt, inwieweit eine Rehabilitierung der Opfer erfolgt ist. Ein drittes Modell, das Aussöhnungsmodell, sollte solche Länder erfassen, die weniger auf das Strafrecht als vielmehr auf eine aktive Aussöhnung zwischen Täter und Opfer, vor allem durch Wahrheitskommissionen, setzten.

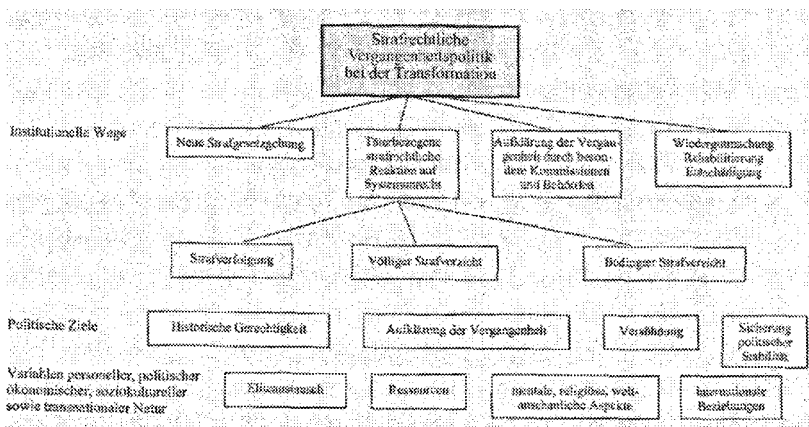
<sup>146</sup> Siehe auch EWALD, U.: Schlußstrich, Strafverfolgung oder Versöhnung? NJ 11/1999, 579ff.

Schaubild 2: Modelle der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemunrecht (Übersicht 2)



Aufgrund der Diskussion auf dem Kolloquium wurden erste Änderungen an der vorläufigen Idee der Modellbildung vorgenommen. Wie aus Schaubild 2 ersichtlich, wurde das Kriterium der Rehabilitation herausgenommen, da es opferbezogen und daher nicht im engeren Sinne strafrechtsbezogen ist. Die Zuordnungen der Länder wurden präzisiert.

Schaubild 3: Modelle der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemunrecht (Übersicht 3)



Auch Schaubild 2 ist mittlerweile, wie durch Schaubild 3 ersichtlich, entscheidend verändert und ergänzt worden. Ein Änderungsansatz betrifft die Modellbildung im engeren Sinne. Es setzte sich die Erkenntnis durch, dass das Strafverfolgungs- und das Schlussstrichmodell auf das Mittel der Reaktion abstellen, wohingegen das Aussöhnungsmodell das Ziel beschreibt. I.Ü. wurde klar, dass es allen oder wenigstens den meisten Staaten wohl letzten Endes auch um eine Art Versöhnung geht.<sup>147</sup> Im Zuge dessen wurde die Differenzierung nach Wegen, Zielen und historischen Bedingungen der strafrechtlichen Reaktion erstmals eingearbeitet.

Dieser Ansatz führte zu einer weiteren einschneidenden Veränderung. Die eben genannte Differenzierung ermöglichte zugleich eine präzisere Erfassung der beschrittenen Wege, von denen die strafrechtliche Reaktion im engeren Sinne sich als nur ein Bestandteil herauskristallisierte. Im Zuge dessen fand ein Paradigmenwechsel dahingehend statt, dass der Begriff der 'Vergangenheitspolitik' in die Modellbildung aufgenommen wurde, um die Komplexität und die gegenseitigen Wechselbeziehungen erfassen zu können.<sup>148</sup> Für das Projekt und für vorliegende Arbeit maßgebend ist dabei die Säule der täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion.

---

<sup>147</sup> In diesem Zusammenhang sind auch die Erkenntnisse in Kapitel 1, 3.2.3. interessant, demnach weitgehende Einigkeit über die Ziele besteht, die durch die strafrechtsbezogene Auseinandersetzung erreicht werden sollen. Es ist aber die Wirkung des Einsatzes des Strafrechts, also des Mittels, die unklar ist.

<sup>148</sup> Genauere Erläuterungen hierzu ESER, A./ARNOLD, J./KREICKER, H. 2001 (Fn. 11), 10 f. Siehe ferner bereits Teil 1, 1.



Schaubild 4: Modelle der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemunrecht (Übersicht 4)



Im Mittelpunkt von Schaubild 4 steht die "Strafrechtsbezogene Vergangenheitspolitik bei der Transition". Die vier Ausprägungen strafrechtlicher Vergangenheitspolitik wurden gegenüber dem vorherigen Schaubild präziser formuliert und weiter ausdifferenziert. Zum ersten Mal erfolgte die Unterteilung in nur noch zwei Grundmodelle, die in Schaubild 5 im Detail dargestellt wird.

Der äußere Ring des Schaubildes bezeichnet die möglichen Ziele und Einflussfaktoren. Eine genaue Beschreibung ihres Einflusses und ihrer Wirkweise auf die Strukturen der Vergangenheitspolitik kann nicht erfolgen. Die Bestimmung der Ziele und Einflussfaktoren ist eine interdisziplinäre Aufgabe, die letzten Endes nur von Historikern, Politologen, Soziologen, Juristen und Kriminologen gemeinsam gelöst werden kann. Die Weiterentwicklung des Modells soll daneben der Erkenntnis Rechnung tragen, dass sowohl die politischen Ziele als auch die Einflussfaktoren offenbar ganz unterschiedliche Bezugsmöglichkeiten haben.<sup>149</sup>

<sup>149</sup> Vgl. ESER, A./ARNOLD, J./KREICKER, H. 2001 (Fn. 11), 12.

Schaubild 5: Modelle der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemunrecht (Übersicht 5)

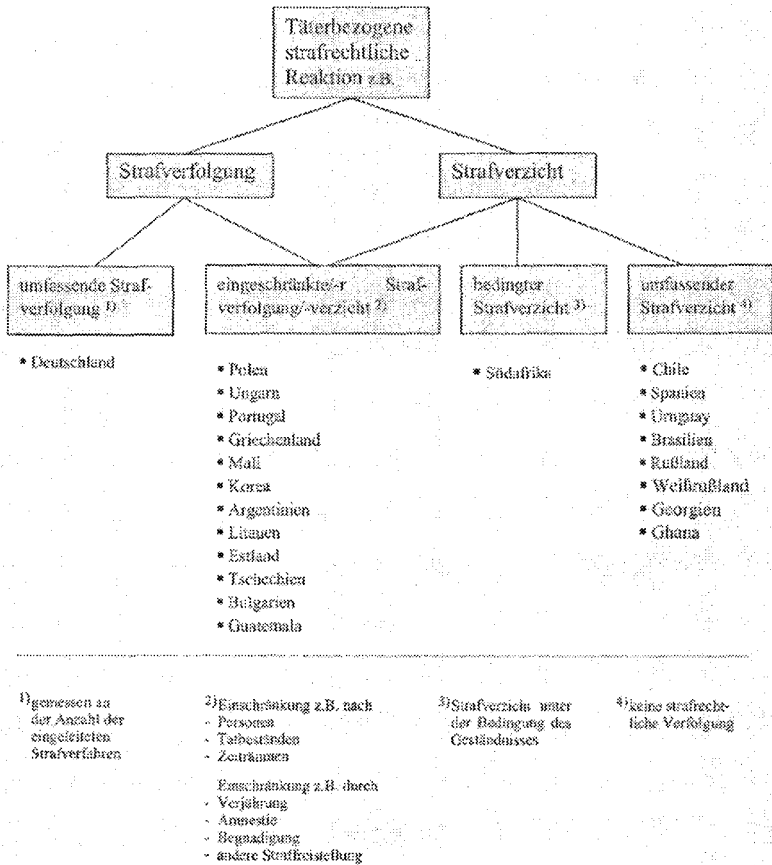


Schaubild 5 zeigt den Ausschnitt des Projektschwerpunktes, die täterbezogene strafrechtliche Reaktion, im Detail und ordnet die untersuchten Länder gemäß den neuesten Erkenntnissen zu. Die täterbezogene strafrechtliche Reaktion gliedert sich in die beiden Grundmodelle "Strafverfolgung" und "Strafverzicht", die ihrerseits gemäß den am unteren Ende des Schaubildes aufgelisteten Kriterien weiter ausdifferenziert werden.

Eine allgemeine Auseinandersetzung mit dem Konzept der 'Modelle' wird im abschließenden Teil 6 erfolgen. Insofern sei auf die dortigen Ausführungen verwiesen.

## TEIL 3

# Der politische Wille zum Umgang mit den Straftätern von staatsverstärkter Kriminalität in Deutschland und Südafrika

Ziel von Teil 3 ist die Erforschung der den täterbezogenen strafrechtlichen Reaktionen zugrunde liegenden 'politischen Willensbildungsprozesse' in Deutschland und Südafrika. Bevor konkret auf die Geschehnisse in den beiden Ländern eingegangen wird, sollen der Begriff des 'politischen Willens', seine Operationalisierung und die Methodik erläutert werden.

## KAPITEL 3

### Der politische Wille und seine Operationalisierung

#### 1. Der Begriff des politischen Willens

Ausgangspunkt für das Verständnis des Begriffs 'politischer Wille' ist das Konzept der Vergangenheitspolitik, das im Wesentlichen den komplexen Umgang mit den Hinterlassenschaften des alten Regimes im politischen Prozess beschreibt.<sup>150</sup> Als Bestandteil einer strafrechtsbezogenen Vergangenheitspolitik ist auch speziell der durch die politischen Akteure gesteuerte Umgang mit den Straftätern staatsgestützter Kriminalität als (rechts-)politische Maßnahme zu betrachten. Ausgehend von der Annahme, dass es alle drei staatlichen Gewalten – die der Legislative, der Exekutive und der Justiz – sind, die in täterbezogener Hinsicht strafrechtlich reagieren, wurde der spezielle Forschungsansatz unter Einschluss des politischen Willens entwickelt: Der 'politische Wille' wird als die der täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion zugrunde liegende (rechts-)politische Entscheidung der Akteure der Legislative und der Exekutive verstanden.<sup>151</sup> Die Wortwahl "Wille" bedeutet dabei freilich nicht, dass die Entscheidung im Einzelfall auch tatsächlich als rein voluntativ gefällt wird. Das ginge nur, wenn politische Entscheidungen in einem rechtlichen Vakuum und frei von sonstigen strukturellen Restriktionen gefällt werden könnten. Praktisch ist es aber so,

---

<sup>150</sup> Vgl. Teil 1, 1.

<sup>151</sup> Vgl. hierzu bereits Teil 1, 1. und 2.

dass die Akteure multifaktoriell, durch gesellschaftspolitische, ökonomische und soziokulturelle Faktoren beeinflusst werden, die den Spielraum politischer Handlungen limitieren.<sup>152</sup> Gerade weil es sich um eine Entscheidung auf politischer Ebene und damit um eine Entscheidung handelt, die in direkter Dependenz zur Bevölkerungsakzeptanz steht, wird die Wirkungsweise der Faktoren entsprechend potenziert.

Der Begriff des politischen Willens erschien aber dennoch angemessen, weil er ausdrückt, dass sich die politische Entscheidung zum Umgang mit den entsprechenden Straftätern regelmäßig nicht allein nach normativen Kriterien bestimmt. Die Akteure haben vielmehr die Möglichkeit, durch Erlass politischer Maßnahmen, die sich an den jeweiligen strukturellen Restriktionen orientieren, den Umgang mit den kriminellen Hinterlassenschaften des alten Regimes politisch zu steuern.<sup>153</sup> Diese politische Steuerung des rechtspolitischen Handlungsspielraums beruht aber regelmäßig auf einem bewussten und für den Einzelfall auch gewollten rechtspolitischen Entscheidungsprozess. Dass dem Umgang mit Tätern staatsverstärkter Kriminalität politische Willensentscheidungen zugrunde liegen, wird auch durch den allgemeinen Sprachgebrauch deutlich: Unter anderem wird der Begriff 'Politischer Wille' verwendet von HILLENKAMP,<sup>154</sup> GEISSLER,<sup>155</sup> PIEROTH/KINGREEN<sup>156</sup> und WEINKE<sup>157</sup>. Auch im Sprachgebrauch von Politikern ist der Begriff üblich.<sup>158</sup>

<sup>152</sup> Vgl. hierzu Kapitel 1, 2.2.

<sup>153</sup> Vgl. hierzu Kapitel 1, 2.1.

<sup>154</sup> HILLENKAMP, T.: Offene oder verdeckte Amnestie - Über Wege strafrechtlicher Vergehenheitsbewältigung. Humboldt Forum Recht HFR 1997, Beitrag 6, veröffentlicht unter <http://www.humboldt-forum-recht.de/6-1997/Drucktexte.html> (15.11.00, 15.40).

<sup>155</sup> Vgl. auch GEISSLER: "[...]Entscheidend ist, dass sich die Einstellung geändert hat. Staaten sind heute viel häufiger bereit, tätig zu werden. Das sind nicht nur Staaten aus Europa, sondern zunehmend auch Länder in Südamerika und Afrika. Es ist eine Frage des politischen Willens.", zit. nach SCHNEIDER, I. 2000 (Fn. 142), 16.

<sup>156</sup> PIEROTH, B./KINGREEN, T.: Die verfassungsrechtliche Problematik des Verjährungsgesetzes. NJ 9/1993, 385-392.

<sup>157</sup> WEINKE, A.: Die Bewältigung von SED-Unrecht in juristischer und historischer Perspektive. RuP 32 (1996), 29-31, 29.

<sup>158</sup> In den im Rahmen der Zeitzeugenbefragung geführten Gesprächen mit HEUER (21.06.01) und ULLMANN (20.06.01) benutzten beide Politiker den Begriff des "politischen Willens". Siehe ferner die Äußerung EYLMANNs in: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 12. W.P., Bd. 170, 175-186, 15131f; zit. in Kapitel 4 unter 2.2.3.1.; ferner LUTHER zit. unter 2.2.1.1.

Bildet der auf rechtspolitischer Ebene bestehende Handlungsspielraum den Anknüpfungspunkt zur Determinierung des politischen Willens, so impliziert dies eine "institutionelle" bzw. "personelle" Begrenzung der Akteure. Nur die Träger der politischen Macht sind zur faktischen Ermessensausübung und damit zur Bildung eines politischen Willens im obigen Sinn in der Lage: Das sind die staatlichen Gewalten, speziell die Legislative und die Exekutive als staatspolitische Organe demokratischer Willensbildung. Die dritte Gewalt, die Justiz, ist von diesem sich rein auf rechtspolitischer Ebene abspielenden Willensbildungsprozess losgelöst und wird erst bei der Umsetzung des schlussendlich gebildeten politischen Willens, bei der justiziellen Realität, relevant. Diesem Gedanken wird durch die Abhandlungen in Teil 4 Rechnung getragen. Die Anknüpfung an die rechtspolitische Entscheidung bedeutet somit zugleich, dass der Wille der Bevölkerung zum Umgang mit den Straftätern des vorherigen Regimes, trotz seines erwähnten Einflusses, in vorliegender Arbeit nicht isoliert untersucht wird. Mit ihrer Wählerstimme haben die Bürgerinnen und Bürger ihr Mandat an die Legislative abgegeben.

Neben dem Begriff des politischen Willens wird in der Arbeit auch der Begriff des "kriminalpolitischen Konzepts" verwendet. Während bei ersterem das mehr oder weniger stark ausgeprägte voluntative Element bei der rechtspolitischen Entscheidungsfindung zum Umgang mit den Straftätern berücksichtigt wird, stellt sich der Begriff des kriminalpolitischen Konzepts stärker ergebnisorientiert dar, indem er darauf abstellt, wie der politische Wille als Vorstufe zu seiner Umsetzung konzeptuell zum Ausdruck gebracht wird.

## **2. Operationalisierung des Begriffs**

Wissenschaftliche Untersuchungen über die den täterbezogenen strafrechtlichen Reaktionen inne wohnenden politischen Entscheidungen gibt es bisher keine. Zur Ermittlung des politischen Willens hinsichtlich des Umgangs mit Straftätern von staatlich gestütztem Unrecht in Deutschland und Südafrika musste der Begriff operationalisiert werden. Da die Untersuchungen empiriegeleitet sind, wurde weniger nach allgemein handhabbaren Anknüpfungspunkten als vielmehr nach einer speziellen Operationalisierung für Deutschland und Südafrika gesucht. Als Anknüpfungspunkte entwickelten sich dabei in erster Linie die rechtspolitischen Entscheidungen und die entsprechenden Maßnahmen der Exekutiven und Legislativen beider Staaten.

Die politischen Akteure beider Staaten erließen dezidierte politische Maßnahmen, von deren sachlichem und persönlichem Anwendungsbereich jedenfalls auch Systemtäter erfasst sein sollten. Die Maßnahmen verkörpern damit Ergebnisse der politischen Entscheidungsprozesse. Damit steht das erste Kriterium zur Erfassung des politischen Willens fest. Für Deutschland sind dies die entsprechenden Bestimmungen des „Einigungsvertrags“.<sup>159</sup> Der "Promotion of National Unity and Reconciliation Act"<sup>160</sup> beinhaltet die betreffenden Regelungen für Südafrika.<sup>161</sup> Da die rechtspolitischen Maßnahmen aber nicht *ad hoc* getroffen wurden, vielmehr das Ergebnis politischer Willensbildungsprozesse waren, stehen bei der Betrachtung aber nicht die dogmatischen Regelungsinhalte als rechtlich verkörperte Ergebnisse des Willensbildungsprozesses im Vordergrund, sondern darüber hinaus die Prozesse in ihrer gesamten Entwicklung. Nur durch diesen umfassenden Ansatz kann der in den Regelungswerken verkörperte politische Wille in seiner vollen rechtspolitischen Tragweite erfasst werden.

Die Dynamik der politischen Willensbildung erschöpfte sich aber nicht mit Inkrafttreten dieser rechtspolitischen Maßnahmen: Letztere waren zwar, wie erwähnt, Ergebnisse von Willensbildungsprozessen, zugleich aber auch Auslöser für neue politische Debatten. Die Komplexität der Materie legt es nahe, dass der politische Wille nichts Fixes ist, sich vielmehr während des Transformationsprozesses verändert. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass die Faktizität der politischen Handlung wiederum neue Impulse für nachfolgende politische Entscheidungen setzt. In Deutschland manifestierten sich die diversen politischen Ideen in der Amnestiedebatte sowie den Verjährungsgesetzen mitsamt ihren Diskussionen, die daher als weitere Kriterien zur Operationalisierung herangezogen werden. In Südafrika stellt sich die Lage etwas anders dar, weil der politische Wille schwerpunktmäßig in der relativ langen Zeitspanne bis zum Erlass des „Promotion of National Unity and Reconciliation Act“ gebildet wurde. Die Amnestiedebatte im weiteren Sinne ist daher das einzige, jedoch sehr

---

<sup>159</sup> Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag, vom 31.08.1990, BGBl. II, 889.

<sup>160</sup> No. 34 of 1995.

<sup>161</sup> Denkbar ist auch, dass die politische Ebene eines Staates keine Regelung trifft, die den Umgang mit den Straftätern ausdrücklich regelt. Aber auch diese „Nichtreaktion“ ist Ausfluss des politischen Handlungsspielraums und beinhaltet daher nach der obigen Definition denknötwendig eine wenn auch nur konkludente vorgeschaltete Entscheidung.

aufschlussreiche Kriterium zur Operationalisierung des dortigen politischen Willens als Grundlage der täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion.

### 3. Aufbau und Methodik

#### 3.1 Historisch-deskriptive Analyse des Willensbildungsprozesses

Die präzise Erfassung des historischen Willensbildungsprozesses ist unerlässlich für das Verständnis der getroffenen rechtspolitischen Entscheidungen und deren Tragweite in Bezug auf die parteipolitischen Konfrontationen und rechtlichen Probleme. In einem ersten Schritt erfolgt daher eine historisch-deskriptive Erschließung des Ablaufs des rechtspolitischen Entscheidungsprozesses zum Umgang mit den Straftätern des DDR- bzw. des Apartheidregimes anhand der erwähnten Kriterien.

#### 3.2 Die Interpretation des politischen Willens

An die historisch-deskriptive Erarbeitung der Faktenlage schließt sich in einem zweiten Schritt die Interpretation der jeweiligen politischen Willensbildung zum Umgang mit den Straftätern des betreffenden Systemunrechts an.

Zentrale Forschungsmethode für diese ersten beiden Schritte ist die *Dokumentenanalyse* sowie für Deutschland ergänzend die *Befragung* von Experten mittels leitfadengestützter Interviews bzw. schriftlicher Stellungnahmen.

##### 3.2.1 Die Methodik zur Erfassung und zur Interpretation des politischen Willens in Deutschland

Zur Erfassung der Amnestiedebatte in Deutschland wurden stenographische Protokolle des Deutschen Bundestags einschließlich des Rechtsausschusses und rechtspolitische Initiativen, insbesondere Gesetzesentwürfe sowie offizielle Äußerungen von involvierten Politikern, untersucht. Einen wesentlichen Bestandteil der Dokumentenanalyse stellte ferner die Untersuchung und Auswertung zahlreicher Presseberichte von überregionalen und lokalen Zeitungen aus Ost- und Westdeutschland dar, die es ermöglichten, das rechtspolitische Meinungsbild in seiner Komplexität und Differenziertheit zu erfassen. Bei der Analyse der Verjährungsdebatten wurde in ähnlicher Weise verfahren. Es wurden stenographische Protokolle des Deutschen Bundestags, besonders des Rechtsausschusses sowie rechtspoli-

tische Initiativen, darunter Gesetzesentwürfe und offizielle Stellungnahmen von involvierten Politikern erfasst.

Im Zuge der Dokumentenanalyse tauchte eine Reihe von auf alle drei Kriterien der Operationalisierung bezogenen Fragen auf, deren Beantwortung aus den Dokumenten alleine nicht möglich war. Es musste daher zusätzlich auf eine andere Methode zurückgegriffen werden. Die Methode musste zum einen dem Untersuchungsgegenstand angemessen sein, zum anderen sollte sie aber auch unter arbeitsökonomischen Aspekten vertretbar sein.

Aufgrund der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes einerseits und wegen der im Rahmen des Forschungsvorhabens geplanten Durchführung von qualitativen Experteninterviews andererseits schien die qualitative Befragung von Experten am meisten geeignet zu sein. Diese wurde dann auch durchgeführt.<sup>162</sup>

Die Auswahl der zu befragenden Personen erfolgte anhand von drei Variablen. Alle befragten Personen sollten Zeitzeugen sein. Das Urteil von Zeitzeugen, die zentrale politische Funktionen innehatten und hierdurch in der Lage waren, das politische Geschehen aktiv zu gestalten, erschien ob der zeitlichen Distanz in diesem Zusammenhang von besonderem Gewicht. Weiterhin erfolgte die Auswahl nach der „politischen Funktion“, d.h. nach der Zugehörigkeit zur Exekutive oder zur Legislative. Hierdurch sollten die Differenzen zwischen Exekutive und Legislative erforscht werden. Schließlich wurde die politische Orientierung als Auswahlkriterium festgesetzt, um das politische Spektrum in seiner Gesamtheit zu erfassen und so zu größerer Neutralität zu gelangen. Folgende Personen wurden nach diesen Kriterien ausgewählt:

Da die Gestaltung der Rechtspolitik wesentlich bei dem Bundesministerium der Justiz (BMJ) lag, erschien der damalige Bundesjustizminister, DR. KLAUS KINKEL, zur Befragung geeignet. Nach Kontaktaufnahme verwies er, da er selbst sich nicht zur Beantwortung der Fragen imstande sah, auf Herrn DR. MICHAEL LEMKE. Dieser ist einer der Architekten der strafrechtlichen Regelungen des Einigungsvertrags und hat seinerzeit aktiv an den Verhandlungen der deutsch-deutschen Verträge mitgewirkt. Dies ist deshalb von außerordentlichem Gewicht, weil die gesamten strafrechtlichen

---

<sup>162</sup> Da die Arbeit daher ohnehin den qualitativen Teil 5 enthält, erschien es vertretbar, am ursprünglichen Aufbau der Arbeit möglichst wenig zu ändern und hinsichtlich der allgemeinen methodischen Erwägungen die qualitative Sozialforschung betreffend auf Teil 5, Kapitel 9 zu verweisen.



Regelungen auf bundesdeutscher Seite von nur drei Personen, mit unterschiedlichen zusammengesetzten Delegationen aus Ostdeutschland, verhandelt und ausformuliert worden sind.<sup>163</sup> LEMKE war einer der drei auf westdeutscher Seite agierenden Mitverfasser des Vertrags.

Zum anderen wurden Vertreter der Legislative ausgewählt und kontaktiert. Die Wahl fiel auf Prof. UWE-JENS HEUER als damaliger rechtspolitischer Sprecher der PDS, DR. WOLFGANG ULLMANN, der als führender Bürgerrechtler die Rechtspolitik der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen entscheidend prägte, und Prof. JÜRGEN MEYER, seit Dezember 1990 stellvertretender rechtspolitischer Sprecher der Fraktion der SPD. Für die Fraktion der F.D.P. wurde JÖRG VAN ESSEN, als ehemaliger rechtspolitischer Sprecher der Fraktion der F.D.P., ausgewählt. Er beantwortete den Fragebogen allerdings nicht selbst, weshalb auf eine Auswertung verzichtet wurde. Zu Dr. MICHAEL LUTHER, ehemaliger rechtspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion, konnte trotz mehrfacher schriftlicher Versuche kein Kontakt hergestellt werden.

Zur Durchführung der Befragung wurde ein Fragebogen entworfen. Er ist im Anhang unter I. abgedruckt. Je nach Art und Weise der Durchführung der Befragung hatten die Experten vorherige Kenntnis von den Fragen oder nicht. LEMKE bekam den Fragebogen zur schriftlichen Beantwortung zugesandt. Mit MEYER wurde ein leitfadengestütztes fernmündliches Interview geführt, nachdem auch ihm der Fragebogen vorher zugesandt worden war. HEUER und ULLMANN zogen demgegenüber persönliche Interviews vor. Diese Interviews wurden in Berlin durchgeführt, wobei der Fragebogen, der nicht vorweg übersandt worden war, als Leitfaden diente. Sowohl das fernmündliche als auch die beiden persönlichen leitfadengestützten Interviews wurden aufgezeichnet. Auf eine wortwörtliche Transkription der Interviews wurde verzichtet. Dieser Verzicht erschien vertretbar, da die zu klärenden Fragen dem eigentlichen Theorieteil der Arbeit entstammen und keine Kernfragestellungen betreffen. Durch wiederholtes Anhören der Aufzeichnungen wurden strukturierte Verdichtungen der Interviews vorge-

---

<sup>163</sup> Diese Angaben beruhen auf Äußerungen von LEMKE, die dieser in einer schriftlichen Stellungnahme auf den Fragebogen der Verf. am 21.09.2001 machte. Dabei darf allerdings nicht vergessen werden, dass die entsprechenden rechtsdogmatischen Vorbereitungen von mehreren Personen geleistet wurden – insbesondere in einer Arbeitsgruppe, die im Rahmen des "Kabinettsausschusses Deutsche Einheit" vom 07.02.1990 eingesetzt worden war. Näher hierzu ESER, A.: Deutsche Einheit: Übergangsprobleme im Strafrecht, GA 1991 (6), 241-268, der als einer von vier Vertretern aus der Wissenschaft persönlich in der Arbeitsgruppe mitarbeitete.

nommen, die im Anhang unter II, III und IV dargelegt sind. Die Interviewzeit bewegte sich zwischen 45 und 70 Minuten. Die schriftlichen Stellungnahmen werden archiviert. Die Antworten der Befragten wurden, unter kurzer Bezugnahme auf die jeweilige Frage, in den Text eingearbeitet. Dabei wurden über die deskriptiven Ergebnisse hinaus, Interpretationen vorgenommen.<sup>164</sup>

Die Zeitzugebenbefragung führte in der Tat zu einer Festigung und teilweisen Erweiterung der Faktenlage. Insbesondere die Erweiterung der Faktenlage könnte dabei auch Grundlage für weitergehende Untersuchungen sein.

### 3.2.2 Die Methodik zur Erfassung und zur Interpretation des politischen Willens in Südafrika

Zur interpretativen Erfassung des politischen Willensbildungsprozesses in Südafrika wurden stenographische Berichte des südafrikanischen Parlaments, rechtspolitische Initiativen, die vor allem den Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition entnommen wurden, Presseerklärungen und Veröffentlichungen des "African National Congress" (ANC), offizielle Reden von Regierungsvertretern, die Biographien von NELSON MANDELA und FREDERIK WILLEM DE KLERK sowie Berichte der südafrikanischen Presse analysiert. Ergänzend wurde auf Sekundärliteratur zurückgegriffen.

### 3.3 *Synopse*

Im Anschluss an die Analyse des politischen Willens als der der täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion zugrundeliegenden rechtspolitischen Entscheidung wird in einem dritten Schritt, eine in andere wissenschaftliche Disziplinen hineinragende "Gesamtschau" unter kurzer Erörterung der Ursachen erfolgen. Speziell die Ursachenforschung zeigt in eine politikwissenschaftliche Richtung. Trotz methodischer Vorbehalte soll aber nicht auf ihre Erörterung verzichtet werden, da sie einen wesentlichen Schritt in Richtung der Festschreibung typischer Mechanismen der Vergangenheitspolitik darstellen kann. Auch wäre es im Hinblick auf den konkreten Erkenntniswert vorliegender Arbeit höchst unbefriedigend, würde man die Frage, warum es zu unterschiedlichen Willensbildungsprozessen kam, gänzlich übergehen. Der politikwissenschaftlich-soziologische Bezug rechtfertigt sich überdies aus dem allgemeinen Erkenntnisinteresse der Kriminologie als Sozialwissenschaft.

---

<sup>164</sup> Zur Methodik betreffend das Experteninterview siehe unten Kapitel 9.

## KAPITEL 4

### Der politische Wille zum Umgang mit Systemunrecht des SED-Regimes

Für die Untersuchung des politischen Willens zum Umgang mit den Systemstraftätern des DDR-Regimes wird zeitlich differenziert zwischen der Zeit *bis* zum Beitritt, unter 1, und der Zeit *nach* dem Beitritt der DDR zur BRD, unter 2. Diese Strukturierung orientiert sich an der Erkenntnis, dass sich das Verhältnis von Exekutive, Legislative und Judikative zueinander mit dem Beitritt bzw. dem Inkrafttreten des Einigungsvertrags verschob. Wie die unter 1.1.1. folgenden Ausführungen zeigen werden, waren es vor allem Vertreter der Exekutive sowohl auf Seiten der DDR als auch auf Seiten der BRD, die den Einigungsvertrag im Wesentlichen ausarbeiteten. Die anschließende Verabschiedung des Vertragswerks durch die Legislative bewirkte, dass es somit Exekutive und Legislative gemeinsam waren, die in der Phase bis zum Beitritt durch Ausübung der oben dargelegten Entscheidungsgewalt, ob Unrecht verfolgt werden soll oder aber per Amnestiegesetz die Strafverfolgung ausgesetzt werden soll, wesentlichen Einfluss auf die Aktivitäten der Justiz ausübten.<sup>165</sup>

Der Einigungsvertrag, der mit dem Beitritt in Kraft trat, gab anschließend den "Startschuss" für die justizielle Aktivität<sup>166</sup>, mit der Folge, dass die Weiterentwicklung des politischen Willens von Seiten der Exekutive und der Legislative einerseits und die Entwicklung der justiziellen Tätigkeit andererseits ab diesem Zeitpunkt parallel verliefen. Durch diese parallele Entwicklung verschob sich das Verhältnis der drei Gewalten zueinander. Die Rolle von Exekutive und Legislative wechselte von einer vorbereitenden, wegbereitenden zu einer eher kontrollierenden, beobachtenden Instanz. Parlament und Bundesregierung hatten fortan die Macht, durch den Erlass von Gesetzen die Tätigkeit der Justiz zu unterbinden oder in eine bestimmte Richtung zu steuern.

---

<sup>165</sup> Vgl. auch BOCK, P. 1999 (Fn. 52), 91.

<sup>166</sup> Gemeint ist hier die Justiztätigkeit als Folge des Einigungsvertrags, nicht aber die bereits zu DDR Zeiten in der DDR einsetzenden Strafverfolgungen. Siehe hierzu unter 1.2.2.1.

# 1. Der politische Wille zum Umgang mit Systemunrecht des SED-Regimes bis zum Beitritt der DDR zur BRD am 03.10.1990

## 1.1 Der Einigungsvertrag

In dem Regelungswerk des Einigungsvertrags spiegelt sich die Ausübung des Handlungsspielraums zum Umgang mit den Straftätern faktisch wider. Die entscheidende Regelung stellt Art. 8 des Vertrags zwischen der Bundesrepublik und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag<sup>167</sup> – dar. Die rechtliche Dimension von Art. 8 des Einigungsvertrags<sup>168</sup> und seiner Ausnahmen, in dem sich der grundlegende Plan der Entscheidungsträger zum Umgang mit den Straftätern des SED-Regimes manifestiert, wird im Anschluss an die Erläuterung des Zustandekommens des Vertrags dargelegt. Die Verhandlungen und die Verabschiedung des Vertrags demonstrieren die Zusammenarbeit von Exekutive und Legislative. Aus diesem Grund und wegen der zentralen Funktion des Einigungsvertrags generell wird der Prozess seines Zustandekommens einleitend erörtert.

### 1.1.1 Zustandekommen des Einigungsvertrags

Nach dem Fall der Mauer<sup>169</sup> zeichnete sich recht schnell ab, dass es zur Herstellung der Einheit Deutschlands kommen würde.<sup>170</sup> Am 25.09.1989 fand

---

<sup>167</sup> BGBl. II, 889ff.; Gbl. der DDR Teil I Nr. 64, 1627ff. Im Einigungsvertrag finden sich vor allem Regelungen zur Anpassung der Rechtsvorschriften der bisherigen DDR an die Regelungen der BRD, die Bestimmung Berlins zur Hauptstadt sowie als Anlage ein Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen.

<sup>168</sup> Nachfolgend: EV.

<sup>169</sup> Der Transformationsprozess in der DDR vollzog sich im Zuge und konform mit der Entwicklung der UdSSR und der Ostblockstaaten. Unter Michail Gorbatschow entspannte sich die innen- und außenpolitische Lage in der UdSSR bereits Mitte der achtziger Jahre, so dass die Oppositionsbewegungen in den sozialistischen Staaten zunehmend Handlungsspielräume bekamen. Bereits vor 1989 wurde diese zunehmende Freiheit von den Oppositionsbewegungen in Ungarn und Polen genutzt, mit der Folge, dass die führende Rolle der Kommunistischen Partei zunehmend schwächer wurde und die Herrschenden immer mehr an Macht einbüßten. Diese Liberalisierungstendenzen in den osteuropäischen Ländern wirkten sich auch auf die Lage in Ostdeutschland aus. Durch die vielen Proteste und öffentlichen Kundgebungen gegen das SED-Regime im Herbst 1989 spitzte sich der langsam begonnene Transformationsprozess in der DDR dramatisch zu und reiht sich in die Phase des Umbruchs der osteuropäischen Staaten ein.

in Leipzig die erste der großen "Montagsdemonstrationen" statt, deren Teilnehmerzahlen stetig anstiegen und im Zuge derer die Menschen auf der Straße in Sprechchören die Einheit Deutschlands forderten.<sup>171</sup> Die Bundesregierung reagierte zügig. Bereits am 28.11.1989 legte der damalige Bundeskanzler HELMUT KOHL ein Zehn-Punkte Programm zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas vor.<sup>172</sup> In den ersten fünf Punkten wird der Weg zur Einheit in Zusammenarbeit mit der DDR beschrieben, in den weiteren Punkten die Eingliederung in die internationale Gemeinschaft.<sup>173</sup> Während die Reaktionen auf den Zehn-Punkte-Plan von Seiten Spaniens und den USA als durchweg positiv bezeichnet werden konnten und auch die Reaktionen von Frankreich und von Benelux, zwar unter Betonung der Notwendigkeit einer Einbindung in den gesamteuropäischen Prozess, aber letztendlich dennoch positiv und konstruktiv waren, zeigten sich Großbritannien und Italien eher zurückhaltend. Die sowjetischen Äußerungen waren zwar ablehnend, signalisierten aber eine gewisse Diskussionsbereitschaft.<sup>174</sup> Am 09.12.1989 fand ein Treffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaften in Straßburg statt, bei dem das Recht der Deutschen auf Einheit durch freie Selbstbestimmung aner-

---

<sup>170</sup> Vgl. STARITZ, D.: Geschichte der DDR. Erweiterte Neuausgabe. Neue Historische Bibliothek. Frankfurt am Main 1996, 387ff.

<sup>171</sup> STARITZ, D. 1996 (Fn. 170), 387; Schäuble, W.: Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte, hrsg. v. D. Koch u. K. Wirtgen Stuttgart 1991, 290.

<sup>172</sup> KÜSTERS, H. J.: Entscheidung für die deutsche Einheit. Einführung in die Edition. In: Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit- Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90, hrsg. v. Bundesministerium des Innern unter Mitwirkung des Bundesarchivs München 1998, 64f.

<sup>173</sup> Nach KÜSTERS, H. J. 1998 (Fn. 172), 64f. gestaltete sich der Inhalt des Zehn-Punkte-Plans folgendermaßen: Punkt eins sah Sofortmaßnahmen für die DDR vor, die gemäß Punkt zwei den Menschen in beiden Teilen Deutschlands zugute kommen sollten. In Punkt drei wurde die Ausweitung der Kooperation von einem von der DDR zu beschließenden grundlegenden unumkehrbaren politischen und wirtschaftlichen Systemwandel abhängig gemacht. Aus dieser Kooperation könne gemäß Punkt vier eine Vertragsgemeinschaft mit gemeinsamen Institutionen als erste Etappe erwachsen. Erst dann könnten gemäß Punkt fünf "konföderative Strukturen zwischen beiden Staaten in Deutschland" als zweite Etappe erwachsen, die in die dritte Etappe der Föderation münden sollten. Punkt sechs bis neun beinhalteten Garantieversprechen an die Vier Mächte und die europäischen Nachbarstaaten. Punkt zehn schließlich sah die Wiedervereinigung Deutschlands vor, als Fortführung der Föderation.

<sup>174</sup> Vgl. Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit- Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90, hrsg. v. Bundesministerium des Innern unter Mitwirkung des Bundesarchivs München 1998, Dokument Nr. 102, 574ff.

kannt wurde.<sup>175</sup> Einen entscheidenden Schritt in Richtung Einheit Deutschlands stellte die Durchführung der ersten freien Volkskammerwahlen am 18.03.1990 dar, infolge derer sich in der DDR eine neue Regierung unter Ministerpräsident LOTHAR DE MAIZIÈRE bildete, nachdem die CDU mit 40,8% der Stimmen als klarer Wahlsieger hervorgegangen war. Durch dieses Votum manifestierten die Wähler erneut ihren Willen zur Einheit Deutschlands.<sup>176</sup>

Die Vollendung der Einheit Deutschlands ist für das gesamte deutsche Volk nach der Präambel des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 ein Verfassungsauftrag.<sup>177</sup> Für die Verwirklichung der Einheit kamen nach dem Grundgesetz zwei Alternativen in Betracht. Zum einen ein Beitritt der DDR zur BRD nach Art. 23 GG a.F., zum anderen eine verfassungsgebende Versammlung mit anschließender gesamtdeutscher Volksabstimmung über eine neue gesamtdeutsche Verfassung nach Art. 146 GG a.F.<sup>178</sup>; Dabei lag die Entscheidung, welcher Weg eingeschlagen werden sollte, gemäß den Bestimmungen des Grundgesetzes alleine im Entscheidungsbereich der DDR.<sup>179</sup> Ein Beitritt über Art. 23 GG a.F. hatte gegenüber dem Verfahren nach Art. 146 GG a.F. den Vorteil, dass er auf zweierlei Weise verwirklicht werden konnte. Zum einen bestand

<sup>175</sup> Die gemeinsame Erklärung der EG-Mitgliedstaaten beinhaltete unter anderem den entscheidenden Satz: "Wir streben die Stärkung des Zustandes des Friedens in Europa an, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Freiheit wiedererlangt." Trotz einer laut Kohl vorher nie erlebten "eisigen Atmosphäre", die bei dem EG-Gipfel herrschte, konnte diese Erklärung durchaus als Erfolg für die deutsche Regierung gewertet werden; vgl. KÜSTERS, H. J. 1998 (Fn. 172), 71f.; SCHÄUBLE, W. 1991 (Fn. 171), 291.

<sup>176</sup> STARITZ, D. 1996 (Fn. 170), 406: "[...] Doch die meisten Ostdeutschen hatten schon damals anderes gewollt. Als es möglich wurde, das auch formell mitzuteilen, taten sie es und entschieden sich: für das Ende der DDR.[...]"; siehe auch SCHÄUBLE, W. 1991 (Fn. 171), 51ff.

<sup>177</sup> BGBl. Nr. 1 1949, 1: "[...] Das gesamte deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden."

<sup>178</sup> BGBl. Nr. 1 1949, 3, 19: Art. 23 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 lautete: "Dieses Grundgesetz gilt zunächst im Gebiete der Länder Baden, Bayern, Bremen, Groß-Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern. In den anderen Teilen Deutschlands ist es nach deren Beitritt in Kraft zu setzen." Art. 146 GG a.F. lautete: "Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tag, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist."

<sup>179</sup> Vgl. ENGELHARD, H.: Alles spricht für einen Beitritt der DDR. Informationen des Bundesministers der Justiz. Recht 2/1990, 21-22.

die Möglichkeit einer Beitrittserklärung der DDR mit vorhergehender oder anschließender Überleitungsgesetzgebung durch den Bundesgesetzgeber, um das Grundgesetz und sonstiges Bundesrecht für das beigetretene Gebiet in Kraft zu setzen. Die andere Möglichkeit war der Abschluss eines Staatsvertrags über den Inhalt der Überleitungsregelungen, auf dessen Grundlage die DDR ihren Beitritt erklären konnte. Die innerstaatliche Geltung würde durch den Bundesgesetzgeber nach Art. 59 Abs. 2 GG verschafft.<sup>180</sup> Das Beitrittsverfahren, insbesondere über die Möglichkeit eines Vertrags, hatte im Vergleich zu dem Verfahren nach Art. 146 GG a.F. den Vorteil, dass die DDR der BRD gegenüber als gleichberechtigter Partner auftreten und Bedingungen für den Beitritt stellen konnte. Im Gegensatz hierzu wäre die DDR bei einer gesamtdeutschen verfassungsgebenden Versammlung, wie sie für das Verfahren nach Art. 146 a.F. notwendig gewesen wäre, nur im Verhältnis ihrer Bevölkerung, das heißt entsprechend einem Anteil von 60:16 vertreten gewesen, so dass sie ohne weiteres hätte überstimmt werden können.<sup>181</sup>

Bereits unmittelbar nach der Durchführung der ersten freien Wahlen am 18. März 1990 zeichnete sich durch die neue Regierungskoalition die Herstellung der Einheit über das Beitrittsverfahren nach Art. 23 GG a.F. ab.<sup>182</sup> Bevor jedoch die endgültige Entscheidung für eine der Optionen fiel, fand am 06.04.1990 eine erste Ressortbesprechung zur Vorbereitung eines "Gesetzes über die Einführung von Bundesrecht in der DDR (1. Überleitungsgesetz)" statt. Den Startschuss für eine Expansion des bundesdeutschen Rechts auf das Gebiet der DDR hatte der am 07.02.1990 vom Bundeskabinett eingesetzte "Kabinettsausschuss Deutsche Einheit" gegeben, im Rahmen dessen eine Arbeitsgruppe eingesetzt worden war, die in den Problem-bereichen "Rechtsfragen, insbesondere Rechtsangleichung", die notwendigen Schritte und Entscheidungen im Verhältnis der DDR vorbereiten soll-

---

<sup>180</sup> SCHMIDT-BLEIBTREU, B.: Der Einigungsvertrag in seiner rechtlichen Gestaltung und Umsetzung. In: Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit. Bd. 2. Einigungsvertrag und Wahlvertrag mit Vertragsgesetzen, Begründungen, Erläuterungen und Materialien, hrsg. v. K. Stern u. B. Schmidt-Bleibtreu. München 1990, 57-87, 57.

<sup>181</sup> Vgl. ENGELHARD, H. 1990 (Fn. 179), 22.

<sup>182</sup> STERN, K.: Die Wiederherstellung der staatlichen Einheit. In: Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit. Bd. 2. Einigungsvertrag und Wahlvertrag mit Vertragsgesetzen, Begründungen, Erläuterungen und Materialien, hrsg. v. K. Stern u. B. Schmidt-Bleibtreu München 1990, 3-55, 3; vgl. Bundesministerium des Innern 1998 (Fn. 174), Dokument Nr. 245, 1012.

te.<sup>183</sup> Entsprechend dem von der Arbeitsgruppe vorgelegten Bericht ging man in der Ressortbesprechung von einer Kategorisierung in solche Regelungen aus, die positiv benannt werden sollten, weil sie notwendigerweise im Rahmen der staatlichen Vereinigung Berücksichtigung finden mussten (Kategorie 1), und andere Bestimmungen, die später geregelt werden sollten (Kategorie 2). Das überzuleitende Recht wurde auf das zur Herstellung der staatlichen Einheit zwingend Notwendige beschränkt.<sup>184</sup> Am 19.04.1990 bekannte sich DE MAIZIÈRE in seiner Regierungserklärung zur Einheit Deutschlands.<sup>185</sup>

Diese innerdeutsche Entwicklung hatte auch in der Außenpolitik Konsequenzen. Nachdem am 28.04.1990 die deutsche Einigung von den Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten als positiver Faktor für den europäischen Einigungsprozess befürwortet worden war, begannen im Zuge der Entwicklung am 05.05.1990 die Zwei-Plus-Vier Gespräche zwischen den beiden deutschen Regierungen und den vier Hauptsiegermächten über die abschließende völkerrechtliche Regelung und Beendigung der alliierten Vorbehaltsrechte bezüglich Deutschlands, den Rückzug der Truppen der UdSSR aus Deutschland, die Obergrenzen der deutschen Streitkräfte sowie die Zugehörigkeit des vereinten Deutschlands zur NATO.<sup>186</sup>

Nach einem Zusammentreffen des damaligen Bundesjustizministers HANS ENGELHARD und des Justizministers der DDR, KURT WÜNSCHE, am 08.05.1990 einigten sich beide auf einen Fünf-Punkte Plan zur intensiven Zusammenarbeit mit dem Ziel der Förderung der Vollendung der Einheit, insbesondere durch das Mittel der beiderseitigen Rechtsangleichung. Bereits am Vortag hatte WÜNSCHE den Vorrang bundesdeutschen Rechts anerkannt.<sup>187</sup> Auf Antrag aller Fraktionen wurde am 10.05.1990 ein Aus-

---

<sup>183</sup> Da im Februar noch völlig offen war, ob für die Wiedervereinigung der Beitrittsweg über Art. 23 GG oder aber der einer neuen Verfassung nach Art. 146 GG genommen würde, hatte die Arbeitsgruppe Lösungen zu erarbeiten, die für beide Alternativen passen würden. Angleichungsforderungen wurden - jedenfalls anfänglich eher von westdeutscher Seite gestellt. Näher hierzu ESER, A. 1991 (Fn. 163), 246f., der der Arbeitsgruppe als einer von vier Vertretern aus der Wissenschaft persönlich angehörte.

<sup>184</sup> Vgl. ESER, A. 1991 (Fn. 163), 247; SCHÄUBLE, W. 1991 (Fn. 171), 297.

<sup>185</sup> Vgl. BMI 1998 (Fn. 174), Dokument Nr. 248, 1019; SCHÄUBLE, W. 1991 (Fn. 171), 298.

<sup>186</sup> STERN, K. 1990 (Fn. 182), 3f.; SCHÄUBLE, W. 1991 (Fn. 171), 299.

<sup>187</sup> Vgl. die Darstellung in: Recht. Informationen des Bundesministers der Justiz, 3/1990, 33f.; SCHÄUBLE, W. 1991 (Fn. 171), 300.



schuss "Deutsche Einheit" durch den Bundestag eingesetzt.<sup>188</sup> Nachdem am 25.05.1990 bereits erste Aufzeichnungen hinsichtlich eines weiteren Staatsvertrags<sup>189</sup> zur Herstellung der deutschen Einheit zwischen dem damaligen Bundesinnenminister WOLFGANG SCHÄUBLE und dem Staatssekretär der DDR, GÜNTHER KRAUSE, ausgetauscht wurden, kam es am 08.06.1990 zu einem erneuten Treffen zwischen SCHÄUBLE und KRAUSE, an dem zusätzlich Kanzleramtschef SEITERS und der Minister im Amt des Ministerpräsidenten, KLAUS REICHENBACH, teilnahmen, um über Fragen der deutschen Einheit zu diskutieren.<sup>190</sup> Am 15.06.1990 hatte die DDR dann ein Konzept für einen Staatsvertrag über die Modalitäten und Bedingungen zur Herstellung der Einheit entwickelt.<sup>191</sup> Nachdem in der Sitzung des Kabinettsausschusses vom 25.06.1990 schließlich einvernehmlich geklärt wurde, dass die Überleitungsgesetzgebung unter Federführung des Bundesministers des Innern durch einen Staatsvertrag geregelt werden könnte, beschloss die Regierung der DDR am 03.07.1990 die Aufnahme konkreter Gespräche und Verhandlungen mit der Bundesregierung zur Vorbereitung einer Beitrittserklärung gemäß Art. 23 Satz 2 GG a.F.<sup>192</sup>

Am 06.07.1990 fand daraufhin eine erste Verhandlungsrunde zwischen der BRD und der DDR in Ost-Berlin statt.<sup>193</sup> Die Delegationsleitung für die BRD lag bei SCHÄUBLE, auf Seiten der DDR lag sie bei KRAUSE.<sup>194</sup> Außerdem waren die deutschen Bundesländer, der Parlamentsausschuss Deutsche Einheit sowie der Generalsekretär oder ein Vertreter der Kommission der EG intensiv in die Verhandlungen eingeschaltet.<sup>195</sup> Die erste Verhandlungsrunde wurde im wesentlichen auf der Grundlage eines Diskussionspapiers der BRD, das keinen eigenen Vertragsentwurf beinhaltete, sowie eines seitens der DDR-Regierung am 09.07.1990 vorgelegten "Abgestimmten Katalogs der Verhandlungsthemen zum Vertrag über die Herstellung der Einheit

---

<sup>188</sup> SCHÄUBLE, W. 1991 (Fn. 171), 300.

<sup>189</sup> Bereits am 18.05.1990 wurde ein erster Staatsvertrag, der "Vertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion" geschlossen, dem am 03.08.1990 ein zweiter Staatsvertrag, der "Vertrag zur Vorbereitung und Durchführung der ersten gesamtdeutschen Wahl des Deutschen Bundestages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik" – Wahlvertrag – folgte.

<sup>190</sup> SCHÄUBLE, W. 1991 (Fn. 171), 302; BMI 1998 (Fn. 174), Dokument Nr. 345, 345A.

<sup>191</sup> SCHMIDT-BLEIBTREU, B. 1990 (Fn. 180), 58.

<sup>192</sup> SCHMIDT-BLEIBTREU, B. 1990 (Fn. 180), 58.

<sup>193</sup> SCHÄUBLE, W. 1990 (Fn. 171), 114, 123ff.

<sup>194</sup> SCHMIDT-BLEIBTREU, B. 1990 (Fn. 180), 58.

<sup>195</sup> SCHMIDT-BLEIBTREU, B. 1990 (Fn. 180), 58.

Deutschlands (Einigungsvertrag)" geführt.<sup>196</sup> Der Verhandlungsansatz der bundesdeutschen Regierung, keinen eigenen Vertragsentwurf vorzulegen, erklärt sich aus der alleinigen Befugnis der DDR, über die Art des Beitritts, das heißt über das Zustandekommen eines Vertrags oder aber den Erlass von Überleitungsgesetzen, zu entscheiden.<sup>197</sup> Auf der Grundlage und im Anschluss an diese erste Verhandlungsrunde fanden in der Zeit vom 10. bis 20.07.1990 Fachgespräche über die im Einigungsvertrag zu treffenden Bestimmungen unter den verschiedenen Vertretern der einzelnen Bundesressorts statt. Hier zeichneten sich in einzelnen Punkten bereits Übereinstimmungen ab, so dass zentrale Fragen auf dem Gebiet der Rechtsangleichung und der Überleitung von Bundesrecht geklärt werden konnten.<sup>198</sup> Es erfolgten zudem Absprachen mit den Bundesländern auf der Ebene der Leiter der Staats- und Senatskanzleien.<sup>199</sup> In der zweiten Verhandlungsrunde vom 01. bis 03.08.1990 fand eine erste Lesung des in der DDR erarbeiteten Vertragsentwurfs statt, der im Bundestagsausschuss "Deutsche Einheit" anschließend diskutiert wurde. Auf Druck verschiedener Ressorts war SCHÄUBLE zwischenzeitlich von seinem ursprünglichen Konzept, dass nur das Bundesrecht, das positiv benannt sei (Positivliste), im Beitrittsgebiet der DDR gelten solle, abgerückt und zu der grundsätzlichen Geltung von bundesdeutschem Recht für die DDR übergegangen. Ausnahmen hiervon sollten im Einigungsvertrag benannt werden (Negativliste).<sup>200</sup> Nach der dritten Verhandlungsrunde vom 20. bis 24.08.1990, die durch weitere Plenarsitzungen und Fachberatungen in Arbeitskreisen weitergeführt werden konnte, fand schließlich die vierte und letzte Verhandlungsrunde am 30.08.1990 statt, die am frühen Morgen des 31.08.1990 in die Paraphierung des Einigungsvertrags durch SCHÄUBLE und KRAUSE mündete und nach der umgehenden Billigung durch die Kabinette in Bonn und Berlin mit der Unterzeichnung des Vertrags noch am Mittag desselben Tages endete.<sup>201</sup> Zwischenzeitlich, am 23.08.1990, hatte die Volkskammer der DDR den Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes der BRD erklärt.<sup>202</sup>

<sup>196</sup> KÜSTERS, H. J. 1998 (Fn. 172), 206; BMI 1998 (Fn. 174), Dokument Nr. 345A.

<sup>197</sup> SCHÄUBLE, W. 1990 (Fn. 171), 114, 125.

<sup>198</sup> KÜSTERS, H. J. 1998 (Fn. 172), 206; SCHMIDT-BLEIBTREU, B. 1990 (Fn. 180), 58f.

<sup>199</sup> SCHMIDT-BLEIBTREU, B. 1990 (Fn. 180), 59.

<sup>200</sup> KÜSTERS, H. J. 1998 (Fn. 172), 211.

<sup>201</sup> SCHÄUBLE, W. 1991 (Fn. 171), 247, 251ff.

<sup>202</sup> KÜSTERS, H. J. 1998 (Fn. 172), 214f.

Am 05. und am 06.09.1990 fanden die Ersten Lesungen des EV im Bundestag und in der Volkskammer statt; der Erste Durchgang im Bundesrat erfolgte in einer Sondersitzung am 07.09.1990.

Am 12.09.1990 kamen auch die parallel laufenden außenpolitischen Verhandlungen durch Abschluss des Zwei-Plus-Vier-Vertrags<sup>203</sup> zu einem Ende. Wichtigstes Ergebnis war die volle Erlangung der Souveränität Deutschlands über seine inneren und äußeren Angelegenheiten nach Art. 7 II des Zwei-Plus-Vier-Vertrags. In Konsequenz verzichteten die vier Siegermächte nach Art. 7 I, S. 1 des Zwei-Plus-Vier-Vertrags auf ihre Rechte und ihre Verantwortlichkeiten für Berlin und Deutschland als Ganzes.

Am 19.09.1990 fand eine abschließende Beratung im Ausschuss des Deutschen Bundestages statt, der die Zweite und Dritte Lesung im Bundestag am 20.09.1990 folgte. Nach abschließender Beratung im Bundesrat am 21.09.1990, bei der der Einigungsvertrag einstimmig angenommen wurde, erfolgte am 23.09.1990 schließlich die Ratifizierung durch den damaligen Bundespräsidenten RICHARD VON WEIZSÄCKER. Am 28.09.1990 wurde der Vertrag im Bundesgesetzblatt verkündet, so dass der Einigungsvertrag, die Ergänzungsvereinbarung und das Zustimmungsgesetz<sup>204</sup> am 29.09.1990 in Kraft treten konnten.<sup>205</sup> Der durch die Volkskammer am 23.08.1990 erklärte Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes gemäß Art. 23 a.F. wurde mit dem 03.10.1990 wirksam.

## 1.1.2 Rechtliche Dimension des Einigungsvertrags

### 1.1.2.1 Konsequenz des Beitritts für die Staatlichkeit der BRD und der DDR

"Die Volkskammer erklärt den Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes nach Artikel 23 zum 3. Oktober 1990. Sie gehe davon aus, daß bis zu diesem Zeitpunkt die Beratungen zum Einigungsvertrag abgeschlossen sind, Zwei-Plus-Vier-Verhandlungen einen Stand erreicht haben,

---

<sup>203</sup> BGBl. II, 1318.

<sup>204</sup> Das Zustimmungsgesetz ist das "Gesetz zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertragsgesetz – und zu der Vereinbarung vom 18. September 1990", veröffentlicht in BGBl. II (1990), 885ff. Weil der Vertrag verfassungsändernden Charakter hatte, bedurfte das Zustimmungsgesetz nach Art. 59 II, S. 1 GG der Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften mit qualifizierten Mehrheiten entsprechend Art. 79 II GG.

<sup>205</sup> SCHÄUBLE, W. 1991 (Fn. 171), 309ff.

der die außen- und sicherheitspolitischen Bedingungen der Einheit regelt, und die Länderbildung soweit vorbereitet ist, daß die Wahl zu den Länderparlamenten am 14. Oktober 1990 durchgeführt werden kann.<sup>206</sup>

Das ist der Wortlaut des Beschlusses der Volkskammer über den Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des bundesdeutschen Grundgesetzes nach Art. 23 S. 2 GG a.F. Die rechtliche Dimension dieses Beschlusses ist enorm.<sup>207</sup>

Der am 03.10.1990 wirksam gewordene Beitritt bewirkte die so genannte "Wiedervereinigung" des als unmittelbare Folge des Zweiten Weltkriegs geteilten Deutschlands. Art. 23 S. 2 GG a.F. gibt mit seinem knappen Wortlaut wenig Aufschluss über die völkerrechtlichen Konsequenzen des Beitritts. Der Einigungsvertrag ist bei der Bestimmung der Rechtsfolgen daher eine wichtige juristische Hilfe, da die rechtlichen Folgen des Beitritts weitgehend darin enthalten sind.<sup>208</sup> Gemäß Art. 1 I EV werden die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen mit Wirksamwerden des Beitritts Länder der Bundesrepublik Deutschland. Für die Staatlichkeit hat der Beitritt die Konsequenz, dass die DDR gemäß dem Ländereinführungsgesetz<sup>209</sup> bis zum 14.10.1990 zunächst als Gliedstaat, dann die einzelnen Länder als Gliedstaaten Teil des Staates Bundesrepublik Deutschland geworden sind.<sup>210</sup>

Daraus folgt zweierlei: Zum einen besteht die Bundesrepublik Deutschland nach innen und außen fort, insbesondere bleibt sie Völkerrechtssubjekt in der Staatengemeinschaft, so dass ihre Rechte und Pflichten fortbestehen. Die Identität der BRD wurde nicht angetastet, sondern lediglich das Staatsgebiet vergrößert.<sup>211</sup> Die DDR hingegen, und das ist die zweite Konse-

<sup>206</sup> BGBl. I, 2057.

<sup>207</sup> Vgl. die Regierungserklärung im Bundestag von Helmut Kohl: "Der heutige Tag ist ein Tag der Freude für alle Deutschen. Am Mittwoch, den 3. Oktober, wird der Tag der Wiedervereinigung sein.[...] Nach über vierzig Jahren geht in Erfüllung, wozu die Präambel des Grundgesetzes das gesamte deutsche Volk auffordert: in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden". Bulletin Nr. 101, 853.

<sup>208</sup> BGBl. II, 889ff.

<sup>209</sup> Das "Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik" – Ländereinführungsgesetz (GBl. I 955) – wurde am 22.07.1990 durch die Volkskammer erlassen. Mit Wirkung zum 14.10.1990 wurden gemäß § 1 dieses Gesetzes die Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen "gebildet".

<sup>210</sup> STERN, K. 1990 (Fn. 182), 27f.

<sup>211</sup> STERN, K. 1990 (Fn. 182), 28.

quenz, ging mit Wirksamwerden des Beitritts als Völkerrechtssubjekt unter.<sup>212</sup> Der Beitritt stellte völkerrechtlich eine Staatensukzession dar.<sup>213</sup>

Wesentliche Konsequenz hieraus ist, dass sich der Systemwechsel in der DDR damit nicht innerhalb eines Staates vollzog, sondern in einem vormaligen Staatsgebiet, das völkerrechtlich gänzlich zu existieren aufhörte und durch Beitritt dem Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland zugehörig wurde.

#### 1.1.2.2 Rechtliche Dimension von Art. 8 EV für den Umgang mit Systemunrecht des SED-Regimes

Die große rechtliche Dimension des Einigungsvertrags zeigt sich – neben der völkerrechtlichen Konsequenz – auch insbesondere in dessen Regelungen über die Rechtsangleichung. Zentrale Vorschrift zur Regelung der Rechtsanwendung ist Art. 8 EV, der mit Wirksamwerden des Beitritts der DDR zur BRD eine Erstreckung von Bundesrecht auf das Gebiet der ehemaligen DDR vorsieht. Etwas anderes gilt im Falle einer im Vertrag, insbesondere in dessen Anlage I, bestimmten Ausnahme.<sup>214</sup> Anlage I regelt systematisch und nach Sachgebieten geordnet, wie die Rechtsangleichung vorstatten zu gehen hat. Die Systematik ist so gewählt, dass in Abschnitt I des jeweiligen Sachgebiets die Vorschriften einzeln aufgelistet sind, die vom Inkrafttreten im Beitrittsgebiet ausgenommen sind. Abschnitt II des jeweiligen Sachgebiets nennt die Vorschriften, die geändert oder ergänzt werden, und Abschnitt III listet die Vorschriften auf, die nur unter bestimmten Maßgaben in Kraft treten sollen. Die Rechtsangleichung auf dem Gebiet des Strafrechts ist in Anlage I Kapitel III -Geschäftsbereich des Bundesministers der Justiz-, Sachgebiet C – Strafrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht –, im Einzelnen geregelt.<sup>215</sup>

---

<sup>212</sup> HÖCH, T.: Der Einigungsvertrag zwischen völkerrechtlichem Vertrag und nationalem Gesetz. Untersuchungen zur Bestandskraft des Vertrags über die Herstellung der Einheit Deutschlands Berlin 1995, 39.

<sup>213</sup> Der EV stellt einen so genannten Eingliederungsvertrag dar; SEIDL-HOHENVELDERN, I.: Völkerrecht. 7. Aufl. Köln, Berlin, Bonn, München 1992, Rn. 1159, 726; HÖCH, T. 1995 (Fn. 212), 63, 77.

<sup>214</sup> Art. 8 EV: Mit dem Wirksamwerden des Beitritts tritt in dem in Artikel 3 genannten Gebiet Bundesrecht in Kraft, soweit es nicht in seinem Geltungsbereich auf bestimmte Länder oder Landesteile der Bundesrepublik Deutschland beschränkt ist und soweit durch diesen Vertrag, insbesondere dessen Anlage I, nichts anderes bestimmt wird. BGBl. 1990, Teil II, 892.

<sup>215</sup> Lesenswert hierzu sowie zu den Folgeproblemen ESER, A. 1991 (Fn. 163), 250ff.

Einschlägige Vorschrift ist der durch Anlage I Kapitel III, Sachgebiet C, Abschnitt II Nr. 1 b eingefügte Art. 315 EGStGB. Dessen differenzierte rechtliche Konstruktion und die Frage nach seinen rechtlichen Konsequenzen haben im Schrifttum und in der Rechtsprechung eine Fülle von ungewöhnlich heftigen Kontroversen hervorgerufen. Im Umkehrschluss zu Art. 315 Abs. 1 EGStGB<sup>216</sup> gilt jedenfalls für die Taten, die *nach* dem Beitritt begangen wurden, grundsätzlich das Recht der BRD.<sup>217</sup> Für die Taten, die *vor* dem Beitritt begangen wurden, die so genannten "Alttaten",<sup>218</sup> verweist Art. 315 Abs. 1 EGStGB auf § 2 StGB. Genauere Vorgaben sind dem Gesetz aber nicht zu entnehmen. Der Wortlaut wurde im Folgenden als so unklar angesehen, dass im Schrifttum mehrere Auslegungen für vertretbar gehalten wurden.<sup>219</sup> Von besonderer Tragweite in diesem Zusammenhang sind insbesondere die Fragen nach dem Rechtsanwendungsrecht und dem Anwendungsbereich des Tatzeitrechts, da sie direkt Einfluss auf das Ausmaß der Strafverfolgung genommen haben. Da das Regelungswerk des EV auf die Lösung dieser rechtlichen Schwierigkeiten keine Antwort gibt, war es letztendlich die Rechtsprechung, die unter Heranziehung der heftigen

<sup>216</sup> Art. 315 Abs. 1, S. 1 EGStGB: Auf vor dem Wirksamwerden des Beitritts in der Deutschen Demokratischen Republik begangene Taten findet § 2 des Strafgesetzbuches mit der Maßgabe Anwendung, dass das Gericht von Strafe absieht, wenn nach dem zur Zeit der Tat geltenden Recht der Deutschen Demokratischen Republik weder eine Freiheitsstrafe noch eine Verurteilung auf Bewährung noch eine Geldstrafe verwirkt gewesen wäre.

<sup>217</sup> Unklar, für die Rechtsanwendung jedoch unbedeutend, ist hier, ob sich die Anwendung bundesdeutschen Rechts bereits als rechtliche Konsequenz des Beitritts der DDR zur BRD ergibt; vgl. SAMSON, E.: Die strafrechtliche Behandlung von DDR-Alttaten nach der Einigung Deutschlands, NJW 1991, 335-340, 336 oder aber demgegenüber erst aus der Regelung des Art. 8 EV, dieser also konstitutiven Charakter hat; vgl. GRÜNWALD, G.: Die strafrechtliche Bewertung in der DDR begangener Handlungen, StV 1/1991, 31-37, 32. Für letztere Ansicht spricht insbesondere, dass die automatische Erstreckung des bundesdeutschen Rechts auf das Gebiet der ehemaligen DDR nicht zwingende Folge des Beitritts gewesen ist. Es wäre vielmehr auch möglich gewesen, das überzuleitende Recht, jedenfalls zunächst auf das Notwendige zu beschränken und grundsätzlich DDR-Recht weitergelten zu lassen. Diese Möglichkeit favorisierte auch der damalige Bundesinnenminister der BRD, Wolfgang Schäuble; vgl. SCHÄUBLE, W. 1991 (Fn. 171), 297.

<sup>218</sup> LACKNER, K./KÜHL, C.: Strafgesetzbuch mit Erläuterungen. 24. Aufl. München 2001, § 2 Rn. 11.

<sup>219</sup> Näher Kapitel 7.1. Vgl. ferner ESER, A. 1991 (Fn. 163), 257; ausführlich ELSNER, T.: Das Strafrecht und die deutsche Wiedervereinigung, Aachen 2000, 12ff, 85ff.

Kontroversen im Schrifttum die entstandenen rechtlichen Probleme gelöst hat.<sup>220</sup>

Unter Berücksichtigung der im Schrifttum vertretenen Auffassungen, lassen sich aus den Regelungen des EV alleine keine eindeutigen Rückschlüsse auf einen politischen Willen der Einigungsvertragsparteien in Bezug auf den Umgang mit DDR-Unrecht ziehen. Um mehr Aufschluss und Klarheit über die tatsächlichen Absichten der Vertragsparteien zu bekommen, wird unter 1.2. die bereits vor dem Beitritt begonnene Amnestiedebatte ergänzend herangezogen. Wegen des sachlichen und zeitlichen Zusammenhangs der Amnestiedebatte mit den Regelungen des EV wird die Interpretation des politischen Willens, der sich aus dem Regelungswerk des Vertrags ergibt, gemeinsam mit der Interpretation der bis zum Beitritt geführten Amnestiedebatte in 1.3. erfolgen. Dabei werden ergänzend die Antworten und schriftlichen Stellungnahmen der Zeitzeugen zu den Themenkomplexen "Einigungsvertrag" und "Amnestiedebatte" herangezogen.

## *1.2 Die Amnestiedebatte vor dem Beitritt der DDR zur BRD*

Die Amnestiedebatte ist neben den Regelungen des Einigungsvertrags der zweite Aspekt, an dem der politische Wille bis zum Beitritt gespiegelt werden soll.

### 1.2.1 Die Amnestiedebatte in der Bundesrepublik

#### 1.2.1.1 Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen der Bundesregierung in ihrer historischen Entwicklung

Bereits unmittelbar nach dem Fall der "Berliner Mauer" im November 1989 wurden die Gespräche über eine mögliche Amnestie für frühere Angehörige des Staatssicherheitsdienstes und der Volkspolizei der DDR aufgenommen. In der Hektik der sich überschlagenden Ereignisse wurde die Diskussion aber wegen der gewaltigen Dimension des Problems insgesamt auf die Zeit nach der ersten freien Volkskammerwahl in der DDR am 18.03.1990

---

<sup>220</sup> KARSTEDT, S. 1996 (Fn. 62), 84. Vgl. auch MARXEN, K.: Die Leistungsfähigkeit des Rechtsstaates bei der Aufarbeitung der SED-Diktatur auf dem Gebiet des Strafrechts. Beitrag zur 40. Sitzung der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit“. In: Materialien der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit“. Bd.II, 1 1999 (Fn. 127), 43. Die Lösung der Rechtsprechung wird unter Bezugnahme auf die Divergenzen im Schrifttum in Kapitel 7 erörtert.

vertagt, ohne dass zuvor nennenswerte offizielle oder persönliche Willensäußerungen seitens der Mitglieder der Bundesregierung kundgetan wurden.<sup>221</sup> Entsprechend diesem Zeitplan konnte man Ende März 1990 in der Presse vernehmen, dass der damalige Bundesinnenminister WOLFGANG SCHÄUBLE (CDU) den Gedanken einer großzügigen Amnestie für Stasi-Mitarbeiter in Erwägung zog, wobei diejenigen ausgenommen sein sollten, die sich Kapitalverbrechen schuldig gemacht hatten.<sup>222</sup> SCHÄUBLE betonte allerdings, dass die Entscheidungsbefugnis alleine bei der DDR liege. Er begründete seine Erwägung mit der Gefährdung der politischen Stabilität der DDR, die durch die Vorwürfe der Stasi-Mitarbeit entstünde, wodurch die zeitliche Planung des Prozesses der Vereinigung erschwert werden könnte. Auch räumte SCHÄUBLE ein, dass manche Berufe in der DDR unweigerlich mit der Mitarbeit für die Stasi verbunden gewesen seien, so dass durch einen Prozess der "Entstasifizierung" neue Ungerechtigkeiten hervorgerufen werden könnten.<sup>223</sup> In dieser Frage solle Selbstgerechtigkeit vermieden werden, weshalb eine Tätigkeit, die in der Bundesrepublik straflos ist, auch in der DDR nicht strafbar sein könne.<sup>224</sup> Auch wolle er mit einer Amnestie die sicherheitspolitische Gefahr verringern, dass Mitglieder des DDR-Nachrichtendienstes zu anderen Nachrichtendiensten überlaufen könnten.<sup>225</sup>

Etwas weniger konkret zeigte sich der damalige Bundeskanzler KOHL (CDU) in seiner Äußerung, man solle zwar diejenigen vor Gericht stellen, die "im Sinne des Strafrechts, wie wir es gemeinsam verstehen", schuldig geworden seien. Man dürfe aber nicht denjenigen moralisch gegenüberreten, die sich in einer ausweglosen Lage nicht heldenhaft verhalten hätten. Vielmehr sei der Geist der Versöhnung und der inneren Aussöhnung notwendig, wobei auch KOHL einräumte, dass man sich auf die Erteilung eines

<sup>221</sup> Zu den Ereignissen im Zuge des „Mauerfalls“ siehe KÜSTERS, H. J. 1998 (Fn. 172), 50ff.

<sup>222</sup> *Schäuble: Amnestie für Stasi-Mitarbeiter denkbar, BZ-Gespräch mit dem Bundesinnenminister*, Badische Zeitung vom 27.03.1990; *Schäuble: Stasi-Mitarbeiter amnestieren*, sowie *Amnestie für Schergen?*, FAZ vom 28.03.1990; *Pro und Contra in Bonn: Amnestie für Stasi-Angehörige?*, Sächsische Zeitung vom 28.03.1990; *Schäuble und Stasi für Verdunklung*, die Tageszeitung vom 28.03.1990; *Amnestie für Ex-Stasi-Leute umstritten*, Die Welt vom 29.03.1990.

<sup>223</sup> *Schäuble: Amnestie für Stasi-Mitarbeiter denkbar, BZ-Gespräch mit dem Bundesinnenminister*, Badische Zeitung vom 27.03.1990.

<sup>224</sup> SCHÄUBLE, W. 1991 (Fn. 171), 268f.

<sup>225</sup> SCHÄUBLE, W. 1991 (Fn. 171), 268.



Rats an die Menschen in der DDR beschränken müsse.<sup>226</sup> Sieht man diese Äußerung KOHLS im Zusammenhang mit seiner späteren Auffassung,<sup>227</sup> so gewinnt man den Eindruck, dass KOHL bereits zu diesem Zeitpunkt einer umfassenderen Amnestieregelung gegenüber jedenfalls nicht abgeneigt schien.

Auch der damalige Generalsekretär der CDU, VOLKER RÜHE, favorisierte wegen des Erfordernisses der Schaffung einer stabilen Demokratie eine Amnestie, die einfache Stasimitarbeiter, hingegen nicht die schweren Fälle erfassen sollte.<sup>228</sup> Die eher informellen Willensäußerungen von Seiten der Bundesregierung gingen so weit, dass SCHÄUBLE im Juli 1990 sowohl einfachen Stasimitarbeitern als auch Spionen Straffreiheit in Aussicht stellte.<sup>229</sup> Nachdem sich der damalige Bundesjustizminister HANS ENGELHARD (F.D.P.), der durch die Debatte und die darüber ausgelösten Konflikte vor allem von Seiten des Bundeskanzleramtes und des Bundesinnenministers immer mehr unter politischen Handlungsdruck geriet,<sup>230</sup> am 10.08.1990 für eine begrenzte Amnestie für Spione ausgesprochen hatte,<sup>231</sup> konkretisierte und formalisierte er schließlich diesen politischen Willen durch die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs im August 1990.<sup>232</sup>

Der Gesetzesentwurf sah Straffreiheit für Angehörige der Auslandsnachrichtendienste der DDR und ihrer Agenten vor, wenn sie "typische Taten" nach §§ 94 bis 100a StGB, also Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit, oder deren Begleitdelikte begangen hatten. Der Entwurf differenzierte nach drei Fallgruppen, die im Folgenden kurz skizziert werden.<sup>233</sup> Die Straffreiheit sollte sich nach § 2 des Entwurfs grundsätzlich uneinge-

---

<sup>226</sup> Beitrag von HELMUT KOHL in der Tagesschau vom 27.03.1990.

<sup>227</sup> Kohl nahm bei der Debatte eine eher abwartende Haltung ein und zeigte sich grundsätzlich offen für eine Amnestierung auch anderer Gruppen als DDR-Agenten; vgl. weiter unten in diesem Abschnitt.

<sup>228</sup> Volker Rühle anlässlich des Berichts aus Bonn vom 30.03.1990.

<sup>229</sup> *Amnestie für Spione der DDR? Gespräche zwischen Innen- und Justizministerium / Kriterium zusätzliche Straftaten*, Die Welt vom 21.07.1990; *Amnestie für Stasi-Mitarbeiter?*, FAZ vom 06.08.1990; *Einfache Stasi-Leute haben nichts zu befürchten*, Stuttgarter Zeitung vom 20.07.1990.

<sup>230</sup> *Historischer Kompromiß, Bonn erwägt, Agenten und Mitarbeiter der Stasi zu amnestieren*, Der Spiegel vom 25.06.1990.

<sup>231</sup> *Engelhard: Maßvolle Amnestie für Agenten der DDR*, FAZ vom 11.08.1990, *Amnestie für Spione, Justizminister will DDR-Agenten nur begrenzt verfolgen*, Die Welt vom 11.08.1990; *Amnestie?*, Frankfurter Rundschau vom 11.08.1990.

<sup>232</sup> BT-Drucksache 11/7762 (02.09.1990).

<sup>233</sup> Im Einzelnen BT-Drucksache 11/7762 und 11/7871, 4ff.

schränkt auf die Täter erstrecken, die zu Beginn der Tat ihre Lebensgrundlage in der DDR hatten. Auch Einwohner der BRD sollten nach § 3 des Entwurfs in den Genuss der Amnestie kommen, allerdings nur dann, wenn sie innerhalb eines Jahres nach Wirksamwerden des Beitritts ihr Wissen offenbarten. Nach § 4 des Entwurfs sollte sich die Straffreiheit schließlich auf solche Täter erstrecken, die wegen einer Tat nach §§ 94 bis 100a StGB bestraft worden waren oder gegen die ein Verfahren anhängig war, wenn keine höhere Strafe als 3 Jahre verhängt wurde oder zu erwarten war. Der Anwendungsbereich der geplanten Amnestie beschränkte sich damit auf solche Taten, bei denen noch eine Befriedung eintreten konnte. Die gegenseitige Ausspähung war nach dem Beitritt nicht mehr möglich, wodurch sich die Sachlage von anderen Straftaten unterschied.<sup>234</sup>

Der Entwurf wurde zunächst von den Regierungskoalitionsfraktionen der CDU/CSU und der F.D.P. eingebracht mit dem Ziel, die Regelung in den Einigungsvertrag mit aufzunehmen.<sup>235</sup> Es zeigte sich jedoch alsbald, dass eine Einigung nicht zu erzielen war. Die Kompromissbereitschaft der Opposition sank dadurch entscheidend, dass das Gesetz, losgelöst von dem Einigungsvertrag, als einfaches Bundesgesetz weder der Zweidrittel-Mehrheit im Bundestag noch der Zustimmung des Bundesrates bedurfte und daher auch von der Mehrheit des Bundestages, das heißt von den Koalitionsfraktionen alleine, verabschiedet werden konnte.<sup>236</sup> Da sich die Aufnahme in den EV mangels Konsenses innerhalb der Bundestagsfraktionen und des Bundesrates schließlich als unmöglich erwies, brachte die Bundesregierung den Gesetzesentwurf noch einmal separat ein,<sup>237</sup> um ihn als einfaches Bundesrecht bis zum 03.10.1990 in Kraft zu setzen. An dieser Frist hielt sie fest, da ansonsten mit dem Beitritt eine Flut von Verfahren auf die

<sup>234</sup> Vgl. MDgt BENDEL (BMJ), in der 92. Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags am Donnerstag, dem 6. September 1990. In: Protokolle Deutscher Bundestag Rechtsausschuß 11. W.P., Nr. 91-99, 59, 63.

<sup>235</sup> SCHÄUBLE, W. 1991 (Fn. 171), 271f.; , Engelhard: *Maßvolle Amnestie für Agenten der DDR*, FAZ vom 11.08.1990; *Amnestie für Spione*, Die Welt vom 11.08.1990.

<sup>236</sup> Vgl. die Aussage HANS JOCHEN VOGELS, dargestellt bei SCHÄUBLE, W. 1991 (Fn. 171), 271f., sowie den Zuruf Vogels in der 222. Sitzung des Deutschen Bundestags: "Macht das mal schön alleine!"; Stenographischer Bericht der 222. Sitzung des Deutschen Bundestags am Mittwoch, den 5. September 1990. In: Deutscher Bundestag Stenographische Berichte, 11. W.P., Bd. 154, Nr. 219-236, 17536. Vgl. ferner im Abschnitt 1.2.1.2.

<sup>237</sup> BT-Drucksache 11/7871 (13.09.90).

Staatsanwaltschaft hereinbrechen würde.<sup>238</sup> In ihrer Gegenäußerung zur ablehnenden Stellungnahme des Bundesrates auf den Gesetzesentwurf der Koalitionsfraktionen betonte die Bundesregierung den gesetzgeberischen Handlungsbedarf.<sup>239</sup> Die nachrichtendienstliche Tätigkeit habe in starkem Maße auf der Teilung Deutschlands und der bisherigen Frontstellung beider deutscher Staaten beruht; zwei Faktoren, die nun der Vergangenheit angehörten. Die Straffreiheit diene dem Befriedigungsgedanken und ermögliche den Tätern eine Einbindung in den Gesamtstaat und in die Loyalität. Weiterhin wies die Bundesregierung nochmals auf den sicherheitspolitischen Aspekt hin, dass im Falle einer drohenden Strafverfolgung viele ehemalige DDR-Agenten zu östlichen Nachrichtendiensten überlaufen und so der BRD weiteren Schaden zufügen könnten.<sup>240</sup> Allerdings spricht sich die Bundesregierung gegen eine gleichzeitige Amnestie für Straftaten nach § 240 StGB im Zusammenhang mit der Friedensbewegung und für sonstige Straftaten aus. Die in der BRD begangenen Taten nach § 240 StGB beruhen im Gegensatz zu Spionage und Agententätigkeit nicht auf vergangenen außergewöhnlichen und gegensätzlichen politischen Verhältnissen. Auch sonstige Straftaten sollten nach Ansicht der Bundesregierung zum damaligen Zeitpunkt nicht in die Amnestie einbezogen werden. Eine Amnestie müsse restriktiv gehandhabt werden und sei nur gerechtfertigt, wenn ein zwingender Anlass bestehe und alle anderen Mittel zur Erreichung eines gerechteren Zustandes versagten. Normalerweise biete das Strafrecht hinreichende Möglichkeiten. Auch ließe sich der Umfang einer Amnestie nur willkürlich festsetzen, wodurch sich zwangsläufig Ungerechtigkeiten ergäben. Außerdem bestünde bei einer allgemeinen Amnestie die Gefahr, dass Taten, die nach allgemeiner Auffassung geahndet werden sollten, der Amnestie anheim fielen. Dies sei wiederum den Opfern nicht zuzumuten.<sup>241</sup>

Die Divergenzen und Missverständnisse über den Entwurf hielten unverändert an und prägten nicht nur die Stimmung im Bundesrat und in den Oppositionsfraktionen, sondern stammten zunehmend auch aus den Reihen

---

<sup>238</sup> ENGELHARD vor dem 58. Deutschen Juristentag am 18.09.1990. In: *Recht* 5/90, 57, 59.

<sup>239</sup> BT-Drucksache 11/7871, 1, 11.

<sup>240</sup> BT-Drucksache 11/7871, 1, 11; vgl. ferner MDgt BENDEL (Bundesjustizministerium), in der 92. Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags am Donnerstag, dem 6. September 1990. In: *Protokolle Deutscher Bundestag Rechtsausschuß* 11.W.P., Nr. 91-99, 59, 63.

<sup>241</sup> BT-Drucksache 11/7871.

der Regierungskoalition.<sup>242</sup> Auch ENGELHARD selbst und Bundeskanzler KOHL waren zwar für die Verabschiedung des Gesetzesentwurfs, zeigten sich darüber hinaus aber offen für eine weiter gehende Amnestie.<sup>243</sup> Wegen des enormen Drucks, der auch durch die Missverständnisse in der öffentlichen Diskussion entstand, sah sich die Bundesregierung gezwungen, den Gesetzesentwurf zu überarbeiten.<sup>244</sup> Die Koalitionsspitzen waren sich freilich bewusst darüber, dass eine weiter gefasste Amnestie bis zum Tag der Einheit nicht mehr zu erreichen war.<sup>245</sup> Hierdurch wurde definitiv klar, dass selbst im Falle einer Einigung über die Amnestierung ehemaliger DDR-Agenten bis zum 03.10.90 die Frage einer umfassenderen Amnestie nicht geklärt wäre. Die Amnestiedebatte würde in jedem Fall noch mal aufflammen. Da angesichts dieser Perspektiven und der nicht endenden Konflikte und Missverständnisse, innerhalb der Koalition vor allem von Seiten der CSU,<sup>246</sup> die Neigung sank, den Gesetzesentwurf gegen den Willen der Opposition zu verabschieden,<sup>247</sup> verschob die Bundesregierung die gesamte Debatte über eine Amnestie auf die Zeit nach dem 03.10.90.<sup>248</sup> Spätestens

<sup>242</sup> Vgl. *Wie reife Pflaumen fallen die Leute vom Stasi-Baum*, FAZ vom 07.09.1990; *Stasi-Amnestie ohne Mehrheit*, Frankfurter Rundschau vom 07.09.1990; vgl. auch SCHÄUBLE, W. 1991 (Fn. 171), 272.

<sup>243</sup> So äußerte sich ENGELHARD in einem Interview der Sendung "Information am Morgen" am 11.09.1990 folgendermaßen: "[...] Eine größer angelegte Amnestie ist nicht ausgeschlossen. Ich habe bei mehreren Gelegenheiten im Plenum des Deutschen Bundestages, vor dem Ausschuß, vor dem Bundesrat gesagt, darüber kann man nachdenken. Nur, derartige Maßnahmen in den wenigen verbleibenden Tagen sind natürlich schwierig zu gestalten, weil, über was wir bisher gesprochen haben, das ist vernünftigerweise fristgebunden an den 3. Oktober, das andere nicht und könnte alsbald, wenn man es will, durchgeführt werden.[...]". Vgl. ferner die Ansprache ENGELHARDS vor dem 58. Deutschen Juristentag am 18.09.1990. In: *Recht* 5/1990, 57, 59; *Eine Großmutsgeste für den inneren Frieden*, SZ vom 11.09.1990; *Vogel fordert umfassende Amnestie und Koalition überarbeitet Amnestie für Agenten*, Stuttgarter Zeitung vom 12.09.1990 sowie vom 14.09.1990; *Bonn schließt eine generelle Amnestie nicht aus*, Kölner Stadt-Anzeiger vom 12. 09.1990; *Amnestie bleibt auf Spionage für DDR begrenzt*, Die Welt vom 14.09.1990.

<sup>244</sup> *Koalition überarbeitet Amnestie für Agenten*, Stuttgarter Zeitung vom 14.09.1990.

<sup>245</sup> *Amnestie bleibt auf Spionage für DDR begrenzt*, Die Welt vom 14.09.1990; *Zweierlei Maß*, Frankfurter Rundschau vom 14.09.1990.

<sup>246</sup> Die CSU wird vermehrt als für das Scheitern der Amnestie verantwortlich dargestellt; vgl. etwa *Die müssen sich verhaften*, Der Spiegel vom 24.09.1990; *Hohe Haftstrafen für DDR-Agenten?*, Junge Welt vom 05.10.1990.

<sup>247</sup> SCHÄUBLE, W. 1991 (Fn. 171), 272.

<sup>248</sup> *Amnestie für Stasi-Spione vertagt*, Stuttgarter Zeitung vom 20.09.1990; *Kalte Füße*, Frankfurter Rundschau vom 20.09.1990; *Schlußstrich - erst später SZ* vom

der gesamtdeutsche Bundestag, der am 02.12.1990 gewählt wurde, sollte sich mit der Aufgabe beschäftigen.<sup>249</sup> Zwischenzeitlich, so schlug SCHÄUBLE vor, könne man an die Möglichkeit von "Zwischenlösungen" denken, um die Ausstellung von Haftbefehlen mit dem Tag der Einheit zu verhindern. Man solle dafür sorgen, dass die Justizvollzugsbehörden bis zur Entscheidung nicht tätig würden.<sup>250</sup>

Vergleicht man die inhaltlichen Regelungen des Gesetzesentwurfs mit den Ansichten, die von einigen Regierungsmitgliedern im Vorfeld geäußert wurden, so drängt sich der Verdacht auf, dass es sich bei den relativ streng gefassten Amnestieregelungen um einen Kompromiss handelte, der sowohl die Ansichten von einigen CSU- und Unionsmitgliedern, die strikt gegen eine Amnestie waren, und die der Befürworter einer umfassenderen Amnestie zu einem Ausgleich zu bringen suchte.<sup>251</sup> Die Bundesregierung wollte diese begrenzte Amnestie für Agenten nur als ein konsensfähiges Minimum verstanden wissen.<sup>252</sup> Einer weiter gehenden Amnestieregelung sollte

---

20.09.1990; *Keine Amnestie zum Fest*, FAZ vom 21.09.1990; *Vertagung des Bonner Amnestiegesetzes. Keine Straffreiheit für DDR-Spione am 3. Oktober*, Neue Zürcher Zeitung vom 21.09.1990.

<sup>249</sup> *Bonn schließt eine generelle Amnestie nicht aus*, Kölner Stadt-Anzeiger vom 12.09.1990; *Amnestie bleibt auf Spionage für DDR begrenzt*, Die Welt vom 14.09.1990.

<sup>250</sup> SCHÄUBLE in der Nachrichtensendung Heute vom 19.09.1990.

<sup>251</sup> Zu den Ansichten der CDU/CSU-Fraktionsmitgliedern siehe unter 1.2.1.2.; vgl. auch *Wie reife Pflaumen fallen die Leute vom Stasi-Baum*, FAZ vom 07.09.1990; siehe auch *Die müssen sich verhaften*, Der Spiegel vom 24.09.1990.

<sup>252</sup> "[...] Worum geht es? Wir haben - das ist vorab richtig - hier keinen Entwurf für eine Jubelamnestie vorgelegt. Aber man kann - da gebe ich Graf Lambsdorff recht - natürlich auch einen anderen Weg gehen. Nur, bei der Fülle dessen, was zu erledigen war - ursprünglich sollte diese Amnestie ja im Einigungsvertrag Eingang finden - und nachdem dies nicht möglich war und jetzt ja auch die Zeit sehr knapp geworden ist, haben wir angestrebt, hier in Gesprächen eine Einigung herbeizuführen, wobei naturgemäß - dies ist jedermann klar - die Auffassungen auseinandergehen.[...] Was haben wir deswegen vorbereitet, was ist hier eingebracht worden? Das ist auf das bei Erreichung der deutschen Einheit unbedingt Gebotene begrenzt, auf das sehr Naheliegende, weil es allein einen Bereich betrifft, der über Jahre und Jahrzehnte intensiv betrieben worden ist: die Ausspähung, die Spionage, gerichtet gegen die Bundesrepublik Deutschland, also Delikte, die jetzt mit Erreichung der deutschen Einheit für Täter und Auftraggeber ihren Sinn verloren haben und nicht mehr stattfinden werden.[...]" Redebeitrag des Bundesjustizministers ENGELHARD in der 222. Sitzung des Deutschen Bundestags; Stenographischer Bericht der 222. Sitzung des Deutschen Bundestags am Mittwoch, den 5. September 1990. In: Deutscher Bundestag Stenographische Berichte, 11.W.P., Bd. 154, Nr. 219-236, 17536.

nach dem Willen der Bundesregierung nicht unbedingt vorgegriffen werden. Nicht einmal dieses "Minimum" erwies sich aber als konsensfähig. Die Regelung im EV scheiterte am Widerstand der Opposition, der unabhängige Gesetzesentwurf der Bundesregierung an dem allgemeinen Widerstand, auch aus den eigenen Reihen, vor allem von Seiten der CSU. Obwohl die Bundesregierung sich sehr engagiert zeigte und recht zügig die Initiative ergriff und Stellung bezog, scheute sie letztendlich davor zurück, den Gesetzesentwurf alleine gegen die Oppositionsfractionen durchzusetzen. Dies zeigt, dass trotz des in den Reihen der Regierung weit verbreiteten Wunsches nach einer Spionage-Amnestie die Unsicherheit überwog. Die Vertagung der gesamten Debatte auf die Zeit nach dem 03.10.1990 sowie die grundsätzliche Bereitschaft zum Erlass einer weiter gefassten Amnestieregelung zeigen aber auch, dass die Bundesregierung mit weiteren Auseinandersetzungen über Erlass und gegebenenfalls Ausmaß einer Amnestie rechnete und dies auch wollte, zumindest aber in Kauf nahm.

Es stellt sich die Frage, warum die Bundesregierung eine Amnestie gerade für DDR-Agenten wollte. Zum einen mag es in der Tat, wie von SCHÄUBLE angeführt, ein Gebot der Logik gewesen sein, die Tätigkeit ostdeutscher Agenten gegen die BRD straflos zu stellen, wenn umgekehrt auch das Verhalten westdeutscher Spione gegen die DDR straflos blieb.<sup>253</sup> Für eine Amnestie sprachen ferner die praktischen Probleme der Justiz, die im Falle einer uneingeschränkten Strafverfolgung anlässlich des Tages und mit dem Tag des Beitritts auftreten würden. Dieses Argument alleine kann aber freilich nicht ausschlaggebend gewesen sein, spricht es doch für das Unterlassen einer Strafverfolgung insgesamt. Bedeutsamer in diesem Zusammenhang waren andere, von Seiten der Regierung auch eingeräumte realpolitische Interessen. Eine wichtige Rolle spielte sicherlich die Gefahr, dass ehemalige DDR-Agenten zu anderen östlichen Geheimdiensten überlaufen und ihre Informationen weiterleiten oder erneut gegen die BRD spähen würden.<sup>254</sup>

#### 1.2.1.2 Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen des Bundestags in ihrer historischen Entwicklung

Es liegt auf der Hand, dass die Ansichten der Mitglieder des Bundestags – angesichts der Komplexität und der politischen Brisanz der Thematik – weit auseinander gingen. Dabei sind nicht nur starke Divergenzen zwischen

---

<sup>253</sup> SCHÄUBLE, W. 1991 (Fn. 171), 269.

<sup>254</sup> Vgl. auch BOCK, P. 1999 (Fn. 52), 91.

den verschiedenen Fraktionen an sich zu verzeichnen, vielmehr variierten die Auffassungen auch innerhalb der einzelnen Fraktionen teilweise stark. Es ist freilich nicht möglich, die Ansichten der einzelnen Abgeordneten abschließend darzustellen, vielmehr können nur die Abgeordneten genannt werden, deren Ansichten das Stimmungsbild der jeweiligen Fraktion besonders prägten.

#### 1.2.1.2.1 Fraktion der SPD

In einer Pressemitteilung der SPD vom 28.03.1990, also zu Beginn der öffentlichen Debatte über den Erlass einer Amnestie, kritisierte die Bundesgeschäftsführerin der SPD, ANKE FUCHS, die "vorschnellen "Schwamm drüber"-Rufe" als "peinlich und unangemessen". Statt falscher Versöhnung solle man sich um Aufklärung und kritische Verarbeitung bemühen.<sup>255</sup> Ebenso sprach sich der damalige stellvertretende Fraktionsvorsitzende der SPD, HORST EHMKE, für eine volle Aufklärung aus.<sup>256</sup> Der Abgeordnete JÜRGEN SCHMUDE betonte die Notwendigkeit einer Aufklärung und Aufarbeitung der Stasi-Vergangenheit, ohne die die DDR keinen inneren Frieden finden könne. Erst wenn der Klärungsprozess wenigstens begonnen habe, könne man über die Amnestierung der "kleinen Komplizen" nachdenken.<sup>257</sup> Weil nicht Millionen aus einer Gesellschaft ausgestoßen werden könnten, plädierte der SPD-Abgeordnete WILLFRIED PENNER hingegen für einen "großen historischen Kompromiß".<sup>258</sup>

In der Kritik an dem von ENGELHARD im August vorgebrachten Amnestievorschlag konkretisierte sich die Einstellung der Mehrheit der SPD-Fraktionsmitglieder dahingehend, dass sie zwar nun doch eine grundsätzliche Bereitschaft, mehr noch einen Willen zum Erlass einer Amnestie entwickelten, allerdings mit anderen als den von der Bundesregierung vorgesehenen Inhalten. Wegen der inhaltlichen Divergenzen lehnte die SPD-Fraktion auch den von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzesentwurf ab.<sup>259</sup> Vor der inhaltlichen Kritik an den Vorschriften im Einzelnen bemän-

<sup>255</sup> Pressemitteilung der SPD vom 28.03.1990, Nr. 141/90; *Kritik an Kohls Äußerungen über Stasi-Amnestie*, FAZ vom 29.03.1990.

<sup>256</sup> *Kritik an Kohls Äußerungen über Stasi-Amnestie*, FAZ vom 29.03.1990; *Amnestie für Ex-Stasi-Leute umstritten*, Die Welt vom 29.03.1990.

<sup>257</sup> *Schmude: Erst Klarheit, dann Vergebung*, Interview mit den Bremer Nachrichten vom 11.04.1990.

<sup>258</sup> *Historischer Kompromiß, Bonn erwägt, Agenten und Mitarbeiter der Stasi zu amnestieren*, Der Spiegel vom 25.06.1990.

<sup>259</sup> *Die Union lehnt eine allgemeine Amnestie ab*, FAZ vom 13.09.1990.

gelte die SPD zunächst die Unzulänglichkeit des Entwurfs insgesamt. In der Sitzung des Deutschen Bundestags vom 05.09.1990 kritisierte die SPD-Abgeordnete HERTA DÄUBLER-GMELIN im Wesentlichen, dass die Bundesregierung nicht zuwarte, bis die Opfer rehabilitiert und entschädigt worden seien; ferner nannte sie Ungerechtigkeiten im Umgang mit anderen Tätergruppen, die einen größeren moralischen Anspruch darauf hätten, amnestiert zu werden.<sup>260</sup> Bestimmte Personen suspendiere man wegen ihrer Mitgliedschaft zur DKP aus dem öffentlichen Dienst, ehemalige SED-Mitglieder würden hingegen Lehrer und Verwaltungsbeamte; die Mitglieder der Friedensbewegung hätten kurzfristige Störungen des öffentlichen Straßenverkehrs bewirkt und würden deshalb verurteilt. Aus Anlass der deutschen Einheit forderte sie den Beschluss einer Amnestie, der diese in dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung enthaltenen Ungerechtigkeiten umfassend beseitige.<sup>261</sup> In der Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags am 06.09.1990 wandte sich der Abgeordnete HANS DE WITH gegen eine abschließende Klärung der Gesetzesvorlage, weil man keine ausreichende Gelegenheit zur Besprechung gehabt habe. Die Fraktion der SPD sei zwar grundsätzlich für eine Amnestie, es seien aber "einige verquere Entscheidungen" des Entwurfs zu korrigieren, wie etwa die Unklarheit darüber, welche Begleitkriminalität erfasst sein soll. Auch sei die SPD-Fraktion der Ansicht, dass man noch etwas zuwarten könne.<sup>262</sup> Auch er sprach sich dafür aus, dass man im Falle der Amnestierung der Stasi-Agenten auch die bundesdeutschen Teilnehmer der Friedensbewegung amnestiere, die nach § 240 StGB in unterschiedlichem Maße verurteilt worden seien, ferner Kriegs- und Zivildienstverweigerer. In jedem Fall aber bliebe die Frage, ob man nicht eine breiter gefächerte Amnestie durchführen müs-

---

<sup>260</sup> Stenographischer Bericht der 222. Sitzung des Deutschen Bundestags am Mittwoch, den 5. September 1990. In: Deutscher Bundestag Stenographische Berichte, 11. W.P., Bd. 154, Nr. 219-236, 17499.

<sup>261</sup> Stenographischer Bericht der 222. Sitzung des Deutschen Bundestags am Mittwoch, den 5. September 1990. In: Deutscher Bundestag Stenographische Berichte, 11. W.P., Bd. 154, Nr. 219-236, 17500; vgl. auch die Äußerungen des Abgeordneten GILGES (SPD) in derselben Sitzung, 17563.

<sup>262</sup> Protokoll der 92. Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags am Donnerstag, dem 6. September 1990. In: Protokolle Deutscher Bundestag Rechtsausschuß 11. W.P., Nr. 91-99, 59. Siehe auch den Redebeitrag von HERTA DÄUBLER-GMELIN in: Bericht aus Bonn vom 14.09.1990.



se.<sup>263</sup> Nachdem der Gesetzesentwurf der Bundesregierung im Bundesrat abgelehnt wurde,<sup>264</sup> betonte auch der SPD-Fraktionsvorsitzende HANS-JOCHEN VOGEL nochmals, dass seine Partei sowohl zu Verhandlungen über eine allgemeine Amnestie für Taten mit Haftstrafen bis zu sechs Monaten als auch über eine "einigungsbedingte Amnestie" bereit wäre. Die Straffreiheit konkret nur für die Spione lehne die SPD hingegen ab. Sie sei nicht geeignet, unter die Folgen des Kalten Krieges einen Schlussstrich zu ziehen. Die Regierung solle daher den Entwurf zurückziehen und in aller Ruhe eine Gesamtregelung ausarbeiten.<sup>265</sup>

Nach anfänglicher Zurückhaltung bis Ablehnung entwickelte sich im Verlauf der Debatte bis zum Beitritt ein politischer Wille zum Erlass einer Amnestie. Die Ablehnung des Gesetzesentwurfs seitens der SPD-Fraktion bedeutete daher also nicht die Befürwortung einer uneingeschränkten Strafverfolgung. Vielmehr plädierte die SPD-Fraktion grundsätzlich für den Erlass einer begrenzten Amnestie, die in Ruhe erarbeitet, neben DDR-Spionage auch andere minder schwere Delikte der Friedensbewegung in der BRD erfassen sollte.

#### 1.2.1.2.2 Fraktion der Grünen

Die Stimmung in der Fraktion der Grünen stellte sich ähnlich dar wie in der Fraktion der SPD. Zu Beginn der Debatte wies die Abgeordnete ANTJE VOLLMER darauf hin, dass man erst nach einer öffentlichen Diskussion über die "Versöhnungsfähigkeit der Gesellschaft" an Amnestien denken könne. Der geplante Amnestieentwurf stelle eine "nackte Strafvereitelung" dar.<sup>266</sup>

Den später von der Bundesregierung vorgeschlagenen Gesetzesentwurf lehnte die Fraktion ab und forderte stattdessen eine umfassendere Amnestie.<sup>267</sup> Es sei ein "Unsinnssakt", so die Abgeordnete CHRISTA NICKELS, gerade die Stasi-Leute "zu begnadigen", die zum großen Teil das Unrechtssystem und die Unterdrückung der Bürgerrechtsbewegung zu verantworten

<sup>263</sup> DE WITTH in der 92. Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags am Donnerstag, dem 6. September 1990. In: Protokolle Deutscher Bundestag Rechtsausschuß 11. W.P., Nr. 91-99, 61.

<sup>264</sup> Anlage 2 zu BT-Drucksache 11/7871; vgl. ferner unter 1.2.1.3.

<sup>265</sup> Vgl. Vogel fordert umfassende Amnestie, Stuttgarter Zeitung vom 12.09.1990; ähnlich auch Vogel in einem Beitrag in der Tagesschau vom 19.09.1990.

<sup>266</sup> Redebeitrag in Bericht aus Bonn vom 30.03.1990.

<sup>267</sup> Koalition überarbeitet Amnestie für Agenten, Stuttgarter Zeitung vom 14.09.1990; vgl. auch die Beifallsbekundungen der Abgeordneten der Grünen auf die Redebeiträge der Abgeordneten der SPD in der 222. Sitzung des Bundestages. In: Deutscher Bundestag Stenographische Berichte, 11. W.P., Bd. 154, Nr. 219-236.

hätten. Dies gelte erst recht, wenn gleichzeitig Menschen in DDR-Gefängnissen saßen, die teilweise nach nicht-rechtsstaatlichen Verfahren verurteilt worden seien, wenn gewaltfreie Demonstranten der Friedensbewegung in der BRD verfolgt würden und Leute, bei denen keine Wiederholungsgefahr bestünde, wegen gewöhnlicher Straftaten in Gefängnissen einsaßen.<sup>268</sup>

Auch hier zeigte sich, trotz anfänglicher Ablehnung, die Bereitschaft zum Erlass einer Amnestie, die neben Agenten auch andere Personenkreise mit einbeziehen sollte.

### 1.2.1.2.3 Fraktion der F.D.P

Zu Beginn der Amnestiedebatte im März 1990 wies der damalige innenpolitische Sprecher der Bundestagsfraktion der F.D.P., BURKHARD HIRSCH, darauf hin, dass die Frage, wie der innere Friede der DDR wieder hergestellt werden könnte, nicht Aufgabe westdeutscher Politiker sei. Eine Amnestie setze voraus, dass man wisse, was überhaupt amnestiert werden solle, weshalb zumindest die lückenlose Veröffentlichung der Unterlagen über die Vorgänge vorausgehen müsse.<sup>269</sup> Im Juli 1990 sprach sich HIRSCH dafür aus, Fragen einer Amnestie im zweiten Staatsvertrag zu regeln, wenn sie nicht vorher von der DDR geregelt worden seien.<sup>270</sup> Die Überlegungen HIRSCHS gingen dahin, frühere Agenten der DDR zu amnestieren, deren Helfer jedenfalls dann straffrei zu stellen, wenn sie sich innerhalb einer festzusetzenden Frist stellten und die Tat ein bestimmtes Maß nicht überschreite, sowie die Anwendung des § 241 a StGB auf Staatsbürger der DDR auszuschließen. Er signalisierte die Bereitschaft, auch weitere Straftaten zu amnestieren. Die Grenze läge bei der Beschädigung oder Vernichtung von Leib und Leben anderer Menschen.<sup>271</sup> Ganz anderer Ansicht war der stellvertretende Bundesvorsitzende der F.D.P., GERHART RUDOLF BAUM, der sich im März 1990 strikt gegen eine Amnestierung aussprach. Zurechenbares strafrechtliches Unrecht könne und dürfe nicht unter den Teppich gekehrt werden. Zwar lehne er "Hexenjagd, Ausgrenzung, Pauschalurteile" ab, eine Aufarbeitung der Vergangenheit, ohne die Täter vor

<sup>268</sup> So NICKELS in einem Interview der Sendung Informationen am Morgen am 18.09.1990.

<sup>269</sup> HIRSCH, in: F.D.P. Tagesdienst Nr. 395 vom 28. März 1990.

<sup>270</sup> *Amnestie im zweiten Staatsvertrag regeln*, FAZ vom 25.06.1990.

<sup>271</sup> HIRSCH, in: F.D.P. Tagesdienst Nr. 869 vom 31. Juli 1990, sowie *Amnestie im zweiten Staatsvertrag regeln*, FAZ vom 25.06.1990.

Gericht zu stellen, sei aber nicht möglich.<sup>272</sup> Die Stimmung innerhalb der F.D.P.-Fraktion als Ganzes wurde deutlich, als sie den von ENGELHARD ausgearbeiteten Gesetzesentwurf als Regierungskoalitionsfraktion einbrachte.<sup>273</sup> Es wurde aber auch deutlich, dass einzelne Abgeordnete umfassendere Amnestieregelungen befürworteten. So äußerte der Abgeordnete OTTO GRAF LAMBSDORFF vor dem Bundestag, dass er sich eine "Jubelamnestie", die über das von Bundesjustizminister ENGELHARD Vorgesehene hinausginge, durchaus vorstellen könne.<sup>274</sup> Ebenso konnte man lesen, dass Teile des sozialliberalen Flügels der F.D.P., darunter auch BAUM, zusammen mit den Abgeordneten HIRSCH und WOLFGANG LÜDER, nun doch eine über diesen Gesetzesentwurf hinausgehende Amnestierung befürworteten.<sup>275</sup> Nicht zuletzt war es Engelhard selbst, der sich für eine weiter gefasste Regelung offen zeigte.<sup>276</sup>

Ähnlich wie bei den Fraktionen der SPD und der Grünen lässt sich tendenziell ein Stimmungswechsel unter den politischen Mandatsträgern feststellen, der in die Befürwortung einer Amnestie mündete. Im Gegensatz zu den Oppositionsfraktionen unterstützte aber die Mehrheit der F.D.P.-Abgeordneten den von ENGELHARD ausgearbeiteten Gesetzesentwurf.<sup>277</sup> Nichtsdestotrotz herrschten Divergenzen über das Ausmaß einer umfassen-

---

<sup>272</sup> So BAUM in einem Interview für die Sendung "Journal am Morgen" des Saarländischen Rundfunks am 28.03.1990. In: Materialien zur Deutschlandpolitik. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), 1990, 1389f.

<sup>273</sup> BT-Drucksache 11/7762 (02.09.1990).

<sup>274</sup> Stenographischer Bericht der 222. Sitzung des Deutschen Bundestags am Mittwoch, den 5. September 1990. In: Deutscher Bundestag Stenographische Berichte, 11.W.P., Bd. 154, Nr. 219-236, 17511.

<sup>275</sup> Vgl. die Äußerung HIRSCHS im Bundestag: "[...] Aber unabhängig davon ergibt sich in der Tat die Frage, ob das alles sein kann, ob wir nicht darüber hinausgehen müssen. Ich hasse das Wort "Jubelamnestie". So viel Jubel ist gar nicht dabei. Es geht vielmehr um die Frage, ob wir nicht diesen einzigartigen historischen Anlaß nutzen sollten, um etwas mehr dazu zu tun, auch die Wunden zu heilen, die wir uns selbst zugefügt haben. Natürlich muß man dabei an manche Überzeugungstäter denken, die sich auf die Straße gesetzt haben, um mit ihren Mitteln Ziele zu erreichen, die im Grunde genommen auch unsere waren.[...]" HIRSCH, in der 222. Sitzung des Deutschen Bundestags am Mittwoch, den 5. September 1990. In: Deutscher Bundestag Stenographische Berichte, 11.W.P., Bd. 154, Nr. 219-236, 17542; siehe ferner *Wie reife Pflaumen fallen Leute vom Stasi-Baum*, FAZ vom 07.09.1990.

<sup>276</sup> Vgl. oben im Abschnitt 1.2.1.1.

<sup>277</sup> Vgl. zum Beispiel die Äußerung des F.D.P.-Abgeordneten KLEINERT, dargestellt in *Die Union lehnt eine allgemeine Amnestie ab*, FAZ vom 13.09.1990; siehe auch den Redebeitrag von HIRSCH im Bericht aus Bonn vom 14.09.1990. In: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) 1990 (Fn. 272), 1418.

deren Amnestie, wobei es hauptsächlich der sozialliberale Teil der F.D.P. war, der eine großzügigere Amnestierung wünschte.

#### 1.2.1.2.4 Fraktion der CDU/CSU

Auch bei der CDU/CSU-Fraktion variierten die Ansichten über den Erlass einer Amnestie parteiintern. Nachdem sich SCHÄUBLE und KOHL zu Beginn der Amnestiedebatte zu einer Generalamnestie für Stasi-Mitarbeiter bekannt hatten, gab es unverzüglich kritische Stimmen auch aus den eigenen Reihen. So lehnte der innenpolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, JOHANNES GERSTER, eine solche Generalamnestie kategorisch ab. Er vertrat die Auffassung, dass eine solche Amnestieregelung das Gerechtigkeitsempfinden derjenigen verletzen würde, die Jahrzehnte von der SED unterdrückt und geknechtet worden seien. Deshalb müsse man die Täter, sofern sie letztlich nicht selbst nur Opfer des Stasi-Terrors gewesen waren, grundsätzlich vor Gericht stellen.<sup>278</sup> Das Stimmungsbild in der Fraktion im Ganzen zeigte sich auch hier bei der Auseinandersetzung mit dem Vorschlag des von ENGELHARD ausgearbeiteten Gesetzesentwurfs zum Erlass der begrenzten Amnestie für Agenten.<sup>279</sup> Der Entwurf stieß im Rahmen seiner Diskussion bei der Union und der CSU zunehmend auf Kritik und Bedenken. Diese Bedenken rührten aber tendenziell, zumindest teilweise, eher von durch den Entwurf hervorgerufenen Unklarheiten als von den inhaltlichen Regelungen selbst her. Es wuchs die Sorge, man könne die begrenzte Amnestie für Agenten mit einer Generalamnestie für Stasi-Mitarbeiter verwechseln.<sup>280</sup> Daneben gab es aber auch, jedenfalls vereinzelt, inhaltliche Kritik. So kritisierte der Abgeordnete STARK vor dem Rechtsausschuss des Bundestags einige Ungereimtheiten in dem Entwurf, wie etwa die Ungleichbehandlung der Mitglieder der Nachrichtendienste in der DDR und in der BRD. Ferner bat er um genaue Aufklärung, welche Taten nun unter die

---

<sup>278</sup> Gerster gegen Generalamnestie, Allgemeine Zeitung Mainz vom 29.03.1990.

<sup>279</sup> BT-Drucksache 11/7762 (02.09.1990).

<sup>280</sup> Gemäß dem Artikel *Die müssen sich verhaften*, Der Spiegel vom 24.09.1990, waren es hingegen die Bedenken der CSU gegen den Gesetzesentwurf insgesamt, die letztendlich zu seinem Scheitern führten. So habe die bayrische Justizministerin, BERGHOFER-WEICHNER, die Gefahr aufgezeigt, dass der Sinn für den Ernst der Ge- und Verbote des Strafrechts sowie die Gleichbehandlung der Täter untergraben werde. Aus Rücksicht auf die CSU und den Wahlkampf in Bayern habe das Bundeskanzleramt daher den Entwurf vorerst aufgegeben.

Regelung fallen würden.<sup>281</sup> Auch der Abgeordnete WITTMANN äußerte vor allem wegen der begünstigten Begleitstraftaten Bedenken, den Entwurf in einem schnellen Verfahren zu verabschieden.<sup>282</sup> Für die direkte Verknüpfung des Amnestieentwurfs mit anderen zu amnestierenden Personenkreisen, insbesondere auch für den Vorschlag der SPD, schien sich innerhalb der CDU/CSU-Fraktion hingegen keine Mehrheit finden. Man verwahrte sich strikt gegen eine Verknüpfung der Amnestiedebatte für DDR-Agenten mit der für straffällig gewordene Demonstranten.<sup>283</sup> Es wurde aber ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Amnestierung weiterer Gruppen Gegenstand einer "großen Amnestie" sein könne, die aber mit dem Gesetzesentwurf gerade nicht beabsichtigt gewesen sei.<sup>284</sup> Dabei schien aber die CSU einer weiter gefassten Amnestie gegenüber tendenziell abgeneigter als Vertreter der CDU.<sup>285</sup>

Durch das Einbringen des von ENGELHARD erarbeiteten Entwurfs zeigte sich ein politischer Wille zum Erlass einer Generalamnestie für Spione. Hinsichtlich einer umfassenderen, über DDR-Agenten hinaus gehenden Amnestierung zeigte sich zumindest die grundsätzliche Bereitschaft zu weiteren Verhandlungen, auch wenn der diesbezügliche Wille, insbesondere von Seiten der CSU-Fraktion, tendenziell niedriger zu sein schien als bei den anderen Fraktionen.

---

<sup>281</sup> STARK in der 92. Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags am Donnerstag, dem 6. September 1990. In: Protokolle Deutscher Bundestag Rechtsausschuß 11.W.P., Nr. 91-99, 60.

<sup>282</sup> WITTMANN in der 92. Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags am Donnerstag, dem 6. September 1990. In: Protokolle Deutscher Bundestag Rechtsausschuß 11.W.P., Nr. 91-99, 63.

<sup>283</sup> *Vogel fordert umfassende Amnestie*, Stuttgarter Zeitung vom 12.09.1990; *Die Union lehnt allgemeine Amnestie ab*, FAZ vom 13.09.1990; *Im Blickpunkt: Bonn will "Jubelamnestie" vermeiden*, Frankfurter Neue Presse vom 13.09.1990; die gegenteilige Ansicht vertrat offensichtlich der Staatssekretär des bayerischen Innenministeriums, GAUWELER: vgl. *Keine Stasi-Amnestie im Wahlkampf*, Die Tageszeitung vom 21.09.1990.

<sup>284</sup> STARK in der 92. Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags am Donnerstag, dem 6. September 1990. In: Protokolle Deutscher Bundestag Rechtsausschuß 11.W.P., Nr. 91-99, 60.

<sup>285</sup> Vgl. etwa die Aussagen von BÖTSCH und SCHÄUBLE in der Sendung Heute vom 19.09.1990. In: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) 1990 (Fn. 272), 1421.

### 1.2.1.2.5 Der Bundestag insgesamt

Bei allen Fraktionen bestand also im September 1990 eine grundsätzliche Diskussionsbereitschaft hinsichtlich des Erlasses einer begrenzten Amnestie. Die Divergenzen begannen bei der Bestimmung des Anwendungsbereichs der Amnestieregelung. Die Vorschläge der Fraktionen zeigten, dass noch Einigkeit insoweit bestand, dass sich nicht alle Täter der Strafverfolgung entziehen können sollten, mithin keine alle Tätergruppen umfassende Generalamnestie zu befürworten sei. Während die Mehrheit der Mitglieder der CDU/CSU und F.D.P.-Fraktionen eine vom persönlichen Anwendungsbereich auf DDR-Agenten begrenzte Amnestie bis zum 03.10.90 verwirklicht sehen wollte, sprachen sich die Oppositionsfraktionen dagegen aus. Es bleibt festzuhalten, dass eine Amnestie bis zum Beitritt nicht erlassen wurde, weil man sich angesichts des Zeitdrucks nicht über einen persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich einigen konnte. Mit der Vertagung der Diskussion signalisierten indes alle Fraktionen ihre potenzielle Bereitschaft zum Erlass einer Amnestie.

### 1.2.1.3 Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen des Bundesrats in ihrer historischen Entwicklung

Der politische Wille des Bundesrats zeigte sich in der Ablehnung des Gesetzesentwurfs zur begrenzten Amnestie von DDR-Agenten.<sup>286</sup> Bedenken bestanden dabei nicht nur in den überwiegend SPD-geführten Bundesländern, sondern auch in den CDU/CSU-regierten Ländern.<sup>287</sup> Die extremste Haltung vertrat Rheinland-Pfalz (CDU/F.D.P.) mit einem Entschließungsantrag, den Entwurf insgesamt nicht weiter zu verfolgen. Der damalige rheinland-pfälzische Justizminister PETER CAESAR betonte, dass sich die Stasi-Mitarbeiter ihrer Tätigkeit für ein Unrechtssystem bewusst waren. Die Amnestie könne die Straftaten nicht ungeschehen machen und die Schuld der Täter nicht löschen.<sup>288</sup> Seine Ablehnung begründete der Bundes-

<sup>286</sup> Anlage 2 der BT-Drucksache 11/7871. Vgl. auch *Der Bundesrat weist Gesetzesentwurf über Amnestie für Spione zurück*, FAZ vom 08.09.1990, *Stasi-Amnestie vom Bundesrat abgelehnt*, Frankfurter Rundschau vom 08.09.1990.

<sup>287</sup> *Bundesrat gegen Amnestie für Spione zum jetzigen Zeitpunkt*, Pressemitteilung des Bundesrates 138/90 vom 07.09.1990; ferner *Der Bundesrat weist Gesetzesentwurf über Amnestie für Spione zurück*, FAZ vom 08.09.1990.

<sup>288</sup> *Der Bundesrat weist Gesetzesentwurf über Amnestie für Spione zurück*, FAZ vom 08.09.1990; *Pro und Contra in Bonn: Amnestie für Stasi-Angehörige?*, Sächsische Zeitung vom 28.03.1990; *Länder gegen Amnestie für DDR-Spione Entwurf der*

rat damit, dass der Entwurf unausgereift sei. Es sei Aufgabe des gesamtdeutschen Bundestages, eine ausgewogene Schlussstrichamnestie zu erlassen. Dabei müsse man weiter gehende Überlegungen anstellen, ob man zur Überwindung des Ost-West-Konfliktes und zur Steigerung des Rechtsfriedens nicht auch andere Bereiche in die Straffreistellung mit einbeziehen müsse. Neben der Kritik, dass es an einem gesetzgeberischen Handlungsbedarf zum Eingriff in den geordneten Gang der Strafrechtspflege fehle, führte der Bundesrat auch inhaltliche und gesetzestechnische Bedenken an.<sup>289</sup> Auch wollte man die Gesamtproblematik mit den Vertretern der künftigen Länder beraten.

Insgesamt präsentierte sich das Stimmungsbild im Bundesrat ähnlich wie dasjenige im Bundestag. Man wandte sich gegen eine übereilte Amnestieregelung und sprach sich für die Vertagung der Diskussion aus. Die Erarbeitung einer umfassenderen Amnestieregelung wurde begrüßt.

## 1.2.2 Die Amnestiedebatte in der DDR

### 1.2.2.1 Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen der DDR-Regierung in ihrer historischen Entwicklung

Für einen Amnestievorschlag von Seiten der DDR-Regierung wäre in der Anfangszeit des Umbruchs politisch kein Raum gewesen. Die sich überschlagenden Ereignisse, die täglich neuen Enthüllungen schafften eine hoch emotionale, geradezu aufgeheizte Stimmung, die den anfänglichen Ablauf des Umgangs mit staatlich gestützter Kriminalität prägte. Zu Beginn der Umbruchphase im Herbst 1989 herrschte auf allen Gesellschaftsebenen die einmütige Auffassung vor, die Täter des SED-Unrechts ihrer 'gerechten Strafe' zuzuführen.<sup>290</sup>

Die Bevölkerung forderte zunächst Informationen über die Verantwortlichkeiten im alten System ein. Im November 1989 wurden erste unabhängige Ausschüsse zur Untersuchung des Vorgehens der Polizei gegen friedliche Demonstranten gebildet, die anlässlich des 40. Jahrestags der DDR am 7. und 8. Oktober 1989 auf die Straße gegangen waren. Auch die SED musste sich dem Druck der Bevölkerung beugen und in einigen kommuna-

---

*Regierung durchgefallen*, Stuttgarter Zeitung vom 08.09.1990; *Stasi-Amnestie vom Bundesrat abgelehnt*, Frankfurter Rundschau vom 08.09.1990.

<sup>289</sup> Vgl. im einzelnen Anlage 2 der BT-Drucksache 11/7871.

<sup>290</sup> BOCK, P. 1999 (Fn. 52), 89; BOCK, P. 2001 (Fn. 3), 84, 185. Siehe ferner WEINKE, A.: Die DDR-Justiz im Jahr der "Wende". Zur Transformation der DDR-Juristen von "Tätern" zu "Opfern". DA 1997, 41-62.

len Volksvertretungen Untersuchungskommissionen einrichten. Dem folgten Forderungen nach Bestrafung gewalttätiger Polizisten. Diesen Forderungen wurde durch Einleitung erster Verfahren gegen Volkspolizisten im November 1989 Rechnung getragen.<sup>291</sup>

Um möglichem Verdacht von vornherein den Boden zu entziehen, entfesselte sich in weiten Teilen des Staatsapparates in der Folge ein "regelrechtes Enthüllungsfieber"<sup>292</sup>, das weitere Skandale offenbarte. Am Ende stand die Entlarvung eines korrupten Systems. Die SED sah sich gezwungen, selbst Sondereinheiten und Untersuchungsausschüsse zu bilden, die die Aufklärung von Amtsmissbrauch und Korruption beschleunigen sollten.<sup>293</sup> EGON KRENZ persönlich setzte sich für entsprechende Ermittlungen ein.<sup>294</sup> Das Politbüro musste infolge der zu Tage getretenen Geschehnisse am 3. Dezember geschlossen zurücktreten. Die Enthüllung weiterer Skandale nahm auch danach ungebrochen ihren Lauf und erreichte einen weiteren Höhepunkt, nachdem zahlreiche ehemalige Mitarbeiter des MfS nach ihrer Entlassung ihre Informationen offenbart hatten.

Die Ermittlungstätigkeit sollte sich angesichts dieser Ereignisse nicht auf Straftaten von Volkspolizisten beschränken. Die Staatsanwaltschaften hatten bereits im Herbst 1989 damit begonnen, weitergehende Arbeitsgruppen zur Verfolgung der ehemaligen Parteispitzen zu errichten, nachdem die Politik und die Justiz durch zahlreiche Anzeigen von Bürgern zunehmend unter Druck gesetzt wurden.<sup>295</sup> Den Ermittlungen folgten weitere Strafverfahren unter der Regierung von Ministerpräsident HANS MODROW.<sup>296</sup> Diese

---

<sup>291</sup> BOCK, P. 1999 (Fn. 52), 84 f., 89; noch weitergehend dies. 2001 (Fn. 3), 40 ff., 76.

<sup>292</sup> BOCK, P. 1999 (Fn. 52), 85.

<sup>293</sup> BOCK, P. 1999 (Fn. 52), 86.; dies. 2001 (Fn. 3), 81ff.

<sup>294</sup> BOCK, P. 2001 (Fn. 3), 85.

<sup>295</sup> BOCK, P. 1999 (Fn. 52), 89, sowie dies. 2001 (Fn. 3), 62ff.

<sup>296</sup> So wurden bereits im Dezember 1989 die ersten Haftbefehle erlassen, z.B. gegen den ehemaligen Wirtschaftsstaatssekretär SCHALCK-GOLODKOWSKY, den früheren Vorsitzenden des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes HARRY TISCH und auch gegen ERICH HONECKER. Als Rechtsgrundlage dienten die §§ 163, 164 DDR-StGB, die sich gegen die Beschädigung sozialistischen Eigentums richteten. Ausgerechnet Honecker wurde im Januar zusätzlich des Hochverrats nach § 96 DDR-StGB beschuldigt, weil er "durch Drohung mit Gewalt die verfassungsmäßige Tätigkeit führender Repräsentanten der DDR" behindert habe. Diese Informationen entstammen einem bisher unveröffentlichten Beitrag des BMJ, der der Verf. anlässlich ihres Forschungsvorhabens zugesandt wurde. Der Beitrag wird von der Verf. archiviert. Ferner BOCK, P. 2001 (Fn. 3), 97ff., 187, die von 30 Ermittlungsverfahren bis zum Ende des Jahres 1989 ausgeht.



Verfahren wurden ganz überwiegend begrüßt und entsprachen der weit verbreiteten Stimmung, auch innerhalb der SED, die sich gemeinsam mit der Öffentlichkeit in erster Linie über die persönlichen Vorteile, die sich die obersten Funktionäre verschafft hatten, erregte.

Die Verfahren brachten allerdings wenig greifbare Ergebnisse, auch nicht nach den ersten freien Wahlen im März 1990, da die Justiz immer weniger arbeitete: Zum einen war die Rechtslage unklar, weil das alte Strafgesetzbuch unbrauchbar geworden war, zum anderen räumten zahlreiche Richter und Staatsanwälte ihre Posten.<sup>297</sup>

Wie viele Verfahren es genau gab, ist nicht ganz eindeutig. Nach Angaben von PETRA BOCK gab es im Januar 1990 bezogen auf die Delikte der Untreue und des Vertrauensmissbrauchs, des Amtsmissbrauchs und der Korruption 23 Ermittlungsverfahren auf zentraler Ebene und 212 Ermittlungsverfahren auf Bezirks- und Kreisebene, wovon 7 bereits gerichtsanhängig gewesen seien. Für Februar 1990 habe man mit 69 Anklagen gerechnet. Im Bereich der Polizeiausschreitungen habe es bis Januar 181 Ermittlungsverfahren gegeben. Gegen führende Offiziere der Volkspolizei und des Ministeriums für Staatssicherheit seien im Januar 1990 bereits 26 Verfahren mit insgesamt 30 Personen an die Gerichte übergeben worden. Daneben habe es 86 Verfahren wegen Wahlfälschung gegeben. 4 Verfahren seien bis März 1990 gerichtsanhängig gewesen, ein rechtskräftiges Urteil habe es gegeben.<sup>298</sup>

Der im Januar neu ernannte Generalstaatsanwalt JOSEPH wollte die Verfolgung eingrenzen: Er wolle in Zukunft an der Spitze beginnen und sich auf die zentralen Fälle von Hochverrat und andere Staatsverbrechen sowie schwere Eigentums- und Wirtschaftsverbrechen durch Hauptverantwortliche konzentrieren.<sup>299</sup> Bis in den August hinein gab es vereinzelt weitere Anklagen. Am 11. Mai erging ein erstes Urteil gegen einen hochrangigen Funktionär, das aber im September 1990 wieder aufgehoben wurde. Das Hauptverfahren gegen HARRY TISCH wurde am 29. Juni eröffnet.<sup>300</sup> Nach Angaben des BMJ kam es hingegen lediglich zu einer Verfahrenseinleitung

---

<sup>297</sup> Unveröffentlichte Stellungnahme des BMJ (Fn. 296).

<sup>298</sup> BOCK, P. 2001 (Fn. 3), 313. Siehe auch REUTER, L.: Die Wahlfälschungen in der DDR. NJ 5/1991, 198-200, 198.

<sup>299</sup> BOCK, P. 2001 (Fn. 3), 194, 249ff.

<sup>300</sup> BOCK, P. 2001 (Fn. 3), 304.

gegen HONECKER wegen Mordes und zu insgesamt sechs Anklagen, nicht aber zu einer Hauptverhandlung.<sup>301</sup>

Unabhängig davon, wie viele Verfahren es tatsächlich gewesen sind, spiegeln die Justizbemühungen das Stimmungsbild in der DDR wider. Eine Amnestie wäre mit dieser einsetzenden Verfolgungstätigkeit schwer vereinbar und politisch kaum zu rechtfertigen gewesen.

Die Verfahren durch die DDR-Justiz offenbarten die Schwierigkeit, die Grenzen der strafrechtlichen Verantwortlichkeiten festzulegen. So wirkten die Bemühungen teilweise "eher komisch"<sup>302</sup>. Unter dem Druck der Enthüllungen verselbständigten sich die Verfahren zunehmend und offenbarten – wohl so nicht vorhergesehen – die Dimensionen möglicher Verfolgungstätigkeit in drastischer Weise: Die "Verfolger" gerieten ihrerseits zunehmend auf den Prüfstand und mussten zusehen, ihre eigene Haut zu retten.<sup>303</sup> Die eigene Existenzangst wuchs parallel zu den Forderungen nach Bestrafung.<sup>304</sup>

Erste Warnungen vor übereilten Strafprozessen kamen daher auch bereits im Januar und Februar 1990 aus dem Westen, allen voran von HERTA DÄUBLER-GMELIN und VOLKER RÜHE.<sup>305</sup> Sie schienen, jedenfalls zum Teil, Wirkung zu zeigen. So plädierte der Vorsitzende des Staatsrates der DDR, MANFRED GERLACH, für eine differenzierte Betrachtungsweise. Seiner Ansicht nach hätten sich alle schuldig gemacht. Man müsse allerdings den Grad der Schuld differenzieren und diejenigen mit großer Schuld auf dem Boden der Rechtsstaatlichkeit zur Verantwortung ziehen, wohingegen, die "Mitläufer" über eine Art "Generalpardon", das Ausdruck der Verzeihung und der Versöhnung sein sollte, nicht verfolgt werden sollten. Es sei ein Akt der Zivilcourage, diese Personen in die Gesellschaft zu integrieren.<sup>306</sup> Auch der spätere Ministerpräsident LOTHAR DE MAIZIÈRE warnte in seiner Regierungserklärung am 19. April vor einer allzu radikalen Aufarbeitung der Vergangenheit.<sup>307</sup>

<sup>301</sup> Die Informationen entstammen dem unveröffentlichten Beitrag des BMJ (Fn. 296).  
Siehe auch BOCK, P. 2001 (Fn. 3), 194f.

<sup>302</sup> So der unveröffentlichte Beitrag des BMJ (Fn. 296).

<sup>303</sup> Ähnlich BMJ (Fn. 296); siehe auch BOCK, P. 2001 (Fn. 3), 68, 303f.

<sup>304</sup> BOCK, P. 2001 (Fn. 3), 84.

<sup>305</sup> BOCK, P. 1999 (Fn. 52), 90.

<sup>306</sup> GERLACH in der Sendung -zak- vom 30.03.90. In: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1990 (Fn. 272), 1393.

<sup>307</sup> BOCK, P. 2001 (Fn. 3), 305.

Vor den Kommunalwahlen im Mai war man von Seiten der Regierung bedacht, die strafrechtliche Verfolgung der Wahlfälschungen einzudämmen. Im Zuge dieser Bemühungen wurde auch der Erlass einer Amnestie diskutiert. Ein solcher Erlass wäre aber nur durch die Volkskammer möglich gewesen; deren Reaktion blieb aber unklar. Dennoch schlug der Ministerpräsident selbst den Erlass einer Amnestie der wegen Wahlfälschung beschuldigten Personen vor. Er konnte sich aber nicht durchsetzen.<sup>308</sup>

Nach Kabinettsbeschluss vom 16. Mai 1990 wurde am 30. Mai eine Kommission eingerichtet, deren Aufgabe es unter anderem werden sollte, alle Verbrechen der Staatssicherheit vollständig aufzuklären und die Bestrafung der Schuldigen nach rechtsstaatlichen Grundsätzen vorzubereiten.<sup>309</sup>

Eine weitere Amnestiediskussion wurde durch den Vorschlag aus dem Westen entfacht, Spionagetäter zu amnestieren. Der ehemalige Chef der Hauptverwaltung Aufklärung und stellvertretende Minister im Ministerium für Staatssicherheiten, MARKUS WOLF, sprach sich für eine solche begrenzte Teilamnestie für Spione aus. Würde die Bundesregierung alle Mitglieder des Nachrichtendienstes verfolgen, so würde dies eine rückwirkende Anwendung bundesdeutscher Gesetze gegenüber DDR-Bürgern bedeuten. Eine Strafverfolgung von DDR-Bürgern müsse aber ausgeschlossen sein.<sup>310</sup> Nach Presseangaben schienen einige führende Regierungsmitglieder mit dieser Forderung zu sympathisieren. So plädierten auch DE MAIZIÈRE (CDU) und sein Stellvertreter, Innenminister PETER-MICHAEL DIESTEL (CDU), für die Amnestierung aller Mitarbeiter der Hauptabteilung Aufklärung des Ministeriums für Staatssicherheit.<sup>311</sup> Auch wurde berichtet, dass DIESTEL zur Durchsetzung eines entsprechenden Amnestiegesetzes Druck auf Bonn ausübte. Auch DE MAIZIÈRE stufte die Strafbarkeit der Spione als "schwierig" ein.

Darüber hinaus ließ er im September 1990 verlauten, dass er für die Verfolgung solcher Sachverhalte sei, in denen klar definierte rechtsstaatliche Normen wie Mord, Diebstahl, Körperverletzung oder Totschlag verletzt

---

<sup>308</sup> BOCK, P. 2001 (Fn. 3), 315f.

<sup>309</sup> *Kommission will alle Verbrechen der Staatssicherheit vollständig aufklären*, Der Tagesspiegel vom 31.05.1990.

<sup>310</sup> *Wolf fordert Straffreiheit für Agenten*, FAZ vom 11.07.90.

<sup>311</sup> *Amnestie für Stasi-Mitarbeiter*, FAZ vom 06.08.1990.

worden seien. Nicht kriminalisierbar seien aber Fälle der bloßen Zugehörigkeit zu einem Organ, wie etwa als "Koch, Kraftfahrer oder Techniker".<sup>312</sup> Über diese in erster Linie auf Wahlfälschung und Spionage begrenzten und letzten Endes doch relativ vereinzelt geführten Amnestiediskussionen hinaus setzte man sich mit der Frage einer Amnestie für staatsgestützte Kriminalität nicht ernsthaft auseinander. Im Vordergrund der Regierungsarbeit standen vielmehr andere Fragen, wie etwa die der Einsichtnahme in die Akten des Staatssicherheitsdienstes, die bereits mit Erstürmung der Normannenstraße im Januar 1990 begann und eine erste Lösung im Einigungsvertrag fand.<sup>313</sup> Ferner hatte sich die DDR-Regierung mit Amnestien für politische Systemgegner zu beschäftigen, die teilweise in den Gefängnissen einsaßen und dort revoltierten unter Behauptung zu Unrecht inhaftiert zu sein.<sup>314</sup>

#### 1.2.2.2 Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen der Volkskammer in ihrer historischen Entwicklung

Die Frage eines Amnestieerlasses war in diesem frühen Stadium der Auseinandersetzung auch in der Volkskammer kein Thema.<sup>315</sup> Die sich überstürzenden Ereignisse gingen auch an der Volkskammer, die sich zunehmend als Kontrollorgan und Machtzentrum verstand,<sup>316</sup> nicht vorüber. Die

<sup>312</sup> *Wir wollten nur ein Signal setzen*, Interview der Augsburger Allgemeinen vom 17.09.1990.

<sup>313</sup> Vgl. aus den zahlreichen Presseartikeln etwa *Demonstranten stürmen die ehemalige Stasi-Zentrale in Ost-Berlin*, FAZ vom 16.01.1990; *Tausende stürmen die Stasi-Zentrale: Sie wollen ihre Akten sehen*, Die Welt vom 16.01.1990, *Explosive Mischung*, Frankfurter Rundschau vom 16.01.1990, *Es war bewegend, den Premierminister dort zu treffen*, Neues Deutschland vom 17.01.90, *Der lange Schatten der Stasi, Politisch brisante Vergangenheitsbewältigung in der DDR*, Neue Zürcher Zeitung vom 31.03.1990; *Erst erinnern, dann vergeben*, Die Zeit vom 13.04.1990; *Volkskammer besteht auf DDR-Gesetz zum Schutz der MfS-Daten/Bonn mußte einlenken, Parlament wurde von Regierung brüskiert*, Neues Deutschland vom 31.08.1990; *Jeder soll seine Stasi-Akte vernichten können*, die Tageszeitung vom 07.09.1990; *DDR will Verbleib der Stasi-Akten neu regeln*, Frankfurter Rundschau vom 07.09.1990; *Soll die Wahrheit über die Lüge siegen?*, Neues Deutschland vom 21.09.1990; *Wir dürfen keinen Schlußstrich ziehen*, Die Zeit vom 28.12.1990.

<sup>314</sup> BOCK, P. 2001, (Fn. 3), 68ff, 182.

<sup>315</sup> GYST habe 'eigentlich nichts dazu gesagt', so HEUER im Interview mit der Verf.; vgl. Anhang II.

<sup>316</sup> BOCK, P. 2001 (Fn. 3), 74, 86ff.

geschilderte Stimmung setzte sich in der Volkskammer als Ganzes durch.<sup>317</sup> Im November wurde ein Ausschuss einberufen "für die Untersuchung von Fällen des Amtsmissbrauchs und der Korruption".<sup>318</sup> Insbesondere die Anhänger der Bürgerrechtsbewegung, die die Wortführer in der Umbruchsphase wurden und sich anfangs hauptsächlich in der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wieder fanden, lehnten in der Folge einen Amnestieerlass strikt ab.<sup>319</sup> Der von ihnen einberufene "Runde Tisch", der sich aus Systemgegnern, unter anderem auch aus Interessengruppen von Opfern zusammensetzte, forderte die Bestrafung der Verantwortlichen.<sup>320</sup> Auf einer Sitzung des Runden Tisches, der einflussreicher zu werden drohte als die Volkskammer, forderten die Mitglieder Ermittlungsverfahren gegen die für die Einsätze der Staatsicherheitsorgane verantwortlichen Personen auf allen Leitungsebenen sowie gegen diejenigen, die für die Vernichtung der Akten der Staatssicherheit zuständig seien.<sup>321</sup> Entsprechend dieser Linie äußerte die Mitbegründerin des Neuen Forums, BÄRBEL BOHLEY, im März 1990, dass eine Generalamnestie, ohne vorher die "Vergangenheit aufgedeckt" zu haben, nicht in Frage kommen sollte.<sup>322</sup> Während man von manchen Regierungsvertretern im Laufe der Zeit auch moderatere Tendenzen vernehmen konnte, blieb die Stimmung in der Volkskammer zugunsten der Durchführung von Strafverfahren ungebrochen. So schreibt BOCK bezogen auf eine am 14. Juni 1990 getätigte Äußerung eines Abgeordneten von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: "Der politische Wille an der Strafverfolgung der ehemaligen Funktionäre war, so zeigt dieser Einwand Reichelts, ungebrochen."<sup>323</sup> Auch im Rechtsausschuss der Volkskammer habe sich der politische Wille gegenüber rechtlichen Bedenken durchgesetzt.<sup>324</sup>

---

<sup>317</sup> ULLMANN und HEUER in Interviews mit der Verf., Berlin 2001. Ebenso BOCK, P. 2001 (Fn. 3), 304f.

<sup>318</sup> Ausführlich BOCK, P. 2001 (Fn. 3), 86ff.

<sup>319</sup> Unklar insofern die Aussage von ROSSIG, K./ROST, A. in: Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht. Vergleichende Einblicke in Transitionsprozesse. Bd. 2 Deutschland, hrsg. v. A. Eser u. J. Arnold. Freiburg 2000, 525, Teile der Bürgerrechtsbewegung hätten sich bereits im Frühjahr 1990 für eine umfassende Generalamnestie eingesetzt.

<sup>320</sup> BOCK, P. 2001 (Fn. 3), 185.

<sup>321</sup> BOCK, P. 2001 (Fn. 3), 193.

<sup>322</sup> BOHLEY in Informationen am Mittag vom 28.03.1990. In: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1990 (Fn. 272), 1383.

<sup>323</sup> BOCK, P. 2001 (Fn. 3), 309.

<sup>324</sup> Konkret ging es um § 10 des 6. StÄG, der schließlich im EV seinen Niederschlag fand; siehe BOCK, P. 2001 (Fn. 3), 310f.

### 1.2.2.3 Fazit

Die durch die Macht der Ereignisse und durch die täglich neuen Enthüllungen über Amtsmissbrauch und Korruption erzeugte Stimmung prägte den anfänglichen Ablauf des Umgangs mit der staatlich gestützten Kriminalität entscheidend. Der Ruf nach Strafverfolgung der Spitzenfunktionäre wurde von allen Seiten laut; er kam von der Bevölkerung, von den Parteien, von der Volkskammer, dem 'Runden Tisch' und von der Regierung selbst.<sup>325</sup> Der Erlass einer Amnestie wäre vor diesem Hintergrund politisch kaum durchsetzbar gewesen.

Auch wenn viele dieser Rufe aus einer momentanen Gefühlslage heraus abgegeben wurden und damit möglicherweise nur Zeugnis einer vorübergehenden Befürwortung umfassender strafrechtlicher Verfolgung waren, insbesondere da die Zahl der Verantwortlichen immer größere Kreise zog, die Grenzen der Verantwortlichkeit aber unklar blieben, so prägten sie doch, wie sich zeigen wird, auch den weiteren Verlauf des strafrechtlichen Umgangs mit systemgestützter Kriminalität nachhaltig. Die primär an den Interessen der Opfer ausgerichtete Bürgerrechtsbewegung, die daneben auch Forderungen nach Aufklärung und Verantwortung stellte, behielt ihre Stellung als Wortführer auch nach dem Beitritt.

### *1.3 Interpretation - Der politische Wille bis zum Beitritt der DDR im Spiegel des Einigungsvertrags und der Amnestiedebatte*

Das Regelwerk des Einigungsvertrags und die Amnestiedebatte bis zum Beitritt geben teilweise Aufschluss über die Vorstellungen von Exekutive und Legislative zum Umgang mit den Straftätern des DDR-Regimes bis zum Beitritt. Da im Zuge der Anwendung des Einigungsvertrags und der Analyse der Amnestiedebatte sowie zu dem noch abzuhandelnden Komplex der Verjährung aber auch eine Reihe von Fragen in Literatur und Rechtsprechung aufgetaucht sind, wurde in vorliegender Arbeit eine Zeitzeugenbefragung durchgeführt.<sup>326</sup> Die Antworten der Zeitzeugen zu dem Fragenkomplex 1. - Einigungsvertrag - <sup>327</sup> werden in der folgenden Interpretation ausgewertet und in den Text eingearbeitet.

---

<sup>325</sup> BOCK, P. 2001, (Fn. 3), 185. Zu undiff. KAMALI, M. 2001 (Fn. 24), 109 f.

<sup>326</sup> Zur Methodik und zur genaueren Erläuterung siehe Kapitel 3.3.

<sup>327</sup> Zu den einzelnen Fragen dieses Komplexes siehe im Anhang unter I.

Bereits vor dem Beitritt betonte das BMJ, dass die Staatsanwaltschaft nach dem Einigungsvertrag verpflichtet sein würde, mit dem 3. Oktober 1990 gegen die Täter von Regierungskriminalität vorzugehen. Mit Wirksamwerden des Beitritts der DDR würde sich bundesdeutsches Recht auf das gesamtdeutsche Gebiet erstrecken, so dass das Legalitätsprinzip anzuwenden sei.<sup>328</sup> Dennoch blieb die Reaktion der Staatsanwälte für die Zeit nach dem 03.10.90 unklar: Es stellten sich die Fragen, ob und gegebenenfalls inwieweit man mit den strafrechtlichen Regelungen des Einigungsvertrags den Weg für eine uneingeschränkte Strafverfolgung tatsächlich hatte ebnen wollen. Die Zeitzeugen wurden daher zunächst gefragt:

*Bedeutet dies im Umkehrschluss, dass man hinsichtlich der übrigen staatsgestützten Kriminalität eine uneingeschränkte Strafverfolgung wollte?*<sup>329</sup>

Alle Befragten äußerten die Gewissheit darüber, dass die Bundesregierung von Beginn an entschlossen war, die staatsgestützte Kriminalität vom Grundsatz des Einigungsvertrags her uneingeschränkt zu verfolgen, soweit das Handeln gegen das Recht der DDR oder der BRD verstoßen hatte. Zwar hatte man die Bereitschaft signalisiert, über den Erlass spezieller Amnestievorschläge diskutieren zu wollen, bezüglich der Agenten war der entscheidende Vorstoß sogar von der Bundesregierung gekommen, doch änderte dies nichts an der bestehenden Grundhaltung zur Durchführung von Strafverfahren. Die von Seiten des BMJ erarbeiteten strafrechtlichen Regelungen des Einigungsvertrags sollten den Weg dahingehend ebnen und den

---

<sup>328</sup> "[...] Warum legen wir Wert darauf, daß das jetzt im Zusammenhang mit dem Einigungsvertrag beraten und verabschiedet wird? Ganz einfach deswegen, weil wir bereits über 40 bis 50 Namen mit Adressen von Tätern auf dem Gebiet der DDR verfügen und die Staatsanwaltschaft nach dem Legalitätsprinzip genötigt wäre, ab dem 3. Oktober nicht nur die Verfahren einzuleiten, nein, auch über die Haftfrage ihre Erwägungen anzustellen, gegebenenfalls Haftbefehl zu beantragen. Deswegen ist es so dringend, daß wir hier, wo immer es geht, zu einem Ergebnis kommen.[...]". ENGELHARD in der 222. Sitzung des Deutschen Bundestags; Stenographischer Bericht der 222. Sitzung des Deutschen Bundestags am Mittwoch, den 5. September 1990. In: Deutscher Bundestag Stenographische Berichte, 11. W.P., Bd. 154, Nr. 219-236, 17536; vgl. hierzu auch *Nicht Gnade sondern Recht*, SZ vom 21.09.1990, der auf die Möglichkeit des § 153 StPO hinweist, falls es nicht zu einer späteren Amnestie kommen sollte.

<sup>329</sup> Die jeweiligen thematischen Einführungen und zusammenhängenden Teilfragen zu den einzelnen Fragen können in dem abgedruckten Fragebogen im Anhang unter I. nachgelesen werden.

rechtlichen Weg zur Strafverfolgung grundsätzlich eröffnen. Dabei sollte entscheidend sein, dass die Tat nach dem Recht der BRD und nach dem Recht der DDR strafbar war. Die Befragten sind sich, soweit sie sich dazu äußerten, auch einig darüber, dass auch die Regierung der DDR Strafverfolgungen wollte, weshalb sie bereits noch vor dem Beitritt damit begonnen hatte. Deshalb handelten sie auch den Einigungsvertrag dahingehend aus.

Die Vorschriften zum Einigungsvertrag wurden zunächst auf Verwaltungsebene erarbeitet. Ob bereits zu diesem frühen Zeitpunkt ein politischer Wille der Abgeordneten in den Parlamenten aus der bloßen Zustimmung zu den Vorschriften des Einigungsvertrags abgelesen werden kann, erscheint nach den Äußerungen der Befragten zweifelhaft. Auf westdeutscher Seite wurden die Verhandlungsergebnisse offenbar zunächst im Bereich der Bundesregierung angenommen und erst später insgesamt in Gestalt des Einigungsvertrags parlamentarisch übernommen. Dabei hatte man nach Angaben der Zeitzeugen Fragen der Strafverfolgung und der Amnestie aber etwas "vor sich hergeschoben". Dieser Aufschub wird auch deutlich durch die Vertagung der Amnestiedebatte. Auf der anderen Seite zeigt die Tatsache, dass man die Amnestiedebatte vor dem Beitritt überhaupt führte, schon ein generelles Bewusstsein über die bevorstehenden Strafverfahren bei den Abgeordneten. Die unter 1.2.1.2 dargelegten Äußerungen demonstrieren aber, dass es noch keine klare Linie gab.<sup>330</sup>

Die Antworten der Befragten hinsichtlich der Vorgehensweise in der DDR sind nicht eindeutig. Während einer der Befragten sich dahingehend äußerte, dass die Volkskammer die Verhandlungsergebnisse einzeln prüfte und übernahm, behauptete ein anderer Befragter, die Volkskammer sei nicht wirklich in die Verhandlungen einbezogen gewesen, sondern habe nur "en bloc" über den Vertrag abgestimmt. Vorherige Unterrichtungen seien so abgelaufen, dass die Abgeordneten "zwei, einen Tag vorher oder noch am selben Tag einen Stoß Papier bekommen" hätten, dem man habe zustimmen müssen. Die Abgeordneten quer durch alle Fraktionen hätten sich hierüber empört. Die Frage nach der Strafverfolgung generell sei nicht thematisiert worden.<sup>331</sup> Ein weiterer Befragter hingegen erklärte, dass er und die Fraktion, der er angehört, von Beginn an für Strafverfahren einge-

---

<sup>330</sup> Zu den Konsequenzen dieser Vorgehensweise genauer bei der Beantwortung von Frage 1.2. Zur Amnestiedebatte weiter unten in diesem Abschnitt.

<sup>331</sup> HEUER ergänzte dies noch dahingehend, dass man die Frage auch gar nicht hätte aufwerfen können. Dann hätte man sagen müssen "wir wollen das nicht". Die anderen hätten aber ja noch gar nicht gesagt, was sie wollten.



treten seien. Man habe den Einigungsvertrag auch so verstanden und dessen Regelungen mit großer Mehrheit und in großem Konsens in der Volkammer für vernünftig erachtet. Wegen der widersprüchlichen Angaben, die sicherlich auch auf die politische Ausrichtung der Befragten zurückzuführen sind, sollen daher die Aussagen hier ohne weitere Interpretation für sich stehen.<sup>332</sup>

Zu trennen von dieser recht einfach zu beantwortenden Frage nach dem grundsätzlichen politischen Willen der Verfasser der strafrechtlichen Regelungen, der sich dem Auftrag des Einigungsvertrags entnehmen lässt, ist die Frage, in welchem Umfang man die Strafverfolgungen tatsächlich angeordnet wissen wollte. Aus dem Einigungsvertrag selbst lässt sich wegen seiner vagen Regelungen keine Antwort ziehen. Art. 8 in Verbindung mit Art. 315 ff. EGStGB sollen darlegen, wie sich das Rückwirkungsverbot des Art. 103 Abs. 2 GG auswirkt. Die Regelung, dass entsprechend § 2 Abs. 3 StGB das mildere Gesetz anzuwenden sei, führt zu der schwierigen Aufgabe, in jedem Einzelfall zu prüfen, wie die Tat nach dem früheren DDR-Recht und wie sie nach geltendem Recht zu beurteilen sei. Ebenso problematisch ist Art. 315 Abs. 4 EGStGB, der festlegt, dass der Vorrang des mildesten Gesetzes nicht gelten soll, wenn für eine in der DDR begangene Tat schon vor der Wiedervereinigung das Strafrecht der BRD nach den §§ 5-7 StGB gegolten hat. Diese Rechtskonstruktionen warfen in Rechtsprechung und Lehre die Fragen nach dem Rechtsanwendungsrecht und nach der "richtigen" Anwendung des Tatzeitrechts im Rahmen von Art. 8 EV in Verbindung mit Art. 315 EGStGB auf und waren in der Folge heftig umstritten.<sup>333</sup> Letztendlich war es die Justiz, die diese Fragen entschied. Zur Klärung dieser Frage wurde den Zeitzeugen daher folgende Frage 1.2. gestellt:

*War die Anwendung der Art. 315ff. EGStGB auf Fälle der DDR-Systemkriminalität überhaupt vorgesehen? Sah man bei der Konzipierung und auch bei der Verabschiedung des Einigungsvertrags voraus, welche rechtlichen Schwierigkeiten hinsichtlich der Strafverfolgung der "DDR-Altaten" aus den Regelungen des Vertrags entstehen würden?*

<sup>332</sup> Eine weitergehende, thematisch zusammenhängende Abhandlung erfolgt bei der Beantwortung der Folgefrage.

<sup>333</sup> Da die Rechtsfragen erst durch die Rechtsprechung einer endgültigen Klärung zugeführt wurden, werden die Probleme im Einzelnen erst in Teil 4, Kapitel 7, unter 1. abgehandelt.

Bei der Beantwortung dieser Frage verdient die Stellungnahme des Repräsentanten der Exekutive, wegen seines unangefochtenen Expertenstatus in dieser Frage, besondere Beachtung.

Zwar erscheine es aus heutiger Sicht kaum noch vorstellbar, es sei aber tatsächlich so gewesen, dass beide deutsch-deutschen Verträge, also auch die strafrechtlichen Regeln des Einigungsvertrags, auf bundesdeutscher Seite von drei Personen mit unterschiedlich zusammengesetzten Delegationen der DDR durchverhandelt und ausformuliert worden seien. Eine dieser drei Personen sei er selbst gewesen.<sup>334</sup> Der Befragte erinnert sich, dass die Regelungen der Art. 315 ff. EGStGB in nur einer Nacht entstanden sind. Mehr Zeit sei nicht vorhanden gewesen. Im Verhältnis zu diesen Schwierigkeiten erschienen ihm die Regelungen noch heute ausgesprochen gelungen. Den Verfassern der Regelungen war nach Angaben des Befragten bewusst, dass es im Zuge der Anwendung der Vorschriften zu einer Kollision mit dem Rückwirkungsverbot kommen würde. Dennoch hätten sie die Anwendbarkeit der Art. 315ff. EGStGB auf so genannte DDR-Altaten "nicht als ausgeschlossen angesehen".<sup>335</sup> Die Rechtsprechung habe schließlich durch die Aufhebung der Verjährbarkeit von Mordtaten bereits gewisse Kollisionen mit dem Rückwirkungsverbot im Strafrecht für zulässig erachtet. Eine ausdrückliche Regelung, die über die Rechtsprechung zum Rückwirkungsverbot hinausgegangen wäre, habe man aber wegen verfassungsrechtlicher Bedenken nicht erlassen wollen. Über eine Aufhebung des Rückwirkungsverbots hat man offensichtlich aber nicht nachgedacht. Im Gegenteil, niemand habe daran gedacht, dass eine Änderung in Betracht kommen könne.<sup>336</sup>

---

<sup>334</sup> Neben dem Befragten LEMKE, damals Referatsleiter und Ministerialrat, waren dies sein damaliger Vorgesetzter MdgT. VON BÜLOW sowie STA HETTINGER. Letzterer war allerdings nur bei den Verhandlungen zum EV beteiligt.

<sup>335</sup> Schriftliche Stellungnahme von LEMKE vom 21.09.2001 auf den ihm zugesandten Fragebogen.

<sup>336</sup> Ein weiterer Interviewter erklärte, dass es solche Töne nur in der Enquete-Kommission von Seiten einiger Nichtjuristen gegeben habe. Im Parlament aber habe man nicht darüber diskutiert. WASSERMANN, R.: SED-Verbrechen ohne angemessene Ahndung? Zur Schlußbilanz der strafrechtlichen Aufarbeitung des SED-Unrechts. RuP 2/1999, 101, 103 schreibt: "[...] Der Einigungsvertrag hatte das Feld der Strafverfolgung bindend abgesteckt. Es mutet seltsam an, wenn seither immer wieder geäußert wird, wie bedauerlich es doch sei, daß der Rechtsstaat durch das Verbot der Rückwirkung von Strafgesetzen an einer angemessenen Ahndung der DDR-Systemkriminalität gehindert sei. Unversehens gerät dabei der Rechtsstaat zum Prügelknaben. In Wahrheit war jedoch der Schutz, dem man der DDR-Systemkriminalität

Die weiteren Angaben des Befragten zeigen, dass den Verfassern der Art. 315ff. EGStGB auch die Probleme des Rechtsanwendungsrechts und der „richtigen“ Auslegung des Tatzeitrechts durchaus bewusst waren. Es sei nicht darum gegangen, grundsätzlich nur DDR-Recht anzuwenden. Vielmehr hätte nach dem Grundsatz des Primats des mildesten Rechts das Recht angewendet werden sollen, das „ex post“ als das mildeste Recht erschien. Aufschlussreich und interessant sind dann die weitergehenden Ausführungen in der Stellungnahme: Bei der Frage, wie das mildeste Recht zu bestimmen sei, hätten er und sein Vorgesetzter unterschiedliche Auffassungen vertreten. Während der Vorgesetzte der Meinung gewesen sei, dass es nur um einen normativen Vergleich ginge, bei dem die damalige DDR-Rechtspraxis nicht berücksichtigt werde, sei er der Ansicht gewesen, dass auch die Art und Weise der Rechtsanwendung in der DDR und in der BRD einzubeziehen sei. Die spätere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts habe seinem Vorgesetzten Recht gegeben.

Die Antworten der übrigen Befragten geben Aufschluss darüber, dass man sich in den beiden Parlamenten demgegenüber offenbar gar nicht oder jedenfalls nicht in voller Tragweite der rechtlichen Probleme bewusst war, die durch die Regelungen der Art. 315 ff. EGStGB entstehen sollten. Keiner der Parlamentarier vermochte sicher zu beurteilen, ob die Art. 315 ff. EGStGB wirklich für die Ahndung von DDR-Altaten konzipiert worden waren. Parlamentarische inhaltliche Diskussionen über präzise rechtliche Teilfragen hat es offenbar weder in der Volkskammer noch im Bundestag gegeben, weshalb man die rechtlichen Probleme großen Teils erst gar nicht erkannte. Dies ist wohl in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die Legislative, wie sich übereinstimmend aus allen Aussagen ergibt, nicht mit Teilfragen des Einigungsvertrags befasst wurde, sondern dem gesamten Vertrag "en bloc" als fertigem Produkt zugestimmt hat bzw. in der unter 1.1 genannten Art und Weise mit den fertigen Verhandlungsergebnissen konfrontiert wurde.<sup>337</sup> Inhaltliche Diskussionen zu Art. 315 ff. EGStGB führte man nach übereinstimmenden Angaben der Befragten nicht. Einer der Befragten äußerte die Vermutung, dass man angesichts der Formulierungen

---

durch das Rückwirkungsverbot angedeihen ließ, politisch gewollt.[...]."; STARCK, C.: Anmerkung, JZ 3/1997, 147-149, 148.

<sup>337</sup> Diese Aussage wird auch von dem Repräsentanten der Exekutive und Verfasser der Regeln gemacht. Das Parlament sei nur *in toto* mit dem Einigungsvertrag befasst worden. Es spreche „alles dafür“, dass im Parlament keine weitergehenden rechtlichen Probleme gesehen wurden.

des Art. 315 ff. EGStGB wohl auch keinen Anlass sah, sich zu äußern, weil da nur Selbstverständliches normiert worden sei.<sup>338</sup>

Da man sich auf Seiten der Exekutive, insbesondere im BMJ, der rechtlichen Probleme offenbar bewusst war, dennoch aber keine weitergehenden Regelungen erließ, stellt sich im Anschluss die Folgefrage nach den Gründen hierfür.

*Warum wurden im Einigungsvertrag keine detaillierteren Regelungen getroffen?*

Auch hier soll die Aussage des Repräsentanten der Exekutive besondere Erwähnung finden, weil er sich als persönlicher Verfasser der Regelungen mit den rechtspolitischen Erwägungen direkt konfrontiert sah und daher über exklusives Expertenwissen verfügt.

Nach Aussage des Befragten wollte man die Lösung der rechtlichen Probleme bewusst der Rechtsprechung überlassen. Die sich aus dem Kompromissweg ergebenden Schwierigkeiten bezüglich der Strafverfolgung von DDR-Alttaaten habe man ausdrücklich die Rechtsprechung regeln lassen wollen. Als Gründe hierfür nennt er den immensen Zeitdruck, unter dem die Regelungen entstanden sind.

"[...] Wir haben wegen der Notwendigkeit, unendlich schnell zu arbeiten, gedanklich Fehler in Kauf genommen und darauf vertraut, dass eine verständige Rechtsprechung mögliche Fehler reparieren werde[...]."<sup>339</sup>

<sup>338</sup> Interessant ist in diesem Zusammenhang eine Äußerung des BMJ (Fn. 296). Das BMJ teilt mit, dass die Art. 315 bis 315c EGStGB gegen Ende der Verhandlungen mit der DDR in den Vertrag mit eingestellt wurden. Im Gegensatz zu den Vorschriften zum Schwangerschaftsabbruch hätten die Regelungen der Art. 315 bis 315c EGStGB aber kaum Beachtung gefunden und seien unverändert übernommen worden.

<sup>339</sup> LEMKE, schriftliche Stellungnahme auf den Fragebogen. Er betont aber zugleich, dass sie als Verfasser der Regelungen nur einen Fehler gemacht hätten: es wurde übersehen, eine Vorschrift im einfach-rechtlichen Schwangerschaftsabbruchsgesetz der DDR zu streichen. Dieser Fehler hätte dazu führen können, dass sich in der DDR lebende Ausländerinnen bei einem Schwangerschaftsabbruch im Ausland nach der in der DDR geltenden Fristenlösung strafbar gemacht hätten. In der Praxis sei aber ein solcher Fall nicht aufgetreten. Zu sonstigen Anwendungsproblemen in Bezug auf die Regelung des Schwangerschaftsabbruchs siehe aber auch ESER, A. 1991 (Fn. 163), 249f sowie 253ff. Interessant ist weiter noch eine Äußerung des BMJ (Fn. 296) dahingehend, dass seine Experten keine Prognose über die justizielle Behandlung von in der DDR begangenen Straftaten gewagt hätten. Eine Analyse der Rechtsprechung, des Schrifttums und des DDR-Strafrechts habe zu dem Ergebnis geführt, dass jede

Außerdem habe es verfassungsrechtliche Bedenken gegeben, die den Einigungsvertrag möglicherweise in seinem Bestand hätten gefährden können. Nicht unbedeutend sei aber die Überzeugung der Beteiligten gewesen, dass die von ihnen getroffenen Regeln der Art. 315 ff. EGStGB verfassungsrechtlich nicht nur tragbar, sondern von der Rechtsprechung auch handelbar sein würden. Beides habe sich im Nachhinein als richtig herausgestellt. Die Rechtsprechung, die sich dann beim BGH entwickelte und vom Bundesverfassungsgericht bestätigt worden sei, habe die „sicherlich etwas gewagte Prognose“ gerechtfertigt. Fragen der Gewaltenteilung, dass sich die Exekutive etwa nicht für legitimiert erachtet hätte, in Fragen der Justiz einzugreifen, hätten demgegenüber keine Rolle gespielt. Hiernach war es also eine bewusste Entscheidung der Exekutive, keine weitergehenden Vorschriften zu erlassen.

Die Aussage eines weiteren Befragten bestätigt diese Analyse. Er erklärte, SCHÄUBLE habe sein Konzept ihm gegenüber erläutert. Danach habe man, auch von Seiten des Bundesministeriums des Innern, den Einigungsvertrag möglichst weiträumig fassen wollen, ohne sich in Detailregelungen zu verlieren.<sup>340</sup>

Der in der Rechtswissenschaft vielfach als unklar gescholtene Einigungsvertrag<sup>341</sup> wurde also bewusst so unklar gehalten. Bevor hieran an-

---

Aussage darüber, wie der BGH und das BVerfG im Falle von in der DDR beangenen Straftaten entscheiden würden, reine Spekulation gewesen sei.

<sup>340</sup> Es bleibt anzumerken, dass der EV organisatorisch beim BMI federführend festgemacht war. Die die Justiz betreffenden Regelungen wurden in einer gesonderten Hausabteilung des BMJ zusammengeführt; LEMKE, schriftliche Stellungnahme auf den Fragebogen.

<sup>341</sup> WASSERMANN schreibt beispielsweise: "[...] Daß dieser Vertrag keineswegs die große Meisterleistung ist, als die er von einem unkritischen Publikum 1990 gefeiert wurde, steht heute außer Frage. Nicht nur, daß er Fehler enthält. Er ist vielfach unklar, mindestens kompliziert. [...]"; WASSERMANN, R.: Die strafrechtliche Aufarbeitung der DDR-Vergangenheit. RuP 28 (1992), 121-134 (zit. 1992a), 124. Siehe auch SAMSON, der schreibt: "[...] Man kann den strafrechtlichen Regelungen des Einigungsvertrags nicht unmittelbar ansehen, in welchem – erschreckenden – Umfang zentrale Fragen der Behandlung von Altataten nicht geregelt sind.[...]" ; SAMSON, E. 1991 (Fn. 217), 336; ferner ESER, A.: Vorbem. §§ 3-7. In: Strafgesetzbuch. Kommentar, hrsg. v. A. Schönke u.a. 26. Aufl. München 2001, Rn. 80f.; LUTHER, H.: Zur Anwendung des Strafrechts nach dem Einigungsvertrag. NJ 9/1991, 395-397, 395. Oftmals wird aber auch auf die oben in Kapitel 1 unter 3.2.1. und 3.2.2. dargestellten Kontroversen hinsichtlich der grundsätzlichen Legitimität der Strafverfolgung nach einem politischen Systemwechsel hingewiesen, die sich in der jeweiligen Ansicht widerspiegeln. So erklärt etwa LACKNER die ungewöhnlich kontro-

knüpfende Erwägungen angestellt werden, sollen die Aussagen der übrigen Befragten dargelegt werden.

Es ist Konsens auch unter den übrigen Befragten, dass es der große Zeitdruck gewesen sei, der eine intensive Befassung mit den rechtlichen Problemen verhinderte. Man habe den Einigungsvertrag unbedingt noch unter der alten Regierung verabschieden wollen. Einer der Befragten ergänzte noch dahingehend, dass es im Parlament an kompetenten Strafrechtlern gefehlt habe. Dass die Exekutive keine detaillierteren Regelungen in den Einigungsvertrag aufnahm, führte man einstimmig auf die verfassungsrechtlichen Bedenken zurück.

In Bezug auf die ergänzend herangezogene Amnestiedebatte vor dem Beitritt bleibt daneben Folgendes festzuhalten: In Westdeutschland konnte man sich unter dem Druck der ungewohnten Ereignisse nicht auf den Erlass bzw. den Umfang einer Amnestie einigen. Während es zunächst nur den Vertretern der Bundesregierung, später auch der Mehrheit der Mitglieder der westlichen Regierungskoalitionsfraktionen darum ging, eine auf DDR-Agenten begrenzte Generalamnestie bereits in den Einigungsvertrag aufzunehmen oder jedenfalls bis zum Beitritt zu erlassen, lehnten dies, wie in 1.2 dargelegt, die Oppositionsfraktionen und der Bundesrat ab. Auffällig war das initiativische Verhalten der Bundesregierung, insbesondere des BMI und des BMJ, das dazu führte, dass die Exekutive eine Vorreiterrolle einnahm. Wegen der Unsicherheiten, die durch das Verhalten der Politiker aus der Opposition wie auch aus den eigenen Reihen sowie durch den Widerstand der Öffentlichkeit in West- und Ostdeutschland entstanden, schreckten die Regierungskoalitionsfraktionen und die Bundesregierung letzten Endes davor zurück, den Gesetzesentwurf zum Erlass einer Spionageamnestie alleine durchzubringen.<sup>342</sup> Nach dem Scheitern dieser Amnestie we-

---

versen Diskussionen unter anderem damit, dass tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten über die Frage bestünden, ob und inwieweit es wünschenswert wäre, die Täter des DDR-Regimes strafrechtlich zu verfolgen, die sich auf die jeweils vertretenen Ergebnisse auswirkten; LACKNER, K./KÜHL, C. 2001 (Fn. 218), § 2 Rn. 12; ebenso KRAUT, G.: Rechtsbeugung? Die Justiz der DDR auf dem Prüfstand des Rechtsstaats, München 1997, 62. Diese Erklärungen schließen sich freilich keineswegs aus, sondern sind vielmehr kumulativ heranzuziehen; vgl. auch WASSERMANN, R. 1992a (Fn. 341), 121, 124.

<sup>342</sup> Vgl. auch die Anmerkung QUARITSCHS: "[...] Die Verhandlungsdelegationen des Einigungsvertrags riskierten nicht einmal die Aufnahme einer Amnestie-Klausel für alle oder für einen Teil jener Taten, die vor dem 3. Oktober 1990 in der DDR – oder auch in der Bundesrepublik im Interesse der DDR – begangen und nicht verfolgt worden waren, weil sie entweder nicht als strafbar oder von den Staatsorganen der

gen des Widerstands des Parlaments herrschte insgesamt zwischen Exekutive und Legislative aber Konsens, die Frage einer Amnestierung in Ruhe im gesamtdeutschen Bundestag zu entscheiden. Dabei zeigte sich durchweg, also sowohl bei der Regierung als auch im Bundestag und im Bundesrat, eine grundsätzliche Bereitschaft, auch über eine umfassendere Amnestie, in deren Genuss auch andere Personenkreise als Agenten kommen könnten, zu debattieren. Es bestand aber, wie oben unter 1.2.1.2 dargelegt, wohl insoweit Konsens, als sich nicht alle Täter einer Strafverfolgung sollten entziehen können.

Die Diskussionen über Inhalt und Reichweite der Amnestie könnten mit den oben erwähnten ungeklärten Fragen des Tatzeitrechts und der "richtigen Auslegung" von DDR-Recht zusammen hängen. Vertritt man die Auffassung, dass das DDR-Recht das anzuwendende Recht ist, so führt dies dann in weitem Maße zur Straflosigkeit, wenn man auf die praktizierte Rechtswirklichkeit abstellt.<sup>343</sup> Man könnte also daran denken, dass man einerseits nur deshalb eine Amnestie für Spionage wollte, weil diese gemäß Art. 315 Abs. 4 EGStGB auch nach bundesdeutschem Recht strafbar war – eine Straflosigkeit infolge einer Anwendung von DDR-Recht damit nicht in Betracht kam –, andererseits eine weitergehende Amnestie für Taten, die nur nach DDR-Recht strafbar waren, gerade nicht für notwendig erachtet wurde. Eine solche Auslegung scheint allerdings angesichts des Diskussionsverlaufs und des Inhalts der Debatten nicht überzeugend.<sup>344</sup> Nach den Aussagen der Befragten hatte man sich solche diffizilen Rechtsfragen gerade noch gar nicht gestellt, weil man die rechtlichen Probleme noch gar nicht erkannt hatte. Sicherlich waren es aber auch die generelle Unsicherheit und Ungewissheit, die dazu führten, dass die Amnestiedebatte nicht verworfen, sondern nur vertagt wurde. Ansonsten wäre es auch nicht zu erklären, dass gerade erst mit dem Beitritt eine breite Diskussion in der Rechtswissenschaft, den Medien und der Politik begann, in deren Verlauf die Forderungen von genereller Amnestie bis zu kurzen Prozessen erhoben wurden.<sup>345</sup>

---

DDR im konkreten Fall als nicht strafwürdig angesehen wurden.[...]."; QUARITSCH, H.: DDR-Verbrechen vor dem Bundesverfassungsgericht: Außenperspektive und Binnensicht. In: Recht und Recht. Festschrift für Gerd Roellecke zum 70. Geburtstag, hrsg. v. R. Stober. Stuttgart, Berlin, Köln 1997, 221-244, 228, 232.

<sup>343</sup> Vgl. in Kapitel 7, 1. die Ausführungen zu dem radikal positivistischen Ansatz; siehe ferner FROMMELT, M. 1995 (Fn. 125), 36f.; WASSERMANN, R. 1992a (Fn. 341), 124.

<sup>344</sup> Vgl. auch KINKEL, K.: Wiedervereinigung und Strafrecht. JZ 10/1992, 485-489, 486.

<sup>345</sup> BMJ (Fn. 296).

In der DDR fand, wie unter 1.2.2 dargelegt, weder auf Seiten der Exekutive noch in der Volkskammer eine ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Thema Spionageamnestie statt. Die eingehende Analyse von ostdeutschen Presseberichten ergab, dass man nur über eine Amnestierung von bereits inhaftierten oder wenigstens verurteilten Personen debattierte, deren Verurteilungen man nun als unrechtmäßig erachtete. Im Rahmen der leitfadengestützten Interviews erklärten auch die Befragten, dass die Spionageamnestiediskussion an den Ostdeutschen komplett vorbeigegangen und eine Sache des Westens gewesen sei.<sup>346</sup>

Die damit in beiden Teilen Deutschlands unzureichende Befassung mit der Frage eines Amnestieerlasses für Täter von SED-Unrecht führte dazu, dass man zum Zeitpunkt des Beitritts diese Frage noch nicht für abschließend geklärt ansah. Durch die Vertagung der Amnestiedebatte auf das neu zu wählende gesamtdeutsche Parlament war zum Zeitpunkt des Beitritts damit völlig unklar, ob eine Amnestie jemals erlassen werden würde und gegebenenfalls mit welchem Inhalt.

Die Analyse des rechtspolitischen Meinungs- und Entscheidungsbildungsprozesses anhand der Kriterien des Einigungsvertrags und der Amnestiedebatte lässt den Schluss zu, dass die Frage der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit DDR-Unrecht zum Zeitpunkt des Beitritts in weiten Teilen nicht abschließend erörtert worden war. Von Seiten der Exekutive hatte man die rechtlichen Probleme zwar erkannt, diese aber wegen verfassungsrechtlicher Bedenken und des enormen Zeitdrucks nicht selbst lösen, sondern der Rechtsprechung überlassen wollen.

In den Parlamenten hingegen vermochte man die rechtlichen Probleme in der Eile offenbar überhaupt nicht abzuschätzen, weil man nur mit dem Vertrag als Ganzem befasst wurde. Neben diese ungeklärten rechtlichen Grundfragen trat die Vertagung der Amnestiedebatte, die die bestehende Unklarheit über den Einsatz des Strafrechts noch erhöhte. Dass man sich zum Zeitpunkt des Beitritts über die Rolle des Strafrechts noch nicht abschließend im Klaren war, zeigt auch die Durchführung einer vom BMJ veranstalteten Diskussion am 09.07.1991, an der Vertreter der Politik, Richter, Staatsanwälte, Philosophen, Historiker, Schriftsteller, Journalisten, Opfer und Mitglieder der Bürgerbewegung teilnahmen. Ziel der Diskussion war es, die künftige Rolle des Strafrechts bei der Aufarbeitung herauszufinden.

---

<sup>346</sup> Vgl. unter 2.1.4. in diesem Kapitel.



Diese Sachlage rechtfertigt insgesamt den Schluss, dass der Einigungsvertrag nicht abschließend über die strafrechtliche Aufarbeitung entscheiden, sondern eher einen rechtlichen Rahmen darstellen sollte. Ein möglicher späterer, gegebenenfalls gegenläufiger Willensbildungsprozess sollte nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Der teilweise im Schrifttum zu findende Schluss, dass die politischen Machthaber die uneingeschränkte Strafverfolgung wollten, mit der Begründung, dass sie ansonsten eine Amnestieregelung in den Vertrag aufgenommen hätten, ist daher zu voreilig und verbietet sich bei der dargestellten Sachlage. Auch die von SCHAEFGEN geäußerte Erkenntnis, dass die Unklarheiten und deren Beseitigung durch die Rechtsprechung dazu geführt hätten, dass dem rechtlichen Instrumentarium des Einigungsvertrags bei der strafrechtlichen Aufarbeitung nicht mehr die "größte Bedeutung" zukommt,<sup>347</sup> ist in Anbetracht der gewonnenen Erkenntnisse nicht weiter verwunderlich, sondern vielmehr die Konsequenz des durch die Träger der politischen Macht politisch bewusst und gewollt gesteuerten Geschehensablaufs. Sowohl Kompromiss als auch Offenheit kennzeichneten den politischen Prozess und verlagerten wesentliche Entscheidungen auf die Justiz. Wie sich im Folgenden unter 2. zeigen wird, verdichtete sich der Weg der Strafverfolgung aber recht schnell in eine bestimmte Richtung.

## **2. Der politische Wille zum Umgang mit Systemunrecht des SED Regimes nach dem Beitritt der DDR zur BRD**

Angesichts der in Kapitel 1 dargelegten abstrakten Strafzweckdiskussion bei Transformationsprozessen generell sowie des Zusammenspiels konkreter politischer, sozialer und ökonomischer Faktoren für Deutschland im konkreten Fall vermag es nicht zu verwundern, dass die Regelungen des Einigungsvertrags nicht nur zum Zeitpunkt ihres Zustandekommens, sondern auch während ihres Fortbestehens – insbesondere nachdem die Rechtsprechung die Regelungsinhalte konkretisiert hatte – von unzähligen Kontroversen und einer immer wieder aufflammenden und bis heute andauernden Debatte über alternative Vorgehensweisen begleitet wurde.<sup>348</sup>

---

<sup>347</sup> SCHAEFGEN, C.: Die Strafverfolgung von Regierungskriminalität der DDR. Probleme, Ergebnisse, Perspektiven. In: Eine Diktatur vor Gericht. Aufarbeitung von SED-Unrecht durch die Justiz, hrsg. v. J. Weber u. M. Piazzolo München 1995, 49-65, 54.

<sup>348</sup> Zu Befürwortern und Gegnern einer Aufarbeitung, speziell der DDR-Vergangenheit durch Strafrecht, siehe die Literaturhinweise bei ARNOLD, J.: Strafrechtsprobleme der

## 2.1 Die Amnestiedebatte nach dem Beitritt der DDR zur BRD

Die folgende historisch-deskriptive Analyse der Amnestiedebatte nach dem Beitritt beschränkt sich auf die spektakulärsten Entwicklungen und Ergebnisse der letzten zehn Jahre. Eine weitergehende Abhandlung wäre darüber hinaus nicht sehr ergiebig, da im Wesentlichen immer wieder die gleichen Argumente zur Begründung der jeweiligen Positionen aufgebracht werden. Um die Übersichtlichkeit trotz der großen Zeitspanne zu erleichtern, werden die Ereignisse im Folgenden chronologisch dargestellt.

### 2.1.1 Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen der Bundesregierung in ihrer historischen Entwicklung

In seiner Rede vom 01.02.1991, anlässlich der Aussprache zur Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom selben Tag, betonte der damalige Bundesjustizminister, KLAUS KINKEL, die Notwendigkeit, die Vergangenheit "dieses Mal" rechtzeitig zu bewältigen.<sup>349</sup> Seine Vorstellungen von Vergangenheitsbewältigung präziserte er am 13.03.1991 vor dem Bundestag, indem er die Verfolgung der Täter als eine Seite der notwendigen Vergangenheitsbewältigung bezeichnete.<sup>350</sup> Der Rechtsstaat und die Verpflichtung gegenüber den Opfern verlangten, dass "denjenigen, die an höchster Stelle Unrecht begangen haben, sich bereichert haben, an deren Händen sogar eventuell Blut klebt", der rechtsstaatliche Prozess gemacht werde. Dies sei weder Ausdruck von Rache oder Vergeltung, sondern einfach von Gerechtigkeit. Noch deutlicher wird KINKEL am 09.07.1991 in einer Rede anlässlich der Eröffnung des Forums "Vierzig Jahre SED-Unrecht – eine Herausforderung für den Rechtsstaat, insbesondere das Strafrecht", deren Schwerpunkt der Umgang mit "Regierungskriminalität" bildete.<sup>351</sup> Sehnsucht nach dem Recht bedeute auch die Hoffnung, durch den Rechtsstaat und mit dem Recht das Unrecht der Vergangenheit zu bewältigen und wiedergutzumachen. Der Weg allumfassender Amnestien oder aber gesellschaftlich kollektive Verdrängung und Ignoranz seien dem Rechtsstaat verschlossen. Eine Amnestie fände vor allem bei Opfern keine Akzeptanz, womit die frie-

---

deutschen Wiedervereinigung. In: Strafrechtsentwicklung in Europa, Bd. 5.1., Landesberichte 1993/1996 über Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur, hrsg. v. A. Eser u. B. Huber, Freiburg im Breisgau 1997 (zit. 1997b), 222ff.

<sup>349</sup> KINKEL, K. in: Recht 1/1991, 3, 4.

<sup>350</sup> KINKEL, K. in: Recht 2/1991, 17, 18.

<sup>351</sup> KINKEL, K. in: Recht 4/1991, 53ff.

denstiftende Wirkung verloren wäre. Trotz der Probleme der strafrechtlichen Aufarbeitung, die Kinkel kurz erläutert, ginge es nicht ohne das Strafrecht. Deshalb würden die Täter, deren Unrecht und Schuld individuell nachgewiesen sei, bestraft. Diese Linie bekräftigte KINKEL konsequent auch in späteren Reden.<sup>352</sup> Die Möglichkeit oder den Willen zum Erlass einer Teilamnestie ließ er dabei unerwähnt. Gegenüber der Presse äußerte er im Juni 1991, dass der Gedanke an eine Generalamnestie für DDR-Agenten aufgegeben worden sei.<sup>353</sup> Konsequenterweise erklärte die Bundesregierung ihre "volle Unterstützung" hinsichtlich des Vorgehens der Strafverfolgungsbehörden auch gegen ehemalige Angehörige der Nachrichtendienste.<sup>354</sup>

Auch die nachfolgende Bundesjustizministerin, SABINE LEUTHEUSSER-SCHNARRENBERGER, verfolgte diese Linie zur uneingeschränkten Strafverfolgung weiter.<sup>355</sup> Zwar räumte sie im September 1992 ein, dass es Schwierigkeiten bei der strafrechtlichen Aufarbeitung gebe und man die rechtsstaatlichen Grenzen akzeptieren müsse. Sie betonte aber andererseits die Notwendigkeit der Durchsetzung des Strafanspruchs, sollten strafrechtlich fassbares Unrecht und individuelle Schuld nachgewiesen sein. In Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zur Bewältigung des

---

<sup>352</sup> Rede KINKELS vom 04.09.1990 vor dem Bundestag, in: Recht 5/1991, 73-75; siehe ferner 77f. und 82f.; siehe ferner den Vortrag KINKELS anlässlich des "Forum 1992 für Täter-Opfer-Ausgleich und Konfliktschlichtung" der Deutschen Bewährungshilfe e.V. am 08.04.1992, in: Recht 3/1992, 48ff.. Besonders bedeutsam war der Appell an die Justiz in seiner Rede anlässlich des 15. Deutschen Richtertages, in: Recht 5/1991, 77-80, Deutsche Richterzeitung 1/1992, 5 ff.: "[...] Sie, meine Damen und Herren, haben als Richter und Staatsanwälte bei dem, was noch auf uns zukommt, eine ganz besondere Aufgabe. Es wird sehr darauf ankommen, wie die in allen Rechtsbereichen auf die Gerichte zukommenden Fragen behandelt werden, ob es vor allem auch gelingen wird, die für die Einheit so wichtige Akzeptanz der gerichtlichen Entscheidungen bei den Menschen zu erreichen.[...]. Ich baue auf die deutsche Justiz. Es muß gelingen, das SED-System zu delegitimieren, das bis zum bitteren Ende seine Rechtfertigung aus antifaschistischer Gesinnung, angeblich höheren Werten und behaupteter absoluter Humanität hergeleitet hat, während es unter dem Deckmantel des Marxismus-Leninismus einen Staat aufgebaut hat, der in weiten Bereichen genauso unmenschlich und schrecklich war wie das faschistische Deutschland, das man bekämpfte und – zu Recht – nie mehr wieder entstehen lassen wollte. [...]"

<sup>353</sup> Die Welt vom 05.06.1991.

<sup>354</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten ULLA JELPKE und der Gruppe der PDS/Linke Liste -BT-Drucksache 12/836- am 14.10.1991; BT-Drucksache 12/920.

<sup>355</sup> Vgl. die Darstellungen in: Recht 4/1992, 59, 72 sowie ihre Äußerungen anlässlich des 59. Deutschen Juristentages, in: Recht 5/1992, 83, 85f.

NS-Unrechts sprach sie sich dafür aus, Rechtssätze gänzlich unbeachtet zu lassen, wenn sie schweres Unrecht darstellten. Dies stelle, ihrem Verständnis nach, kein Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot dar. Eine Amnestie, insbesondere auch eine Amnestie für Spione, so wie sie von der Bundesregierung vorgeschlagen worden war, hielt sie für nicht sinnvoll. Eine Amnestie sei nur dort angebracht, wo sie durch allgemeine Akzeptanz Rechtsfriedens schaffe. Genau an dieser allgemeinen Akzeptanz habe es aber gefehlt und fehle es offenbar noch immer.<sup>356</sup>

Die grundsätzliche Befürwortung der Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden wurde auch deutlich durch einen Beschluss der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister, "alles in ihrer Macht Stehende zu tun", um die Arbeitsgruppe Regierungskriminalität personell zu unterstützen.<sup>357</sup>

Nachdem die Debatte über eine Amnestie Anfang 1995 erneut aufgeflammt war, äußerte sich LEUTHEUSSER-SCHNARRENBERGER positiv über die bisher bereits geleistete Strafverfolgung. Sie ergänzte, dass eine Amnestie für schwere Menschenrechtsverletzungen ausscheide und die Diskussion ohnehin bei den Taten überflüssig sei, die bereits verjährt seien. Eine breit angelegte öffentliche und politische Auseinandersetzung würde zeigen, ob sich gesellschaftliche und parlamentarische Mehrheiten für eine Amnestie fänden, deren Inhalt und Zeitpunkt man noch bestimmen müsse.<sup>358</sup> In einer weiteren Rede am 02.03.1995 verteidigte sie erneut die bisherige Arbeit der Justiz. Zugleich zeigte sie Verständnis für das Wiederaufkommen der Amnestiedebatte und betonte nochmals, dass eine Amnestie nur sinnvoll sei, wenn sie allgemein akzeptiert ist und auf einem breiten Konsens beruht.<sup>359</sup>

Im Januar 1997 erklärte die Bundesregierung, dass ihrer Ansicht nach die Verfolgung von Straftaten von Funktionsträgern der ehemaligen DDR nicht gegen Normen des Völkerrechts verstoße.<sup>360</sup>

Nach dem Regierungswechsel von CDU/CSU und F.D.P. zu SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Jahr 1998 war in der Presse zu vernehmen, dass die Prozesse unverändert ihren Gang nehmen sollten. Die sozialdemokratische Bundesjustizministerin, HERTA DAUBLER-GMELIN, zeigte

<sup>356</sup> Recht 5/1992, 83, 86.

<sup>357</sup> Beschluss zu TOP 2.1. der 64. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister vom 22. bis 24. Juni 1993 in Dresden, nach der Darstellung in: Recht 5/1993, 103.

<sup>358</sup> Recht 1/1995, 13f.

<sup>359</sup> Recht 2/1995, 17, 20.

<sup>360</sup> Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion der PDS -BT-Drucksache 13/5910- vom 27.01.1997; BT-Drucksache 13/6810, 1, 8.

zwar Verständnis für die Amnestiedebatte, ohne aber selbst einen Schlussstrich zu fordern. Eine Amnestie sei der falsche Weg.<sup>361</sup> Die Grenze zwischen Tätern und Opfern dürfe nicht verwischt werden.<sup>362</sup>

Die Anfang 1999 gestellte Forderung des Ministerpräsidenten von Sachsen-Anhalt, REINHARD HÖPPNER (SPD), nach einem Abschlussgesetz zur Integration der DDR-Bürger, die in politischer Verantwortung Schuld auf sich geladen hätten, stieß bei der Regierungskoalition auf Ablehnung und konnte sich nicht durchsetzen.<sup>363</sup> Bundeskanzler GERHARD SCHRÖDER und Bundesjustizministerin DÄUBLER-GMELIN sprachen sich im November 1999 gegen einen Schlussstrich unter "die geschichtliche und gerichtliche Aufarbeitung" aus. Es sei die Einzelfallprüfung, die im Vordergrund stehe, und nicht die Amnestie.<sup>364</sup>

Versucht man die Äußerungen von Vertretern der Bundesregierungen und des BMJ zusammen zu fassen, so lässt sich für die Zeit nach dem Beitritt eine relativ klare Linie erkennen. Die im Jahre 1991 vehement geforderte und später mehrfach unterstützte Verfolgungstätigkeit der Justiz durch die Bundesregierungen lässt erkennen, dass eine uneingeschränkte Strafverfolgung gewollt war. Der Wunsch der Bevölkerung nach Strafverfolgung nahm jedoch mit den Jahren ab und fand seinen Ausdruck teilweise in der immer wieder aufflammenden Amnestiedebatte. So ist bemerkenswert, dass die Bundesjustizministerin LEUTHEUSSER-SCHNARRENBERGER nach erneutem Aufflammen der Amnestiedebatte 1995 wieder eine größere Bereitschaft zum Erlass einer Teilamnestie zeigte als ihr Amtsvorgänger. Allerdings offenbarte sich zugleich, dass die damalige Bundesregierung nun eine eher abwartende, passive statt initiative Haltung einnahm, was insbesondere wegen ihrer Vorreiterrolle vor dem Beitritt bemerkenswert ist.

---

<sup>361</sup> Däubler-Gmelin in einem Interview gegenüber der Leipziger Volkszeitung, vgl. die Darstellung in der Jungen Welt, bei: <http://www.jungewelt.de/1998/11-28/004.htm> (15.11.00. 16.10); *PDS beharrt auf Amnestie*, SZ vom 09.12.1998.

<sup>362</sup> *PDS beharrt auf Amnestie*, SZ vom 09.12.1998.

<sup>363</sup> Siehe HÖPPNER, R.: *Integration statt Amnestie*, Berliner Zeitung vom 05.01.1999, ferner sowie *Amnestie-Vorstöße werden entschieden abgelehnt. Koalitionspolitiker: Abschlußgesetz fände keine Mehrheit im Bundestag*, Berliner Zeitung vom 06.01.1999; *Wir waren nicht ein Volk*, Berliner Zeitung vom 07.01.1999.

<sup>364</sup> *Einladung zum Strafantritt*, Spiegel online vom 15.11.1999, unter <http://www.spiegel.de/spiegel/nf/0,1518,53092,00.html> (09.11.00 14.31).

### 2.1.2 Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen des Bundestags in ihrer historischen Entwicklung

Die Amnestiedebatte verstummte freilich nicht mit dem Tag des Beitritts. So ließ die F.D.P.-Fraktion durch ihren innenpolitischen Sprecher, BURKHARD HIRSCH, am 09.03.1990 vernehmen, dass die Amnestiedebatte allmählich beginne, "irrationale Züge" zu tragen, weshalb es dringend erforderlich sei, Klarheit zu schaffen. Er sprach sich dabei nochmals gegen eine allgemeine Amnestie für Stasi-Mitarbeiter und für eine Amnestie für nachrichtendienstliche Tätigkeiten aus.<sup>365</sup> Nachdem der damalige Generalbundesanwalt, ALEXANDER VON STAHL, vereinzelt die Haftbefehle gegen ehemalige DDR-Agenten außer Vollzug gesetzt hatte und sich dafür aussprach, die Agenten zu amnestieren, sorgten die juristischen Ausführungen des Rechtsanwalts GUNTER WIDMAIER für Aufregung.<sup>366</sup> Wegen Verstoßes gegen Art. 3 GG sowie wegen Verstoßes gegen die Haager Landkriegsordnung sei eine Strafbarkeit der DDR-Agenten nicht gegeben, so dass es gar keiner Amnestie bedürfe.<sup>367</sup> Diese Ansicht schien sich aber nicht durchzusetzen.<sup>368</sup>

Dass die Fraktion der SPD die Strafverfolgung der Regierungs- und Vereinigungskriminalität befürwortete, zeigte sich durch einen Beschlussantrag an den Deutschen Bundestag vom 14.10.1991, die effektive Strafverfolgung zukünftig zu gewährleisten.<sup>369</sup> Die polizeiliche Ermittlung sowie die juristische Aufarbeitung seien für den demokratischen Rechtsstaat unerlässlich, damit sich die Regierung nicht dem Vorwurf aussetzen müsse, die Kleinen zu hängen und die Großen laufen zu lassen.<sup>370</sup> Auch die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und der F.D.P. begrüßten offenbar den von der

<sup>365</sup> Siehe F.D.P.-Tagesdienst, Nr. 1114; *Hirsch: Stasi- und Amnestiediskussion endlich versachlichen*. In: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1990 (Fn. 270), 1423f.

<sup>366</sup> *Gute und Böse. Ein Gutachten weist nach: Die früheren DDR-Spione müssen ohne Strafe bleiben*, Der Spiegel vom 05.11.1990; *DDR-Spione durch das Kriegsrecht geschützt*, Berliner Zeitung vom 10.12.1990, *Wie "Mischa" Wolf vom Grundgesetz profitiert*, Saarbrücker Zeitung vom 17.12.1990.

<sup>367</sup> WIDMAIER, G.: Strafbarkeit der DDR-Spionage gegen die Bundesrepublik – auch noch nach der Wiedervereinigung? NJW 1990, 3169-3173, 3169ff.

<sup>368</sup> Die Auffassung WIDMAIERS wurde durch das erste Spionage-Urteil des BVerfG widerlegt auf der Grundlage eines Rechtsgutachtens des Max-Planck-Instituts für Öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg; vgl. BVerfG, EuGRZ 1995, 213.

<sup>369</sup> BT-Drucksache 12/1306.

<sup>370</sup> BT-Drucksache 12/1306, 2.

Polizei und der Justiz eingeschlagenen Weg der Strafverfolgung, wie sich durch einen am 11.12.1991 eingereichten Antrag zeigte, in dem die Verfolgung der Regierungs- und Vereinigungskriminalität als "eine wichtige Aufgabe von gesamtstaatlicher Bedeutung" bezeichnet wurde, die "effektiv und mit großem Nachdruck weiterverfolgt werden muß."<sup>371</sup>

Die Amnestiedebatte flammte im Bundestag wieder auf, als die Gruppe der PDS/Linke Liste im Dezember 1993 einen Gesetzesentwurf über Straffreiheit bei Straftaten des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit (Spionageamnestiegesetz) einbrachte.<sup>372</sup> Inhaltlich knüpfte der Entwurf weitgehend an den Gesetzesentwurf der Regierungskoalitionsfraktionen und der Bundesregierung aus dem Jahre 1990 an.<sup>373</sup> In den sachlichen Anwendungsbereich fielen ebenfalls Taten nach §§ 94 bis 100a StGB sowie deren Begleitdelikte. Auch wurde die Unterteilung in drei Fallgruppen übernommen. Straffreiheit sollte uneingeschränkt für Einwohner der DDR gelten. Die uneingeschränkte Straffreiheit sollte daneben aber auch für Einwohner der BRD gelten, ohne dass es, wie im Entwurf von 1990, auf eine Offenbarung ankommen sollte. In den Genuss der Amnestie sollten auch die Täter kommen, gegen die bereits eine Strafe rechtskräftig verhängt worden oder gegen die ein Verfahren anhängig war, ohne dass dies von der verhängten oder zu erwartenden Strafhöhe abhängig sein sollte. Der sachliche und persönliche Anwendungsbereich ging damit nur wenig über den früheren Entwurf der Bundesregierung hinaus.

Das Spionageamnestiegesetz wurde letztendlich nicht beschlossen. Der Entwurf fiel wegen der 13. Bundestagswahl der Diskontinuität anheim. Ohnehin hatten aber bereits der Rechts- und der Innenausschuss des Bundestages einstimmig die Ablehnung des Entwurfs empfohlen.<sup>374</sup>

Anlässlich des fünften Jahrestages des Beitritts der DDR zur BRD versuchten die Abgeordneten UWE-JENS HEUER, GREGOR GYSI und die Gruppe der PDS im Juni 1995 erneut die Strafverfolgungen zu unterbinden, indem

---

<sup>371</sup> BT-Drucksache 12/1811.

<sup>372</sup> "Entwurf eines Gesetzes über Straffreiheit bei Straftaten des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit (Spionageamnestiegesetz)"; BT-Drucksache 12/6370.

<sup>373</sup> BT-Drucksachen 11/77624 und 11/7871; siehe oben Kapitel 4, 2.1.1.1.

<sup>374</sup> KREICKER, H., in: Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht. Vergleichende Einblicke in Transitionsprozesse. Bd. 2 Deutschland, hrsg. v. A. Eser u. J. Arnold, 2000, 313.

sie ein Strafverfolgungsbeendigungsgesetz entwarfen.<sup>375</sup> Der sachliche und persönliche Anwendungsbereich dieses Entwurfs vom 27.06.1995 ging sehr weit und beschränkte sich nicht mehr auf DDR-Spionage. Erfasst waren vielmehr alle Delikte der politischen Systemkriminalität, einschließlich der Spionagetätigkeit von DDR- und Bundesbürgern zum Nachteil der BRD. Artikel 1, § 1 Abs. 1 des Entwurfs sah die Straffreiheit für Bürger der DDR vor, die in Ausübung hoheitlicher Aufgaben für die DDR tätig wurden; Abs. 2 erstreckte die Straffreiheit auf Bürger, die in Ausübung einer Rechts- oder Dienstpflicht handelten, ohne Amtsträger gewesen zu sein. Art. 2 hob die Verjährungsgesetze auf, und Art. 3 bestimmte noch einmal die Amnestierung von Spionen. Dieser einer umfassenden Generalamnestie gleich kommende Entwurf war vor allem durch die geringe Zahl der Anklagen und Verurteilungen im Verhältnis zu den eingeleiteten Ermittlungsverfahren sowie durch die Ansicht motiviert, die Strafverfolgung behindere Versöhnung und damit die innere Einheit Deutschlands. Ermittlungs-, Anklagebehörden und Gerichte hätten eine Eigendynamik entwickelt, die nur durch den Gesetzgeber gestoppt werden könne.<sup>376</sup>

Der Rechts- und der Innenausschuss des Bundestages empfahlen mit den Stimmen aller Fraktionen, außer der Gruppe der PDS, den Entwurf abzulehnen.<sup>377</sup> Die Koalitionsfraktionen sowie die Oppositionsfraktion der SPD betonten, der Anspruch der Gemeinschaft auf Strafverfolgung dürfe nicht aufgegeben werden. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sprachen von einem falschen politischen Signal, das durch den Gesetzesentwurf entstehe. Die Menschen, die in totalitären Regimes lebten, sollten wissen, dass alle Straftäter irgendwann zur Rechenschaft gezogen werden.<sup>378</sup> Im November 1997 scheiterte der Entwurf des Strafverfolgungsbeendigungsgesetzes im Bundestag.<sup>379</sup>

Im Dezember 1998 wurde die Amnestiedebatte durch einen erneuten Vorstoß der Gruppe der PDS angeheizt. PDS-Fraktionschef GREGOR GYSI bezeichnete den Vorschlag, demzufolge DDR-Hoheitsträger, deren Vergehen mit Geldstrafen geahndet wurden, entschädigt, sämtliche Spionageur-

---

<sup>375</sup> "Entwurf eines Gesetzes über die Beendigung der Strafverfolgung für hoheitliches Handeln von DDR-Bürgern und über die Gewährung von Straffreiheit für Handlungen, bei denen der Strafzweck mit Herstellung der deutschen Einheit entfallen ist (Strafverfolgungsbeendigungsgesetz)"; BT-Drucksache 13/1823.

<sup>376</sup> BT-Drucksache 13/1823, 5.

<sup>377</sup> BT-Drucksache 13/4053.

<sup>378</sup> BT-Drucksache 13/4053, 4.

<sup>379</sup> *PDS beharrt auf Amnestie*, SZ vom 09.12.1998.



teile aufgehoben und alle Ermittlungsverfahren eingestellt werden sollen, als "Akt der Aussöhnung".<sup>380</sup> Die Regierung aus SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN lehnten dies jedoch ebenso wie die Oppositionsfraktionen der CDU/CSU und der F.D.P. kategorisch ab.<sup>381</sup> Auch wenn es in der Anfang 1999 fortgeführten Debatte einzelne Stimmen gab, die sich für eine Amnestie einsetzten, so etwa Brandenburgs Ministerpräsident MANFRED STOLPE, blieb die Mehrheit bei einer Ablehnung.<sup>382</sup> Bundestagspräsident WOLFGANG THIERSE sprach davon, dass eine Amnestie nur ein Signal an die Täter sei. Die PDS wolle eine Amnesie, keine Amnestie.<sup>383</sup> Im Sommer 1999 konnte man erneut Forderungen der PDS nach einer generellen Beendigung der Strafverfolgung vernehmen.<sup>384</sup>

Während der Bundestagsdebatte am 29.09.1999 über die Forderung einzelner Abgeordneter der Fraktion der GRÜNEN nach einer Jubiläumsamnestie für kleine Straftaten anlässlich des Jahrtausendwechsels, so genannte "Amnestie 2000", äußerten sich einige Abgeordnete auch über eine Amnestie bei Straftaten des DDR-Unrechts.<sup>385</sup> Der CSU-Abgeordnete NORBERT GEIS erklärte, man sei mit Blick auf das Unrecht, das vielen Bürgerinnen und Bürgern erfahren sei und das einem ordentlichen Strafverfahren unterzogen werden sollte, von einer Amnestie im Bereich des SED-Unrechts abgekommen. Er bekräftigte erneut, dass es sich bei dem gewählten Weg trotz aller Mühen und unbefriedigender Ergebnisse in Einzelfällen um den richtigen Weg gehandelt habe.<sup>386</sup> Der PDS-Abgeordnete WOLFGANG GEHRCKE sprach sich gegen den Jubiläumsamnestievorschlag der Grünen aus und plädierte stattdessen für ein "vernünftiges, sachliches Amnestiegesetz",

---

<sup>380</sup> *PDS schlägt Amnestie für DDR-Hoheitsträger vor*, SZ vom 07.12.1998.

<sup>381</sup> *PDS schlägt Amnestie für DDR-Hoheitsträger vor*, SZ vom 07.12.1998; *Parteien lehnen Amnestie für DDR-Straftäter ab und Unrecht heilt Unrecht nicht*, SZ vom 29.12.1998.

<sup>382</sup> *Schorlemmer verlangt Amnestie*, SZ vom 05./06.01.1990; *Scharfe Kritik an Schorlemmer*, SZ vom 07.01.1999; *Stolpe unterstützt Amnestie für DDR-Täter*, SZ vom 11.01.1999. In *Stolpe für Begnadigung von DDR-Straftätern*, SZ vom 13./14.02.1999 war allerdings zu lesen, dass Stolpe nur Begnadigungen, nicht aber eine Amnestie befürwortete.

<sup>383</sup> *Signal an die Täter*, THIERSE in einem Interview mit dem Nachrichtenmagazin *Der Spiegel* 2/1999, 68.

<sup>384</sup> *Bisky für "Schlussstrich" unter Vorgänge in der DDR*, SZ vom 23.08.1999.

<sup>385</sup> 57. Sitzung am Mittwoch, den 29.09.1999. In: *Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte*, 14. W.P. Bd. 197, Nr. 52-61, 5093ff.

<sup>386</sup> 57. Sitzung am Mittwoch, den 29.09.1999. In: *Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte*, 14. W.P. Bd. 197, Nr. 52-61, 5096.

das einen sinnvollen Umgang mit politisch motivierten Straftaten und politischer Verfolgung ermögliche. Der Fraktion der PDS sei es ein Bedürfnis, an einem solchen Gesetz mitzuarbeiten.<sup>387</sup> Der SPD-Abgeordnete HANS-JOACHIM HACKER sprach sich vehement gegen eine Amnestie für politische Straftäter aus. Er betonte, dass die überwältigende Mehrheit des Deutschen Bundestags und der deutschen Öffentlichkeit seiner Ansicht nach zu Recht eine Amnestie als ungeeigneten Beitrag zum Rechtsfrieden und zur inneren Einheit abgelehnt hatten. Eine Amnestie bedeute einen nicht zu verantwortenden Schlussstrich unter die Aufarbeitung der DDR- und SED-Geschichte. Dies sei ein falsches Signal und würde Risse in der Gesellschaft vertiefen. Die Amnestiediskussion und die Debatte über Straferlass für DDR-Täter bezeichnete er als überflüssig. Anstelle der Entlastung und des Wohls der Straftäter müsse man die Entschädigung der Opfer im Blick haben.<sup>388</sup>

Am 29.03.2000 versuchte die Fraktion der PDS erneut, eine Strafbeendigung zu erreichen, indem sie im Bundestag einen Beschlussantrag stellte, der die Bundesregierung aufforderte, einen Gesetzesentwurf "über die Beendigung der Strafverfolgung für hoheitliches Handeln in der Deutschen Demokratischen Republik" vorzulegen, der bis zum 03.10.2000 in Kraft treten solle.<sup>389</sup> Einen gleichen Antrag hatte die Fraktion der PDS bereits für Spionagedelikte gestellt.<sup>390</sup> Auch diese Anträge hatten keinen Erfolg.

Die Ankündigungen der Bundesregierung, die Reaktionen der Strafverfolgungsbehörden und die Tätigkeit der Gerichte ließen nach dem Beitritt keinen Zweifel offen, dass es zu Strafverfolgungen kommen würde. Dem Parlament hätte es obliegen, durch ein Amnestiegesetz gegebenenfalls Einhalt zu gebieten. Auch wenn die Debatte über eine Amnestierung bis einschließlich des Jahres 2000 immer wieder aufflammte, so ließ sich letztendlich keine parlamentarische Mehrheit für eine Amnestierung gleich welcher Art finden. Angesichts der zahlreichen Diskussionen, die stattfanden, wurde auch deutlich, dass dieses Resultat letzten Endes ein Ergebnis von bewussten Entscheidungsprozessen darstellte. Insbesondere in den Ablehnungen der Gesetzesentwürfe, die aktive Auseinandersetzungen und Entschei-

<sup>387</sup> 57. Sitzung am Mittwoch, den 29.09.1999. In: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 14. W.P. Bd. 197, Nr. 52-61, 5098f.

<sup>388</sup> 57. Sitzung am Mittwoch, den 29.09.1999. In: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 14. W.P. Bd. 197, Nr. 52-61, 5103f.

<sup>389</sup> BT-Drucksache 14/3067.

<sup>390</sup> BT-Drucksache 14/3065, vgl. die Darstellung des Deutschen Bundestages vom 03.04.2000 unter <http://www.bundestag.de/aktuell/hib/hub00/0008802.html>.

dungen erforderten, aber auch im Unterlassen von Alternativvorschlägen seitens anderer Fraktionen als der PDS zeigte sich, dass der politische Wille der überwiegenden Mehrheit der Mandatsträger auf eine uneingeschränkte Strafverfolgung, jedenfalls aber auf eine Strafverfolgung, so wie sie faktisch durch die Justiz praktiziert wurde, gerichtet war.

### 2.1.3 Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen des Bundesrates in ihrer historischen Entwicklung

Der Bundesrat trat während dieser Debatte in den Jahren 1990-2001 nicht in Erscheinung. Es liegt aber nahe, dass die Stimmung im Bundesrat ähnlich war wie im Bundestag und in der Bundesregierung. Zum einen hat auch der Bundesrat ein Gesetzesinitiativrecht und hätte daher, bei entsprechendem Willen, den Entwurf zum Erlass eines Amnestiegesetzes einbringen können. Auch sprechen die politischen Mehrheitsverhältnisse, überwiegend CDU und SPD regierte Länder, für diese Annahme. Schließlich untermauert auch die Haltung des Bundesrates in den Verjährungsdebatten<sup>391</sup>, dass der Bundesrat den Erlass einer Amnestie nicht wollte.

### 2.1.4 Interpretation: Der politische Wille nach dem Beitritt der DDR zur BRD im Spiegel der Amnestiedebatte

Der politische Wille zum Erlass einer Amnestie hat bei der überwiegenden Mehrheit der politischen Verantwortungsträger ganz offensichtlich gefehlt.<sup>392</sup> Lediglich die Fraktion der PDS zeigte nach dem Beitritt die Absicht zum Erlass einer Amnestie.

Erstaunlich dabei ist vor allem, wie schnell sich die anfangs noch eher offene Haltung der Entscheidungsträger nach dem Beitritt in eine bestimmte Richtung wandelte. Das BMJ zeigte vor dem Beitritt noch eine initiale Haltung und präsentierte als Vorreiter ein Spionageamnestiegesetz. Konkrete Vorschläge zum Erlass einer Teilamnestie, wie sie ENGELHARD noch vorgebracht hatte, unternahm KINKEL und LEUTHEUSSER-SCHNARRENBARGER später nicht mehr. Es ist aber nicht nur so, dass das BMJ keine Initiative mehr ergriffen hätte; es äußerte sich darüber hinaus explizit gegen den Erlass einer Amnestie. Ähnlich verliefen die Entwicklungen im Bundesrat und im Bundestag, wo nach dem Beitritt nur noch die Fraktion der PDS/Linke Liste Initiativen ergriff, die sich aber nicht durchsetzen konn-

---

<sup>391</sup> Siehe hierzu Kapitel 4, 2.2.

<sup>392</sup> So zu Recht HILLENKAMP, T. 1997 (Fn. 154).

ten. Einer der Befragten erklärte, der Abgeordnete SCHMUDE habe sich 1993 nicht einmal mehr an den Spionageamnestieentwurf der Bundesregierung erinnert und bestritten, dass es ihn jemals gegeben hatte.

Es stellt sich die Frage, warum sich die Bundesregierung, die Mehrheit der Fraktionen im Bundestag und der Bundesrat vor dem Beitritt noch für eine Teilamnestierung aussprachen, diese Bereitschaft aber nach dem Beitritt nur noch bei der Gruppe der PDS vorzufinden war. Es ist wenig wahrscheinlich, dass diese rigidere Linie auf den personellen Wechsel von ENGELHARD zu KINKEL innerhalb des BMJ zurückzuführen ist. Nachdem die Dokumentenanalyse zu keiner befriedigenden Antwort geführt hat, wurde versucht, mit Hilfe der Zeitzeugenbefragung die Frage zu klären.

Die Zeitzeugen wurden gefragt, wie es sich erklären lässt, dass sich vor dem Beitritt der DDR zum Geltungsbereich der BRD die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages und die Bundesregierung für eine begrenzte Amnestierung von Agenten einsetzten, nach dem Beitritt dieser Gedanke aber recht schnell aufgegeben wurde und ein entsprechender Antrag der PDS im Jahre 1993 keine Zustimmung mehr fand.<sup>393</sup>

*Wie erklären Sie sich diesen Stimmungswechsel?*

Die Befragten erklärten übereinstimmend, dass eine Amnestie, speziell eine Spionageamnestie, politisch nicht machbar gewesen sei. Die im Herbst vorgeschlagene Spionageamnestie war offenbar auf Drängen der westlichen Geheimdienste zustande gekommen und diente ausschließlich westlichen Sicherheitsinteressen. Schließlich hätten beide deutsche Staaten ihre Agenten gehabt. Einer der Befragten ergänzte dahingehend, dass gerade bei SCHÄUBLE das Interesse an den westlichen Sicherheitsinteressen sehr stark gewesen sei, nicht zuletzt wohl auch wegen der Tatsache der Zusammenarbeit des BND mit der Stasi. An der Volkskammer ist die Diskussion nach übereinstimmenden Angaben der Befragten, wie oben dargelegt, vorbei gegangen.

Die Medien deklarierten die geplante Spionageamnestie in ihrer Berichterstattung durchweg als "Stasi-Amnestie". Eine solche erwies sich aber nicht nur vor dem Beitritt, sondern gerade auch in der Folgezeit nach dem Beitritt als politisch nicht durchsetzbar. Auch bei der am 9. Juli 1991 geführten Diskussion<sup>394</sup> war man übereingekommen, dass dort, wo ehemals Regierenden individuelle Schuld nachzuweisen sei, eine Bestrafung erfol-

---

<sup>393</sup> Vgl. unter 2. des Fragebogens im Anhang I.

<sup>394</sup> Vgl. bereits unter 1.3.

gen solle. Diese Stimmung gegen eine Amnestie entwickelte sich nach Angaben der Befragten vor allen Dingen deshalb, weil das – nun gesamtdeutsche – Parlament und innerhalb dessen, die ostdeutschen Abgeordneten entscheidend an Einfluss gewonnen hatten. Vorher war die Frage der Amnestie mehr eine Regierungsangelegenheit gewesen. Wie die Befragten übereinstimmend angaben, war die überwältigende Mehrheit der ostdeutschen Abgeordneten, mit Ausnahme der Abgeordneten von PDS/Linke Liste, massiv und engagiert gegen jegliche Bagatellisierung und lehnten jede Form von Amnestie ab. Die Bürgerrechtler wurden zu "Wortführern" und gewannen als entschiedene Amnestiegegner entscheidenden Einfluss.<sup>395</sup> Dies hing nach Einschätzung der Befragten jedenfalls auch mit der Stimmung in der Bevölkerung zusammen. Die Verbitterung in der Bevölkerung sei sehr groß gewesen: Das Gefühl des Zusammenbruchs habe zu Perspektivlosigkeit geführt, diese wiederum zu Verbitterung und zu der Bereitschaft, Schuldige zu finden. Diese Stimmung transportierten die Abgeordneten offenbar in das Parlament. Einer der Interviewten ergänzte noch dahingehend, dass die westdeutschen Abgeordneten einer Amnestie insgesamt aufgeschlossener gegenüber standen, man aber nicht einfach über die stärker betroffenen ostdeutschen Kollegen hinweg gehen wollen. Als eine Art Wiedergutmachung für die bei der Verfassungsreform zu kurz gekommenen Interessen der Ostdeutschen hätten die ostdeutschen Abgeordneten bei den Debatten über die Strafrechtsanwendung stärkeres Gewicht eingeräumt bekommen, als es ihrer Stimmenzahl in den großen Fraktionen entsprochen hätte. Die Befragten sind sich einig, dass der Sinn und Zweck einer Amnestie, nämlich der Eintritt einer friedensstiftenden Wirkung, nicht zu erreichen gewesen wäre.<sup>396</sup> Da die Politik im Allgemeinen, in Fragen von Systemunrecht aber in offensichtlich noch höherem Maße von der gesellschaftspolitischen Stimmung abhängig ist, wollten die Mandatsträger nicht gegen die allgemeine gesellschaftspolitische Stimmung handeln.<sup>397</sup> Nach Meinung eines Befragten traute sich in dieser Sache keine Fraktion einen Alleingang.

---

<sup>395</sup> Einer der Interviewten, der selbst führend in der Bürgerrechtsbewegung war, erklärte auch, dass sie immer gegen eine Amnestierung gewesen seien. Jedenfalls bei den in der Nähe der Bürgerrechtsbewegung stehenden ostdeutschen Abgeordneten wäre es daher wohl verfehlt, von einem Stimmungswechsel zu sprechen.

<sup>396</sup> Lediglich einer der Befragten vertritt hierzu eine andere Ansicht, die mit seiner politischen Ausrichtung zu erklären ist.

<sup>397</sup> Vgl. zum Verhältnis der Bevölkerungsakzeptanz zu der rechtspolitischen Entscheidung zum Umgang mit den Systemtätern Kapitel 1, 2.2.

Als weiterer entscheidender Faktor für den Stimmungswechsel wurde die nach dem Beitritt beherrschende Debatte zum Umgang mit den Unterlagen der Stasi und das letzten Endes erlassene Stasiunterlagengesetz im Jahre 1992 genannt. Dies habe die Debatte in eine Richtung gelenkt, mit der eine Amnestie nicht mehr verträglich gewesen wäre. Die wachsende Empörung über die immer präziseren Erkenntnisse der Stasi-Akten führte dazu, dass die Bereitschaft zum Erlass eines Schlussstrichs immer geringer wurde.

Mehrere Befragte nannten ferner die Initiativen der Fraktion der PDS/ Linke Liste zum Erlass einer Amnestie oder eines Schlussgesetzes als weiteren Grund für das Scheitern einer Amnestie. Das Auftreten und die Politik der PDS hätten an alten DDR-Stil erinnert und den Amnestiegedanken diskreditiert. Die Initiativen hätten kontraproduktiv gewirkt, nicht zuletzt auch deshalb, weil, wie einer der Befragten ausführte, immer wieder der Eindruck entstanden sei, dass bei den PDS-Abgeordneten einige gewesen seien, die selbst tief in das alte System verstrickt gewesen seien. Das habe zu der Vermutung geführt, dass die Initiativen auf eine Selbstbegünstigung oder auf die Begünstigung nahe stehender Personen hinaus laufen sollten.

Die Befragten waren ferner überwiegend der Ansicht, dass auch die Betätigung der Justiz ein weiterer Faktor war, der die Debatte von einer Amnestie weglenkte. Die Rechtsprechung hat schon sehr schnell die Weichen gestellt und die offenen Fragen beantwortet. Aufgrund der eher moderaten Ergebnisse hat man nach Angaben der Befragten eine Amnestie nicht mehr für notwendig erachtet.

Als weiteren Grund gegen den Erlass einer Amnestie nannten einige Befragte ferner den unbedingten Wunsch der Träger der politischen Macht, die Aufarbeitung der zweiten deutschen Diktatur besser und konsequenter zu betreiben als die der ersten Diktatur. Eine Aufarbeitung des NS-Regimes hat im Wesentlichen überhaupt nicht stattgefunden. Der Anspruch, aus der Geschichte lernen zu wollen, führte bei vielen Politikern dazu, den Gedanken an eine Amnestie zu verwerfen und als "Schwamm-drüber-Mentalität" zu disqualifizieren.<sup>398</sup>

---

<sup>398</sup> Hier soll nicht vorenthalten werden, dass der Befragte LEMKE in seiner schriftlichen Stellungnahme auf den Fragebogen darauf hinwies, dass bei vielen nachdenklichen Kollegen gerade hierüber Unbehagen herrsche. "[...] Hinzu kommt aber zumindest bei vielen nachdenklichen Kollegen ein Unbehagen darüber, dass eifrigere Strafverfolgung von DDR-Systemunrecht den deutlichen Unterschied zur im Wesentlichen nicht stattgefundenen Verfolgung des Systemunrechts der ersten deutschen Diktatur durch die demokratisch legitimierte Justiz der Bundesrepublik Deutschland immer

Diese Faktoren führten dazu, dass sich der Gedanke eines Amnestieerlasses letzten Endes nicht durchsetzen konnte. Angesichts der gewonnenen Erkenntnisse erscheint es fraglich, ob bei den Trägern der politischen Macht tatsächlich von einem Stimmungswechsel gesprochen werden kann. Vielmehr legen die Ergebnisse nahe, dass man differenzieren muss. Bei einem Großteil der ostdeutschen Entscheidungsträgern, mit Ausnahme der Abgeordneten von PDS/Linke Liste, zeigte man bereits von Beginn an keinerlei Bereitschaft zum Erlass einer Amnestie. Jedenfalls insoweit scheint daher die Frage nach einem Stimmungswechsel fehl zu gehen.

Obwohl die Befürwortung der Strafverfahren seitens der Bevölkerung immer stärker abnahm, konnte sich auch zu einem späteren Zeitpunkt keine irgendwie geartete Amnestie durchsetzen. Die Bundesregierung und die große Mehrheit des gesamtdeutschen Parlaments offenbarten mit der endgültigen Entscheidung gegen ein Amnestiegesetz ihren rechtspolitischen Willen zu Flächen deckenden Strafverfahren. Dies gilt auch für die Bestimmung des Umfangs der Strafverfolgung, die die Rechtsprechung durch Beantwortung der Fragen nach dem Rechtsanwendungsrecht und der richtigen Auslegung des Tatzeitrechts konkretisierte. Das Untätigbleiben von Exekutive und Legislative impliziert die Zufriedenheit der Politik mit der Arbeit der Justiz. Die Ansichten einzelner bedeutender Streiter für Versöhnung<sup>399</sup> erwiesen sich demgegenüber als nicht mehrheitsfähig. Die Parteien scheuten davor zurück, bei einer so heiklen Angelegenheit im gesellschaftspolitischen Abseits zu stehen, wodurch sich auch die ungewöhnliche Einmütigkeit erklären lässt. Der Frage, warum der Konsens in Deutschland gerade auf Strafverfolgung zielte, wird ergänzend unter 3. nachgegangen.

---

deutlicher hätte hervortreten lassen. Der BGH hatte eben keine Möglichkeit, insoweit Versäumtes nachzuholen, um so zu einer gleichgewichtigen Beurteilung von zwei Diktaturen zu gelangen, wobei aber auch nicht außer Acht gelassen werden darf, dass die Verbrechen der ersten deutschen Diktatur ohne jeden Zweifel ganz andere Dimensionen erreicht hatten als die Straftaten der zweiten deutschen Diktatur. Deshalb besteht bei den denselben Personen auch ein zunehmendes Unbehagen darüber, dass es immer noch nicht ordentlich gelungen ist, noch überlebende Opfer der ersten deutschen Diktatur angemessen zu entschädigen, und über die Entschädigung der Opfer der zweiten Diktatur aus rein politischem Kalkül wieder neu nachgedacht und diese verbessert wird."

<sup>399</sup> Vgl. etwa WASSERMANN, R.: Dritte Schuld der Deutschen? Die neue Amnestiedebatte belastet die Strafverfolgung. RuP 30 (1994), 138-142.

## 2.2 Die Verjährungsdebatten

Neben der Frage nach dem Erlass einer Amnestie war die Problematik der Verjährung Anlass zahlreicher Kontroversen.<sup>400</sup> Für das Verständnis der Debatten ist es wichtig, verschiedene Konstellationen der Verjährung im Zusammenhang mit strafrechtlicher Ahndung von Systemunrecht zu differenzieren.

Zum einen gibt es die Konstruktion des Ruhens der Verjährung bei systembedingter Nichtverfolgung<sup>401</sup>, des Weiteren die Problematik einer nachträglichen Verlängerung der Verjährungsfristen<sup>402</sup> und schließlich die Frage der Übertragbarkeit der im Völkerrecht verankerten Unverjährbarkeit bestimmter Straftaten auf das innerstaatliche Recht.<sup>403</sup> Diese Konstellationen wurden auch bei den Verjährungsdebatten in Deutschland relevant.

Im Folgenden wird zunächst die Entwicklung der Verjährungsgesetze erläutert. Im Anschluss daran erfolgt eine Interpretation der rechtspolitischen Stellungnahmen und Äußerungen. Dabei wird erörtert, warum eine politische Willensbildung in dieser Frage überhaupt möglich werden konnte. Die Vorgaben des Gesetzgebers für den Zeitraum nach dem Beitritt finden sich zunächst im EV. Die zentrale Verjährungsregelung lautet folgendermaßen:

*Art. 315a EGStGB:*<sup>404</sup> *Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung für in der Deutschen Demokratischen Republik verfolgte und abgeurteilte Taten.* Soweit die Verjährung der Verfolgung oder der Vollstreckung nach dem Recht der Deutschen Demokratischen Republik bis zum Wirksamwerden des Beitritts nicht eingetreten war, bleibt es dabei. Die Verfolgungsverjährung gilt als am Tag des Wirksamwerdens des Beitritts unterbrochen; § 78c Abs. 3 des Strafgesetzbuches bleibt unberührt.

### 2.2.1 Das erste Verjährungsgesetz

Im Zuge der Anwendung dieser Regelung durch die Gerichte entbrannte Streit über die Frage, ob Taten, die mit dem Beitritt nach dem Recht der DDR eigentlich verjährt sein könnten, verjährt waren oder ob ein Ruhen

---

<sup>400</sup> Vgl. zu den Gesetzesinitiativen die Darstellung bei ARNOLD, J.: Deutsche Einheit: Strafrechtliche Übergangsprobleme. In: Strafrechtsentwicklung in Europa, Bd. 4.1., Landesberichte 1989/1992 über Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur, hrsg. v. A. Eser u. B. Huber Freiburg im Breisgau 1993, 362ff.; weitergehende Literaturhinweise auf 392; sowie ders. 1997b (Fn. 348), 200, 239f.

<sup>401</sup> ZIMMERMANN, S. 1997 (Fn. 71), 67ff.

<sup>402</sup> ZIMMERMANN, S. 1997 (Fn. 71), 177ff.

<sup>403</sup> ZIMMERMANN, S. 1997 (Fn. 71), 245ff.

<sup>404</sup> Anlage I Kapitel III Sachgebiet C Abschnitt II Nr. 1 c.



der Verjährung anzunehmen sei, das den Eintritt der Verjährung verhindert hätte. Ging man von einem Ruhen der Verjährung aus, so erwies sich im Anschluss daran als unklar, wie man im Falle konkurrierender Strafansprüche zu verfahren hat. Ist die Tat sowohl nach dem Recht der BRD als auch nach dem Recht der DDR strafbar, so kann der Fall eintreten, dass der Strafanspruch der BRD verjährt ist – für diesen Anspruch kommt ein Ruhen der Verjährung nur wegen der rein tatsächlich fehlenden Möglichkeit des Zugriffs auf den Täter sicher nicht in Betracht –, nicht aber der Anspruch der DDR, wenn man von einem Ruhen der Verjährung ausgeht.

Die Regelungen des EV geben zur Lösung dieser Probleme keine Antwort.<sup>405</sup> Die lapidare Feststellung des Art. 315a EGStGB, dass es im Falle des Eintritts der Verjährung dabei bleibt, sagt eben gerade nichts darüber aus, ob und wann die Verjährung nun eingetreten ist oder nicht. Ebenso wenig trifft der Einigungsvertrag eine klare Aussage über das Verhältnis von Art. 315 Abs. 4 EGStGB und Art. 315a EGStGB. Es bleibt die Frage, ob Art. 315 Abs. 4 EGStGB auch eine verjährungsrechtliche Priorität des bundesdeutschen Rechts begründet oder aber hinsichtlich der verjährungsrechtlichen Vorschriften unbeschadet auf DDR-Recht zurückgegriffen werden kann.<sup>406</sup>

"[...] Meine Damen und Herren!<sup>407</sup> Bei Ihnen liegt unter anderem die Entscheidung über eine ganz wichtige Frage: Die Verjährung im strafrechtlichen Bereich. Ich meine, daß wir für die vor uns liegenden schwierigen Prozesse keine weiteren Hindernisse aufbauen sollten. Politische Straftaten in der früheren DDR dürfen nicht verjähren. Die Entscheidung darüber liegt allein bei den Gerichten. In ihre Rechtsprechung habe ich großes Vertrauen. Der Gesetzgeber kann aus rechtsstaatlichen Gründen wegen des Problems der Rückwirkung nicht tätig werden. [...]"<sup>408</sup>

---

<sup>405</sup> Vgl. die Anmerkung Wassermanns: "[...] Was diese Bestimmung besagt, ist – gelinde gesagt – höchst unklar.[...]" ; WASSERMANN, R. 1992a (Fn. 341), 121, 130. Ferner ALBRECHT, D.: Verfolgungsverjährung und DDR-bezogene Straftaten – Keine Aussicht auf ein Ende der Auseinandersetzungen? GA 3/2000, 123-139, 124ff.

<sup>406</sup> QUARITSCH bezweifelt angesichts des großen Umfangs des Gesamtwirks des EV und der extrem kurzen Beratungszeiten sogar, dass die Abgeordneten die Folgen des Art. 315 Abs. 4 EGStGB wirklich bedachten; QUARITSCH, H. 1997 (Fn. 342), 221, 229. Siehe ferner ARNOLD, J./KREICKER, H.: Die Verjährung von DDR-Systemunrecht. NJ 5/2001, 225-230.

<sup>407</sup> Anrede der Richterinnen und Richter.

<sup>408</sup> KINKEL vor dem 15. Deutschen Richtertag. In: Recht 5/1991, 77, 79.

Das waren die Worte, mit denen der damalige Bundesjustizminister, KLAUS KINKEL, noch im Frühjahr 1991 an die Richter appellierte und damit seinem Wunsch nach einem Ruhen der Verjährung Ausdruck verlieh, um die rechtliche Zulässigkeit der Strafrechtsprozesse zu gewährleisten.<sup>409</sup>

Der Streit über die Frage des Ruhens der Verjährung wurde dann insbesondere durch drei gerichtliche Verfahren angeheizt, in denen ein Ruhen der Verjährung wegen systembedingter Nichtverfolgung abgelehnt wurde.<sup>410</sup> Die daraufhin zur Schlichtung dieses Streits einsetzenden legislatorischen Initiativen zeigten recht schnell, dass die Verjährungsfrage, entgegen der Äußerung KINKELS, alles andere als eine Angelegenheit der Gerichte bleiben sollte. Ähnlich wie bei der Amnestiedebatte geben diese rechtspolitischen Initiativen mitsamt den politischen Äußerungen und rechtspolitischen Stellungnahmen Aufschluss über die Vorstellungen der Exekutive und der Legislative zum Umgang mit den Straftätern.<sup>411</sup>

#### 2.2.1.1 Rechtspolitische Initiativen zur Entstehung des ersten Verjährungsgesetzes in ihrer historischen Entwicklung

Am 19.02.1992 reichte die Fraktion der SPD einen Entschließungsantrag ein, wonach der Bundestag bei Anerkennung der Unabhängigkeit der Gerichte feststellen sollte, dass die Verfolgungsverjährung für Taten, die in der ehemaligen DDR aus politischen Gründen nicht verfolgt wurden, bis zum 3.10.1990 geruht habe.<sup>412</sup> Obwohl die DDR ein Unrechtsregime gewesen sei und daher keine ernstzunehmenden Zweifel an der Übertragbarkeit der Rechtsprechung zur Ahndung der Verbrechen und Vergehen des Dritten Reichs bestünden, hätten Staatsanwälte und Gerichte vereinzelt ein Ruhen abgelehnt. Eine Erklärung des Bundestags könne deshalb als Signal gegenüber den Menschen in der ehemaligen DDR wirken. Den Erlass einer

<sup>409</sup> PIEROTH, B./KINGREEN, T. 1993 (Fn. 156), 385, 388; siehe auch Recht 5/1991, 82f.; ferner KINKEL, K. 1992 (Fn. 344), 485, 488.

<sup>410</sup> OLG Frankfurt StV 1991, 421; OLG Braunschweig NStZ 1992, 183ff.; LG Berlin, DtZ 1992, 335f.

<sup>411</sup> Vgl. hierzu auch ARNOLD: "Ging die Diskussion eine Zeit lang darum, ob diese Umdeutung der Rechtsprechung [Umdeutung der 'echten' Rückwirkung in eine 'unechte' Rückwirkung durch das Ruhen der Verjährung] überlassen werden könne und deshalb eine gesetzliche Regelung nicht erforderlich sei, verstärkte die Politik nunmehr ihre Anstrengungen, eine gesetzliche Regelung zu erreichen.[...]", ARNOLD, J.: Die "Bewältigung" der DDR-Vergangenheit vor den Schranken des rechtsstaatlichen Strafrechts. In: Vom unmöglichen Zustand des Strafrechts, hrsg. vom Institut für Kriminalwissenschaften Frankfurt am Main 1995, 283-312, 297.

<sup>412</sup> BT-Drucksache 12/2132.

gesetzlichen Regelung lehnte die SPD Fraktion wegen erheblicher verfassungsrechtlicher Vorbehalte ab.

Unklar war, ob man die allgemeinen Ruhensvorschriften des StGB direkt oder analog würde anwenden können oder ob man generell auf übergeordnete Erwägungen zurückgreifen müsse, um die Annahme des Ruhens zu rechtfertigen. Im Rahmen dieser Problematik stellte sich die schwierige Frage, ob man aus totalitarismustheoretischen Erwägungen heraus, die Rechtsprechung zu den NS-Taten auf das SED-Unrecht übertragen konnte, um ein Ruhen zu rechtfertigen.<sup>413</sup> Des Weiteren standen Verstöße gegen das Rückwirkungsverbot und das Rechtsstaatsprinzip, vor allem gegen das Gewaltenteilungsprinzip und das Gebot der Rechtssicherheit, zur Debatte. Bereits verjährte Taten hatte der Bundesgesetzgeber immer von einer Fristverlängerung ausgenommen.

Ein Entwurf zum Erlass eines Verjährungsgesetzes wurde von der thüringischen Landesregierung ausgearbeitet und unter gemeinsamer Antragstellung der Länder Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen am 28.02.1992 eingebracht.<sup>414</sup> Ziel des Entwurfs sollte die deklaratorische "Klarstellung" sein, dass die Verfolgungsverjährung für Taten, die aus politischen oder sonst mit wesentlichen Grundsätzen einer freiheitlichen rechtsstaatlichen Ordnung unvereinbaren Gründen nicht verfolgt wurden, in der Zeit vom 11. Oktober 1949 bis zum 17. März 1990 geruht habe. Die dogmatische Begründung sollte § 83 Nr. 2, 2. Alternative StGB-DDR bzw. § 78 b Abs. 1 Satz 1 (§ 69 a.F.) StGB liefern, wonach die Verjährung ruht, solange ein Strafverfahren aus einem gesetzlichen Grund nicht begonnen oder nicht fortgesetzt werden kann. Zwar habe es in der DDR keinen solchen gesetzlichen Grund im eigentlichen Sinne gegeben, die für die Abwicklung des Naziunrechts entwickelte Rechtsprechung sei aber zu übertragen. Der Wille der Staats- und Parteiführung sei von den Strafverfolgungsbehörden sowie den Gerichten als rechtsverbindlich betrachtet worden und habe einem Gesetz gleich gestanden.

Der Gesetzesentwurf der Länder enthielt ferner einen Katalog der Straftaten, die "typischerweise" nicht verfolgt worden waren. Eine ebenfalls zum Zwecke der "Klarstellung" entworfene Ergänzung von Art. 315a EGStGB sollte ferner festlegen, dass im Falle zweier nebeneinander geltender, konkurrierender Strafansprüche der BRD und der DDR keine Verjährung eingetreten ist, wenn die Tat zwar nach dem Recht der BRD, nicht

<sup>413</sup> BVerfG 1, 418; BGH NJW 1962, 2308, BGHSt 18, 367; 23, 137.

<sup>414</sup> BR-Drucksache 141/92.

aber nach dem Recht der DDR verjährt ist. Es könne nicht sein, dass ein bereits verjährter bundesdeutscher Strafanspruch die Durchsetzbarkeit eines unverjährten Strafanspruchs der DDR beseitige. Solch ein Ergebnis liefe dem "Willen der Vertragsparteien des Einigungsvertrags und der Einigungsvertragsgesetzgeber" zuwider.<sup>415</sup>

Unter Hinweis, dass es nicht vertretbar erscheine, die Klärung dieser zentralen Aufgabe auf die Gerichte abzuwälzen, bejahten die Länder den gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Eine gesetzliche Festlegung sei "Ausdruck des Willens des gesamtdeutschen Gesetzgebers, dafür Sorge zu tragen, daß das von den Opfern der SED-Willkürherrschaft erlittene Unrecht nicht ungesühnt bleibt."<sup>416</sup>

Am 24.03.1992 folgte ein ähnlicher Gesetzesentwurf des Abgeordneten Dr. Wolfgang Ullmann und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.<sup>417</sup> Es sollte deklaratorisch festgestellt werden, dass die Verjährung bis zum 2. Oktober 1990 geruht hatte. Man könne zwar die Taten des SED-Regimes nicht mit den Taten des Naziregimes gleichsetzen, dennoch aber seien die Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts über das Ruhen der Verjährung anwendbar. In den Anwendungsbereich des Gesetzes sollten aber nur solche Taten fallen, deren Verfolgung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes noch nicht verjährt war. Ein Verstoß gegen Art. 103 Abs. 2 GG liege nicht vor, da dessen Geltungsbereich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht berührt sei. Die Regeln über die Verjährung beträfen nur die Verfolgbarkeit, nicht aber die Strafbarkeit.

Der Gesetzesentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurde am 07. Mai 1992, zusammen mit dem Entschließungsantrag der SPD im Bundestag diskutiert.<sup>418</sup> WOLFGANG ULLMANN (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) bekräftigte den strafrechtlichen Regelungsbedarf, da der EV über die Behandlung der Straftaten, die aus politischen Gründen nicht verfolgt wurden, schweige. Die Ziehung von Parallelen oder die Gleichsetzung mit den Taten des NS-Regimes sei abzulehnen. Über den SPD-Antrag hinaus sei aber ein Gesetz zu fordern, das verbindlich feststelle, dass das Ruhen der Strafverfolgung gesetzwidrig gewesen sei.

---

<sup>415</sup> BR-Drucksache 141/92, 8.

<sup>416</sup> BR-Drucksache 141/92, 9f.

<sup>417</sup> BT-Drucksache 12/2332.

<sup>418</sup> 91. Sitzung in Bonn von Donnerstag, dem 07. Mai 1992. In: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, Bd. 161, 81-93, 7518ff.

Auch die Fraktion der SPD, für die der Abgeordnete HANS DE WITH (SPD) sprach, favorisierte die Übertragung der Rechtsprechung hinsichtlich des Umgangs mit Straftaten des Dritten Reichs und damit die Annahme des Ruhens der Verjährung.<sup>419</sup> Es herrsche eine Rechtsunsicherheit bei der Justiz. Zum einen habe es vereinzelte Entscheidungen der Staatsanwaltschaften gegeben, die ein Ruhen der Verjährung abgelehnt hätten. Zum anderen sei der Zeitpunkt unklar, wann man von der Beendigung des Ruhens ausgehen solle, und schließlich würde viel Zeit vergehen, bis eine höchstrichterliche Entscheidung für Rechtsklarheit sorgen würde. Die SPD wolle mit ihrem Antrag diese Rechtsunsicherheit beseitigen und ein Signal setzen. DE WITH wies ausdrücklich darauf hin, dass sich die Fraktion der SPD nicht bis "zum Nein" gegen ein Gesetz mit deklaratorischer Feststellung sträube. Wesentlich sei alleine, dass möglichst umgehend Klarheit geschaffen werde.

Der Abgeordnete MICHAEL LUTHER (CDU/CSU) stufte den Erlass eines bindenden Gesetzes als unerlässlich ein. Die Menschen in der ehemaligen DDR hätten einen Anspruch auf eine vorbehaltlose und uneingeschränkte strafrechtliche Verfolgung des an ihnen begangenen Unrechts. Deshalb müsse der Gefahr entgegengewirkt werden, dass die Staatsanwaltschaften und Gerichte in vergleichbaren Fällen unterschiedlich urteilten. Auch wenn er die beiden Gesetzesentwürfe im Einzelnen kritisierte und eher dem Entwurf des Bundesrates zuneigte, betonte LUTHER den gemeinsamen politischen Willen des Bundestages.<sup>420</sup>

Auch die Fraktion der F.D.P. stand hinter der Forderung der "Nichtverjährung" des SED-Unrechts. Der gute Wille zur strafrechtlichen Aufarbeitung, so JÖRG VAN ESSEN (F.D.P.), sei bei den politisch Verantwortlichen zu beobachten, es fehle aber an allen "Ecken und Kanten". Der eigentliche Sinn der Verjährung, einen Beitrag für den Rechtsfrieden zu leisten, könne nicht erreicht werden. Von seiner ursprünglichen Auffassung, dass kein

---

<sup>419</sup> "[...] Das wird auf die heutige Situation übertragen. Es bestehen keine ernstzunehmenden Zweifel daran, daß diese Grundsätze auch auf DDR-Unrechtstaten anzuwenden sind. Deswegen wird die Strafverfolgung – dabei sollten wir uns einig sein – auch in den neuen Ländern insoweit weiterhin möglich sein.[...]"; 91. Sitzung in Bonn von Donnerstag, dem 07. Mai 1992. In: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, Bd. 161, 81-93, 7520.

<sup>420</sup> "[...] Ungeachtet dessen sehe ich den politischen Willen aller demokratischen Parteien dieses Hauses und den dringenden Handlungsbedarf.[...]"; 91. Sitzung in Bonn von Donnerstag, dem 07. Mai 1992. In: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, Bd. 161, 81-93, 7522.

Regelungsbedarf existiere, weil der Einigungsvertrag für nicht verjährte Taten die Verjährungsunterbrechung anordne und für verjährte Taten eine klare Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts existiere, sei er, ob einiger staatsanwaltschaftlicher und gerichtlicher Entscheidungen, abgekommen. Die dadurch entstandenen Unsicherheiten könnten den Bundestag als Gesetzgeber nicht "kalt lassen". Es müsse eine deklaratorische Festlegung erfolgen.<sup>421</sup> Als Termin zur Beendigung des Ruhens der Verjährung sprach sich VAN ESSEN für den 18. März 1990 aus. Zu bedenken sei ferner, wie man im Falle konkurrierender Strafansprüche verfahren sollte. Sorgfältiger überlegen müsse man auch, ob die fünfjährige Verjährungsfrist für mittlere Kriminalität nicht durch eine achtjährige ersetzt werden solle. Auch VAN ESSEN betonte am Ende seiner Rede die übereinstimmende Haltung der verschiedenen Fraktionen.<sup>422</sup>

Der Abgeordnete UWE-JENS HEUER (PDS/Linke Liste) sah hingegen Widersprüchlichkeiten in der Behauptung der SPD, es bestünden keine ernstzunehmenden Zweifel an der Übertragbarkeit der "NS-Rechtsprechung" des Bundesverfassungsgerichts auf SED-Taten, wenn andererseits etliche Staatsanwälte und Richter dies gerade nicht annehmen würden. Er habe Bedenken gegenüber dem SPD-Antrag als Versuch der Aushebelung des Gewaltenteilungsprinzips, da der Bundestag sich durch die Äußerung von Rechtsauffassungen dem Verdacht aussetze, Gerichte für eine bestimmte Rechtsauffassung gewinnen zu wollen. Die Argumentation von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Anwendung von § 83 Ziff. 2 StGB-DDR hielt HEUER für "juristisch merkwürdig". Es bestünde das Problem des rückwirkenden Eingriffs. Das Bundesverfassungsgericht habe in einer neueren Entscheidung Art. 103 Abs. 2 GG auch für Fälle der rückwirkenden Regelung der Verjährung als verletzt angesehen, wenn die Verfolgung beim Inkrafttreten des Gesetzes bereits verjährt war. Noch gravierender stufte HEUER allerdings das Problem der Gleichstellung des Unrechts des Dritten Reiches mit dem der DDR ein. Er wolle zwar weder die Begehung des SED-Unrechts noch die Notwendigkeit von dessen Verfolgung mit rechtsstaatlichen Mitteln leugnen, eine Charakterisierung als Unrechtsstaat

<sup>421</sup> 91. Sitzung in Bonn von Donnerstag, dem 07. Mai 1992. In: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, Bd. 161, 81-93, 7523.

<sup>422</sup> "[...] Zu welchem Ergebnis im einzelnen wir auch kommen werden, eines ist klar – ich stimme mit meinen Vorrednern überein –: Der Rechtsfriede in unserem Land darf keine zusätzliche Belastung dadurch erfahren, daß SED-Unrecht nicht wirkungsvoll verfolgt werden kann."; 91. Sitzung in Bonn von Donnerstag, dem 07. Mai 1992. In: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, Bd. 161, 81-93, 7523.

sei aber nicht gerechtfertigt. Schließlich stellten die Entwürfe eine nicht zu akzeptierende Änderung des Einigungsvertrags dar. Die Verjährung sei im Vertrag klar und unzweideutig geregelt. Die Gesetze der DDR blieben hier nach, ebenso wie die der BRD, von Änderung unberührt. Nach Ansicht HEUERS sei es eine bewusste Entscheidung der Einigungsvertragsparteien gewesen, ein Ruhen der Verjährung nicht anzuordnen.<sup>423</sup> In Übereinstimmung mit 61% der Bevölkerung, führte HEUER weiter aus, spreche sich die Fraktion der PDS/Linke Liste dafür aus, lediglich die wirklich schweren Verbrechen zu verfolgen. Gerade das sei aber nicht Gegenstand der Gesetzesentwürfe.

In der Sitzung des Bundesrates vom 15.05.1992 wurde der erste Entwurf der Länder vom Bundesrat beschlossen und am 22.07.1992 als Gesetzesentwurf des Bundesrates insgesamt eingebracht.<sup>424</sup>

Am 21.07.1992 hatte die Bundesregierung ihre Stellungnahme zu diesem Gesetzesentwurf abgegeben, in der sie ihre grundsätzliche Unterstützung erklärte.<sup>425</sup> Die amtierende Bundesjustizministerin, SABINE LEUTHEUSSER-SCHNARRENBARGER, erklärte, die Rechtsprechung über das Ruhen der Verjährung für die NS-Zeit könne auf das SED-Unrecht übertragen werden. Das habe das Gesetz nun deklaratorisch bestätigt.<sup>426</sup> Ihrer persönlichen Ansicht nach ergebe sich dies bereits aus dem geltenden Recht. Aufgrund der unterschiedlichen Auffassungen der Staatsanwaltschaften und der Gerichte habe sie aber Verständnis für den Wunsch des Bundesrates nach einem deklaratorischen Gesetz.<sup>427</sup>

Neben kleinerer sprachlicher Änderungen regte das BMJ außerdem an, den Katalog zur Präzisierung der Straftaten, die typischerweise nicht ver-

---

<sup>423</sup> "[...]. Es erscheint mir absurd, wie das in der Antragsbegründung von Bündnis 90/Die Grünen der Fall ist, von Nachgiebigkeit der westlichen Verhandlungsführer gegenüber der Nomenklatura der ehemaligen DDR zu sprechen. Die Verhandlungsparteien, auch die Verhandlungsführer auf Seiten der Bundesrepublik, waren sich der Problematik auch bewußt, und sie haben sich bewußt so entschieden. Mit dem Einigungsvertrag haben die Vertragsparteien klargestellt, daß sie Ungerechtigkeiten und Unrechtmäßigkeiten in der ehemaligen DDR nicht als derart massenhaft und tiefgreifend ansahen, um eine so radikale Maßnahme wie das Ruhen der Verjährung für vierzig Jahre zu rechtfertigen.[...]"; 91. Sitzung in Bonn von Donnerstag, dem 07. Mai 1992. In: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, Bd. 161, 81-93, 7525.

<sup>424</sup> BT-Drucksache 12/3080.

<sup>425</sup> BT-Drucksache 12/3080, 10; Recht 4/1992, 72.

<sup>426</sup> Recht 4/1992, 72.

<sup>427</sup> Einleitungsreferat bei der Eröffnungsveranstaltung anlässlich des 59. Deutschen Juristentages in Hannover; siehe Recht 5/1992, 83, 85.

folgt worden waren, zu streichen. Hinsichtlich der Ergänzung des Art. 315a EGStGB äußerte sie die Bedenken, ob es sich insoweit noch um eine deklaratorische Regelung handle.

Der Gesetzesentwurf des Bundesrates wurde am 24.09.1992 im Bundestag beraten.<sup>428</sup> Wortführer waren die Abgeordneten, die sich bereits mit dem SPD-Antrag und dem Entwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschäftigt hatten. Die vorgebrachten Argumente und Bedenken sind daher ähnlich.

Gegen den Entwurf wandte sich wiederum nur UWE-JENS HEUER (PDS/Linke Liste). Der Entwurf verstoße gegen Grundprinzipien der Rechtsstaatlichkeit und stelle einen Teil im Ausbau des Sonderrechts für Ostdeutschland dar. Wenn nicht Art. 103 Abs. 2 GG einschlägig sei, so sei aber jedenfalls ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip gegeben. Außerdem verstoße das Gesetz gegen den Einigungsvertrag.<sup>429</sup>

Im Übrigen wurde der Entwurf begrüßt. HANS DE WITH (SPD) mahnte die sorgfältige Prüfung der Frage, ob das Ruhen auch im Falle konkurrierender Strafansprüche angenommen werden könne, an. MICHAEL LUTHER (CDU/CSU) lobte den Entwurf, weil er die seiner Ansicht nach bei den Entwürfen der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegebenen Defizite nicht aufweise: Der SPD-Antrag erschöpfe sich in einer bloßen Willensäußerung, wohingegen der Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht die Taten erfasse, deren Verfolgung beim Inkrafttreten des Gesetzesentwurfs bereits verjährt seien. Es gelte aber ja gerade klarzustellen, dass diese Taten nicht verjähren konnten. JÖRG VAN ESSEN (F.D.P.) regte nochmals an, die Verjährungsfrist auf acht Jahre zu verlängern, den Katalog der Straftaten sowie die Ergänzung des Art. 315a EGStGB zu überdenken. WOLFGANG ULLMANN bekräftigte seinen Wunschtermin für die Beendigung des Ruhens, den 2. Oktober 1990. Der Entwurf verstoße nicht gegen den Einigungsvertrag, sondern schließe eine bestehende Gesetzeslücke. Die Aussage, "soweit Verjährung nicht eingetreten war", habe interpretiert

---

<sup>428</sup> 107. Sitzung in Bonn, Donnerstag, der 24. September 1992. In: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, Bd. 163, 101-114, 9117.

<sup>429</sup> HEUER erklärte: "[...] Herr Luther irrt sich in seiner Interpretation des Einigungsvertrages. In der Anlage wird festgelegt, daß es bei der nicht eingetretenen Verjährung bleibt. Die Verfolgungsverjährung gilt als am Tag des Wirksamwerdens des Beitritts unterbrochen. Bereits eingetretene Verjährungen bleiben damit bestehen. Das ist der eindeutige Wille des Einigungsvertrages gewesen.[...]"; 107. Sitzung in Bonn, Donnerstag, der 24. September 1992. In: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, Bd. 163, 101-114, 9120.



werden müssen. Das Nichteintreten der Verjährung könne gerade die Nichtverfolgung aus politischen Gründen zur Ursache haben. Abschließend ergriff die Bundesjustizministerin, SABINE LEUTHEUSSER-SCHNARRENBERGER, das Wort und betonte ebenfalls, dass der Gesetzesentwurf nicht in Widerspruch zum Einigungsvertrag stehe.<sup>430</sup>

Die Diskussion endete mit der Überweisung des Gesetzesentwurfs an den Rechtsausschuss (federführend), den Innenausschuss und den Haushaltsausschuss.

Alle drei bisher genannten Gesetzesentwürfe waren Gegenstand der Auseinandersetzung in der 50. Sitzung des Rechtsausschusses des Bundestages unter Mitberatung des Innen- und des Haushaltsausschusses am 07.10.1992.<sup>431</sup> Dabei herrschte hinsichtlich der Grundfrage, insbesondere hinsichtlich des Erlasses eines deklaratorischen Gesetzes zur Feststellung des Ruhens der Verjährung, bereits weitgehende Einigkeit im Bundestag. Umstritten waren die Fragen nach dem geeigneten Zeitpunkt der Beendigung des Ruhens, die Entscheidung, ob man einen Straftatenkatalog in den Entwurf aufnehmen solle, und die Problematik hinsichtlich der Ergänzung des Art. 315a EGStGB.

Die Abgeordneten MICHAEL LUTHER (CDU/CSU), JÖRG VAN ESSEN (F.D.P.), UWE-JENS HEUER (PDS/Linke Liste) und WOLFGANG ULLMANN (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) brachten nochmals ihre Einwände vor.

Zu den wesentlichen Streitpunkten wurden zwei Vertreter des BMJ gehört. Hinsichtlich des ersten Streitpunkts wies MDgt VON BÜLOW darauf hin, dass der Termin für die Beendigung des Ruhens der Verjährung eine rein politische Entscheidung ohne praktische Auswirkungen sei, da der Einigungsvertrag verbindlich anordne, dass die Unterbrechung ohnehin bis zum 2.10.1990 andauere. Da aber zwischen März und Oktober kein Verjäh-

---

<sup>430</sup> "[...]. Die Bundesregierung hat in der Vergangenheit bereits mehrfach die Auffassung geäußert, daß auf der Grundlage des geltenden Rechts keine Verjährung eingetreten ist, weil die Verjährung für Straftaten, die dem Strafrecht der DDR unterlagen und die aus politischen, rechtsstaatswidrigen Gründen in der ehemaligen DDR nicht verfolgt wurden, während der Zeit der kommunistischen Diktatur geruht hat. Wir haben hier also keine Situation, in der Recht gegen den Einigungsvertrag verstößt oder der Einigungsvertrag geändert werden muß, sondern es geht darum, noch einmal klarzustellen, wie sich die tatsächliche rechtliche Situation, selbstverständlich unter Berücksichtigung des Einigungsvertrags, darstellt.[...]."; 107. Sitzung in Bonn, Donnerstag, der 24. September 1992. In: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, Bd. 163, 101-114, 9122.

<sup>431</sup> 50. Sitzung des Rechtsausschusses am Mittwoch, dem 7.10.1992. In: Protokolle des Deutschen Bundestages Rechtsausschuß, 12.W.P., 46-55.

rungseintritt möglich ist, sei die Entscheidung praktisch ohne Belang. Aus Sorge, dass man die Gerichte und Staatsanwaltschaften in die Irre treiben könne, sprach er sich ferner gegen die Aufnahme eines Straftatenkatalogs aus. Erhebliche Bedenken meldete er hinsichtlich der Kollision von Art. 315 Abs. 4 EGStGB und der vorgeschlagenen Ergänzung von Art. 315a EGStGB an. Da die Tatbestände des DDR-StGB im Falle des Art. 315 Abs. 4 EGStGB nicht mehr Grundlage der Bestrafung sein könnten, liefen die Verjährungsvorschriften leer. Die Annahme der Übernahme dieser Strafansprüche durch die BRD stoße nun auf erhebliche Bedenken. Verfassungsrechtlich stelle sich dann die Frage nach dem Umgang mit der echten Rückwirkung. MDgt GUSSECK stufte die Rückwirkung anschließend als eindeutig "echte Rückwirkung" ein. Von den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Fällen zur ausnahmsweisen Zulässigkeit einer echten Rückwirkung käme vorliegend nur das Vorliegen einer "unklaren und verworrenen Rechtslage" in Betracht. Eine Unsicherheit in der rechtlichen Bewertung allein genüge hierfür aber noch nicht. Die Unsicherheit müsse so groß sein, dass sie nur durch Eingreifen des Gesetzgebers beiseite geräumt werden kann. In der Praxis habe die Rechtsprechung eine solche Rechtslage noch nie anerkannt. Deshalb bestünden Bedenken. Der Vorsitzende HORST EYLMANN (CDU/CSU) betonte, dass es doch nicht sein könne, dass der Gesetzgeber den Täter, der diesseits der Grenze sein Opfer traf, anders beurteilt wissen wollte als denjenigen, dessen Opfer jenseits der Grenze getroffen wurde. MDgt VON BÜLOW vertrat unter Hinweis auf die Rechtsprechung die Ansicht, dass der Vorschlag der Ergänzung des Art. 315a EGStGB durchaus konstitutive Wirkung haben könnte.

Ohne dass die auch anschließend noch aufgeworfenen Fragen hinreichend beantwortet werden konnten, wurde die Sitzung beendet und weitere Verhandlungen angekündigt.

In der 52. Sitzung des Rechtsausschusses beschloss der Ausschuss die Anhörung von Sachverständigen.<sup>432</sup> Die Anhörung der Sachverständigen, der Professoren MICHAEL BOTHE, BODO PIEROTH, FRIEDRICH-CHRISTIAN SCHROEDER und HERBERT TRÖNDLE, fand in der 56. Sitzung des Rechtsausschusses statt.<sup>433</sup> Ohne die Stellungnahmen der Sachverständigen im Einzelnen wiedergeben zu wollen, soll ein kurzer Überblick über die indi-

<sup>432</sup> 52. Sitzung des Rechtsausschusses am Mittwoch, dem 7.10.1992. In: Protokolle des Deutschen Bundestages, Rechtsausschuß, 12.W.P., 46-55.

<sup>433</sup> Protokoll der 56. Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages. In: Protokolle des Deutschen Bundestages, Rechtsausschuß, 12.W.P., 56-70.

viduellen Einschätzungen gegeben werden, da die Professoren zu unterschiedlichen Ergebnissen kamen und dies zum Gegenstand der Zeitzeugenbefragung gemacht wurde.<sup>434</sup>

Mit den verfassungsrechtlichen Aspekten befasste sich BOTHE. Die Frage, ob die Verjährung ruhte, ließ er offen und zeigte die unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Folgen der einen oder anderen Alternativen auf. Habe die Verjährung geruht, bestünden weder im Hinblick auf Art. 103 Abs. 2 GG noch auf das Rechtsstaatsprinzip Bedenken. Bedenklich werde es erst, wenn das Gesetz über eine klarstellende Wirkung hinaus gestaltende Wirkung haben sollte. Ein Verstoß gegen Art. 103 Abs. 2 GG sei nach der Rechtsprechung nicht möglich, da Verjährungsvorschriften lediglich die Verfolgbarkeit, nicht aber die Strafbarkeit betreffen. Prüfen müsse man aber eine mögliche Verletzung des Rückwirkungsverbots. Im Rahmen dieser Prüfung stelle sich die Frage nach einem schützenswerten Vertrauen. Das Bundesverfassungsgericht habe Bedenken, ob es überhaupt schützenswertes Vertrauen in den Fortbestand einer bestimmten Verjährungsfrist gebe. Hinzu trete vorliegend, dass dieses Vertrauen auch noch nach DDR-Recht hätte entstehen müssen. Da die DDR aber kein Rechtsstaat gewesen sei, sei es problematisch, ob der Fortbestand in die Verjährung Gegenstand des Vertrauensschutzes sein könne. Lehne man dies aber ab, so bestünden auch keine Bedenken gegen eine echte Rückwirkung, weil diese letztendlich nur ein Unterfall des Vertrauensschutzes sei. Nehme man hingegen an, dass auch nach DDR-Recht schützenswertes Vertrauen habe entstehen können, wofür nach seiner Ansicht viel spreche, so müsse man differenzieren. Im Fall, dass die Verjährung bereits eingetreten sei, müsse die Regelung auf besonders schwere Straftaten beschränkt werden, bei denen das staatliche Strafinteresse stärker wiege als der Vertrauensschutz des Täters. Insgesamt stelle sich der Gesetzesentwurf verfassungsrechtlich problematisch dar. Bestünden sowohl ein Strafanspruch der BRD als auch der DDR, so stelle sich letztlich die Frage, ob ein Vertrauen des Täters dahin schutzwürdig sei, dass nach dem Recht der BRD die Tat verjährt und nicht verfolgbar sei. Das erscheine eher fern liegend. In dieser Hinsicht bestünden daher keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

---

<sup>434</sup> Zu den Ausführungen im Einzelnen vgl. die schriftlichen Stellungnahmen im Anhang zu dem Protokoll der 56. Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages sowie die mündlichen Stellungnahmen der Sachverständigen im Laufe der Sitzung, Protokoll 1-19. In: Protokolle des Deutschen Bundestages, Rechtsausschuß 12.W.P., 56-70.

In eine andere Richtung ging die Stellungnahme PIEROTHS. Er hielt die Annahme des Ruhens der Verjährung für problematisch, da das Bundesverfassungsgericht die Ahndungsgesetze als konstitutiv eingestuft habe. Noch problematischer empfand er die Übertragung der Rechtsprechung des BGH zu § 69 a.F. StGB auf § 83 Nr. 2 StGB-DDR. Man könne den Willen der Staats- und Parteiführung nicht mit dem Führerwillen gleichsetzen. Im Übrigen sei es nicht vertretbar, sich bei der Frage der Verjährung auf das geltende Recht zu berufen, umgekehrt, bei der Frage nach der Strafbarkeit, dieses geltende Recht aber für unbeachtlich zu erklären.<sup>435</sup> Für die Fälle noch laufender Verjährungen sei die Regelung als konstitutive Spezialregelung einer Verjährungsverlängerung zulässig. Verfassungswidrig sei aber die Anwendung der Gesetzesentwürfe bei bereits verjährten Taten, weil die Bestrafung bereits verjährter Taten und die Aufhebung bereits eingetretener Verjährungsfristen verfassungswidrig sei.

TRÖNDLE hingegen erhob gegen den Entwurf keine Bedenken. Es sei inzwischen ganz herrschende Meinung, dass man die Rechtsprechung des NS-Regimes auf die DDR übertragen könne, so dass von einem Ruhen der Verjährung auszugehen sei. Dies stelle der Entwurf deklaratorisch fest. Für den Fall konkurrierender Strafansprüche blieb der unverjährte DDR-Anspruch unbeschadet des Art. 315 Abs. 4 EGStGB verfolgbar. Art. 315 EGStGB sei eine von Art. 315 a EGStGB völlig unabhängige Norm, die nur eine Priorität in materiellrechtlicher Hinsicht, nicht aber für die prozessrechtliche Verjährungsfrage begründe. Art. 315a EGStGB habe gerade vermeiden wollen, dass durch den Beitritt ein noch bestehender Strafanspruch der DDR durch günstigere Verjährungsvorschriften der BRD entfalle. In einem solchen Fall lägen zwei Strafansprüche vor, die ein unterschiedliches verjährungsrechtliches Schicksal hätten. Weil es zwei Strafansprüche seien, bestünden auch keine Bedenken wegen Art. 103 Abs. 2 GG. Im Fall der Verfolgung bediene man sich ja gerade eines anderen Strafanspruchs. Bestehe nur ein DDR-Anspruch, so richte sich daher auch die Verjährung nur nach DDR-Recht. Existierten zwei Strafansprüche, so komme es wegen der Priorität des bundesdeutschen Strafanspruchs darauf an, ob dieser schon verjährt ist. Ist dies zu bejahen, so sei das DDR-Recht mit der Maßgabe des Art. 315a EGStGB anzuwenden.

Auch SCHROEDER war der Ansicht, dass Art. 315 Abs. 4 EGStGB nicht auch die Verjährungsvorschriften der Bundesrepublik verbindlich mache.

---

<sup>435</sup> Vgl. zu dem Problem der Unbeachtlichkeit von DDR-Rechtfertigungsgründe die Ausführungen in Kapitel 7.1.

Statt von einem Ruhen der Verjährung, das wegen der Frage der Übertragbarkeit der Rechtsprechung zum NS-Unrecht auf das DDR-Regime möglicherweise auf schwankendem rechtlichen Boden stehe, zog er die Konstruktion des Nichteintritts der Verjährung vor. Letzteres könne man als deklaratorisch ansehen, wohingegen man das Ruhen wohl als konstitutiv einstufen müsse. In der Sache bestünden aber keine Bedenken. Das Mischen des anzuwendenden Rechts im Fall einer Strafbarkeit nach BRD- und nach DDR-Recht hielt SCHROEDER ausdrücklich für zulässig. Man könne demnach das materielle Recht dem Recht der BRD, das Verjährungsrecht hingegen dem Recht der DDR entnehmen.

In der 59. Sitzung des Rechtsausschusses vom 09.12.1992 wurde der Entwurf gegen die Stimme des Vertreters der Gruppe PDS/Linke Liste im Wesentlichen angenommen.<sup>436</sup> In seiner Beschlussempfehlung vom 18.01.1993 empfahl der Rechtsausschuss, wiederum gegen die PDS/Linke Liste, den Gesetzesentwurf des Bundesrates im Wesentlichen anzunehmen und den Antrag der SPD sowie den Gesetzesentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für erledigt zu erklären. Die Annahme des Entwurfs durch den Bundestag erfolgte am 21.01.1993 gegen die Stimmen der PDS/Linke Liste.<sup>437</sup> Am 04.04.1993 trat das Gesetz über das Ruhen der Verjährung bei SED-Unrechtstaten (Verjährungsgesetz) in Kraft.<sup>438</sup>

### 2.2.1.2 Interpretation: Der politische Wille im Spiegel des ersten Verjährungsgesetzes

An dieser Stelle soll nochmals darauf hingewiesen werden, dass vorliegend keine rechtliche Beurteilung des Verjährungsgesetzes erfolgt. Zur rechtsdogmatischen Einordnung des Gesetzes gibt es bereits eine sehr umfangreiche Anzahl von Veröffentlichungen, so dass es nicht ergiebig erscheint, die

---

<sup>436</sup> Protokoll der 59. Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages vom 09.12.1992. In: Protokolle des Deutschen Bundestages, Rechtsausschuss, 12.W.P., 56-70.

<sup>437</sup> Stenographische Berichte der Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 12. W.P., 11554ff.

<sup>438</sup> BGBl. I 1993, 392. Art. 1 lautet: Bei der Berechnung der Verjährungsfrist für die Verfolgung von Taten, die während der Herrschaft des SED-Unrechtsregimes begangen wurden, aber entsprechend dem ausdrücklichen oder mutmaßlichen Willen der Staats- und Parteiführung der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik aus politischen oder sonst mit wesentlichen Grundsätzen einer freiheitlichen rechtsstaatlichen Ordnung unvereinbaren Gründen nicht geahndet worden sind, bleibt die Zeit vom 11. Oktober 1949 bis 2. Oktober 1990 außer Ansatz. In dieser Zeit hat die Verjährung geruht.

verschiedenen rechtlichen Beurteilungen nochmals darzulegen.<sup>439</sup> Die Verjährungsdebatte dient hier vielmehr als einer von mehreren Faktoren zur Determinierung des politischen Willens der Mandatsträger. Die Streitigkeiten über die Fragen des Ruhens der Verjährung und der Verlängerung von Verjährungsfristen sind für den politischen Willen von erheblicher Aussagekraft, weil sie zum einen zeigen, dass die Regelungen der Verjährung dem Gesetzgeber so wichtig erschienen, dass er sich zu einem Einschreiten entschloss. Zum anderen gibt die Art und Weise, in welche Richtung er sich bewegte, Aufschluss über den dahinter stehenden politischen Willen.

Der Einigungsvertrag enthält keine Regelung über das Ruhen der Verjährung. Das Fehlen einer Regelung könnte bereits Ausdruck eines politischen Willens sein. Die fehlende Regelung kann eine unbewusste oder aber eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers darstellen. Im Fall einer unbewussten Entscheidung – also der Fall, dass der Gesetzgeber die Auseinandersetzung mit der Problematik einfach übersehen hätte – läge eine planwidrige Gesetzeslücke vor. Im Fall der bewussten Entscheidung würde es sich hingegen um eine planmäßige Regelungslücke handeln, die bedeuten würde, dass der Gesetzgeber die Anordnung eines Ruhens der Verjährung nicht wollte. Warum er das Ruhen nicht anordnen wollte, könnte dabei auf verschiedenen Möglichkeiten beruhen. Es ist vorstellbar, dass der Gesetzgeber keine Regelung mitaufnahm, weil er das Ruhen der Verjährung nicht annehmen wollte. Denkbar ist auch, dass der Gesetzgeber die Frage nicht selbst entscheiden, sondern den Gerichten überlassen wollte.

Bei der Durchsicht der verwendeten Quellen zum Erlass des Einigungsvertrags finden sich zwar Fundstellen über die Frage eines Amnestieerlasses, nicht aber über das Ruhen der Verjährung. Die aufgeworfene Frage bleibt damit ungeklärt und wurde deshalb als Frage 3.1. mit in die Zeitzeugenbefragung aufgenommen.<sup>440</sup>

*Warum hat der Gesetzgeber vor dem Hintergrund der Rechtsprechung zu den NS- Straftaten keine Regelung über das Ruhen der Verjährung in den Einigungsvertrag mit aufgenommen?*

Da sich der Repräsentant der Exekutive direkt mit der Abfassung der Regelungen des Einigungsvertrags beschäftigte, soll er auch hier gesondert erwähnt werden.

<sup>439</sup> Vgl. zum Meinungsstand ZIMMERMANN, S. 1997 (Fn. 71), 105ff. Siehe auch ARNOLD, J. 1997b (Fn. 348), 239f.

<sup>440</sup> Der vollständige Fragebogen findet sich im Anhang unter I.

Seinen Angaben nach war die Aufnahme einer Ruhensregelung, so wie man sie später schuf, bei Verhandlung der strafrechtlichen Regelungen politisch "schlechterdings undenkbar".<sup>441</sup> Die ostdeutschen Verhandlungspartner hätten die Verhandlungen mit großer Sicherheit abgebrochen, wenn man etwas anderes durchgesetzt hätte als die schlichte Übernahme von Regelungen des StGB und des JGG mit den jeweiligen Ausnahmen, die zur Schaffung von gespaltenem Recht geführt haben, so der Architekt des Vertrags weiter. Er betont, dass es sich folglich nicht um eine planwidrige, also vom Gesetzgeber nicht bedachte, Regelungslücke handelt. Vielmehr sei dies so gewollt gewesen. Interessant ist die anschließende Begründung: Hintergrund sei zumindest bei den drei Verhandlungspartnern der Bundesrepublik der Gedanke gewesen, dass das Systemunrecht einer Diktatur nur schwer mit den Mitteln des Strafrechts aufgearbeitet werden könne. Eine Ausweitung der Bemühungen ohne die gegebenen Möglichkeiten einer solchen Regelung hätte die Spaltungen aber vertieft. Zum Zeitpunkt der Verhandlungen wollte man daher die Klärung der Frage nach einem Ruhen der Verjährung der Rechtsprechung überlassen. Im Einklang mit den bereits oben unter 1.3. gefundenen Ergebnissen übte man von Seiten der Verfasser des Einigungsvertrags auch bei der Frage der Verjährung bewusst Zurückhaltung und beschränkte sich auf die knappe Regelung des Art. 315a EGStGB.<sup>442</sup>

Die Antworten der übrigen Befragten sind zum Teil recht unterschiedlich. Ein Teil der Befragten geht davon aus, dass man so präzise rechtliche

---

<sup>441</sup> Es bleibt anzumerken, dass das gesamte StGB, das EGStGB sowie das JGG anlässlich der Verhandlungsrunden Bestimmung für Bestimmung durchörtert und die Übernahme durch die DDR diskutiert und festgesetzt worden sind; LEMKE, schriftliche Stellungnahme auf den Fragebogen, vgl. Kapitel 3.

<sup>442</sup> Das BMJ (Fn. 296) wies darauf hin, dass man bewusst darauf verzichtet habe, bestimmte Straftaten, die aus politischen Gründen nicht verfolgt wurden, von der Verjährung auszunehmen. Das verfassungsrechtliche Risiko sei zu hoch gewesen. Man habe den verfassungsrechtlichen Bestand des Einigungsvertrags unter keinen Umständen gefährden wollen. Außerdem sei das BMJ davon ausgegangen, dass derartige Taten in der Regel ohnehin nicht verjährt seien, weil § 83 Nr. 2 StGB-DDR das Ruhen der Strafverfolgung begründete, solange sie aus einem "gesetzlichen Grunde nicht eingeleitet oder fortgesetzt werden" konnte. Ein "gesetzlicher Grund" war nach Auffassung des BMJ auch der verbindliche Wille der Staats- und Parteiführung. Die Argumentation des BMJ ist damit zweigleisig. Zum einen wird behauptet, man habe wegen verfassungsrechtlicher Schwierigkeiten eine Regelung nicht aufnehmen wollen; auf der anderen Seite wird behauptet, man wäre davon ausgegangen, es hätte einer Regelung ohnehin nicht bedurft. Beide Argumente werden von LEMKE hingegen nicht angeführt.

Fragen wie die Anordnung eines Ruhens der Verjährung mangels strafrechtlicher Schwerpunktbildung und Kompetenz im Parlament nicht konsequent durchgeprüft habe. An solche Fragen habe man gar nicht gedacht. Die Frage nach einem Ruhen der Verjährung sei überhaupt erst durch die Bürgerbewegung aufgeworfen und mit Öffnung der Stasi-Akten im Jahr 1992 politisch erst brisant geworden: wäre Verjährung eingetreten, wären alle Fälle mittlerer Kriminalität straflos geblieben. Dieser Teil der Befragten ist daher der Ansicht, dass es sich um eine planwidrige Regelungslücke handelt.

Ein anderer Teil der Befragten vertritt hingegen die Auffassung, dass man bewusst keine Regelung erließ und es sich daher um eine planmäßige Regelungslücke handelt. Bei der Beantwortung der Frage, warum man keine Regelung erlassen wollte, variieren die Äußerungen. Einer der Befragten behauptet, man habe bereits bei den Verhandlungen zum Einigungsvertrag den Erlass einer Regelung nicht für notwendig erachtet, weil man davon ausging, dass sich vor dem Hintergrund der Rechtsprechung zum NS-Regime eine solche Regelung erübrige. Man sei davon ausgegangen, dass man diese Rechtsprechung auf das SED-System übertragen könne, da es sich bei letzterem um ein Unrechtsregime gehandelt habe. Dabei habe man die Entscheidung in jedem Einzelfall den Gerichten überlassen wollen. Ein anderer Befragter wollte nur eine Vermutung äußern. Diese ging dahin, dass die westdeutschen Verhandlungspartner den Vertrag nicht unnötig belasten wollten, weil sie davon ausgingen, ohnehin auch später über die Frage entscheiden zu können, und die ostdeutschen Verhandlungspartner der Aufnahme einer solchen Regelung widersprochen hätten, so aber zufrieden gewesen seien, dass "nichts drin stand". Das Fehlen der Regelung sei aber wohl kein bewusster Entscheid gegen ein Ruhen der Verjährung. Die die ostdeutschen Verhandlungspartner betreffende Vermutung dieses Befragten stimmt insoweit mit der zuerst erwähnten Äußerung des Repräsentanten der Exekutive überein, dass eine Regelung über das Ruhen der Verjährung politisch nicht machbar gewesen wäre.

Die überwiegende Anzahl der Befragten vertritt demnach die Auffassung, dass das Fehlen einer Ruhensregelung im Einigungsvertrag eine planmäßige, also eine bewusste und gewollte Regelungslücke darstellt. Insbesondere die Aussage des Autors der Regelungen genießt in diesem Zusammenhang eine besondere Authentizität, da er als einer der drei Verfasser der Regelungen persönlich und direkt mit dem Problem konfrontiert war. Dass die Aussagen der übrigen Befragten teilweise so unterschiedlich



sind, mag daran liegen, dass man die Regelungen des Einigungsvertrags und andere rechtliche Probleme im Parlament, wie oben dargelegt, nicht im Einzelnen diskutiert hatte. Die Äußerungen der Befragten zu den Gründen für das Fehlen einer Regelung müssen sich daher fast zwangsläufig in Vermutungen erschöpfen, was von den meisten Befragten auch eingeräumt wurde. Man wird hier zu einem ähnlichen Schluss kommen müssen, wie bei Frage 1.2.: Bei den Verfassern der strafrechtlichen Regelungen zum Einigungsvertrag war das Bewusstsein um die Problematik vorhanden. Man entschied sich aus den oben genannten Gründen bewusst gegen die Aufnahme einer Anordnung des Ruhens der Verjährung in den Einigungsvertrag und wollte der Rechtsprechung die Klärung der Frage überlassen. In den Parlamenten hingegen wurde das Problem gar nicht erörtert.

Hat man diese Frage wenigstens teilweise geklärt, so stellt sich eine neue Frage, die aus der Verwunderung über die unterschiedliche rechtliche Einschätzung der Legitimation des Gesetzgebers zum Erlass eines Verjährungsgesetzes, das das Ruhen anordnet, resultiert. Anfänglich äußerte sich KINKEL dahingehend, dass es Sache der Gerichte sei, über die Verjährung zu entscheiden, weil der Gesetzgeber wegen des Rückwirkungsverbots nicht tätig werden dürfe. Ebenso verneinte auch die Fraktion der SPD in ihrem zurückhaltenden Entschließungsantrag noch Anfang 1993 die Notwendigkeit eines Gesetzeserlasses wegen erheblicher verfassungsrechtlicher Bedenken. Der erste Entwurf zum Erlass eines Gesetzes kam aus dem Bundesrat. Auch die Abgeordneten von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, allen voran der Bürgerrechtler ULLMANN, zeigten von Beginn an eine klare Richtung, indem sie sich bereits in ihrem Gesetzesentwurf für den Erlass eines deklaratorischen Gesetzes einsetzten. Dieser Ansicht schlossen sich im Laufe der Debatte alle Fraktionen an. Die erste Diskussion im Bundestag offenbarte bereits eindeutig die weitgehende Einmütigkeit und übereinstimmende Haltung bei allen Fraktionen mit Ausnahme der PDS. Von CDU/CSU über F.D.P., SPD bis hin zu BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN plädierten alle Fraktionen für den Erlass eines "deklaratorischen" Gesetzes. Interessant dabei ist, wie schnell die Fraktion der SPD ihre erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine gesetzliche Regelung beiseite schob und sich für den Erlass eines deklaratorischen Gesetzes offen zeigte. Obwohl, wie oben unter 2.2.1.1 dargelegt, aus dem BMJ schwere Bedenken gegen den Entwurf angemeldet wurden, vernahm man auch fortan von dort keine Zweifel mehr an der generellen Legitimation des Gesetzgebers zum Erlass eines solchen Gesetzes. Die Ansichten hinsichtlich der Frage,

ob der Gesetzgeber überhaupt eingreifen dürfe, wandelten sich offenbar während der Debatte. Die Frage wie dieser Wandel in der rechtlichen Einschätzung der Legitimation des Bundestags zum Erlass eines deklaratorischen Gesetzes zu erklären ist, war ebenfalls Gegenstand der Zeitzeugenbefragung.<sup>443</sup>

*Wie erklären Sie sich die Änderung der rechtlichen Beurteilung hinsichtlich der Legitimation des Bundestags zum Erlass eines deklaratorischen Gesetzes?*

Hier vertrat die überwiegende Anzahl der Befragten die Auffassung, dass es wohl vor allem die durch die ersten gerichtlichen Entscheidungen hervorgerufenen Unklarheiten in der bestehenden Rechtslage waren, die zu der Änderung der Einschätzung der eigenen Legitimation zum Tätigwerden führten. Man wusste nicht, ob und in welchem Tempo die Rechtsprechung im Hinblick auf die Durchführung der Strafverfahren folgen würde, und wusste infolgedessen nicht, wo die Rechtsprechung enden würde. Aus Sorge, die Justiz würde nicht so entscheiden wie politisch gewollt, entschied sich dann der Gesetzgeber zum Einschreiten und zur Sicherstellung des Ruhens der Verjährung. Man wollte hier offensichtlich in die "richtige" Bahn lenken bzw. etwas nachhelfen. Die eigentliche Initiative kam aus dem Bundesrat: Die damals CDU/CSU regierten Länder Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen brachten den entscheidenden Entwurf. Es habe aber immer unterschiedliche Auffassungen gegeben, welche Taten in die Regelung einzubeziehen seien. In den SPD-geführten Ländern hätte man sich seinerzeit sehr lange deutlich dagegen ausgesprochen, eine Ruhensregelung auch auf geringfügige Straftaten auszuweiten. Es sei vor allem um die Rechtsbeugungsfälle gegangen, die, aufgrund der Rechtsprechung zunächst durch Brandenburg, später durch den BGH, nur für den Bereich der Exzessfälle strafrechtlich für verfolgbar angesehen worden waren und daher eine Ruhensregelung erforderlich zu machen schienen.

Im Parlament war man sich offenbar ungewöhnlich schnell einig. Bereits in der ersten Parlamentsdebatte änderte die Fraktion der SPD ihre Auffassung und erklärte ihre Bereitschaft zum Erlass einer gesetzgeberischen Maßnahme. Nach Angaben der Befragten ist dies vor allem auf den starken Einfluss der Mehrheit der ostdeutschen Abgeordneten zurückzuführen. Diese transportierten, wie oben dargelegt, die Stimmung in der Bevölkerung, die wegen des Inkrafttretens des Stasiunterlagengesetzes auch und

---

<sup>443</sup> Vgl. unter 3. des Fragebogens im Anhang I.

gerade zu diesem Zeitpunkt sehr emotional war. In diesem Zusammenhang ist auch die Einschätzung der meisten Befragten wichtig, dass der Einfluss der Opferverbände enorm gestiegen war.<sup>444</sup> Anfänglich explizit gegen einen Gesetzesentwurf war der Bundesjustizminister. Auch er gab aber seinen Widerspruch wegen der zunehmend konträren Rechtsprechung auf. Seine Nachfolgerin hatte sich dem angeschlossen.<sup>445</sup> Bei der parlamentarischen Verabschiedung des Entwurfs im Januar 1993 hat die Ansicht des BMJ, man könne einen verjährten Strafanspruch der BRD nicht nur wegen des Beitritts der DDR wieder aufleben lassen, nicht überzeugen können. Die Lösung sei zwar das Ergebnis einer streng logischen juristischen Deduktion, widerspreche aber jedem Gerechtigkeitssinn, habe man im Bundestag argumentiert.<sup>446</sup> Damit vertrat man im BMJ bis zuletzt "immerhin" die Auffassung, konkurrierende Strafansprüche auszunehmen.

Das Beharren auf dem lediglich deklaratorischen Charakter des Gesetzes wirkt daneben wie eine Absicherung zur Rechtfertigung des eigenen Tuns. Einer der Befragten betonte auch, dass das Gesetz seiner Ansicht nach keineswegs deklaratorisch, sondern konstitutiv die Verfolgbarkeit bestimmter Straftaten des DDR-Systemunrechts gesichert habe. Ob man dies nun für politisch richtig oder falsch gehalten habe, habe schon „seinerzeit von der Frage des jeweiligen politischen Standortes abgegangen“:

„Aus meiner Sicht ist die Verjährungsdebatte nicht trennbar von dem politischen Willen, bestimmte Straftaten des Systemunrechts zu verfolgen und andere nicht.“

Auch alle übrigen Befragten sind sich einig, dass die Sicherstellung der politischen Idee im Vordergrund stand und dazu führte, dass sich das Parlament, trotz aller rechtlicher Bedenken, die einem deklaratorischen Gesetz per se entgegen zu bringen sind, zum Einschreiten legitimiert sah.

Dass der Gesetzgeber überhaupt einschritt, ist bereits Ausdruck eines politischen Willens. Darüber hinaus ist aber bemerkenswert, wie er einschritt. Die Analyse der Dokumente und der Zeitzeugenbefragung auf die Frage hin, wie erklärt werden kann, dass die Sachverständigen zu solch unterschiedlichen rechtlichen Beurteilungen kommen konnten, ob man rechtlich

---

<sup>444</sup> Das BMJ (Fn. 296) äußerte, dass es die Richter waren, die 1991 eine Bestätigung der Rechtsauffassung des BMJ durch den Gesetzgeber verlangten. Dabei hätten die Richter gefordert, ein so schwieriges politisches Problem nicht auf die Justiz abzuwälzen. Die Justizministerkonferenz im November 1991 habe aber dennoch die Haltung des BMJ, also die Position gegen eine gesetzgeberische Maßnahme, bestätigt.

<sup>445</sup> BMJ (Fn. 296).

<sup>446</sup> BMJ (Fn. 296).

also wirklich "alles" vertreten konnte oder ob vielmehr die politische Idee im Vordergrund stand, ergibt folgendes Bild:

*Wie erklären Sie sich die unterschiedlichen rechtlichen Beurteilungen insbesondere auch unter den Professoren?*

Unter den Befragten herrscht Konsens, dass die Frage, ob mögliche rechtliche Auslegungsmöglichkeiten für die jeweilige politische Ansicht instrumentalisiert wurden, berechtigt und vorliegend zu bejahen sei. Diese Instrumentalisierung finde man gelegentlich auch bei Professoren, so einer der Interviewten. Es gebe eine Grundeinstellung, die politisch motiviert sei. Diese würde dann retrorationalisiert, in dem man juristische Argumente finde, um das zu begründen, was man ohnehin politisch wolle. Sachverständigenäußerungen würden wie ein Steinbruch benutzt: Jeder Abgeordnete hole sich das heraus, was seine ohnehin schon vorgefasste Meinung bestätigt. Es sei eine verbreitete Unsitte, dass Professoren, die als Sachverständige geladen seien, vorher am Telefon gefragt würden, zu was für einer Meinung sie tendierten, und dann würden sie eingeladen oder eben nicht. Die Befragten sind sich einig, dass eine solche Instrumentalisierung der rechtlichen Auslegungsmöglichkeiten für die eigene politische Ansicht auch bei Erlass des ersten Verjährungsgesetzes stattgefunden habe. Ein Befragter ergänzte, dass die unterschiedlichen Auffassungen der Professoren letztendlich bewirkt hätten, dass sie so gut wie überhaupt keinen Einfluss mehr auf die Lösung der Rechtsfragen gehabt hätten. Nach Meinung aller Befragten waren sich die Entscheidungsträger der Exekutive und der Legislative der verfassungsrechtlichen Bedenken bewusst und hielten diese durchaus für berechtigt. Dennoch setzte man sich mit dem Erlass des Gesetzes darüber hinweg. Ob man dieses Hinwegsetzen nun für richtig oder falsch ansah, hinge vom jeweiligen politischen Standpunkt ab. Dies konnte man sogar zum Teil bei den Äußerungen der Befragten selbst erkennen. Besonders eklatant war dies bei dem befragten Bürgerrechtler, der sich durchweg positiv über das Gesetz äußerte und meinte, die berechtigten verfassungsrechtlichen Bedenken seien letztendlich unbeachtlich gewesen, weil sie weniger schwer wogen als die Interessen der Opfer. Im Blick auf die Opfer sei der politische Wille da gewesen, trotz aller verfassungsrechtlichen Bedenken eine Gnadenfrist einzuräumen. Das Parlament dürfe sich zwar nicht leichtfertig über die Verfassung hinwegsetzen. Das BVerfG sei der Hüter oder Verteidiger der bestehenden Verfassung. Der oberste Hüter und Ausleger der Verfassung sei aber das Parlament, was viel zu wenig

zum Zuge komme. Schließlich könne das Parlament, im Gegensatz zum BVerfG, die Verfassung ja auch ändern.<sup>447</sup>

Die Art und Weise wie der Gesetzgeber einschritt war hiernach von einem politischen Willen getragen. Der Bundestag folgte im Wesentlichen der Auffassung des Sachverständigen TRÖNDLE und sicherte damit die weitest mögliche Strafverfolgung, da die "deklaratorische" Festlegung des Ruhens der Verjährung auch für die Fälle der konkurrierenden Strafansprüche gelten sollte. Ohne oder eben sogar mit weniger rechtlichen Bedenken<sup>448</sup> hätte man hier auch einen anderen Weg gehen können. Die Sachverständigengutachten verdeutlichen, dass durchaus eine andere rechtliche Lösung vertretbar gewesen wäre. Der Einigungsvertrag liefert, wie oben dargelegt, keine Vorgaben. Die rechtlichen Interpretationsmöglichkeiten, die sich aus dieser fehlenden Regelung ergaben, konnten und wurden daher zur Verwirklichung der politischen Ansicht instrumentalisiert. Gerade diese divergierenden rechtlichen Interpretationsspielräume rechtfertigen es tatsächlich von einer willensgetragenen, politischen Entscheidung des Gesetzgebers zu sprechen. Der Verlauf der gesamten Debatte zeigt, dass die Sicherstellung der politischen Idee solch ein zentrales Anliegen wurde, dass sie über die verfassungsrechtlichen Bedenken gestellt wurde.<sup>449</sup>

## 2.2.2 Das zweite Verjährungsgesetz

### 2.2.2.1 Rechtspolitische Initiative zur Entstehung des zweiten Verjährungsgesetzes in ihrer historischen Entwicklung

Die Idee der Verlängerung strafrechtlicher Verjährungsfristen wurde erstmals durch einen Gesetzesantrag des Landes Mecklenburg-Vorpommern am 03.03.1992 konkretisiert.<sup>450</sup> Geregelt werden sollte die Verlängerung

---

<sup>447</sup> Zu den Äußerungen der übrigen Befragten vgl. die Verdichtungen im Anhang unter II, III und IV. Interessant sind in diesem Zusammenhang auch die weiteren Aussagen des Vertreters der PDS. Seiner Ansicht nach hat diese Entwicklung bei vielen Ostdeutschen dazu geführt, dass sie den Glauben an den Rechtsstaat verloren haben. Dies zeige, dass der Rechtsstaat nichts Heiliges sei. Er sei zwar ein Fortschritt, aber man müsse auf dem Boden kämpfen. Wie beim Fußball ginge es primär nicht darum, die Regeln einzuhalten, sondern darum zu gewinnen.

<sup>448</sup> Gesetzesförmige Deklarationen ohne Regelungsinhalt sind zumeist an sich schon fragwürdig; ESER, A. 2001 (Fn. 341) Vorbem. §§ 3-7., Rn. 119.

<sup>449</sup> Lesenswert hierzu ARNOLD, J. 1995 (Fn. 411), 298f., der zu dem Ergebnis kommt, dass es bei den Sachverständigengutachten letzten Endes nur noch um die 'rechtliche Absicherung des politisch vorweggenommenen Ergebnisses' ging.

<sup>450</sup> BR-Drucksache 147/92.

der Verfolgungsverjährungsfrist von im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes noch nicht verjährten Altaten. Taten, die im Höchstmaß mit nicht mehr als einer Freiheitsstrafe von einem Jahr bedroht sind, sollten nicht vor dem 02.10.1996, andere Taten nicht vor dem 02.10.2000 verjähren. Eine gesonderte Regelung sollte ferner für die Taten gelten, die im Zeitraum zwischen dem Beitritt und dem 31.12.1991 begangen wurden. Die Straftat des Mordes sollte, entgegen dem Strafgesetzbuch der DDR, überhaupt nicht verjähren.

Begründet wurde das Gesetzesvorhaben damit, dass eine wirksame Verfolgung der Altaten noch nicht möglich gewesen sei. Die Justiz befände sich noch im Aufbau, die Ermittlungstätigkeiten seien wegen teilweiser Unerfahrenheit der Polizei beeinträchtigt, und bei den Staatsanwaltschaften seien viele unerledigte Verfahren bei gleichzeitigem Anstieg der Kriminalität zu registrieren. Ließe man eine erhebliche Zahl der "Altaten" ungesühnt, führe dies zu einer tief greifenden Erschütterung des Rechtsbewusstseins und des Gerechtigkeitsempfindens, die das notwendige Vertrauen der Menschen in den neuen Ländern in eine demokratische und rechtsstaatliche Justiz gefährde. Den Tätern dürfe aus den besonderen Problemen der Justiz kein Vorteil erwachsen. Verfassungsrechtliche Bedenken bestünden keine. Das Rückwirkungsverbot sei ohnehin nicht berührt, da es sich um Verfahrensrecht handele; das Verbot einer echten Rückwirkung beachte man, da sich die Verjährungsverlängerung nur auf zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes unverjährte Straftaten beziehe.

Da der Entwurf ein eigenständiges Gesetz vorsah, hätte sein Erlass dazu geführt, dass Verjährungsregelungen sowohl im Strafgesetzbuch, im Anhang des EV als auch in dem neuen Gesetz enthalten gewesen wären. Obwohl auf Anstoß Brandenburgs auch diskutiert wurde, die Regelung in Art. 315a EGStGB zu verankern, erwies sich der Entwurf insgesamt als nicht mehrheitsfähig und wurde auf Beschluss des Bundesrates vertagt, weil ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf abgelehnt wurde.<sup>451</sup>

Der nächste Gesetzesentwurf wurde erst am 12.02.1993 durch die Fraktion der SPD eingebracht.<sup>452</sup> In seinem Anwendungsbereich sehr begrenzt, sah dieser Entwurf die Verlängerung der Verjährungsfrist von fünf auf zehn Jahre bei noch nicht verjährten Taten nach den §§ 234a, 241a StGB vor. Die Begründung stützte sich im Wesentlichen ebenfalls auf Schwie-

<sup>451</sup> LEMKE, M.: Das 2. Verjährungsgesetz. Versuch einer Analyse eines schwierigen Gesetzes. NJ 12/1993, 529-532, 531.

<sup>452</sup> BT-Drucksache 12/4349.

rigkeiten beim Aufbau der Rechtspflege und dadurch entstandene Unzulänglichkeiten bei den Strafverfolgungsbehörden.

Am 06.05.1993 brachte der Freistaat Sachsen einen Gesetzesentwurf ein, der sich im Wesentlichen an dem von Mecklenburg-Vorpommern eingebrachten Entwurf orientierte.<sup>453</sup>

Am 09.07.1993 beschloss der Bundesrat einen Gesetzesentwurf, der die Ergänzung von Art. 315a EGStGB dahingehend vorsah, dass die Verfolgungsverjährungsfrist bei Taten, die im Höchstmaß von mehr als einem Jahr bis zu fünf Jahren bedroht sind und die bei Inkrafttreten des Gesetzes noch nicht verjährt waren, acht Jahre betragen sollte.<sup>454</sup> Auch wurde der Gedanke der Unverjährbarkeit für Mord übernommen. Die Begründung unterscheidet sich unwesentlich von den Begründungen Mecklenburg-Vorpommerns und Sachsens.

In ihrer Stellungnahme stimmte die Bundesregierung dem Gesetzesentwurf im Wesentlichen zu.<sup>455</sup> Zu überlegen sei aber, ob auch Straftaten mit einer dreijährigen Verjährungsfrist in eine Verjährungsverlängerung mit einzubeziehen seien.

Unmittelbar danach und als Gegenreaktion zu dem vom Bundesrat beschlossenen Gesetzesentwurf zu verstehen, reichte die Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Entwurf ein.<sup>456</sup> Nur solche Taten, die "aus politischen Gründen durch die staatlichen Behörden der DDR nicht verfolgt" worden waren, sollten von einer Verlängerung der Verjährungsfrist erfasst sein. Eine generelle Verlängerung der Verjährungsfristen für Straftaten lehnte die Fraktion aus Gründen der Verhältnismäßigkeit ab. Die Verlängerung der Frist sollte durch ein Ruhen der Verjährung vom 02.10.1990 bis 31. Dezember 1994 erreicht werden. Auch dieser Entwurf sah die Unverjährbarkeit von Mord sowie die Verlängerung der Verjährungsfrist von fünf auf zehn Jahre bei Verschleppung und politischer Verdächtigung vor. Zur Begründung berief man sich auf die Überlastung der Rechtspflege und die Interessen der Opfer.

Am selben Tag wurde ein gemeinsamer Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, der SPD sowie der F.D.P. zur Vereinheitlichung strafrecht-

---

<sup>453</sup> BR-Drucksache 319/93.

<sup>454</sup> Der am 09.07.93 beschlossene Antrag wurde am 03.09.93 eingereicht; BT-Drucksache 12/5613.

<sup>455</sup> BT-Drucksache 12/5613, Anlage 2.

<sup>456</sup> BT-Drucksache 12/5628.

licher Verjährungsfristen eingereicht.<sup>457</sup> Der Entwurf sah einen einheitlichen Verjährungsbeginn ab dem 01.01.1993 für noch nicht verjährte Taten vor, die vor Ablauf des 31. Dezembers 1992 beendet und im Höchstmaß mit nicht mehr als mit Geld- oder Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren bedroht waren. Damit sollte auch geringere Kriminalität erfasst sein. Der Entwurf übernahm die Unverjährbarkeit bei Mord. Auch diese Begründung stützte sich auf die durch den Neuaufbau bedingte Überlastung der Justiz. Die Schwierigkeiten kämen denjenigen zugute, die zuvor den Rechtsstaat "mit Füßen getreten hatten".<sup>458</sup> Das Hinausschieben der Verjährung ermögliche eine den alten Bundesländern gegenüber ebenbürtige Ermittlungsintensität. Zudem führe der einheitliche Verjährungsbeginn zu einer organisatorischen Vereinfachung für die Staatsanwaltschaften.

In seiner Beschlussempfehlung am 21.09.1993 empfahl der Rechtsausschuss des Bundestages, nachdem er sich mit den Anträgen des Bundesrates, der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P., der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Fraktion der SPD am 15.09.1993 befasst hatte, fast einhellig, die beiden erst genannten Entwürfe zu verbinden und anzunehmen. Die beiden letzteren Entwürfe wurden hingegen einstimmig für erledigt erklärt.<sup>459</sup> Für Taten, die mit Freiheitsstrafe von einem bis zu fünf Jahren bedroht sind, wurde die Verfolgungsverjährungsfrist auf den 31.12.1997, für Taten, die mit Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr bedroht waren, auf den 31.12.1995 festgelegt, sofern die Taten vor Ablauf des 31.12.1992 begangen worden waren. Die Unverjährbarkeit für Mord wurde festgeschrieben.

Bei der Debatte über die Gesetzesentwürfe im Plenum des Bundestages am 23.09.1993 zeigte sich, dass die Mehrheit der Abgeordneten die Verlängerung der Verjährungsfristen grundsätzlich favorisierte.<sup>460</sup>

Das Verjährenlassen, so HORST EYLMANN (CDU/CSU) stelle eine "verkappte Amnestie" dar, die die Täter in ungerechtfertigter Weise belohne. Nicht eine "Schwamm-drüber"-Mentalität, sondern das Streben nach Gerechtigkeit mache den Rang einer staatlichen Ordnung aus.

---

<sup>457</sup> BT-Drucksache 12/5637.

<sup>458</sup> BT-Drucksache 12/5637, 4.

<sup>459</sup> BT-Drucksache 12/5701.

<sup>460</sup> 176. Sitzung in Bonn, Donnerstag, der 23. September 1993. In: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 12. W.P., Bd. 170, 175-186. Im Folgenden werden nicht alle Abgeordneten genannt, sondern nur die HauptrednerInnen. Zwischenbemerkungen sind nicht berücksichtigt.



Ähnlich äußerte sich HANS-JOACHIM HACKER (SPD). Den Widerspruch zwischen den rechtsdogmatischen Schwierigkeiten einer Verjährungsverlängerung einerseits und der Forderung nach einer weiteren Strafverfolgung andererseits müsse man zugunsten der Verjährungsfristverlängerung lösen. Dass es nicht verjährende Delikte gebe und nach § 78c StGB die Verjährung durch eine vom Täter unabhängige Verfolgungsmaßnahme unterbrochen werden könne, zeige, dass der Täter keinen Anspruch auf Verjährung habe. Vielmehr sei es alleine Sache des Gesetzgebers, die Bedingungen für die Verjährung zu bestimmen. Rechtsstaatliche Bedenken griffen letztendlich nicht durch. Zwar habe das Bundesverfassungsgericht die Verlängerung der Verjährungsfristen explizit nur bei Verbrechen für verfassungsgemäß erachtet. Daraus ergebe sich aber nicht die Unzulässigkeit der Verjährungsverlängerung bei Vergehen. Es liege ein Sonderfall vor, bei dem auch die Fälle minderer Kriminalität, die zu einem erheblichen Teil durch das MfS angeordnet gewesen seien, eben gerade keine Bagatelldelikte darstellen. Auch ROLF SCHWANITZ (SPD) plädierte dafür, Straftaten, die nur mit einer Strafandrohung bis zu einem Jahr versehen sind, von der Verjährungsverlängerung zu erfassen. Hierfür gebe es seiner Ansicht nach zwei Gründe. Zum einen die Informationsblockade gegenüber den Opfern und der Öffentlichkeit, die infolge der Stasi-Konspiration noch immer bestehe. Zum anderen die Arbeitsfähigkeit der ostdeutschen Justiz. Man dürfe den Opfern ihre Entscheidungsmöglichkeit zu einer Strafanzeige nicht nehmen.

Die Annahme, dass ein Schlussstrich zur Normalität führe, so DIRK HANSEN (F.D.P.), sei ein Irrweg, ein Weg in eine Illusion. Die Fälle der sog. minderschweren Kriminalität seien zum Teil mit der Verletzung von Grund- und Menschenrechten einhergegangen, so etwa bei Bespitzelung, Kontrolle von Briefen und Telefongesprächen. Es sei daher ein Hohn, von Bagatelldelikten zu sprechen. Der Weg solle frei gemacht werden, damit Ermittlungs- und Justizbehörden normal tätig werden könnten.

WOLFGANG ULLMANN (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) betonte, dass es dem Gesetzgeber obliege, den betroffenen Opfern die Möglichkeit der juristischen Aufarbeitung gemäß dem Stasi-Unterlagen-Gesetz einzuräumen. Ohne Wahrheit könne es keine Versöhnung geben.

Auch der damalige Ministerpräsident von Mecklenburg-Vorpommern, BERND SEITE, war der Ansicht, dass es ohne Auseinandersetzung mit der Vergangenheit keine Gerechtigkeit geben könne. Die überlasteten Strafverfolgungsbehörden der neuen Länder könnten ihre Aufgabe der Aufarbeitung der 40-jährigen Diktatur ohne Hilfe des Gesetzgebers nicht bewältigen. Die endgültige Verjährung am 03.10.1993 stelle eine verkappte Teilamnestie dar, eine nachträgliche Verhöhnung der Opfer. Schon im Ansatz

sei es falsch, von Bagatelldelikten zu sprechen. Für die Opfer seien die gegen sie angewandten Stasi-Methoden Angriffe auf die Person und die Freiheit gewesen.

UWE-JENS HEUER (PDS/Linke Liste) vertrat hingegen die Ansicht, dass das Recht vorliegend Instrument der Politik sei. Das zur Diskussion stehende Verjährungsgesetz sei ein eklatantes Beispiel dafür, dass augenblicklicher politischer Vorteil über rechtsstaatliche Bedenken triumphiere. Trotz der parteiübergreifenden Bedenken bei den Juristen, hätten sich die Politiker parteiübergreifend darüber hinweg gesetzt. SCHÄUBLE, ebenso die westdeutschen und der brandenburgische Justizminister, hätten sich noch kürzlich gegen eine Verjährungsverlängerung gewandt. In Windeseile habe man einen fraktionsübergreifenden, rechtlich abenteuerlichen Gesetzesentwurf ausgearbeitet. Dieser sei zwar im Rechtsausschuss unter Mitarbeit des BMJ schnell aufgegeben worden, dennoch aber wüsste jeder um die verfassungsmäßige Fragwürdigkeit. Das Gesetz habe lediglich Symbolcharakter, schaffe Willkür, führe die Ungleichheit zwischen Ost und West fort und "schreie geradezu nach dem Verfassungsgericht." Es würde immer schwerer werden, auf dem einmal eingeschlagenen Weg innezuhalten. Viele Politiker in Regierung und Opposition wüssten aber längst, dass es sich bei dem eingeschlagenen Weg um eine Sackgasse handele.

Als letzte Rednerin am 23.09.1993, äußerte Bundesjustizministerin SABINE LEUTHEUSSER-SCHNARRENBERGER, dass sie die Verjährungsverlängerung immer unterstützt, zugleich aber betont habe, dass es in erster Linie die Entscheidung der neuen Länder sein müsse. Deshalb habe das BMJ keinen eigenen Entwurf vorgelegt. Die öffentliche Debatte habe gezeigt, wie wichtig den Menschen in den neuen Ländern die strafrechtliche Ahndung gerade auch solcher Delikte sei, die vom Gesetz als minder schwerwiegend eingestuft worden seien. Sie habe sich deshalb dafür eingesetzt, dass die Stellungnahme der Bundesregierung so rechtzeitig erfolgt sei, dass das Gesetz noch vor dem 03.10.1993 beschlossen werden könne. Die Verjährungsverlängerung noch laufender Fristen sei legitim und zulässig.

Die Abstimmung ergab die Annahme der Gesetzesentwürfe des Bundesrates und der Fraktionen der CDU/CSU, der SPD und der F.D.P., so wie sie vom Rechtsausschuss zusammengeführt wurden, gegen die Stimmen der PDS/Linke Liste. Die Anträge von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD wurden für erledigt erklärt. Am 27.09.1993 wurde das Gesetz zur Verlängerung strafrechtlicher Verjährungsfristen (2. Verjährungsgesetz) verkündet.<sup>461</sup> Einen Tag später trat es in Kraft.

<sup>461</sup> Gesetz zur Verlängerung strafrechtlicher Verjährungsfristen (2. Verjährungsgesetz), BGBl. Teil 1993, 1657.

### 2.2.2.2 Interpretation: Der politische Wille im Spiegel des zweiten Verjährungsgesetzes

Als treibende Kraft zum Erlass des zweiten Verjährungsgesetzes ist der Bundesrat, insbesondere auf Initiative der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen anzusehen. Bereits im März 1992 kam der erste Vorstoß zur Verjährungsverlängerung von Mecklenburg-Vorpommern, der in seinem Anwendungsbereich verhältnismäßig weitgehend war und bereits entscheidend das letztendlich verabschiedete Gesetz prägte. Gut ein Jahr später, nachdem die Debatte über eine Verjährungsverlängerung durch den Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD langsam ins Rollen gekommen war, war es der Freistaat Sachsen, der einen ähnlichen Entwurf vorlegte. Es fällt auf, dass es, jedenfalls anfänglich, ostdeutsche CDU-regierte Bundesländer waren, die auf die Verlängerung der Verjährung drängten. Der letztendlich entscheidende Entwurf stammte vom Bundesrat insgesamt und orientierte sich stark an den beiden Länderentwürfen. Interessant aber ist, dass der Bundesrat nur die Fälle der mittleren Kriminalität, also solche, die innerhalb von fünf Jahren verjähren sollte, erfasst wissen wollte.

Der Bundestag zeigte sich anfangs recht zurückhaltend. Die Diskussion um eine Verjährungsverlängerung lief schleppend an, da von Seiten des Bundestages zunächst keine Initiativen kamen. Der erste Vorschlag der SPD-Fraktion<sup>462</sup> war in seinem Anwendungsbereich sehr beschränkt, da er sich nur auf die Taten der Verschleppung und der Politischen Verdächtigung beziehen sollte. Umso mehr wundert es, dass sich im September 1993, also kurz vor Ablauf der Verjährungsfrist, "plötzlich" quer durch alle Fraktionen ein politischer Wille entwickelte, dem Bundesratsentwurf etwas entgegenzusetzen.<sup>463</sup> Erst hier nahm die Debatte fraktionsübergreifend scharfe Konturen an. Obwohl BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und anfänglich auch die SPD weniger weitreichende Entwürfe vorlegten, zeigten sie doch schnell und einmütig ihre Zustimmung auch zu dem Entwurf des Rechtsausschusses und damit zu einer weit reichenden Verjährungsverlängerung. Einzig die Fraktion der PDS/Linke Liste wandte sich strikt gegen irgendeine Verlängerung verjährungsrechtlicher Fristen überhaupt.

---

<sup>462</sup> BT-Drucksache 12/4349, siehe oben in diesem Abschnitt.

<sup>463</sup> Vgl. die Äußerung EYLMANNs, in der 176. Sitzung des Bundestages vom 23. September 1993. In: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 12. W.P., Bd. 170, 175-186, 15132.

Damit korrespondiert der politische Wille der Bundestagsfraktionen bei der Debatte über die Verlängerung der Verjährungsfristen mit dem politischen Willen, den die Fraktionen während der in ihrer Wirkung gegenteiligen Amnestiedebatte zu Tage treten ließen. Die breite Mehrheit des Bundestages signalisierte einen fortbestehenden Willen zu Strafverfahren. Die Aufnahme auch der Delikte, die bereits nach drei Jahren verjähren, zeigt, dass auch die geringere Kriminalität verfolgt werden sollte; die Strafverfolgung also breit und umfangreich angelegt werden sollte.

Das BMJ zeigte sich während der gesamten Debatte sehr zurückhaltend und ergriff keine eigene Initiative. In diesem Zusammenhang ist auch die Äußerung EYLMANNs interessant:

"[...] Es mag verwundern, daß wir diese Frage zehn Tage vor dem Verjährungseintritt hier debattieren, also zu einer Zeit, wo es schon eines nach Stunden ausgeklügelten Gesetzgebungsplans bedarf, um das Gesetz noch rechtzeitig vor Ablauf der Verjährungsfrist am 3. Oktober wirksam werden zu lassen. Das liegt daran, daß sowohl der Bundesrat als auch das Bundesjustizministerium sich in der Verjährungsfrage eher wie jener gern zitierte Jagdhund verhalten haben, den man zum Jagen tragen muß.[...]. Erst als sich Anfang September quer durch alle Fraktionen dieses Hauses der politische Wille artikuliert, sich mit dem Gesetzentwurf des Bundesrates nicht zufrieden zu geben, war das Bundesjustizministerium bereit, in eine Prüfung der Verlängerung der dreijährigen Verjährungsfrist einzutreten. Es hat dann in der letzten Woche – dies soll nicht verschwiegen werden – in Zusammenhang mit den Ländervertretern intensiv mitgeholfen, den heute vorliegenden Gesetzentwurf zu erarbeiten.[...]."<sup>464</sup>

Die Untätigkeit des BMJ räumte auch die Bundesjustizministerin selbst ein, als sie sagte, man habe mit Rücksicht auf die Länder, insbesondere die ostdeutschen Länder, keinen eigenen Entwurf vorgelegt. Man kann also durchaus von einer Passivität, jedenfalls aber von einer anfänglichen Zurückhaltung auf Seiten des BMJ sprechen. Aus heutiger Sicht erklärt das BMJ seine Zurückhaltung auch damit, dass man keinen Einblick und keine Erkenntnisse über die tatsächliche Lage der noch im Aufbau befindlichen ostdeutschen Justiz gehabt habe. Die kurze Verjährungsfrist habe ohnehin nur für wenige Delikte gegolten. Wegen der zurückhaltenden Praxis der

<sup>464</sup> EYLMANN in der 176. Sitzung des Bundestages vom 23. September 1993. In: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 12. W.P., Bd. 170, 175-186, 15131f.

Gerichte sei aber kaum mit Verurteilungen zu rechnen gewesen. Ob bei den anderen Delikten die Gefahr des Verjährungseintritts bestand, habe nicht vorhergesehen werden können. Deshalb sei die Initiative den ostdeutschen Ländern überlassen worden. Fünf vor Zwölf hätten daher Bundestag und Bundesrat noch gehandelt.

Die Einschätzung der Ursachen und Gründe der rechtspolitischen Initiativen erschien aus 10-jähriger Zeitdistanz bedeutend genug, um sich bei den Zeitzeugen danach zu erkundigen.

*Warum war die Bundesregierung bei Erlass des 2. Verjährungsgesetzes, jedenfalls anfänglich, so zurückhaltend?*

Die Angaben der Befragten gehen zum Teil etwas durcheinander. Dies liegt daran, dass der Sachverhalt dieses Gesetzes nicht sauber von dem des Dritten Verjährungsgesetzes, das das zweite Gesetz zur Verlängerung der Verjährungsfristen ist, getrennt wurde. Die verwertbaren Antworten stimmen nicht immer überein.

Konsens herrscht aber noch insoweit, als die Befragten alle davon ausgehen, dass es die verfassungsrechtlichen Bedenken waren, die zu einer Zurückhaltung führten. Die damalige Bundesjustizministerin habe dieses "ständig weitere Hinausziehen" der Verfolgungsmöglichkeiten nicht gewollt.

Hinsichtlich der Frage, ob es tatsächlich die ostdeutschen Bundesländer waren, die für die Verlängerung der Verjährung letztendlich verantwortlich zeichnen und, damit zusammenhängend, ob es stimmen kann, dass man die Initiative den ostdeutschen Bundesländern überlassen wollte, gehen die Meinungen der Befragten, die sich dazu äußerten, auseinander. Einer der Befragten hält dies durchaus für glaubwürdig. Ob die Bundesregierung auch von sich aus tätig geworden wäre, bezeichnete der Befragte als schwierig. Jedenfalls sei aber der Konsens bei allen Beteiligten, also sowohl bei den Ländern als auch bei den Abgeordneten insgesamt sehr groß gewesen. Andere Befragte bezweifeln hingegen, dass es wirklich ausschließlich die ostdeutschen Länder waren, denen die Initiative überlassen werden sollte, und die die Initiative letztendlich ergriffen. Innerhalb der ostdeutschen Länder habe es einen so weitreichenden Konsens gar nicht gegeben. Die Befragten präzisierten dies dahingehend, dass es vielmehr eine insbesondere von Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen entfachte Verfolgungswelle gegeben habe. Vor allem von Seiten Mecklenburg-Vorpommerns habe es einen „gewachsenen Verfolgungseifer“ gegeben.

Die dortigen, dem konservativen Lager angehörenden Politiker, hätten es seinerzeit in aus politischer Sicht bewundernswürdiger Weise hinbekommen, eine Zustimmungswelle für die Sicherstellung weiterer Verfolgbarkeit von DDR-Systemunrecht hervorzurufen. Man könne aber nicht generell sagen, dass die Initiative von den ostdeutschen Ländern gekommen sei. Andere ostdeutsche Bundesländer wie Brandenburg hätten sich mit Vehemenz, im Endeffekt allerdings erfolglos, gegen das Gesetz gestemmt. Die Initiative sei mehr auf die CDU/CSU zurückzuführen. Neben dem brandenburgischen Justizminister seien auch SCHÄUBLE und die westdeutschen Justizminister gegen das Gesetz gewesen.

Die Befragten sind sich wiederum einig in ihrer Einschätzung der Opferverbände. Diese hatten in Ostdeutschland nach übereinstimmender Auffassung der Befragten einen sehr starken Einfluss und trugen wesentlich zu einer Verlängerung der Verjährung bei. Dies räumten auch diejenigen Befragten ein, die die Initiative nicht ausschließlich dem Osten oder jedenfalls nicht dem Osten insgesamt zuschreiben wollten. Ein Großteil der Abgeordneten habe ständig nach einer Aufstockung der Berliner Justiz gebettelt, so einer der Befragten weiter. Das Betteln sei aber nicht erhört worden, weshalb man den Geschädigten wenigstens mit einer Verjährungsverlängerung habe entgegen kommen müssen. Die Justizbehörden, die mit den geschaffenen Gegebenheiten nicht rechtzeitig fertig wurden, hätten dadurch mehr Zeit bekommen.

Die verfassungsrechtlichen Bedenken wegen des Rückwirkungsverbots, des Gleichheitsgrundsatzes, des allgemeinen Rechtsstaatsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit<sup>465</sup> wurden aus den eben genannten Gründen beiseite geschoben. Letztlich wurde damit auch die Frage nach der Verlängerung der Verjährungsfristen zum Politikum.<sup>466</sup> Das tritt besonders zutage, wenn man sich vor Augen hält, in welch atemberaubendem Tempo über das Gesetz entschieden wurde. Das Parlament begann erst Anfang September eine aktive Rolle zu spielen; bereits Ende September trat das Gesetz in Kraft.<sup>467</sup> In Anbetracht der Schnelle der Vorgehensweise ver-

---

<sup>465</sup> Vgl. ZIMMERMANN, S. 1997 (Fn. 71), 189ff.

<sup>466</sup> HACKER in der 176. Sitzung des Bundestages vom 23. September 1993. In: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 12. W.P., Bd. 170, 175-186, 15133.

<sup>467</sup> Angebracht scheint daher auch der von der Frankfurter Rundschau vom 15.09.1993 gebrauchte Ausdruck "Blitzgesetz"; vgl. Heuer in der 176. Sitzung des Bundestages vom 23. September 1993. In: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 12.

liefen die Vorschläge dann auch nicht ganz ohne "Pannen".<sup>468</sup> Obwohl vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich nur für Verbrechen anerkannt, entschloss sich der Gesetzgeber, trotz aller Bedenken, darüber hinaus auch Vergehen, also Taten der so genannten "Bagatelkriminalität" mit in die Verjährungsverlängerung einzubeziehen. Das kann nur als ausgeprägter Wille zur Strafverfolgung interpretiert werden.<sup>469</sup>

## 2.2.3 Das dritte Verjährungsgesetz

### 2.2.3.1 Rechtspolitische Initiativen zur Entstehung des dritten Verjährungsgesetzes in ihrer historischen Entwicklung

Anfang 1995 äußerte LEUTHEUSSER-SCHNARRENBERGER noch die Ansicht, auslaufende Verjährungsfristen nicht noch einmal zu verlängern. Die Schwierigkeiten bei dem Aufbau der Justiz in den neuen Ländern seien nun weitgehend behoben, weshalb es keinen Grund mehr zur Fristverlängerung gebe. Im Interesse des Rechtsfriedens sei es darüber hinaus auch ein rechtsstaatlicher Grundsatz, dass die Strafverfolgung nach einer bestimmten Zeit verjähre.<sup>470</sup>

Hinsichtlich der minder schweren Kriminalität lief die Verjährung in der Tat entsprechend dem 2. Verjährungsgesetz am 31.12.1995 ab. Angesichts des drohenden Verjährungsendes für Fälle der mittleren Kriminalität, entbrannte die Debatte über den Stand der strafrechtlichen Aufarbeitung aber im Frühjahr 1997 erneut und mündete in eine weitere Verjährungsdiskussion.

Im Rechtsausschuss des Bundestages begannen im Frühjahr 1997 die Verhandlungen, ohne dass zu diesem Zeitpunkt eine Einigung erzielt werden konnte.

In einem Antrag vom 19.03.1997<sup>471</sup> betonte die Fraktion der SPD die Notwendigkeit der konsequenten Fortsetzung der Strafverfolgungen. Statt einer Verjährungsfristverlängerung solle man die Verfolgungsbehörden

W.P., Bd. 170, 175-186, 15137; siehe auch die Darstellung von LEMKE, M. 1993 (Fn. 451), 529-532.

<sup>468</sup> So hätte beispielsweise die von den Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagene Verlängerung der Verjährungsfrist für § 234a StGB tatsächlich zu einer Halbierung der Verjährungsfrist geführt.

<sup>469</sup> "[...]. Damit ist die Feststellung unumgänglich, daß der Gesetzgeber nach der Vereinigung anders als nach dem Ende des Nationalsozialismus, eine hypertroph anmutende Verfolgungsmentalität offenbart hat.[...]"; LEMKE, M. 1993 (Fn. 451), 529.

<sup>470</sup> Recht 1/1995, 13f.

<sup>471</sup> BT-Drucksache 13/7281.

und die Gerichte personell besser ausstatten, damit man verjährungsunterbrechende Maßnahmen ergreifen und die Verfahren in angemessener Zeit zum Abschluss bringen könne.

Am 15.04.1997 suchte die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit einem ähnlichen Antrag zur Verbesserung der Strafverfolgung für DDR-Regierungs- und Vereinigungskriminalität Druck auf die Bundesregierung auszuüben, damit diese die Strafverfolgungsbehörden personell besser ausstatte.<sup>472</sup> Gegen eine nochmalige Verlängerung der Verjährungsfristen wurden hingegen starke verfassungsrechtliche Bedenken angeführt.<sup>473</sup>

Eine gesetzliche Verlängerung der Verjährungsfrist für Fälle der mittleren Kriminalität forderten hingegen die Fraktionen der CDU/CSU und der F.D.P.. In ihrem am 11.11.1997 eingebrachten Gesetzesentwurf forderten sie eine Änderung von Art. 315a Abs. 2 EGStGB, durch die das Verjährungsende auf den 02.10.2000 festgelegt würde.<sup>474</sup> Man habe nicht in allen Fällen verjährungsunterbrechende Maßnahmen einleiten können, weshalb man die Verjährung verhindern müsse. Der Verjährungseintritt würde von den Opfern als Begünstigung der Täter verstanden, die befriedende Funktion fehle.

Am 12.11.1997 forderte die Fraktion der SPD die Bundesregierung dazu auf, einen Gesetzesentwurf zur Verlängerung der Verfolgungsverjährungsfrist für "Vergehen insbesondere im Wirtschaftsstrafrecht, unter besonderer Berücksichtigung der in Ost- und Westdeutschland aus Anlass der Wiedervereinigung begangenen Straftaten", vorzulegen.<sup>475</sup>

Dem Gesetzesentwurf der CDU/CSU und der F.D.P. hielten die Abgeordneten UWE-JENS HEUER, GREGOR GYSI, sowie die Gruppe der PDS am 13.11.1997 einen Antrag entgegen.<sup>476</sup> Sie forderten den Bundestag zu der

<sup>472</sup> BT-Drucksache 13/7423.

<sup>473</sup> BT-Drucksache 13/7423, 1:"[...]Gegen die gelegentlich erhobene Forderung nach einer nochmaligen Verlängerung der Verjährungsfristen bestehen starke verfassungsrechtliche Einwände. Gerade deshalb erscheint es unabdingbar, durch gemeinsame Anstrengungen der Länder umgehend für eine verbesserte Ausstattung der Strafverfolgungsbehörden mit Personal und Sachmitteln zu sorgen. Diese sollte erwarten lassen, daß in der kurzen verbleibenden Zeit zumindest noch so weit Ermittlungstätigkeiten aufgenommen werden können, daß dadurch die Verjährungsfrist wo nötig unterbrochen und die Verfahren in akzeptabler Zeit abgeschlossen werden können.[...]"

<sup>474</sup> BT-Drucksache 13/8962.

<sup>475</sup> BT-Drucksache 13/8970.

<sup>476</sup> BT-Drucksache 13/9041.



Feststellung auf, dass die Verjährungsverlängerung sachlich nicht notwendig, rechtspolitisch verfehlt und verfassungsrechtlich bedenklich sei. Des Weiteren sollte beschlossen werden, dass es bei der Verjährung zum 31.12.1997 bleibe. Der Gesetzgeber könne nicht nach Belieben und politischer Opportunität über eingeführte Verjährungsfristen disponieren. Das Rechtsinstitut der Verjährung verliere auch nicht seinen Sinn, weil viele der Täter noch nicht erkannt seien. Dieses Argument stelle die Verjährung generell in Frage. Konsequenterweise angewendet würde dies zudem bedeuten, dass man immer Verlängerungen beschließen müsste, wenn die Aufklärung nicht geklappt hat. Die Verjährung sei ja gerade für die Fälle der nicht entdeckten Taten eingeführt worden. Der Verweis auf die Opfer genüge zur Rechtfertigung nicht, da die Opfer notwendigerweise befangen seien. Die nochmalige Verlängerung der Frist stelle einen Verstoß gegen Art. 20 GG dar, insbesondere sei sie weder mit dem Erfordernis der Messbarkeit und Durchschaubarkeit staatlichen Handelns zu vereinbaren, noch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und des Übermaßverbots. Auch stelle sie einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz dar. Darüber hinaus fehle der Regelung der praktische Effekt.

Die erste Beratung des Gesetzesentwurfs der Regierungskoalitionsfraktionen im Bundestag fand am 13.11.1997 statt.<sup>477</sup> Der Abgeordnete MICHAEL LUTHER (CDU/CSU) wies daraufhin, dass die Verjährung in all den Fällen eintreten würde, die bis dato unbekannt waren. Die Enquête-Kommission zur "Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit" habe deutlich aufgefordert, die Verjährung nochmals zu verlängern. LUTHER räumte zwar ein, dass man sich aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht noch einmal auf den mangelnden Gerichtsaufbau in den neuen Bundesländern berufen könne, dass Verjährung einen befriedenden Charakter haben solle und am 02.10.2000 ohnehin die absolute Verjährung eintrete. Für die Fristverlängerung spreche aber, dass die Aufarbeitung einer 40-jährigen Diktatur Zeit brauche. Durch relativ geringen Aufwand könnte die Aufarbeitung des SED-Unrechts fortgesetzt werden. Weiter seien es die Opfer sowie eine breite Schicht der Bevölkerung, die eine Fristverlängerung forderten. Schließlich müsse in Deutschland klar gestellt werden, dass es nicht egal sei, wie man sich in einer Diktatur verhalte.

KLAUS RÖHL (F.D.P.) räumte ein, dass die vermehrten Verjährungsverlängerungen aus juristischer, moralischer und ethischer Sicht sehr proble-

<sup>477</sup> 203. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 13. November 1997. In: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 13. W.P., Bd. 190, 199-211, 18404ff.

matisch seien. Sie stünden sicher im Konflikt mit dem Rechtsstaatsprinzip. Auf der anderen Seite stünden sie aber auch im Konflikt mit "dem Hunger der Menschen in den neuen Ländern nach Gerechtigkeit." Auch RÖHL wies auf die große Zahl der Straftaten hin, von denen man bisher keine Kenntnis gehabt habe. Deshalb sollte man die Frist nochmals verlängern.

Für die Verlängerung der Fristen sprach sich auch die thüringische Justizministerin CHRISTINE LIEBERKNECHT aus. Angesichts der unbedingt notwendigen Aufarbeitung des SED-Unrechts seien die Sicherheit und die Überzeugung der Bürger wichtig, dass der Rechtsstaat alles zur Verfolgung und Aufklärung des SED-Unrechts getan habe.

HANS-JOACHIM HACKER (SPD) hingegen lehnte eine nochmalige Fristverlängerung ab. Grund für die unzureichende Abarbeitung der Fälle sei alleine die mangelhafte Personalausstattung der Behörden. Die Verjährung könne nicht nach politischen Prämissen zur Disposition stehen. Der praktische Nutzen der Regelung sei ohnehin anzuzweifeln, da wegen des Eintritts der absoluten Verjährung bis zum 02.10.2000 eine Verurteilung in erster Instanz erfolgen müsse. Das sei aber ob der personellen Situation an den Gerichten nicht zu bewerkstelligen. Auch eine angebliche "öffentliche Meinung" könne eine Fristverlängerung nicht legitimieren. Das Berufen auf die Opferinteressen wirke angesichts der unbefriedigenden Rehabilitierungsgesetze wie ein Alibi. Der von der SPD gestellte Antrag verhindere darüber hinaus die Schaffung eines "Sonderrechts Ost".

Entschieden gegen die Fristverlängerung sprach sich auch UWE-JENS HEUER (PDS) aus. Zu seinen bereits erwähnten Argumenten<sup>478</sup> fügte er hinzu, dass auch der Bundesjustizminister sowie die führenden Rechtsexperten der CDU/CSU Fraktion seiner Ansicht seien.

Zum Schluss der Beratung wurde die Vorlage der Fraktionen der CDU/CSU und der F.D.P. sowie die Anträge der Fraktion der SPD und der Gruppe der PDS federführend an den Rechtsausschuss sowie weiterhin an den Innen- und den Wirtschaftsausschuss überwiesen.

Der Rechtsausschuss des Bundestages empfahl nach Beratung in seiner Beschlussempfehlung vom 26.11.97 im Wesentlichen die Annahme des Gesetzesentwurfs.<sup>479</sup> Die Fristverlängerung des Zweiten Verjährungsgesetzes habe sich als unzureichend erwiesen, da es für die Justiz nicht möglich

---

<sup>478</sup> BT- Drucksache 13/9041. Zum Regelungsinhalt des Antrags siehe weiter oben in diesem Abschnitt.

<sup>479</sup> BT-Drucksache 13/9252.

gewesen sei, alle Taten aufzudecken und in allen Fällen verjährungsunterbrechende Maßnahmen einzuleiten.

Am 27.11.1997 stellten die Abgeordneten UWE-JENS HEUER, GREGOR GYSI und die Gruppe der PDS einen Änderungsantrag, der darauf zielte, den Gesetzesentwurf abzulehnen. Bereits einen Tag später, wurde der Antrag aber wieder zurückgezogen.<sup>480</sup>

Die zweite und dritte Lesung im Bundestag fand am 28.11.97 statt.<sup>481</sup> Dabei waren die Divergenzen zwischen den Abgeordneten größer als bei den beiden vorangegangenen Gesetzen.

Die Abgeordneten MICHAEL LUTHER (CDU/CSU) und KLAUS RÖHL (F.D.P.) sprachen sich erwartungsgemäß für die Annahme des Gesetzesentwurfs aus, im Wesentlichen unter Berufung auf ihre bereits in der Bundestagsitzung vom 13. November vorgebrachten Argumente.<sup>482</sup> Auch DIETRICH MAHLO (CDU/CSU) vertrat diese Ansicht. Die Aufarbeitung einmal des 40-jährigen Kriminalitätsstaus, zum anderen die Kriminalitätskonzentration bei Wirtschaftsverbrechen in Zusammenhang mit der Umstellung der neuen Bundesländer von einem sozialistischen zu einem marktwirtschaftlichen System rechtfertigten eine nochmalige Verlängerung. Eine Amnestie durch die Hintertür sei abzulehnen. Zweierlei Recht werde nicht geschaffen, da das Tatortprinzip gelte. Im Übrigen sehe sich der im Westen handelnde Täter einem funktionsfähigen, nicht überlasteten Justizapparat gegenüber, weshalb man hier eine Verjährungsverlängerung gerade nicht brauche. Das Gebot der Verjährung sei abzuwägen gegen das Gebot, bestehendes Recht zu verteidigen. Ein schwacher Staat sei ein fast so großes Dilemma wie ein totaler Staat.

GERALD HÄFNER (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) erklärte die Unterstützung seiner Fraktion zu dem Entwurf. Die Verjährungsverlängerung rechtfertige sich durch die besondere Situation, in der 40 Jahre nicht offen über die politischen Straftaten gesprochen wurde, geschweige denn deren Strafverfolgungen betrieben wurde. Die Aufarbeitung solcher Straftaten brauche mehr Zeit, als der Rechtsstaat üblicherweise in seinen Verjährungsgeboten vorgesehen habe. Allerdings sei zu bemängeln, dass die Regelung vor al-

<sup>480</sup> Vgl. 208. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 28. November 1997. In: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 13. W.P., Bd. 190, 199-211, 18997.

<sup>481</sup> 208. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 28. November 1997. In: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 13. W.P., Bd. 190, 199-211, 18997ff.

<sup>482</sup> Vgl. 203. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 13. November 1997. In: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 13. W.P., Bd. 190, 199-211, 18404ff; vgl. ferner die obigen Ausführungen in diesem Abschnitt.

lem im Bereich der Wirtschafts- und Vereinigungskriminalität zu einer Benachteiligung der Täter führe, die die Taten im Osten begingen, wohingegen Taten, die im Westen ausgeführt wurden, der üblichen Verjährung unterlägen. Zum anderen müssten mit der Fristverlängerung nun endlich auch die personellen und materiellen Kapazitäten verbessert werden. Darauf zielte der fraktionseigene Entschließungsantrag. Da noch nicht alle Menschen ihre Akten einsehen konnten, rechtfertigte auch dies eine nochmalige Fristverlängerung. Erst nach vollständiger Kenntnis der Taten könnten die Opfer entscheiden, ob sie Anzeige erstatten wollten oder nicht.

Auch nach Ansicht von ROLF SCHWANITZ (SPD) ist die Aufarbeitung noch nicht so weit vorangekommen, dass man ohne Probleme die Verjährung hinnehmen könne. Es sei aber notwendig, daneben die personelle Kapazität aufzubessern; letztendlich forderte auch er eine Kombination von Aufstockung im personellen Bereich und Verlängerung der Verjährung. Es lägen noch viele Straftaten vor allem im Bereich der Wirtschaftskriminalität im Dunkeln. Drittens müsse man bedenken, dass die Verjährung finanzielle Verluste in Millionen- und Milliardenhöhe hervorrufen würde. Viertens würde der Verjährungseintritt zum 31.12.97 nicht zum Rechtsfrieden beitragen. Es ginge weder um die Täter noch um die Opfer, sondern darum, wie die Verjährung auf die Gemeinschaft Ost und West insgesamt wirke. Die SPD trete daneben aber auch für die Verlängerung der Verjährung speziell für die Fälle der Wirtschaftskriminalität auf gesamtdeutscher Ebene ein.

Obwohl er letztlich auch zustimmte, räumte EBERHARD BRECHT (SPD) starke Bedenken ein, weil seiner Ansicht nach keine schwerwiegenden Gründe, die eine Disposition der Verjährungsregelungen rechtfertigten, ersichtlich seien.

Der thüringische Justizminister OTTO KRETSCHMER (Bundesrat) zeigte sich nach eigenen Worten "absolut überzeugt", dass man den Eintritt der Verjährung verhindern müsse. Vor allem im Osten Deutschlands, sehe man eine Verjährung "als Amnestie auf kaltem Wege" an. Viele Fälle kämen erst mit zunehmender Normalisierung ans Licht. Es ginge um riesige illegale Einheitsprofite. Die Verlängerung der Strafverfolgungsverjährung habe angesichts dieser außergewöhnlichen Situation eine besonders friedensstiftende Funktion.

Einige Abgeordnete sprachen sich gegen den Entwurf aus. UWE-JENS HEUER (PDS) führte dabei seine bereits erwähnten Argumente aus der Sitzung vom 13. November an. GREGOR GYSI (PDS) kritisierte, dass man

durch die neue Regelung in Einzelfällen Verjährungsfristen von bis zu 50 Jahren schaffe. Damit organisiere man eine nicht vertretbare Ungleichbehandlung im Recht. Der Gesetzgeber demonstriere außerdem, dass er sich selbst nicht ernst nehme. Die eigene Entscheidung des 2. Verjährungsgesetzes nehme man jetzt nicht mehr ernst. Drittens störe er sich an der Überschrift. Es ginge nicht um die Verlängerung der Verjährung nur für SED-Unrecht und Vereinigungskriminalität, sondern für alle Straftaten, unabhängig davon, ob diese etwas mit Vereinigungskriminalität oder mit SED-Unrecht zu tun hätten. Das hätte man durch eine Verjährungsverlängerung für Gesamtdeutschland verhindern können. Der von SCHWANITZ gebrachte Hinweis auf finanzielle Verluste sei falsch, da unrechtmäßig erworbenes Geld auch nach Eintritt der strafrechtlichen Verjährung zivil- und verwaltungsrechtlich zurückgefordert werden könne.

VOLKER BECK (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) mahnte den Gesetzgeber unter Ablehnung des Gesetzesentwurfs an, sich zu den Grenzen der strafrechtlichen Aufarbeitung zu bekennen. Die mangelnde Ausstattung der Verfolgungsbehörden könne nicht eine Verlängerung der Fristen rechtfertigen. Für viele NS-Täter habe es für wesentlich schlimmere Taten eine kalte Amnestie gegeben. Die Verjährung diene außerdem dem Rechtsfrieden.

Nach JÜRGEN KOPPELIN (F.D.P.) ging es nicht mehr um das Recht, sondern um eine politische Frage. Die staatliche Gewalt sei begrenzt. Zudem werde die Beweislage immer schwieriger, je länger die Taten zurücklägen. Im Widerspruch zum bestehenden Recht würde nachträglich der Versuch unternommen, Gerechtigkeit zu schaffen. Mit dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit sei das nicht zu vereinbaren.

Gegen den Entwurf wandten sich auch HANS-JOACHIM HACKER (SPD) und WOLFGANG FREIHERR VON STETTEN (CDU/CSU).<sup>483</sup> Verjährung, so letzterer, sei ein Rechtsgut, an das man sich halten sollte. Unbefriedigender sei, dass gegebenenfalls Zehntausende von Verfahren eingestellt würden oder man so lange zwarte, bis der Betroffene verstorben sei. In der 2000-jährigen Geschichte habe es kaum einen geeigneteren Anlass zum Erlass einer Teilamnestie gegeben.

Am Ende der Sitzung wurde der Entwurf mit den Stimmen jeweils mehrheitlich der Fraktionen der CDU/CSU, der F.D.P., BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der SPD angenommen. Die PDS stimmte dagegen. Mit

---

<sup>483</sup> Bzgl. der Aussagen HACKERS vgl. 203. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 13. November 1997. In: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 13. W.P., Bd. 190, 199-211, 18404ff; vgl. ferner die obigen Ausführungen in diesem Abschnitt.

ihr stimmten einzelne Abgeordnete aus jeder der übrigen Fraktionen gegen das geplante Gesetz.

Das "3. Verjährungsgesetz" vom 22.12.1997 trat am 30.12.1997 in Kraft, wodurch die Verjährungsfrist für Straftaten der mittleren Kriminalität definitiv auf den 02.10.2000 ausgedehnt wurde.<sup>484</sup>

### 2.2.3.2 Interpretation: Der politische Wille im Spiegel des dritten Verjährungsgesetzes

Die entscheidende Initiative zum Erlass des dritten Verjährungsgesetzes reichten die Regierungskoalitionsfraktionen ein. Die Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zeigten sich noch im Frühjahr 1997 skeptisch gegenüber einer nochmaligen Verlängerung der Verjährung und suchten demgegenüber das Problem der ablaufenden Verjährungsfristen über die Aufstockung der materiellen und personellen justiziellen Kapazitäten zu lösen. Die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine zweite Verlängerung der Verjährung wuchsen und führten dazu, dass nicht mehr, wie bei Verabschiedung des Zweiten Verjährungsgesetzes, eine fast einmütige Entscheidung getroffen wurde. Aus jeder Fraktion gab es Gegner zu dem Entwurf. Bemerkenswert ist aber, dass die Fraktionen, gerade auch die SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, letztlich dennoch mehrheitlich für den Entwurf der Regierungskoalitionsfraktionen stimmten, obwohl sie vorher den Weg über die Aufstockung der Justiz beschritten sehen wollten und eine nochmalige Verjährungsverlängerung wegen verfassungsrechtlicher Bedenken ablehnten. Die einzige Ausnahme bildete wiederum die Fraktion der PDS, die geschlossen gegen den Entwurf stimmte. Die trotz aller verfassungsrechtlichen Bedenken erzielte Einmütigkeit zwischen Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat – das "plötzliche Umkippen" aller Fraktionen<sup>485</sup> – ist schon erstaunlich. Einige der Zeitzeugen äußerten ihre Ansichten, wie dies zu erklären ist.

Die Befragten sind sich einig, dass die Argumente und rechtlichen Begründungen für den Erlass des Gesetzes sehr schwach gewesen seien. Dass es dennoch verabschiedet wurde, führen die meisten der Befragten wiederum auf den Einfluss der Opferverbände zurück. Die Initiative sei von ost-

---

<sup>484</sup> Gesetz zur weiteren Verlängerung strafrechtlicher Verjährungsfristen und zur Änderung des Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege (3. Verjährungsgesetz - 3.VerjG), BGBl. I 1997, 3223.

<sup>485</sup> HEUER im Interview mit der Verf. am 20.06.2001.

deutschen Abgeordneten gekommen.<sup>486</sup> Die Mehrheit der westdeutschen Parlamentarier sei gegen das Gesetz gewesen. Man habe aber, so einer der Befragten weiter, die ostdeutschen Kollegen nicht brüskieren wollen. Das Gesetz sei sehr ungern, aber gerade noch so toleriert worden.

Ein anderer Befragter sieht die treibende Kraft eher in der Macht des Westens. Vor Erlass des Gesetzes hätten ihm noch zahlreiche Abgeordnete unter Hinweis auf ihren entgegenstehenden politischen Willen in Gesprächen persönlich versichert, dass das Gesetz nicht komme, unter anderem auch EYLMANN. Dass die Abgeordneten dennoch "in einem sagenhaften Tempo umgekippt" seien, sei wohl auf den Druck des Bundeskanzleramtes zurückzuführen. Der zentrale politische Wille sei von KOHL im Bundeskanzleramt verkörpert worden. Bei zentralen politischen Fragen werde der Wille der Fraktionen als Ganzes durchgestellt, so dass die Entscheidungsfreiheiten der Abgeordneten, auch der Mitglieder des Rechtsausschusses, in diesen zentralen Fragen *de facto* eingeschränkt würden.

Über die verfassungsrechtlichen Bedenken besteht damit bei allen Befragten Einigkeit. Letzten Endes waren es somit klar politische Erwägungen, sei es der Druck der Opferverbände oder der Druck des Bundeskanzleramtes, die zu der Verabschiedung des Gesetzes führten. Das räumten die Befragten durchweg ein. Ob diese politischen Erwägungen von den Abgeordneten akzeptiert wurden, hing von dem jeweiligen politischen Standort ab. Dieser Mechanismus ist auch bei den Befragten selbst zu beobachten.<sup>487</sup> Der Bundesrat spielte bei Erlass dieses Gesetzes eher eine untergeordnete Rolle. Die nochmalige Verlängerung der Verjährungsfrist demonstriert einen fortbestehenden umfassenden Willen der Entscheidungsträger zur Strafverfolgung. Der Gedanke, dass der politische Wille zur Strafverfolgung trotz der verfassungsrechtlichen Bedenken durchgesetzt werden sollte, rückt bei Erlass dieses Gesetzes am stärksten in den Vordergrund.

---

<sup>486</sup> Einer der Befragten nannte Rolf SCHWANITZ von der Arbeitsgruppe Deutsche Einheit und HANS JOACHIM HACKER von der Arbeitsgruppe Recht als die am meisten engagierten Abgeordneten. Letzter hatte sich aber wie unter 2.2.3.1. dargelegt, gegen das Gesetz gestellt, so dass hier die Erinnerung des Befragten zu trügen scheint.

<sup>487</sup> Es sei auf die Verdichtungen im Anhang unter II., III. und IV. verwiesen.

### *2.3 Ergebnis: Der politische Wille nach dem Beitritt im Spiegel des Einigungsvertrags, der Amnestiedebatte und der Verjährungsgesetze*

Unter 1.3 wurde festgestellt, dass durch die strafrechtlichen Regelungen des Einigungsvertrags der Weg zu einer Ahndung von SED-Unrecht grundsätzlich geebnet werden sollte, sofern die Tat nach dem Recht der DDR oder dem der BRD strafbar gewesen ist. Obwohl den west- und ostdeutschen Architekten des Einigungsvertrags die rechtlichen Probleme, die durch Art. 8 EV i.V.m. Art. 315ff. EGStGB hervorgerufen wurden, vornehmlich die Rechtsfragen nach der Anwendung des Rechtsanwendungsrechts, der „richtigen“ Auslegung des Tatzeitrechts und damit verbundene mögliche Kollisionen mit dem Rückwirkungsverbot, durchaus bewusst waren, wollten sie sie nicht regeln. Wegen der verfassungsrechtlichen Bedenken und wegen des enormen Zeitdrucks zog man es vor, die Lösung dieser Rechtsfragen der Rechtsprechung zu überlassen. Da die Bestimmung des Rechtsanwendungsrechts und die Auslegung des Tatzeitrechts entscheidend für Umfang und Ausmaß der Strafverfolgungen waren, nahm man es von Seiten der Exekutive daher zumindest in Kauf, dass die Rechtsprechung in bedeutendem Maße den Umfang der Strafverfolgung bestimmen würde. Man war aber überzeugt, dass die getroffenen Regelungen handhabbar sein würden.

In den Parlamenten beschäftigte man sich demgegenüber, insbesondere wegen des zeitlichen Drucks, mit solchen rechtlichen Detailfragen überhaupt erst gar nicht. Vielmehr wurden die Abgeordneten beider Parlamente nur "en bloc" mit dem Vertrag befasst. Auch gab es keine parlamentarischen Debatten über eine Aufhebung des Rückwirkungsverbots.

Zum Zeitpunkt des Beitritts kann also überhaupt nur bezüglich der Frage des "Ob" von Strafverfolgungen von einer politischen Willensbildung der Akteure gesprochen werden. Der genaue Umfang sollte hingegen in erster Linie von der Rechtsprechung bestimmt werden. Aber auch hinsichtlich des "Ob" sind, bezogen auf die westdeutschen Abgeordneten, Einschränkungen zu machen. Zwar bestand noch insoweit weitgehend Einigkeit, als es grundsätzlich flächendeckende Strafverfahren geben sollte. Daneben hatten die politischen Akteure aber die Bereitschaft offenbart, die Frage von speziellen Teilamnestien nach dem Beitritt im gesamtdeutschen Parlament zu debattieren. Bei den ostdeutschen Abgeordneten hatte eine Bereitschaft zum Erlass einer Amnestie mehrheitlich nie bestanden, so dass hier hinsichtlich des "Ob" keine Einschränkungen zu machen sind.



Nach dem Beitritt und nach der Bundestagswahl im Dezember 1990 wuchs der Einfluss der ostdeutschen Abgeordneten und deren Wortführer, den Bürgerrechtlern, stark an. Eine Amnestie wurde daraufhin nicht mehr ernsthaft diskutiert. Bei den westdeutschen Abgeordneten schwand die vorherige Bereitschaft zum Erlass einer Amnestie recht schnell. Schon nach ein paar Monaten hatte sich herauskristallisiert, dass es keine Amnestie geben würde. Dieser Stimmungswechsel ist auf die unter 2.1.4 genannten Gründe zurückzuführen. Auch die Jahre danach änderte sich hieran nichts mehr. Eine Amnestie wurde damit in Deutschland immer wieder thematisiert, ein konsensfähiger politischer Wille zum Erlass einer entsprechenden Regelung konnte sich aber nie bilden.

Warum der Einigungsvertrag keine detaillierteren Regelungen zur Verjährung enthält, wurde unter 2.2.1.2 dargelegt. Entgegen der ursprünglichen Auffassung der Exekutive, hielt sich das Parlament schlussendlich für legitimiert, entsprechende "deklaratorische Verjährungsgesetze" zu erlassen. Durch Erlass der drei Verjährungsgesetze bezogen das Parlament und wegen der Kooperation im Vorfeld der Gesetzeserlasse auch das BMJ und die Bundesregierung vielmehr in eine andere Richtung Stellung zum Umgang mit den Straftätern des DDR-Regimes. Die Regelungen über das Ruhen der Verjährung und die Verlängerung der Fristen stellen gesetzgeberische Schritte zur Sicherung einer breit angelegten Verfolgbarkeit der Straftaten dar. Die mehrfache Verlängerung der Fristen steuerte den personellen Schwächen und Engpässen innerhalb der Justiz entgegen. Angesichts des Verlaufs der Amnestiedebatte, bei der der Gesetzgeber letztendlich gerade keine rechtspolitischen Schritte ergriff, erscheint dieses Verhalten aus kriminalpolitischer Sicht konsequent. Die Verjährungsgesetze bewirken eine zeitliche Verlängerung der Tätigkeit der Justiz, ohne dass sie eine qualitative Änderung der Rechtsprechung herbeiführen. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Justiz bereits 1990 begonnen hatte, parallel Strafverfolgungen durchzuführen, demonstrieren die Verjährungsgesetze und die Entscheidung gegen eine Amnestie daher eine jedenfalls im Ansatz bestehende Zufriedenheit mit der Rechtsprechung. Unabhängig von einer rechtlichen Bewertung, die in dieser Arbeit nicht im Vordergrund steht,<sup>488</sup> zeigt dieser Sachstand den klar erkennbaren Willen, den von der Justiz eingeschlagenen Weg der Strafverfolgung zu forcieren und sicherzustellen.<sup>489</sup>

---

<sup>488</sup> Vgl. die Darstellungen oben unter 2.2.1.2.

<sup>489</sup> BRAUM gebraucht den Begriff "hektische Strafverfolgungsbetriebsamkeit"; vgl. BRAUM, S.: "Emotionen des Augenblicks" - Die Verlängerung von Verjährungsfristen. NJ 2/1998, 75-76, 76.

Unter 2.2.1.2, 2.2.2.2, 2.2.3.2 wurde gezeigt, dass der Erlass der "deklaratorischen" Verjährungsgesetze schwere verfassungsrechtliche Bedenken hervorrief, diese aber zu Gunsten der Durchsetzung der politischen Idee in Kauf genommen wurden. Das BMJ spricht gar von einem politischen Signal gegen die Forderungen, Versöhnung den Vorrang vor Vergeltung zu geben und zumindest die kleinen Straftäter laufen zu lassen. Je nach politischem Standort akzeptierte man die politische Idee oder nicht. Auch bei den Befragten selbst spiegelte sich dieses Phänomen wider.

### **3. Ergebnis: Der politische Wille zum Umgang mit Systemunrecht des SED-Regimes und die Ursachen seiner Entwicklung**

Das Ergebnis der politischen Willensbildung in der BRD nach 1989, d.h. die politische Entscheidung, die Täter strafrechtlich zu verfolgen, ist auffallend: Zum einen weil es national betrachtet ein völlig konträrer Ansatz zu der Aufarbeitung des NS-Regimes darstellt. Zum anderen weil es international betrachtet einen Sonderweg darstellt, der in dieser Konsequenz nirgendwo sonst eingeschlagen wurde.<sup>490</sup>

Es erhebt sich die Frage nach den Ursachen für diese Art des politischen Entscheidens. Angesichts der geschilderten Komplexität der politischen Meinungsbildung zum Umgang mit den Tätern der staatsgestützten Kriminalität in der DDR ist es freilich nicht möglich, bestimmte einzelne Ursachen zu benennen, die den politischen Entscheidungsprozess unwiderlegbar bestimmt haben. Es sind viele politische, soziale und ökonomische Faktoren, die, wie im Verlauf der Untersuchung sichtbar geworden ist, in Gestalt von komplexen Bedingungskonstellationen den Weg, den ein Land beschreitet, beeinflussen.<sup>491</sup> Ebenso ist auch der dargelegte politische Wille, der sich aus dem Konglomerat der Regelungen des Einigungsvertrags, einer fehlenden Amnestieregelung sowie der Verlängerung der Verjährung ergab, letzten Endes multifaktoriell bedingt. Dennoch wurde im Gang dieser Untersuchung der Weg einer – vorsichtigen – Analyse der Ursachen einem 'resignierenden Verzicht' auf deren Benennung vorgezogen. Im Bewusstsein der eingeschränkten Aussagekraft von Antworten, wurde die Frage nach den Ursachen, weshalb sich konkret in Deutschland mehrheitlich eine politische Entscheidung durchsetzen konnte, die die Durchführung von Strafverfahren miteinschloss, in die Befragung aufgenommen. Die fol-

<sup>490</sup> Vgl. ARNOLD, J.: Im Geschirr von Strafe und Vergeltung. Freitag, 20.04.2001.

<sup>491</sup> Siehe hierzu Kapitel 1, 2.2.

genden Ausführungen basieren zu einem Großteil auf diesen Antworten der Befragten, gehen in Teilen aber darüber hinaus.<sup>492</sup>

Einen entscheidenden Faktor stellen die machtpolitischen Gegebenheiten in Deutschland dar. Ein politischer Wille, der die Durchführung von Strafverfahren miteinbezieht, kann nur dann von Bestand sein, wenn er sich als politische Entscheidung auch praktisch in die Realität umsetzen lässt. Hieran scheitert es bei vielen Staaten, die sich in einem Transformationsprozess befinden: Oftmals bleibt der Weg der Realisierung einer konsequent betriebenen Strafverfolgung wegen struktureller Restriktionen von vornherein praktisch verschlossen: Das Machtgefüge und die darin verwurzelten Interessen und strukturellen Ressourcen lassen die konsequente Durchführung von Gerichtsverfahren nicht zu. Das eigentlich Besondere an dem politischen Systemwechsel der DDR aber war, dass er zwar innerhalb der DDR durch die Aufstände der Bevölkerung ausgelöst wurde, aber nicht durch einen Regierungswechsel innerhalb des Staates DDR beendet wurde, sondern durch den Beitritt der DDR zur BRD. Das brachte es mit sich, dass ein effizienter, funktionsfähiger, mit den Geschehnissen unbelasteter Justizapparat – der der BRD – bereit stand, der die Strafverfolgung unmittelbar mit dem Beitritt aufnehmen konnte. Eine solche Vorgehensweise bleibt einem Staat, der sich im Umbruch befindet, normalerweise verschlossen: Üblicherweise war die Justiz meist selbst in die Vergangenheit verwickelt. Ein konsequenter Elitenaustausch ist meist nicht möglich, weil zusätzlich zu dem Problem der politischen Durchsetzbarkeit die Frage nach geeigneten, zweifelsfrei unbelasteten und gesamtgesellschaftlich akzeptierten Personen auftritt, die die frei werdenden Plätze einnehmen könnten. Blickt man etwa auf die Länder der ehemaligen Ostblockstaaten, so zeigt sich, dass die meisten Leute in ihren Positionen verblieben sind und im Wesentlichen kein Elitenaustausch stattfand. Demgemäß gering waren auch die dortigen strafrechtlichen Bemühungen. Wesentlich für das Verständnis des in Deutschland stattgefundenen politischen Willensbildungsprozesses, der die Durchführung von Strafverfahren miteinbezog, ist damit die Erkenntnis, dass die faktischen Strukturen die Umsetzung dieses Wunsches nicht von vornherein ausgeschlossen hatten. Der politische Entscheidungsprozess

---

<sup>492</sup> Die Argumente stimmen zu Teilen mit denen unter 2.1.4. dargelegten überein. Wegen der thematischen Nähe wurden diese Überschneidungen aber als unvermeidbar erachtet.

war daher von einer recht großen Bandbreite theoretisch und praktisch durchsetzbarer Handlungsoptionen gekennzeichnet.<sup>493</sup>

Die Tatsache, dass die politische Entscheidung zur Durchführung von Strafverfahren faktisch durchsetzbar war, ist wesentlich für das Verständnis, weshalb sich der innewohnende politische Wille zur Durchführung von Strafverfahren über längere Zeit halten konnte. Dieser Sachverhalt gibt aber keinen Aufschluss darüber, warum ein solcher Wille überhaupt erst gebildet worden ist. Hierfür sind andere Ursachen heranzuziehen.

Eine solche Ursache könnte in der Anspruchshaltung der politischen Akteure liegen, aus der Geschichte lernen zu wollen. Man wollte die Aufarbeitung des SED-Regimes besser und konsequenter betreiben als die Aufarbeitung des NS-Regimes, die so gut wie gar nicht stattfand. Vorwürfen, wie sie von der "68er-Generation" erhoben worden waren, wollte man von vornherein den Boden entziehen: Ein Vertuschen und Verdrängen sollte es dieses Mal nicht geben. Dieses psychologische Motiv führte dazu, dass der Erlass einer umfassenden Amnestie als politisch völlig inakzeptabel galt.

Auch wenn diese Anspruchshaltung in dem 'guten Willen' wurzelt, 'es dieses Mal besser machen zu wollen', so könnte sie bedenklich sein, wenn die Gefahr bestünde, durch undifferenzierte Herangehensweise die Komplexität der politischen Entscheidungsfindung zu verkennen. Es zeigt sich, dass die Mechanismen der Vergangenheitspolitik nicht hinlänglich klar sind: Angesichts der Unterschiede des NS-Regimes und des DDR-Regimes sowohl die politische Ausrichtung als auch die Schwere und Häufigkeit der staatsgestützten Kriminalität der beiden Systeme betreffend, stellt sich die Frage, ob der Weg, den man im Nachhinein für die Ahndung der NS-Taten für den richtigen erachtete, 'ungeprüft' auch für den richtigen Weg zur Ahndung der Taten des DDR-Regimes gehalten werden kann. Weil die Bedingungs- und Restriktionsgefüge viel zu komplex sind, gibt es eben gerade nicht *den* richtigen Weg zum Umgang mit staatsgestützter Kriminalität. Trotz dieser Bedenken, die auch von vielen kritischen Betrachtern geteilt werden<sup>494</sup> und die sich letzten Endes mit großer Wahrscheinlichkeit auch in der Strafrechtsrealität der Rechtsprechung niedergeschlagen haben<sup>495</sup>, hat sich dieser in der nationalen Geschichte wurzelnde Faktor aber vermutlich auf die politische Willensbildung und den Entscheidungsprozess in Deutschland ausgewirkt.

---

<sup>493</sup> Vgl. hierzu Kapitel 1, 2.2.

<sup>494</sup> Vgl. die Aussage des Befragten LEMKE unter 2.1.4.

<sup>495</sup> Vgl. hierzu die folgenden Ausführungen in Kapitel 7 und 10.

Der Wunsch, die Täter strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen, wurde ferner vermutlich verstärkt durch die starke Anti-SED Stimmung, die mit dem Zusammenbruch des DDR-Regimes zu Tage trat und die durch das Vorgehen gegen die friedlichen Demonstranten und die in den darauf folgenden Monaten stetig neuen skandalumwitterten Enthüllungen weiteren Nährboden fand. In dieser aufgeheizten Atmosphäre schafften es die Mitglieder der Bürgerbewegung, an der Volkskammer vorbei zu Wortführern zu werden. Der Opferschutz wurde zum zentralen Anliegen erklärt. Unter dem Blickwinkel des Opferschutzes erschien es angebracht, die Verantwortlichen ausfindig zu machen und sie für ihre Verantwortlichkeiten büßen zu lassen. Demgemäß erklärt sich die Bereitschaft, mehr noch das Verlangen der ostdeutschen Bevölkerung, die Schuldigen zu finden und Prozesse zu führen. Die zunehmende Offenlegung der MfS-Taten ließ das öffentliche Interesse an der Aufarbeitung dann noch wachsen. Den Forderungen der Bevölkerung wollte man durch politisches Handeln Rechnung tragen: Die bereits zu DDR-Zeiten begonnenen und dann fortgeführten Prozesse sollten den Opfern ein Zeichen setzen: die Täter werden zur Rechenschaft gezogen.

Dieser Faktor war vermutlich insbesondere in der Anfangszeit des politischen Umbruchs von Bedeutung. Bei dem Versuch der Bemessung seiner Bedeutung, stellt sich aber alsbald die Frage, wie weitreichend solche stark von Emotionen geprägten Forderungen der Bevölkerung eigentlich sind. Die Bevölkerung polarisiert ihre Empfindungen meist auf einige wenige zentrale Figuren; in der DDR waren dies in erster Linie HONECKER, ferner MIELKE, STOPH, HOFMANN und wenige andere. Inwieweit eine Bevölkerungsakzeptanz auch dann noch vorzufinden ist, wenn die Grenze der in den strafbaren Bereich fallenden Verantwortlichkeit über diese zentralen Figuren hinausgeht, ist fraglich. Die Stimmung in der Bevölkerung schlägt in der Regel dann um, wenn die Reichweite strafbarer Verantwortlichkeiten weiter ist als zunächst angenommen und solche Kreise zieht, dass man selbst, Verwandte oder Bekannte strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden könnten. Die in der Hierarchie unter der politischen Führungsebene stehenden 'Täter' fühlen sich nicht selten selbst als Opfer. Dieses Phänomen erklärt, warum die gesamtgesellschaftliche Bereitschaft zur Durchführung von Flächen deckenden Strafverfahren in der Regel – und so auch in Ostdeutschland – schnell wieder schwindet. Mehr oder weniger spontane Forderungen nach Bestrafung sind daher eine unsichere Grundlage für politisches Handeln.

Ein weiterer Faktor zur Erklärung der politischen Entscheidung nach 1989 könnte die politische Ausrichtung 'Westdeutschlands' gewesen sein. Die in der DDR, jedenfalls zu Beginn der Transformation mehrheitlich ausgeprägte Anti-SED Stimmung, stieß in der BRD auf fruchtbaren Boden: Sie knüpfte an die antikommunistische Stimmung des 'Kalten Krieges' an und stellte letzten Endes eine Bestätigung der eigenen, westlich geprägten Ideologie dar. Der sozialistische Versuch einer anderen Gesellschaftsordnung war gescheitert; ein Umstand, den man mehrheitlich gerne zur Kenntnis nahm, weil man nun den 'Beweis' dafür hatte, dass man auf der richtigen Seite stand. Diese Selbstbestätigung mag dazu geführt haben, dass sich die Hemmschwelle, gegen die Täter vorzugehen, die die 'falsche' Ideologie verkörperten, auch innerhalb der westlichen Machthaber alles andere als unüberwindbar erwies.

Die Annahme, dass dieser Faktor tatsächlich mitursächlich für die Bildung des politischen Willens war, demonstriert unmittelbar das Ausmaß der ureigenen politischen Dimension strafrechtsbezogener Vergangenheitspolitik. In diesem Zusammenhang gibt auch die Vermutung eines der Befragten zu denken, dass deutsche Justiz aus seiner Sicht immer schon eher bereit gewesen sei, linksorientierte Straftäter intensiver zu verfolgen als rechtsorientierte.<sup>496</sup> Zwar bezieht sich diese Aussage auf die Justiz – wie sich zeigen wird, offenbarte aber jedenfalls die Rechtsprechung ein besonderes Augenmaß –, sie könnte aber die Annahme, dass sich ideologische Ausrichtungen in den politischen Entscheidungsprozessen zum Umgang gerade auch mit Systemkriminalität niederschlagen, belegen.

Blickt man nur auf die Ergebnisse der Rechtsprechung und nicht auf die hohe Zahl eingeleiteter Verfahren, so agierte die Justiz sehr moderat.<sup>497</sup> Sie

---

<sup>496</sup> Der Befragte weist daraufhin, dass er das gegenwärtig wieder in Brandenburg erlebe. Er müsse stets hellwach dafür sorgen, dass rechtsextremistische Taten angemessen, schnell und entschlossen verfolgt werden. Bei Straftaten aus dem linksorientierten Spektrum, die nicht über gelegentliche Hausbesetzungen hinaus kämen, bräuhete er sich um die schnelle und akribische Verfolgung hingegen nicht zu sorgen. Auch die Diskussionen über den von Brandenburg in den Bundesrat eingebrachten Gesetzesentwurf zur Bekämpfung extremistischer Taten, der sich vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Situation in den neuen Ländern verstärkt mit rechtsextremistischem "hatecrime" befasse, zeige diese Polarisierung. Nach Ansicht eines weiteren Befragten wollte man die Delegitimierung nicht nur, um den anderen politischen Weg in Deutschland zu diskreditieren, sondern daneben auch, um die Maßnahmen nach 1990, insbesondere auf dem Gebiet der Rente und des Vermögensrechts zu rechtfertigen.

<sup>497</sup> Vgl. hierzu im Einzelnen Kapitel 7 und 10.

offenbarte letzten Endes ein Augenmaß, das andere Lösungen, wie etwa den Erlass einer Amnestie, nicht mehr vorrangig erscheinen ließ. Damit war es auch die Strafrechtsrealität, die den parallel laufenden politischen Entscheidungsprozess beeinflusste.

Dieser Umstand veranschaulicht das Bezugsgeflecht von Vergangenheitspolitik in der zeitlichen Dimension. Je nach zukünftiger Entwicklung politischer Gegebenheiten und struktureller Restriktionen werden die parallelen politischen Entscheidungen beeinflusst, möglicherweise sogar bereits gefällte politische Entscheidungen abgeändert oder zunichte gemacht. Dieses Phänomen kann letzten Endes auch verantwortlich dafür sein, dass das ursprünglich Gewollte nicht mit dem tatsächlich Geschehenen übereinstimmt.<sup>498</sup>

Ferner könnte der wachsende Einfluss internationalen Rechts Auswirkungen gezeigt haben. Die auf internationaler Ebene sich durchsetzende Überzeugung, dass Menschenrechtsverletzungen geahndet werden müssen<sup>499</sup>, ging wohl auch an der deutschen Meinungsbildung nicht spurlos vorüber. Für Deutschland mag angesichts seiner Vergangenheit einerseits, aber auch seiner internationalen Bedeutung andererseits dieser Gedanke von besonderem Interesse gewesen sein. Es ist gut vorstellbar, dass die Strafverfolgung eine "Zeichensetzung" sein sollte, mit der Deutschland demonstrieren wollte, dass es Menschenrechtsverletzungen ahndet, um so eine Art Vorbildfunktion einzunehmen, oder zumindest, um vor den Augen einer internationalen Öffentlichkeit die Rechtsstaatlichkeit zu demonstrieren.

Es ist also letzten Endes ein 'bunter Strauß' von Faktoren, die den spezifischen politischen Entscheidungsprozess zum strafrechtlichen Umgang mit den DDR-Regime Tätern durch ein komplexes Zusammenwirken prägten. Inwieweit neben den genannten Faktoren – die sich, ohne einer Bewertung der "Modelle der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemvergangenheit" an sich vorgreifen zu wollen<sup>500</sup>, in Anlehnung an das in Kapitel 2, Schaubild 4 dargelegte Modell unter die Schlagworte "Eliten", "Wirtschaftslage", "derzeitiges politisches System" und "Geschichte" subsumieren ließen – noch andere Faktoren zum Tragen gekommen sind, vermag aus den genannten Gründen im Rahmen dieser Untersuchung nicht beurteilt zu werden.

---

<sup>498</sup> Insofern sei auch auf die Ausführungen zu Südafrika in Kapitel 5, 2.2.5. in Verbindung mit Kapitel 11, 3 verwiesen.

<sup>499</sup> Siehe Kapitel 1, 4.

<sup>500</sup> Siehe hierzu Teil 6, 3.

Festzuhalten bleibt jedenfalls – und das ist das eigentlich Besondere an dem Transitionsprozess der DDR – dass der Entscheidungsprozess als relativ frei betrachtet werden kann, da aufgrund des Beitritts die strukturellen Restriktionen eher als gering anzusehen waren. Insbesondere standen in außergewöhnlich hohem Maße finanzielle und personelle Ressourcen, wie etwa ein funktionsfähiger Justizapparat bereit, die gewährleisteten, dass sich die entsprechende politische willensgetragene Entscheidung auch praktisch durchsetzen ließ.



## KAPITEL 5

### Der politische Wille zum Umgang mit Systemunrecht des Apartheidregimes

Bis eine endgültige Entscheidung zum Umgang mit den Straftätern des Apartheidregimes<sup>501</sup> gefällt wurde, vergingen mehrere Jahre.<sup>502</sup> Die ersten formellen Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition begannen im Frühjahr 1990. Der "Promotion of National Unity and Reconciliation Act" (TRC-Act, wobei TRC für "Truth and Reconciliation Commission" steht) als die Maßnahme, die die – aus heutiger Sicht – vorerst endgültige Regelung zum Umgang mit den Straftätern enthält, trat dagegen erst am 01. Dezember 1995 in Kraft.<sup>503</sup> In der Zwischenzeit gab es eine Fülle von Vorschlägen und rechtsverbindlichen Maßnahmen, die dazu führten, dass der gesamte Prozess der strafrechtlichen Auseinandersetzung undurchsichtig wurde und zu großer Verwirrung auch unter den Entscheidungsträgern führte. Die schwierige innenpolitische Lage, die Anfang der 90er Jahre durch komplexe soziale, ethnische und wirtschaftliche Probleme gekennzeichnet war, trug dazu bei, dass sich die Verhandlungen in Südafrika mehr

<sup>501</sup> In der vorliegenden Arbeit wird nur auf den entsprechenden rechtspolitischen Entscheidungsprozess ab 1990 eingegangen. Diskussionen oder Maßnahmen im Hinblick auf den Umgang mit den Straftätern des Apartheidregimes, die vor 1990 stattfanden, werden demgegenüber nicht berücksichtigt. Zur Ausgestaltung des Apartheidregimes, insbesondere zu der Frage, inwieweit das Recht benutzt wurde, um die Apartheid durchzusetzen, siehe SODEMANN, C.: Die Gesetze der Apartheid. Edition Südliches Afrika Bonn 1986.

<sup>502</sup> Bereits im Jahr 1973 wurde das System der Apartheid von den Vereinten Nationen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit eingestuft. UN Generalvollversammlung, UN G.A. Res. 3068 (XXVIII), 30. November 1973, zit. nach: TOMUSCHAT, C.: Crimes Against The Peace And Security Of Mankind And The Recalcitrant Third State. In: War Crimes in International Law, hrsg. v. Y. Dinstein u. M. Tabory The Hague 1996, 41-63, 54ff. Die Resolution wurde mit 91 Ja-Stimmen, 4 Ablehnungen und 26 Stimmenthaltungen angenommen; SARKIN, J.: The Legacy of Nuremberg and the Truth and Reconciliation Commission in South Africa. Occasional Paper Series. No. 4, Kaplan Centre for Jewish Studies and Research University of Cape Town. Cape Town 2001, 3.

<sup>503</sup> Act. No. 34 of 1995.

auf der politischen als auf der juristischen Ebene abspielten.<sup>504</sup> Das Spannungsverhältnis zwischen politischem Kontext und Recht wurde durch die Politik zu lösen versucht.

Um den rechtspolitischen Willensbildungsprozess zum strafrechtlichen Umgang mit den Systemtätern in Südafrika nachvollziehen zu können, ist es daher auch notwendig, einen genaueren Blick auf die politischen Verhältnisse während der Transitionsphase zu werfen. Die Amnestieklausel ist untrennbar mit den politischen Gegebenheiten verbunden:

"[...], it would almost be impossible to discuss the amnesty issue without discussing the politics involved.[...]."<sup>505</sup>

Wesentlich ist, dass die "National Party" (NP) unter FREDERIK WILLEM DE KLERK noch bis 1994 formal an der Regierung war. Erst im Zuge der Durchführung der ersten demokratischen Wahlen am 26. April 1994 wurden ein neues, demokratisches Parlament und eine neue Regierung gebildet. Erst diese beiden Gewalten zusammen konkretisierten verbindlich das ihnen zustehende Ermessen zum Umgang mit den Straftätern des Apartheidregimes. Sie erließen den TRC-Act, mit dem unter 2.2. dargelegten Inhalt. Die Transitionsphase wird daher hier in zwei Phasen eingeteilt, wobei der Machtwechsel den Schnittpunkt bildet.

Es wäre zu kurz gegriffen, wollte man sich, rein ergebnisorientiert, mit dem Regelungswerk des TRC-Act begnügen. Es ist die konsequente Vollendung eines politischen Willensbildungsprozesses, der sich über mehrere Jahre hinzog und der von zahlreichen Verhandlungen, im Wesentlichen zwischen der NP unter DE KLERK und der Opposition, die vor allem durch den "African National Congress" (ANC) unter NELSON ROHLIHLAHLA MANDELA geführt wurde, geprägt war. Im Laufe der Verhandlungen zeichnete sich eine Kompromissbereitschaft zwischen den Verhandlungsseiten ab. Es gab eine gemeinsame Einsicht in die Notwendigkeit der Überwindung der durch die Brutalitäten des Apartheidregimes bedingten Spaltung der Gesellschaft.<sup>506</sup> Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden der politische Willensbildungsprozess anhand der Amnestiedebatte analysiert werden.<sup>507</sup>

<sup>504</sup> KEIGHTLEY, R.: Political Offences And Indemnity in South Africa. SJHR 9, 1993, 334ff., 334 und 351f.

<sup>505</sup> CHRISTIE, K.: The South African Truth Commission London 2000, 122.

<sup>506</sup> KOLLAPEN, N.: Accountability: The Debate in South Africa. Journal of African Law 37, 1993, 1ff., 1.

<sup>507</sup> Zur Methodik siehe bereits Kapitel 3.3.

# 1. Der politische Wille zum Umgang mit Systemunrecht des Apartheidregimes bis zur Durchführung der ersten freien Wahlen im April 1994 im Spiegel der Amnestiedebatte

## 1.1 Der "Indemnity Act 1990" und seine unmittelbaren Folgen

### 1.1.1 Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen zum Erlass des "Indemnity Act" in ihrer historischen Entwicklung

Die Amnestiedebatte in Südafrika entbrannte mit den Legalisierungen der Befreiungsbewegungen "African National Congress" (ANC), "Pan Africanist Congress" (PAC), der südafrikanischen kommunistischen Partei sowie 31 weiterer, bislang illegaler Organisationen am 02. Februar 1990 und der Freilassung von MANDELA am 11. Februar 1990.<sup>508</sup> Obwohl die NP zu diesem Zeitpunkt noch allein regierte, hatte der ANC die Unterstützung breiter Teile der Bevölkerung. Die machtpolitische Ausgangssituation war die, dass weder ein Sieger noch ein Verlierer aus dem Systemwechsel hervorging.<sup>509</sup> Zukünftige Entscheidungen ließen sich nur noch im Wege von Verhandlungen zwischen der Regierung und dem ANC durchsetzen.<sup>510</sup>

Die ersten formalen Verhandlungen zwischen der Regierung und dem ANC fanden vom 2. bis 4. Mai 1990 in Groote Schuur in Kapstadt statt und resultierten in der Verabschiedung des "*Groote Schuur Minute*".<sup>511</sup> Die Verhandlungsführer einigten sich zunächst auf die Einrichtung einer Arbeitsgruppe. Diese Arbeitsgruppe sollte eine Definition für den Begriff "politische Straftat" speziell im südafrikanischen Kontext ausarbeiten und die Freilassung der politischen Häftlinge sowie die Rückkehr von Mitgliedern des "National Executive Committee" und des ANC aus dem Exil vorbereiten. Durch die kontrollierte Ausübung politischer Aktivitäten hoffte man, friedliche politische Verhandlungen vorantreiben zu können. Wie sich aus dem Protokoll ergibt, war bereits zu diesem Zeitpunkt klar, dass es zur Freilassung von politisch Oppositionellen kommen würde. Es ging ledig-

---

<sup>508</sup> HUYSE, L.: *Young democracies and the choice between amnesty, truth commissions and prosecutions* Leuven 1998, 21.

<sup>509</sup> CHRISTIE, K. 2000 (Fn. 505), 16.

<sup>510</sup> DE KLERK, F.W.: *The Last Trek - A New Beginning* London 1998, 179. Warum dies der Fall war, wird nach der deskriptiv-historischen Analyse unter 3. in diesem Kapitel erläutert.

<sup>511</sup> Zum Verlauf der Verhandlungen, siehe DE KLERK, F.W. 1998 (Fn. 510), 180ff.; MANDELA, N.: *Long Walk to Freedom* London 1994, 693f.

lich um die Aushandlung der Details.<sup>512</sup> Weiterhin einigte man sich darauf, die bestehende Sicherheitsgesetzgebung den internationalen Standards anzupassen, die Aufhebung des Ausnahmezustands anzuvisieren und Verhandlungs- und Kommunikationsmöglichkeiten zwischen ANC und der Regierung zu schaffen.<sup>513</sup>

Noch bevor die Arbeitsgruppe ihre Vorschläge ausgearbeitet hatte, wurde im Mai 1990 ein "*Indemnity Act*" erlassen, der in erster Linie eine straffreie Rückkehr der Befreiungskämpfer aus dem Exil ermöglichen sollte, ohne dass diese der Gefahr einer Strafverfolgung ausgesetzt sein sollten.<sup>514</sup> Nach § 1 bestand die Möglichkeit der Gewährung einer Immunität, nach § 2 die Option zur Gewährung einer Indemnität.<sup>515</sup> Gemäß der Präambel des Gesetzes sollte die Gewährung der Strafflosigkeit, die vom Staatspräsidenten zeitweilig oder endgültig, bedingt oder unbedingt auf individuellen Antrag gewährt werden konnte, dem Zweck der Versöhnung und der friedlichen Lösung der Konflikte dienen.<sup>516</sup> Sowohl eine Immunität als auch eine Indemnität entbanden von strafrechtlicher und von zivilrechtlicher Haftung.<sup>517</sup> Laufende Verfahren mussten eingestellt werden.<sup>518</sup> Eine Rechtsgrundlage für die Freilassung bereits verurteilter Straftäter enthielt das Gesetz hingegen nicht.<sup>519</sup> Die Wirkung einer Immunität war nach § 4 (1) auf

<sup>512</sup> KEIGHTLEY, R. 1993 (Fn. 504), 334, 337.

<sup>513</sup> Der Wortlaut des Groote Schuur Protokolls kann nachgelesen werden unter <http://www.anc.org.za/andocs/history/transition/minutes.html>.

<sup>514</sup> No. 35 of 1990 (vom 17. Mai).

<sup>515</sup> § 1 (1): The State President may, if he is of the opinion that it is necessary for the promotion of peaceful constitutional solutions in South Africa or the unimpeded and efficient administration of justice, by notice in the Gazette grant to any person immunity, referred to in subsection (2), either unconditionally or on the condition he may deem fit.

§ 2 (1): The State President may by notice in the Gazette grant indemnity to any person or category of persons, either unconditionally or on the conditions he may deem fit, in respect of any event or category of events specified in the notice.

<sup>516</sup> Preamble: "[...] And whereas for the sake of reconciliation and for the finding of peaceful solutions it has now become necessary from time to time to grant temporary immunity or permanent indemnity against arrest, prosecution, detention and legal process to such persons: [...]"

<sup>517</sup> Vgl. DU PLESSIS, L.: Observations On Amnesty Or Indemnity For Acts Associated With Political Objectives In The Light Of South Africa's Transitional Constitution. *Journal Of Contemporary Roman-Dutch Law* 57 1994 (zit. 1994a), 473ff., 475.

<sup>518</sup> §§ 1 (2), 2 (2) *Indemnity Act*.

<sup>519</sup> KUTZ, F.: Amnestie für politische Straftäter in Südafrika Berlin 2001, 41.

maximal ein Jahr begrenzt. Diese Frist wurde aber insgesamt fünfmal verlängert und lief erst am 17.05.1996 endgültig ab.<sup>520</sup>

Die von der Arbeitsgruppe in ihrem Abschlussbericht unmittelbar nach Erlass des "Indemnity Act", am 21.05.1990 präsentierten Vorschläge zur Definition der politischen Tat stimmten im Wesentlichen mit den von Professor CARL AAGE NORGAARD, ehemals Präsident der Europäischen Menschenrechtskommission, im Auftrag der Vereinten Nationen während der Verhandlungen zur Unabhängigkeit Namibias erarbeiteten Kriterien überein.<sup>521</sup> Ausgehend von der Annahme, dass es im internationalen Recht keine generelle Definition einer politischen Straftat gibt – die nationalen Gerichte entscheiden vielmehr von Fall zu Fall –, leitete NORGAARD dennoch diverse Faktoren als mit den Rechtsauffassungen und der Staatspraxis der meisten Völker übereinstimmend ab. Diese Faktoren wurden von der Arbeitsgruppe übernommen und teilweise ergänzt.<sup>522</sup>

Die Arbeitsgruppe schlug vor, das Vorliegen einer politischen Tat von Fall zu Fall zu prüfen. Es gebe rein politische Straftaten, die sich ihrer Natur nach nur gegen den Staat richten könnten, ohne den Unwertgehalt einer "gewöhnlichen Straftat" zu verwirklichen, wie etwa Hochverrat und Spionage. Daneben könnten aber auch "gewöhnliche Taten", wie etwa Mord, politische Taten sein. Ob dies der Fall sei, hänge von folgenden Faktoren ab:

- das Motiv des Täters;
- der zeitliche und sachliche Zusammenhang des Tatgeschehens, z.B. Tatbegehung während politischer Unruhen;
- das durch Begehung der Tat anvisierte Ziel;
- die tatsächliche und rechtliche Bedeutung der Straftat, einschließlich der Schwere der Tat;
- das Objekt der Tat (richtete sich die Tat gegen Regierungspersonal, Privatleute oder gegen Sachen);
- die Verhältnismäßigkeit von Tatbegehung und dem zu verwirklichenden politischen Ziel;

---

<sup>520</sup> Dreimalige Verlängerung durch DE KLERK (GG: No. 13210, 13995, 14819) und zweimal durch Mandela (GG: No. 15757, 16433).

<sup>521</sup> Unter <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/transition/minutes.html> findet sich der Bericht der Arbeitsgruppe.

<sup>522</sup> Siehe Abschnitt 6.5. des Abschlussberichts der Arbeitsgruppe.

- die Frage, ob die Tat auf Befehl oder mit Billigung einer Organisation, Institution oder Körperschaft begangen wurde.<sup>523</sup>

Die Arbeitsgruppe wollte die Auflistung der Kriterien explizit nicht als abschließend verstanden wissen. In den persönlichen Anwendungsbereich sollten Personen fallen, die 1. entweder bereits verurteilt sind und deren Strafe bereits vollstreckt ist oder unmittelbar bevorsteht; 2. solche, gegen die staatsanwaltschaftliche Ermittlungen oder ein gerichtliches Verfahren zu erwarten sind, und 3. Personen, die sich in Untersuchungshaft befinden.<sup>524</sup> Die bereits verurteilten Täter der ersten Gruppe sollten durch den Präsidenten begnadigt werden, wobei das Begnadigungsrecht aus § 6 des "Republic of South Africa Constitution Act, 1983" (Act No. 110 of 1983) und § 69 des "Prisons Act, 1959" (Act No. 8 of 1959) hergeleitet wurde. Die Täter der zweiten Gruppe sollten, entsprechend dem sachlichen Anwendungsbereich des "Indemnity Act", nach dessen § 2 behandelt werden, wobei die Aussetzung einer Strafverfolgung nach § 6 des "Criminal Procedure Act, 1977" erfolgen sollte. Woraus sich die Rechtsgrundlage für die Erteilung von Strafflosigkeit für Täter der dritten Gruppe ergeben sollte, ließ der Abschlussbericht hingegen offen. Die in dem Abschlussbericht genannten Kriterien sollten nur für politische Taten gelten, wobei die sich aus anderen Gesetzen ergebenden Rechte, wie etwa das Begnadigungsrecht des Staatspräsidenten, unberührt bleiben sollten.<sup>525</sup>

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe wurden bei dem zweiten offiziellen Verhandlungstreffen zwischen der Regierung und dem ANC in Pretoria am 6. August 1990 angenommen. Zu den wichtigsten dort erzielten Verhandlungsergebnissen, die im "*Pretoria Minute*" festgehalten sind,<sup>526</sup> zählten die Ankündigung der zeitweiligen Einstellung des bewaffneten Kampfes seitens des ANC, das Versprechen der Regierung, alle politischen Gefangenen bis zum 30. April 1991 frei zu lassen sowie alle im Exil Lebenden zurückkehren zu lassen, die Ankündigung von nationalen und lokalen Einrichtungen zur Konfliktschlichtung auf unterer Ebene, eine Einigung zur Durchführung von Verfassungsverhandlungen zwischen Regierung und ANC und

<sup>523</sup> Dieses letzte Kriterium wurde von NØRGAARD nicht erwähnt.

<sup>524</sup> Abschnitt 6.1 des Abschlussberichts der Arbeitsgruppe.

<sup>525</sup> Abschnitt 6.4 des Abschlussberichts der Arbeitsgruppe.

<sup>526</sup> Der Text des *Pretoria Minute* steht unter <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/transition/minutes.html>; zum Verlauf des Treffens siehe DE KLERK, F. W. 1998 (Fn. 510), 186ff.; MANDELA, N. 1994 (Fn. 511), 702.

die Errichtung einer Arbeitsgruppe, die sich mit der Umsetzung der Aufgabe des bewaffneten Kampfes befassen sollte.<sup>527</sup>

Im November desselben Jahres sah sich die Regierung veranlasst, den "Indemnity Act" durch die Festlegung genauerer Maßgaben zur Gewährung der Strafflosigkeit zu konkretisieren.<sup>528</sup> Am 7. November 1990 erließ sie die *Richtlinie 2625*, vor allem zur Definition des Begriffs der politischen Tat und zur Klärung des Verfahrens des bevorstehenden Amnestieprozesses.<sup>529</sup> Die Regierung hielt sich im Wesentlichen an die von der Arbeitsgruppe ausgearbeiteten Kriterien zur Bestimmung einer politischen Tat. Sie übernahm den vorgegebenen Prüfungsmaßstab, der die Prüfung, ob es sich um eine politische Tat handelt, vom Vorliegen sowohl objektiver als auch subjektiver Kriterien abhängig machte. Die Regierung ließ es sich jedoch nicht nehmen, gegenüber dem Bericht der Arbeitsgruppe kleine sprachliche Änderungen vorzunehmen, die in ihrer Tragweite nicht zu unterschätzen sind.<sup>530</sup> Das der Regierung im "Groote Schuur Minute" eingeräumte Ermessen, auch andere politische Gruppierungen in den Amnestieprozess einzubeziehen, nahm die Regierung wahr:

"A. 1.3. [...] the Government has borne in mind that in the South African situation there are a variety of institutions and political organizations and groupings across the whole political spectrum. In the interest of the process of reconciliation the Government considers it appropriate that all persons, irrespective of their affiliations, who have committed political offences in the South African situation should be considered for the grant of pardon or indemnity. These guidelines will therefore be applied when dealing with, [...], members of a variety of organizations, groupings or institutions, *governmental or otherwise*,<sup>531</sup> who committed political offences [...]."

---

<sup>527</sup> Diese Arbeitsgruppe präsentierte nach kontroversen Diskussionen, die mehr als sechs Monate andauerten, das *DF Malan Document*, in dem einerseits die seitens des ANC zu unterlassenden Handlungen und andererseits der von der Regierung zu akzeptierende Rahmen zulässiger politischer Aktivitäten festgeschrieben wurden.

<sup>528</sup> Die Konkretisierung erfolgte im November durch die Richtlinien 2625, 2633. Um in der Chronologie zu bleiben, werden sie trotz der sachlichen Nähe weiter unten in diesem Abschnitt abgehandelt.

<sup>529</sup> Government Notice No. R. 2625 vom 7. November 1990. In: Government Gazette, No. 12834, 1ff.

<sup>530</sup> Vgl. die Hervorhebungen im unten zitierten Text der Richtlinie.

<sup>531</sup> Hervorhebung hier und an den folgenden Stellen des zitierten Originaltextes durch Verf.

Weiterhin sollte es genügen, wenn die Tat nicht nur im Verlauf oder als Teil einer politischen Unruhe begangen wurde, sondern wenn sie eine Reaktion auf solch eine Unruhe darstellte.

“A.3.2. (ii). The context in which the offence was committed; in particular whether it was committed in the course of or as part of a political uprising or disturbance, *or in reaction hereto.*”

Durch diesen Zusatz wurde die Definition der politischen Tat so ausgeweitet, dass auch die Reaktionen von Regierungsmitgliedern auf politische Unruhen amnestiefähig waren. Ferner wurde der Begriff "Regierung", als Angriffsobjekt, durch die Formulierung "politischer Gegner" ersetzt.

“A.3.2.(iii). The nature of the political objective (e.g. whether to force a change in the policy of or to overthrow or destroy *the political opponent*).

A.3.2. (v). The object and/or objective of the offence (e.g. whether it was committed against *the political opponent* or his property; [...]; *or was committed on the assumption that a particular cause, governmental or otherwise, was being served*).

Die genannten Änderungen führten dazu, dass auch Straftaten, die von Mitgliedern der Regierung gegen Gegner des Apartheidregimes begangen worden waren, straflos gestellt werden konnten. Entgegen den NORGAARD-Prinzipien musste sich eine politische Tat also nicht notwendigerweise gegen die Regierung richten.<sup>532</sup>

Der Verfahrensablauf zur Gewährung von Amnestie ist in Abschnitt B der Richtlinie geregelt. Neben der Begrenzung des zeitlichen Anwendungsbereichs auf den 8.10.1990, 12.00 Uhr, bis zu dem der Täter die Tat begangen haben musste, um noch amnestiert werden zu können, nahm die Regierung eine Änderung bei der Einstufung der "gewöhnlichen Straftaten" als politische Straftaten vor. Die Arbeitsgruppe anerkannte in ihrem Bericht explizit, dass auch "gewöhnliche" Straftaten wie Mord politische Straftaten sein könnten. Dieser Satz wurde von der Regierung gestrichen. Stattdessen lautete die von der Regierung gewählte Formulierung:

B. 4.2.[...]. The more difficult cases and especially offences involving elements of violence or acts preparatory to violence will only be considered once it is apparent that the principles and the undertakings in the Groote Schuur and Pretoria Minutes are being complied with or to the extent that

<sup>532</sup> KEIGHTLEY, R. 1993 (Fn. 504), 334, 347, PARKER, P.: The Politics of Indemnities. Truth Telling and Reconciliation in South Africa. Ending Apartheid Without Forgetting. Human Rights Law Journal, Bd. 17, 1996, 1-13, Fn. 41.



other organizations or individual persons commit themselves to peaceful solutions and development.

Durch diese Formulierung wurden die ohnehin recht vagen Kriterien zur Einstufung als politische Tat noch mehr aufgeweicht und ließen sie zu einer Verhandlungssache abdriften.<sup>533</sup>

Amnestieanträge waren nach 7.1. der Richtlinie an das "Office for Indemnity, Immunity and Release" zu richten, von wo aus sie an den Staatspräsidenten weitergereicht wurden. Diesem oblag das alleinige Entscheidungsrecht. Im Falle einer Ablehnung konnte der Antragsteller Beschwerde bei einem "consulting body" einreichen, dessen Befugnisse sich aber in der Mitteilung von Empfehlungen an den Präsidenten erschöpften. Das Exklusivrecht des Präsidenten zur Gewährung der Indemnität für politische Taten blieb damit unangetastet.<sup>534</sup>

Am 9. November 1990 erging als weitere *Richtlinie 2633*.<sup>535</sup> Diese regelte die Errichtung, die Besetzung und die Funktion von "indemnity committees" (Straffreiheitsausschüsse) nach dem "Indemnity Act" von 1990. Dem Staatspräsidenten wurde das Recht eingeräumt, einen oder mehrere solcher Ausschüsse einzusetzen und sie mehr oder weniger nach seinem Belieben zu besetzen.<sup>536</sup> Der Präsident konnte einzelne Fälle an den Ausschuss weiterleiten, dessen Aufgabe es war, ohne wirklich eigene durchsetzbare Untersuchungsrechte zu haben, das Vorliegen der Voraussetzungen zur Gewährung der Straffreiheit zu überprüfen und im Anschluss hieran Empfehlungen an den Präsidenten auszusprechen.<sup>537</sup> Die Bestimmungen sahen

<sup>533</sup> KEIGHTLEY, R. 1993 (Fn. 504), 338, 353; PARKER, P. 1996 (Fn. 532), 1, 6; BERAT, L./SHAIN, Y. 1995 (Fn. 134), 176.

<sup>534</sup> Ob dies auch für Taten gewöhnlicher Natur so gelten sollte, war in der Folgezeit unklar. Da die Richtlinie die Rechte des Präsidenten auf politische Taten beschränkte, hing die Beantwortung der Frage von der Rechtsnatur der Richtlinie ab. Der "Supreme Court" sah das Ermessen des Staatspräsidenten durch die Richtlinie nicht als beschränkt an, *Rapholo v State President* 1993 (1) SA 680 (T), 693 C, D. Diese Auffassung wird aber stark angezweifelt; vgl. DU PLESSIS, L. 1994a (Fn. 517), 475.

<sup>535</sup> Government Notice No. R. 2633 vom 9. November 1990. In: *Government Gazette*, No. 12838, 1ff.

<sup>536</sup> § 2. The State President may establish one or more indemnity committees [...].

§ 3.(1) A committee shall consist of a chairman and such number of other members as the State President may determine: Provided that if the State President so determines a committee may consist of a chairman as the only member of the committee.

<sup>537</sup> § 4. (1) The functions of a committee shall be to investigate a matter relating to the exercise by the State President of a power conferred on him in terms of the Act which the State President or a Minister of the Cabinet refers to the committee, and to submit a written report and recommendation in respect thereof to the State President.

ferner vor, dass der Ausschuss streng geheim tagte. Weder die Straftaten noch die betroffenen Personen mussten öffentlich bekannt gemacht werden. Wer an der Sitzung teilnahm, musste seine Verschwiegenheit unter Eid bezeugen.<sup>538</sup> Eine Veröffentlichung bedurfte eines vorherigen Beschlusses des Staatspräsidenten.

Die Richtlinie erwies sich als Auslöser von heftigen Kontroversen. Dabei war es nicht die Idee der Einsetzung eines Indemnitätsausschusses an sich, die die Meinungsverschiedenheiten hervorrief, sondern die Art und Weise der Umsetzung dieser Idee durch die Regierung. DE KLERK ernannte drei aktive Richter des "Supreme Court", STEYN, LEON, SOLOMON, zu Vorsitzenden der Ausschüsse. Diesen sollten sieben Parteienvertreter oder Menschenrechtsanwälte als *Ad-hoc*-Mitglieder mit ausschließlich beratender Funktion zur Seite stehen.<sup>539</sup> Aus Protest gegen die Ausgestaltung des Verfahrens, insbesondere wegen der Geheimhaltungsvorschriften, verweigerten aber hoch qualifizierte Juristen des ANC ihre Nominierung in eines der Komitees.<sup>540</sup>

Der "Indemnity Act" und seine Konkretisierungen durch die beiden Erlasse vom November 1990 führten zu einem uneingeschränkten Ermessen des Staatspräsidenten bei der Gewährung der Indemnität für politische Straftaten.<sup>541</sup> Von den wenigen Informationen, die nach außen drangen, steht fest, dass die Kriterien zur Einstufung einer politischen Tat erwartungsgemäß nicht konsequent angewendet wurden und nähere Begründungen vollständig fehlten.<sup>542</sup> Quantitative Angaben über die Bearbeitung von Fällen durch die Ausschüsse gibt es nicht.<sup>543</sup>

Am 18. Dezember 1990 erließ die Regierung zwei "Generalamnestien". Sie erfassten zum einen die im Exil lebenden Südafrikaner, die vor dem

---

Die dem Ausschuss bei Erfüllung seiner Funktion zustehenden Rechte sind in § 4 (2) der Richtlinie geregelt.

<sup>538</sup> § 4. (6) (a) No person shall attend the proceedings of a committee except with the permission of the chairman [...].

(b) The chairman may order that any permission granted to any person by him under paragraph (a) shall not be valid unless such person has taken the oath or made a declaration of secrecy under regulation 5.

<sup>539</sup> KUTZ, F. 2001 (Fn. 519), 46.

<sup>540</sup> TRC Report Bd. 1, Cape Town 1998, 51; KEIGHTLEY, R. 1993 (Fn. 504), 334, 339.

<sup>541</sup> KEIGHTLEY, R. 1993 (Fn. 504), 347; DU PLESSIS, L. 1994a (Fn. 517), 475.

<sup>542</sup> KEIGHTLEY, R. 1993 (Fn. 504), 353.

<sup>543</sup> Nach Angaben von KUTZ konnten weder das Nationalarchiv noch das Justizministerium hierüber Auskunft geben.

08.10.1990, 12.00 Uhr, Südafrika illegal verlassen hatten.<sup>544</sup> Zum anderen profitierten Personen, die sich der Mitgliedschaft in einer illegalen Organisation strafbar gemacht hatten.<sup>545</sup>

Die zunehmend eskalierende, meist politisch und ethnisch-sozial motivierte Gewalt und die schleppenden Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition führten zu enormen Spannungen sowohl zwischen den Verhandlungsführern als auch an der Basis der Parteien.<sup>546</sup> Die Spannungen verschärften sich, als sich herausstellte, dass bis zum vereinbarten Termin zur Freilassung der Gefangenen am 30. April 1991 nur etwa ein Viertel aller Insassen wirklich entlassen worden waren. Die Regierung verabschiedete auf Drängen des ANC eine weitere Generalamnestie, wonach die Einzelfallprüfung durch den Straffreiheitsausschuss ausfallen sollte, wenn der Täter eine Katalogtat begangen und dabei keine schwere Menschenrechtsverletzung oder den Tod verursacht hatte.<sup>547</sup> Bis zum Stichtag am 30.04.1991 wurden 933 Gefangene freigelassen. Der ANC behauptete, dass noch ca. 5000 politische Gefangene inhaftiert seien, wohingegen die Regierung darauf bestand, dass es weniger als 200 Gefangene seien.<sup>548</sup>

Im Juli 1991 erließ die Regierung einen weiteren, generellen Straferlass für alle erstmalig Inhaftierten, der nicht danach differenzierte, ob der Täter eine politische oder eine "gewöhnliche" Straftat begangen hatte, so dass die Grenze vollends verwischt und die Verwirrung über die ohnehin schwer überschaubaren Amnestiemaßnahmen noch verstärkt wurde. Die Regierung begründete diesen Schritt damit, dass die politischen Häftlinge durch die Gewährung von Straffreiheit nicht einseitig bevorzugt werden dürften.<sup>549</sup>

---

<sup>544</sup> Government Notice No. 3013. In: Government Gazette Vol. 306, No. 12923.

<sup>545</sup> Government Notice No. 3014. In: Government Gazette Vol. 306, No. 12923.

<sup>546</sup> Vgl. DE KLERK, F. W. 1998 (Fn. 510), 205f.; MANDELA, N. 1994 (Fn. 511), 701ff.; BRANDON, H.: "Dr Jeckyl and Mr Hide": Problems of violence prevention and reconciliation in South Africa's transition to democracy. In: Violence in South Africa: A variety of perspectives. Human Sciences Research Council Pretoria 1997. Unter: <http://www.wits.ac.za/csvr/papjeck.html>.

<sup>547</sup> "Notice Of Indemnity under The Indemnity Act, 1990 (Act. No. 35 Of 1990)", Government Notice No. R. 936. In: Government Gazette 13202 vom 24.04.1991. Die Katalogtaten sind im Anhang des Erlasses enthalten. Sie umfassen unter anderem illegale Versammlungen, Brandstiftung, öffentliche Gewaltanwendung, Eigentumsverletzungen, Bedrohung, Hochverrat, versuchter Mord oder Totschlag, Waffenbesitz.

<sup>548</sup> PARKER, P. 1996 (Fn. 532), 3.

<sup>549</sup> KEIGHTLEY, R. 1993 (Fn. 504), 349. Die Zahlenangaben über die im Zuge dieses Straferlasses freigelassenen Personen schwanken zwischen 9247 und 60.000. Es ist

Im Zuge der Anwendung der verschiedenen Amnestieregelungen 'schien die Regierung teilweise selbst nicht mehr zu wissen, wonach sie die Täter eigentlich frei lassen sollte'.<sup>550</sup> Die erheblich schwankenden Zahlenangaben sind ein deutlicher Hinweis auf Unklarheiten in der Verfahrenspraxis.

### 1.1.2 Interpretation: Der politische Wille im Spiegel des "Indemnity Act"

Im Vordergrund der politischen Verhandlungen zwischen der Regierung und dem ANC standen zu diesem Zeitpunkt die Entlassungen der Befreiungskämpfer und sonstigen politischen Gefangenen aus den Haftanstalten, die der ANC zur Grundvoraussetzung jeglicher Verhandlungen überhaupt machte.<sup>551</sup> Um insbesondere den im Exil Lebenden oppositionellen Befreiungskämpfern eine Rückkehr zu ermöglichen, erließ die Regierung den "Indemnity Act". Über den politischen Willen der Verhandlungsführer zum Umgang mit den Straftätern des Apartheidregimes lassen sich daher in diesem Stadium nur wenige Aussagen machen. Dennoch deuten die in den Handlungsweisen der Entscheidungsträger enthaltenen Grundaussagen bereits zu diesem Zeitpunkt darauf hin, wie künftig mit den Straftätern des Apartheidregimes umgegangen werden sollte.

#### 1.1.2.1 Der politische Wille der Regierung

Im "Groote Schuur Minute" war der Regierung das Ermessen eingeräumt worden, neben den politischen Gefangenen und Exilanten auch andere politische Gruppierungen für die Gewährung von Straffreiheit in Betracht zu ziehen.

"[...] the following was agreed upon:

1. The establishment of a working group [...] to advise on norms and mechanisms for dealing with the release of political prisoners and the granting of immunity in respect of political offences to those inside and outside South Africa.[...]. It is understood that the South African government, in its discretion, may consider other political parties and movements and other relevant bodies.[...]."

---

aber davon auszugehen, dass die hohe Zahl von 60.000 Freilassungen drei separate Amnestien vom 10.12.1990, vom 30.04. und 01.07.1991 erfasst; vgl. KEIGHTLEY, R. 1993 (Fn. 504), 334 Fn. 89, siehe auch PARKER, P. 1996 (Fn. 532), 3.

<sup>550</sup> Vgl. KEIGHTLEY, R. 1993 (Fn. 504), 350.

<sup>551</sup> PARKER, P. 1996 (Fn. 532), 1ff.

Die Regierung hatte damit die Möglichkeit, die Freilassung der Gefangenen als Druckmittel gegen den ANC im Sinn einer weit gefassten Amnestieregelung zu benutzen. Diese Möglichkeit nutzte sie. Durch die beiden Richtlinien im November bestimmte die Regierung den Kreis der politischen Straftaten so vage, dass letztendlich auch Staatsbedienstete straffrei gestellt werden konnten.<sup>552</sup> Ihr durch das "Groote Schuur Minute" eingeräumtes Ermessen benutzte die Regierung also dahingehend, den Personenkreis der möglichen Täter, die in den Genuss der Indemnität gelangen konnten, zu ihren Gunsten sehr weit zu fassen.<sup>553</sup> Die Regierung sah den Vorteil, auch ihre eigenen Leute amnestieren zu können, und setzte dies in den Richtlinien um.<sup>554</sup>

1.3.: "[...]. In the interests of the process of reconciliation the Government considers it appropriate that all persons, irrespective of their affiliations, who have committed political offences in the South African situation, should be considered for the grant of pardon or indemnity.[...]."

Der politische Wille der Regierung ging also bereits zu diesem Zeitpunkt dahin, auch die Straftäter des Apartheidregimes in den Kreis der grundsätzlich Amnestieberechtigten aufzunehmen.

#### 1.1.2.2 Der politische Wille des ANC

Die Regelungen des "Groote Schuur Minute" waren das Resultat von Verhandlungen zwischen der Regierung und dem ANC. Dieser erklärte sich mit einer Erstreckung der Indemnität auch auf Mitglieder der Regierung einverstanden. Dies ist als ein Entgegenkommen von Seiten des ANC zu werten. PARKER sieht hierin ein sowohl symbolisches als auch praktisches Entgegenkommen. Den symbolischen Wert sieht er darin, dass beide Parteien die moralische Gleichwertigkeit bzgl. der Verletzung von Rechtsnormen sowohl von Unterdrückern als auch von Unterdrückten anerkannten; die praktischen Konsequenzen waren, dass es auf beiden Seiten Indemnitäten für politische Straftaten geben würde.<sup>555</sup> Der ANC zeigte also bereits zu

<sup>552</sup> DU PLESSIS, L. 1994a (Fn. 517), 475.

<sup>553</sup> Vgl. hierzu auch 1.3. der Richtlinien: "[...]. In the interests of the process of reconciliation the Government considers it appropriate that all persons, irrespective of their affiliations, who have committed political offences in the South African situation, should be considered for the grant of pardon or indemnity.[...]."; GG No. 12834, 2.

<sup>554</sup> KEIGHTLEY, R. 1993 (Fn. 504), 347.

<sup>555</sup> PARKER, P. 1996 (Fn. 532), Fn. 41.

Beginn der Transitionsphase eine Bereitschaft zum "Einlenken" und zum Schließen von Kompromissen.

### 1.1.2.3 Ergebnis

Bedingt durch die politische Situation wurden schon in diesem Stadium die "Grundsteine" für den spezifischen südafrikanischen Weg gelegt. Die Regierung deutete den Wunsch an, ihre eigenen Leute straffrei zu stellen, wohingegen der ANC eine Bereitschaft signalisierte, in diesem Punkt entgegen zu kommen. Bemerkenswert ist, dass sich bereits in diesem Gesetz der Begriff der Versöhnung findet, der sich, wie im Folgenden darzustellen sein wird, gleich einem roten Faden durch den Transitionsprozess in seiner Gesamtheit zieht. Die Frage, warum es zu dieser Entwicklung kam, wird unter 3. zu klären versucht.

## 1.2 Der "Further Indemnity Act 1992"

### 1.2.1 Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen zum Erlass des "Further Indemnity Act" in ihrer historischen Entwicklung

Das gegenseitige Vertrauen der Verhandlungspartner wurde auf eine schwere Zerreißprobe gestellt, als der stellvertretende Minister für Recht und Gesetz im Jahr 1992 behauptete, der ANC beabsichtige, in Südafrika "Nürnberg-Prozesse" für die Täter des Apartheidregimes durchzuführen. Der ANC bestritt diese Absicht und sah die Behauptung des Ministers als einen Versuch an, die Ängste bei den Mitgliedern der Sicherheitskräfte zu schüren, damit diese die bestehende Regierung weiter unterstützten.<sup>556</sup> Die Spannungen unter den Verhandlungspartnern führten so weit, dass der ANC die bilateralen Gespräche mit der Regierung abbrach<sup>557</sup> und eine landesweite Kampagne für "Frieden und Demokratie" in Form eines Generalstreiks organisierte.<sup>558</sup> Gleichzeitig nutzte er die Gelegenheit, um seine Ansicht zum Umgang mit den Apartheidstätern darzulegen: Zwar sei das System der Apartheid ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit, aber zur Schaffung eines vereinten Südafrikas favorisiere man Versöhnung statt Ra-

---

<sup>556</sup> ANC Press Statement on Allegations of Neurenberg-Style Trials [sic] vom 29.07.1992; unter <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1992/pr0729.html> (01.02.01, 12.19).

<sup>557</sup> <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1992/pr0623.html> (11.04.01, 17.08).

<sup>558</sup> Sog. "mass action"; vgl. <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1992/pr0803.html> (11.04.01, 17.13); vgl. ferner unter 2.1.3.1.

che und sei daher gegen "Nürnberg-Prozesse". Mitglieder der Polizei und des Sicherheitsdienstes müssten aber realisieren, dass sie strafrechtlich verfolgt werden für Machtmissbräuche ab dem 02.02.1990.<sup>559</sup>

Nachdem die Goldstone-Kommission<sup>560</sup> in ihrer Empfehlung eine Amnestie befürwortet hatte, machte die *Regierung*, im Rahmen der Diskussionen über einen Amnestievorschlag der UN, im August 1992 den *Vorschlag, eine Generalamnestie zu erlassen*.<sup>561</sup> Während nach den Vorstellungen der Goldstone-Kommission nur Kronzeugen aus den Reihen der Sicherheitskräfte von der Amnestie erfasst sein sollten – sie erhoffte sich dadurch eine größere Effizienz ihrer eigenen Untersuchungstätigkeit –<sup>562</sup>, schlug die Regierung vor, sowohl die Mitglieder der Befreiungsbewegungen als auch umfassend die regierungseigenen Sicherheitskräfte zu amnestieren.<sup>563</sup>

Der *ANC* wandte sich entschieden gegen diese Absicht. Die Generalamnestie bringe Straffreiheit für die Taten des staatlichen Sicherheitsdienstes, für Straftaten wie Folter, Totschlag und Mord, ohne dass die Taten oder die Täter offen gelegt werden müssten. Amnestiegesetze, die verhinderten,

<sup>559</sup> "[...]. Once more the ANC wants to place on record that we do not believe a future democratically elected government should conduct Neurenberg-style trials against the perpetrators of apartheid. We strongly believe that apartheid is a crime against humanity, but for the sake of building a united South African nation we are in favour of reconciliation rather than revenge.[...]. Persons in the police and defence who abuse their powers must realise that a future democratic government will charge them in terms of ordinary legal procedures for the crimes that they have committed. Such actions are the responsibility of any government, including that of the present regime. [...]. In particular, those members of the security forces who have abused their authority [...] since the 2<sup>nd</sup> of February 1990 will certainly face due legal process with regard to their crimes.[...]." ANC Press Statement On Allegations Of Neurenberg-Style Trials vom 29.07.1992; unter <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1992/pr0729.html> (01.02.01, 12.19).

<sup>560</sup> Der offizielle Name der "Goldstone Kommission" lautet "Commission of Inquiry into Public Violence and Intimidation". Die Kommission wurde von de Klerk eingesetzt und hatte zur Aufgabe, bestimmte Massaker und andere Gewalttaten, die von staatlicher oder von oppositioneller Seite begangen worden waren, zu untersuchen. Nach dem ihr vorsitzenden Richter Goldstone wurde die Kommission bald als "Goldstone Kommission" bekannt; vgl. BERAT, L./SHAIN, Y. 1995 (Fn. 134), 173ff.

<sup>561</sup> [http://www.sas.upenn.edu/African\\_Studies/Urgent\\_Action/apic\\_51096.html](http://www.sas.upenn.edu/African_Studies/Urgent_Action/apic_51096.html); (03.02.01, 17.51).

<sup>562</sup> BERAT, B./SHAIN, Y. 1995 (Fn. 134), 176.

<sup>563</sup> THEISSEN, G.: *Vergangenheitsbewältigung in Südfarika: Die südafrikanische Wahrheits- und Versöhnungskommission*. Diplomarbeit. Freie Universität Berlin. Berlin 1996, unter: <http://userpage.zedat.fu-berlin.de/~theissen/diplom/kap-4.html>.

dass die Wahrheit ans Licht komme, seien nicht zu akzeptieren. Indemnität dürfe nur solchen Tätern gewährt werden, die Informationen offen legten und die dazu beitrugen, die Vergangenheit zu verstehen. Ohne die Gefahr, entdeckt oder strafrechtlich verfolgt zu werden, könne der gegenwärtige Gewaltkreis nie durchbrochen werden. Zudem missachte eine Generalamnestie den Grundsatz der Gleichheit aller vor dem Gesetz, da die Mitglieder des Militärs und der Polizei über das Recht gestellt würden. Die Taten der Apartheidsgegner und die Taten der Befürworter des Apartheidsystems würden gleichgesetzt. Außerdem müsse die Frage nach einer Generalamnestie von einer demokratisch gewählten Übergangsregierung gelöst werden. Gewähre die NP-Regierung eine Amnestie für Staatsbedienstete, komme dies einer eigenen Begnadigung für die begangenen Verbrechen gleich. Im Übrigen seien es nicht nur der ANC und seine Mitglieder, die gelitten hätten, sondern das ganze südafrikanische Volk. Kehre man alle Taten unter den Teppich, verstärke dies den Ruf nach Gerechtigkeit bei allen Opfern. Um ein demokratisches Südafrika zu sichern, müsse die Wahrheit aufgedeckt und das juristische Prozedere angemessen und durchdacht sein.<sup>564</sup>

Im September 1992 wurden die bilateralen Gespräche zwischen Regierung und ANC wieder aufgenommen. Bei Beginn ihres Gipfeltreffens am 26.09.1992 bekräftigten die Verhandlungsführer der Regierung und des ANC von neuem, die bestehenden Probleme gemeinsam lösen zu wollen.<sup>565</sup> Die Frage, wie die zukünftige Regierung mit den politisch motivierten Straftaten umgehen würde, geriet dabei immer mehr in den Blickpunkt. Man einigte sich verbindlich darauf, keine "Nürnberg-Prozesse" durchzuführen und stattdessen eine Amnestie zu erlassen. Die genaueren Modalitäten blieben aber unklar und umstritten. Während die Regierung noch immer eine unbedingte Generalamnestie verlangte, favorisierten die anderen Parteien eine Verknüpfung der Amnestie mit einem Wahrheitsfindungsprozess.<sup>566</sup>

---

<sup>564</sup> ANC Press Statement On The Question Of A General Amnesty vom 17.08.1992; unter <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1992/pr0817.html> (01.02.01, 12,19); vgl. auch BERAT, B./SHAIN, Y. 1995 (Fn. 134), 176f.

<sup>565</sup> Record of Understanding between ANC and National Party; unter <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1992/pr0926.html> (11.04.01, 17,15); siehe auch unter 1.3.1. in diesem Kapitel.

<sup>566</sup> TRC Report, Bd. 1 1998 (Fn. 540), 52.



Trotz dieser Absprache erließ die Regierung im Oktober 1992 im Alleingang den "*Further Indemnity Act*".<sup>567</sup> Dieses Gesetz räumte dem Staatspräsidenten neben dem Recht zur Freilassung politischer Gefangener<sup>568</sup> die Macht ein, nach Beratung mit einem neu zu errichtenden Straffreiheitsausschuss, "National Council on Indemnity", politische Täter auf Antrag zu amnestieren.<sup>569</sup> War bereits ein Zivil- oder Strafverfahren anhängig, so konnte das betreffende Gericht die Verhandlung nach geheimer Beweisaufnahme aussetzen und den Fall zur Amnestieprüfung an den Straffreiheitsausschuss weiterleiten.<sup>570</sup> Die Funktionen des Ausschusses, dessen Besetzung ebenso wie bei den "Indemnity Committees" dem Staatspräsidenten oblag,<sup>571</sup> waren nach § 4.(2) i.V.m. § 7 etwas breiter angelegt, da *jeder* Amnestieantrag nach Eingang beim Justizminister an den Ausschuss weitergereicht werden musste, um dort geprüft zu werden.<sup>572</sup> Dennoch erschöpften sich die Befugnisse des Ausschusses wiederum in rein beratender Funktion, ohne dass der Präsident verpflichtet gewesen wäre, Empfehlungen zu beachten.<sup>573</sup>

<sup>567</sup> Further Indemnity Act No. 151 von 1992; Government Gazette No. 14401 vom 09. November 1992.

<sup>568</sup> Kapitel 1, § 2 Further Indemnity Act.

<sup>569</sup> Kapitel 2, §§ 3.(1), 5 Further Indemnity Act.

<sup>570</sup> Kapitel 3, § 11. (1) If at any stage of civil or criminal proceedings in any court of law a party or the accused alleges that he is entitled to indemnity [...] but has not yet applied therefore, the court may, after hearing evidence "in camera", suspend such proceedings and refer the case to the Council for its consideration and finding.

<sup>571</sup> § 6.(1) The Council shall consist of the number of members which the State President may deem necessary and who are appointed by him. Vgl. hierzu KEIGHTLEY, R. 1993 (Fn. 504), 355; PARKER, P. 1996 (Fn. 532) 6. Die letztendlich ernannten Mitglieder waren drei männliche, weiße Richter des Supreme Court (Oberster Gerichtshof) Steyn, Solomon, und Moll; vgl. KOLLAPEN, N. 1993 (Fn. 506), 4.

<sup>572</sup> § 4 (2) The Minister shall submit such application together with any other relevant document to the Council for consideration as soon as practicable.

§ 7 (2) The Council shall consider every application submitted to it in accordance with the provisions of section 4 (2), whereafter the Council shall (a) make a finding regarding the question whether the applicant qualifies to be indemnified by the State President under the provisions of section 3 (1); and (b) notify the State President in writing of its finding, and recommendation, if any.

<sup>573</sup> § 3 (1) The State President may, after consultation with the Council, grant indemnity to any person, either unconditionally or on such conditions as he may think fit, in respect of any act with a political object advised, directed, commanded, ordered or performed by such person before 12.00 on 8 October 1990. Vgl. ferner KOLLAPEN, N. 1993 (Fn. 506), 4.

Bemerkenswert ist ferner eine gegenüber dem "Indemnity Act" und den 1990 erlassenen Richtlinien vorgenommene Änderung der Definition der politischen Tat. Die bisherigen, zusammen mit dem ANC ausgehandelten, objektiven und subjektiven Kriterien zur Klassifizierung einer politischen Tat wurden vollständig aufgegeben. Fortan genügte bereits der gute Glaube an die Verwirklichung eines politischen Ziels. Ob auch nach objektiven Kriterien eine politische Tat vorlag, war unerheblich:

Chapter II 3.(1) The State President may, after consultation with the Council, grant indemnity to any person,[...] in respect of any act with a political object advised, directed, commanded, ordered or performed [...].

Definitions 1. (i) "act with a political object" means any act or omission which has been advised, directed, commanded, ordered or performed-

(a) with a view to the achievement of a political object; or

(b) for the promotion or combating of an object or interest of any organization, institution or body of a political nature; or

(c) with the *bona fide* belief that such object or interest will be served; or

(d) with the approval or an instruction or in accordance with the policy of such organization, institution or body, or in reaction thereto.

Durch dieses Abstellen alleine auf subjektive Kriterien entzog die Regierung den Kreis der möglichen Amnestien jeglicher objektiven Nachprüfbarkeit. Die Nachvollziehbarkeit der Amnestiegewährungen wurde darüber hinaus durch strenge Vorschriften über die Geheimhaltung erschwert.<sup>574</sup> Nicht einmal der Täter hatte ein Anwesenheitsrecht vor dem Straffreiheitsausschuss.<sup>575</sup> Die Erfordernisse, die Tat aufzuklären und öffentlich bekannt zu machen, wurden aufgegeben. Es sollte bereits genügen, wenn der Name des Amnestierten veröffentlicht wurde.<sup>576</sup> Ein Verstoß gegen die Bestimmungen zur Geheimhaltung wurde unter Geld- oder Freiheitsstrafe ge-

<sup>574</sup> Kapitel 2, § 10. (2) No person shall attend the proceedings of the Council, except with the permission of the chairman or in terms of a prescribed direction.

(3) The Chairman may order that any permission granted by him to any person under subsection (2) shall not be valid unless such person has taken the oath or made a declaration of secrecy referred to in subsection (7). § 10 enthält darüber hinaus weitere detaillierte Geheimhaltungsbestimmungen, wie etwa über die Einsichtnahme von Protokollen.

<sup>575</sup> Vgl. PARKER, P. 1996 (Fn. 532), 2.

<sup>576</sup> BERAT, L./SHAIN, Y. 1995 (Fn. 134), 178; PARKER, P. 1996 (Fn. 532), 2.

stellt.<sup>577</sup> Der sachliche und persönliche Anwendungsbereich des Gesetzes war somit außerordentlich weit. Zudem stellte dieser spezifische Ansatz des Umgangs mit politisch bedingtem Systemunrecht eine Abkehr von dem Trend in der internationalen Rechtsprechung dar.<sup>578</sup>

Obwohl die für das Gesetz notwendige Zustimmung aller drei Parlamentskammern nicht erreicht wurde, setzte die Regierung unter DE KLERK das Gesetz durch.<sup>579</sup> DE KLERK legte den Entwurf gemäß Art. 32 der Verfassung von 1983 dem "President's Council" vor, das von der NP dominiert war und daher den Gesetzesentwurf erwartungsgemäß absegnete.<sup>580</sup> Die Regierung präsentierte dieses Gesetz als den einzig gangbaren Weg, um die Täter, die sich bisher nicht für eine Amnestie qualifizieren konnten, aus den Haftanstalten zu entlassen. DE KLERK argumentierte dahingehend, dass die Geheimhaltung der Vorgänge die Versöhnung vorantreiben würde.<sup>581</sup> Wohl wegen des breiten politischen Widerstands schien sich aber sogar die Regierung selbst genötigt zu sehen, die Endgültigkeit des Gesetzes in Frage zu stellen. So deutete sie an, dass das Gesetz, sobald das Parlament im Januar 1993 zusammenkäme, geändert würde.<sup>582</sup>

Der ANC erklärte das Gesetz für ungültig. Hauptkritikpunkt des ANC war die strenge Geheimhaltung der Vorgänge. Es dürfe nicht sein, dass der vom Präsidenten ernannte Rat geheim tagen, die Mitglieder des Rats ihre Verschwiegenheit unter Eid beteuern und Strafflosigkeiten fortan nicht mehr veröffentlicht werden müssten. Auch sei nicht hinnehmbar, dass es eine Straftat darstelle, wenn eine der Geheimhaltungsbestimmungen verletzt werde. Folgender Satz fasst die Kritik anschaulich zusammen:

<sup>577</sup> Kapitel 2, § 10 (9) Any person who contravenes or fails to comply with any provision of this section shall be guilty of an offence and be liable on conviction to a fine or to imprisonment for a period not exceeding 12 months.

<sup>578</sup> DU PLESSIS, L. 1994a (Fn. 517), 476.

<sup>579</sup> Das "Indian House" hatte seine Zustimmung verweigert.

<sup>580</sup> "[...]. It was defeated in the House of Delegates and at that stage could again have been allowed to die. But President F W de Klerk opted to use the President's Council, arguably the most undemocratic mechanism in the tricameral system, to give a veneer of constitutional legitimacy to a defeated measure.[...].", zit. aus: *Indemnity. Charge and Release*, Financial Mail vom 30.10.92, 41; vgl. auch: *Amnesty-In the balance*, Financial Mail vom 23.10.92, 42; ferner PARKER, P. 1996 (Fn. 532), 4; BERAT, L./SHAIN, Y. 1995 (Fn. 134), 177.

<sup>581</sup> *Indemnity-Dare not speak its name*, Financial Mail vom 23.10.1992, 23.

<sup>582</sup> *Indemnity. Charge and Release*, in: Financial Mail vom 30.10.1992, 41.

"[...]. Secret indemnities can be given as a result of secret proceedings conducted by a council whose records are to be kept secret.[...]"<sup>583</sup>

Den allgemein anerkannten Mindeststandards zur Gewährung von Indemnität werde widersprochen. Der sachliche und zeitliche Anwendungsbereich sei extrem weit gefasst. Kombiniert mit den Bestimmungen über die Geheimhaltung könne dies zu einer vergeblichen Suche nach Gerechtigkeit führen. Eine wirklich seriöse Person sollte nicht bereit sein, sich an Vorgängen zu beteiligen, die so weit von international anerkannten Normen entfernt seien.<sup>584</sup>

Seine ablehnende Haltung bekräftigte der ANC erneut im November 1992.<sup>585</sup> Angesichts der Kompromisslosigkeit der Regierung, so der ANC, bliebe ihm nichts mehr anderes übrig als das Gesetz bei der ersten Gelegenheit rückwirkend für nichtig erklären zu lassen. Die Gewährung von Strafflosigkeiten stelle einen wichtigen Schritt im Prozess der nationalen Versöhnung dar. Um zur Versöhnung beizutragen, müsse die Indemnität aber auf einem gemeinsamen Konsens beruhen, der von einer Übergangsregierung erarbeitet werden müsse. In keiner Weise habe irgendein Grund bestanden, in solch einer Hektik und unter Missachtung sogar der parlamentarischen Minderheiten, das Gesetz zu erlassen. Viele, die von den Strafflosigkeiten profitieren würden, seien offenbar noch immer in illegale Destabilisierungsmachenschaften verwickelt.

Es war nicht nur der ANC, der sich gegen das Gesetz wandte. Vielmehr gab es eine breite Opposition, die sich aus der *Democratic Party (DP)*, der *Conservative Party* und der *Labour Party* formierte.<sup>586</sup> Der rechtspolitische Sprecher der DP, TONY LEON, kritisierte, dass die Täter schwerster Verbrechen nun ungeahndet und unerkannt entkommen könnten:

"It massively widens the net of assassins, bombers, terrorists, necklace murderers, State killers and others in the rogues' gallery of SA's terror who will now qualify to walk away from the deeds - unnamed, undisclosed and unpunished."<sup>587</sup>

<sup>583</sup> ANC Press Statement On The Further Indemnity Bill vom 20.10.1990; unter <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1992/pr1020a.html> (01.02.01, 12.20).

<sup>584</sup> Die Argumente entstammen dem ANC Press Statement On The Further Indemnity Bill vom 20.10.1990; unter <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1992/pr1020a.html> (01.02.01, 12.20).

<sup>585</sup> ANC Press Statement On The Further Indemnity Bill vom 06.11.1992; unter <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1992/pr1106a.html> (01.02.01, 12.20).

<sup>586</sup> *Amnesty-In the balance*, Financial Mail vom 23.10.1992, 42

<sup>587</sup> *Indemnity. Charge and Release*, Financial Mail vom 30.10.1992, 41.

Nicht zuletzt wohl auch durch die kritischen Rezensionen der Presse fehlte auch in der Öffentlichkeit die generelle Akzeptanz des Gesetzes. Kritik wurde laut, dass das Gesetz das Rechtsstaatsprinzip unterminiere und die im höchsten Maße Schuldigen schütze.<sup>588</sup> Es setzte sich die Ansicht durch, dass das Gesetz einer Selbstamnestierung der Regierung dienen sollte.<sup>589</sup>

## 1.2.2 Interpretation: Der politische Wille im Spiegel des „Further Indemnity Act“

Der gesamte Prozess der Amnestiegewährung erwies sich bis zu diesem Zeitpunkt als sehr unklar. Es wurden Richtlinien erlassen, die hinter verschlossenen Türen interpretiert und angewendet wurden. Genügte auch dies nicht, um Täter ungeschoren zu lassen, die für oder im Sinne des Apartheidregimes Straftaten begingen, so erließ man einfach neue Richtlinien.<sup>590</sup> Auch wenn bereits nach dem ersten "Indemnity Act" Selbstamnestierungen der Regierung möglich waren, so liegt der entscheidende Unterschied bei Erlass des "Further Indemnity Act" in der Art und Weise des Zustandekommens des Gesetzes. Der Alleingang der Regierung stellte einen Bruch mit der bis zu diesem Zeitpunkt geübten Zusammenarbeit von Regierung und ANC dar und stand in krassem Gegensatz zu der "Verhandlungs- und Beratungskultur", die den Erlass des "Indemnity Act" prägte.<sup>591</sup>

### 1.2.2.1 Der politische Wille der Regierung

Die Beurteilung, wem die Regierung durch das Gesetz nun dienen wollte, welcher politische Wille also hinter dem Erlass des "Further Indemnity Act" stand, scheint nicht ganz einfach zu sein. KUTZ vertritt die Auffassung, das Gesetz habe primär der Freilassung der Häftlinge der Befreiungsbewegungen dienen sollen.<sup>592</sup> Weit verbreitete Meinung ist es hingegen, dass die Regierung eine Amnestie für eigene Leute verwirklichen wollte.<sup>593</sup> KUTZ beruft sich darauf, dass die Regierung mit Erlass des "Further Indemnity Act" primär eine bis dato fehlende Rechtsgrundlage schaffen wollte, um die politischen Gefangenen entsprechend der Vereinbarung aus dem

---

<sup>588</sup> *Indemnity-Dare not speak its name*, Financial Mail vom 23.10.1992, 23.

<sup>589</sup> PARKER, P. 1996 (Fn. 532), 2.

<sup>590</sup> KEIGHTLEY, R. 1993 (Fn. 504), 356.

<sup>591</sup> DU PLESSIS, L. 1994a (Fn. 517), 476.

<sup>592</sup> KUTZ, F. 2001 (Fn. 519), 55ff.

<sup>593</sup> Vgl. DU PLESSIS, L. 1994a (Fn. 517), 476; BERAT, L./SHAIN, Y. 1995 (Fn. 134), 176.

"Record of Understanding"<sup>594</sup> freizulassen. Deshalb ordne § 14 des "Further Indemnity Act" an, dass § 2 rückwirkend zum 25.09.1992, also unmittelbar vor der Vereinbarung am 26.09.1992, in Kraft trete. Neben diesem konzeptionellen Argument stützt KUTZ seine Auffassung auf die Praxis der Amnestierung nach dem "Further Indemnity Act". Von insgesamt 262 aus der Haft entlassenen Straftätern sei nur 1 Rechtsextremist betroffen gewesen. Von 180 Straftätern, seien es nur 4 Anhänger der Apartheid gewesen, die amnestiert worden seien.<sup>595</sup>

KUTZ ist sicherlich insoweit Recht zu geben, als der Erlass des "Further Indemnity Act" *auch* der Freilassung der politischen Häftlinge der Befreiungsbewegungen dienen sollte. Ihm ist aber dahingehend zu widersprechen, dass dies das primäre Ziel der Regierung gewesen sein soll.

Die Ausführungen von KUTZ stützen sich einseitig auf die Regelungen zur Haftentlassung und berücksichtigen zu wenig die Zielsetzung der zweiten Regelung, der Amnestieregelung. Bestünde das Gesetz tatsächlich nur aus dem einen Paragraphen zur Haftentlassung, so ließe sich gegen die Ansicht von KUTZ und deren Begründung nichts einwenden. Die gegenteilige Auffassung zieht ihre Erkenntnis aber gerade nicht aus den Vorschriften über die Haftentlassung, sondern aus den Vorschriften zur Amnestie. Die Beurteilung der Zielsetzung verschiebt sich, wenn man die Amnestieregelung mit berücksichtigt. Hätte die Regierung wirklich nur für die noch gefangenen oppositionellen Befreiungskämpfer handeln wollen, hätte kein Grund bestanden, die Amnestieregelung überhaupt aufzunehmen. Vor allen Dingen aber hätte die Regierung kein Interesse weder an einer Geheimhaltung der Taten noch an einem rein subjektiven Prüfungsmaßstab zur Bestimmung des Vorliegens einer politischen Tat haben brauchen. Auch der breite parlamentarische und außerparlamentarische Widerstand gegen das Gesetz ließe sich nicht erklären; die Regierung hätte auch nicht im Alleingang handeln müssen. Weiterhin spricht der historische Zusammenhang gegen die Auffassung von KUTZ. Die Regierung hatte noch im Sommer 1992 ihren Wunsch nach einer unbedingten Generalamnestie unter Geheimhaltung von Taten und Tätern ausgedrückt, wobei sie auf heftigsten Widerstand seitens des ANC stieß. Genau diesen Wunsch scheint sie sich aber mit dem "Further Indemnity Act" erfüllt zu haben. Die Regierung sah

---

<sup>594</sup> Das "Record of Understanding" wurde im Zuge der Verhandlungen über die Übergangsverfassung geschlossen wird daher unter 1.3.1. erörtert.

<sup>595</sup> Siehe auch JEFFERY, A.: *The Truth about the Truth Commission*. South African Institute for Race Relations Johannesburg 1999, 79.

sich offenbar zunehmend in Bedrängnis und spielte ihre Macht aus, um die Generalamnestie doch noch durchzusetzen. Dass sie die Amnestieregelung mit den Vorschriften zur Freilassung von politischen Haftinsassen, die freilich fast ausschließlich den Reihen der Befreiungskämpfer entstammten, verknüpfte, könnte in diesem Zusammenhang sogar einen taktischen Schachzug darstellen, um gegenüber oppositionellen Kritikern auf die "guten Absichten" hinzuweisen. Auch KUTZ' Verweis auf die Praxis ist wenig überzeugend. Es liegt in der Logik des Apartheidsystems, dass die politischen Gefangenen aus den Reihen der Befreiungsbewegungen stammten und gerade nicht rechtsextremistisch waren. Dasselbe gilt für die Amnestierungen. Weil politische Straftaten in erster Linie Taten von Oppositionellen waren, haben sich die Oppositionellen in wesentlich höherem Maße strafbar gemacht als die Nationalisten. Es liegt daher auch in der Logik des Systems, dass die Zahl der Mitglieder der Befreiungsbewegungen, die von den Haftentlassungen und den Amnestien betroffen sind, wesentlich höher ist. Nur aus der zahlenmäßigen Überlegenheit von Oppositionellen lässt sich daher nicht schließen, dass das primäre Ziel deren Freilassung war. Eine Gesamtwürdigung der Umstände ergibt vielmehr, dass die Selbstamnestierung im Vordergrund stand und die eigentliche Triebfeder für das Handeln der Regierung darstellte. Da die Regierung die Haltung des ANC kannte, liegt nahe, dass sie vor allem vor der Forderung des ANC, die Taten vor einer Amnestierung offen legen zu müssen, zurückschreckte und daher lieber gleich im Alleingang handelte. So blieb ihr erspart, die Taten des Apartheidregimes öffentlich bekannt machen zu müssen.

#### 1.2.2.2 Der politische Wille des ANC

Die Linie des ANC ist demgegenüber konsistent und eher moderat. In offiziellen Verlautbarungen sprach man sich gegen Nürnberg-Prozesse und gegen eine Generalamnestie aus.<sup>596</sup> Der Begriff der "Versöhnung" wird in der Stellungnahme des ANC zu einem zentralen Begriff. Statt Rache in Form von uneingeschränkten Strafverfahren sprach man sich für Verständigung und Kooperation zwecks konstruktiver Zukunftsgestaltung aus. Wenn auch der Begriff "Versöhnung" isoliert noch keinen Aufschluss über eine konkrete, praktisch zu verwirklichende Idee der Ausgestaltung der

---

<sup>596</sup> Hier zeigt sich, dass der politische Wille nicht zwingend den wirklichen "unverfälschten" Willen der Beteiligten zum Umgang mit den politischen Straftätern wiedergibt. Der politische Wille ist vielmehr Resultat eines Willensbildungsprozesses, der von äußeren Faktoren und Pragmatismus geprägt ist; vgl. unter 3.

Vergangenheitsaufarbeitung gibt, so wurde die Gewährung von Strafflosigkeit konkret als wichtiges Mittel zur Erreichung dieses Ziels bezeichnet. Bei der von der Regierung vorgeschlagenen Generalamnestie sieht der ANC die Grenzen seiner Kompromissbereitschaft aber überschritten. Konsequenz ist daher auch die Verurteilung des "Further Indemnity Acts". Aufschlussreich sind dabei die Hauptkritikpunkte des ANC, da sie keine grundsätzliche Ablehnung einer Amnestieregelung bekunden. Inhaltlich war es die Art und Weise der Ausgestaltung der Amnestierung, insbesondere die Geheimhaltungsvorschriften, und formal war es der Alleingang der Regierung, mit denen sich der ANC nicht einverstanden erklärte.<sup>597</sup> Die Äußerung, dass die Gewährung von Strafflosigkeit einen wichtigen Schritt im Prozess der nationalen Versöhnung darstelle, lässt keinen Zweifel an einer grundsätzlichen Bereitschaft zum Erlass einer Amnestie. Die Ablehnung von Rache zugunsten einer Lösung der Koexistenz auf der Basis des Verstehens und des Sichverständigens signalisiert Kompromissbereitschaft und deutet auf die Einsicht des ANC hin, einen pragmatischen und zukunftsorientierten Mittelweg gehen zu wollen.

### *1.3 Die südafrikanische Übergangsverfassung von 1993*

#### 1.3.1 Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen zum Erlass der Übergangsverfassung in ihrer historischen Entwicklung

Die Gespräche und Verhandlungen zwischen der Regierung, der NP, dem ANC und 16 weiteren politischen Gruppierungen über die Ausarbeitung einer Verfassung<sup>598</sup> begannen offiziell mit der Zusammenkunft von CODESA 1 am 20.12.1991.<sup>599</sup> Die Verhandlungen bis zur Tagung von CODESA 2 im Mai 1992 gestalteten sich äußerst schwierig;<sup>600</sup> das Erzielen von Er-

---

<sup>597</sup> PARKER, P. 1996 (Fn. 532), Fn. 4, sowie 4.

<sup>598</sup> Im Folgenden wird nur ein kurzer chronologischer Abriss über das Zustandekommen der Übergangsverfassung gegeben.

<sup>599</sup> CODESA bedeutet "Convention for a Democratic South Africa". Bereits zu Anfang des Jahres hatte sich der ANC für eine Übergangsregierung sowie eine Nationalversammlung stark gemacht, die mit der Ausarbeitung einer neuen Verfassung beauftragt sein sollte. Die Regierung lehnte dies zu diesem Zeitpunkt noch ab; vgl. Statement Of National Executive Committee of African National Congress vom 2. Februar 1991, unter: <http://www.anc.org.za/ancdocs/ps/1991/pr0202.html>.

<sup>600</sup> DE KLERK war sich mit seinem Reformkurs offenbar so unsicher, dass er am 17.03.1992 unter der weißen Bevölkerung ein Referendum durchführen ließ mit der Frage: "Do you support the continuation of the reform process that the state president



gebnissen seitens der eingerichteten Arbeitsgruppen gestaltete sich mühsam.<sup>601</sup> Bereits zu Beginn boykottierten einige politische Gruppierungen, darunter der PAC sowie die "Inkatha Freedom Party" (IFP), die Teilnahme an CODESA.<sup>602</sup> Die gegenseitige Zusammenarbeit wurde immer wieder überschattet von den Auseinandersetzungen über den Stand der Freilassung der politischen Häftlinge. Das Zusammentreffen im Rahmen von CODESA 2 offenbarte unüberwindliche Divergenzen, die schließlich dazu führten, dass die Gespräche noch im Mai scheiterten und viele Erwartungen der Verhandlungspartner und großer Teile der Bevölkerung sich als bloße Illusionen entpuppten.<sup>603</sup>

---

started on 2 February 1990 and which is aimed at a new constitution through negotiations?" Die Frage wurde von 69% der weißen Bevölkerung bejaht; DE KLERK, F.W. 1998 (Fn. 510), 232ff.

<sup>601</sup> Vgl. "The Response To President De Klerk's Opening Address To Parliament" vom 24.01.1992, unter <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1992/pr0124.html> (11.04.01, 17.04); "National Party's Proposal For The Transition" vom 29.01.1992, unter <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1992/pr0129.html> (11.04.01, 17.04); Statement by ANC President, Nelson Mandela vom 27.04.1992, unter <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1992/pr0427a.html> (11.04.01, 17.06). Den ungebrochenen Willen zur Fortsetzung von CODESA bekräftigte der ANC in „Statement on President de Klerk's Meeting“ vom 28.04.1992, unter <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1992/pr0428.html> (11.04.01, 17.06).

<sup>602</sup> MANDELA, N. 1994 (Fn. 511), 713.

<sup>603</sup> Genauer MANDELA, N. 1994 (Fn. 511), 723, der von vier Hauptstreitpunkten ausgeht. Siehe auch "Statement on Proposed Parliamentary Legislation" vom 01.06.1992, unter: <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1992/pr0601.html> (11.04.01, 17.07). Am 23. Juni erklärte der ANC: "[...]. The ANC reaffirms its commitment to a negotiated resolution of the conflict in our country which would bring about democracy, peace and justice. The refusal of the regime to accept such a settlement compelled the NEC to review the current negotiations process. The ANC has no option but to break off bilateral and CODESA negotiations. [...].""Emergency Meeting Of The NEC Of The ANC 23 June, 1992", vom 23. Juni 1992, unter: <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1992/pr0623.html> (11.04.01, 17.08). Die Parteien gaben sich gegenseitig die Schuld am Scheitern der Verhandlungen. Der ANC äußerte sich folgendermaßen: "[...]. The collapse of the negotiations process is a result of the violence involving the regime's security forces and surrogates, as well as its refusal to accept a democratic settlement and its implications. The resolution of the problem requires action on the part of the government and not more words.[...]The government's rejection of a meaningful role for the international community in monitoring the violence confirms that they have a lot to hide.[...]; "Statement On The NP's Response To The Crisis Facing South Africa" vom 24.06.1992, unter: <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1992/pr0605.html> (11.04.01, 17.07).

Vor allem auf Druck der internationalen Gemeinschaft, aber auch durch Einflussnahme der südafrikanischen Bevölkerung<sup>604</sup> wurden die parteiübergreifenden Gespräche im Spätsommer wieder aufgenommen. Am 26. September 1992 einigten sich die Regierung und der ANC auf das "Record of Understanding", in dem in groben Zügen die künftige Kooperation der wichtigsten Verhandlungspartner zur Ausarbeitung einer Verfassung festgeschrieben wurde.<sup>605</sup> Die weiteren Verhandlungen waren bei allen Teilnehmern von der Angst geprägt, die jeweils andere Seite würde auf Kosten der eigenen Interessen dominieren.<sup>606</sup>

Im Februar 1993 schafften es der ANC und die NP, sich auf wesentliche Punkte zu einigen; dazu gehörte die Errichtung einer Regierung der nationalen Einheit, die Wahl zu einem Mehrparteienparlament und die Durch-

---

<sup>604</sup> So entwickelte der ANC die Strategie der Massenaktionen ("Mass Action") in Form von Streiks, Demonstrationen und Boykotten als einen Mittelweg zwischen bloßen Verhandlungen einerseits und Gewaltanwendung andererseits. Die südafrikanische Bevölkerung ging zu Zigtausenden auf die Straße, um ihre Solidarität mit dem ANC zu bekunden. Höhepunkt der Aktion sollte ein zweitägiger Generalstreik Anfang August 1992 sein, die "Kampagne für Frieden und Demokratie"; siehe "Statement On The Campaign For Peace And Democracy" vom 30. Juli 1992, unter <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1992/pr0730.html> (11.04.01, 17.12) und "Code of Conduct - Campaign For Peace And Democracy", unter <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1992/pr0803.html> (11.04.01, 17.13). Die Massenaktionen brachten verstärkte Gewaltanwendung mit sich und forderten auf Seiten der ANC Anhänger viele Tote; vgl. MANDELA, N. 1994 (Fn. 511), 724ff.

<sup>605</sup> Siehe bereits unter 1.2.1.; ferner MANDELA, N. 1994 (Fn. 511), 726; vgl. *Message of the drums. The Inkatha leader has a stronger case than simple ethnicity and aggression*, Financial Mail vom 23. Oktober 1992, 25f. Auch dieses Übereinkommen führte zu Auseinandersetzungen, da sich insbesondere Mangosuthu Buthelezi, der Vorsitzende der IFP, durch die bilateralen Gespräche übergangen fühlte. Um andere politische Gruppierungen zu beschwichtigen, sah sich de Klerk daher genötigt, die Bedeutung des Übereinkommens herunterzuspielen; *Negotiations. Talks and ruffled feathers*, Financial Mail vom 9. Oktober 1992, 41. Die Regierung war daraufhin auch bemüht, andere Parteien verstärkt einzubeziehen; *Negotiations. PAC men on board*, Financial Mail vom 30. Oktober 1992, 45.

<sup>606</sup> Siehe: *The Constitution. De Klerk gets tough*, Financial Mail vom 16. Oktober 1992, 45. De Klerk stellte vier Bedingungen, über die Einigung erzielt werden müsse, bevor weitere Verhandlungsergebnisse zu erzielen seien. Unter anderem zählten hierzu die Teilung der ausführenden Gewalt, um die Machtkonzentration bei nur einer Partei zu verhindern, und die Festsetzung der Verfassung sowie einer Menschenrechtscharta. Ein Kommentar zum Stand der Verhandlungen findet sich auf S. 19: *The National Mood. A new kind of standstill*; siehe ferner *Negotiations. Back on the road*, Financial Mail vom 23. Oktober 1992, 41f.

führung von freien Wahlen bereits Ende 1993.<sup>607</sup> Dem Parlament würde als zentrale Aufgabe die Ausarbeitung einer neuen Verfassung zukommen. Die NP wollte die Einigung als Basis für eine zukünftige Machtteilhabe ("power-sharing") verstanden wissen, während der ANC, aus Sorge über den Vorwurf des Kapitulierens gegenüber der Regierung, diesen Vorschlag nach einer Machtteilhabe der NP ablehnte.<sup>608</sup>

Das Übereinkommen wurde von Teilen des ANC, die einen schnelleren Übergang zu einer Mehrheitsregierung wünschten, scharf kritisiert. Auch andere Gruppierungen, namentlich der PAC und die IFP, wandten sich dagegen, da sie ihre Interessen nicht berücksichtigt sahen. Trotzdem stellte das Übereinkommen, im Zuge dessen auch andere politische Gruppierungen in die Verhandlungen verstärkt einbezogen wurden, einen wichtigen Schritt dar, der den politischen Verständigungsprozess entscheidend vorantrieb.<sup>609</sup> Auf einer Mehrparteienkonferenz am 18. November 1993 wurde der Entwurf einer vorübergehend zu erlassenden Verfassung, die Elemente des Mehrheitswahlrechts und spezielle Minderheitenschutzrechte kombinieren sollte, von DE KLERK, MANDELA und den Vertretern der weiteren, in den Verhandlungsprozess involvierten politischen Gruppierungen gebilligt.<sup>610</sup> Dieser Entwurf enthielt keine Vorschrift über eine zu erlassende Amnestie. In der Zeit zwischen der Verabschiedung des Entwurfs und seiner förmlichen Annahme durch das Parlament waren es vielmehr der ANC und die NP alleine, die "stillschweigend" eine Postambel für die Verfas-

---

<sup>607</sup> DE KLERK, F.W. 1998 (Fn. 510), 248ff.; MANDELA, N. 1994 (Fn. 511), 727. Das NEC des ANC tagte vom 16. bis 18. Februar 1993. Am 25. Februar 1993 fanden dann multilaterale Gespräche statt, vgl. ANC Press Statement From The Meeting Of The National Executive Committee Meeting At Ipelegeng Centre, unter: <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1993/pr0218a.html> (20.04.01, 17.36); siehe ferner NEC Resolution On Negotiations And National Reconstruction vom 18. Februar, unter: <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1993/pr0218b.html> (20.04.01, 17.36).

<sup>608</sup> <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1993/pr0218b.html> (20.04.01, 17.36); BERAT, L./SHAIN, Y. 1995 (Fn. 134), 180f.

<sup>609</sup> BERAT, L./SHAIN, Y. 1995 (Fn. 134), 181. Siehe auch Mandela, nach dessen Angaben im April 1993 26 Parteien an den Gesprächen teilnahmen; MANDELA, N. 1994 (Fn. 511), 732.

<sup>610</sup> MANDELA, N. 1994 (Fn. 511), 733; BERAT, L./SHAIN, Y. 1995 (Fn. 134), 182 sprechen von 18 oder 19 weiteren Vertretern, während DUGARD von insgesamt 26 Verhandlungspartnern ausgeht, DUGARD, J.: Is the Truth and Reconciliation Process compatible with International Law? An Unanswered Question. SAJHR 13 (1997), 258-268, 258.

sung ausarbeiteten, die den Fragenkomplex der Amnestie beinhaltet.<sup>611</sup> Nachdem der Entwurf am 22.12.1993 durch das Parlament angenommen worden war, trat die Verfassung in Kraft.<sup>612</sup>

Abstellend auf die zutiefst gespaltene Gesellschaft werden in der Postambel zunächst die Notwendigkeit einer Versöhnung ("reconciliation") und die Erneuerung der gesellschaftlichen Strukturen betont, um nationale Einheit, das Wohlergehen aller südafrikanischen Bürgerinnen und Bürger sowie Frieden zu erreichen.<sup>613</sup>

"[...]. The pursuit of national unity, the well-being of all South African citizens and peace require reconciliation between the people of South Africa and the reconstruction of society.[...]."

Die Übergangsverfassung legt fest, dass zur Erreichung von Versöhnung und der gesellschaftlichen Erneuerung das Parlament eine *Amnestie* erlassen solle.

"[...]. In order to advance such reconciliation and reconstruction, *amnesty shall be granted* in respect of acts, omissions and offences associated with political objectives and committed in the course of the conflicts of the past. To this end, Parliament under this Constitution shall adopt a law determining a firm cut-off date, which shall be a date after 8 October 1990 and before 6 December 1993, and providing for the mechanisms, criteria and procedures, including tribunals, if any, through which amnesty shall be dealt with at any time after the law has been passed."

### 1.3.2 Interpretation: Der politische Wille im Spiegel der Übergangsverfassung

Die Festlegung einer Amnestie vor dem Hintergrund der ausdrücklichen Ablehnung von Vergeltung, Rache und Bestrafung beinhaltet eine Ablehnung von reinen Racheakten in Form von uneingeschränkten Strafverfahren.<sup>614</sup> Die Verhandlungsführer bekräftigten, dass die Frage der Verantwor-

<sup>611</sup> DUGARD, J. 1997 (Fn. 610), 258f.; auch während dieser Verhandlungen wiederholte die NP ihre Forderung nach einer unbedingten Amnestie; vgl. ASMAL, K./ASMAL, L./ROBERTS, R. S.: *Reconciliation Through Truth, A Reckoning of Apartheid's Criminal Governance*. 2. Aufl. Cape Town, Oxford, New York 1997, 17.

<sup>612</sup> Act No. 200 of 1993.

<sup>613</sup> Näher HIMONGA, C.: *A Legal System in Transition: Cultural Diversity and National Identity in Post Apartheid South Africa*. *Recht in Afrika. Zeitschrift der Gesellschaft für afrikanisches Recht* Jahrgang 1998, Heft 1, 1, 8ff.

<sup>614</sup> ASMAL, K./ASMAL, L./ROBERTS, R. S. 1997 (Fn. 611), 21.

tung für politisch motivierte Straftaten der Apartheid nicht über die Durchführung einer Generalabrechnung beantwortet werden würde.<sup>615</sup>

War die Vereinbarung, dass es zu einem Amnestieerlass kommen würde, noch kompromissfähig, so war ein Konsens hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung nicht zu erzielen. Die Modalitäten der Amnestie hatten sich an den zentralen Begriffen des gegenseitigen Verständnisses, der Menschlichkeit und der Versöhnung zu orientieren.

"[...]. These [divisions and strife of the past] can now be addressed on the basis that there is a need for understanding but not for vengeance, a need for reparation but not for retaliation, a need for *ubuntu*<sup>616</sup> but not for victimisation.[...]."<sup>617</sup>

Weitergehende Hinweise auf Umfang oder Bedingungen der Gewährung der Amnestie geben die Regelungen der Übergangsverfassung hingegen nicht. Die inhaltliche Ausgestaltung gehörte vielmehr mit zu den brisantesten Themen der Verhandlungen überhaupt.<sup>618</sup> Insoweit ist bezeichnend, dass die Bestimmungen über den Amnestieerlass im kleinen Kreis zwischen DE KLERK und MANDELA und zeitlich nach allen anderen Regelungen der Übergangsverfassung ausgearbeitet wurden. Inhaltlich ist die Regelung das Ergebnis der aufeinander prallenden Interessen. Während der politische Wille der Regierung darauf gerichtet war, die Mitglieder der Sicherheitskräfte bedingungslos zu amnestieren, sah der ANC bei der Legitimation der alten NP-Regierung und der Geheimhaltung von Taten und Tätern die Grenzen seiner Kompromissbereitschaft überschritten. Diese verschiedenen Positionen spiegeln sich in der Amnestieregelung der Übergangsverfassung wider: Die Regelung lässt einerseits Raum für eine allumfassende, vorbehaltlose Generalamnestie, also einen "Schlussstrich", andererseits aber gibt sie den rechtlichen Rahmen zum Erlass einer qualifizierten Amnestie. Dies wurde den aufeinander prallenden Interessen der Verhand-

<sup>615</sup> Vgl. WERLE, G.: Neue Wege. Die südafrikanische Wahrheitskommission und die Aufarbeitung von schweren Menschenrechtsverletzungen. In: *Umkämpfte Vergangenheit*, hrsg. v. P. Bock u. E. Wolfrum Göttingen 1999, 269, 275.

<sup>616</sup> *Ubuntu: Die in der afrikanischen Kultur wurzelnde Philosophie der Anteilnahme, des Mitleids und des gemeinsamen Teilens; Wahrheits- und Versöhnungskommission Südafrika. Das Schweigen gebrochen. Geschichte - Anhörungen - Perspektiven*. 1. Aufl. Frankfurt am Main 2000, 391.

<sup>617</sup> Wortlaut der Schlussbestimmung der Übergangsverfassung.

<sup>618</sup> [http://www.sas.upenn.edu/African\\_Studies/Urgent\\_Action/apic\\_51096.html](http://www.sas.upenn.edu/African_Studies/Urgent_Action/apic_51096.html) (03.04.2001, 17.59).

lungsführer gerecht.<sup>619</sup> Entscheidend würde im Ergebnis also sein, wer die Modalitäten der Amnestie tatsächlich bestimmen würde. Je nachdem, wie sich die Parteien die weitere Entwicklung vorstellten, wäre hierin ein Zugeständnis an den ANC zu sehen: Gingen die Verhandlungsführer davon aus, dass erst das neue Parlament die Frage des "Wie" des Amnestieerlasses regeln sollte, so wäre die Regelung ein entscheidendes Entgegenkommen seitens der Regierung. Es würde sich die Frage stellen, warum sich die Regierung hierauf einließ. Da diese Fragen aber über die Deskription und deren Interpretation hinausgehen, werden sie unter 3. abgehandelt.

#### *1.4 Ergebnis. Der politische Wille bis zur Durchführung der Wahlen im April im Spiegel der Amnestiedebatte*

In den Jahren von 1990 bis 1994 wurde die Richtung zum Umgang mit den Straftätern des Apartheidregimes bereits verbindlich festgelegt.<sup>620</sup> Die Regierung unter der NP erkannte recht schnell, dass sie im Zuge der Verhandlungen über eine Freilassung der oppositionellen Freiheitskämpfer auch die Straffreistellung der Apartheidstäter erreichen konnte. Zunächst wählte sie den "leisen Weg" der Verhandlungen. Nachdem die radikale Forderung nach einer Generalamnestie von der Opposition abgelehnt wurde, entschied sich die Regierung, gegen heftigen Widerstand aller politischen Lager, zum Alleingang in Form des "Further Indemnity Act". Dass die Parteien in der Übergangsverfassung bestimmten, eine Amnestie zu erlassen, aber keine Einigung über deren Modalitäten erzielen konnten, zeigt an sich noch kein Entgegenkommen der Regierung. Vielmehr hielt sie sich dadurch die Option einer Generalamnestie noch offen. Die Regierung hatte zwar nichts gegen eine Amnestierung auch der Mitglieder der Befreiungsbewegungen.

---

<sup>619</sup> Es ist allgemein anerkannt, dass der Amnestievorbehalt der Verfassung das Ergebnis eines Kompromisses im Rahmen der Verhandlung zwischen den alten Apartheidmächten und den Befreiungskämpfern war; MOELLENDORF, D.: *Amnesty, Truth and Justice*: AZAPO. SAJHR, 13 (1997), 283-291, 283

<sup>620</sup> Aufschlussreich für das Verständnis dieser Zeitspanne sind die rechtliche Stellungnahme von DU PLESSIS, L., in: *Dealing with the Past. Truth and Reconciliation in South Africa*, hrsg. v. A. Boraine u.a. Cape Town 1994, 107 ff. sowie die sich anschließende Diskussion zwischen RICHARD GOLDSTONE, MARY BURTON, DUMISA NTSEBEZA, ALBIE SACHS, ANDRE DU TOIT und WILMOT JAMES, 117ff. Siehe auch CAMPBELL, P.: *The Truth and Reconciliation Commission (TRC): Human Rights and State Transitions - The South African Model*. Unter: <http://web.africa.ufl.edu/asq/v4/v4i3a2.htm>.

Unbedingt vermeiden wollte sie aber die Auseinandersetzung mit der eigenen Apartheidvergangenheit.

Die Führungsspitze des ANC unter MANDELA zeigte von Anfang an ihr Entgegenkommen und ihre Kompromissbereitschaft bezüglich der Amnestierung von Apartheidstätern. Die Grenzen setzte der ANC bei der Frage nach der Entscheidungsbefugnis und der Geheimhaltung der zu amnestierenden Straftaten.

Wie sich aus den rechtspolitischen Initiativen und Stellungnahmen zu dem "Indemnity Act" und dem "Further Indemnity Act" ergab, waren die unterschiedlichen Vorstellungen und Willensrichtungen der Regierung und der NP einerseits sowie die des ANC andererseits in den Gesetzesfassungen direkt und indirekt erkennbar. Die Amnestieklausel der Übergangsverfassung ist das Ergebnis eines Entgegenkommens, vor allem des ANC<sup>621</sup>; demonstriert aber zugleich die Meinungsverschiedenheiten über die zu bestimmenden Modalitäten der Amnestiegewährung. Als Ergebnis von besonderem Gewicht bleibt daher festzuhalten, dass nicht der Wille zu uneingeschränkter strafrechtlicher Abrechnung die Oberhand gewann, sondern der zur gesellschaftlichen Befriedung durch den Grundgedanken der Aussöhnung. Wie diese zu erreichen sei, blieb allerdings umstritten.

## **2. Der politische Wille zum Umgang mit Systemunrecht des Apartheidregimes nach der Durchführung der ersten freien Wahlen im April 1994 im Spiegel der Amnestiedebatte**

In dieser Phase konzentrierten sich die Meinungsverschiedenheiten auf die konkrete Ausgestaltung der Amnestiegewährung. Die Frage nach dem "Ob" war bereits vor den Wahlen entschieden worden, so dass es nun das "Wie" der Amnestiegewährung war, das die Kontroversen hervorrief.<sup>622</sup> Nach der Durchführung der ersten freien Wahlen veränderten sich die Mehrheitsverhältnisse im Parlament erwartungsgemäß. Der ANC ging mit 62,6% der Stimmen als Wahlsieger hervor, die NP errang 20,4%, die IFP

---

<sup>621</sup> Vgl. die Vorstellungen DE KLERKS unter 3.

<sup>622</sup> Anträge, die bereits unter der alten Regierung gestellt worden waren und die sich noch auf die alte Gesetzgebung beziehen, sollten durch ein Komitee, dem der Vorsitzende der Juristen für Menschenrechte, BRIAN CURRIN, vorsitzen sollte, überprüft und mit einer Empfehlung an den Präsidenten geleitet werden; *Truth Commission Plan*, *The Star* vom 07.06.1994. Täter, die sich nach dem "Indemnity Act" oder dem "Further Indemnity Act" qualifiziert hätten, sollten sofort freigelassen werden; die übrigen sollten ihre Chance nach der neuen Gesetzgebung wahrnehmen.

war mit 10,5% der Stimmen drittstärkste Partei, die "Freedom Front" (FF) errang 2,2%, die DP 1,7% und der PAC 1,2% der Stimmen. Es wurden eine neue Regierung der nationalen Einheit und ein neues demokratisches Parlament gebildet. MANDELA wurde zum Staatspräsidenten ernannt.

## 2.1 *Debattierung und Verabschiedung des TRC-Act*

### 2.1.1 Rechtspolitische Initiativen und Stellungnahmen zur Entstehung des TRC-Act in ihrer historischen Entwicklung

Zwei Tage nach der Wahl sprach sich MANDELA für eine Amnestie aus und differenzierte nach verschiedenen Tätergruppen. Täter, die politisch motivierte Straftaten vor Oktober 1990 begangen hatten, sollten automatisch amnestiert werden, wenn sie vor einer Kommission dies beantragten. Täter, die von Oktober 1990 bis Dezember 1993 straffällig wurden, sollten ihre Anträge hingegen an das Parlament richten, das dann von Fall zu Fall entscheiden würde. Nürnberg-Prozesse oder eine Hexenjagd solle es in jedem Fall nicht geben.<sup>623</sup>

Konkreter wurde der damalige Justizminister, DULLAH OMAR, durch seine Ankündigung im Mai 1994, eine Wahrheits- und Versöhnungskommission für Südafrika zu errichten, die sich mit der Amnestie von politischen Straftaten, die vor dem 5. Dezember 1993 begangen worden waren, beschäftigen solle. Das Parlament arbeite darauf hin, in Fällen von Amnestiegewährungen sowohl die Täter als auch deren Taten öffentlich bekannt zu machen. Schwere Menschenrechtsverletzungen müssten vollständig und offiziell aufgeklärt werden.<sup>624</sup> Die vorsätzliche Tötung von Zivilisten sollte von vornherein aus dem Bereich der Amnestie und Indemnität ausgeklammert sein. Ferner sei zu unterscheiden zwischen Tätern, die auf Seiten der Apartheid standen, und solchen, die gegen die Apartheid kämpften.<sup>625</sup>

Unmittelbar danach behauptete OMAR, er sei falsch wiedergegeben worden. Er habe nur sein Bedauern darüber ausdrücken wollen, dass Befreiungskämpfer, die die Demokratie für Südafrika herbeigeführt hätten, nun neben Apartheidstätern um Amnestie bitten müssten. Das sei für ihn inakzeptabel.<sup>626</sup>

---

<sup>623</sup> BERAT, L./SHAIN, Y. 1995 (Fn. 134), 185.

<sup>624</sup> *Truth Commission plan*, The Star vom 07.06.1994.

<sup>625</sup> *Amnesty: GNU to seek consensus on 'softer Bill'*, The Citizen vom 29.08.1994.

<sup>626</sup> *Omar causes row on 'unequal' amnesty*, The Star vom 23.05.1995.



Der Sturm der Entrüstung ob dieser Bekanntmachungen war vor allen Dingen bei den rechts gerichteten Parteien groß. Die *Conservative Party* bezeichnete die geplante Wahrheitskommission als einen Angriff aus dem Hinterhalt. Der parteipolitische Sprecher, FANIE JACOBS, kritisierte vor allem die Ankündigung OMARS, Gegner und Verteidiger des Apartheidsystems unterschiedlich zu behandeln. Dies widerspreche auch den Vorstellungen MANDELAS. Die geplante Bestimmung, Tat und Täter öffentlich bekannt zu geben, wurde zu einem zentralen Kritikpunkt. Die Regelung beinhalte eine Ungleichbehandlung, da sie hauptsächlich Täter beträfe, die nicht auf ANC-Seite stünden, wohingegen Tausende von ANC-Anhängern unter den bisherigen Gesetzen amnestiert worden seien, ohne dass sie ihre Taten hätten offen legen müssen. Auch solle man das Datum für die Beantragung von Amnestie bis zur Durchführung der Wahlen ausdehnen.<sup>627</sup>

Die ultrarechte *Herstige Nasionale Party*, unter Führung von JAAP MARAIS, mahnte die Weißen an, zu realisieren, dass das Gerede über Versöhnung und nationale Einheit äußerst irreführend sei. Polizisten und Mitglieder der Sicherheitskräfte würden wie Kriminelle vor die Kommission gebracht. Der ANC plane auf diese Weise keine Versöhnung, sondern die Fortführung seines terroristischen Kriegs mit anderen Mitteln.<sup>628</sup>

Nach Ansicht von CONSTAND VILJOEN (FF) hat die geplante Wahrheits- und Versöhnungskommission einen gegenteiligen Effekt als den, der angestrebt werde. Sie schüre Hass und verzögere den Versöhnungsprozess. Versöhnung könne nur durch einen Wandel in der Einstellung erreicht werden, der weg von der Konfrontation und hin zu einem gemeinsamen Handeln führen müsse.<sup>629</sup>

Die weiteren politischen Debatten über die Errichtung einer Wahrheitskommission offenbarten die zentralen Streitpunkte zwischen Regierung und Opposition.<sup>630</sup> Dies waren die geplante öffentliche Bekanntmachung von Tat und Täter, der Zeitrahmen für amnestiefähige Taten sowie die weitere Anwendung der Kriterien aus den früheren Indemnitätsgesetzen. Zwar stimmten *NP*, *DP* und *FF* darin überein, dass den Tätern nur gegen Geständnis Amnestie gewährt werden solle. Sie wandten sich aber gegen die öffentliche Bekanntmachung der "blutrünstigen Details." Unter dem "In-

<sup>627</sup> *CP slams Truth Commission*", The Citizen vom 09.06.1994.

<sup>628</sup> *CP slams Truth Commission*", The Citizen vom 09.06.1994.

<sup>629</sup> *Truth Commission will create hate: Viljoen*", The Citizen vom 19.08.1994.

<sup>630</sup> Hierzu SARKIN, J. 2001 (Fn. 502), 5f.; siehe ferner KROG, A.: *Country of my skull*. 2. Aufl. Johannesburg 2002, 117ff.

demnity Act" und dem "Further Indemnity Act" hätten die Täter ohne ein öffentliches Geständnis Amnestie bekommen können. Diese Ungleichbehandlung, die sich letzten Endes zu Lasten der Sicherheitskräfte auswirke, sei nicht gerechtfertigt. Man solle einen einheitlichen Ansatz wählen.<sup>631</sup>

Ende August 1994 suchte die 'Regierung der nationalen Einheit' unter MANDELA einen Ausgleich zwischen den Verhandlungspositionen. Mit dem Ziel, bis Ende des Jahres eine Wahrheits- und Versöhnungskommission zu errichten, schlug OMAR vor, einen ersten Gesetzesentwurf im September publik zu machen, verbunden mit einer Aufforderung an die Öffentlichkeit, Stellungnahmen und Kommentare abzugeben. Es sei zu erwarten, dass dies dem Wunsch vieler Organisationen quer durch alle politischen Lager entspreche. Der Entwurf ginge zuerst in den Justizausschuss, bevor er im Plenum diskutiert werden würde. Entscheidend würde die Definition des Begriffs der "politischen Ziele" sein: Nur Taten mit politischer Zielsetzung sollten in den Kompetenzbereich der zu errichtenden Wahrheits- und Versöhnungskommission fallen.<sup>632</sup> Im November wurde der erste offizielle Entwurf dem Parlament vorgelegt.<sup>633</sup>

Die Diskussion im Parlament rief starke Kontroversen hervor. In der *parlamentarischen Debatte vom 23. Januar 1995*, anlässlich der Frage nach dem Umgang mit dem Selbstamnestierungsversuch der südafrikanischen Polizei,<sup>634</sup> legten die Abgeordneten der im Parlament vertretenen Fraktio-

<sup>631</sup> *Amnesty: GNU to seek consensus on 'softer Bill'*, The Citizen vom 29.08.1994. Diese Ansicht der Ungleichbehandlung ist freilich stark politisch gefärbt. Entgegen den Angaben der damaligen NP-Regierung diene der "Further Indemnity Act" auch und gerade der Amnestierung von Mitgliedern der Regierung, deren Geständnis damit ebenfalls heimlich abgelegt werden konnte. Umgekehrt sieht der jetzige Ansatz der ANC-Regierung auch die öffentliche Bekanntmachung des Geständnisses von ANC-Tätern vor, die nach den gleichen Kriterien wie Mitglieder der Sicherheitskräfte eine Amnestie beantragen sollten; siehe ferner *Omar causes row on 'unequal' amnesty*, The Star vom 23. Mai 1995.

<sup>632</sup> *Amnesty: GNU to seek consensus on 'softer Bill'*, The Citizen vom 29.08.1994.

<sup>633</sup> Bill 60B-94; TRC Report Bd. 1 1998 (Fn. 540), 52.

<sup>634</sup> Der Selbstamnestierungsversuch von 3500 Mitgliedern der nationalen Sicherheitskräfte rief heftigste Kontroversen zwischen den politischen Kontrahenten hervor, die die Regierungskoalition ernsthaft in Gefahr brachten. Die betreffenden Straftäter hatten ihre Anträge in der Zeit zwischen dem 25. und dem 29. April 1994 gestellt, also einen Tag vor Beginn und während der Zeit der Wahlen. Während die Konservativen die Amnestierungen als gültig betrachtet wissen wollten, sprach sich die Parlamentsmehrheit letztendlich für die Ungültigkeit aus; vgl. hierzu die Parlamentsdiskussion vom 23.01.1995, Hansard No. 1 1995, (23. Januar bis 1. März);

nen ihre rechtspolitischen Ansichten zu diesem Entwurf vor.<sup>635</sup> Die folgenden Verdichtungen sollen die Breite des Meinungsspektrums zeigen.<sup>636</sup>

OMAR und JOHNNY DE LANGE (*ANC*) bekräftigten, dass es keine Generalamnestie geben würde. Amnestie gebe es auf individuellen Antrag und nach vollständiger Enthüllung der Tatsachen, für die Amnestie begehrt werde, unabhängig davon, wer die politische Straftat begangen hätte. Der Wunsch der NP nach unbedingter Generalamnestie habe diesen Kompromiss erforderlich gemacht.<sup>637</sup>

DANIEL PIETER ANTONIE SCHUTTE (*NP*), ehemaliger Minister für "Home Affairs", plädierte für die unbedingte Gleichbehandlung aller politischen Straftäter, da die TRC sonst nur als eine Hexenjagd und Inquisition bezüglich einer bestimmten Gruppe betrachtet werden könne.<sup>638</sup> Ähnlich äußerte sich der stellvertretende Staatspräsident, DE KLERK unter Hinweis auf die Verfassung, derzufolge die Amnestie der Versöhnung dienen müsse.<sup>639</sup>

Die Abgeordneten TONY LEON und DOUGLAS HARVEY MONRO GIBSON (*DP*) warnten vor einer Eskalation und einem Bruch der Regierung der nationalen Einheit.<sup>640</sup> Das Rechtsstaatsprinzip dürfe nicht einfach außen vor bleiben. Nehme man in Kauf, dass schwere Straftaten im Interesse von Versöhnung und nationaler Einheit ungesühnt blieben, so müsse es dafür Kenntnis der Täter und Anerkenntnis von Taten und Schuld geben.

JACOBUS HERCULES VAN DER MERWE (*IFP*) sprach sich im Namen seiner Partei dafür aus, das Problem der Indemnität auf juristischer statt auf politischer Ebene zu klären. Der Prozess der Gewährung der Indemnität

---

siehe ferner *The Citizen* vom 19.01.1995 und vom 24.1.1995; ferner <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1995/pr0119a.html> (01.02.01, 12.21).

<sup>635</sup> Im Folgenden werden die Abgeordneten genannt, deren Beiträge als am aussagekräftigsten eingestuft werden und die einen Querschnitt über das Meinungsbild der verschiedenen politischen Lager ermöglichen.

<sup>636</sup> Eine anschauliche Beschreibung der verschiedenen Meinungsspektren von IFP, FF und der südafrikanischen Polizei findet sich bei BORAINÉ, A. 2000a (Fn. 59), 52ff.

<sup>637</sup> *Debates of the National Assembly* vom 23.01.1995, Hansard No 1 1995, (23. Januar bis 1. März), 38, 58; ferner: *Omar: No general amnesty. ANC, NP clash in snap debate*, *The Citizen* vom 24.01.1995.

<sup>638</sup> *Debates of the National Assembly*, Hansard No. 1 1995 vom 23.01.1995, (23. Januar bis 1. März), 42.

<sup>639</sup> *Debates of the National Assembly*, Hansard No. 1 1995 vom 23.01.1995, (23. Januar bis 1. März), 65.

<sup>640</sup> *Debates of the National Assembly*, Hansard No. 1 1995 vom 23.01.1995, (23. Januar bis 1. März), 34ff., 68f.

müsse durch die Justiz unter Anwendung klarer rechtlicher Definitionen und klarer Gesetze erfolgen.<sup>641</sup>

Mit letztgenanntem Ansatz stimmte der Führer der *FF*, VILJOEN, überein. Der sensible Bereich der Indemnität solle nicht so stark mit der Wahrheits- und Versöhnungskommission verbunden werden. Die viel wichtigere Aufgabe der Kommission sei die Schaffung von Versöhnung.

RICHARD KALIPHILE SIZANI (*PAC*) bezeichnete jede angestrebte Gleichbehandlung zwischen den Freiheitskämpfern und den Verteidigern des Apartheidsystems vor dem Hintergrund ihrer politischen, rechtlichen und moralischen Unterschiede nicht nur als unhistorisch und unlogisch, sondern darüber hinaus als eine schwere Beleidigung für die Freiheitskämpfer.

Die Zweite Lesung des "Promotion Of National Unity And Reconciliation Act" im Parlament fand am 17. Mai 1995 statt, nachdem sich die wichtigsten Verhandlungspartner nach heftigen Auseinandersetzungen bereits außerparlamentarisch zumindest angenähert hatten. In der Zwischenzeit hatte es sieben inoffizielle Entwürfe gegeben.<sup>642</sup> Im April 1995 wurde die letzte Fassung des Entwurfs von der NP teilweise unter Vorbehalten akzeptiert.<sup>643</sup> Nach 130 Stunden Beratung überarbeitete der Rechtsausschuss des Parlaments den siebten Gesetzesentwurf, dem 300 Änderungen vorausgingen, ein letztes Mal.<sup>644</sup> Das Konzept war damit festgelegt und bedurfte der Annahme durch das Parlament insgesamt.<sup>645</sup>

Die Hauptstreitpunkte waren im Wesentlichen noch dieselben wie knapp ein Jahr zuvor. Es waren dies der Zeitpunkt, bis zu dem eine Tat in den Kreis der amnestiefähigen Straftaten einbezogen werden sollte, die Frage der Anwendung der NORGAARD-Prinzipien, die Zusammensetzung der Kommission sowie die Kriterien der Öffentlichkeit und der Gleichbehandlung. Die Sitzung endete mit einer Abstimmung über die Annahme des Gesetzesentwurfs.<sup>646</sup>

<sup>641</sup> Debates of the National Assembly, Hansard No. 1 1995, vom 23.01.1995, (23. Januar bis 1. März), 45.

<sup>642</sup> First Draft, 31.01.1995 (E1); Second Draft, 31.03.1995 (E2); Third Draft, nicht verfügbar; Fourth Draft, 27.03.1995 (E4); Fifth Draft, 03.04.1995 (E5); Sixth Draft, 13.04.1995 (E6); Seventh Draft, 08.05.1995 (E7); sowie ein weiterer Entwurf von Juli 1994, dessen Herkunft nach Kutz nicht erklärt werden kann; vgl. KUTZ, F. 2001 (Fn. 519), 133, Fn. 1.

<sup>643</sup> *Truth Commission, Pyrrhic compromise*, Financial Mail vom 14.04.1995.

<sup>644</sup> SARKIN, J. 1997 (Fn. 31), 530.

<sup>645</sup> *Truth & Reconciliation, Cynical compromise?*, Financial Mail vom 21.04.1995.

<sup>646</sup> Siehe auch SARKIN, J. 2001 (Fn. 502), 5ff; sowie ders. 1997 (Fn. 31), 528, 530.

Im Folgenden sollen die Stellungnahmen einiger Politiker von zentraler Funktion und Bedeutung verdichtet dargestellt werden, um die eigentlichen gesetzgeberischen Motive zu erfassen.

### *Stellungnahmen der Regierung in ihrer historischen Entwicklung*

Nach OMAR (ANC) ist das Gesetz den verfassungsrechtlichen Geboten der Versöhnung und der Umstrukturierung der Gesellschaft verschrieben. Die Frage sei nicht mehr, ob Amnestie gewährt würde. Es ginge vielmehr darum, einen moralisch akzeptablen Weg zur Amnestiegewährung zu finden. Diesen Weg solle der Entwurf liefern. Nach Ansicht des ANC unterminierte die bloße Gewährung von Amnestie für schwere Menschenrechtsverletzungen den Prozess der Versöhnung, solange nicht die internationalen Verpflichtungen und die Wunden der Vergangenheit berücksichtigt würden. Die TRC sei kein Gericht; das Strafverfahrenssystem bliebe unberührt. Ergebe sich vor der TRC der Verdacht einer Straftat, so sei es Aufgabe der Polizei, die Täter vor Gericht zu bringen. Die Staatsanwälte seien zur Strafverfolgung, die Gerichte zu angemessener Verurteilung verpflichtet. Es sei extrem wichtig, dass das Gesetz für alle gleich gelte. Nur weil von Befreiungskämpfern begangen, könnten schwere Menschenrechtsverletzungen nicht einfach hingegenommen werden. Man solle aber nicht vergessen, dass eine Gleichsetzung beider Seiten moralisch und rechtlich falsch sei. Die Bearbeitung der Amnestieanträge durch das Amnestiekomitee sei zentral. Öffentliche Anhörungen, mit Anwesenheits- und Anhörungsrecht des Opfers, seien nur für den Fall schwerer Menschenrechtsverletzungen vorgesehen. Diese Verfahren sollten grundsätzlich öffentlich stattfinden. Eine Verlängerung des Datums vom 05.12.1994 bis 10.04.1995 sei verständlich, dennoch aber ein falsches Signal, das man sich nicht leisten könne. Er schloss seinen Beitrag in der Parlamentsdebatte mit den Worten:

"[...]. Unless we are bold enough to deal with the past, we shall never be able to face the challenges of the future. It is not a witch-hunt exercise, but one based on the need to restore a national moral conscience.[...]."<sup>647</sup>

Ähnlich äußerte sich Staatspräsident MANDELA (ANC). Trotz aller Sympathie für die Verlängerung der Frist müsse man in Anbetracht der immer noch extrem hohen Gewalt Vorsicht üben. Er plädierte für nationale Einheit und Versöhnung: Ohne Zweifel werde die Welt, für die die Entwicklung in Südafrika einem wahren Wunder gleichkomme, applaudieren, wenn der Versuchung widerstanden werde, den Gegner an die Wand zu spielen.

<sup>647</sup> ABDULAH MOHAMED OMAR, Debates of the National Assembly vom 17. 05. 1995, Hansard No 6 1995, (16. bis 18. Mai), 1339-1348.

Der Minister für Wasser und Forstwirtschaft, ABDUL KADER ASMAL (ANC), bezeichnete den Gesetzesentwurf als einen klugen und realistischen Weg zum Umgang mit der furchtbaren Vergangenheit. Die schrecklichen Narben der Apartheid verschwänden weder bei den Opfern noch bei den Tätern einfach aus den Gedächtnissen. Der Gesetzesentwurf stelle einen südafrikanischen Weg, ein einzigartiges, südafrikanisches Rezept dar. Andere Länder hätten sich anderer Methoden bedient. Der südafrikanische Weg sei ein Weg der Offenheit und Demokratie, ein Weg der Entschlossenheit, des Mitgefühls und ein Weg zur Versöhnung.

Bevor das Buch über die Vergangenheit geschlossen werden könne, müsse man einen letzten, möglichst schnellen, aber durchdringenden Blick auf sie werfen. Hierfür gebe es mehrere Gründe. Erstens müsse die Illegitimität des Systems mit all ihren Konsequenzen anerkannt werden. Zweitens müsse es denjenigen, die Teil dieser schrecklichen Vergangenheit waren, unmöglich gemacht werden, verfälschte und beschönigte Tatsachen an zukünftige Generationen weiter zu geben. Drittens dürfe es keine absichtliche Leugnung der vergangenen Geschehnisse geben, die zu Rache und Rassismus führen würde. Viertens müsse man sich mit den Wurzeln der Gewalt auseinandersetzen, um letztere wirksam zu bekämpfen. Fünftens müsse Raum für Emotionen gelassen werden, ohne dass dies in gewalttätige Auseinandersetzungen ausarte. Sechstens sei dafür Sorge zu tragen, dass das moralische Gewissen wieder auflebe, um eine demokratische Zukunft zu sichern. Siebtens sei anzuerkennen, dass wirkliche Versöhnung mehr wert sei als die bloße Behauptung der Errichtung neuer Strukturen und Institutionen. Schließlich müssten die formellen Insignien der Justiz, die Gerichte und die Verfahren, zugunsten eines noch höheren Gutes – der Wahrheit – geopfert werden. Formelle Justiz könnte das Land traumatisieren und zu einer Gefährdung der Transition führen. Die Wahrheit hingegen konsolidiere die Demokratie. Gerichtliche Verfahren jedweder Art sollten dabei vermieden werden.

"[...]. Trials of any nature are what we are seeking to avert. We seek to avert victimisation and scapegoating.[...] the fundamental objectives of the proposed commission [...] are in fact those of civil reconciliation and national unity. It was born out of a historic compromise, leading to the present situation.[...]"<sup>648</sup>

---

<sup>648</sup> ABDUL KADER ASMAL, Debates of the National Assembly vom 17. 05. 1995, Hansard No 6 1995, (16. bis 18. Mai), 1378-1383.

Teil der Transformation müsse mit Blick auf die Schaffung einer nationalen Einheit die Amnestie sein, nicht bedingungslose Gerechtigkeit, nicht Strafe, nicht Rache oder Vergeltung.

"[...]. We have tried to make it different here, because all settlements require amnesty. It is not impunity to allow people to go away. The important thing is that with amnesty there is a necessity to disclose. At Kempton Park the pressure was on a generalised amnesty which would apply to everyone. This is rejected in the Bill and rightly so. The need for application is the need for identification, not identification for victimisation, but identification so that we know.[...]"<sup>649</sup>

Auch der Verkehrsminister, SATHYANDRANATH RAGUNANAN MAHARAJ (*ANC*), äußerte sich ähnlich und sprach von einem sicheren Weg zu Versöhnung und zu einem Neuaufbau der Nation. Deshalb habe die Justiz der Amnestie weichen müssen.

Ein Blick in die Vergangenheit, so der 'Minister for General Services', CHRISTIAAN LOEDOLFF FISMER (*NP*), müsse die Versöhnung stärken und vertiefen. Hierfür stehe der Gesetzesentwurf. Beim Umgang mit der Vergangenheit müsse das Buch der Vorwürfe und Beschuldigungen ein und für allemal geschlossen werden.

### *Stellungnahmen des Parlaments in ihrer historischen Entwicklung*<sup>650</sup>

Die Redebeiträge der Abgeordneten des *ANC* lassen eine einheitliche Linie erkennen. Im Vordergrund standen die Begriffe "Kompromiss" und "Versöhnung".<sup>651</sup> Unter Anerkennung der moralischen Differenzen zwischen Tätern und Opfern des Apartheidregimes müssten beide Seiten bereit sein, ausgewogene Opfer erbringen. Der Prozess der Wahrheitsfindung und die Anerkennung der Last der vergangenen Unterdrückung seien eine *conditio sine qua non* für die Versöhnung. Die geplante Kommission stelle den Ver-

<sup>649</sup> ABDUL KADER ASMAL, Debates of the National Assembly vom 17. 05. 1995, Hansard No 6 1995, (16. bis 18. Mai), 1383.

<sup>650</sup> Im Folgenden werden, sofern mehrere Abgeordnete einer Partei sprachen, deren Aussagen zusammengefasst, um ein "Stimmungsbild" der Partei im Ganzen zu erstellen.

<sup>651</sup> Vgl. SAKUMZI JUSTICE MACOZOMA, Debates of the National Assembly vom 17. 05. 1995, Hansard No 6 1995, (16. bis 18. Mai), 1390; siehe ferner DEVIKARANI PRESCILLA JANA, 1353ff.; EBRAHIM ISMAIL EBRAHIM, 1365ff.; WILLIAM ANDREW HOFMEYR 1395ff.; MELANIE VERWOERD, 1401ff.; JAN HENDRIK MOMBERG, 1407f.; ROBERT HAYDN DAVIES, 1408ff.; DIRK CORNELIS DU TOIT, 1417ff.; ARCHIBALD JACOB GUMEDE, 1421f.; JAN VAN ECK, 1424f.; JOHANNES HENDRIK DE LANGE, 1426ff.

such eines ausgewogenen Umgangs mit der Vergangenheit dar. Im Gegensatz zu anderen Befreiungsbewegungen habe man sich gegen die Durchführung von Strafverfahren im Stil der Nürnberg-Prozesse entschieden. Man sei sogar so weit gegangen, dass die Kommission auch die Straftaten der Befreiungskämpfer selbst untersuchen wolle. Einer der Abgeordneten äußerte, dass Südafrika zu einem Modell der Versöhnung geworden sei, das weltweit großes Interesse finde:

"[...] The world is watching today's deliberations with great interest, because South Africa has become a model of reconciliation.[...]"<sup>652</sup>

Die NP sprach sich ebenfalls für die Untersuchung der vergangenen Geschehnisse aus.<sup>653</sup> Die Untersuchungen dienten dazu, die Vergangenheit besser zu verstehen, die Wunden der Vergangenheit zu heilen, das Kapitel der Vergangenheit abschließen zu können, um schließlich den Prozess zu starten, der zu nationaler Versöhnung führen würde. Unbedingte Voraussetzung sei aber die vollständige Gleichbehandlung aller Seiten. Die bisher in den Indemnitätsgesetzen verwandten Kriterien müssten weiterhin gelten. Deshalb sei der ursprüngliche Entwurf des ANC, der einen unterschiedlichen Umgang mit den Tätern des Apartheidregimes und der Befreiungsbewegungen beinhaltet habe, nicht akzeptabel gewesen. So wie der Entwurf nun aber letztlich ausgestaltet sei, sei er zu begrüßen. Viel hänge nun von der Besetzung der Kommission ab.

Um die Ziele des Gesetzesentwurfs zu erreichen, so die *FF*, müsse der Schwerpunkt auf der nationalen Einheit und dem Aspekt der Versöhnung liegen. Man müsse sich bewusst machen, dass die Amnestiebestimmungen des Gesetzes nicht die ersten seien. Die Geschichte der Amnestien in Südafrika lese sich wie ein "Thriller". Schuld an diesem Durcheinander sei die NP-Regierung gewesen. Bereits 20 000 ANC-Anhänger seien amnestiert worden. Offen bliebe aber die Frage, nach welchen Kriterien dies geschehen sei. Nach dem bisher vorgesehenen Endtermin, dem 5. Dezember 1993, habe es mehr als 50 terroristische Anschläge von rechts gegeben. All diese Täter hätten nun aber keine Chance mehr, eine Amnestie zu bekommen. Unter anderem aus diesem Grund sei das Gesetz ungeeignet, seine Ziele zu erreichen. Für ihre eigenen Leute bedeute dies, so CORNELIUS

<sup>652</sup> Father SMANGALISO MKHATSHWA, Debates of the National Assembly vom 17. 05. 1995, Hansard No 6 1995, (16. bis 18. Mai), 1359.

<sup>653</sup> Redebeiträge von DANIEL PIETER ANTONIE SCHUTTE, 1373ff.; JOHANNES WESSELS MAREE, 1394ff.; RUDOLPH HENDRIK GROENEWALD, 1410ff.; FREDERIK JACOBUS VAN HEERDEN, 1414ff.; ANNA VAN WYK, 1419ff.; DIRK MICHAEL BAKKER, 1422ff.



PETRUS MULDER in Anspielung auf die Ziele der Verfassung, keine Verständigung, sondern Rache, keine Wiedergutmachung, sondern Vergeltung, kein "ubuntu", sondern Bestrafung, keine nationale Einheit, sondern Gespaltenheit und unglücklicherweise wohl auch weitere Konflikte.<sup>654</sup>

Unter Betonung der an sich zu begrüßenden Ziele des TRC-Act äußerte der PAC schwere Bedenken gegen den Entwurf. RICHARD KALIPHILE SIZANI erklärte, dass gegen die Errichtung einer Wahrheitskommission und die Idee einer Amnestie grundsätzlich nichts einzuwenden sei. Die Amnestierung für die Befreiungskämpfer dürfe aber nicht nach den gleichen Kriterien erfolgen wie für diejenigen, die auf Seiten des Apartheidregimes kämpften. Erstere sollten dann amnestiert werden, wenn ihnen nicht nachgewiesen werden könne, dass sie Exzesse, wie persönliche Bereicherung oder Vergewaltigung, begingen. Auch sollten Täter, die für das Apartheidregime handelten, nicht generell von einer Amnestierung ausgeschlossen sein. Man könne aber andere Gründe für deren Amnestierung finden, etwa die Notwendigkeit einer Versöhnung, einer gesellschaftlichen Stabilisierung oder eines Abschlusses mit der Vergangenheit. Nicht zu akzeptieren sei aber eine Amnestierung wegen der Begehung einer "politischen Tat" und die Anerkennung einer Notwendigkeit von Gehorsam gegenüber einem "Apartheidbefehl" als gültiges Prinzip der Verteidigung. Gegen das Gebot der Gleichbehandlung äußerte der PAC daher größte Vorbehalte. Auch der PAC befürwortete eine Verlängerung der Frist bis zum 10. Mai 1994, da das Ziel des Kampfes, das Ende der Apartheid und der Minderheitsregierung, erst am 10. Mai 1994 erreicht worden sei.<sup>655</sup>

In ihrer Kritik am Entwurf des TRC-Act bekannte sich die DP zur Amnestie. Sie wandte sich aber gegen eine nochmalige Ausdehnung der Frist, bis zu der Amnestie beantragt werden konnte. Das Konzept der Übergangsverfassung – "Amnestie statt Justiz" –, an deren Erarbeitung sie auch mitgewirkt habe, sei wegen der tiefer gehenden, philosophischen Bedürfnisse nach Verständigung statt Rache und nach "ubuntu" statt gezielter Bestrafung akzeptabel. Man sollte allerdings nicht vergessen, so MUDENE SMUTS, dass die Täter auf diese Weise ungestraft davon kämen. Man verzichte auf formale Justiz, anstatt sie zu gewähren. Die Minimalanforderungen müssten daher das Vorliegen einer politischen Tat sowie deren voll-

---

<sup>654</sup> CORNELIUS PETRUS MULDER, Debates of the National Assembly vom 17. 05. 1995, Hansard No. 6 1995, (16. bis 18. Mai), 1367-1373.

<sup>655</sup> RICHARD KHALIPHLE SIZANI, Debates of the National Assembly vom 17.05.1995, Hansard No. 6 1995, (16. bis 18. Mai), 1390-1394.

ständige öffentliche Aufdeckung sein. Die weitere Anwendung der vier subjektiven Kriterien des "Further Indemnity Act", so wie im TRC-Act vorgesehen, sei abzulehnen, da sie das mühsam und sorgfältig erarbeitete System und dessen verschiedene Kategorien und Kriterien unterminiere. Bedenklich sei auch die bisher noch nie da gewesene Kombination der Befugnis zur Gewährung von Individualamnestie und einem Untersuchungsauftrag über die Zeitspanne von 1960 bis 1994.

Unter Betonung des gemeinsamen Standpunkts mit den anderen Parteien favorisierte die *IFP* zwar die Ideen einer Amnestie, der nationalen Wahrheitsfindung und der Reparationen. Sie kritisierte aber die Art und Weise der Verbindung der drei Elemente nach dem Gesetzesentwurf. Die *IFP*, so MADALA ABRAM MZIZI, glaube nicht an eine Wahrheitsfindung durch Geständnisse derjenigen, die Indemnität suchten, oder umgekehrt derjenigen, die Kompensation suchten. Die vollständige Offenlegung der Umstände und Tatsachen, für die Amnestie angestrebt werde, verschlimmere dieses Grundkonzept noch. Es sei unklar, wer überhaupt bestimmen könne, was eine vollständige Offenlegung sei. Die Suche nach der Wahrheit könne in einer destruktiven und zum Scheitern verurteilten Hexenjagd enden, deren zwangsläufig heftigen Kontroversen und gesellschaftlichen Polarisierungen den Prozess der Versöhnung unterminieren können. Zu bevorzugen sei eine dezentralisierte Herangehensweise, bei der die Gemeinden die Aufgabe der Wahrheitsfindung und die ordentlichen Gerichten die Amnestierungen übernehmen. Nur die Beteiligung aller Gerichte des Landes gewährleiste eine sachgerechte Abhandlung der zu erwartenden, massenhaften Amnestieanträge. Wenn aber das Gesetz in Kraft trete, solle die Frist auf den 10. Mai 1994 verlängert werden.<sup>656</sup>

### 2.1.2 Die Annahme des Gesetzesentwurfs

Der Gesetzesentwurf wurde mit den Stimmen des ANC, der NP, der DP und des PAC angenommen. Die *IFP* enthielt sich und die *FF* lehnte den Entwurf aus den oben genannten Gründen ab.

Der Gesetzesentwurf wurde am 28. Juni vom südafrikanischen Parlament verabschiedet und am 19. Juli 1995 von Staatspräsident MANDELA

---

<sup>656</sup> MADALA ABRAM MZIZI, Debates of the National Assembly vom 17.05.1995, Hansard No. 6 1995, (16. Bis 18. Mai), 1362-1365 sowie MAHOMED FAROUK CASSIM, 1403-1407.

unterzeichnet.<sup>657</sup> Die Diskussion um die Verschiebung des Datums, bis zu dem die Straftat einbezogen werden sollte, ging unterdessen weiter. Noch im Oktober lehnte der ANC eine Verlängerung ab.<sup>658</sup> Auch die gegenseitigen Beschuldigungen sowie die unterschwelligen Ängste bei den Parteien rissen nicht ab.<sup>659</sup> Der TRC-Act trat am 01.12.1995 in Kraft, nachdem die Besetzung der Kommission im November 1995 festgelegt worden war.<sup>660</sup>

## 2.2 Das Regelungswerk des TRC-Act

Südafrika hat sich mit dem Gesetz von 1995 für einen Weg zwischen Generalamnestie und Strafverfolgung entschieden. Eine qualifizierte Amnestie soll nur dem einzelnen Straftäter zu Gute kommen, der die gesetzlich geforderten Kriterien zur Erlangung einer Amnestie erfüllt. Nach welchen Kriterien und unter welchen Bedingungen eine Amnestie gewährt wird, ist in Kapitel 4 TRC-Act geregelt. Dieses Regelungswerk stellt damit letztendlich die Ausübung des dem Staat zustehenden Handlungsspielraums zum strafrechtlichen Umgang mit den Tätern des Apartheidregimes dar.<sup>661</sup> Da es in der vorliegenden Arbeit nur um den Umgang mit den Straftätern geht, erfolgt keine Abhandlung der Arbeitsweise der südafrikanischen Wahrheits- und Versöhnungskommission in ihrer Gesamtheit. Auf die Besonderheiten im Einzelnen soll an dieser Stelle nur verwiesen werden, da sie nicht Gegenstand der Untersuchungen der vorliegenden Arbeit sind.<sup>662</sup> Um

<sup>657</sup> SARKIN, J. 1997 (Fn. 31), 530; WERLE, G.: Ohne Wahrheit keine Versöhnung. Der südafrikanische Rechtsstaat und die Apartheid-Vergangenheit. Humboldt Forum Recht HFR 6-1996, unter: <http://www.humboldt-forum-recht.de/6-1996>; <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1995/pr0719a.html> (01.02.01, 12.22); seine Auffassung bekräftigte der ANC nochmals im August 1995; unter <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1995/pr0807.html> (25.04.01, 15.37).

<sup>658</sup> Siehe <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1995/pr1027d.html> (01.02.01, 12.22).

<sup>659</sup> Vgl. <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1995/pr1116b.html> (25.04.01, 15.39); siehe ferner: *FW: Temporary amnesty can be granted, The Citizen* vom 01.11.1995; *Amnesty a major saga of modern SA* und ... *and these people got the nod and walked free*, *The Mercury* vom 01.12.1995.

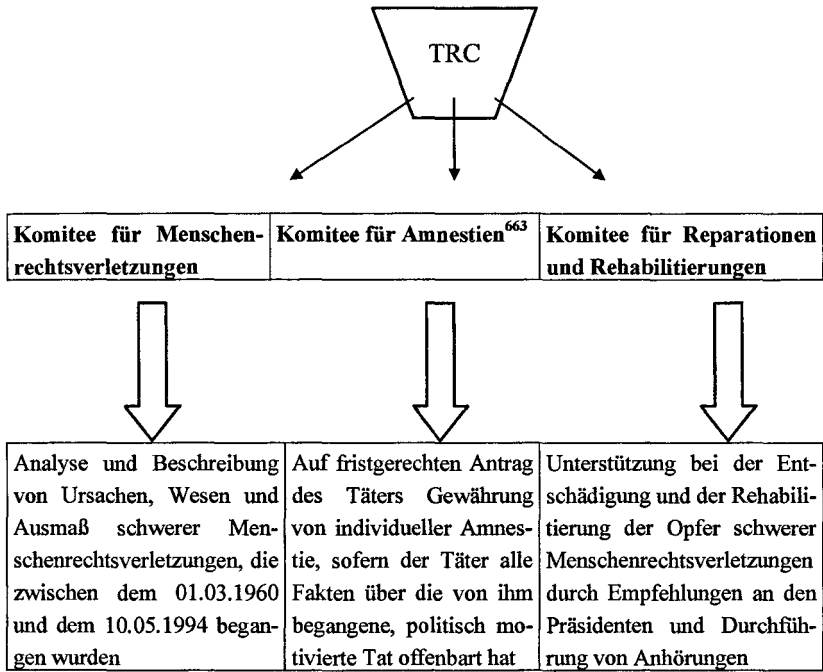
<sup>660</sup> <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1995/pr1116b.html> (25.04.01, 15.40); zur Besetzung siehe SARKIN, J. 2001 (Fn. 502), 7.

<sup>661</sup> Siehe hierzu Kapitel 1, 2.1.

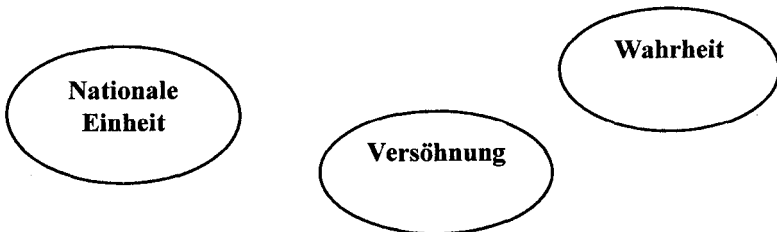
<sup>662</sup> Sehr ausführlich der Bericht der TRC selbst: TRC Report, Bd. 1-5, Cape Town 1998; deutsche Kurzfassung: Fn. 616; siehe auch HAYNER, P.: Same species, different animal: how South Africa compares to truth commissions worldwide. In: *Looking Back, Reaching Forward*, hrsg. v. C. Villa-Vicencio u. W. Verwoerd Cape Town 2000, 32-41, 32. ff.; ROTBERG, R.: Truth Commissions and the Provision of Truth,

die Vorgehensweise speziell des Amnestiekomitees aber besser einordnen zu können, wird vorweg eine einfache Übersicht über die Arbeitsweise der Kommission als Ganzes gegeben, die auch die Arbeit der beiden anderen Komitees, des Komitees für Menschenrechtsverletzungen und des Komitees für Reparationen und Rehabilitierungen, mit einbezieht und deren Wirkungsbereiche stichwortartig beschreibt.

Schaubild 6. Die südafrikanische Wahrheits- und Versöhnungskommission



ZIELE



<sup>663</sup> Die Besetzung des Amnestiekomitees ist dargestellt bei: TRC Report, Bd. 1 1998 (Fn. 540), 267ff.

Im Folgenden werden die Voraussetzungen zur Erlangung einer Amnestie, die Konzeption des Amnestiekomitees nebst Verfahrensablauf sowie die Rechtsfolgen einer Amnestie nach den Regelungen des TRC-Act genauer dargestellt. Die Mechanismen der Amnestiegewährung sind in Kapitel 4, §§ 16 ff. TRC-Act geregelt.

### 2.2.1 Der Amnestieantrag

Um sich für eine Amnestie zu qualifizieren, musste der Straftäter innerhalb der gesetzlichen Frist einen schriftlichen Amnestieantrag bei der TRC einreichen und darlegen, dass er eine Tat mit einer politischen Zielsetzung begangen hat, die mit den Konflikten der Vergangenheit zusammenhängt und deren Fakten er vollständig enthüllt hat.<sup>664</sup> Vom Mandat des Amnestiekomitees waren nur solche Straftaten erfasst, die bereits unter geltendem Apartheidrecht strafbar waren.<sup>665</sup>

#### 2.2.1.1 Die Anforderungen in zeitlicher Hinsicht

Nach § 18 TRC-Act muss der Antrag auf Gewährung einer Amnestie bis spätestens 12 Monate nach Ernennung der Kommissionsmitglieder, das heißt bis zum 14.12.1996, gestellt worden sein. Diese Frist wurde zweimal verlängert, zunächst am 13.12.1996 bis zum 10.05.1997 und ein weiteres Mal am 29.08.1997 bis zum 30.09.1997, 24.00 Uhr.<sup>666</sup> Die Fristverlängerungen wurden durch die Ausdehnung des Mandats der Kommission erforderlich: ursprünglich war es Aufgabe der Kommission, solche Taten zu untersuchen, die zwischen dem 01.03.1960 und dem 05.12.1993, dem Tag des offiziellen Endes der Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition und des Erlasses der Übergangsverfassung, begangen worden waren. Innerhalb dieser Frist musste auch eine Tat begangen worden sein, um amnestiert werden zu können (vgl. § 20 (2) TRC-Act). Bereits vor der Verab-

<sup>664</sup> § 20 (1) (b); vgl. auch SARKIN, J. 1997 (Fn. 31), 532.

<sup>665</sup> SACHS, A. Fourth DT Lakdawala Memorial Lecture vom 18.12.1998, New Delhi (Fn. 131): „The Truth Commission investigated acts which were crimes even under apartheid law. These were violations of human rights that were so ugly and gross that they had been hidden and denied by those who had openly supported race domination. [...] The idea was not to investigate apartheid, which as a system had been condemned by humanity and totally repudiated by the new Constitution.”

<sup>666</sup> Regulation No. R 2093 vom 13.12.1996 und Regulation No. R 1157 vom 29.08.1997. KUTZ führt als Rechtsgrundlage für die Fristverlängerungen § 40 (1) (i) TRC-Act an. Dieses Rückgriffs bedarf es aber nicht, da bereits § 18 eine Rechtsgrundlage enthält: “[...] or such extended period as may be prescribed [...]”.

scheidung des Gesetzesentwurfs hatte das Enddatum heftige Kritik hervorgerufen, vor allem bei den rechts gerichteten, von Weißen getragenen Parteien, die sich unter Anwendung von Gewalt gegen die ersten freien Wahlen im April 1994 wandten, und den links gerichteten Gruppen, die den bewaffneten Befreiungskampf auch nach dem Ende der Verhandlungen fortführten.<sup>667</sup> Die Mitglieder dieser radikalen Gruppen sahen sich von vorne herein von einer Amnestie ausgeschlossen und daher benachteiligt. Da das Datum schlussendlich auf den 10.05.1994, den Tag der Amtsernenennung MANDELAS, verlängert wurde, machte dies auch eine Verlängerung der Antragsfrist erforderlich. Den Tätern, die ihre Tat zwischen dem 06.12.1993 und dem 10.05.1994 begangen hatten, musste auch die Möglichkeit gegeben werden, ihren Antrag noch einzureichen.<sup>668</sup> Zur Fristwahrung genügte die Aufgabe bei der Post.<sup>669</sup>

#### 2.2.1.2 Das Vorliegen einer Tat mit politischer Zielsetzung

In sachlicher Hinsicht hatte der Straftäter mehrere Kriterien zu erfüllen, um straflos gestellt zu werden. Zunächst musste der Antragsteller das Amnestiekomitee davon überzeugen, dass es sich um eine "Tat mit einer politischen Zielsetzung" handelte, die im Zuge der Konflikte der Vergangenheit begangen worden war.<sup>670</sup> Eine Tat mit einer politischen Zielsetzung ist nach § 20 (2) TRC-Act jede deliktische Handlung oder Unterlassung, die gemäß den Kriterien nach (3) mit einer politischen Zielsetzung verbunden ist, im Zeitraum zwischen dem 01.03.1960 und dem 10.05.1994 von einer Person gemäß (2) (a) bis (g) angeraten, geplant, angewiesen, befohlen, angeordnet oder durchgeführt wurde. Im Einzelnen ergeben sich hieraus folgende Anforderungen:

---

<sup>667</sup> Vgl. zu den Auseinandersetzungen im Einzelnen unter 2.1.1. in diesem Kapitel; siehe ferner TRC Report, Bd. 1 1998 (Fn. 540), 120.

<sup>668</sup> Am 13.12.1996 sicherte MANDELA zu, dass die Frist verlängert würde. Erst am 29.08.1997 erging eine dahingehende Verfassungsänderung; Constitution of the Republic of South Africa Amendment Act of 1997; GG Vol. 386, No. 18240; TRC Report, Bd. 1, 1998 (Fn. 540), 156, Fn. 4.

<sup>669</sup> KUTZ, F. 2001 (Fn. 519), 149.

<sup>670</sup> § 18 (1) Any person who wishes to apply for amnesty in respect of any act, omission or offence on the grounds that it is an act associated with a political objective, shall [...].

### 2.2.1.2.1 Zeitlicher Rahmen

Die Tat mit der politischen Zielsetzung musste im Zeitraum zwischen dem 01.03.1960 und dem 10.05.1994 begangen worden sein.<sup>671</sup>

### 2.2.1.2.2 Der amnestiefähige Personenkreis

Der persönliche Anwendungsbereich ist in § 20 (2) TRC-Act geregelt. Nach (a) und (d) sind Mitarbeiter, Mitglieder oder Sympathisanten allgemein bekannter politischer Organisationen und Befreiungsbewegungen erfasst, die eine politische Tat gegen den Staat oder gegen einen der früheren Staaten<sup>672</sup> oder gegen eine weitere, allgemein bekannte politische Organisation oder Befreiungsbewegung begingen. Während für die Angestellten und die Mitglieder vorausgesetzt wird, dass sie in Erfüllung 'ihrer Pflichten' oder im Auftrag der Organisation oder Bewegung handelten und *bona fide* davon ausgingen, die politischen Ziele zu fördern, genügt für die Sympathisanten bereits die bloße zielgerichtete Unterstützungstätigkeit. Die Absätze (b) und (c) erfassen Staatsbedienstete, Sicherheitskräfte oder ehemalige Staaten, die eine politische Tat gegen eine politische Organisation oder eine Befreiungsbewegung begingen (b) oder gegen den Staat oder einen der früheren Staaten (c). Auch hier ist Voraussetzung, dass der Täter in Erfüllung seiner Pflichten handelt und *bona fide* für den politischen Kampf bzw. für eine erklärte politische Zielsetzung. Absatz (e) erfasst Personen, die bei einem Staatsstreich mitwirkten. Nach (f) fallen solche Täter in den Anwendungsbereich, die zu den in (b), (c) und (d) genannten Kreisen gehörten und nachvollziehbar davon ausgingen, dass sie in Erfüllung ihrer Pflichten handelten. Im Gegensatz zu den obigen Abschnitten reicht es hier also aus, dass die Täter lediglich glaubten, in Erfüllung ihrer Pflichten zu handeln.<sup>673</sup> Abschnitt (g) erfasst schließlich Personen, die in irgendeiner Weise an den in (a) bis (f) genannten Taten mitwirkten.<sup>674</sup>

<sup>671</sup> Zu der ursprünglichen Gesetzesfassung siehe 2.2.1.1. und zu den Auseinandersetzungen 2.1.1.

<sup>672</sup> Hiermit sind die ehemaligen "Homelands" gemeint: Bophuthatswana, Transkei, Venda, Gazankulu, KwaZulu, Lebowa, Ka-Ngwane, Kwa-Ndebele und Qwa-Qwa; TRC Report, Bd. 2, 1998 (Fn. 662), 421.

<sup>673</sup> Die Gutgläubigkeit bezieht sich hier auf die Pflichterfüllung, während sie sich bei den anderen Abschnitten auf die Zielverwirklichung bezieht; anders KUTZ, F. 2001 (Fn. 519), 228.

<sup>674</sup> Zum amnestiefähigen Personenkreis, siehe BARRIE, G.: *Amnesty And The Truth And Reconciliation Commission*. De Rebus, Juli 1997, 493-494, 493.



Zum amnestiefähigen Personenkreis zählten damit nur Straftäter, die mit einer politischen Gruppe in Verbindung standen. Teilweise wird hierin eine nicht zu rechtfertigende Benachteiligung von Einzeltätern gesehen.<sup>675</sup> Letzten Endes zeigt dies den Willen der Verhandlungsparteien, vornehmlich solchen Tätern Amnestie zu gewähren, die Teil des organisierten politischen Kampfes waren.<sup>676</sup>

### 2.2.1.2.3 Inhaltliche Anforderungen an die "politische Tat"

Die Kriterien zur Bestimmung, wann eine Tat mit einem politischen Ziel vorliegt, sind in § 20 (3) und (4) TRC-Act niedergelegt. Anhand dieser Kriterien soll der Amnestieausschuss eine Gesamtabwägung vornehmen. Die Definitionen von § 20 (3) orientieren sich im Wesentlichen an den NORGAARD-Kriterien, so wie sie bereits durch die im Zuge des "Groote Schuur Minute" errichtete Arbeitsgruppe angewendet und durch die damalige Regierung modifiziert worden waren.<sup>677</sup> Insbesondere die Kriterien der Tatschwere und der Verhältnismäßigkeit geben dem Amnestiekomitee damit eine Art Handlungsspielraum, einen Amnestieantrag trotz Einhaltung aller übrigen Voraussetzungen dennoch abzulehnen.<sup>678</sup> In Ergänzung der NORGAARD-Kriterien soll nach § 20 (3) (i) eine politische Tat zwingend aber dann nicht mehr vorliegen, wenn der Täter mit persönlicher Bereicherungsabsicht handelte.<sup>679</sup> Ebenso sollen Täter von vornherein ausgeschlossen sein, die aus Böswilligkeit, Missgunst oder Verachtung gegenüber den Opfern der jeweiligen Tat handelten (§ 20 (3) (ii)). Die Regelungen des § 20 (3) geben dem Amnestiekomitee einen recht weitgehenden Interpretations-

<sup>675</sup> WERLE, G. 1996 (Fn. 657), Fn. 38.

<sup>676</sup> HAHN-GODEFFROY, E. 1998 (Fn. 79), 100; zu den Voraussetzungen von (2): 99f.

<sup>677</sup> Vgl. die Angaben zu den Norgaard-Kriterien und zu ihrer modifizierten Anwendung durch die damalige Regierung unter 2.1.1.1. in diesem Kapitel. Insbesondere bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit zwischen Tat und dem zu verwirklichenden Ziel ist an die Abmachung der politischen Verhandlungsführer zu denken, dass Apartheidsbefürworter und Apartheidsgegner gleich behandelt werden sollen. Man darf also nicht bereits wegen der Verwerflichkeit der Apartheid an sich zu dem Schluss gelangen, dass eine unverhältnismäßige Tat vorliege. Vgl. zu der Problematik auch BARRIE, G. 1997 (Fn. 674), 494; HAHN-GODEFFROY, E. 1998 (Fn. 79), 105.

<sup>678</sup> WERLE, G.: Alternativen zur Strafjustiz bei der Aufarbeitung von Systemunrecht – Die Amnestieverfahren der südafrikanischen Wahrheits- und Versöhnungskommission. In: Wirkungsforschung zum Recht III, hrsg. v. H. Hof u. M. Schulte Baden-Baden 2001, 291-306ff., 296 sowie WERLE, G. 1999 (Fn. 615), 280.

<sup>679</sup> Dabei soll aber wiederum nicht genügen, dass ein Informant des Staates, einer politischen Organisation oder Befreiungsbewegung Geld oder andere Wertsachen für seine Informationen bekommen hat.

spielraum, so dass erst die Umsetzung der Regelung zeigen wird, ob das Amnestiekomitee einen engen oder einen weiten Ansatz wählen wird.<sup>680</sup>

§ 20 (4) TRC-Act enthält eine Ergänzungsregelung und bestimmt, dass bei der Anwendung der in (3) genannten Kriterien auch die Kriterien der bereits 1990 und 1992 ergangenen Amnestiegesetze in Betracht zu ziehen sind.<sup>681</sup> Insbesondere der "Further Indemnity Act" enthält wesentlich laxere Bestimmungen zur Gewährung der Amnestie, weil das Vorliegen einer politischen Tat auf subjektive Kriterien gestützt werden kann, ohne dass darüber hinaus eine Verhältnismäßigkeitsprüfung verlangt wird.<sup>682</sup> Hierdurch erscheint die schwer erkämpfte Aufnahme des Verhältnismäßigkeitsprinzips in Abschnitt (3) (f) TRC-Act *ad absurdum* geführt. Eine genauere Erklärung, was unter dem "in Betracht ziehen" zu verstehen ist, ist dem Gesetz nicht zu entnehmen. Unklar bleibt beispielsweise, wie zu verfahren ist, wenn nur die subjektiven Kriterien nach (4), nicht aber die Voraussetzungen nach (3) vorliegen. Der Wortlaut von "in Betracht ziehen" und der Aufbau der Vorschrift legen nahe, dass die Kriterien nach (3) die zentralen und vorrangigen Kriterien sein sollen. Auf der anderen Seite wird aber vertreten, dass keines der Kriterien, auch nicht das Verhältnismäßigkeitsprinzip, bindend sei. Die Unklarheiten dieser Vorschriften offenbaren eine Schwachstelle, die nur mit dem Kompromisscharakter des ganzen Gesetzes erklärt werden kann. Die Aufnahme der Regelung nach (4) ist ein Zugeständnis an die NP, ohne das diese ihre Zustimmung zu dem Gesetzesentwurf niemals erteilt hätte.<sup>683</sup> Es bleibt damit nichts anderes übrig als zu versuchen, die Bestimmung so zu interpretieren, dass sie innerhalb des Systems möglichst sinnvoll ist.<sup>684</sup> Die Vorschrift führte dazu, dass den Mitgliedern des Amnestiekomitees ein Ermessensspielraum eingeräumt wurde, dessen Ausübung dazu führen konnte, dass das gesamte komplizierte System nach (3) unterminiert wurde.

<sup>680</sup> Siehe hierzu BARRIE, G. 1997 (Fn. 674), 494.

<sup>681</sup> Der Wortlaut der stark umstrittenen Vorschrift lautet: § 20 (4) In applying the criteria contemplated in subsection (3), the Commission shall take into account the criteria applied in the Acts repealed by section 48.

<sup>682</sup> Zustandekommen und Anwendungsbereich dieser Gesetze werden ausführlich unter 2.1.1. und 2.1.2. in diesem Kapitel abgehandelt.

<sup>683</sup> Zu den rechtspolitischen Positionen im Einzelnen: siehe unter 2.2.2.2. in diesem Kapitel.

<sup>684</sup> Vgl. etwa WERLE, G. 1996 (Fn. 657), 6.

### 2.2.1.3 Offenbarung aller relevanten Tatsachen

Schließlich ist nach § 20 (1) (c) TRC-Act notwendig, dass der Antragsteller das Komitee davon überzeugt, alle relevanten Tatsachen enthüllt zu haben. Diese Vorschrift stieß wegen ihrer Unbestimmtheit im Vorfeld ebenfalls auf Kritik. Das Gesetz bestimmt weder, welche Tatsachen als relevant anzusehen sind, noch, wie der Begriff der "Tat" zu definieren ist.<sup>685</sup> Um einen Täter, der sich der Gefahr, trotz Enthüllung aller relevanten Tatsachen nicht amnestiert zu werden, bewusst ist, nicht von vorne herein von seiner Aussage abzubringen, normiert § 31 (3) TRC-Act ein Verwertungsverbot für den folgenden Strafprozess.

## 2.2.2 Das Amnestiekomitee

### 2.2.2.1 Besetzung

Die Ernennung der Ausschussmitglieder ist in § 17 TRC-Act geregelt. Die ursprüngliche Fassung sah die Besetzung mit einem Ausschussvorsitzenden, einem stellvertretenden Vorsitzenden und drei anderen Personen vor, die südafrikanische Staatsbürger, ehrbar und gebildet, sein sollten (§ 17(1)). Am 27.06.1997 erfolgte im Wege einer Verordnung eine erste Gesetzesänderung, durch die die Anzahl der Ausschussmitglieder von 3 auf 11 erhöht wurde. Am 10.12.1997 wurde eine weitere Änderung vorgenommen, im Zuge derer die Anzahl auf 17 erhöht wurde, jeweils nebst einem Vorsitzenden und einem stellvertretenden Vorsitzenden.<sup>686</sup> Die Mitglieder waren vom Präsidenten zu ernennen. Der Vorsitzende des Komitees musste nach § 17 (3) ein aktiver oder ausgeschiedener Richter nach dem südafrikanischen Richtergesetz sein. Hierunter fielen nur die Richter an einem der *High Courts*, dem *Supreme Court* und dem Verfassungsgericht, nicht aber Richter der *Magistrate Courts*.<sup>687</sup> Neben den Ausschussmitgliedern gab es Berichterstatter, "Leader of Evidence", die die fachliche Aufbereitung eines Amnestieantrags übernahmen, sowie Verwaltungspersonal (§ 46 (1) TRC-Act).<sup>688</sup>

---

<sup>685</sup> BARRIE, G. 1997 (Fn. 674), 494.

<sup>686</sup> Zur Besetzung des Ausschusses siehe Kapitel 8, 1.

<sup>687</sup> KUTZ, F. 2001 (Fn. 519), 135.

<sup>688</sup> Genauer KUTZ, F. 2001 (Fn. 519), 137f.

### 2.2.2.2 Rechtsnatur

Während § 2 TRC-Act explizit festlegt, dass die zu errichtende TRC eine juristische Person ist, fehlt eine entsprechende Regelung für das zu errichtende Amnestiekomitee (§ 16 TRC-Act).

### 2.2.3 Der Verfahrensablauf

#### 2.2.3.1 Die Prüfung des Antrags

Nach Eingang und offizieller Registrierung eines Antrags wurde dieser auf seine Vollständigkeit hin geprüft. War der Antrag unvollständig, wurde der Antragsteller aufgefordert, die Angaben zu vervollständigen. Daneben konnte die speziell eingerichtete Untersuchungseinheit zu Ermittlungen aufgefordert und eventuell existierende Führungszeugnisse, Gerichts- und Gefängnisakten angefordert und eingesehen werden. War ein Antrag vollständig, so wurde untersucht, in welche Kategorie er fiel, und es wurde ein entsprechender Zeitplan erstellt.

#### 2.2.3.2 Das schriftliche Verfahren

Nach § 19 (3) (a) TRC-Act konnte das Amnestiekomitee einen Amnestieantrag ohne Durchführung einer Anhörung und in Abwesenheit des Antragstellers ablehnen, wenn es der Ansicht war, dass keine Tat mit einer politischen Zielsetzung vorlag. Ohne Anhörung und in Abwesenheit des Antragstellers konnte das Komitee eine Amnestie hingegen gewähren, wenn es der Ansicht war, dass die Voraussetzung zur Gewährung einer Amnestie erfüllt waren, dass kein Bedürfnis für eine öffentliche Anhörung bestand und dass die Tat keine schwere Menschenrechtsverletzung darstellte (§ 19 (3) (b) TRC-Act).

#### 2.2.3.3 Die Anhörung

In allen übrigen Fällen war gemäß § 19 (4) TRC-Act eine Anhörung durchzuführen. Die Anhörung fand nach § 33 (1) (b) TRC-Act grundsätzlich öffentlich statt, sofern nicht die Interessen der Justiz entgegen standen oder anzunehmen war, dass dies zu einer Gefährdung von Leib oder Leben des Täters geführt hätte. Täter, Opfer und andere interessierte Personen waren daher über Ort und Zeit der Anhörung sowie über ihre Rechte während der Anhörung (z.B. Anwesenheitsrecht, Aussagerecht) zu informieren (§ 19 (4) (a) und (b) TRC-Act). Das Amnestiekomitee entschied dann weisungsfrei und unabhängig über die Gewährung oder die Versagung der Amnestie (§ 19 (4) (c) TRC-Act). Die Entscheidung über die Gewährung einer Amnes-

tie war dem Straftäter und nach Möglichkeit den Opfern mitzuteilen. Name des Amnestierten sowie ausreichende Informationen über die Tat waren unverzüglich im staatlichen Regierungsanzeiger, "Government Gazette", zu veröffentlichen (§ 20 (5) und (6) TRC-Act). Im Falle der Versagung war der Antragsteller, die von der Tat betroffenen Opfer sowie die Kommission so schnell wie möglich unter Darlegung der Gründe der Ablehnung zu unterrichten (§ 21 (1) TRC-Act). Die Entscheidungen des Amnestiekomitees sind unanfechtbar.<sup>689</sup>

## 2.2.4 Die Rechtsfolgen

### 2.2.4.1 Gewährung des Antrags auf Amnestie

Bei Gewährung einer Amnestie verzichtet der Staat auf Strafe. Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden sind umgehend einzustellen; bereits angeordnete und vollstreckte Strafen werden erlassen, erlassene Urteile rückwirkend aufgehoben (§ 20 (7) (a) TRC-Act). Darüber hinaus entbindet die Amnestie von jeglicher zivilrechtlicher Haftung (§ 20 (7) (a) TRC-Act). Schadensersatz- oder sonstige zivilrechtliche Ansprüche der Opfer werden damit ausgeschlossen. Die Entscheidung über die Amnestie wirkt *ex tunc*. Die betreffende Person soll so gestellt werden, als habe sie die entsprechende Tat nie begangen.

### 2.2.4.2 Ablehnung des Antrags auf Amnestie

Der TRC-Act enthält keine ausdrückliche Regelung, wie im Falle eines abgelehnten Amnestieantrags zu verfahren ist. Das ist damit zu erklären, dass im Fall der Versagung eines Antrags der Aufgaben- und Kompetenzbereich der TRC, speziell des Amnestiekomitees, verlassen wird und der ordentlichen Justiz eröffnet wird. Der Antragsteller unterliegt dem ordentlichen Straf- und Strafverfahrensrecht wie jeder "gewöhnliche" Straftäter. Er wird so gestellt, als gebe es keine Amnestieregelung. Damit steht er den Tätern, die nie einen Amnestieantrag stellen, gleich.<sup>690</sup>

---

<sup>689</sup> Siehe DE LANGE, J.: The historical context, legal origins and philosophical foundation of the South African Truth and Reconciliation Commission. In: Looking Back, Reaching Forward, hrsg. v. C. Villa-Vicencio u. W. Verwoerd Cape Town 2000, 123-131, 126.

<sup>690</sup> Den Mechanismus stellt DE LANGE anschaulich dar: „If perpetrators adopt a ‚wait and see‘ attitude regarding the ‚amnesty carrot‘ then the TRC may use its TRC stick of search, seizure or subpoena to flush out perpetrators or obtain information pertaining to violations.“, DE LANGE, J. 2000 (Fn. 689), 127.

Obwohl eine ausdrückliche Regelung im Gesetz fehlt, ist diese Rechtsfolge einhellige Meinung und lässt sich folgendermaßen begründen: Zum einen zeigt das in § 31 (3) TRC-Act angeordnete Beweisverwertungsverbot für spätere Verfahren, dass der Gesetzgeber von Strafverfahren ausgeht.

Zum anderen ergibt sich dies aus der Besonderheit des südafrikanischen Wegs, speziell der Amnestieregelung. Bei Gelegenheit der qualitativen Interviews<sup>691</sup> wurden die Interviewpartner gefragt, ob es sich möglicherweise um eine bewusste Regelungslücke handeln könne, die etwa den Grund haben könnte, den Umgang mit diesen Tätergruppen absichtlich nicht zu regeln, um weitere gesetzgeberische Maßnahmen nicht von vorneherein auszuschließen.<sup>692</sup>

Die Interviewpartner waren sich einig, dass dies nicht der Fall sei. Eine Regelung fehle, weil der Umgang mit den abgelehnten Anträgen nichts mit der TRC tun habe. Der Anwendungsbereich des Gesetzes sei gar nicht berührt. Es handele sich daher weder um eine bewusste noch um eine unbewusste, sondern um gar keine Regelungslücke. Der TRC-Act habe nur das Außergewöhnliche regeln sollen, also das, was jenseits des üblichen Strafprozesssystems lag. Das seien aber nur die Fälle, in denen jemand Amnestie beantragt habe. Es sei selbstverständlich, dass für die anderen das 'normale' System gelte. Man habe immer akzeptiert, dass die politischen Straftäter auch Kriminelle seien, die strafwürdige Taten begangen hätten. Man habe ihnen lediglich die einmalige Chance einer Amnestie geben wollen. Nähmen sie diese nicht wahr, sollten sie wie 'gewöhnliche' Kriminelle behandelt werden. Es habe nie den Gedanken gegeben, „sie davon kommen zu lassen“. Das ordentliche Justizsystem habe durch den Amnestieprozess deshalb möglichst unberührt bleiben sollen. Im Übrigen, so einer der Interviewten weiter, hätte eine solche Regelung auch nicht gut in den „Geist“ des Gesetzes gepasst. Es hätte widersprüchlich wirken können, auf der einen Seite von Versöhnung zu sprechen, auf der anderen Seite einen aggressiven Stil anzunehmen. Im Vordergrund des Gesetzes hätten die Begriffe

---

<sup>691</sup> Die Fragen der qualitativen Interviews sind im Anhang unter XII. abgedruckt. Die Auswertung der Interviews erfolgt in Kapitel 11.

<sup>692</sup> Die Frage lautete: *The TRC-Act only provides an explicit rule for the granting of amnesty. It doesn't say anything specific as to the dealing with those perpetrators whose application had been refused or who never applied for amnesty. Why has there not been an explicit section for the dealing with these perpetrators? Was it a conscious decision not to provide a rule in order not to exclude further legislation or was it taken for granted that the unsuccessful applicants should be treated like ordinary criminals?*

Wahrheit und Versöhnung gestanden. Ausschlaggebend sei aber, dass es eben gar keinen Bedarf für eine Regelung gegeben habe.

Da die Voraussetzungen für jede Straftat, für die eine Amnestie begehrt wird, gesondert geprüft werden, ist auch eine Teilamnestierung ein und desselben Täters möglich.

### 2.2.5 Bewertung

Die Besonderheiten des sich in dem TRC-Act niedergeschlagenen spezifisch südafrikanischen rechtspolitischen Ansatzes zum Umgang mit den Straftätern des Apartheidregimes lassen sich wie folgt beschreiben:

„ [...] I think, what we've done more than other countries, is, that other countries then gave a general amnesty and said: OK, you are all free, and we have a Truth Commission to hear all the victims speaking. We took that and mixed that up. We created something unique. Although we were limited by a negotiated settlement, I think we pushed the parameters a bit further and didn't accept that this inevitably means that we then sweep everything under the carpet. That are the choices we made. We made choices for the one model, for the negotiated settlement; certain consequences followed from that, but in those consequences we made more choices. We could have again gone through the choice just to sweep everything under the carpet, but that wasn't accepted [...]. The choice we made is, what I call, the triad: the victims, the perpetrators and the judicial system. The way we did it was the first time in the history that the three were put together. You don't exclude the judicial system until someone has been granted amnesty and also only in that period that they were allowed to apply. You had the justice system pushing, you had the victims pushing with the Human Rights hearings, and you had the amnesty process. I call it the amnesty carrot, the TRC stick and the judicial sledgehammer. You get them in that triangle. What that achieved, and we were hoping that, though I never thought it would be as successful, but we were hoping that it would be breaking the silence. [...].<sup>693</sup>

---

<sup>693</sup> JOHNNY DE LANGE im Gespräch mit der Verf. am 15.03.2002 in Kapstadt. Zu seiner Person siehe Kapitel 9. Der Inhalt des Interviews findet sich im Anhang unter XVI. Singsgemäß gleichlautend äußert sich der Interviewte in: DE LANGE, J. 2000 (Fn. 689), 123ff; siehe auch SIMPSON, G.: A Brief Evaluation of South Africa's Truth and Reconciliation Commission: Some lessons for societies in transition, Centre for the Study of Violence and Reconciliation 1998 (zit. 1998a), 5ff.

Mit dem gewählten Regelungswerk hat Südafrika einen neu- und bis jetzt noch einzigartigen Weg gewählt.<sup>694</sup> Es sind insbesondere zwei konzeptionelle Ideen bei der Ausgestaltung der täterbezogenen Regelungen, die Hervorhebung verdienen: Zum einen ist dies die qualifizierte Ausgestaltung der Kriterien zur Amnestieerlangung; zum anderen, und dieser Punkt hängt auch mit eben diesen Kriterien zusammen, liegt die Besonderheit in dem Zusammenspiel zwischen dem Kompetenzbereich des Amnestiekomitees einerseits und dem Aufgabenbereich des ordentlichen Justizsystems andererseits.

Die Amnestieregelung ist vor allem deshalb bemerkenswert, weil sie, erstens, Eigeninitiative und Engagement vom Täter forderte – der Täter musste sich freiwillig melden, um das Verfahren vor dem Amnestiekomitee überhaupt durchlaufen zu können – und, zweitens, der durch die Amnestie verfolgte Zweck über die bloße Gewährung von Straffreiheit hinausging: Die vollständige Enthüllung der Tatsachen durch den Täter sollte der Wahrheitsfindung dienen. Amnestie sollte nicht billig und einfach zu haben sein.<sup>695</sup> Nach treffender Einschätzung WERLES handelt es sich hierbei um die „innovative Form einer Aufklärungsamnestie“.<sup>696</sup>

Die Instrumente, die dem Amnestiekomitee zur Erfüllung seiner Aufgaben bereitgestellt wurden, waren äußerst weitreichend. Zulässig waren sowohl umfassende Untersuchungen als auch Anhörungen. Darüber hinaus durfte die TRC sogar Dokumente und Beweismaterial der Staatsanwaltschaft einsehen und Zeugen zu belastenden Aussagen zwingen (§§ 31, 32 TRC-Act). Mit diesen Kompetenzen ist die TRC mit ihrem Amnestiekomitee weltweit die bisher einzige Wahrheitskommission, die mit den Funktionen eines Gerichts ausgestattet war.

Die weitere konzeptionelle Besonderheit liegt darin, dass die Errichtung der TRC keineswegs die Möglichkeit der strafrechtlichen Verfolgung ausschließen sollte.<sup>697</sup> Der Aufgabenbereich der Strafverfolgungsbehörden und

<sup>694</sup> Siehe zu den Besonderheiten gegenüber anderen Wahrheitskommissionen BORAINÉ, A. 2000a (Fn. 59), 269ff.

<sup>695</sup> „In many other ways the amnesty provisions have tried to ensure that amnesty is not something cheap and easily accessible.“, BORAINÉ, A.: Truth and Reconciliation in South Africa: The third Way. In: The morality of Truth Commissions, hrsg. von R. Rotberg u. D. Thompson Princeton, New Jersey 2000, 141 (zit. 2000b), 148.

<sup>696</sup> WERLE, G. 2001 (Fn. 678), 300.

<sup>697</sup> Siehe hierzu CROCKER, D.: Truth Commissions, Transitional Justice, and Civil Society. In: The morality of Truth Commissions, hrsg. v. R. Rotberg u. D. Thompson Princeton, New Jersey 2000, 99, 104 sowie BORAINÉ, A. 2000b (Fn. 695), 149.



der Gerichte sollte in weiten Teilen unangetastet bleiben. Nur im Fall einer Amnestiegewährung sollte es einen Vorrang der Amnestie gegenüber dem staatlichen Strafanspruch geben. Sobald eine Amnestie gewährt wurde, wurde jede weitere Verfolgungstätigkeit unzulässig (§ 20 Abs. 7, 8 TRC-Act). Ansonsten aber sollte es keine Einschränkung der Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden geben.<sup>698</sup>

Der in Kapitel 1 dargestellte Wert von Strafverfahren bei der Auseinandersetzung mit der Systemvergangenheit wird also ebenso anerkannt wie der Wert von Amnestien.<sup>699</sup> Die Durchführung von Strafverfahren und die Gewährung von Amnestien werden nicht als sich gegenseitig ausschließende Maßnahmen betrachtet. Vielmehr sollen sie in der Weise voneinander abhängig gemacht werden, dass die Drohung mit einem Strafverfahren zum Anreiz werden soll, freiwillig vor das Amnestiekomitee zu treten und auszusagen.<sup>700</sup> Es sollte also eine neue Institution geschaffen werden, die zwar enorme Macht haben, daneben die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden aber möglichst wenig einschränken sollte.

Dass eine gewisse Einschränkung der Kompetenzen der Staatsanwaltschaft unausweichlich war, wurde damit aber auch offensichtlich. Dieser Machtverlust wurde von Seiten der Staatsanwaltschaft nicht durchweg als positiv empfunden. So äußerte sich der stellvertretende „National Director of Public Prosecution“, JAN D'OLIVEIRA, später dahingehend, dass der TRC-Act bereits seiner Definition nach das Strafjustizsystem beeinträchtigte. Das Gesetz stehe in Konflikt mit dem Strafjustizsystem und berge die Gefahr, die wesentlichen Untersuchungs- und Verfolgungsfunktionen des Staates zu unterminieren:

„In other words, the TRC act by definition impacts on the Criminal Justice System. Speaking very plainly, it conflicts with the Criminal Justice

---

<sup>698</sup> Nach DE LANGE scheinen dies einige Kommentatoren misszuverstehen. Er betont, dass das Justizsystem vollständig intakt bleibt und die Polizei und die Staatsanwaltschaften zu Ermittlungen und Verfolgungen verpflichtet sind, ebenso die Gerichte zur Durchführung von Verfahren; DE LANGE, J. 2000 (Fn. 689), 128.

<sup>699</sup> Die hieraus folgenden Konsequenzen für die Einordnung des kriminalpolitischen Willens zu den in Kapitel 2 dargestellten Modellen werden in Teil 6 bei der Modelldiskussion dargestellt.

<sup>700</sup> Ob und wie diese Kooperation tatsächlich verlief, wird in Kapitel 8 dargestellt und in Kapitel 11 näher erläutert.

System and can frustrate and/or nullify the essential State function of the investigation and prosecution of crimes.”<sup>701</sup>

Inwieweit sich dieses, nach D’OLIVEIRA bereits im Gesetz angelegte Konfliktpotential tatsächlich verwirklicht hat, wird in Kapitel 11 erläutert.

Die für den südafrikanischen Weg charakteristische Kombination von Amnestie und Strafverfahren rückt die Schwerpunkte des südafrikanischen Wegs in den Vordergrund: Das Angebot der Amnestie stellt einen bedingten Verzicht auf den staatlichen Strafanspruch dar. Die Bedingung, die für den Verzicht auf Strafe ausschlaggebend ist, ist die vollständige Enthüllung aller Fakten hinsichtlich der betreffenden politischen Tat. Damit wird die Wahrheit über den staatlichen Strafanspruch gestellt. Mit anderen Worten: Auf die Strafe kann verzichtet werden, nicht aber auf die Wahrheit. Der TRC-Act anerkennt damit eine staatliche Pflicht zur Aufklärung, die entweder durch das Amnestieverfahren über die vollständige Enthüllung der Fakten oder aber, im Falle der Versagung der Amnestie oder der Nichtstellung eines Antrags, über die Durchführung von Strafverfahren erfüllt wird.<sup>702</sup>

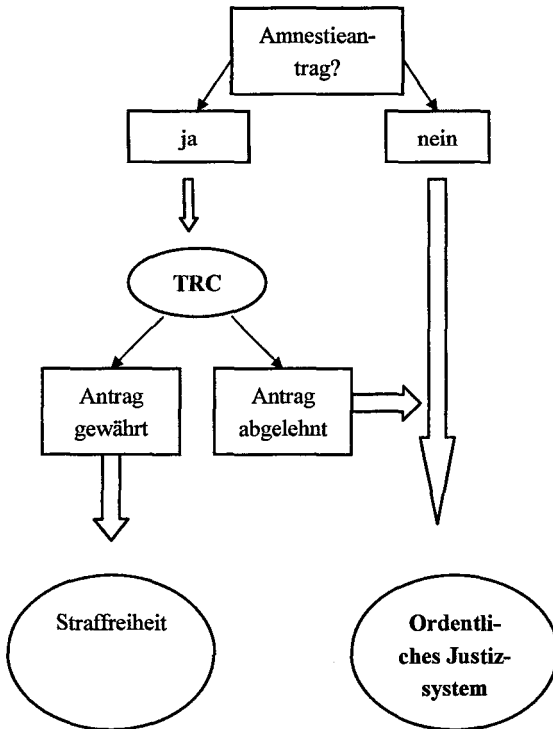
Zusammenfassend lässt sich das institutionalisierte Zusammenspiel zwischen Amnestierung und Strafverfolgung in folgender Weise schematisch darstellen:

---

<sup>701</sup> D’OLIVEIRA, J.: unveröffentlichter Beitrag für eine indonesische wissenschaftliche Studiengruppe; der Beitrag wurde der Verf. nach Kontaktaufnahme mit dem Autor zugesandt, 2000, 1.

<sup>702</sup> HENDRICKS, F: *Amnesty and Justice in Post Apartheid South Africa. How to construct a democratic normative framework.* Beitrag zur Konferenz: *The TRC: Commissioning the past*, veranstaltet von der University of the Witwatersrand und dem CSV, Juni 1999, 5; SIMPSON, G. 1998a (Fn. 693), 5; WERLE, G. 1999 (Fn. 615), 279. Kritisch wurde hingegen zu Recht angemerkt, dass das eigentliche Systemunrecht, das gesetzesförmige Apartheid-Unrecht, nicht in die Auseinandersetzung mit der Vergangenheit einbezogen wurde. Als unglücklich wurde weiterhin die Regelung betrachtet, dass ein erfolgreicher Amnestieantrag die Ersatzansprüche der Opfer entfallen lässt; vgl. BORAINÉ, A. 2000b (Fn. 695), 149; NTSEBEZA, D.: *The Uses of Truth Commissions. Lessons for the World.* In: *The morality of Truth Commissions*, hrsg. v. R. Rotberg u. D. Thompson, Princeton New Jersey 2000, 158 (zit. 2000b), 161; WERLE, G. 2001 (Fn. 678), 303.

Schaubild 7. Kompetenzverteilung zwischen Amnestiekomitee und Justiz



### 2.3. Interpretation: Der politische Wille nach Durchführung der ersten freien Wahlen im April 1994 im Spiegel der Amnestiedebatte

In diesem Zeitabschnitt ging es ‚nur‘ noch darum, ob und gegebenenfalls welche Bedingungen zur Erlangung einer Amnestie zu erfüllen sein sollten. Hauptstreitpunkte waren die Geheimhaltungsvorschriften, die Gleichbehandlung aller Täter und das Datum, bis zu dem die Straftat, für die Amnestie begehrt wurde, berücksichtigt werden sollte. Die Verabschiedung des TRC-Act stellt den Endpunkt des politischen Willensbildungsprozesses dar und zeigt vor dem Hintergrund der unter 1. und 2. dargestellten rechtspolitischen Entwicklung, dass letztendlich alle Beteiligten Zugeständnisse

machten. Der gemeinsame Nenner unter den Parteien ging letzten Endes so weit, dass man sich im Grundsatz einig war, dass die Amnestie sowohl Apartheidstäter als auch deren Gegner erfassen sollte. Selbst der linksradikale PAC erklärte sich, unter der Zielvorgabe der Versöhnung, mit einer Amnestierung der Apartheidstäter einverstanden. Erst in den Details der Umsetzung offenbarten sich die unterschiedlichen Vorstellungen. Die Ursachen dieser unterschiedlichen Vorstellungen begründen sich in den verschiedenen politischen Überzeugungen und bedürfen angesichts der Geschehnisse während der Apartheid keiner näheren Erläuterung. Bemerkenswerter ist eher, wie es möglich war, zwischen den Parteien einen solch weitgehenden Konsens zu erzielen. Für alle Parteien, quer durch die politischen Lager, stand der Begriff der Versöhnung im Vordergrund, wobei das damit angestrebte Ziel von allen Parteien mit einer irgendwie gearteten Amnestie erreicht werden sollte. Der Frage, wie dieser Prozess erklärt werden kann, wird im Folgenden unter 3. nachgegangen.

### **3. Ergebnis: Der politische Wille zum Umgang mit Systemunrecht des Apartheidregimes und die Ursachen seiner Entwicklung**

Die deskriptiv-historische Analyse des Willensbildungsprozesses und die hieran anknüpfende, interpretative Erschließung des politischen Willens zeigen, dass Südafrika einen Mittelweg zwischen umfassender Strafverfolgung und Generalamnestie wählte.

Der TRC-Act war das Produkt eines parlamentarischen Willensbildungsprozesses.<sup>703</sup> Weniger als die unterschiedlichen Auffassungen zwischen den Fraktionen fasziniert vielmehr die Frage, wie es möglich sein konnte, trotz dieser weit divergierenden politischen Anschauungen und Erfahrungen mit der Vergangenheit bereits mit dem Anfangsstadium des Transitionsprozesses einen solch weitgehenden Konsens ins Auge zu fassen, ihn anzustreben und ihn zu erreichen. Die Klärung dieser Frage scheint einen Schritt näher zu kommen, wenn man abrückt von dem rein formalen Ergebnis des Mittelwegs, das Kompromissbereitschaft, -fähigkeit und Einmütigkeit demonstriert, und den Blick auf die "Zwischenzeilen", d.h. auf die dargelegten Schwierigkeiten des nervenaufreibenden und zermürbenden Verhandlungsprozesses richtet. Deren Betrachtung drängt zu der Ver

---

<sup>703</sup> SLYE, R.: Justice and Amnesty. In: Looking Back Reaching Forward, hrsg. v. C. Villa-Vicencio u. W. Verwoerd Cape Town 2000, 174, 177.

mutung, dass beide Verhandlungsseiten einen anderen Weg des strafrechtlichen Umgangs mit der Systemvergangenheit gewählt hätten, wenn sie denn nur in der Lage gewesen wären, einen solchen durchzusetzen.

Das Verhalten der NP-Führung zeigt, dass selbige den Erlass einer Generalamnestie favorisierte. Wie dargelegt, forderte sie dies explizit im Sommer 1992. Auch die späteren rechtspolitischen Initiativen und Stellungnahmen belegen dies. Der "Further Indemnity Act" ist Ausdruck des politischen Willens zu einer Generalamnestie. Die Festlegung nur des "Ob" einer Amnestie und nicht auch des "Wie" resultierte aus der fehlenden Einigung über eventuell zu bestimmende Bedingungen einer Amnestie. Dass sich die NP darauf einließ, die Frage des "Wie" der Amnestie offen zu lassen, beruhte auf einer Fehleinschätzung DE KLERKS und seines Verhandlungsstabs und nicht auf einem Entgegenkommen gegenüber dem ANC. Nur wenn die Verhandlungsführer davon ausgegangen wären, dass erst das neue Parlament die Frage des "Wie" des Amnestieerlasses regeln sollte, wäre in der Regelung ein entscheidendes Entgegenkommen seitens der Regierung zu sehen gewesen. Das war aber nicht der Fall. Was formal nach einem Einlenken aussah, entsprach nicht der wahren Vorstellung DE KLERKS und vieler seiner Gesinnungsgenossen. In diesem Zusammenhang ist eine Bemerkung DE KLERKS sehr interessant. Er bezeichnet die Art und Weise der Behandlung der Amnestiefrage in seiner persönlichen Rückschau als den wohl größten Misserfolg der Regierung im ganzen Verhandlungsprozess.

"[...] However, the question of amnesty was not resolved.<sup>704</sup> In the end, the best that our negotiating team could do was to reach agreement on the inclusion of a paragraph at the end of the interim constitution that stipulated that 'amnesty shall be granted in respect of acts and omissions and offences associated with political objectives and committed in the course of the conflict of the past'. Amnesty was to be dealt with 'in a spirit of reconciliation, on the basis that there is a need for reparation but not for retaliation, a need for ubuntu (traditional African humanism) but not victimization'. This wording - although guaranteeing that amnesty would be granted for politically motivated acts - provided little or no indication of how the process would be managed in practice. It soon became clear that the ANC was determined to delay the clarification of this question until after the election, when it would be able to enforce its will through its majority in Parliament. They later did exactly this through the adoption of the Promo-

---

<sup>704</sup> Anm. der Verf: bis zum Erlass der Übergangsverfassung.

tion of National Unity and Reconciliation Act of 1995, which led to the establishment of the Truth and Reconciliation Commission. By that time, all that the National Party could do was to fight a rearguard action and reach agreement on the best deal that was then possible. The manner in which we dealt with the question of amnesty was probably our greatest failure during the negotiating process.[...]"<sup>705</sup>

Die Bemerkung lässt Raum für die Annahme, dass sich die NP der Konsequenzen der Amnestieklausel der Übergangsverfassung nicht vollständig bewusst war, oder aber, und diese Möglichkeit legt der Wortlaut "it soon became clear that ..." nahe, dass man zum Zeitpunkt der Vereinbarung der Amnestieklausel von Seiten der Regierung davon ausging, dass noch das alte Parlament die genaueren Modalitäten der Amnestie würde festlegen können. Jedenfalls zeigt sich, dass die NP keinesfalls mit einer qualifizierten Amnestie, so wie sie sich durchsetzte, als politische Zielprojektion in die Verhandlungen eintrat und sie infolgedessen auch nicht anstrebte. Die NP hatte sich verkalkuliert. Dadurch verpasste sie es, ihren Wunsch nach einer unbedingten Generalamnestie durchzusetzen.<sup>706</sup>

Die offizielle Linie des ANC, verkörpert vor allem durch den Verhandlungsführer MANDELA, war von Beginn an moderat. Die Dokumentenanalyse legt aber nahe, dass die offizielle Linie des ANC des Öfteren mit den eigentlichen Wünschen der Parteibasis kollidierte und die Positionen bzw. die Erwartungshaltungen auseinander klafften. Große Teile des ANC und viele Opfer des Apartheidregimes hätten einen radikaleren Weg bevorzugt, und Rufe nach Strafverfolgungen wurden während des Transformationsprozesses immer wieder laut.<sup>707</sup> Deutlich wird dies durch eine Aussage MANDELAS:

"[...] I immediately met the men protesting at the government's offer of an amnesty. They maintained that they would leave only after a victory on the battlefield, not the negotiating table. [...] I could sympathize with their arguments, but they were being unrealistic. Every soldier would like to defeat his enemy on the field but, in this case, such a victory was out of reach. The struggle was now at the negotiating table. I argued that they were not advancing the cause by remaining in jail. They could be of greater service

<sup>705</sup> DE KLERK, F.W. 1998 (Fn. 510), 288f.

<sup>706</sup> Siehe auch CHRISTIE, K. 2000 (Fn. 505), 80.

<sup>707</sup> Vgl. TRC Report, Bd. 1 1998, (Fn. 540), 120; CHRISTIE, K. 2000 (Fn. 505), 18; DE LANGE, J. 2000 (Fn. 689), 123; Ntsebeza, D. 2000b (Fn. 702), 160.

outside than inside. In the end, they agreed to accept the government's offer.[...]."<sup>708</sup>

MANDELA räumt hiermit ein, dass viele der Parteimitglieder einen radikaleren Weg bevorzugt hätten und auch er durchaus Sympathien für einen radikaleren Weg gehabt hätte, ein solcher aber unrealistisch gewesen sei.<sup>709</sup> Deutlich wird der jedenfalls anfänglich laut gewordene Ruf nach Strafverfolgungen auch durch folgende Aussage:

"[...]. It is common knowledge that KADER ASMAL, together with many of his colleagues, campaigned for a South African equivalent of the Nuremberg trials. It was only his experiences as a key member of the ANC constitutional panel during the negotiated transition that changed his mind and made him a strong advocate for a South African commission on truth and reconciliation.[...]."<sup>710</sup>

Die Stimmung innerhalb des ANC wird auch von THABO MBEKI in eindeutigen und drastischen Worten wiedergegeben:

"[...]. Within the ANC the cry was 'to catch the bastards and hang them'.[...] But we realised [...]"<sup>711</sup>

Insbesondere die Bedingung der NP, die Täter des Apartheidregimes und die Täter der Befreiungsbewegungen ausnahmslos gleich zu behandeln, wurde vom ANC zunächst rundweg abgelehnt oder doch zumindest bedauert und in der Folgezeit vereinzelt immer wieder als inakzeptabel bezeichnet, auch wenn sich die Einsicht der Notwendigkeit einer solchen Regelung, nach anfänglicher Weigerung, die ANC-Täter überhaupt zur Verantwortung zu ziehen,<sup>712</sup> in der offiziellen Linie dann doch noch durchsetzte. Selbst nach Erlass des TRC-Act zeigten sich aber viele ANC-Mitglieder unzufrieden mit dieser Gleichstellung, und nicht allen Wortführern gelang es, so glaubhaft wie MANDELA, die Gleichbehandlung auch nach außen als eine gute Sache darzustellen. Beispielhaft sei hier auf die Aussage des da-

<sup>708</sup> MANDELA, N. 1994 (Fn. 511), 696.

<sup>709</sup> Die Möglichkeit, dass der ANC Strafverfolgungen hätte durchführen können, wird auch in folgendem Artikel als denkbares politisches Szenarium in Betracht gezogen: "[...] Had a vengeful victor overthrown apartheid, the perpetrators indeed might have been tried and punished.[...]"; *South Africa Looks for Truth and Hopes for Reconciliation*, The Economist vom 20.04.1996.

<sup>710</sup> BORAINÉ, A. 2000a (Fn. 59), 13.

<sup>711</sup> Mbeki in einem Interview mit der Cape Times, 24.02.1997, zit. nach: BORAINÉ, A. 2000a (Fn. 59), 13.

<sup>712</sup> CHRISTIE, K. 2000 (Fn. 505), 79.

maligen Justizministers OMAR verwiesen.<sup>713</sup> Auch nachdem die TRC bereits bestand, flaute der Unmut nicht ab. Erzbischof TUTU gab fast seinen Kommissionsvorsitz auf, nachdem der ANC vorgeschlagen hatte, dass seine Mitglieder keine Amnestie beantragen würden, da sie einen gerechten Krieg geführt hätten.<sup>714</sup> Während der Arbeit des Amnestiekomitees musste das Verfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit von § 20 (7) TRC-Act bestätigen, der besagt, dass amnestierte Täter weder straf- noch zivilrechtlich belangt werden können.

Dass sich beide Verhandlungsparteien eigentlich lieber ein anderes Ergebnis als das erreichte gewünscht hätten, bekundete auch ein Mitglied des Amnestiekomitees in einem der Qualitativen Interviews.

„[...] The liberation movement would have loved to see a Nuremberg-trial situation: prosecute all these people, put them in prison. The security forces of the old regime wanted to see a blanket amnesty. Forget about the past, we are brothers after all, let's go and move forward, man. Eventually the settlement was in between here, in between the two. [...].“<sup>715</sup>

Es fragt sich, warum keine der Verhandlungsparteien ihre Linie durchsetzte und man stattdessen eine verhandelte Konfliktlösung bevorzugte, die zu Ergebnissen kam, die eigentlich keiner Seite so richtig passten. Hier lohnt es sich, einen Blick auf die Transition in ihrer Gesamtheit zu werfen. Der Wesenskern der Amnestieregelung als politisches Instrument ist ohne Kenntnis des Transitionsprozesses, insbesondere ohne Kenntnis der Machtverhältnisse in Südafrika, nicht zu erfassen.<sup>716</sup> In der Amnestieklausel spiegeln sich die politischen Machtverhältnisse wider. Die strafrechtliche Auseinandersetzung stellt somit einen exemplarischen Ausschnitt aus dem gesamten Transformationsprozess dar. Die aufeinander prallenden Interessen der Parteien treten bei näherem Zusehen deutlich hervor, das Verhandeln, "Feilschen und Entgegenkommen" schlägt sich erkennbar in dem gefundenen Mittelweg nieder. Ein Alleingang einer der Parteien wäre auf Dauer schlicht nicht möglich gewesen, weil die eigene Position jeweils zu

---

<sup>713</sup> Siehe unter 2.1. in diesem Kapitel.

<sup>714</sup> TRC Report, Bd. 1 1998 (Fn. 540), 10.

<sup>715</sup> DENZIL POTGIETER im Interview mit der Verf. Das Interview ist im Anhang unter XV. abgedruckt.

<sup>716</sup> So auch CHRISTIE, K. 2000 (Fn. 505), 122: "[...], it would almost be impossible to discuss the amnesty issue without discussing the politics involved.[...]"; ferner SIMPSON, G. 1998 (Fn. 693), 3ff.



schwach, die andere Seite jeweils zu stark gewesen wäre.<sup>717</sup> Es ist mittlerweile anerkannt, dass es ohne die Amnestieklausel die gesamte Übergangsverfassung und den nachfolgenden Demokratisierungsprozess gar nicht erst geben hätte. DE LANGE beschreibt dies folgendermaßen:

“It is a widely held view, by serious commentators, that without this specific compromise [Amnestieklausel in Verbindung mit der sog. “sunset clause”, die gewährleistete, dass Beamte, einschließlich derjenigen in Polizei und Armee, während der folgenden fünf Jahre im Amt bleiben dürfen], there would have been no settlement, no interim constitution, no elections, no democracy and a possible continuation of the conflicts of the past.”<sup>718</sup>

Rein formal betrachtet befand sich die NP 1990 in der überlegenen Ausgangsposition. DE KLERK selbst fasste den Entschluss, die oppositionellen Befreiungsbewegungen zu legalisieren sowie MANDELA und in der Folge auch andere politische Häftlinge frei zu lassen. Es ist in der Geschichte bisher nicht häufig vorgekommen, dass sich eine privilegierte ethnische Minderheit formal freiwillig und durch Verhandlungen selbst um ihre Machtposition brachte. Noch seltener ist es wohl, dass dieser Machtwechsel von einer dominanten ethnischen Minderheit zu einer politisch und gesellschaftlich unterprivilegierten ethnischen Mehrheit friedlich verläuft und die ethnischen Gruppen nun nebeneinander und miteinander, vor dem Hintergrund der vergangenen Diskriminierung und angestauten Verbitterung, im selben Staate leben müssen.<sup>719</sup>

Es drängt sich die Frage auf, was DE KLERK zu seinem Verhalten bewog. War er "Führer", d.h. traf er tatsächlich eine autonome Entscheidung als führender Regierungschef, oder war er "Geführter" und waren es die Umstände, "die ihn führten".<sup>720</sup> Die politische Analyse der Konfliktregelung ist schwierig, da die südafrikanische Konfliktkonstellation in dem hier ange-

<sup>717</sup> Vgl. auch ASMAL, K.: Victims, survivors and citizens - Human Rights, reparations and reconciliation, SAJHR 8 (1992), 491, 505.

<sup>718</sup> DE LANGE, J. 2000 (Fn. 689), 123; ferner beispielsweise CONNOR, B. F.: The Difficult Traverse. From Amnesty to Reconciliation Pietermaritzburg 1998, 56; HENDRICKS, F. 1999 (Fn. 702), 3; SACHS, A. 1998 (Fn. 131); VAN DE VIJVER, L.: The Amnesty Process. In: After the TRC. Reflections on Truth and Reconciliation in South Africa, hrsg. v. W. James u. L. van de Vijver Claremont 2000, 128-139, 129f.

<sup>719</sup> ADAM, H./VAN ZYL SLABBERT, F./MOODLEY, K.: Comrades in Business. Post-Liberation Politics in South Africa. Utrecht 1998, 51.

<sup>720</sup> WESTLAKE, M.: Introduction: Leaders or Led? In: Leaders of Transition London 2000 hrsg. v. M. Westlake, xiii.

sprochenen Zeitraum sehr komplex war.<sup>721</sup> Als Politiker interagierte DE KLERK, und er war gezwungen auf die ihn umgebenden gesellschaftlichen Umstände zu antworten.

Bereits Jahre vor seiner Präsidentschaft musste DE KLERK realisieren, dass die Tage der Apartheid gezählt waren.<sup>722</sup> Diese Einsicht wurde vor allen Dingen durch die Politik des vorherigen Präsidenten PIETER WILLEM BOTHA ausgelöst.<sup>723</sup> Dieser hatte als vermeintlicher Reformler begonnen und zahlreiche ungeschriebene und geschriebene Apartheidgesetze abgeschafft. Die wichtigste und in ihren Wirkungen nicht zu unterschätzende, von BOTHA geschaffene Verwaltungsmaßnahme war ein Dreikammerparlament. Die "farbige und die indische" Minderheit hatten jeweils eine Kammer inne, die dritte Kammer war der NP vorbehalten, wobei letztere *de facto* die Arbeiten aller Kammern überwachte. Durch die teilweise erforderliche gemeinsame Arbeit mit den anderen beiden Parlamentskammern erfuhren Mitglieder der NP von den Auswüchsen der Apartheid, was bei einigen doch zu einer Art Schuldgefühl führte. Der totale Ausschluss der schwarzen Mehrheit aus dem Dreikammerparlament mobilisierte die Massenproteste und wurde nicht nur als intolerable, diskriminierende Maßnahme, sondern auch als gefährlicher, potenziell destabilisierender Faktor gewertet. Zahlreiche Farbige und Inder boykottierten aus Solidarität die Wahl zu ihrer eigenen Kammer. Im Zuge der angekündigten Reformen BOTHAS, die, wie sich erst später herausstellen sollte, alle im Rahmen der Apartheidlogik bleiben sollten<sup>724</sup>, spaltete sich die "Conservative Party" von der NP ab. Der offene Rassismus, der von der konservativen Partei an den Tag gelegt wurde, hielt der steigenden Anzahl reformorientierter Mitglieder der NP einen Spiegel ihres eigenen Verhaltens vor Augen, wodurch der Wunsch nach Veränderung stieg. Die Abspaltung der Konservativen hatte daneben zur Folge, dass die rückwärts gerichteten Antireformer der NP nicht mehr in gleichem Maße wie vorher berücksichtigt werden mussten.<sup>725</sup> Der Weg für weitere Reformen wurde geebnet.

---

<sup>721</sup> MEYNS, P.: Konflikt und Entwicklung im südlichen Afrika Opladen 2000, 85. Siehe auch NEVILLE, A.: An ordinary country. Issues from the Transition from Apartheid to Democracy in South Africa. Pietermaritzburg 2002, 44ff.

<sup>722</sup> DE KLERK, F.W. 1998 (Fn. 510), 110; siehe auch CHRISTIE, K. 2000 (Fn. 505), 17.

<sup>723</sup> Eine Kurzbiografie Bothas findet sich bei EADES, L. M.: The End of Apartheid in South Africa Westport 1999, 124ff.

<sup>724</sup> MEYNS, P. 2000 (Fn. 721), 87.

<sup>725</sup> WELSH, D./SPENCE, J.: F. W. de Klerk: Enlightened Conservative. In: Leaders of Transition London, 2000, hrsg. v. M. Westlake, 29-52, 33f.

Diesen Weg weiter gehender Reformen beschritt BOTHA aber nicht. Von 1986 an driftete Südafrika vielmehr "ohne Ruder" dahin.<sup>726</sup> BOTHA geriet innenpolitisch immer mehr in die Isolation und litt zunehmend an Realitätsverlust, da er eine stabile innenpolitische Lage nicht zu schaffen vermochte, sich vielmehr gezwungen sah, am 12. Juni 1986 den Notstand auszurufen, um durch Anwendung repressiver Mittel die Apartheid aufrechtzuerhalten.<sup>727</sup> Er erkannte also zwar sehr wohl, dass die Apartheidpolitik nicht so weiter betrieben werden konnte wie bisher, anerkannte aber nicht die Notwendigkeit zu situationsgerechtem politischem Handeln. Statt den Weg der Veränderungen zu gehen, wählte er die zweite der einem Regierungschef in solch einer Lage zustehenden Möglichkeit: die gewaltsame Aufrechterhaltung seiner Macht durch repressive Mittel, insbesondere durch verstärkten Militäreinsatz.

Zugleich waren die rassistischen Gefühle nie so polarisiert wie seit Mitte der 80er Jahre, und sie schlugen sich in massiven Gewaltanwendungen nieder. Große Teile der weißen Bevölkerung und damit auch der NP begannen, die Notwendigkeit von Reformen einzusehen. Diese Einsicht wurde durch die Ereignisse in Namibia verstärkt.<sup>728</sup> Eine starke "weiße" Reformkraft der 80er Jahren wurde der *Afrikaner Broederbund*.

DE KLERK zeigte sich BOTHA gegenüber immer loyal, wenngleich sein Unmut über die steigenden militärischen Aktivitäten wuchs. Insbesondere teilte er BOTHAs extrem antikommunistische Einstellung. Vor dem Hintergrund, dass der ANC in den Augen DE KLERKS – vielleicht nicht kommunistisch kontrolliert, doch aber von dem Bestreben nach der Einführung radikaler sozialistischer Maßnahmen geprägt war – ist es deshalb sicherlich kein Zufall, dass DE KLERK seinen großen Schritt gerade dann lancierte, nachdem die marxistisch-leninistischen Ostblockstaaten politisch-ökonomisch zusammengebrochen und die Berliner Mauer gefallen waren.<sup>729</sup> Diese makropolitischen Faktoren sind zweifelsohne ein weiterer Faktor, der

---

<sup>726</sup> WELSH, D./SPENCE, J. 2000 (Fn. 725), 36.

<sup>727</sup> Vgl. MEYNS, P. 2000 (Fn. 721), 86.

<sup>728</sup> Bereits in den 70er Jahren hatte sich die Mehrheit der weißen Bevölkerung zustimmend zu einer Reform der Apartheid im Dialog mit der schwarzen Bevölkerung geäußert; MEYNS, P. 2000 (Fn. 721), 85. 1989/1990 endete die Mandats Herrschaft Südafrikas in Namibia; MEYNS, P. 2000 (Fn. 721), 93.

<sup>729</sup> Zum Verhältnis Südafrikas zur ehemaligen Sowjetunion und zur ehemaligen DDR siehe SCHLEICHER, H.-G.: Juniorpartner der Sowjetunion. Die DDR im südlichen Afrika. In: Südafrika nach der Apartheid, hrsg. v. M. Behrens u. R. von Rimscha 2. Aufl. Baden-Baden 1996, 65-80.

zur Erklärung von DE KLERKS innenpolitischem Verhalten herangezogen werden muss.

Auch die wirtschaftliche Lage des Landes ließ einen *status quo* zwar theoretisch möglich erscheinen, machte letzteren aber zu einer immer unattraktiveren Option.<sup>730</sup> DE KLERK sah ein, dass sich die tiefe ökonomische Krise, vornehmlich bedingt durch die abgebrochenen Beziehungen zu den westlichen Handelspartnern und die internationale Sanktionspolitik<sup>731</sup>, nur durch grundlegende Reformen würde bewältigen lassen.

Diese externen und internen Faktoren führten dazu, dass das Land immer schwieriger zu einer klaren Zielrichtung fand, dass das Risiko eines rassistischen Bürgerkriegs wuchs und die Zukunftsperspektiven schwanden. Es ist DE KLERK unbedingt zugute zu halten, dass er die Zeichen der Zeit erkannte und die mehr oder weniger ausweglose Lage in Bezug auf Ursachen und potenzielle politisch-gesellschaftliche Folgeerscheinungen richtig einschätzte und eine Notwendigkeit zum Handeln anerkannte. Es galt, einen Weg aus der Sackgasse zu finden, in die sich die Apartheidpolitik hineinmanövriert hatte.<sup>732</sup> DE KLERK entschloss sich nicht, wie sein Vorgänger BOTHA, zu einer Systemerhaltung mittels Militäreinsatzes, sondern zu einer Aufgabe der Apartheidpolitik. Es ist verbreitete Meinung, dass die NP, hätte sie dies gewollt, noch weiter hätte regieren können.<sup>733</sup> DE KLERK selbst behauptet, er habe die Umstrukturierung vorgenommen, weil eine rassistische NP nicht in das neue Südafrika passe. Als ernst zu nehmende Opposition zum ANC müsse die NP Heimat für alle Menschen sein.<sup>734</sup> Auf der anderen Seite wird aber auch gemutmaßt, dass DE KLERK von einer, durch den Zusammenbruch des Kommunismus bedingten wesentlich schwächeren Verhandlungsposition des ANC ausging und dachte, die NP könne mindestens noch fünf Jahre über den ANC regieren und dessen Parteibasis hierdurch verändern.<sup>735</sup> Ob dies der Fall war, vermag an dieser Stelle nicht beurteilt zu werden. Es kann aber wohl als sicher gelten, dass die Aufgabe

<sup>730</sup> BERAT, L./SHAIN, Y. 1995 (Fn. 134), 167; SARKIN, J.: The Trials and Tribulations of South Africa's Truth and Reconciliation Commission. SAJHR 12 (1996), 617 bis 640, 619.

<sup>731</sup> Auch wenn heute keine Einigkeit über das tatsächliche Ausmaß der Einflüsse durch die Sanktionen besteht, so steht dennoch außer Zweifel, dass die wirtschaftlichen Zwänge die ökonomische Krise verschärften; vgl. EADES, L. M. 1999 (Fn. 723), 93ff.

<sup>732</sup> MEYNS, P. 2000 (Fn. 721), 89.

<sup>733</sup> ADAM, H./VAN ZYL SLABBERT, F./MOODLEY, K. 1998 (Fn. 719), 53.

<sup>734</sup> DE KLERK, F.W. 1998 (Fn. 510), 191.

<sup>735</sup> ADAM, H./VAN ZYL SLABBERT, F./MOODLEY, K. 1998 (Fn. 719), 54.

der Apartheidpolitik durch DE KLERK jedenfalls auch als taktischer Schachzug zu sehen ist. Die NP sicherte sich hierdurch – sie leitete den Systemwechsel selbst ein – eine starke Verhandlungsposition. Aus dieser Position ihres Entgegenkommens heraus konnte sie weit gehende und anspruchsvolle Forderungen stellen. Überspitzt und "böse" formuliert könnte man allerdings auch die These aufstellen, die NP habe politisch keine Wahl mehr gehabt und habe deshalb nur noch dem kompletten Zusammenbruch des Apartheidregimes zuvor kommen wollen, um sich einen Rest an Macht zu bewahren.<sup>736</sup> Es zeigte sich in der Tat sehr bald, dass der ANC eine starke Opposition darstellte, über die man nicht einfach "hinweg regieren" konnte.

Die rein formale Ausgangsposition des ANC war eher ungünstig. Obwohl der ANC die Masse der Bevölkerung hinter sich hatte, hatte er keinerlei Einfluss auf Gesetzgebung, Justiz, Verwaltungsapparat, Sicherheits- und Streitkräfte. Schon während der 80er Jahre vertrat der ANC eine klare politische Linie, die von den Machthabern wegen der zunehmend angespannten innen- und außenpolitischen Situation allerdings immer mehr beachtet werden musste.<sup>737</sup> Nach der Freilassung MANDELAS waren die friedlichen politischen Aktivitäten legalisiert, so dass es, wie die Generalstreiks im Sommer 1991 bewiesen, möglich wurde, durch friedliche Proteste das Land lahm zu legen.

Wegen der heiklen und brisanten politischen Situation, die jederzeit zu einem Ausbruch und zu einer Eskalation nicht mehr kontrollierbarer Gewalt hätte führen können, wurde die Option von umfassenden Strafverfolgungen aber nie ernsthaft in Erwägung gezogen.<sup>738</sup> Eine beträchtliche Schwächung erfuhr der ANC durch den Fall der Berliner Mauer, der symbolisch für den ideologischen und politischen Kollaps des organisierten Kommunismus steht.<sup>739</sup> Zudem stand die Glaubwürdigkeit des ANC, vor allem wegen der durch den ANC begangenen Menschenrechtsverletzungen, national und international auf dem Prüfstand.<sup>740</sup> Ein weiterer Grund auf die Forderung einer rückhaltlosen Strafverfolgung zu verzichten, war

<sup>736</sup> Vgl. CHRISTIE, der es für wahrscheinlich hält, dass die NP davon ausging, politisch am Ende zu sein und daher keine Wahl mehr zu haben; CHRISTIE, K. 2000 (Fn. 505), 17.

<sup>737</sup> CHRISTIE, K. 2000 (Fn. 505), 73.

<sup>738</sup> Erzbischof TUTU: Vorwort. In: Versöhnung braucht Wahrheit, Der Bericht der südafrikanischen Wahrheitskommission Gütersloh 1999, hrsg. v. J. Braun 1999, 22, 23f.; CHRISTIE, K. 2000 (Fn. 505), 68; DE LANGE, J. 2000 (Fn. 689), 128ff.

<sup>739</sup> ADAM, H./VAN ZYL SLABBERT, F./MOODLEY, K. 1998 (Fn. 719), 60.

<sup>740</sup> CHRISTIE, K. 2000 (Fn. 505), 79.

der personelle, finanzielle und zeitliche Aufwand, den sich Südafrika nicht hätte leisten können. Das ohnehin äußerst belastete Justizsystem wäre überfordert gewesen.<sup>741</sup>

Zudem traute man dem damaligen Justizsystem die Durchführung von rigorosen und konsequenten Strafverfahren gegen Apartheidunrecht nicht zu, da die Staatsanwälte, die großen Teils bereits während der Apartheid tätig waren – es hatte kein Elitenaustausch stattgefunden –, im Allgemeinen wenig Bereitschaft gezeigt hatten, Fälle der Apartheidkriminalität vor die Gerichte zu bringen.<sup>742</sup>

Der wohl wichtigste Faktor jedoch zur Erklärung des Zustandekommens des südafrikanischen Wegs einer Amnestieregelung waren die spezifischen Gegebenheiten der innenpolitischen Lage:

"[...] In Südafrika hat diese Option [Nürnberg-Prozesse] eindeutig nicht bestanden. Hier gab es eine militärische Pattsituation. Keine der am Kampf beteiligten Seiten, weder das Apartheidregime noch die Befreiungsbewegungen, hatte die andere Seite besiegt. Daher war auch keine der beiden Konfliktparteien in der Lage, eine "Siegerjustiz" durchzusetzen.[...]."<sup>743</sup>

Die Regierung war zur Zeit des Umbruchs politisch nicht entmachtet, der ANC hatte keine Rechte, der Regierung bestimmte Forderungen aufzuoktroyieren. Die "alten" Machthaber, die, jedenfalls von der formalen Position her, entgegen gekommen waren, konnten weiterhin wesentliche Kontrollen ausüben und verfügten noch über die Sicherheitskräfte des alten Apartheidregimes.<sup>744</sup> Militärisch konnten die Befreiungsbewegungen das Apartheidregime nie ernsthaft gefährden.<sup>745</sup> Auf Seiten des ANC bestand daher die Angst, dass das Militär oder die ehemaligen Machthaber keine oder nur wenige Zugeständnisse machen würden,<sup>746</sup> oder darüber hinaus der gesamte Demokratisierungsprozess stagnieren könnte. Bedenkt man, dass es selbst heute nicht klar ist, wie stark das alte Regime und seine Sicherheitskräfte

<sup>741</sup> Erzbischof TUTU 1999 (Fn. 738), 23.

<sup>742</sup> SARKIN, J. 1997 (Fn. 31), 537.

<sup>743</sup> Erzbischof TUTU 1999 (Fn. 738), 23; so auch SARKIN: "[...] After the defeat of Nazi Germany in World War II, the winners could decide that criminal prosecutions of those responsible for crimes against humanity would occur. This was seen not to be an option in South Africa, given a political settlement based on compromise, [...].", SARKIN, J. 2001 (Fn. 502), 2.

<sup>744</sup> Siehe SIMPSON, G. 1998a (Fn. 693), 5f.

<sup>745</sup> MEYNS, P. 2000 (Fn. 721), 88.

<sup>746</sup> ASMAL, K.: Truth, Reconciliation and Justice: The South African Experience in Perspective. *The Modern Law Review*, Bd. 63, 1/2000, 1-24, 11.

tatsächlich noch waren, so kann es wohl als sicher betrachtet werden, dass auch die Führungskräfte des ANC hierüber keine verlässlichen Kenntnisse hatten. Eine realistische Einschätzung stammt von einer der Schlüsselfiguren im Transitionsprozess von der Apartheid zur Demokratie:

"[...] Es gab aber noch zwingendere Gründe [als die militärische Pattsituation], die 'Nürnberger Option' zu meiden. Ein beträchtlicher Teil des alten Sicherheitsapparats war ohne Zweifel entschlossen, eine Verhandlungslösung [mit Gewalt] zu verhindern, wenn er hätte befürchten müssen, für seinen Anteil an den Verbrechen der Vergangenheit vor Gericht gestellt zu werden. Ganz sicher hätten wir dann keinen einigermaßen friedlichen Übergang von der Unterdrückung zur Demokratie erlebt. Wir müssen uns das immer wieder vor Augen führen, wenn die Amnestiebestimmungen im Gesetz über die Wahrheitskommission kritisiert werden.[...]Hätte es nicht das Wunder der verhandelten Revolution gegeben, dann hätten wir ein Blutbad erlebt. [...]." <sup>747</sup>

Dass dies ein Grund ist, von einem bestehenden, noch so dringenden Wunsch oder gar einer Verpflichtung zur Strafverfolgung abzuweichen, erscheint allein aus pragmatischen Gründen plausibel und einleuchtend. In diesem Zusammenhang ist ein Beitrag VAN ZYLS interessant. <sup>748</sup> Er legt zwei Gründe dar, weshalb es einem Staat gestattet sein solle, von seiner internationalen Verpflichtung zur Bestrafung von Menschenrechtsverletzungen abzuweichen. <sup>749</sup> Einer davon ist, dass die Sicherheitskräfte des alten Regimes unter Kontrolle der alten Machthaber noch so stark sein können, dass ein Versuch, sie oder ihre politisch Verbündeten zu verfolgen, zu einer oder mehrerer der folgenden Konstellationen führen könnte:

- Verhinderung der Transition zur Demokratie,
- Rückkehr zu Militäreinsatz oder ein Staatsstreich,
- Ausbruch oder Wiederaufleben von Feindseligkeiten,
- Tötung von Zivilisten oder politischen Opponenten,
- Bedeutender Schaden für die Wirtschaft und die Infrastruktur des Landes.

<sup>747</sup> Erzbischof TUTU 1999 (Fn. 738), 23.

<sup>748</sup> VAN ZYL, P. 2000 (Fn. 66), 42ff.

<sup>749</sup> Zu den Verpflichtungen aus internationalem Recht, vgl. Kapitel 1, 2.2. Der zweite Grund, den VAN ZYL nennt, sind unüberwindbare praktische Schwierigkeiten, wovon er auch ein völlig überlastetes Strafjustizsystem zählt; VAN ZYL, P. 2000 (Fn. 66), 44.

Hier entsteht der Eindruck als schließe sich der Kreis. Der ANC, der bis 1994, entgegen der Ausgangsposition VAN ZYLS, nicht einmal die politische Macht inne hatte, fürchtete genau den Eintritt einer solchen eskalierenden Situation und glaubte, durch kleine Schritte größere Stagnation oder gar Rückschritte verhindern und statt dessen den Demokratisierungsprozess voran treiben zu können.

Anlässlich der Durchführung der qualitativen Interviews wurde einem der Interviewpartner, der als Mitglied des ANC führend an den Verhandlungen beteiligt gewesen war, die Frage gestellt, welches die Hauptgründe für den politischen Willens seitens des ANC gewesen seien. Er antwortete:

„Very simple. We came to a negotiated settlement. So obviously a negotiated settlement limits your options. A negotiated settlement means, as some people say, what you are agreeing to is the right of your enemy to live in the same country. And clearly we had to create a model that would accommodate that. If we had created a model that didn't accommodate that we would have gone straight back to war. I think that is the reality of it. By agreeing to a negotiated settlement we set the parameters.“<sup>750</sup>

Damit zeigte der ANC Verantwortungsbewusstsein und die Fähigkeit, die eigenen dogmatischen Überzeugungen für pragmatische Erwägungen, die alleine am Wohl des Staates und am Fortkommen des Demokratisierungsprozesses ausgerichtet waren, preis zu geben. Das ist in erster Linie das Verdienst MANDELAS.<sup>751</sup>

Diese Mixtur aus politisch schwacher Position, aber Majorität der Bevölkerung auf Seiten des ANC und, umgekehrt, formaler Macht und eines starken Sicherheitsapparates auf Seiten der Regierung, aber fehlender Unterstützung durch die Mehrheit der Bevölkerung, machte Verhandlungen notwendig. Dieser Weg der Verhandlungen hatte sich bereits in den 80er Jahren abgezeichnet. Weiße Akteure aus Südafrika, darunter auch Repräsentanten der Wirtschaft und der Politik, trafen sich viele Male mit ANC-Exilanten in Großbritannien.<sup>752</sup> In Südafrika selbst suchte die weiße Regie-

---

<sup>750</sup> JOHNNY DE LANGE im Gespräch mit der Verf. Das Interview ist im Anhang unter XVI. abgedruckt.

<sup>751</sup> Siehe hierzu KELLOG, A.P. unter: [http://www.africana.com/Reviews/books\\_89.htm](http://www.africana.com/Reviews/books_89.htm) (Buchrezension Boraine, Alex, „A Country Unmasked: Inside South Africa's Truth and Reconciliation Commission“).

<sup>752</sup> Zu diesen Treffen eingehend HARVEY, R.: *The Fall of Apartheid. The Insides Story from Smuts to Mbeki* London 2001, 105ff.



rung Gespräche mit dem inhaftierten MANDELA.<sup>753</sup> Anfang 1989 kam es sogar zu einem Treffen BOTHAS mit MANDELA.<sup>754</sup> Diese Vorverhandlungen waren sicherlich von ganz entscheidender Bedeutung für die Ereignisse im Jahr 1990, da die Fronten der beiden Seiten im Vorfeld bereits weitreichend geklärt waren. Schon Mitte der 80er Jahre hatte der ANC ganz klare Bedingungen für die Einstellung des bewaffneten Kampfes gestellt, die auch nach der Freilassung MANDELAS, soweit sie bis zu diesem Zeitpunkt nicht bereits eingelöst waren, aufrechterhalten wurden.<sup>755</sup> Der Verhandlungsprozess, der sich an die Freilassung MANDELAS anschloss, ist eher als eine konsequente Fortsetzung der bereits langjährigen Kontaktgespräche, Terrainsondierungen und Positionsbestimmungen denn als ein wirklicher Neubeginn zu verstehen.

Die Verhandlungen bekamen ab Februar 1990 aber eine andere Qualität. Sie wurden zu offiziellen Verhandlungen zwischen Regierung und nun legaler Opposition, während es vorher geheime informelle Treffen der Regierung mit den illegalen Befreiungskämpfern waren; wie MANDELA schreibt "Gespräche mit dem Feind".<sup>756</sup>

Diese für beide Seiten einerseits zu schwache Position, um die eigenen Vorstellungen zu verwirklichen, andererseits aber so starke Position, dass man sich der Aufoktroierung der gegnerischen Vorstellungen widersetzen konnte, wurde glücklicherweise von beiden Führungspersönlichkeiten er- und anerkannt und führte zu der Bereitschaft, die dogmatischen Überzeugungen der jeweils eigenen Basis "weg zu verhandeln". DE KLERK beschreibt die Situation Anfang 1990 treffend, wenn er darlegt:

"[...]. There was really no doubt in anyone's mind about one fact: the government had the power and the authority and the ANC the numbers. A settlement between us was thus essential. If this could not be achieved there would be no peace and a new dispensation could not be established.[...]"<sup>757</sup>

Auch MANDELA glaubte, durch Verhandlungen weiter zu kommen als durch weiteren Widerstand gegen die Regierung:

Wie das Zitat zu Fn. 705 belegt, kostete es die ANC-Spitze unter seiner Führung wohl erhebliche Mühe, den militanten Flügel der Anhängerschaft

---

<sup>753</sup> Es kam zu zahlreichen Treffen zwischen MANDELA und Vertretern der südafrikanischen Regierung. Es würde den Rahmen überschreiten, diese Treffen hier detailliert zu erläutern. Es sei verwiesen auf MANDELA, N. 1994 (Fn. 511), 609ff.

<sup>754</sup> MEYNS, P. 2000 (Fn. 721), 88.

<sup>755</sup> "Talks about talks", vgl. MEYNS, P. 2000 (Fn. 721), 89.

<sup>756</sup> MANDELA, N. 1994 (Fn. 511), 609.

<sup>757</sup> DE KLERK, F.W. 1998 (Fn. 510), 179.

von einem unrealistischen Kurs dogmatisch orientierter Konfrontation mit der Regierung und deren versteckt oder offen agierenden Apartheidsbefürwortern abzubringen und den pragmatischen Weg einer Verhandlungslösung zu gehen. Es war mit diesem Appell an die Vernunft, dem politisch Machbaren den Vorrang zu geben vor einem emotional zwar verständlichen, aber taktisch und strategisch illusionären Überlegenheitsanspruchs, dass MANDELA die Bahn für konstruktive Verhandlungen frei machte.

Genau diese politischen Machtkonstellationen spiegeln sich auch in der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit dem Apartheidunrecht wider und erklären, warum keine der beiden Seiten einen radikaleren Weg durchsetzen konnte. Auch die Amnestieklausel stellt letzten Endes nichts anderes als einen Kompromiss dar, der aus den politischen Konstellationen folgt. Dies wird auch vielfach so gesehen:

"The democratic forces had no choice in the matter - they simply had to compromise on the violence of Apartheid for the sake of progress at the negotiating table."<sup>758</sup>

Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang auch das folgende Zitat von DE KLERK, durch das auch er anerkennt, dass es die Machtverhältnisse waren, die die Amnestieregelung bestimmten:

"[...] Throughout the negotiations, it had been accepted as one of our basic points of departure that there should be a comprehensive process of amnesty for all those, on all sides, who had been involved in the conflict of the past. The South African government had not been defeated in a battle and the ANC was not in a position to dictate terms on it.[...]"<sup>759</sup>

Dass es im Wesentlichen die Machtverhältnisse und der dadurch bedingte, dem gesamten Transitionsprozess anhaftende Kompromisscharakter war, der die Amnestieklausel prägte, war auch Auffassung der öffentlichen Meinung, so wie sie in der überregionalen Presse zum Ausdruck kam:

"The provision of amnesty, however unfair it seems to some victims, was the product of a political deal. Had a vengeful victor overthrown apartheid, the perpetrators indeed might have been tried and punished. But as Mr. Omar points out, the country's interim constitution, which guarantees amnesty for political acts, was really a peace treaty. Amnesty was the price

---

<sup>758</sup> HENDRICKS, F.: "Prosecute or Pardon: Comparing the Criminal Justice System and the Truth Commission in South Africa", Beitrag zum 14. 'World Congress of Sociology, International Sociological Association', Montreal Juli/August 1998, zit. bei: CHRISTIE, K. 2000 (Fn. 505), 122f.; vgl. auch NEVILLE, A. 2002 (Fn. 721), 113ff.

<sup>759</sup> DE KLERK, F.W. 1998 (Fn. 510), 288.

of securing peace and cooperation in the negotiated collapse of white rule."<sup>760</sup>

Wenn die Verhandlungskräfte die Notwendigkeit von Kompromissen bei der Auseinandersetzung mit dem vergangenen System im allgemeinen und bei der strafrechtlichen Auseinandersetzung im besonderen erkannten, heißt das aber nicht, dass auch die breite Masse der Bevölkerung dies einsehen und akzeptieren wollte. Es stellte sich die Herausforderung, die Bevölkerung in ihrer Gesamtheit von der Notwendigkeit von Kompromissen zu überzeugen. Dass dies eine schwierige Aufgabe zu werden drohte, lag angesichts der vergangenen praktizierten Politik der Unterdrückung, durch die sich rassistische Barrieren, tief verwurzelte Ängste und Aggressionen gebildet hatten, auf der Hand. Zudem war das Kriterium der Hautfarbe, das jahrzehntelang den Ausschlag für die Bestimmung der Rechte eines Menschen gegeben hatte, für jedermann sofort ersichtlich, so dass man tagtäglich mit dem "ehemaligen Feind" konfrontiert wurde. Vor diesem Hintergrund scheint es auch nachvollziehbar, dass in den Jahren der Transformation, insbesondere bei stagnierenden Verhandlungen, die Gewaltnwendungen drastisch anstiegen<sup>761</sup> und die Frage der Amnestiegewährung noch während der Arbeit der TRC zu den am heftigsten umstrittenen Themen überhaupt gehörte.<sup>762</sup> Die Gewaltnwendung wäre vielleicht noch stärker gewesen, die Rufe nach Rache und strafrechtlicher Ahndung wären vielleicht noch lauter gewesen, wenn die offiziellen Verhandlungsführer, allen voran MANDELA, der sich durch beispielhafte Disziplin und beispielhaften Einsatz auszeichnete, nicht zu friedlicher Konfliktlösung aufgerufen hätten.<sup>763</sup>

In diesem Zusammenhang soll auf den Begriff der *Versöhnung* eingegangen werden, der während des Transformationsprozesses von entscheidender Bedeutung war, zugleich aber auch große Verwirrung hervorgerufen hat.<sup>764</sup> Neben dem Begriff der nationalen Einheit wurde die Versöhnung zum Schlüsselwort der friedlichen Konfliktlösung und damit auch der Amnestie. Gleich einem roten Faden zieht sich der Begriff durch den Transitionsprozess in seiner Gesamtheit und durch die rechtspolitischen Initiativen

<sup>760</sup> *South Africa Looks for Truth and Hopes for Reconciliation*, The Economist vom 20.04.1996.

<sup>761</sup> Vgl. EADES, L.M. 1999 (Fn. 723), 70ff.

<sup>762</sup> Deutsche Kurzfassung TRC Report 2000 (Fn. 616), 26.

<sup>763</sup> Mail & Guardian, November 8-14, 1996, zit. bei: CHRISTIE, K. 2000 (Fn. 505), 76.

<sup>764</sup> TRC Report, Bd. 1 1998 (Fn. 540), 17; ASMAL, K./ASMAL, L./ROBERTS, R. S. 1997 (Fn. 611), 46ff.; CHRISTIE, K. 2000 (Fn. 505), 144.

und Stellungnahmen speziell diejenigen zur strafrechtlichen Aufarbeitung. Bereits in der ersten offiziellen anlässlich seiner Freilassung gehaltenen Rede beschwor MANDELA den Geist der Versöhnung. Auch der "Indemnity Act 1990" ist, wie dargelegt, dem Ziel der Versöhnung verschrieben, wodurch die Zustimmung des ANC zu dem Recht der Regierung, den Personenkreis der möglichen Täter, die in den Genuss einer Amnestie kommen sollten, zu ihren Gunsten weit zu fassen, ermöglicht wurde.<sup>765</sup> Auch die nachfolgenden unter 1.2, 1.3 dargelegten Maßnahmen und Debatten sind untrennbar mit dem Begriff der Versöhnung verbunden. Den Abschluss des Willensbildungsprozesses stellt die Verabschiedung des TRC-Act dar, dessen vorrangiges Ziel ebenfalls die Versöhnung ist. Das Ziel der Versöhnung rechtfertigt aus südafrikanischer Sicht die im Zusammenhang mit der Transition getroffenen politisch relevanten Maßnahmen.

Angesichts der fundamentalen Bedeutsamkeit für Südafrikas Selbstverständnis und der ungemein wichtigen Rolle, die der Begriff in der Politikpraxis der 90er Jahre in dem Land spielte und immer noch spielt, stellt sich die Frage, was überhaupt Versöhnung heißt. Eine klare Definition, was mit dem Begriff wirklich genau gemeint war, gab es nicht.<sup>766</sup> Mit dem Begriff assoziiert man in erster Linie gemeinhin moralische oder gar religiöse Werte, wie Vergebung und Verzeihen.<sup>767</sup> Weniger denkt man an pragmatische Erwägungen, die die Versöhnung zu einer Art politischem Instrument werden lassen. Dies ist im Falle Südafrikas aber durchaus erwägenswert. Nach dem "Oxford Dictionary Paperback" bedeutet "Reconciliation" im eigentlichen Sinn:

1. restore friendship between (people) after an estrangement or quarrel.
2. induce (a person or oneself) to accept an unwelcome fact or situation; this reconciled him to living far from home.
3. bring (facts or statements etc) into harmony or compatibility when they appear to conflict.<sup>768</sup>

Ohne den Verhandlungsführern, insbesondere MANDELA, ihre moralische Integrität absprechen zu wollen, waren es, jedenfalls zunächst, pragmatische Überlegungen, die den Begriff der Versöhnung ins Leben riefen. Die Art und Weise, wie der Begriff anfänglich benutzt wurde, legt nahe, dass das Ziel der Versöhnung als Handlungsmaßstab und in dieser Eigenschaft als politisches Instrument fungierte. Erhellend ist in diesem Zusam-

---

<sup>765</sup> Vgl. 1.1.1. in diesem Kapitel.

<sup>766</sup> HAYNER, P. 2000 (Fn. 662), 40.

<sup>767</sup> CHRISTIE, K. 2000 (Fn. 505), 143.

<sup>768</sup> Aus ASMAL, K./ASMAL, L./ROBERTS, R. S. 1997 (Fn. 611), 46.

menhang eine Aussage von Erzbischof TUTU. Er löst sich von dem religiösen, spirituellen Begriff der Versöhnung zwischen Individuen und gelangt zu einem pragmatischen Ansatz, sofern es sich um Staaten handelt.

"[...]. Confession, forgiveness and reconciliation in the lives of nations are not just airy-fairy religious and spiritual things, nebulous and unrealistic. They are the stuff of practical politics.[...]"<sup>769</sup>

Führt man sich die Bedeutung dieses Satzes vor Augen, so wird einem bewusst, dass die Art und Weise, wie der Begriff der Versöhnung von den Verhandlungsführern, insbesondere von MANDELA, instrumentalisiert wurde, mehr eine Taktik denn ein moralisches Prinzip gewesen sein könnte. Dieser Erklärungsansatz bestätigt sich durch die Biographie MANDELAS, die belegt, dass dieser weniger Prinzipien als vielmehr Taktiken zu seinem Handlungsmaßstab erhob.

Verkörpert durch die Person MANDELAS ist die friedliche Konfliktlösung untrennbar mit dem Begriff der Versöhnung verknüpft. Die friedliche Konfliktlösung entsprach aber keineswegs durchgängig der Überzeugung MANDELAS. Er befürwortete Versöhnung, also Vergebung, Verzeihen und Gewaltfreiheit nur, solange er glaubte, hierdurch den Demokratisierungsprozess vorantreiben zu können. Ob Gewalt anzuwenden oder aber dem auf MAHATMA GANDHI zurückgehenden Modell der "non-violence" zu folgen war, machte MANDELA einzig von taktischen Erwägungen abhängig. Folgende Aussagen MANDELA belegen dies:

"[...]. This made non-violence a practical necessity rather than an option. This was my view, and I saw *non-violence on the Gandhian model not as an inviolable principle, but as a tactic to be used as the situation demanded*. The principle was not so important that the strategy should be used even when it was self-defeating, as Gandhi himself believed. I called for non-violent protest for as long as it was effective.[...]"<sup>770</sup>

Hielt er es für das Fortkommen im Kampf gegen die Apartheid notwendig, Gewalt anzuwenden, so schreckte MANDELA hiervor nicht zurück, war er es doch gewesen, der den bewaffneten Kampf aus Überzeugung ins Leben rief.

"[...].In India, Gandhi had been dealing with a foreign power that ultimately was more realistic and far-sighted. That was not the case with the Afrikaners in South Africa. Non-violent passive resistance is effective as long as the opposition adheres to the same rules as you do. But if peaceful

<sup>769</sup> Zitiert in TRC Report, Bd. 5 1998 (Fn. 662), 351.

<sup>770</sup> MANDELA, N. 1994 (Fn. 511), 147.

protest is met with violence, its efficacy is at an end. *For me, non-violence was not a moral principle but a strategy; there is no moral goodness in using an ineffective weapon.[...], in my heart, I knew that non-violence was not the answer.[...].*<sup>771</sup>

Aufschlussreich für das Verständnis des Verhaltens MANDELAS ist ferner seine im Befreiungskampf gewonnene Einsicht, dass es letztendlich der Gegner ist, der die Mittel des Kampfes bestimmt.

"[...]. The lesson I took away from the campaign was that, in the end, we had no alternative to armed and violent resistance.[...]. A freedom fighter learns the hard way that it is the oppressor who defines the nature of the struggle, and the oppressed is often left no recourse but to use methods that mirror those of the oppressor. At a certain point, one can only fight fire with fire.[...].<sup>772</sup> *I took the stance that our actions should be based not on idealistic considerations but on practical ones.[...].*<sup>773</sup>

Diese Einstellung scheint sich auch nach seiner Freilassung zu offenbaren. Erst nachdem die Regierung die vom ANC für die Aufgabe des bewaffneten Kampfes gestellten Bedingungen erfüllt hatte und eine ernsthafte Bereitschaft zu Verhandlungen und Veränderungen in Richtung Demokratisierungsprozess signalisierte, entschlossen sich MANDELA und mit ihm die Führung des ANC zur Aufgabe des bewaffneten Kampfes. Ab diesem Zeitpunkt hielt er wieder, wie unter 1. dargelegt, das Prinzip der "non-violence" für das richtige Mittel im Kampf gegen die Apartheid. Einen "Sieg über den Feind" mit Mitteln der Gewalt hielt er in der gegebenen Situation zum damaligen Zeitpunkt für unrealistisch. Wie das Zitat zu Fn. 705 belegt, war der Verhandlungstisch nichts anderes als ein neuer Schauplatz zur Fortführung des Kampfes – nun unter Verzicht auf Gewalt.

Auch wenn der Begriff der Versöhnung ursprünglich durch pragmatische Erwägungen eingeführt und zum politischen Instrument wurde, so bedeutet dies aber nicht, dass der Begriff nicht auch im südafrikanischen Kontext einen moralischen und religiösen Anspruch verkörperte. Die beiden Ansätze schließen sich, jedenfalls in zeitlicher Abfolge, nicht aus: dem pragmatischen Gebrauch als Instrument in der politischen Konfrontation folgte eine irgendwie geartete religiös-spirituelle Sinnbelegung, wozu das aktive Eingreifen des Erzbischofs TUTU in die Tagespolitik und sein hohes internationales Ansehen (Träger des Friedensnobelpreises 1984) sicherlich beitrug.

---

<sup>771</sup> MANDELA, N. 1994 (Fn. 511), 183.

<sup>772</sup> MANDELA, N. 1994 (Fn. 511), 194.

<sup>773</sup> MANDELA, N. 1994 (Fn. 511), 197.

gen. Der Begriff der Versöhnung wurde zum Schlüsselbegriff im Transformationsprozess und prägte als solcher letztendlich auch die moralische Integrität der Verhandlungsführer und von Teilen der südafrikanischen Bevölkerung. Die jahrelangen Appelle an die Notwendigkeit der Versöhnung zeigten ihre Wirkung. Als schließlich die Errichtung der TRC beschlossen wurde, war der Begriff der Versöhnung, wie unter 2.2 dargelegt, fest in den Köpfen der Abgeordneten verankert und aus der parlamentarischen Debatte nicht mehr hinwegzudenken. Interessant ist aber, dass sich der Begriff auch in diesem Stadium noch als äußerst unklar erwies und die Meinungen über seine Bedeutung und die mit ihm zu erreichenden Ziele auseinander gingen. Hilfreich in diesem Zusammenhang ist auch die von HAYNER vorgenommene Differenzierung zwischen individueller und nationaler oder politischer Versöhnung. Die TRC könne zur nationalen oder politischen Versöhnung beitragen. Individuelle Versöhnung sei aber wesentlich komplexer und durch eine Kommission ungleich schwerer zu erreichen.<sup>774</sup> Ohne bereits Teil 4 vorgreifen zu wollen, soll kurz auf die langen Diskussionen während der Tagungen der TRC eingegangen werden, bei denen sich die unterschiedlichen Erwartungen offenbarten. Von rein pragmatischen Ansätzen, überwiegend von Politikern und Juristen, die nur darauf abzielten, durch verminderte Gewalt ein friedliches Zusammenleben zu ermöglichen, reichte die Skala der Erwartungen bis hin zu tief religiösen Forderungen im Sinne der christlichen Lehre, allen voran verkörpert durch Erzbischof TUTU.<sup>775</sup> Die TRC entwickelte schließlich verschiedene Ebenen, auf denen sich Versöhnung abspielen sollte. Eine Ebene sollte Versöhnung mit den Tätern auf der einen Seite und Versöhnung mit den Opfern auf der anderen Seite sein. Speziell täterbezogen sollte die Versöhnung durch das Mittel der Amnestie erreicht werden. Das Instrument der Amnestie sollte den Tätern schwerer Menschenrechtsverletzungen die Möglichkeit geben, "wieder menschlich zu werden":

"Reconciliation meant that perpetrators of gross human rights violations must be given the opportunity to become human again."<sup>776</sup>

Der Täter sollte sich also mit sich selbst und seiner Tat versöhnen. Interessant dabei ist, dass man, ausgehend von den Regelungen des TRC-Act,

---

<sup>774</sup> HAYNER, P. 2000 (Fn. 662), 40.

<sup>775</sup> MEIRING, P.: *The baruti* versus the lawyers: the role of religion in the TRC process. In: *Looking Back, Reaching Forward*, hrsg. v. C. Villa-Vicencio u. W. Verwoerd Cape Town, 123-131, 129; HAYNER, P. 2000 (Fn. 662), 41.

<sup>776</sup> TRC Report, Bd. 5 1998 (Fn. 662), 366.

vom Täter lediglich die Offenbarung der Fakten, aber keine Reue forderte. Das zeigt, dass auch hier ein pragmatischer Ansatz vorherrschte, der falsche Lippenbekenntnisse vermeiden, die Aufdeckung der "Wahrheit" aber ermöglichen sollte. Dass individuelle Täter bei der Offenbarung ihrer Taten nicht doch Reue zeigten und im christlichen Verständnis um Vergebung baten, ist hierdurch freilich nicht ausgeschlossen. Vom Gesetz gefordert und damit Bestandteil des politischen Willens war es aber nicht. Es blieb also dem Täter selbst überlassen, inwieweit er sich auch tatsächlich moralisch von seinen Taten distanzierte.

Vor diesem Hintergrund ist auch das 'Angebot' an den Täter, amnestiert zu werden, weniger als moralisch oder religiös motiviertes Entgegenkommen denn als praktische Maßnahme zur Vermeidung eines Blutbades zu werten: hätte man dem Täter aus moralischen oder religiösen Gründen entgegenkommen wollen, ihm also aus moralischen oder religiösen Gründen eine Art Neuanfang auf der Grundlage der Vergebung seiner Tat ermöglichen wollen, so hätte dies zwingend eine Reue, jedenfalls aber eine Art Einsicht von Seiten des Täters vorausgesetzt. Dies forderte man aber gerade nicht.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Entstehung der Amnestieklausel im Jahre 1993, die sowohl Mitglieder der Befreiungsbewegungen als auch Täter des Apartheidregimes erfasste, und die Festlegung der Modalitäten der Amnestiegewährung durch den TRC-Act im Jahre 1995 nicht das Produkt einer vorherrschenden moralisch oder religiös geprägten Versöhnungsbereitschaft, sondern vielmehr das Produkt pragmatischer Überlegungen war. Vor diesem Hintergrund ist auch der Begriff der Versöhnung, bedingt durch die Einsicht, dass die verschiedenen Rassen künftig in Freiheit gemeinsam in einem Land leben sollten, mehr als ein politisches Instrument, verknüpft mit den Begriffen Verhandlungen, Kompromisse und politische Lösungen denn als ein moralischer Anspruch zu werten. Erst im Laufe der systemischen Transformation führte der Begriff der Versöhnung in seiner Faktizität bei Teilen der Täter und Opfer auch zu einer veränderten moralischen Haltung. Nachdem der Begriff also bereits zum festen Bestandteil der südafrikanischen Auseinandersetzung mit der Vergangenheit geworden war, wurde er teilweise auch im Sinne eines moralischen und religiösen Anspruchs verstanden. Konkrete moralische oder religiöse Forderungen des Gesetzgebers gab es aber nicht. Wollte man die genannten Faktoren auch hier mit Blick auf das Schaubild 4 in Kapitel 2 zuordnen, ohne jedoch der Modelldiskussion vorgreifen zu wollen, würde man wohl



---

am ehesten die Schlagworte "derzeitiges politisches System", "Eliten", "Wirtschaftslage" und "Geschichte" bejahen können. Der Faktor "Religion" scheint demgegenüber – im Zusammenhang mit dem pragmatisch zu verstehenden Begriff der "Versöhnung" – eher im Laufe der Zeit instrumentalisiert worden zu sein, als dass man ihn von Beginn als kausal für den süd-afrikanischen Mittelweg betrachten könnte.

## TEIL 4

### **Die Umsetzung des politischen Willens zum Umgang mit den Straftätern von staatsverstärkter Kriminalität in Deutschland und Südafrika**

Untersuchungsgegenstand von Teil 4 ist die Faktizität der Umsetzung der gesetzgeberischen Maßnahmen, in denen sich der kriminalpolitische Wille zum Umgang mit den Straftätern von DDR-Unrecht bzw. von Apartheidunrecht widerspiegelt. Es wird untersucht, ob und gegebenenfalls inwieweit der in Teil 3 ermittelte kriminalpolitische Wille realisiert wurde.

## KAPITEL 6

### **Das Datenmaterial**

Die Faktizität wird anhand einer *quantitativen* Fragestellung ermittelt. Basierend auf dem Gedanken, dass sich die Rechtsrealität durch die Aktivität des Rechtsstabs<sup>777</sup> und für Südafrika zusätzlich durch die Tätigkeit des Amnestiekomitees zeigt, erfolgt die Ermittlung mittels statistischen Materials. Im Laufe der Forschungstätigkeit musste von dem ursprünglichen Plan, auf bereits verfügbares statistisches Material zurückzugreifen, teilweise abgerückt werden. Während es in Deutschland im Wesentlichen bei der ursprünglichen Planung bleiben konnte, zeigte sich im Laufe des Forschungsaufenthaltes in Südafrika, dass eine eigene Datenerhebung für den Bereich der betreffenden Strafverfahren unerlässlich ist. Diese wurde daher durchgeführt.

Teil 4 dient also dazu, die Daten, in denen sich die Umsetzung des kriminalpolitischen Willens widerspiegelt, zu erheben und sie darzustellen. Über das Datenmaterial hinausgehende Deskriptionen und Interpretationen der Realitätsabläufe erfolgen an dieser Stelle noch nicht. Die Interpretation

---

<sup>777</sup> Mit dem Begriff 'Rechtsstab' bezeichnet man alle diejenigen, die das Recht verwalten, also Richter und Staatsanwälte, Polizisten und Gerichtsvollzieher. Der Begriff wurde von Max Weber (1864-1920) in die Rechtssoziologie eingeführt; RÖHL, K.: Rechtssoziologie. Ein Lehrbuch. Köln, Berlin, Bonn, München 1987.

der Auffälligkeiten im Datenmaterial sowie die Untersuchung einzelner, ausgewählter Probleme bei der Umsetzung des kriminalpolitischen Willens erfolgen im Rahmen des *qualitativen* Teils 5.

## 1. Die Gewinnung und Auswertung des Datenmaterials in Deutschland

Die Ermittlung des Ausmaßes der Strafverfolgung erfolgte durch Auswertung von empirischem Material, das von den Justizministerien und den Staatsanwaltschaften der "neuen Bundesländer" nach schriftlicher Anfrage übersandt wurde. Durch fernmündliche Anfragen wurden die Entwicklungen bis September 2002 weiterverfolgt. Bestehende Unklarheiten bezüglich des Materials wurden durch fernmündliche Anfragen und durch die Hinzuziehung von Sekundärliteratur zu lösen versucht. Obwohl das Zahlenmaterial schwierig zu erschließen ist<sup>778</sup> und weitergehende Erhebungen daher dringend geboten sind, konnten diese wegen der thematischen Breite der Arbeit nicht angestellt werden. Die Untersuchung stellt allerdings eine Aktualisierung und Vervollständigung des Justizmaterials dar, im Rahmen derer einige neue Aspekte beleuchtet werden. Da der Aufarbeitungsprozess im Wesentlichen abgeschlossen ist und nur noch vereinzelte Verfahren offen sind, werden nach Angaben der Staatsanwaltschaften der Länder keine weiteren Statistiken mehr erscheinen. In vorliegender Arbeit sind daher zum ersten Mal alle bisher verfügbaren Statistiken der Bundesländer zur Auseinandersetzung mit dem DDR-Systemunrecht zusammengetragen worden.

Eine Zusammenführung der Daten für die gesamte Justiztätigkeit kann nur durch grobe Kategorisierungen erfolgen, da sich das von den Bundesländern bereitgestellte Material teilweise erheblich unterscheidet. Der Grund hierfür liegt darin, dass sich eine zentrale Stelle zur Auseinander-

---

<sup>778</sup> LUDWIG, M.: Statistische Angaben zur Strafverfolgung. In: Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht, Bd. 2 Deutschland, hrsg. v. A. Eser und J. Arnold Freiburg 2000, 571-592; ausführlich ferner MARXEN, K./WERLE, G.: Die strafrechtliche Aufarbeitung von DDR-Unrecht. Eine Bilanz. Berlin New York 1999 (zit. 1999a), 143ff. Dies.: Erfolge, Defizite und Möglichkeiten der strafrechtlichen Aufarbeitung des SED-Unrechts in vorwiegend empirischer Hinsicht. In: Materialien der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit“. Bd. II, 2 1999 (Fn. 127), 1064-1303.

setzung mit der staatsgestützten Kriminalität des DDR-Regimes nicht durchsetzen konnte.<sup>779</sup>

Die Darstellungen in den Materialien variieren zunächst dahingehend, dass einige Länder jährliche, andere hingegen fortlaufende Statistiken führen. Während Berlin und Sachsen-Anhalt jährliche Einzelstatistiken zur Verfügung stellen, handelt es sich in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen um fortlaufende Statistiken. Der zuständige Bearbeiter des Justizministeriums für das Land Sachsen erklärte sich aber, trotz erheblichen zusätzlichen Arbeitsaufwandes bereit, über die frei verfügbare Gesamtstatistik hinaus Material zur Verfügung zu stellen, das eine Erfassung seit 1995 beinhaltet. Die Darstellungen für das Land Sachsen gehen daher für die gesamte Zeitspanne ab 1995 über die bisherigen Darstellungen in anderen Publikationen hinaus.

Weitere Schwierigkeiten im Datenmaterial resultieren daraus, dass der Beginn der Erfassung nicht einheitlich festgelegt wurde. Dies hängt mit dem unterschiedlichen Arbeitsbeginn der neu gegründeten Schwerpunktstaatsanwaltschaften zusammen. Die Erfassungszeitpunkte variieren von Oktober 1990 bis August 1992.

Schwierigkeiten in der Vergleichbarkeit der Daten resultieren ferner daraus, dass die Ermittlungsschwerpunkte unterschiedlich gesetzt wurden. Die Verfahrenseingänge wurden zum Teil nach Delikten aufgegliedert, wobei die Deliktsgruppen teilweise nach dem Strafgesetzbuch, aber auch nach eigenen Kategorisierungen der jeweiligen Staatsanwaltschaften gebildet wurden; teilweise enthalten die bereitgestellten Materialien auch nur pauschale, quantitative Angaben.

Unterschiede ergeben sich schließlich aus den Verfahrenspraktiken. Brandenburg und Sachsen führten zahlreiche Verfahren im Allgemeinen Register als „AR-Verfahren“, während die anderen Länder die Verfahren direkt als formelle Ermittlungsverfahren, d.h. als „Js-Verfahren“, führten.

Angesichts dieser Datenlage erfolgen die Darstellungen in Kapitel 7 zunächst nach Bundesländern getrennt. Der Darstellungsaufbau orientiert sich am Verfahrensablauf der Strafprozessordnung: An die Tätigkeit der Ermittlungsbehörden – Einleitung von Verfahren und Erledigungen – schließt sich der Verfahrensablauf vor Gericht an. Die Daten der einzelnen Bundesländer werden im Anschluss kategorisiert und zusammengeführt, wobei die

---

<sup>779</sup> Die Interviewten wurden nach den Gründen für diese Entwicklung gefragt. Siehe hierzu die Auswertung in Kapitel 10.

dabei verwandten Kriterien wegen der Divergenzen in der Datenlage recht grob sind.

## **2. Die Gewinnung und Auswertung des Datenmaterials in Südafrika**

Wie in Kapitel 5, 2.2.4 und 2.2.5 dargelegt, war der kriminalpolitische Wille zum Umgang mit den Straftätern des Apartheidregimes auf eine Kombination von Amnestie und Strafverfolgung gerichtet: Die Straftäter sollten sich gegen Enthüllung der „Wahrheit“ für eine Amnestie qualifizieren können. Wurde die individuelle Amnestie versagt oder erst gar nicht beantragt, sollten die üblichen strafprozessualen Regelungen zur Anwendung kommen. Dieser zweigliedrige rechtspolitische Ansatz erfordert, dass auch bei der Frage, inwieweit der zugrunde liegende politische Wille in die Realität umgesetzt worden ist, zwischen der Arbeit des Amnestiekomitees einerseits und der Tätigkeit der Justiz andererseits differenziert wird.

### *2.1 Die Arbeit des Amnestiekomitees*

Das statistische Material wird von der TRC bereitgestellt: Sowohl in dem Abschlussbericht der TRC, der den Interimbericht des Amnestiekomitees enthält<sup>780</sup>, als auch auf der "Homepage" der TRC<sup>781</sup> findet sich Datenmaterial über den Amnestieprozess. Leider konnte der Abschlussbericht des Amnestiekomitees nicht mehr berücksichtigt werden: Zwar sollte er schon Ende 2001 veröffentlicht werden; er ist aber bis März 2003 noch immer nicht erschienen. Die Darstellung der Arbeit des Amnestiekomitees wird daher etwas knapper erfolgen als ursprünglich geplant. Das in vorliegender Arbeit verwendete Zahlenmaterial befindet sich aber auf dem neuesten und endgültigen Stand, da die Statistiken auf Anfrage der Verf. vorab übersandt wurden. Die Faktizität des Amnestieprozesses wird im Wesentlichen anhand dieser Daten ermittelt. Ergänzend wird auf vereinzelte Aussagen zurückgegriffen, die die Interviewpartner auf gezielte Nachfrage im Gespräch machten.

---

<sup>780</sup> TRC Report, Bd. 5 1998 (Fn. 662), 108ff.

<sup>781</sup> Die frühere „Homepage“ der TRC unter <https://www.truth.org.za> findet sich nun unter: [www.doj.gov.za/trc/index/html](http://www.doj.gov.za/trc/index/html).

## 2.2 Die Arbeit der Justiz

Bezüglich des Umgangs mit den Straftätern, deren Amnestieantrag abgelehnt wurde bzw. die nie einen solchen gestellt hatten, die folglich also in den Kompetenzbereich der ordentlichen Justiz fielen, gestaltete sich die quantitative Ermittlung weitaus schwieriger. Eine Dokumentenanalyse von Deutschland aus brachte sehr wenige, zum Teil auch widersprüchliche Ergebnisse. Im Zuge der Forschungstätigkeit wurde es daher zunächst für notwendig erachtet, weitergehende Nachforschungen vor Ort anzustellen. Diese Nachforschungen wurden bei einer Forschungsreise nach Südafrika vom 15.01. bis 19.03.2002 durchgeführt.

Die Durchführung einer weiteren Dokumentenanalyse vor Ort, der sowohl eine umfassende Literaturrecherche sowie eine eingehende Analyse von Presseartikeln zugrunde lag, lieferte einige wenige, gleichwohl nur fragmentarische Ergebnisse. Die Durchsicht sämtlicher Amnestieentscheidungen, die teilweise auf parallele oder abgeschlossene Strafverfahren eingehen, war wegen der zeitlichen Begrenzung nicht möglich.

Durch direkte Nachfrage bei zahlreichen, in den Amnestieprozess involvierten „Experten“ und schließlich bei der zuständigen Staatsanwaltschaft in Pretoria wurde bestätigt, dass es kein verfügbares empirisches Material über die Quantität der betreffenden Strafverfolgungen gibt. Ein Zurückgreifen auf vorhandenes empirisches Material wurde damit unmöglich. Um die Untersuchung dennoch zum Erfolg zu führen, wurde eine *eigene Datenerhebung* erforderlich, die während des Forschungsaufenthaltes durchgeführt wurde.

Zu diesem Zweck wurde ein Fragebogen erstellt.<sup>782</sup> Dieser umfasst drei Zeitspannen, die den gesamten „Aufarbeitungszeitraum“ von 1990 bis zur Gegenwart in quantitativer Hinsicht umfassen.

Die Systematik des Fragenkatalogs orientiert sich am südafrikanischen Strafprozessrecht: Die strafrechtlichen Ermittlungen werden von der Polizei im Wesentlichen unabhängig und selbständig übernommen. Die Ergebnisse ihrer Ermittlungen werden der zuständigen Staatsanwaltschaft übermittelt, worauf diese verbindlich über die Anklage zu entscheiden hat („decision to prosecute / decision not to prosecute“). Es steht grundsätzlich im Ermessen der Staatsanwaltschaft, ob sie Anklage erheben möchte. Das Ermessen darf aber nicht völlig frei ausgeübt werden, sondern hat sich daran zu orientieren, ob eine Verurteilung *prima facie* nahe liegt oder nicht. Ste-

---

<sup>782</sup> Der Fragenkatalog ist im Anhang unter V. abgedruckt.

hen gewichtige Gründe einer Verurteilung entgegen, so kann die Staatsanwaltschaft auch dann von einer Anklageerhebung absehen, wenn hinreichend Aussicht auf eine Verurteilung besteht.<sup>783</sup>

Wird Anklage erhoben, kommt es zu einem strafrechtlichen Verfahren vor Gericht. Der RichterIn/dem Richter steht daneben keine Möglichkeit mehr zu, eine Eröffnung der Verhandlung zu verhindern. Die Anzahl der „decisions to prosecute“ ist damit mit der Anzahl der Strafverfahren identisch.<sup>784</sup> Nach der Verlesung der Anklage im eigentlichen Strafverfahren bekommt der Angeschuldigte die Möglichkeit, zur Anklage zu plädieren, d.h. eine Art erste Stellungnahme zu dem Tatvorwurf abzugeben. Im Rahmen der Erörterung der Schuldfrage erfolgt dann die eigentliche Beweisaufnahme. Es ergeht ein Urteil zur Schuldfrage, das festlegt, ob der Beschuldigte die ihm vorgeworfene Tat begangen hat. Erst danach erfolgt die Festlegung des Strafmaßes über eine separate Verhandlung, in der gegebenenfalls erneut Beweise erhoben werden, um strafscharfende oder strafmildernde Umstände zu ermitteln.<sup>785</sup>

Der Fragebogen wurde mehreren Kontaktpersonen aus dem Tätigkeitsbereich der südafrikanischen Strafverfolgung zur Einschätzung überreicht. Die Rücksprache mit den Kontaktpersonen ergab einstimmig, dass der Fragebogen nur von dem nationalen Generalstaatsanwalt, dem „National Director of Public Prosecutions“ (im Folgenden: NDPP) bzw. von seinen direkt mit den Strafverfahren beschäftigten Mitarbeitern in Pretoria korrekt würde beantwortet werden können.<sup>786</sup>

Das Amt des NDPP wurde durch Gesetz, den „National Prosecuting Authority Bill“, im Jahre 1998 eingeführt.<sup>787</sup> Davor war die Staatsanwalt-

---

<sup>783</sup> Solche gewichtigen Gründe können das Alter des Beschuldigten, besonders tragische Umstände, die Geringfügigkeit der Tat und – vorliegend könnte das relevant werden – negative Auswirkungen auf die Gesellschaft sein; vgl. NERLICH, V.: Apartheidkriminalität vor Gericht, Berlin 2002, 44.

<sup>784</sup> RODNEY DE KOCK (DPP) und JOEY MOSES (Advocate) in Gesprächen mit der Verf. am 22.01., 25.01. und 04.02.2002 in Kapstadt.

<sup>785</sup> Die Verf. nahm während des Forschungsaufenthaltes an zwei Strafverfahren bei dem Cape High Court beobachtend teil und führte zahlreiche Gespräche mit Praktikern zur Klärung des Ablaufs des Strafprozesses.

<sup>786</sup> Genauer unter Kapitel 8, 2.

<sup>787</sup> No. 32 of 1998, siehe hierzu: AMNESTY INTERNATIONAL, South Africa. South Africa - the Criminal Justice System and the Protection of Human Rights: the Role of the Prosecution Service. Bericht AFR 53/01/98, Februar 1998. Siehe auch SARKIN, J./COWEN, S.: The draft National Prosecuting Authority Bill 1997: A critique. SACJ (1997) 10, 64, 74.

schaft regional, d.h. ohne eine zentrale Institution, gegliedert. Die regionalen Staatsanwälte, die „Attorney-Generals“ (nachfolgend: AG), waren weitgehend unabhängig und nur einer geringen Kontrolle durch Parlament und Justizminister unterworfen.<sup>788</sup> Das Entscheidungsrecht über ein Strafverfahren stand bis 1998 den AGs zu. Die Ämter der AGs wurden mit Erlass des „National Prosecuting Authority Act“ aufgelöst. Ihre bisherige Amtstätigkeiten wurden fortan von den jetzigen „Directors of Public Prosecution“ (nachfolgend: DPP) fortgeführt. Einem DPP obliegt in der Regel die Entscheidung über die Erhebung einer Anklage. Das letztendliche Entscheidungsrecht über ein Strafverfahren im Zusammenhang mit Staatskriminalität steht dabei aber dem NDPP, - der jetzige Amtsinhaber ist BULELANI NGCUKA -, zu.<sup>789</sup> Der NDPP wird unterstützt von drei „Deputy National Directors of Public Prosecution“.

Nach fernmündlicher Kontaktaufnahme und Rücksprache mit dem Büro des NDPP<sup>790</sup> wurde der Fragebogen schließlich nach Pretoria übersandt.<sup>791</sup> Die schriftliche Bearbeitung übernahm Staatsanwalt CHRIS MACADAMS, Leiter der „Human-Rights-Violations-Unit“ (HRV-Unit).<sup>792</sup> Die HRV-Unit war eine Sondereinheit bei dem NDPP, die die Erfolgsaussichten einer strafrechtlichen Verfolgung der Täter prüfen sollte, deren Amnestieanträge abgelehnt wurden oder die nie einen solchen gestellt hatten.<sup>793</sup> Nach Erhalt und Durchsicht der schriftlichen Stellungnahme wurde eine ca. 45-minütige fernmündliche Nachfrage bei MACADAMS durchgeführt, um letzte Unklarheiten auszuräumen.

Das in der Arbeit zugrunde gelegte Datenmaterial entstammt in erster Linie dieser „erweiterten“ schriftlichen Stellungnahme. Die durch das Büro des NDPP über den Fragebogen gewonnenen Daten werden ergänzt durch

<sup>788</sup> Das Gesetz, das den AGs diese starke Position einräumte, ist der „Attorney-General Act“ No. 32 of 1992“. Es wurde von der NP zur Stärkung der Staatsanwaltschaft erlassen; siehe ZYL SMIT D./STEYN E.: Prosecuting Authority in the New South Africa. Centre for the Independence of Judges and Lawyers. Jahrbuch – Bd. VIII (Januar 2000), 137-155.

<sup>789</sup> Diese Angabe beruht auf einem Gespräch, das die Verf. mit dem stellvertretenden DPP, RODNEY DE KOCK, am 04.02.2002 in Kapstadt führte.

<sup>790</sup> Die Kontaktaufnahme erfolgte über SIPHO NGWEMA, den Sprecher des NDPP.

<sup>791</sup> Zur Organisation der Staatsanwaltschaft durch das 1997 erlassene Gesetz, siehe VAN ZYL SMIT, D./STEYN, E. 2000 (Fn. 788), 137-155.

<sup>792</sup> Genauer Kapitel 8. Der befragten Person wurde die Wahl gelassen, ob sie persönlich, fernmündlich oder schriftlich auf die Fragen antworten wolle. Die schriftliche Stellungnahme wird von den Verf. archiviert.

<sup>793</sup> Genauer Kapitel 8, 2.3.



Informationen, die im Laufe der Forschungstätigkeit auf anderen Wegen gewonnen wurden. Bei Gelegenheit der Durchführung der qualitativen Interviews wurden die interviewten Experten gefragt, welche quantitativen Angaben sie bezüglich durchgeführter Strafverfahren machen könnten. Hier konnte aber keiner der Interviewten Angaben machen – ein Faktum, das die Notwendigkeit der Durchführung einer eigenen Erhebung demonstriert. Ergänzend wurde auf ausgewählte Presseartikel und Beiträge aus der Literatur zurückgegriffen. Eine weitere Quelle waren ferner ausgewählte Amnestieentscheidungen und Transkripte des Amnestiekomitees, die sämtlich im Internet veröffentlicht sind.<sup>794</sup> Die der Datenerhebung nachfolgend publizierte Dissertation von VOLKER NERLICH konnte ebenfalls noch berücksichtigt werden.<sup>795</sup> Sie stellt eine sinnvolle Ergänzung der eigenen Datenerhebung dar, gerade auch deshalb, weil die Ergebnisse über eine andere Methode gewonnen wurden.<sup>796</sup> Da die Quellenlage so schlecht ist, dass eine Gewähr für die vollständige Erfassung aller relevanten Verfahren nicht gegeben werden kann,<sup>797</sup> stellt die Dissertation eine zusätzliche Absicherung der Richtigkeit der eigenen Ergebnisse dar, insoweit sie übereinstimmen. Die *Quantität* der in vorliegender Arbeit erforschten Fälle und Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden geht teilweise aber über die Ergebnisse NERLICHS hinaus.<sup>798</sup>

---

<sup>794</sup> <http://www.doj.gov.za/trc/index.html>.

<sup>795</sup> NERLICH, V. 2002 (Fn. 783).

<sup>796</sup> NERLICH, V. 2002 (Fn. 783), 105: „Die Informationen über die Strafverfahren gehen zumeist auf die Amnestieanhörungen des Amnestieausschusses der Wahrheit- und Versöhnungskommission zurück. Teilweise konnte auch auf Zeitungsartikel zurückgegriffen werden.“

<sup>797</sup> Vgl. auch NERLICH, V. 2002 (Fn. 783), 105.

<sup>798</sup> Wegen der unterschiedlichen Zielsetzung der Arbeiten ist NERLICHS Darstellung der Fälle dafür inhaltlich teilweise ausführlicher.

## KAPITEL 7

### Die Umsetzung des politischen Willens zum Umgang mit Systemunrecht des SED-Regimes

#### 1. Die Implementation des Einigungsvertrags durch die Justiz - die Eröffnung des Wegs zur Strafverfolgung

Mangels einer anderweitigen Regelung im Einigungsvertrag bzw. eines anderweitigen Gesetzes gilt das Legalitätsprinzip des § 152 Abs. 2 StPO, demzufolge die bundesdeutschen Justizbehörden bei gegebenem Anlass zur Strafverfolgung verpflichtet sind. Die in Kapitel 4 beschriebenen rechtlichen Schwierigkeiten und Unklarheiten, die der Einigungsvertrag in Bezug auf die Durchführung der Strafverfolgung in der Wissenschaft hervorgerufen hat, wurden durch die Rechtsprechung gelöst, ohne dass die Legislative oder die Exekutive hiergegen vorgegangen sind. Durch Verabschiedung der Verjährungsgesetze haben sie vielmehr den Weg für eine noch breitere Strafverfolgung geebnet. Bevor die Zahlen, die die Verfolgungstätigkeit im Einzelnen widerspiegeln, aufgelistet werden, soll an dieser Stelle kurz dargestellt werden, wie die Rechtsprechung die stark umstrittenen Rechtsfragen dogmatisch gelöst hat. Dabei wird auch ein kurzer Abriss über die Ansichten in der Literatur erfolgen.<sup>799</sup>

##### 1.1 Das Rechtsanwendungsrecht

Mit Wirksamwerden des Beitritts der DDR zur BRD am 03.10.1990 ist das Strafrecht der DDR gemäß Art. 8 des Einigungsvertrags grundsätzlich außer Kraft getreten und durch bundesdeutsches Recht ersetzt worden ist.<sup>800</sup> Für die Beurteilung von Alttagen, das heißt für die vor dem Beitritt in der ehemaligen DDR begangenen Taten, könnte eine solche Regelung – wegen der Geltung des Rückwirkungsverbots nach Art. 103 Abs. 2 GG – jedoch problematisch sein.<sup>801</sup> Es stellt sich die Frage, ob sich die Strafbarkeit tat-

<sup>799</sup> Zu der Frage, inwieweit die Rechtsprechung damit den in Kapitel 4 erarbeiteten politischen Willen umgesetzt hat, siehe Kapitel 10, insbesondere Abschnitt 5.

<sup>800</sup> BGHSt 39, 317, 318; ESER, A. 2001 (Fn. 341), Vorbem. §§ 3-7, Rn. 73; zu den Ausnahmen nach Art. 9 EV Rn. 74ff.

<sup>801</sup> Siehe Kapitel 4.

sächlich nach bundesdeutschem Recht oder aber nach dem zum Tatzeitpunkt gültigen DDR-Recht richtet.<sup>802</sup>

Zur Lösung dieses Problems wurden die Übergangsregelungen des Art. 315 EGStGB herangezogen.<sup>803</sup> Hiernach sind zwei Fallgruppen zu unterscheiden. Den Grundfall bildet Art. 315 Abs. 1 EGStGB, der auf § 2 StGB verweist.<sup>804</sup> Die Prüfung von § 2 StGB erübrigt sich aber, wenn die zweite Fallgruppe des Art. 315 EGStGB vorliegt. Gemäß der Regelung des Art. 315 Abs. 4 EGStGB finden Art. 315 Abs. 1 bis 3 EGStGB nämlich dann keine Anwendung, wenn bereits vor dem Wirksamwerden des Beitritts das Recht der BRD gegolten hatte.<sup>805</sup> Art. 315 EGStGB differenziert damit zwischen solchen Taten, für die das Strafrecht der BRD ohnehin schon immer anwendbar war und damit Tatzeitrecht ist, und zwischen anderen Taten, für die das Regelungswerk des Art. 315 Abs. 1-3 EGStGB i.V.m. § 2 StGB gilt.

#### 1.1.1 Art. 315 Abs. 4 EGStGB

Die Anwendung bundesdeutschen Rechts als *Tatzeitrecht* kommt nur über die Regelungen des internationalen Strafrechts gemäß §§ 4-7 StGB in Betracht, da die DDR nach dem für das Strafrecht maßgeblichen „funktionalen Inlandsbegriff“ nicht "Inland" im Sinne des § 3 StGB war.<sup>806</sup> Nach dem Inkrafttreten des Grundlagenvertrags am 21. April 1973<sup>807</sup> entschieden auch

---

<sup>802</sup> ARNOLD, J./KÜHL, C.: Forum: Probleme der Strafbarkeit von "Mauerschützen". JuS 1992, 991-997, 992 ff.

<sup>803</sup> BGHSt 38, 88, 89; BGHSt 39, 1, 6; BGHSt 39, 54, 59; ESER, A. 2001 (Fn. 341), Vorbem. §§ 3-7, Rn. 79ff.

<sup>804</sup> Art. 315 Abs. 1, S. 1 EGStGB: Auf vor dem Wirksamwerden des Beitritts in der Deutschen Demokratischen Republik begangene Taten findet § 2 des Strafgesetzbuches mit der Maßgabe Anwendung, dass das Gericht von Strafe absieht, wenn nach dem zur Zeit der Tat geltenden Recht der Deutschen Demokratischen Republik weder eine Freiheitsstrafe noch eine Verurteilung auf Bewährung noch eine Geldstrafe verwirkt gewesen wäre. Ausführlich hierzu ELSNER, T. 2000 (Fn. 219), 13ff.

<sup>805</sup> Art. 315 Abs. 4: Die Absätze 1 bis 3 finden keine Anwendung, soweit für die Tat das Strafrecht der Bundesrepublik Deutschland schon vor dem Wirksamwerden des Beitritts gegolten hat.

<sup>806</sup> Statt aller ESER, A. 2001 (Fn. 341), Vorbem. §§ 3-7, Rn. 29.

<sup>807</sup> BGBl. 1973 II, 421ff.; allgemein zum Grundlagenvertrag: vgl. HÖCH, T. 1995 (Fn. 212), 28-34.

der Bundesgerichtshof<sup>808</sup> und das Bundesverfassungsgericht<sup>809</sup>, dass die DDR, wenn sie auch im staatsrechtlichen Sinne nicht "als" Ausland, so aber doch strafrechtlich "wie" Ausland zu behandeln sei, so dass für die Grundsätze des interlokalen Strafrechts kein Raum mehr blieb. Ob das Recht der BRD als Tatzeitrecht nach §§ 4-7 StGB anzuwenden ist, ist daher stets vorab zu prüfen, weil der Beitritt der DDR in diesem Fall an der Strafrechtsanwendung nichts ändert.<sup>810</sup>

### 1.1.2 Art. 315 Abs. 1-3 in Verbindung mit § 2 StGB

Für die übrigen "Alttaten" nach Art. 8 EV, konkretisiert durch Art. 315 Abs. 1 EGStGB mit dessen Verweisung auf § 2 StGB<sup>811</sup>, stellt sich die Frage, ob grundsätzlich das Recht der BRD oder aber das der DDR anwendbar

<sup>808</sup> BGHSt 30, 1ff.; 32, 293, 296f.

<sup>809</sup> BVerfGE 36, 1, 22f.: „[...] Die Deutsche Demokratische Republik ist im Sinne des Völkerrechts ein Staat und als solcher Völkerrechtssubjekt. Diese Feststellung ist unabhängig von einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik Deutschland. Eine solche Anerkennung hat die Bundesrepublik Deutschland nicht nur nie förmlich ausgesprochen, sondern im Gegenteil wiederholt abgelehnt. [...] Das Besondere dieses Vertrags ist, daß er zwar ein bilateraler Vertrag zwischen zwei Staaten ist, für den die Regeln des Völkerrechts gelten und der die Geltungskraft wie jeder andere völkerrechtliche Vertrag besitzt, aber zwischen zwei Staaten, die Teile eines noch immer existierenden, wenn auch handlungsunfähigen, weil noch nicht reorganisierten umfassenden Staates Gesamtdeutschland mit einem einheitlichen Staatsvolk sind, dessen Grenzen genauer zu bestimmen hier nicht nötig ist. [...]“

<sup>810</sup> ESER, A. 2001 (Fn. 341), Vorbem. §§ 3-7, Rn. 83; LEMKE, M.: Nomos-Kommentar zum Strafgesetzbuch, hrsg. von U. Neumann u.a., Baden-Baden 2001, Vor §§ 3 bis 7, Rn. 92ff., 28. Siehe auch TRÖNDLE, H. Vor § 3. In: Strafgesetzbuch und Nebengesetze, hrsg. v. H. Tröndle u. T. Fischer, 49. Aufl. München 1999, Rn. 40, wonach hierunter zum Beispiel der Schusswaffengebrauch an der DDR-Grenze fällt, wenn der tatbestandsmäßige Erfolg (Tod oder Körperverletzung) auf bundesdeutschem Gebiet eingetreten ist (in diesem Fall greift der so genannte Ubiquitätsgrundsatz des § 9 I StGB; vgl. WESSELS, J.: Strafrecht. Allgemeiner Teil. 24. Aufl. Heidelberg 1994, Rn. 65, ferner Fälle, in denen über §§ 4ff. das bundesdeutsche Strafrecht anzuwenden war, Fälle politischer Verdächtigung nach § 5 Nr. 6 StGB in Verbindung mit § 241a StGB oder Fälle, die als Auslandstaten zu beurteilen sind, weil sie sich gegen einen Deutschen im Sinne des § 7 I StGB richteten; TRÖNDLE, H. 1999 (Fn. 810) Vor § 3, Rn. 41, a.A. offenbar KRAKOWSKY, M.: Die Aufarbeitung des SED-Unrechts durch BGH und Literatur – ein Vergleich Aachen 2001, 1, 6.

<sup>811</sup> § 2 Abs. 1: Die Strafe und ihre Nebenfolgen bestimmen sich nach dem Gesetz, das zur Zeit der Tat gilt. § 2 Abs. 3: Wird das Gesetz, das bei Beendigung der Tat gilt, vor der Entscheidung geändert, so ist das mildeste Gesetz anzuwenden.

ist.<sup>812</sup> Hierzu werden verschiedene, teilweise schwer voneinander abgrenzbare Lösungsansätze vertreten. Diese werden im Folgenden knapp dargestellt, da sie zum einen nur einem besseren Verständnis der nachfolgend zu erläuternden höchstrichterlichen Rechtsprechung dienen sollen und sich zum anderen die Diskussion durch letztere praktisch erledigt hat.<sup>813</sup>

#### 1.1.2.1 Grundsätzliche Anwendung von DDR-Recht

Unter Berufung auf den angeblichen Willen der Vertragsparteien des Einigungsvertrags vertritt LUTHER die Ansicht, dass die Aufhebung des DDR-Strafrechts keinen Einfluss auf die strafrechtliche Beurteilung von Altataten haben sollte.<sup>814</sup> Die Verweisung in Art. 315 Abs. 1, S. 1 EGStGB auf § 2 StGB beziehe sich lediglich auf das bundesrepublikanische Sanktionssystem und die Strafraumenregelungen.

Die Ansicht LUTHERS wird widerlegt durch die in Kapitel 4 analysierte Stellungnahme LEMKES, der die Regelungen der Art. 315ff. EGStGB mitverfasste.<sup>815</sup> Außerdem ist sie weder mit dem Wortlaut noch mit der Entstehungsgeschichte des Einigungsvertrags vereinbar. Sie führt zudem zu unbefriedigenden Ergebnissen, da eine Strafbarkeit gegeben wäre, wenn die Tat nur nach dem strafbegründenden DDR-Recht, nicht aber nach BRD-Strafrecht strafbar wäre. Bei zusätzlicher Strafbarkeit auch nach bundesrepublikanischem Recht wäre hingegen gegebenenfalls nach § 2 Abs. 3 zu mildern.<sup>816</sup>

---

<sup>812</sup> Vgl. ARNOLD, J./KÜHL, C. 1992 (Fn. 802), 1992; FAHNENSCHMIDT, W.: DDR-Funktionäre vor Gericht. Die Strafverfahren wegen Amtsmissbrauch und Korruption im letzten Jahr der DDR und nach der Vereinigung. Berlin 2000, 174.

<sup>813</sup> Näher ARNOLD, J./KÜHL, C. 1992 (Fn. 802), 992 f.; DANNECKER, G.: Die Schüsse an der innerdeutschen Grenze in der höchstrichterlichen Rechtsprechung - BGH-Entscheidung vom 3.11.1992-5StR 370/92 = BGHSt 39, 1. Jura 1994, 585-595, 587ff.; ESER, A. 2001 (Fn. 341), Vorbem. §§ 3-7, Rn. 82ff.; FAHNENSCHMIDT, W. 2000 (Fn. 812), 174 ff.; GÜNTHER, K.: Anmerkung, StV 1/93, 18-24; KRAUT, G. 1997 (Fn. 341), 61ff.; LACKNER, K./KÜHL, C. 2001 (Fn. 218), § 2 Rn. 13; LIEBIG, J.: Anwendbarkeit bundesdeutschen Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts auf Altataten in der DDR. NSiZ 1991, 372-375, 372ff.; MAIWALD, M.: Rechtsbeugung im SED-Staat. NJW 1993, 1881-1889, 1882f.; MITSCH, W.: Der Geltungsbereich des StGB und "DDR-Altataten". NJ 1991, 294-297, 294ff.; RENZIOWSKI, J.: Zur Strafbarkeit des Schußwaffengebrauchs an der innerdeutschen Grenze. NJ 1992, 152-155, 152ff.; SCHÖLL, J.-O.: Die Rechtsbeugung, Aktuelle Probleme der strafrechtlichen Bewältigung staatlichen Unrechts, Konstanz 1999, 60ff.; TRÖNDLE, H. 1999 (Fn. 810), Vor § 3 Rn. 4f.; WEBER, K.: Die Verfolgung des SED-Unrechts in den neuen Ländern. GA 1993, 195, 203ff.

<sup>814</sup> LUTHER, H. 1991 (Fn. 341), 395ff.

<sup>815</sup> Schriftliche Stellungnahme von LEMKE, die der Verf. im Rahmen der Befragung zugesandt wurde; vgl. insoweit Kapitel 3, 3.2.1.

<sup>816</sup> Vgl. FAHNENSCHMIDT, W. 2000 (Fn. 812), 179.

### 1.1.2.2 Grundsätzliche Anwendung von BRD-Recht

#### 1.1.2.2.1 Die Auslandstheorie

Die Vertreter der Auslandstheorie behandeln die DDR nach dem "funktionalen Inlandsbegriff"<sup>817</sup> weiterhin "wie" Ausland.<sup>818</sup> Auf die "Alttaaten" sei Art. 315 Abs. 4 anzuwenden, sofern schon vor dem Beitritt eine Strafbarkeit bestand.<sup>819</sup> Diese wird über die diversen Alternativen des § 7 StGB begründet.<sup>820</sup>

Die Auslandstheorie missachtet die rechtliche Konstruktion des Art. 315 EGStGB. Ungeachtet der Zweifel, ob § 7 Abs. 2, Nr. 1, 2. Alt. StGB überhaupt in Verbindung mit Art. 315 Abs. 4 EGStGB angewendet werden kann<sup>821</sup>, wäre Art. 315 Abs. 4 EGStGB über § 7 StGB für nahezu alle Alttaaten einschlägig, so dass die Regelungen des Art. 315 Abs. 1-3 EGStGB weitgehend leer liefen.<sup>822</sup> Es ist ferner nicht einzusehen, dass die Einwohner

<sup>817</sup> Siehe bereits unter 1.1.1.

<sup>818</sup> KÜPPER, G./WILMS, H.: Die Verfolgung von Straftaten des SED-Regimes. ZRP 1992, 91-102, 92; LIEBIG, J. 1991 (Fn. 813), 372ff.; MITSCH, W. 1992 (Fn. 813), 294ff.; WILMS, H./ZIEMSKE, B.: Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht. ZRP 1994, 170-172, 171. Es gibt teilweise Unklarheiten in der Terminologie. So handelt LEMKE die „Auslandslösung“ als herrschende Meinung in Literatur und Rechtsprechung ab und wendet im Rahmen dessen Art. 315 Abs. 1 EGStGB i.V.m. § 2 StGB an; vgl. LEMKE, M. 2001 (Fn. 810), Vor §§ 3 bis 7, Rn. 96, 29. Diese Vorgehensweise ist im Folgenden als „Beitrittslösung“ bezeichnet.

<sup>819</sup> Da deshalb Bundesrecht bereits Tatzeitrecht wäre, müsste die Darstellung streng genommen im vorhergehenden Abschnitt "Bundesrecht als Tatzeitrecht" erfolgen. Wegen des besseren Überblicks bezüglich des Meinungsstandes wird sie aber erst hier dargelegt.

<sup>820</sup> Vgl. die Darstellung bei ARNOLD, J./KÜHL, C. 1992 (Fn. 802), 992f. Teilweise wird vertreten, dass es sich um im Ausland begangene, gegen einen Deutschen gerichtete oder von einem Deutschen im Ausland begangene Taten im Sinne des aktiven und passiven Personalitätsprinzips des § 7 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1, 1. Alt. StGB handelt; vgl. KÜPPER, G./WILMS, H. 1992 (Fn. 818), 92; WILMS, H./ZIEMSKE, B. 1994 (Fn. 818), 171. Andere wiederum sehen § 7 Abs. 2 Nr. 1, 2. Alt. StGB mit Wirksamwerden des Beitritts als erfüllt an, wonach das deutsche Strafrecht für Auslandstaten gilt, wenn der Täter nach der Tat Deutscher geworden ist; vgl. LIEBIG, J. 1991 (Fn. 813), 373.

<sup>821</sup> Letzterer setzt die Geltung bundesdeutschen Rechts vor dem Beitritt voraus, § 7 Abs. 2 StGB ist aber erst mit dem Beitritt erfüllt; vgl. ARNOLD, J./KÜHL, C. 1992 (Fn. 802), 993; ferner KRAUT, G. 1997 (Fn. 341), 67, SCHÖLL, J.-O. 1999 (Fn. 813), 63.

<sup>822</sup> BGHSt 38, 1, 2; 38, 18, 20; 38, 88, 89; 39, 1, 3f.; vgl. TRÖNDLE, H. 1999 (Fn. 810) Vor § 3 Rn. 40, 45; LACKNER, K./KÜHL, C. 2001 (Fn. 218), § 2 Rn 12; SAMSON, E. 1991 (Fn. 217), 336; als Vertreter der Gegenansicht sei hier auf HRUSCHKA, J.: Die Todesschüsse an der Berliner Mauer vor Gericht. JZ 47, 13 (1992), 665-670, 668 verwiesen.

der DDR Deutsche im Sinne von § 7 StGB sein sollen, die DDR hingegen weiterhin "als" Ausland gilt. Die „Auslandstheorie“ erscheint auch in ihren Folgen nicht akzeptabel, da ein bereits in der DDR ergangenes Urteil nicht vor nochmaliger Strafverfolgung schützen würde. Vielmehr bliebe dem DDR-Recht der Status einer bloßen Strafbarkeitsvoraussetzung durch das Tatbestandsmerkmal "wenn die Tat am Tatort mit Strafe bedroht ist".<sup>823</sup>

#### 1.1.2.2.2 Die Inlandstheorie

Die Inlandstheorie geht davon aus, dass die BRD infolge des Beitritts der DDR deren Rechtspositionen im Wege der Rechtsnachfolge generell erworben hat. Durch den Übergang der Strafansprüche der DDR auf die der BRD seien diese zu innerstaatlichem Recht geworden.<sup>824</sup> Das Inkrafttreten des StGB auf dem Gebiet der DDR stelle eine bloße Änderung der Strafgesetze dar, die nach § 2 Abs. 3 StGB zu bewerten sei.<sup>825</sup> Die Aburteilung von "Alttagen" richte sich wegen § 2 Abs. 1 StGB nach den Regeln des zur Zeit der Tat geltenden DDR-Rechts, wobei der Vorbehalt des § 2 Abs. 3 StGB zu beachten sei und bundesrepublikanisches Strafrecht zur Anwendung komme, wenn es milder ist.

Die Inlandstheorie ist weder mit dem Wortlaut noch mit der Entstehungsgeschichte des Einigungsvertrags vereinbar.<sup>826</sup> Das von Art. 315 Abs. 4 EGStGB offensichtlich verfolgte Interesse, die bereits vor dem Beitritt nach BRD-Recht begründete Strafbarkeit einer Altat unberührt zu lassen, wird durch die Inlandstheorie in sein Gegenteil verkehrt, da die durch §§ 5-7 StGB erfassten Straftaten nicht mehr verfolgt werden können.<sup>827</sup> Auch wenn man davon ausgeht, dass die BRD die Rechtsnachfolge der DDR angetreten hat<sup>828</sup>, so können sich außerdem weder der funktional ausländische DDR-Strafanspruch „ex tunc“ in einen inländischen Anspruch noch die DDR rückwirkend in Inland verwandeln.<sup>829</sup> Es leuchtet auch nicht ein, warum zwar die DDR Inland, nicht aber die Bürger der DDR Deutsche werden sollten, mit der Folge, dass § 7 StGB anzuwenden wäre.

<sup>823</sup> SAMSON, E. 1991 (Fn. 217), 337.

<sup>824</sup> SAMSON, E. 1991 (Fn. 217), 337.

<sup>825</sup> So im Ergebnis auch BGHSt 38, 1, 2; vgl. ferner die Abhandlung zur „Beitrittslösung“.

<sup>826</sup> LEMKE, M. 2001 (Fn. 810), Vor §§ 3 bis 7, Rn. 97, 29.

<sup>827</sup> ESER, A. 2001 (Fn. 341), Vorbem. §§ 3-7, Rn. 83.

<sup>828</sup> So etwa KREICKER, H. 2000 (Fn. 374), 38; krit. aber LEMKE, M. 2001 (Fn. 810), Vor §§ 3 bis 7, Rn. 97ff. Siehe zu den Wirkungen des Beitritts Kapitel 4.

<sup>829</sup> So zu Recht KRAUT, G. 1997 (Fn. 341), 72.

### 1.1.2.2.3 Die modifizierte Beitrittslösung

Einen weiteren Lösungsansatz liefert neuerdings SCHÖLL.<sup>830</sup> Als bloße Anlage stelle Art. 315 EGStGB lediglich eine Konkretisierung des abschließenden Art. 8 EV dar, demzufolge das Recht der BRD gelte. Der Verweis auf § 2 StGB beziehe sich daher nur auf die Sanktionen. Art. 315 EGStGB betreffe ja auch sonst nur Sanktionen. Art. 315 Abs. 1-3 EGStGB liefen nicht leer, da im Anwendungsbereich des Art. 315 Abs. 4 EGStGB die Modifikation des § 2 StGB nicht gelten solle. Die DDR würde nicht benachteiligt, da sie durch Abschluss des Einigungsvertrags freiwillig verzichtet habe. Art. 9 EV wäre zudem überflüssig, wenn DDR-Recht ohnehin gelten würde. Eine rechtsstaatliche Aufarbeitung sei mit der Anwendung von DDR-Recht nicht zu erreichen. Art. 102 Abs. 2 GG gebiete allerdings, dass solche Normen, die im StGB der DDR keine Entsprechung finden, nicht verfolgt würden.

Die Ansicht verdient zwar ansatzweise Zustimmung, kann in ihrer dogmatischen Begründung aber nicht überzeugen. Der Wortlaut der Norm gibt für eine Beschränkung der Verweisung auf die Sanktion nichts her. Dem Gesetzgeber wäre es ein Leichtes gewesen, die Verweisung auf die Sanktionen zu beschränken.<sup>831</sup> Auch über eine historische, systematische und teleologische Auslegung kommt man zu keinem anderen Ergebnis. Im Gegenteil: Wenn die Folgeabschnitte des Art. 315 EGStGB konkrete Sanktionsregelungen enthalten, legt dies nahe, dass der Gesetzgeber eine Beschränkung auf Sanktionen im ersten Abschnitt gerade nicht wollte. Dass § 2 StGB „nicht gewöhnlich“ gelten soll, versteht sich von selbst: Die angeordneten Modifikationen sind auch dann anwendbar, wenn sich der Verweis auch auf den Tatbestand bezieht. Art. 9 EV wird auch durch einen Rückverweis auf DDR-Recht nicht überflüssig, da er auch für Taten nach dem Beitritt gilt. Nicht überzeugend ist ferner der „Kunstgriff“ über Art. 102 Abs. 2 GG, der notwendig wird, wenn die Tat nur nach dem Recht der BRD strafbar ist.

### 1.1.2.2.4 Die Lösung der Rechtsprechung – die Beitrittslösung

Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat allen diesen Theorien eine Absage erteilt.<sup>832</sup> Ähnlich wie die beiden vorher genannten Ansichten knüpft

<sup>830</sup> SCHÖLL, J.-O. 1999 (Fn. 813), 77ff., 85ff.

<sup>831</sup> So zu Recht FAHNENSCHMIDT, W. 2000 (Fn. 812), 179.

<sup>832</sup> Näher zur Beitrittslösung DANNECKER, G. 1994 (Fn. 813), 588; ESER, A. 2001 (Fn. 341), Vorbem. §§ 3-7, Rn. 96ff.; LIPPOLD, R.: Die Strafbarkeit der DDR-Spionage und



sie an Art. 8 und 9 EV an, wonach das Recht der BRD gilt. Nach dem Wortlaut von Art. 315 EGStGB, der spezielle und abschließende Kollisionsnorm für Altstaten sei, ergebe sich die Systematik, dass gemäß § 2 Abs. 1 StGB grundsätzlich DDR-Recht als Tatzeitrecht anzuwenden sei.<sup>833</sup> Existiere im DDR-Recht keine Strafnorm, gehe der Täter straffrei aus. Gebe es eine DDR-Strafnorm, sei diese wegen § 2 Abs. 3 StGB nur beachtlich, wenn bundesdeutsches Recht nicht milder ist („lex-mitior-Grundsatz“ oder „Meistbegünstigungsklausel“<sup>834</sup>). Sollten beide Rechtsgebiete die gleiche Strafbarkeit vorsehen, gelte wiederum DDR-Recht.<sup>835</sup> Die Erstreckung von Bundesrecht auf das Gebiet der DDR sei als einfache Gesetzesänderung zu handhaben.<sup>836</sup>

Die Beitrittslösung orientiert sich von den genannten Ansichten am nächsten am Wortlaut des Einigungsvertrags und ist alleine deshalb schon zu begrüßen. Darüber hinaus führt sie unter Beachtung der Gesetzessystematik zu sachgerechten Ergebnissen.<sup>837</sup>

### *1.2 Der Anwendungsbereich des Tatzeitrechts*

Nach dem bereits erwähnten Lex-mitior-Grundsatz des § 2 Abs. 3 StGB ist ein Normenvergleich zur Ermittlung des mildesten Gesetzes durchzuführen. Voraussetzung für die Vergleichbarkeit der Normen ist die so genannte „Unrechtsidentität“.<sup>838</sup> Die Unrechtsidentität ist dann gegeben, wenn der

---

ihre Verfassungsmäßigkeit. NJW 1992, 18-25, 19; MAIWALD, M. 1993 (Fn. 813), 1883; SCHROEDER, C.: Rückwirkung milderer Rechts und Wiedervereinigung – Zugleich zum DDR-Wahlfälschungsurteil des BGH. NSTz 1993, 216-218, 216; STANGLOW, P.: Rechtsbeugung in der DDR - BGHSt 40, 30. JuS 1995, 971-978, 972.

<sup>833</sup> Uneinigkeit besteht über den rechtlichen Charakter der Verweisung in Art. 315 Abs. 1, S. 1 EV auf § 2 StGB. Teilweise wird angenommen, § 2 StGB sei wegen der Rechtsangleichung ohnehin anwendbar, so dass die Verweisung nur eine Modifizierung beinhalte und damit deklaratorisch sei; so ESER, A. 2001 (Fn. 341), Vorbem. §§ 3-7, Rn. 96. Demgegenüber wird vertreten, die Verweisung begründe überhaupt erst den Rechtsgrund der Anwendung.

<sup>834</sup> Vgl. AMELUNG, K.: Die strafrechtliche Bewältigung des DDR-Unrechts durch die deutsche Justiz. Ein Zwischenbericht. GA 1996, 51-71; TRÖNDLE, H. 1999 (Fn. 810), Vor § 3, Rn. 42; LACKNER, K./KÜHL, C. 2001 (Fn. 218), § 2 Rn. 3.

<sup>835</sup> TRÖNDLE, H. 1999 (Fn. 810), Vor § 3, Rn. 42.

<sup>836</sup> BGHSt 38, 1, 2

<sup>837</sup> Siehe auch LEMKE, M.: Strafrecht nach dem Einigungsvertrag München 1991, 13f.

<sup>838</sup> Oder auch „Kontinuität des Unrechtstyps“; vgl. ESER, A. 2001 (Fn. 341), Vorbem. §§ 3-7, Rn. 96; siehe ferner AMELUNG, K. 1996 (Fn. 834), 53, 71; TRÖNDLE, H. 1999 (Fn. 810) Vor § 3 Rn. 47. Die hier dargelegte Prüfungsreihenfolge lautet also: Strafbarkeit

Unrechtskern der zur Tatzeit gültigen DDR-Strafrechtsnorm mit dem der entsprechenden bundesdeutschen Norm übereinstimmt. Erfasst die Norm hingegen grundsätzlich anders geartetes Unrecht, so würde deren Anwendung gegen das Bestimmtheitsgebot und gegen das Rückwirkungsverbot verstoßen.<sup>839</sup>

Der Feststellung der Unrechtsidentität folgt die Bestimmung des mildesten Gesetzes anhand der jeweils in Betracht kommenden Strafvorschrift.<sup>840</sup> Bei der Ermittlung des mildesten Gesetzes stellte sich nun die Frage, wie die Anwendung des DDR-Tatzeitrechts konkret zu bestimmen ist. Relevant und rechtspolitisch brisant wurde die Frage der Auslegung aber auch, als es darum ging, das Vorhandensein und die Wirksamkeit von Rechtfertigungsgründen des DDR-Rechts zu bestimmen, die in Art und Weise ihrer Anwendung nach westdeutschem Rechtsverständnis unwirksam waren. Ihre nachträgliche Aberkennung könnte mit dem Rückwirkungsverbot des Art. 103 Abs. 2 GG kollidieren.<sup>841</sup> Die Auslegung des DDR-Tatzeitrechts lässt sich demnach nicht vornehmen, ohne dass man nach der Reichweite des Rückwirkungsverbot frägt. Wesentliche Probleme ergeben sich da-

---

nach DDR-Recht als Tatzeitrecht, Unrechtsidentität, Normenvergleich. Die Rechtsprechung beginnt teilweise auch mit der Prüfung der Unrechtsidentität und subsumiert erst im Anschluss hieran unter die jeweilige Strafrechtsnorm. Für das Ergebnis ist die Prüfungsreihenfolge freilich ohne Belang, vgl. FAHNENSCHMIDT, W. 2000 (Fn. 812), 177, Fn. 505.

<sup>839</sup> Zu den Fallgruppen der Rechtsprechung siehe ESER, A. 2001 (Fn. 341), Vorbem. §§ 3-7, Rn. 97ff.; TRÖNDLE, H. 1999 (Fn. 810), Vor § 3, Rn. 48 ff. In diesem Zusammenhang ist auch das in seiner Tragweite zum ersten Mal von SAMSON gesehene Problem zu erwähnen, wie zu verfahren ist, wenn ein Tatbestand der DDR nur innerstaatliche Rechtsgüter schützt und umgekehrt das bundesrepublikanische Recht nur innerstaatliche bundesrechtliche Rechtsgüter schützt; SAMSON, E. 1991 (Fn. 217), 335ff. Auch diese Fälle lassen sich über das Kriterium der Unrechtsidentität lösen.

<sup>840</sup> LEMKE, M. 2001 (Fn. 810), Vor §§ 3 bis 9, Rn. 87, 26.

<sup>841</sup> AMELUNG, K. 1996 (Fn. 834), 51, 54. Das Rückwirkungsverbot gilt nach herrschender Auffassung gleichermaßen für die Rechtfertigungsebene wie für die Tatbestandsebene. Bleibt ein früher anerkannter Rechtfertigungsgrund nachträglich außer Betracht, so hat das für den Täter die gleiche Konsequenz, wie wenn ein früher nicht existenter Tatbestand nun angewandt wird. In beiden Fällen handelt es sich um eine Veränderung des Rechts zum Nachteil des Täters; vgl. Beschluss des BVerfG vom 24. Oktober 1996, BVerfGE 95, 96; BGHSt 39, 1, 27f.; ESER, A. 2001 (Fn. 341), Vorbem. §§ 3-7, Rn. 100ff.; HASSEMER, W.: Staatsverstärkte Kriminalität als Gegenstand der Rechtsprechung. Grundlagen der „Mauerschützen“-Entscheidungen des Bundesgerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts. In: 50 Jahre Bundesgerichtshof. Festgabe aus der Wissenschaft. Bd. IV. Strafrecht, Strafprozessrecht, hrsg. v. C. Roxin u.a. München 2000, 439-463.

raus, dass Sinn und Struktur staatlichen Strafens vor dem Hintergrund der völlig unterschiedlichen Gesellschaftsordnungen auch unterschiedliche Zielrichtungen verfolgten.<sup>842</sup> Es drängt sich die Frage auf, inwieweit diese unterschiedlichen gesellschaftlichen Auffassungen bei der vergleichenden Betrachtung der Strafrechtssysteme zu berücksichtigen sind. Das führt bei Betrachtung des DDR-Systems zwangsläufig zu der Frage, inwieweit das Rückwirkungsverbot auch die „Faktizität der Norm“ umfasst, d.h. inwieweit auch die regelmäßige Staatspraxis in den Anwendungsbereich des Rückwirkungsverbots fällt und der Täter dahingehend Vertrauensschutz genießt.<sup>843</sup> Es galt zu entscheiden, ob sich die Auslegung des Rückwirkungsverbots an der normativ-akzeptablen Gesetzeslage oder an der rechtsstaatswidrigen Faktizität zu orientieren hat.<sup>844</sup> Der Einigungsvertrag äußert sich nicht dazu, wie das DDR-Recht ermittelt und ausgelegt, und damit die Reichweite des Tatzeitrechts und des Rückwirkungsverbots bestimmt werden sollen. Wie weit der Umfang des positiven Rechts im Rahmen von Art. 103 Abs. 2 GG reicht, ist bis heute Gegenstand kontroverser Diskussionen im Schrifttum.

Im Folgenden sollen die kontrovers diskutierten Auffassungen des Schrifttums knapp dargestellt werden, um die Lösungen der Rechtsprechung besser veranschaulichen zu können.<sup>845</sup>

### 1.2.1 Radikal positivistischer Ansatz

Der "radikal positivistische" Ansatz verschafft dem Vertrauensschutz des Täters am meisten Geltung.<sup>846</sup> Hiernach wird die Faktizität – auch die

---

<sup>842</sup> Näher LEMKE, M. 1991 (Fn. 837), 15; ders. 2001 (Fn. 810), Vor §§ 3 bis 7, Rn. 88, 27.

<sup>843</sup> Zur Problematik siehe LÜDERSSEN, K.: Entkriminalisierung durch Politisierung? JZ 11/1997, 525-576, 526.

<sup>844</sup> HASSEMER, W. 2000 (Fn. 841), 439-463; LÜDERSSEN, K. 1997 (Fn. 843), 526. Es sei darauf hingewiesen, dass im Folgenden nur eine überblicksartige deskriptive Darstellung erfolgt, da sich durch die Rechtsprechung die Problematik faktisch erledigt hat.

<sup>845</sup> Vgl. ESER, A. 2001 (Fn. 341), Vorbem. §§ 3-7, Rn. 99ff.; ferner ZIMMERMANN, S.: Die strafrechtliche "Bewältigung" der deutschen Diktaturen. JuS 10/1996, 865, 868ff.

<sup>846</sup> Vgl. ARNOLD, J.: "Normales" Strafrecht der DDR? KritV 1994, 187ff (zit. 1994b), 200; Lüderssen spricht von der "total positivistischen" Position; LÜDERSSEN, K. 1997 (Fn. 843), 528.

normwidrige – zur Norm erhoben<sup>847</sup>; eine nachträgliche Bestrafung vor dem Hintergrund einer früheren Staatspraxis wird als ein Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot angesehen.<sup>848</sup> Der tatsächlich maßgebliche Rechtsbegriff einer Gesellschaft würde vom politischen System bestimmt.<sup>849</sup> Erkenne man hingegen das als geltendes Recht an, was anerkannt und praktiziert werden *müsste*, so beraube man das Recht um eine wesentliche Dimension: die der Wirklichkeit.<sup>850</sup> Zum anderen verharmlose man die DDR auf diese Weise, da man sie zu einem Staat "stilisiert, der 'an sich' ein Rechtsstaat hätte sein können, in dem aber leider häufig das Recht gebeugt oder begangene Straftaten nicht verfolgt wurden".<sup>851</sup> Letztendlich sei aber nicht die Rechtsordnung falsch gehandhabt worden, vielmehr habe diese selbst ihre Opfer rechtlos gestellt.<sup>852</sup>

### 1.2.2 Restriktiver Positivismus

Die Anhänger des "restriktiven Positivismus"<sup>853</sup> stellen demgegenüber streng auf den Wortlaut der DDR-Strafgesetze als Tatzeitrecht ab.<sup>854</sup> Straf-

<sup>847</sup> Angesichts der Kluft von Norm und Wirklichkeit, die hieraus erwächst, erscheint es zweifelhaft, ob der Begriff des Positivismus überhaupt angebracht ist. Weil er aber gemeinhin verwendet wird, wird er auch hier gebraucht.

<sup>848</sup> JAKOBS, G. 1992 (Fn. 79) 51ff.; Ogorek in Diskussion mit Joachim Gauck, Richard Schröder, Gesine Schwan, Wolfgang Ullmann und Rudolf Wassermann beim Einstein-Forum am 1. Juni 1996, 1997 (Fn. 88) 209, 219f.; ALBRECHT, P.-A. 1997 (Fn. 88), 2; SCHLINK, B.: Rechtsstaat und revolutionäre Gerechtigkeit. NJ 10/ 1994, 433-437, 433ff.; PAWLIK, M.: Strafrecht und Staatsunrecht. Zur Strafbarkeit der Mauerschützen. GA 1994, 472-483; im Ergebnis auch GÜNTHER, K. 1993 (Fn. 813), 18ff.

<sup>849</sup> PAWLIK, M., 1994 (Fn. 848), 476.

<sup>850</sup> SCHLINK, B. 1994 (Fn. 848), 435; LÜDERSSEN spricht in diesem Zusammenhang vom "soziologischen Geltungsbegriff", da Geltung mit Wirksamkeit gleichgesetzt werde, LÜDERSSEN, K. 1997 (Fn. 843), 527.

<sup>851</sup> PAWLIK, M. 1994 (Fn. 848), 476f.; vgl. auch JAKOBS, der anmerkt, der Kulturverlust sei "eben noch viel schlimmer gewesen"; JAKOBS, G. 1992 (Fn. 79), 53.

<sup>852</sup> JAKOBS, G. 1992 (Fn. 79), 53. Da dieses Ergebnis teilweise für unbefriedigend gehalten wird, fordern manche Autoren die offene Durchbrechung des Rückwirkungsverbots, um auf diese Weise eine Bestrafung zu ermöglichen; GÜNTHER, K. 1993 (Fn. 813), 23f. Ebenso BRACHER, nach dessen Ansicht die "Nulla-poena-Einschränkung" im Unrechtsstaat nicht dieselbe Bedeutung haben kann wie im Rechtsstaat; BRACHER, K. D.: Vierzig Jahre Diktatur (SED-Unrecht) - Herausforderung an den Rechtsstaat. RuP 27 (1991), 137-141, 138. Andere Autoren lehnen dies strikt ab. Beispielfhaft sei hier SCHLINK erwähnt, der in der Bestrafung eine Siegerjustiz sieht; SCHLINK, B. 1994 (Fn. 848), 435.

<sup>853</sup> Vgl. ARNOLD, J. 1994b (Fn. 846), 200

rechtlich relevant und verfolgbar sei ein Verhalten dann, wenn es sich jenseits der nachlesbaren Gesetzeslage bewege und damit von der schriftlichen Rechtsordnung nicht gedeckt gewesen sei.

Letztendlich läuft diese Ansicht auf eine Strafbarkeit von Exzesshandlungen hinaus. Der Straftäter wird hinsichtlich dessen, was sich jenseits der nachlesbaren Gesetzeslage bewegt, also etwa Polizei- und Justizakte, in seinem Vertrauen nicht für schutzwürdig erachtet.<sup>855</sup>

### 1.2.3 Intrasystematischer Ansatz

Nach einer dritten Auffassung ist die Tragweite des Tatzeitrechts durch systemimmanente Rechtskonkretisierung zu bestimmen.<sup>856</sup> Bei der Betrachtung einer fremden Rechtsordnung müssten stets auch die jeweiligen rechtstatsächlichen Gegebenheiten berücksichtigt werden: Zur Rechtskonkretisierung habe nicht allein die Auslegung durch die Gerichte und die

---

<sup>854</sup> LÜDERSEN, K. 1997 (Fn. 843), 530; ders.: Zu den Folgen des „Beitritts“ für die Strafjustiz der Bundesrepublik Deutschland, StV 10/1991, 482-487; ROGGMANN, H. 1997 (Fn. 126), 231; ders.: Systemunrecht und Strafrecht am Beispiel der Mauer schützen in der ehemaligen DDR. Berlin 1993, 57; ders. anlässlich der Podiumsdiskussion zum Thema "Strafrecht und Systemkriminalität in internationaler Sicht" bei der Strafrechtslehrtagung "Internationalisierung des Strafrechts" 1997 in Berlin; in: Diskussionsbeiträge der Strafrechtslehrtagung (Fn. 59) 857f.; SCHULZ, L.: Rechtsbeugung und Mißbrauch staatlicher Macht. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zur Rechtsbeugung unter dem SED-Regime. StV 4 1995, 206-209, 209; GRÜNWARD, G. 1991 (Fn. 217), 36.

<sup>855</sup> Vgl. auch ESER, der – freilich bezogen auf das DDR-GrenzG – Exzesstaten, die von der Gesetzeslage nicht gedeckt sind, die Rechtfertigung versagen will. Umgekehrt könne den Regeln nicht jegliche rechtfertigende Wirkung abgesprochen werden, sondern nur insoweit, als sie in unverhältnismäßiger Weise tödliche Schüsse erlaubten; vgl. ESER, A. 2001 (Fn. 341), Vorbem. §§ 3-7, Rn. 102.

<sup>856</sup> ARNOLD, J.: Bundesverfassungsgericht contra Einigungsvertrag. NJ 3/1997, 116-121 (zit. 1997a), 117ff.; ders.: Die Berücksichtigung der systemimmanenten Auslegung des DDR-Rechts. wistra 1994, 323, 327; ders. 1994b (Fn. 846), 187, 200. Die Systemimmanenz bei ARNOLD bezieht sich auf den Wortlaut der Norm, unter Beachtung rechtstatsächlicher Gegebenheiten. Ferner KREICKER, H.: Art. 7 EMRK und die Gewalttaten an der deutsch-deutschen Grenze. Zu den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Baden-Baden 2002, 18ff. Siehe aber auch AMBOS, K.: Zur Rechtswidrigkeit der Todesschüsse an der Mauer. JA 12/ 1997, 983-990 (zit.: 1997b), 987: "[...] Die systemimmanente Auslegung einer fremden, nicht notwendigerweise ideologiefreudlichen Rechtsordnung leidet immer am sog. Problem des Fremdverstehens, d.h. daran, daß man diese Rechtsordnung üblicherweise aus der Sicht der eigenen Rechtsordnung bewertet, also gerade nicht systemimmanent verstehen kann. [...]"

amtlichen Kommentierungen gehört, sondern auch die Auslegung durch die Staatspraxis. Staatliche Organe hätten die Kompetenz gehabt, Rechtsnormen zu konkretisieren. Rechtsanwendung habe nicht nur bedeutet, die in Frage kommende Norm auszuwählen, sondern auch, ihren Inhalt und ihre Bedeutung zu erfassen.<sup>857</sup>

Hiernach sind die Verstöße verfolgbar, die nicht durch eine systemimmanente Auslegung gedeckt waren. Dies soll auch dann gelten, wenn die Straftaten zum Tatzeitpunkt nach der Staatspraxis nicht verfolgt worden wären. Wegen zuletzt genannter Konsequenz ist die Auffassung zwischen den beiden unter 1.2.2. und 1.2.3. dargelegten Auffassungen anzusiedeln.

#### 1.2.4 Die Lösungen der Rechtsprechung

Die von dem BGH favorisierten Lösungen sind nicht immer einheitlich und daher, zumindest teilweise, schwer nachzuvollziehen oder gar zu generalisieren.<sup>858</sup> Die strafrechtlich relevanten Verhaltensweisen, die es zu ahnden galt, erstreckten sich auf die unterschiedlichsten Lebensbereiche. Die Erscheinungsformen des staatsgestützten Unrechts des SED-Regimes lassen sich folgenden Deliktgruppen zuordnen: Gewalttaten an der deutsch-deutschen Grenze, Rechtsbeugung, Unrecht im Ministerium für Staatssicherheit – hierzu zählen Denunziation, Verschleppung, Verstoß gegen das Brief- und Fernmeldegeheimnis, Postunterschlagung, Erpressung Ausreisewilliger, Haftmisshandlungen, Verstecken von Mitgliedern der RAF, Verletzung des Berufsgeheimnisses –, DDR-Spionage, Wahlfälschung, Wirtschaftskriminalität – hierzu zählen Verstoß gegen das Interzonenhandelsverbot, Straftaten gegen das sozialistische Eigentum und die Volkswirtschaft, Steuerdelikte – und schließlich Doping.<sup>859</sup> Eine klare Linie des BGH lässt sich alleine wegen dieser unterschiedlichen Deliktgruppen mit ihren überwiegend auf den Einzelfall bezogenen rechtsdogmatischen Problemen schon nicht festmachen. Besonders eklatant wurden die Rechtsanwen-

<sup>857</sup> ARNOLD, J. 1994 (Fn. 856), 323ff., 325; ders. 1997a (Fn. 856), 118.

<sup>858</sup> Vgl. SCHROEDER, F.-C.: Die Rechtswidrigkeit der Flüchtlingserschießungen zwischen Transzendenz und Immanenz, JR 1993, 45-51, ders.: Zur Strafbarkeit von Tötungen im staatlichen Auftrag, JZ 1992, 990-993; KREICKER, H. 2000 (Fn. 374), 43.

<sup>859</sup> Diese Unterteilung beruht auf ESER, A./ARNOLD, J. (Hrsg.) 2000 (Fn. 319), 35ff. MARXEN/WERLE gelangen zu folgenden Erscheinungsformen des DDR-Unrechts: Gewalttaten an der deutsch-deutschen Grenze, Wahlfälschung, Rechtsbeugung, Denunziation, MfS-Straftaten, Misshandlungen in Haftanstalten, Doping, Amtsmissbrauch und Korruption, Wirtschaftsstraftaten, Spionage; vgl. MARXEN, K./WERLE, G. 1999a (Fn. 778), 3ff.

dungsprobleme indes bei den Verfahren wegen Gewalttaten an der deutsch-deutschen Grenze. Letztere wurden zum "Kristallisationspunkt der Auseinandersetzungen schlechthin".<sup>860</sup> Obwohl diesem Kapitel eine *rein quantitative* Fragestellung zugrunde liegt, soll die höchstrichterliche Rechtsprechung für diese Deliktsguppe daher kurz skizziert werden, weil sie für deren Verständnis und insoweit auch für dasjenige des Zahlenmaterials in Abschnitt 2. zentral ist. Eine weitere exemplarische Einzelanalyse der Rechtsprechung erfolgt für die Deliktsguppe der Rechtsbeugung. Die Darstellung rechtfertigt sich daraus, dass die Rechtsbeugungsfälle quantitative Besonderheiten aufweisen, die nur mit Blick auf die – hierfür kausale – Rechtsanwendungsproblematik nachzuvollziehen sind. Für weiterführende Analysen sowie hinsichtlich der übrigen Deliktsguppen sei an dieser Stelle auf die umfangreiche Literatur verwiesen.<sup>861</sup>

---

<sup>860</sup> ESER, A. 2001 (Fn. 341), Vorbem. §§ 3-7, Rn. 99.

<sup>861</sup> Ausführlich zur Rechtsprechung ESER, A./ARNOLD, J. (Hrsg.) 2000 (Fn. 319), 35ff.; MARXEN, K./WERLE, G. 1999a (Fn. 778), 3-140 jeweils mit weiteren Nachweisen. Hier mag Anlass zur Methodenkritik gegeben sein. Angesichts der breit angelegten Thematik der vorliegenden Arbeit war indes eine Beschränkung auf die quantitative Fragestellung in Kombination mit den qualitativen Experteninterviews notwendig. Eine Sichtung der Rechtsprechung durch umfangreiche Einzelfallanalysen wäre angesichts der Masse von justiziellen Verfahren nicht zu bewältigen gewesen. Ebenso wären exemplarische Einzelfallanalysen nicht ohne erheblichen Mehraufwand zu bewerkstelligen gewesen, wenn diese – und nur das hätte Erkenntnisziel sein dürfen – methodisch abgesicherte, repräsentative Rückschlüsse hätten zulassen sollen. Im Übrigen ist zu bedenken, dass bereits zahlreiche Abhandlungen unterschiedlichen Umfangs – gerade dogmatisch ausgerichtet – existieren, auf die hier verwiesen sei. Insofern unterscheidet sich die Situation in mehreren Aspekten fundamental von der in Südafrika: Dort fehlt zum einen mehr oder weniger jegliche Auseinandersetzung mit der entsprechenden Rechtsprechung. Eine inhaltlich etwas genauere Beschreibung der einzelnen Fälle hat dort daher einen ganz anderen Erkenntniswert – nicht zuletzt auch deshalb, weil die Strafverfahren eben gerade nicht flächendeckend, sondern selektiv eingeleitet worden sind. Zum anderen war es gerade diese überschaubare Anzahl der Fälle, die in rein praktischer Hinsicht eine etwas genauere Betrachtung erlaubte. Auch wenn die zentrale zugrundeliegende Fragestellung freilich bei beiden Ländern quantitativer Natur ist, unterscheiden sich die Darstellungen für Deutschland und Südafrika deshalb in Teilen (vgl. Kapitel 8); die methodische Herangehensweise in den beiden Ländern musste eine jeweils andere sein. Die eigentlich zentrale Ausgangsfrage nach der Quantität der justiziellen Verfahren wurde auf diese Weise im Ergebnis aber für beide Länder gleichermaßen beantwortet.

#### 1.2.4.1 Die Gewalttaten an der deutsch-deutschen Grenze

Die Strafbarkeit der Taten der DDR-Grenzsoldaten war grundsätzlich eröffnet, da sowohl die DDR als auch die BRD Tötungs- und Körperverletzungshandlungen unter Strafe stellten (§§ 112ff., 115ff. DDR-StGB, §§ 211ff., 223ff. BRD-StGB). Bei der Ermittlung des mildereren Rechts stellte sich die Frage, ob die Taten nach § 27 Abs. 2 DDR GrenzG gerechtfertigt waren. Die Beantwortung der Frage nach der Anerkennung und der Wirksamkeit von § 27 Abs. 2 GrenzG setzte die Klärung der Frage voraus, wie das DDR-Tatzeitrecht „richtigerweise“ auszulegen ist. § 27 Abs. 2 GrenzG besagte, dass die Anwendung der Schusswaffe gerechtfertigt sei, um die unmittelbar bevorstehende Ausführung oder die Fortsetzung einer Straftat zu verhindern, die sich den Umständen nach als ein „Verbrechen“ darstellt. Zwar war der illegale Grenzübertritt grundsätzlich nach § 213 DDR-StGB als Vergehen eingestuft; Praxis und Rechtsprechung stuften aber fast jeden Grenzübertritt als Verbrechen gemäß § 213 Abs. 3 DDR-StGB ein, indem Hilfsmittel der Flucht, etwa Leitern oder Steighilfen, oder die Art und Weise der Flucht, etwa ein vorheriges Konditionstraining, als qualifizierende Merkmale eingestuft wurden.<sup>862</sup> In der Praxis wurden die Grenzsoldaten für ihre Schüsse sogar inoffiziell belobigt, häufig befördert.<sup>863</sup>

Der BGH ließ diese Staatspraxis prinzipiell zwar gelten, lehnte eine nachträgliche Berufung auf § 27 Abs. 2 GrenzG im Ergebnis aber ab.<sup>864</sup> Zur Rechtfertigung seiner Entscheidung vertrat der BGH im Wesentlichen zwei Argumentationslinien, die sich von Beginn an abzeichneten und im Laufe der Entscheidungen weitergehend präzisiert wurden. Im Ergebnis bemühte der BGH überpositives Recht, konkretisiert durch internationale Menschenrechtsstandards, die er durch seine Argumentation auf eine quasinaturrechtliche Ebene auf der einen Seite hob<sup>865</sup> und eine systemimmanente Auslegung anhand des DDR-eigenen Rechts auf der anderen Seite.

<sup>862</sup> ESER, A. 2001 (Fn. 341), Vorbem. §§ 3-7, Rn. 103; ARNOLD, J./KÜHL, C. 1992 (Fn. 802), 994.

<sup>863</sup> Die Soldaten wurden mit der Faustregel „vergattert“, dass der Tod eines Flüchtlings besser sei, als die erfolgreiche Flucht. Deshalb wurden die Soldaten in der Praxis auch nicht angemahnt, geschweige denn strafrechtlich verfolgt; näher KREICKER, H. 2000 (Fn. 374), 66.

<sup>864</sup> BGHSt 39, 1ff.; 39, 168ff.; 40, 241ff.; 41, 101ff.

<sup>865</sup> Der BGH zog den IPBPR auch für die Zeit vor dessen Ratifizierung durch die DDR heran; BGH, NJW 1994, 2708ff.; kritisch AMBOS, K. 1997b (Fn. 856), 983, 985f.: "[...] Letzlich will der BGH die schwammigen naturrechtlichen Maßstäbe durch Berücksichtigung der Menschenrechte empirisch absichern ("empirisches Natur-



In seinem ersten „Mauerschützenurteil“ statuierte der BGH, dass ein Rechtfertigungsgrund dann unbeachtlich sei, wenn er in offensichtlich grober Weise gegen die Grundgedanken der Gerechtigkeit und Menschlichkeit verstößt, die den allen Völkern gemeinsamen Rechtsüberzeugungen entsprechen.<sup>866</sup> Die Einsicht, die der von GUSTAV RADBRUCH für die Ahndung nationalsozialistischer Verbrechen entwickelten „Radbruchschen Formel“<sup>867</sup> entspringt, sei, auch wenn die Übertragung auf das SED-Unrecht nicht einfach sei, immer noch gültig.

Die herausragende Bedeutung dieser Äußerung besteht darin, dass der BGH die Möglichkeit der Anwendung überpositiven Rechts grundsätzlich anerkennt. Die sich aufdrängende Frage, ob die DDR diese äußerste Grenze vorliegend überschritten hatte, beantwortete er in diesem Urteil allerdings nicht.<sup>868</sup> Eine Antwort schien er auch nicht für notwendig erachtet zu haben: Der BGH ging davon aus, dass die internationalen Menschenrechtspakete, insbesondere der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1973 (BGBl. 1973 II 1534 -IPBPR-), konkretere Maßstäbe gesetzt hätten. Durch die Ratifikation des IPBPR habe die DDR dessen Prinzipien anerkannt,<sup>869</sup> so dass sie bereits zum Tatzeitpunkt den Rechtfertigungsgrund „richtig“, d.h. einschränkend hätte auslegen müssen.

---

recht“). Doch ist dies nur möglich, wenn auch menschenrechtliches Vertragsrecht existiert und dieses außerdem durch "case law" ausreichend konkretisiert ist; in anderen Fällen muß man auf Völkergewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze zurückgreifen, Kategorien also, die dem innerstaatlichen Bestimmtheitsgebot (Art. 103 II GG) kaum entsprechen dürften.[...]"; siehe ferner AMELUNG, K. 1996 (Fn. 834), 57.

<sup>866</sup> BGHSt 39, 1, 15f.

<sup>867</sup> RADBRUCH, SJZ, 105, 107.

<sup>868</sup> Vgl. SCHROEDER, F.-C. 1993 (Fn. 858), 48: "[...] Der BGH zelebriert hier die hohe Kunst der Rhetorik: Die "gültig bleibende Einsicht" besteht nur darin, daß man "darauf achten muß, ob" der Staat die äußerste Grenze überschritten hat. Ob die DDR sie mit den Flüchtlingstötungen überschritten hat, dazu äußert sich der BGH nicht.[...]" Siehe ferner AMELUNG, K. 1996 (Fn. 834), 55, GROPP, W.: Die Radbruchsche Formel und die Strafbarkeit der Mauerschützen. Das deutsch-japanisch-koreanische Strafrechtskolloquium zu Ehren von Professor Albin Eser vom 20.-26.04.2000 an der Chongju Universität und Korea Institute of Criminology in Korea, 83ff.

<sup>869</sup> Unter Berufung auf ein DDR-Völkerrechtsbuch (Völkerrecht, Lehrbuch, Berlin-Ost 1981 I, 59) geht der BGH davon aus, dass sich ein Staat "nicht durch die Berufung auf seine innerstaatliche Rechtsordnung der Erfüllung von ihm eingegangener Verpflichtungen entziehen kann"; vielmehr sei er "kraft Völkerrechts verpflichtet, im Bereich seiner innerstaatlichen Gesetzgebung entsprechend diesen Verpflichtungen zu handeln und sie zu erfüllen." BGHSt 39, 1, 16f.

Eine weitere Argumentationsschiene stützte der BGH „systemimmanent“<sup>870</sup> auf Art. 89 Abs. 2 und Art. 30 Abs. 2, S. 2 der DDR-Verfassung.<sup>871</sup> Danach habe es ein verfassungsrechtlich anerkanntes Recht auf Leben gegeben, das nur durch Gesetz, nicht aber durch die Staatspraxis hätte beschränkt werden können. Art. 30 Abs. 2, S. 2 enthalte zudem den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der im Rahmen einer menschenrechtsfreundlichen Auslegung durchaus so hätte berücksichtigt werden können, dass § 27 GrenzG wegen Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz die Tat nicht gerechtfertigt hätte.

Weil dem Gesetz bei richtiger Interpretation schon zum Tatzeitpunkt kein Rechtfertigungsgrund hätte entnommen werden dürfen, sei Art. 103 Abs. 2 GG auch nicht verletzt. Die Unwirksamkeit des Rechtfertigungsgrundes werde daher nur festgestellt, nicht aber begründet.

In späteren Urteilen beruft sich der BGH immer wieder auf diese Grundsätze, sieht sich durch die starke Kritik aber genötigt, seinen Ansatz ergänzend zu erläutern und zu konkretisieren.<sup>872</sup>

Das BVerfG billigte die Rechtsprechung des BGH im Ergebnis.<sup>873</sup> Die "Mauerschützen" genossen kein Vertrauen im Sinne von Art. 103 Abs. 2 GG, da für ein solches Vertrauen zur Tatzeit keine Begründung bestanden habe.<sup>874</sup> Die zur Debatte stehenden Rechtfertigungsgründe des DDR-Rechts

<sup>870</sup> Terminologisch ist der Ansatz des BGH schwer zu erfassen, da die „Systemimmanenz“ hier nur an die normative Lage, nicht aber an die Faktizität anknüpft.

<sup>871</sup> Hierzu SCHROEDER, F.-C. 1993 (Fn. 858), 49.

<sup>872</sup> Vgl. BGHSt NJW 1998, 2612, 2613; BGHSt NJW 1995, 64, 66; BGHSt 41, 247, 255; BGHSt 41, 157, 161; BGH NJW 1994, 2708, 2709. Klarer als BGHSt 39, 1 ff. etwa BGHSt 41, 157, 164: "[...] sie [die unter der Bezeichnung Radbruch'sche Formel zusammengefassten Rechtsgrundsätze] müssen unbeschadet der Tatsache, daß das Systemunrecht durch das in der DDR herrschende Regime nicht mit den Untaten des Nationalsozialismus gleichzusetzen ist, auch bei der Beurteilung der unter der Geltung der Rechtsordnung der DDR begangenen Taten Beachtung finden.[...]"; siehe ferner BGHSt NJW 1995, 2734, 2735; BGHSt 43, 183, 190, siehe auch DANNECKER, G./STOFFERS, K.: Rechtsstaatliche Grenzen für die Aufarbeitung der Todesschüsse an der innerdeutschen Grenze. JZ 1996, 490-494, 491; KREICKER, H. 2000 (Fn. 374), 44.

<sup>873</sup> BVerfG, EuGRZ 1996, 538ff.

<sup>874</sup> Leitsatz 3 des Beschlusses lautet: "An einer solchen besonderen Vertrauensgrundlage [Art. 103 Abs. 2 GG] fehlt es, wenn der Träger der Staatsmacht für den Bereich schwersten kriminellen Unrechts die Strafbarkeit durch Rechtfertigungsgründe ausschließt, indem er über die geschriebenen Normen hinaus zu solchem Unrecht auffordert, es begünstigt und so die in der Völkerrechtsgemeinschaft allgemein anerkannten Menschenrechte in schwerwiegender Weise mißachtet. Der strikte Schutz von Vertrauen durch Art. 103 Abs. 2 GG muß dann zurücktreten." Anmerkung hierzu bei

gingen über den Wortlaut des geschriebenen DDR-Rechts hinaus. Deshalb könne ihnen keine Geltung zukommen. Der Gewährung von Vertrauensschutz im Fall der "Mauerschützen" stünde sowohl das Gebot der materiellen Gerechtigkeit als auch die Achtung völkerrechtlich anerkannter Menschenrechte entgegen, so ergänzt das BVerfG seine Argumentation.

Nach der Rechtsprechung handelten die Soldaten auch schuldhaft. Eine auf Befehl begangene Tat galt nach § 5 Abs. 1 Wehrstrafgesetz nur dann als schuldhaft verübt, wenn der Täter entweder die Rechtswidrigkeit positiv erkannt hatte oder diese offensichtlich war. Jedenfalls die Offensichtlichkeit der Rechtswidrigkeit sah die Rechtsprechung bei fast allen Tatkonstellationen als gegeben an. Konsequenterweise anerkannte sie dann auch nicht die Berufung auf § 17 StGB, da der Verbotsirrtum vermeidbar gewesen wäre.

Die für die Befehlslage an der Grenze Verantwortlichen verurteilte der BGH als mittelbare Täter kraft Organisationsherrschaft.

Die bundesdeutsche Rechtsprechung wurde im Ergebnis auch durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte – EGMR – gebilligt, in dem er die Beschwerden von EGON KRENZ<sup>875</sup>, HEINZ KESSLER<sup>876</sup>, FRITZ STRELETZ<sup>877</sup> und KARL-HEINZ WINKLER<sup>878</sup> in zwei Urteilen verwarf.<sup>879</sup>

Das Gericht beschränkte die Prüfung auf die Feststellung, ob ein Verstoß gegen Art. 7 Abs. 1 EMRK vorliegt, d.h. ob die Handlungen der Beschwerdeführer zum Zeitpunkt ihrer Begehung eine Straftat nach dem Recht der DDR oder nach internationalem Recht darstellten, die darüber hinaus vorhersehbar war.

Im Ergebnis bejahte dies der EGMR mit der Begründung, dass „Recht“ i.S. von Art. 7 Abs. 1 EMRK nur rechtsstaatliches Recht meine. Hierzu

---

STARCK, C. 1997 (Fn. 336), 147ff; kritisch: ARNOLD, J. 1997a (Fn. 856) 116ff.; HEUER, U.-J.: Recht und Politik. Der Rückwirkungsbeschluss des Bundesverfassungsgerichts – ein Urteil über die DDR? Z. Zeitschrift für Marxistische Erneuerung Nr. 29, März 1997, 91-107, 99ff.

<sup>875</sup> Zuletzt Staatsratsvorsitzender der DDR.

<sup>876</sup> Ehemals Verteidigungsminister der DDR.

<sup>877</sup> Ehemals stellvertretender Verteidigungsminister.

<sup>878</sup> Grenzsoldat.

<sup>879</sup> Urteile vom 22.03.01, Streletz, Kessler, Krenz v Germany, EuGRZ 2001, 210=NJW 2001, 3035; K.-H. W. v Germany, EuGRZ 2001, 219=NJW 2001, 342. Siehe hierzu ARNOLD J./KARSTEN, N./KREICKER, H.: Menschenrechtsschutz durch Art. 7 Abs. 1 EMRK, NJ 11/01, 561-569; ARNOLD, J.: Künftig viel Arbeit für Carla Del Ponte. Straßburger Entscheidung zum „Fall Krenz“. Freitag, 30.03.2001; KREICKER, H. 2002 (Fn. 856), 1ff.

zähle § 27 GrenzG nicht. Das der DDR eigene Recht – die Verfassung, das Strafgesetzbuch und andere Gesetze – hätten das Gebot enthalten, menschliches Leben zu schützen. Die durch die DDR praktizierte Rechtsauslegung und die Staatspraxis hätten sich hieran messen lassen müssen. Die Gesetze dürften im Nachhinein rechtsstaatlich ausgelegt werden.<sup>880</sup>

#### 1.2.4.2 Die Verfahren wegen DDR-Justizunrecht

Der BGH kommt zu der Überzeugung, dass eine Strafbarkeit wegen DDR-Justizunrecht grundsätzlich möglich ist.<sup>881</sup> Die Unrechtsidentität zwischen § 244 DDR-StGB und § 339 BRD-StGB sei, trotz der grundlegend verschiedenen Rechtssysteme, zu bejahen.<sup>882</sup> Die bereits vor den die DDR-Justiz betreffenden Verfahren entwickelte Rechtsprechung, dass der Tatbestand der Rechtsbeugung nur bei elementaren Verstößen gegen die Rechtspflege gegeben sei,<sup>883</sup> übernahm der BGH.<sup>884</sup> In seinem Grundsatzurteil vom 13.12.1993<sup>885</sup> und in den Folgeurteilen beschränkte der BGH den Tatbestand auf Fälle, in denen die Entscheidung so offensichtlich rechtswidrig und die Rechte anderer, hauptsächlich deren Menschenrechte, derart schwerwiegend verletzt seien, dass sie sich als Willkürakt darstelle. Er entwickelte vier Fallgruppen, in denen eine Rechtsbeugung in Betracht kam: (1) Die Überschreitung des Gesetzeswortlauts oder die Ausnutzung der Unbestimmtheit eines Tatbestandes, um eine offensichtlich unrechtmä-

<sup>880</sup> Wegen des Erfordernisses der Vorhersehbarkeit, das sich für den Mauerschützen anders darstellt als für die Parteispitzen, wurde im Fall *KESSLER, STRELETZ, KRENZ* die Verletzung von Art. 7 Abs. EMRK einstimmig abgelehnt, im Fall von *K.-H.W.* mit 14:3 Stimmen.

<sup>881</sup> Zu den Verfahren wegen DDR-Justizunrecht vgl. ausführlich *KRAUT*, G. 1997 (Fn. 341), 61ff.; *SCHÖLL*, J.-O. 1999 (Fn. 813), 56ff.; *KRAKOWSKY*, M. 2001 (Fn. 810), 134ff., ferner *PERRON*, W.: Die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Richtern der DDR wegen Ausübung politischer Strafjustiz. Das deutsch-japanisch-koreanische Strafrechtskolloquium zu Ehren von Professor Albin Eser vom 20.-26.04.2000 an der Chongju Universität und Korea Institute of Criminology in Korea, 67ff., *SCHROEDER*, F.-C.: Strafrechtliche Verfolgung von Unrechtstaten des SED-Regimes. In: Juristische Bewältigung des kommunistischen Unrechts in Osteuropa und Deutschland Berlin 1995, 211-227, 221ff.

<sup>882</sup> Näher *ROST*, A.: Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht. Vergleichende Einblicke in Transitionsprozesse, hrsg. von A. Eser und J. Arnold, Freiburg 2000, 120.

<sup>883</sup> Vgl. BGHSt 34, 146, 149.

<sup>884</sup> BGHSt 40, 30ff. (5. Strafsenat), BGHSt 40, 272ff. (4. Strafsenat), BGHSt 41, 157ff. (3. Strafsenat); BGHSt, Beschluss vom 22.04.1998 - 5 StR 5/98 in NJW 1998, 2612, 2613.

<sup>885</sup> BGHSt 40, 30ff.

ßige Strafe zu verhängen, (2) unerträgliches Missverhältnis zwischen Tat und verhängter Strafe, (3) Durchführung des Verfahrens unter schwerer Verletzung von Menschenrechten und (4) die Verhängung einer Strafe allein zum Zweck der Ausschaltung politischer Gegner.<sup>886</sup>

Die Rechtsprechung zeigte sich damit restriktiv: Der BGH forderte kumulativ sowohl eine schwere Menschenrechtsverletzung als auch einen Willkürakt.<sup>887</sup> Bei den noch verbleibenden strafbaren Handlungen argumentierte der BGH in Bezug auf Art. 103 Abs. 2 GG ähnlich wie bei den Mauerschützen. Unter Berufung auf naturrechtliche Maßstäbe und internationale Menschenrechtsstandards statuiert der BGH, dass bereits das DDR-Recht so hätte ausgelegt werden können, dass Willkürakte, die sich als offensichtliche und schwere Menschenrechtsverletzungen darstellen, hätten vermieden werden können.<sup>888</sup> Das BVerfG billigte die Rechtsprechung des BGH.<sup>889</sup>

Die Entscheidungen zu diesen beiden zentralen Deliktgruppen belegen, dass auch der BGH bei der Auslegung des DDR-Tatzeitrechts grundsätzlich die Staatspraxis der DDR in den Blick nahm, auch wenn er dies nicht immer explizit darlegte. Im Falle von extremem Unrecht, etwa bei schweren Menschenrechtsverletzungen, ging er aber dazu über, ein rein über die DDR-Staatspraxis gewonnenes Auslegungsergebnis zu korrigieren. Diese Korrektur nahm er dadurch vor, dass er allgemeine Rechtsgrundsätze heranzog, die er auch in der DDR als verbindlich erachtete. Deren Geltung leitete er aus überpositivem Recht oder aus Menschenrechtskonventionen ab.<sup>890</sup>

Diese Rechtsprechung zur Auslegung des DDR-Tatzeitrechts hat insgesamt zahlreiche, schwer überschaubare Kontroversen hervorgerufen.<sup>891</sup> Von einer Vielzahl von Autoren ist sie aber jedenfalls im Ergebnis gebilligt

<sup>886</sup> Vgl. ROST, A. 2000 (Fn. 882), 138.

<sup>887</sup> ROST, A. 2000 (Fn. 882), 140. Krit. zur Rechtsprechung etwa: SPENDEL, G.: SED-Justizverbrechen und Strafrecht. RuP 4/2000, 226-236.

<sup>888</sup> Vgl. EISENFELD, P.: Zehn Jahre nach dem Mauerfall. Thesen zur heutigen gesellschaftlichen Situation ehemaliger DDR-Nomenklaturkader und politisch Verfolgter der SED-Diktatur. DA 1/2000, 68-81, 71. Eisenfeld stellt fest, dass die Rechtsprechung die "Meßlatte der Gesetzesbeugung" immer höher gehängt habe, so dass die Täter nur noch in extremen Ausnahmefällen zur strafrechtlichen Verantwortung gezogen werden könnten.

<sup>889</sup> BVerfG NJ 1998, 314.

<sup>890</sup> Vgl. KREICKER, H. 2000 (Fn. 374), 44.

<sup>891</sup> Vgl. nur LACKNER, K./KÜHL, C. 2001 (Fn. 218), § 2 Rn 16a.

worden.<sup>892</sup> Zahlreiche Autoren billigen die Heranziehung der Menschenrechte als Maßstab für eine immanente Auslegung des DDR-Rechts selbst. Dabei wird die Verbindlichkeit der Menschenrechte in der DDR-Rechtsordnung teilweise über die Unterzeichnung des IPBPR begründet.<sup>893</sup> Dass die Volkskammer diese Unterzeichnung nicht bestätigt hat<sup>894</sup>, wird dabei zuweilen übersehen, zuweilen wegen Art 8 Abs. 1 der Verfassung der DDR für unnötig erachtet<sup>895</sup> und zuweilen für unbeachtlich erklärt. Wiederum andere Autoren ziehen § 95 DDR-StGB heran mit der Begründung, dass dieser weiter reiche als Art. 8 Abs. 1 der Verfassung der DDR, und nach ihrer Ansicht schließt eine Missachtung der in dieser Vorschrift genannten Menschenrechte eine Berufung auf ein entgegenstehendes Gesetz aus.<sup>896</sup> Zum Teil werden auch von der Literatur naturrechtliche Maßstäbe herangezogen, um zur Unbeachtlichkeit bestimmter Vorschriften zu gelangen.<sup>897</sup>

Ob sich die Entwicklung durch die Rechtsprechung insgesamt im Einklang mit dem Willen der Einigungsvertragsparteien befand, wird unter Kapitel 10, 'Vergleich von Anspruch und Wirklichkeit', erörtert.

<sup>892</sup> AMELUNG, K. 1996 (Fn. 834), 56; vgl. auch KÖRTING, E. 1998 (Fn. 114), 129; LACKNER, K./KÜHL, C. 2001 (Fn. 218), § 2 Rn 16a; ansatzweise zustimmend ESER, A. 2001 (Fn. 341), Vorbem. §§ 3-7, Rn. 103.

<sup>893</sup> Vgl. PAPIER, H.-J./MÖLLER, J.: Die rechtsstaatliche Bewältigung von Regime-Unrecht nach 1945 und 1989, NJW 1999, 3289-3297, 3291f., die die Argumentation des BGH begrüßen.

<sup>894</sup> Vgl. MAMPEL, S.: Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik – Kommentar. 2. Aufl. Frankfurt am Main 1982, Art. 8 Rn. 5.

<sup>895</sup> LÜDERSEN, K. 1997 (Fn. 843), 528.

<sup>896</sup> SCHROEDER, F.-C. 1992 (Fn. 858), 991; ders. 1993 (Fn. 858), 45, 50; siehe auch EISENFELD, P. 2000 (Fn. 888), 79 Fn. 50.

<sup>897</sup> Siehe WASSERMANN, der in diesem Zusammenhang von einem "Universalismus des Rechts" spricht. "[...] Universale, fundamentale Menschenrechte sind deshalb auch dann zu beachten, wenn sie nicht in innerstaatliches Recht umgesetzt sind.[...]"; WASSERMANN, R.: Zweifelsfragen bei der Verfolgung der DDR-Funktionärskriminalität. RuP 28 (1992), 204-210, 206; ders.: Sind politische Verbrechen justitabel? Möglichkeiten und Grenzen des Strafrechts. In: Eine Diktatur vor Gericht. Aufarbeitung von SED-Unrecht durch die Justiz, hrsg. v. J. Weber u. M. Piazzolo München 1995, 25ff.; ODERSKY, W.: Die Rolle des Strafrechts bei der Bewältigung politischen Unrechts Heidelberg 1992, 15; LIMBACH, J.: Vergangenheitsbewältigung durch die Justiz. DtZ 4/1993, 66-71, 68; PAPIER, H.-J./MÖLLER, J. 1999 (Fn. 893), 3291.

## 2. Das Ausmaß der Verfolgungstätigkeit durch die Justiz

Grundlage folgender Darstellung ist das von den Ländern übersandte statistische Material, das das Ausmaß der Verfolgungstätigkeit der mit der Ahndung der 'Regierungskriminalität' beschäftigten Stellen quantitativ beschreibt. Ein erster Abschnitt widmet sich der Tätigkeit der Ermittlungsbehörden, d.h. Einleitung von Ermittlungsverfahren und Erledigung der Ermittlungsverfahren. In Orientierung an der Strafprozessordnung folgt dem ein zweiter Abschnitt über die je nach Ausgang des Vorverfahrens gegebenenfalls bei den Gerichten angeschlossene Tätigkeit.

Nochmals sei darauf hingewiesen, dass die nachstehenden Daten nicht im Sinne einer empirisch exakten Untersuchung verstanden werden können.<sup>898</sup> Vielmehr sind *alle* der nachfolgend angeführten Zahlen als "ca." Angaben zu verstehen. Ziel dieses Abschnitts kann es deshalb auch nur sein, das ungefähre Ausmaß der justiziellen Realität zu belegen. Auch einer verlässlichen Interpretation der Daten sind wegen des insgesamt unzulänglichen und uneinheitlichen Datenmaterials deutliche Grenzen gesetzt. Die sehr eingeschränkte Vergleichbarkeit der Materialien macht eine umfassende, länderübergreifende Analyse fast unmöglich.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Auffälligkeiten des quantitativen Datenmaterials anlässlich der Fragen zur Umsetzung des politischen Willens auch in den qualitativen Interviews thematisiert wurden. Es empfiehlt sich, die diesbezüglichen authentischen Antworten der Experten, dargelegt in Kapitel 10, Abschnitt 3, ergänzend heranzuziehen.

### 2.1 Die Tätigkeit der Ermittlungsbehörden

#### 2.1.1 Einleitung von Ermittlungsverfahren

Für die folgende Tabelle wurden die in den Statistiken der Justizbehörden enthaltenen Zahlenangaben hinsichtlich der in den Bundesländern insgesamt eingeleiteten Ermittlungsverfahren zusammengetragen. Die letzte Spalte enthält die Summe der insgesamt wegen Systemunrechts eingeleiteten Ermittlungsverfahren, bezogen auf alle relevanten Deliktgruppen.

---

<sup>898</sup> Zu den Schwierigkeiten in der Erfassung des quantitativen Ausmaßes der justiziellen Realität: siehe bereits Kapitel 6, 1.

Tabelle 1: Summe der Ermittlungsverfahren

Land	Berlin	Brandenburg	Mecklbg.-Vorpom.	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Gesamt
<b>Erm Verf.</b>	21 561	12 758	4775	12 606	6540	6420	64 660

Dass das Land Berlin die höchste Anzahl an Ermittlungsverfahren aufweist, ist auf die zentralistische Struktur der DDR zurückzuführen. Die Stadt Berlin war Hauptstadt und Regierungssitz der DDR. Im parteipolitischen Machtzentrum Berlin saßen die Regierungs- und Parteispitzen und begingen oder ordneten von dort aus Straftaten an. Daneben gab es, wie in den übrigen Landesteilen der DDR, die Kriminalität, die nicht durch die oberste Ebene, sondern durch in der parteipolitischen Hierarchie der SED weiter unten stehende Täter des Regimes, die sich an die Vorgaben der Partei hielten, begangen wurde. Weil Berlin das machtpolitische Zentrum war, agierten auch diese Täter überwiegend in Berlin oder der näheren Umgebung. Unter Zugrundelegung der strafprozessrechtlichen Prinzipien, vor allem des Tatortprinzips nach § 7 StPO und des Wohnsitzes des Beschuldigten nach § 8 StPO, hatte die Stadt Berlin deshalb die Hauptlast der staatlich gestützten Kriminalität der DDR zu tragen.<sup>899</sup> Die Anzahl der in den anderen Ländern eingeleiteten Ermittlungsverfahren erklärt sich vermutlich ebenfalls in erster Linie aus der Größe bzw. der damaligen politischen Bedeutung des jeweiligen 'Bezirks'.<sup>900</sup>

Nachfolgend werden die Einzelheiten der Verfahren, nach Bundesländern getrennt, dargestellt. Die dabei vermittelten Informationen variieren wegen der unterschiedlichen Aufbereitung des Zahlenmaterials innerhalb der Länder teilweise erheblich.

#### 2.1.1.1 Berlin

Das vom Land Berlin bereitgestellte Zahlenmaterial weist eine Besonderheit auf: Bis zum 31.03.1999 hat die Staatsanwaltschaft eine Unterteilung in die beiden Rubriken "SED-Unrecht (Regierungskriminalität)" einerseits

<sup>899</sup> Vgl. MARXEN, K./WERLE, G. 1999a (Fn. 778), 157.

<sup>900</sup> Die DDR war ob ihrer zentralistischen Struktur nicht in Länder, sondern in Bezirke untergliedert. Die Grenzen der Bezirke stimmen im Wesentlichen mit den heutigen Ländergrenzen überein, allerdings war die Anzahl der Bezirke höher als die Anzahl der heutigen Länder. Das Bundesland Sachsen etwa bestand aus den Bezirken Leipzig, Dresden, Chemnitz.



und "Justizunrecht" andererseits vorgenommen. Diese Bezeichnungen bedürfen näherer Erläuterung, da sie sich in der folgenden Tabelle widerspiegeln, von sich heraus aber nicht verständlich sind. Die Begriffe sind nicht wörtlich, sondern vor dem Hintergrund der besonderen Organisation der Berliner Staatsanwaltschaft für die Aufarbeitung des Systemunrechts zu verstehen. Sie entstammen zwei organisatorisch unterschiedlichen Einheiten der Staatsanwaltschaft, die sich mit der Aufarbeitung des Systemunrechts beschäftigten. Diese Zweiteilung in der Organisation ist letztlich auf die eingangs erwähnte zentralistische Struktur des Staates DDR zurückzuführen: Die Ahndung der Delikte, die durch die Regierungs- und Parteispitzen begangen wurden, die also fast ausschließlich nur in der Hauptstadt Berlin verübt wurden, lag bis zum 30.09.1994 organisatorisch bei einer speziell errichteten Einheit, der „Arbeitsgruppe Regierungskriminalität“ bei der Staatsanwaltschaft beim Landgericht Berlin, danach bei der eigens errichteten "Staatsanwaltschaft II bei dem Landgericht Berlin". Diese Delikte fallen unter die Rubrik "SED-Unrecht (Regierungskriminalität)". Die Bearbeitung der übrigen in Berlin begangenen Delikte, also Straftaten, die, wie in den übrigen Bezirken der DDR auch, von in der Hierarchie weiter unten stehenden Tätern verübt wurden, fiel bis 30.09.1994 in den Zuständigkeitsbereich der Geschäftsstelle 76 der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht und wurde anschließend in der Abteilung 10 der neu eingerichteten Staatsanwaltschaft II bei dem Landgericht bearbeitet.<sup>901</sup> Diese Kriminalität fließt als „Justizunrecht" in die Statistiken ein.

Weil die Begriffe undeutlich sind – insbesondere, wie im Folgenden erläutert wird, Justizunrecht auch unter "SED-Unrecht (Regierungskriminalität)" fällt, umgekehrt der Bereich des "Justizunrechts" über Rechtsbeugungsfälle hinausgeht –, werden sie nachfolgend nicht weiter verwendet. Stattdessen werden die Begriffe "Berlin Zentral" sowie "Berlin Bezirk" übernommen.<sup>902</sup>

Die Anzahl der eröffneten Ermittlungsverfahren für Berlin insgesamt stellt sich wie folgt dar<sup>903</sup>:

---

<sup>901</sup> S. 2 der Statistik der Staatsanwaltschaft II mit Stand 31.03.1999 und 03.10.2000, die von der Senatsverwaltung der Justiz übersandt wurde.

<sup>902</sup> MARXEN, K./WERLE, G. 1999a (Fn. 778), 157ff.

<sup>903</sup> Die Zahlenangaben von 12/1990 bis 3/1998 beruhen auf MARXEN, K./WERLE, G. 1999a (Fn. 778), 163ff.

Tabelle 2: Ermittlungsverfahren in Berlin

Berlin Zentral		Berlin Bezirk		Berlin gesamt	
Stand	Summe (Neuzugänge)	Stand	Summe (Neuzugänge)	Stand	Summe
12/1990	260	1990	122	1990	o.A.*
12/1991	694 (+434)	1991	2422 (+2300)	1991	o.A.*
4/1992	1130 (+436)	1992	5300 (+ 2878)	1992	o.A.*
3/1993	2189 (+1059)	1993	8630 (+3330)	1993	o.A.*
3/1994	2839 (+650)	9/1994	11 217 (+2587)	1994	o.A.*
4/1995	4013 (+1174)	4/1995	11 905 (+688)	4/1995	15 918
3/1996	5807 (+1794)	3/1996	12 043 (+138)	3/1996	17 850
3/1997	6729 (+922)	3/1997	12 862 (+819)	3/1997	19 591
3/1998	7314 (+585)	3/1998	13 643 (+781)	3/1998	20 957
3/1999	7523 (+209)	3/1999	13 957 (+ 314)	3/1999	21 480
10/2000**	o.A.	10/2000	o.A.	10/2000	21 561

\* eine Addition der Zahlen von Berlin Zentral und Berlin Bezirk wäre wegen der bis 4/1995 unterschiedlichen Erfassungszeiträume zu ungenau.

\*\* die Erläuterung dieser Zeile erfolgt im Laufe des nun folgenden Abschnitts.

Der Bereich Berlin Zentral erfasst in erster Linie folgende Deliktgruppen: Gewalttaten an der Grenze, Justizunrecht (Rechtsbeugung und Totschlag / Freiheitsberaubung), Wirtschaftsdelikte, Straftaten des MfS (u.a. Entführungen, Auftragstötungen), Vermögensstraftaten in Zusammenhang mit Ausreisefällen und sonstige Delikte wie Wahlfälschung und Doping. Die unter Berlin Bezirk registrierten Eingänge betreffen vor allem Fälle der Rechtsbeugung, aber nach Angaben in der Statistik auch "andere Straftaten,

wie z.B. Denunziationsfälle".<sup>904</sup> Die Statistiken weisen nicht aus, wie sich die Eingänge auf die unterschiedlichen Deliktsgruppen verteilen.

Es fällt auf, dass die Behörden auf Bezirksebene schon sehr früh eine große Anzahl von Ermittlungsverfahren einleiteten. Die meisten Verfahrenseinleitungen sind in den Jahren 1990 -1994 zu verzeichnen. Auf zentraler Ebene wurden erste Ermittlungsverfahren zwar auch in den Jahren 1990 und 1991 eröffnet, ein deutlicher Anstieg ist aber erst im Jahr 1992 festzustellen. Für den Bereich Berlin Zentral liegt der Schwerpunkt eher in den Jahren 1992-1996. Es stellt sich die Frage, woraus diese zeitliche Verschiebung resultiert. Am ehesten lässt sie sich wohl damit erklären, dass sich die Bezirkskriminalität im Wesentlichen auf Delikte der Rechtsbeugung beschränkte, während sich die Tatbestände im Bereich Berlin Zentral vielfältiger darstellten. Es dürfte sich beschleunigend ausgewirkt haben, dass Verdachtsmomente nach § 160 Abs. 1 StPO bezüglich des Delikts der Rechtsbeugung wegen der schriftlichen Urteile der namentlich genannten Richterinnen und Richtern schneller zu ermitteln waren, mit der Folge, dass die Verfahren zügiger eingeleitet werden konnten als auf zentraler Ebene.

Dass die Zahl der Verfahrenseinleitungen auf Bezirksebene nach 1993/1994 zunächst drastisch sank, liegt an den ersten höchstrichterlichen Entscheidungen von BGH und BVerfG<sup>905</sup>, die tendenziell eine restriktivere Linie vorgaben und daher eine weniger offensive Herangehensweise der Ermittlungsbehörden sachgerecht erscheinen ließen. Wegen der Vielfältigkeit der Delikte waren dagegen die Ermittlungen auf zentraler Ebene nicht so sehr von höchstrichterlichen Entscheidungen zu einzelnen Tatbeständen geprägt: Dieser Umstand erklärt das regelmäßiger Bild der Eingänge.

Ab 1996 sinkt die Zahl der eingeleiteten Verfahren für den gesamten Bereich Berlin. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass die ersten höchstrichterlichen Entscheidungen die rechtliche Unsicherheit gemindert hatten und andererseits auch in tatsächlicher Hinsicht die Ermittlungen so entscheidend voran gekommen waren, dass die Staatsanwaltschaft den nötigen Überblick über mögliche Täter und Verdachtsmomente nach § 160 Abs. 1 StPO hatte.

Am 30.09.1999 wurde die Staatsanwaltschaft II bei dem Landgericht Berlin aufgelöst. Die anhängigen Ermittlungsverfahren gingen auf die Abteilung 35 der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht über. Wegen des

---

<sup>904</sup> S. 2 der Statistik 3262/1 der Staatsanwaltschaft II bei dem Landgericht Berlin vom 31. März 1999.

<sup>905</sup> Vgl. hierzu oben 1.2.5.2.

unterschiedlichen Aufgabenzuschnitts der Abteilung 35 und der Staatsanwaltschaft II konnte die bis dahin vorgenommene Unterscheidung zwischen "Berlin zentral" und "Berlin Bezirk" nicht aufrechterhalten werden.<sup>906</sup> Das Zahlenmaterial der Einzelstatistik aus dem Jahr 2000 ist mit den vorherigen Zahlen infolgedessen auch nicht vergleichbar. Das erklärt, warum die Zahlen in der Tabelle für den Bereich Berlin Zentral und Berlin Bezirk für Oktober 2000 ohne Angaben bleiben, eine Gesamtangabe aber erfolgen konnte. Nach Auskunft von Oberstaatsanwalt DEBES, der die betreffende Statistik erstellte, wären aber nur noch wenige Verfahren der zum 01.10.1999 auf die Abt. 35 übergegangenen Ermittlungsverfahren und der Neueingänge dem früheren Bereich Berlin Zentral zuzurechnen gewesen.

Die letzte von der Staatsanwaltschaft Berlin zur Verfügung gestellte Statistik mit Stand 03. Oktober 2000 ist in der folgenden Tabelle dargestellt:

*Tabelle 3: Ermittlungsverfahren nach dem 01.10.99 in Berlin*

Stand 03.10.2000	Eingänge vom 03.10.90 bis 30.09.99	Neuzugänge vom 01.10.99 bis 02.10.00	Gesamtsumme
Justizunrecht, Straftaten des MfS und Doping	16 426	+ 77	16 503
Gewalttaten an der Grenze	o.A.	+ 4	o.A.
Wirtschaftsdelikte	o.A.	0	o.A.

Die Statistik zeigt, dass die Unterteilung in die verschiedenen Delikte bzw. Deliktgruppen gänzlich verändert wurde. Dies ist wiederum organisatorisch zu erklären und hängt mit der internen Struktur der Abteilung 35 zusammen: Die Verfahren wurden von den bestehenden, festen Aufgabengebieten 28-30, 32 und 26 übernommen.

Die Zahl der Neueingänge ist in allen Deliktsbereichen erwartungsgemäß gering. Insbesondere die Wirtschaftsstrafsachen waren nach Angaben von OStA DEBES bereits zum Zeitpunkt der Zusammenlegung der Staatsanwaltschaften am 01. Oktober 1999 weitgehend erledigt.<sup>907</sup> Für die Bemessung der Quantität der Verfahren kommt dieser Statistik daher keine

<sup>906</sup> S. 2 der Statistik der Staatsanwaltschaft Berlin vom 03.10.2000.

<sup>907</sup> S. 10 der Statistik der Staatsanwaltschaft Berlin vom 03.10.2000.

große Bedeutung mehr zu. Als abschließende Statistik dient sie aber der Vollständigkeit; darüber hinaus ist gut erkennbar, dass die durch die Anzahl der Verfahren verbundene Mehrbelastung der Staatsanwaltschaft so weit zurückgegangen ist, dass die Verfahren nicht mehr durch besondere Einheiten, sondern von der "normalen Staatsanwaltschaft" miterledigt werden. Allerdings musste die Abteilung 35 die Personaldefizite, die sich im Zuge der Umorganisation ergaben, intern ausgleichen. Dabei mussten sich mehrere Dezernenten, die vorher gar nicht mit der Materie befasst waren, neu einarbeiten und die betreffenden Verfahren bearbeiten.<sup>908</sup>

### 2.1.1.2 Brandenburg

Bis zum 30.06.1992 befasste sich die Staatsanwaltschaft in Potsdam mit der Bearbeitung des im Bezirk Brandenburg begangenen Systemunrechts. Auch hier reagierte man dann organisatorisch auf die Flut neuer Verfahren und richtete am 01.07.1992 eine Schwerpunktabteilung bei der Staatsanwaltschaft Potsdam ein. Diese Abteilung wurde am 01.12.1993 der Staatsanwaltschaft in Neuruppin zugeordnet.<sup>909</sup>

Im Gegensatz zu den Statistiken, die von der Berliner Staatsanwaltschaft herausgegeben wurden, sind die von der Staatsanwaltschaft in Neuruppin erstellten Statistiken fortlaufend. Über die genannten Angaben hinausgehende, jährliche Gesamtangaben sind nicht mehr verfügbar. Die folgenden Angaben, die sich dennoch auf drei verschiedene Zeitpunkte beziehen, waren nur deshalb möglich, weil die Zahlen von 11/1997 übernommen wurden<sup>910</sup> und ferner sowohl im Jahr 2000 als auch im Jahr 2001 die jeweils aktuelle Statistik angefordert wurde. Die letztgenannte Statistik erfasst eigentlich den Stand 24.08.2001, weil sie vor Übersendung handschriftlich aktualisiert wurde.

Auch das Zahlenmaterial Brandenburgs weist eine Eigenart auf, die sich in der folgenden Tabelle niederschlägt: Die Besonderheit der Statistik der brandenburgischen Staatsanwaltschaft liegt darin, dass Brandenburg eine Vielzahl von Verfahren nicht als förmliche Ermittlungsverfahren mit einem sog. "Js-Aktenzeichen", sondern noch im Allgemeinen Register als sog. "AR-Verfahren" führte. Die Verteilung der Ermittlungstätigkeit auf förm-

<sup>908</sup> Genauer S. 6 f. der Statistik der Staatsanwaltschaft Berlin vom 03.10.2000.

<sup>909</sup> MARXEN, K./WERLE, G. 1999a (Fn. 778), 159.

<sup>910</sup> Die Zahlenangaben von November 1997 beruhen auf MARXEN, K./WERLE, G. 1999a (Fn. 778), 179, 181.

lich eingeleitete Verfahren und auf sog. AR-Verfahren gestaltet sich ungefähr wie folgt:

*Tabelle 4: Verfahrenseinleitungen in Brandenburg*

Ermittlungsverfahren seit 01.07.1992		AR-Verfahren seit 01.07.1992	
Stand	Summe	Stand	Summe
11/1997	12 995	11/1997	8588
05.09.2000	12 772	05.09.2000	10 591
02.03.2001	12 758	02.03.2001	10 582

Es fällt auf, dass die Summe aller eingeleiteten Ermittlungsverfahren im Jahr 2001 niedriger ist als im Jahr 2000 und beide Angaben jeweils niedriger sind als 1997. Ebenso ist die Zahl der AR-Verfahren im Jahr 2001 niedriger als im Jahr 2000. Da es sich um eine fortlaufende Statistik handelt, ist dies nicht logisch. Es ist aber auch nicht davon auszugehen, dass sich diese Divergenzen im Zahlenmaterial einer logischen Erklärung zuführen lassen. Es liegt vielmehr nahe, dass sie mit den generellen Ungenauigkeiten im Zahlenmaterial zu erklären sind: Die Justizbehörden räumen selbst ein, dass es sich großen Teils nur um Schätzungen handelt.

Frappierend ist die hohe Zahl der insgesamt registrierten Fälle. Sie liegt mit 23 340 Fällen über der Berlins, obwohl Berlin durch seine Stellung als Hauptstadt gewissermaßen eine "Doppelbelastung" zu bewältigen hatte. Hieraus alleine lassen sich aber noch keine eindeutigen Rückschlüsse auf die Vorgehensweise der Brandenburger Ermittlungsbehörden ziehen, da man nicht wissen kann, wie viele Verdachtsfälle es in Brandenburg tatsächlich gab. Da Brandenburg in unmittelbarer Nähe zu Berlin, dem eigentlichen Machtzentrum, liegt, ist es nicht unwahrscheinlich, dass es über die Maßen Verdachtsfälle gab, weil viele Täter in Brandenburg lebten und agierten. Wäre dies der Fall, so wäre das amtlich geführte 'Allgemeine Register' Ausdruck einer Zurückhaltung dahingehend, dass an das Vorliegen eines Anfangsverdachts höhere Anforderungen gestellt wurden, die Hemmschwelle zur Einleitung eines förmlichen Verfahrens also höher lag als bei anderen Staatsanwaltschaften.

Demgegenüber erscheint die Zahl von über 23 000 im Verhältnis zu den anderen Ländern dennoch extrem hoch, so dass auch denkbar ist, dass die Behörden in Brandenburg besonders gründlich voringen und überspitzt formuliert, einen besonders großen Verfolgungseifer offenbarten, durch den auch 'eigentlich unverdächtige' Personen registriert wurden.

Schließlich ist denkbar, dass auch andere Länder ähnliche Register führen, diese jedoch nur nicht veröffentlichen.<sup>911</sup> In diesem Fall wäre die extrem hohe Zahl der registrierten Fälle nicht außergewöhnlich.

Wegen dieser Unsicherheiten kommt der Darstellung der AR-Verfahren für die Quantität der Ermittlungstätigkeit in Brandenburg nur eingeschränkte Bedeutung zu. Als sicherer Vergleichsmaßstab verbleiben daher nur die förmlich eingeleiteten Verfahren.

Im Gegensatz zu den Berliner Statistiken schlüsseln die Brandenburger Statistiken darüber hinaus auf, wie sich die Ermittlungsverfahren auf die einzelnen Deliktgruppen verteilen. Die Einteilung der Delikte erfolgt dabei nicht konsequent den Tatbeständen des Strafgesetzbuches, sondern orientiert sich an schwerpunktmäßig ähnlich gelagerten Delikten. Der Übersicht halber wird auch die Verteilung der Delikte tabellarisch aufgezeigt:

*Tabelle 5: Delikt spezifische Verfahrenseinleitungen in Brandenburg*

Delikt	Erm. Verf.	AR-Verf.	Delikt	Erm. Verf.	AR-Verf.
Rechtsbeugung	8848	10 516	Doping	29	0
Wahlfälschung	33	0	Sonstige Todesfälle	5	0
Körperverletzg. und Freiheitsberaubung im Strafvollzug	2 831	35	Politische Verdächtigung und Verschleppung	430	0
Ungeklärte Todesfälle im Strafvollzug	122	0	Verfahren aus dem Bereich des MfS	101	4
Gewalttaten an der Grenze	43	0	Sonstige	316	27
<b>Gesamt</b>				<b>12 758</b>	<b>10 582</b>

Es fällt auf, dass sich der weitaus größte Anteil der Ermittlungstätigkeit auf Fälle der Rechtsbeugung konzentrierte. Bei den förmlichen Ermittlungsverfahren beträgt der Anteil 69,35 %, bei den AR-Verfahren sogar 99,38 %.

Dass die Rechtsbeugungsfälle fast 100 % der im AR-Register verzeichneten Delikte ausmachen, könnte mit der rechtlichen Unsicherheit zu begründen sein, die bei den Rechtsbeugungsfällen besonders groß war.<sup>912</sup> Die

<sup>911</sup> Für Sachsen steht dies fest, da auch dort die AR-Verfahren genannt werden; vgl. unter 2.1.1.4. Zur Bewertung der Vorgehensweise Brandenburgs durch die interviewten Experten siehe Kapitel 10, 3.

<sup>912</sup> Siehe hierzu ausführlich die Meinung der Experten in Kapitel 10, 3.

anderen Tatbestände sind demgegenüber – rein rechtlich betrachtet – sicherlich eindeutiger zu bestimmen gewesen, so dass bei Vorliegen zureichender, tatsächlicher Anhaltspunkte die Hemmschwelle zur Einleitung eines förmlichen Verfahrens niedriger gewesen sein mag.

Dass der Anteil der Rechtsbeugung insgesamt so hoch ist, ist ein Phänomen, das sich bereits bei Berlin Bezirk gezeigt hat und sich auch bei den übrigen Ländern noch zeigen wird. Es ist einerseits mit der Struktur der DDR-Kriminalität zu begründen, andererseits mit der bereits erwähnten Rechtsunsicherheit, die sicherlich auch dazu führte, dass man "vorsichtshalber" ein Verfahren einleitete.<sup>913</sup>

Mit einem Anteil von 22,19 % im Bereich der förmlichen Verfahren sind ferner die Fälle von Körperverletzung und Freiheitsberaubung im Strafvollzug relativ stark ausgeprägt. Zusammen mit den Todesfällen im Strafvollzug liegt ein weiterer Schwerpunkt der Brandenburger Ermittlungstätigkeit daher auf den Misshandlungen von Gefangenen. Dies mag darin seine Ursache haben, dass ein besonderes Augenmerk auf die Fälle gelegt wurde, in denen die körperliche Unversehrtheit anderer Menschen beeinträchtigt worden sein könnte.

#### 2.1.1.3 Mecklenburg-Vorpommern

Auch hier wurde organisatorisch auf die Mehrbelastung durch die Flut neuer Verfahren reagiert. Man gründete die "Schwerpunktstaatsanwaltschaft des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Verfolgung politisch motivierter und unter Missbrauch politischer Macht begangener Straftaten in der DDR". Am 01.08.1992 nahm sie ihre Arbeit bei dem Landgericht Schwerin auf.

Die von der Schwerpunktstaatsanwaltschaft erstellte Statistik ist ebenfalls fortlaufend, weshalb jährliche Gesamtangaben nicht verfügbar sind.<sup>914</sup> Seit Arbeitsbeginn wurden folgende Verfahren erfasst:

*Tabelle 6: Ermittlungsverfahren in Mecklenburg-Vorpommern:*

<b>Summe der Ermittlungsverfahren seit 01.08.1992</b>	
12/1997	4632
12/2000	4775

<sup>913</sup> Ausführlich wiederum durch die Experten in Kapitel 10, 3.

<sup>914</sup> Diese Zahlenangabe beruht auf MARXEN K./WERLE G. 1999a (Fn. 778), 185. LUDWIG, M. 2000 (Fn. 778), 581 geht hingegen von 4534 Ermittlungsverfahren aus. Die Diskrepanz ist auf die Ungenauigkeiten im Zahlenmaterial zurückzuführen.



Die Zahl der insgesamt eingeleiteten Ermittlungsverfahren ist mit 4775 verhältnismäßig niedrig. Wie eingangs unter 2.1.1. bereits erwähnt, ist dies damit zu erklären, dass Mecklenburg-Vorpommern, relativ betrachtet, eher eine geringe politische Bedeutung beizumessen war.

Darüber hinaus informiert die Statistik darüber, wie sich die Eingänge auf die Delikte verteilen. Die Kategorien sind sehr detailliert und orientieren sich nicht am StGB. Der Übersicht halber sind die insgesamt 32 erfassten Kategorien für die folgende Darstellung gemäß den unten stehenden Erläuterungen geringfügig zusammengefasst worden.

*Tabelle 7: Deliktsspezifische Verfahrenseinleitungen in Mecklenburg-Vorpommern*

Delikte	Summe	Delikte	Summe	Delikte	Summe
Rechtsbeugung und Freiheitsberaubung	3492	Wahlfälschung	10	Verfolgung Unschuldiger	4
Körperverletzung	469	Vermögensdelikte*	64	Falsche Verdächtigung/Vortäuschen einer Straftat	4
(Versuchter) Mord	35	Hausfriedensbruch	14	Verschleppung	7
Totschlag	61	Meineid und Falschaussage	11	Misshandlung	1
Politische Verdächtigung	348	Amtsanmaßung	14	Kindesentziehung	3
Nötigung und Aussageerpressung	156	Bedrohung	7	Parteiverrat	2
Illegale Post- und Fernmeldeüberw.	35	Urkundendelikte	13	Sonstige**	18
Verletzung von Privatgeheimnissen	2	Strafvereitelung	5	Gesamt	4775

\* Hierunter fallen Untreue / Betrug, Unterschlagung, Diebstahl, Raub, Begünstigung

\*\* Hierunter werden Verleumdung/Beleidigung, Unterlassene Hilfeleistung, Schwangerschaftsabbruch, Schwere Umweltgefährdung, Sachbeschädigung, Verletzung der Erziehungspflicht erfasst.

Auch hier nimmt das Delikt der Rechtsbeugung mit 73,12 % die meiste Ermittlungsarbeit in Anspruch. Zu den Gründen kann auf die Ausführungen unter 4.1.1.2. verwiesen werden.

Ermittlungen wegen Taten, die gegen das Leben und die körperliche Unversehrtheit gerichtet sind, kommt auch hier ein recht hoher Stellenwert zu.

So steht die Ermittlungstätigkeit wegen Körperverletzung an zweiter Stelle; zusammen mit Mord und Totschlag belegt sie 11,83 % der Ermittlungstätigkeit insgesamt. Mit 7,29 %, etwas geringer, fällt die Ermittlungstätigkeit wegen politischer Verdächtigung aus.

#### 2.1.1.4 Sachsen

Am 01.01.1992 wurde die "Schwerpunktabteilung zur Verfolgung politisch motivierter und unter Missbrauch politischer Macht begangener Straftaten in der DDR" bei der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Dresden eingerichtet. Die insgesamt seit dem 03.10.1990 eröffneten Ermittlungsverfahren sind in der folgenden Tabelle dargestellt. Die Zahlen in Klammern nennen die Anzahl der Neuzugänge. Die Angaben bis 3/1995 entstammen einer Einzelstatistik der Schwerpunktabteilung VIII der Staatsanwaltschaft. Nach Auskunft des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz existiert für den Zeitraum von Oktober 1990 bis November 1995 nur diese Statistik. Die übrigen Zahlen ergeben sich aus jährlichen Einzelstatistiken, die vom Sächsischen Staatsministerium der Justiz erstellt wurden:

*Tabelle 8: Ermittlungsverfahren in Sachsen*

Stand	Summe (Neuzugänge)
1992	3426
1993	5826 (+2400)
1994	8252 (+2426)
3/1995	8615 (+363)
01.11.1995	8500 (-115)
31.03.1996	8500 (+0)
30.11.1996	9100 (+600)
31.05.1997	10 000 (+900)
12/1997	10 934 (+934)
31.05.1998	11 483 (+549)
01.01.1999	12 036 (+553)
01.01.2000	12 473 (+437)
8/2000	12 556 (+83)
31.12.2000	12 606 (+50)

Ungenauigkeiten im Datenmaterial bestehen nach Einschätzung des damals bearbeitenden Staatsanwaltes vor allem für das Jahr 1993. Die Zahl der Neuzugänge für das Jahr 1993 ist in der Statistik mit 3361 angegeben, so dass sich eine Gesamtzahl von 6787 ergäbe. Nach Einschätzung des Staats-

anwaltes ist diese Zahl mit Sicherheit falsch. Die wirkliche Anzahl liege um ca. 1000 niedriger, also bei ca. 2400 Verfahren. Der vorliegenden Berechnung wurden daher 2400 Verfahren zugrunde gelegt. Die Ungenauigkeiten bei der Erfassung könnten auch eine Erklärung dafür sein, dass die Zahl der erfassten Fälle im Monat März 1995 um 115 Verfahren höher liegt als die von November 1995.

In der Statistik der Staatsanwaltschaft sind 12 605 Fälle insgesamt statt der 12 606 Fälle des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz angegeben. Der Unterschied bei der behördlichen Erstellung ist wohl wiederum auf die Ungenauigkeit des Zahlenmaterials insgesamt zurückzuführen. Angesichts der Geringfügigkeit der Abweichung ist dies für die Themenstellung vorliegender Arbeit ohne Belang.

Insgesamt fällt auf, dass im Zeitraum von 1990 bis 1994 die meisten Eingänge zu verzeichnen sind. Dieses Phänomen erinnert an den Verlauf der Eingänge für Berlin Bezirk. Da auch im Bezirk Sachsen davon auszugehen ist, dass sich der Schwerpunkt der Ermittlungen auf den Bereich der Rechtsbeugung konzentrierte (siehe Tabelle 10), mögen auch die bisherigen Erklärungen übertragbar sein: Es ist zum einen davon auszugehen, dass die möglichen Täter in tatsächlicher Hinsicht relativ schnell zu ermitteln waren – die Beweislage ist wegen Veröffentlichung der Urteile mitsamt den Namen der urteilenden Richterinnen und Richter relativ günstig –, zum anderen war die rechtliche Unsicherheit bei der Rechtsbeugung besonders hoch, weshalb man es vorzog, das Verfahren zunächst einmal zu eröffnen.<sup>915</sup> Der dann einsetzende Rücklauf der Eingänge ist auch hier mit der restriktiven Rechtsprechung zur Rechtsbeugung zu erklären, die sich in der Statistik besonders stark niederschlägt, weil die Rechtsbeugung den Ermittlungsschwerpunkt bildete.<sup>916</sup> Auffallend ist ferner, dass die Zahl der Eingänge im Jahr 1996 wieder steigt und dann bis zum Jahr 2000 relativ hoch bleibt. Das mag mit einer Zäsur der Ermittlungsbehörden zu erklären sein, die aufgrund der höchstrichterlichen Rechtsprechung ihren Ansatz neu überdachten.

Ebenso wie Brandenburg führte auch die Staatsanwaltschaft Dresden eine Reihe von Verfahren im Allgemeinen Register, die in der folgenden Tabelle dargelegt sind. In den Statistiken sind sie als sog. Vorermittlungsverfahren registriert. In Anlehnung an die Darstellung unter 2.1.1.2. wird aber auch hier der Begriff AR-Verfahren benutzt.

<sup>915</sup> Vgl. die Ausführungen der Experten in Kapitel 10, 3.

<sup>916</sup> Zur Rechtsprechung bzgl. DDR-Justizunrecht siehe oben unter 1.2.5.2.

Tabelle 9: AR-Verfahren in Sachsen

AR- Verfahren	
01.05.1995	12 501
Bis 12/2000	Keine genauen Angaben: "Über 20 000"
12/2000	31 246
Seit 31.12.2000	31 252 (+6)
Noch anhängig seit 31.12.2000	16
Noch anhängig seit 01.07.2001	9

Vor allem die Angaben zwischen dem 01.05.1995 und Dezember 2000 sind ungenau. Aber auch das ungefähre Ausmaß der AR-Verfahren zeigt bereits, dass die Zahl extrem hoch ist. Zusammen mit den förmlichen Ermittlungsverfahren kommt man auf insgesamt 43 808 Verfahren. Das sind mit Abstand die meisten registrierten Verfahren eines einzelnen Landes überhaupt und etwa doppelt so viele wie in Berlin.

Es ist einschränkend zu bedenken, dass die Registratur als AR-Verfahren für sich alleine nicht sehr aussagekräftig ist.<sup>917</sup> Im Sinne der für die vorliegende Arbeit relevanten Betrachtung der Quantität der Justiztätigkeit kann, wie im Fall Brandenburgs, nur auf die förmlichen Ermittlungsverfahren eingegangen werden. Die Masse der AR-Verfahren ist im Übrigen aber gut geeignet, um den für die Justizbehörden durch die Ahndung des Systemunrechts entstandenen faktischen Mehraufwand zu veranschaulichen.

Die jährlichen Angaben des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz enthalten darüber hinaus keine weiteren Angaben, wie sich die Eingänge auf die verschiedenen Delikte verteilen. Eine aktuelle Statistik der Staatsanwaltschaft Dresden liefert aber folgende Informationen im Rahmen einer fortlaufenden Statistik.

Tabelle 10: Verfahrenseinleitungen in Sachsen

Delikt	Erm.Verf.	AR-Verf.
Rechtsbeugung	9765	29 688
Körperverletzung	1248	386
MfS-Delikte	1562	1021
Waldheim-Verfahren	30	151

<sup>917</sup> Vgl. die Ausführungen zu Brandenburg unter 2.1.1.2.

Die Unterteilung orientiert sich nicht am StGB. Der Bereich der "Waldheim-Verfahren" betrifft Prozesse gegen (angebliche) NS-Verbrecher, die im Jahre 1950 durchgeführt worden waren. Sie endeten damit, dass 3324 Häftlinge verurteilt wurden, davon 32 zum Tode. Warum nur so wenige Kategorien gebildet wurde, lässt sich nicht nachvollziehen und mag damit zu rechtfertigen sein, dass die Statistiken nur für den internen Gebrauch bestimmt waren.

Wie bereits erwähnt, nimmt die Rechtsbeugung auch hier erwartungsgemäß den größten Teil der eingeleiteten Verfahren ein. Relativ stark ausgeprägt ist ferner die Ermittlungstätigkeit wegen der Ahndung der MfS-Delikte. Dies hängt zum einen mit der pauschalen Kategorisierung als MfS-Delikte und der damit verbundenen Addition aller damit in Zusammenhang stehenden Delikte zusammen. Zu bedenken ist ferner, dass der Bereich Sachsen, der zu DDR-Zeiten in die Bezirke Chemnitz, Dresden und Leipzig unterteilt war, politisch recht bedeutsam war und sich demgemäß auch viel ereignete. Diese Erklärung gilt ebenso für die recht intensive Ermittlungstätigkeit im Bereich der Körperverletzung. Dass die Zahl der Verfahren wegen der "Waldheim-Prozesse" so niedrig war, liegt in der Einschränkung der Deliktsgruppe auf ein bestimmtes Ereignis.

#### 2.1.1.5 Sachsen-Anhalt

Die Schwerpunktabteilung zur Bearbeitung der Verfahren wegen SED-Unrecht wurde am 01.02.1993 bei der Staatsanwaltschaft in Magdeburg eingerichtet. Sie löste die seit Frühjahr 1991 bestehende Sonderabteilung „MfS-Unrecht“ sowie die Dezernatsarbeit wegen "Rechtsbeugung und Freiheitsberaubung durch Angehörige der Justiz der DDR" ab.<sup>918</sup>

Der Leitende Oberstaatsanwalt der Staatsanwaltschaft Magdeburg hat im Zeitraum von 1993 bis 2001 jährlich eine Statistik erstellt. Die Anzahl der darin insgesamt registrierten Ermittlungsverfahren ist in folgender Tabelle dargestellt; die in Klammern genannte Zahl gibt die jeweils in der vorgenannten Summenzahl enthaltene Anzahl der Neuzugänge an.

---

<sup>918</sup> MARXEN, K./WERLE, G. 1999a (Fn. 778), 160.

Tabelle 11: Ermittlungsverfahren in Sachsen-Anhalt

Stand	Summe (Neuzugänge)
1992	601
1993	3079 (+2478)
1994	5635 (+2556)
1995	6 052 (+417)
1996	6 202 (+150)
1997	6 390 (+188)
1998	6 449 (+59)
1999	6 527 (+78)
2000	6 540 (+13)

Das Zahlenmaterial ist auch hier ungenau: Eine Addition der sich auf die einzelnen Deliktsbereiche verteilenden Zahlen aus den jeweiligen Einzeljahresstatistiken ergibt für das Jahr 1994 insgesamt 5596 und für das Jahr 1995 nur 6014 Verfahren. Ob es für die Differenzen einen sachlichen Grund gibt oder ob es sich lediglich um einen Additionsfehler handelt, bleibt unklar.

Ähnlich wie in Berlin Bezirk und in Sachsen liegt der Schwerpunkt der Verfahrenseröffnungen in den Anfangsjahren bis 1994. Danach ist ein kontinuierlicher Rückgang zu verzeichnen, der vermutlich zum einen mit der restriktiven Rechtsprechung<sup>919</sup>, zum anderen mit einem zügigen Fortschreiten der Ermittlungstätigkeit zu erklären ist.

Die Datenlage ist relativ detailliert. Die aufgeschlüsselte Verteilung der eröffneten Ermittlungsverfahren ergibt folgendes Bild (die erste Zahl eines Kastens enthält die fortlaufende Summe; die mit + gekennzeichneten Zahlen die Neuzugänge für das jeweilige Jahr):

<sup>919</sup> Zur Rechtsprechung siehe 1.2.5.2 sowie ferner die Ausführungen unter 2.1.1.1 und 2.1.1.4.

Tabelle 12: Deliktsspezifische Verfahrenseinleitungen in Sachsen-Anhalt

Stand: 31.12.2000	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Rechtsbeugung	2 300 +1825	4 291 +1 921	4 511 +220	4 607 +66	4 694 +87	4 710 +16	4 722 +12	4 728 +6
Freiheitsberaubung	152 +128	407 +255	437 +30	484 +7	500 +16	500	503 +3	504 +1
Tötungsdelikte	o.A.	22	37 +15	46 +9	61 +15	71 +10	86 +15	86
Politische Verdächtigung	122 +103	215 +93	226 +11	229 +3	233 +4	234 +1	236 +2	238 +2
Wahlfälschung	14 +13	o.A.	o.A.	o.A.	o.A.	o.A.	o.A.	o.A.
Kindesenziehung	25 +22	30 +5	31 +1	31	32 +1	33 +1	33	33
Gefangenennmissbrauch	184* +94	190 +88	273 +83	284 +43	320 +36	347 +27	366 +19	368 +2
Sonstige	270 +203	441 +171	499 +58	521 +22	550 +29	554 +4	581 +27	583 +2
Gesamt	3 067	5 596	6 014	6 202	6 390	6 449	6 527	6 540

\* Die Kategorie "Körperverletzung" wurde mitgezählt (102), da sich die Körperverletzung in den folgenden Statistiken auf die Misshandlung von Gefangenen bezieht.

Auch hier konzentriert sich der Schwerpunkt der Ermittlungen mit 79,29 % auf das Delikt der Rechtsbeugung, wobei die weitaus meisten Verfahren wieder zu Beginn der Ermittlungstätigkeit eingeleitet wurden. Auch bei der Freiheitsberaubung, bei der Politischen Verdächtigung, der Kindesentziehung und bei den sonstigen Delikten ist diese Entwicklung festzustellen: Während 1993 nur 47,35 % aller Verfahren eingeleitet worden waren, waren es ein Jahr später bereits 85,57 %, zwei Jahre später, also 1995 schon 91,96 %. Diese Entwicklung ist mit der Rechtsprechung zu erklären, die bis Mitte der 90er Jahre für die anfänglich noch fehlende erforderliche Klarheit gesorgt hatte.<sup>920</sup>

Bei den Tötungsdelikten stellt sich der Verlauf aber anders dar: Hier wurden bis zum Jahr 1999 konstant Verfahren eingeleitet. Bis zum Jahr 1995 waren hier erst 43,02 % aller Verfahren eingeleitet, bis 1996 53,49%.

<sup>920</sup> Vgl. die Ausführungen der Experten in Kapitel 10, 3.

Es stellt sich die Frage, wie diese gegenläufige Entwicklung zu erklären ist. Dies mag mit der Schwere des Delikts und dadurch bedingter, aufwändiger Ermittlungsarbeit zusammenhängen. Für die betreffende Person ist es psychisch und gesellschaftlich erheblich belastender, wenn wegen eines Kapitalverbrechens gegen sie ermittelt wird statt wegen eines bloßen Vergehens. Dementsprechend ist anzunehmen, dass Behörden bei Kapitalverbrechen eine höhere Hemmschwelle haben, ein Verfahren einzuleiten, was sie durch intensivere und langwierigere Ermittlungen kompensieren. Grund für die langfristigen jährlichen Eingänge ist sicherlich auch die Rechtsprechung, die für den Bereich der Tötungsdelikte an der deutsch-deutschen Grenze die Berufung eines Schützen auf die Staatspraxis aberkannt und dadurch die besondere Verwerflichkeit der Tathandlung bestätigt hatte. Zwar geht aus der Statistik nicht hervor, um welche Tötungsdelikte es sich handelt. Die besondere Verwerflichkeit, die einer Tötungshandlung innewohnt, bleibt aber gleich und mag dazu geführt haben, dass dem Legalitätsprinzip des § 152 Abs. 2 StPO eine besondere Bedeutung zukam.

#### 2.1.1.6 Thüringen

Die thüringische Schwerpunktabteilung wurde bei der Staatsanwaltschaft Erfurt am 01.01.1992 eingerichtet. Die von der Staatsanwaltschaft Erfurt übersandte Statistik über die Eröffnung von Ermittlungsverfahren mit Stand vom 15.10.2001 ist fortlaufend, weshalb auch hier keine Angaben über den jährlichen Verlauf der Eingänge gemacht werden können.<sup>921</sup>

*Tabelle 13: Ermittlungsverfahren in Thüringen*

Ermittlungsverfahren seit 01/1992	
Stand	Summe
12/1997	6255
26.08.1998	6310
15.10.2001	6413
02.09.2002	6420

Die Zahlen erwecken keinen besonderen Erklärungsbedarf, da sie sich in Relation zu den anderen 'neuen Bundesländern' nicht als außergewöhnlich darstellen: Die Höhe der eingeleiteten Verfahren entspricht der politischen Bedeutung des Landes und lässt weder besonderen Verfolgungseifer noch

<sup>921</sup> Die Zahlenangaben zu 12/1997 beruhen auf MARXEN, K./WERLE, G. 1999a (Fn. 778), 191; die Angabe vom 26.08.1998 basiert auf LUDWIG, M. 2000 (Fn. 778), 587.



besondere Zurückhaltung erkennen. Ferner zeigen die Zahlen, dass auch hier zum Ende 1997 bereits die meisten Verfahren eingeleitet waren.

Eine Aufschlüsselung nach Delikten, die hier den Straftatbeständen des StGB folgt, legt den zahlenmäßigen Anteil genauer dar. Mit Stand vom 02.09.02 ergibt sich folgendes Bild:

*Tabelle 14: Deliktsspezifische Verfahrenseinigungen in Thüringen*

Delikt	Summe	Delikt	Summe
Aussageerpressung	46	Nötigung	125
Falschbeurkundung	9	Verletzung des Post- und Fernmeldegeheimnisses	22
Freiheitsberaubung	224	Wahlfälschung	6
Körperverletzung	376	Amtsanmaßung	36
Betrug	21	Untreue	0
Politische Verdächtigung	357	Ohne Angaben	299
Rechtsbeugung	4 803	Totschlag	96
Gesamt			6420

Mit 74,81 % konzentrierten sich auch hier die Ermittlungen schwerpunktmäßig auf die Rechtsbeugung. Weitere Schwerpunkte stellten mit 5,86 % und 5,56 % aller Ermittlungen die mutmaßlichen Tatbestände der Körperverletzung und der Politischen Verdächtigung dar. Das Zahlenmaterial insgesamt legt nahe, dass die Ermittlungstätigkeit in Thüringen der Gesamtentwicklung ähnelt. Es sei daher auf die bisherigen Ausführungen verwiesen.

### 2.1.2 Die Erledigungen der Ermittlungsverfahren

Dieser Abschnitt legt dar, wie die Ermittlungsverfahren beendet worden sind. Auch hier divergieren die Angaben der Bundesländer so erheblich, dass eine auf die Methode der vergleichenden Analyse aufbauende Betrachtung praktisch ausscheidet. Daher entspricht die Struktur dieses Abschnitts der von 2.1.1.: Drei einleitenden, für alle Länder gemeinsamen Übersichten folgen im Anschluss separate Darstellungen, die sämtliche von den Ländern gelieferte Informationen zu den Erledigungen der förmlichen Vorverfahren tabellarisch beschreiben. Die folgende Tabelle enthält die Summe aller erledigten Ermittlungsverfahren. Der besseren Veranschaulichung wegen sind auch die Eingänge nochmals beschrieben:

Tabelle 15: Summe der erledigten Ermittlungsverfahren

Land	Berlin	Brandenburg	Mecklbg.-Vorpom.	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Gesamt
Erm Verf.	21 561	12 758	4775	12 606	6540	6420	64 660
Erledigungen	21 374	12 748	4775	12 619	6656	6407	64 579

Dass die Zahl der Erledigungen die der Eingänge sowohl in Sachsen als auch in Sachsen-Anhalt überschreitet, offenbart eine weitere Unzulänglichkeit des Datenmaterials: In Sachsen rührt die geringe Diskrepanz vermutlich aus der ungenauen Erfassung der Eingänge, die von Seiten der Behörde als "ca.-Angabe" gekennzeichnet ist. Die stärkere Diskrepanz in Sachsen-Anhalt kommt wohl daher, dass bereits 1991 Verfahren eingeleitet wurden, die zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht förmlich registriert wurden und daher nur bei den Erledigungen, nicht aber bei den Eingängen Berücksichtigung fanden.

Ansonsten zeigt die Tabelle, dass die Vorverfahren mit einer Erledigungsquote von insgesamt 99,88 % im Prinzip abgeschlossen sind. Die absolut meisten unerledigten Verfahren gibt es mit 187 Verfahren in Berlin. Die Diskrepanz ist aber marginal und lässt sich entweder mit den Ungenauigkeiten der Zahlen oder damit erklären, dass Berlin die Hauptlast der Verfahren zu tragen hatte.

Die Erledigungen lassen sich grob kategorisieren in Erledigung durch "Erhebung von Anklagen bzw. Erlass eines Strafbefehls" einerseits und "Sonstige Erledigungen" andererseits. Tabelle x enthält, neben der Zahl der Erledigungen insgesamt, überblicksartig die ungefähre Summe der Erledigungen durch Anklage bzw. Strafbefehl in den einzelnen Ländern.

Tabelle 16: Summe der Anklagen/Strafbefehle

Land	Berlin	Brandenburg	Mecklbg.-Vorpom.	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Gesamt
Erled. Gesamt	21 374	12 748	4775	12 619	6656	6407	64 579
Anklage, Strafbef.	Mind. 397	87	60	279	74, 12	86, 20	1015
Proz. Anteil	1,86 %	0,68 %	1,26 %	2,21 %	1,29 %	1,65 %	1,57 %

Mit 1,57 % nimmt die Summe aller Anklagen einen geringen Anteil an der Gesamtzahl der Erledigungen ein. Hieraus alleine lassen sich aber keine sicheren Rückschlüsse ziehen: Die wenigen Anklageerhebungen könnten Ausdruck einer Zurückhaltung bzw. Scheu sein, die "Täter" tatsächlich vor Gericht zu bringen. Umgekehrt könnten sie aber auch zum Ausdruck bringen, dass letzten Endes zu viele Ermittlungsverfahren eingeleitet wurden und eine geringe Anklagequote dieses Ergebnis korrigieren sollte. Letzteres wäre insbesondere vor dem Hintergrund der Rechtsprechung denkbar, wobei sich dann die Anschlussfrage stellen würde, ob zwischen den Ermittlungsbehörden und den Gerichten ein Auffassungsunterschied über die Strafwürdigkeit bestimmter Verhaltensweisen bestand. Da sich durch die isolierte Betrachtung der Zahlen die Fragen nur aufwerfen, nicht aber beantworten lassen, wurden die Experten nach ihren Einschätzungen gefragt, auf die an dieser Stelle verwiesen sei.<sup>922</sup>

Mit 0,68 % wurden in Brandenburg am wenigsten Verfahren vor Gericht gebracht. Die meisten Anklagen erhob Sachsen mit einem prozentualen Anteil von 2,21 %. Auch hier stellen sich die Fragen nach den Ursachen, die wiederum vielgestaltig sein können: Es könnten rein praktische Gründe, wie etwa bessere Beweisbarkeit, ursächlich sein. Denkbar ist aber auch, dass man in Brandenburg tatsächlich eine restriktivere Haltung einnehmen wollte. Auch hier wäre die Entscheidung für die ein oder die andere Ursache rein spekulativ, weshalb die Problematik an dieser Stelle lediglich aufgezeigt, aber auf die Ausführungen von LEMKE an anderer Stelle verwiesen sei.<sup>923</sup>

Die Summen der sonstigen Erledigungen sind mit Bezug auf Tabelle 16 zwangsläufig hoch und sehen dementsprechend wie folgt aus:

Tabelle 17: Summe der sonstigen Erledigungen

Land	Berlin	Brandenburg	Mecklbg.-Vorpom.	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Gesamt
<b>Erled. Gesamt</b>	21 374	12 748	4775	12 619	6656	6407	64 579
<b>Sonst. Erled.</b>	Mind. 20 869	12 662	4715	12 340	6570	6301	63 458
<b>Proz. Anteil</b>	97,64 %	99,33 %	98,74 %	97,79 %	98,71 %	98,34 %	98,26 %

<sup>922</sup> Kapitel 10, 3.

<sup>923</sup> Er spricht von einer speziellen 'Brandenburger Linie', nur die Exzessfälle zu verfolgen; Näheres siehe Kapitel 10.

Die detaillierteren Informationen, die sich aus den jeweiligen Statistiken der einzelnen Länder ergeben, sind Gegenstand der nun folgenden Abhandlungen.

### 2.1.2.1 Berlin

Für Berlin stellen sich die jährlichen Erledigungen für die beiden Bereiche Zentral und Bezirk wie folgt dar:

*Tabelle 18: Jährlich erledigte Ermittlungsverfahren in Berlin*

Berlin Zentral			Berlin Bezirk		
Stand	Anklagen	Sonstige Erledigung	Stand	Anklagen	Sonstige Erledigung
4/1992	24	167	1992	o.A.	o.A.
3/1993	43	347	1993	o.A.	o.A.
3/1994	84	1078	9/1994	30	3562
4/1995	133	2112	4/1995	41	4575
3/1996	167	3907	3/1996	42	6882
3/1997	226	5670	3/1997	50	10 998
3/1998	261	6559	3/1998	63	12 995
3/1999	297	7086	3/1999	97	13 776
10/2000	Mind. 397 Anklagen und 20 869 sonstige Erledigungen				

Dass die Angaben für 10/2000 so ungenau sind, liegt an der Auflösung der Staatsanwaltschaft II zum 01.10.1999. Die Abteilung 35 der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Berlin übernahm zwar die noch laufenden Verfahren, konnte aber die bisherige statistische Erfassung nicht aufrechterhalten.<sup>924</sup> Für den Bereich der "Gewalttaten an der Grenze" sind die Angaben noch recht detailliert. Sie weisen 3 neue Anklageerhebungen im Zeitraum vom 01.09.1999 bis zum 03.10.2000 aus, die in die tabellarische Erfassung eingeflossen sind. Für den Bereich "Justizunrecht, Straftaten des MfS und Doping" wird aber lediglich die Gesamtzahl der Erledigungen erfasst, ohne dass danach differenziert wird, ob die Erledigungen durch Anklage oder durch sonstige Einstellungen herbeigeführt wurden. Die in diesem Bereich insgesamt 108 registrierten Erledigungen können also weder bei den Anklagen noch bei den sonstigen Erledigungen berücksichtigt werden, weshalb die Anzahl der Anklagen und der sonstigen Erledigungen nur Mindestanzahlen sein können.

<sup>924</sup> Siehe bereits oben unter 2.1.1.1.

Vergleicht man die Angaben von Berlin Zentral mit denen von Berlin Bezirk, so fällt auf, dass in Berlin Bezirk wesentlich weniger Anklagen erhoben wurden. Die Quote der Anklageerhebung für Berlin Zentral liegt bei 4,19 %, gegenüber 0,70 % für Berlin Bezirk. Dies ist ein interessantes Phänomen: Mit 4,19 % liegt die Quote auch weit über dem Durchschnitt aller in den 'neuen' Bundesländern erhobenen Anklagen. Daraus lässt sich schließen, dass sich der Anfangsverdacht bei der durch die politische Führungsebene begangenen oder angeordneten Handlungen damit in stärkerem Maße erhärtete als bei den übrigen strafverdächtigen Handlungen.

Eindeutige Ursachen hierfür sind schwer auszumachen. Am Erfolg versprechendsten ist wohl ein kumulativer, mehrere zusammenhängende Faktoren berücksichtigender Ansatz: Es erscheint denkbar, dass die auf zentraler Ebene begangene Kriminalität vielfältiger und schewergewichtiger war, so dass die Staatsanwaltschaft eine größere Neigung verspürte, ein strafbares Verhalten anzunehmen. Im Rahmen dessen wollte sie möglicherweise den unterschiedlichen Verantwortungsgraden der handelnden Personen Rechnung tragen und dementsprechend die an der Spitze der Handlungskette Stehenden, die eigentlichen Drahtzieher, die Verantwortung tragen lassen. Dabei hätte sie zugleich dem anfänglich erhobenen Vorwurf entgegengetreten können, 'die Kleinen zu hängen und die Großen laufen zu lassen'.<sup>925</sup> Ein bedeutender Faktor ist sicherlich auch die Entwicklung der Rechtsprechung. Wie gesehen, konzentrierte sich die Ermittlungstätigkeit im Bereich Berlin Bezirk, so wie auch in den übrigen Landesteilen, auf die Rechtsbeugung. Da die höchstrichterliche Rechtsprechung zur Rechtsbeugung aber restriktiv war, wollte die Staatsanwaltschaft durch entsprechend geringe Anklageerhebungen ihre vielen Verfahrenseröffnungen korrigieren.

Die jährliche Entwicklung betreffend ist festzustellen, dass die Zahl der Anklagen bis 1999 nicht, so wie dies bei den meisten Verfahrenseinleitungen zu beobachten ist, zurückgeht, sondern relativ kontinuierlich bleibt. Das zeigt, dass sich die Ermittlungen doch recht lange hinzogen. Insbesondere für den Bereich "Berlin Zentral" ist dabei zu bedenken, dass es sich nicht nur um eine relativ große Vielfalt von zu ermittelnden Sachverhalten handelte, sondern darüber hinaus um schwerwiegende Taten. Die auf zentraler Ebene möglicherweise begangenen Delikte hatten nicht selten Kapitalverbrechen zum Gegenstand – genannt seien hier insbesondere die Gewalttaten an der Grenze –, die nach Polizeiangaben "entsprechend ihrer

---

<sup>925</sup> Vgl. Jahresbericht 1993 der Zentralen Ermittlungsstelle Regierungs- und Vereinigungskriminalität (ZERV), 3.

Bedeutung als Kapitalverbrechen mit Akribie und erheblichem Aufwand" zu ermitteln waren.<sup>926</sup> Die Ermittlungsergebnisse i.S.v. § 170 Abs. 2 StPO ließen daher vermutlich entsprechend lange auf sich warten.

Dass im Jahr 1995 bis 1996 nur eine Anklage im Bereich Berlin Bezirk registriert wurde, ist mit großer Wahrscheinlichkeit auf die restriktive Rechtsprechung zur Rechtsbeugung zurückzuführen.

Schließlich fällt auf, dass von 1998 bis 1999 relativ viele Anklagen erhoben wurden. Vermutlich ist dies mit der Auflösung der Staatsanwaltschaft II zu erklären: Möglicherweise wollte man die Verfahren noch vor der Auflösung am 30.09.1999 erledigen.

Die folgende Tabelle gibt darüber hinaus Aufschluss, wie sich die Anklageerhebungen auf der Zentralebene auf die einzelnen Deliktgruppen verteilen<sup>927</sup>:

*Tabelle 19: Deliktsspezifische Verteilung der Anklagen in Berlin*

Delikt	1995	1996	1997	1998	3/1999	10/2000
Gewalttaten an der Grenze	56	69	87	101	106	109
Rechtsbeugung	31	38	57	63	69	n.f.
Wirtschaftsdelikte	29	38	44	47	55	n.f.
Straftaten des MfS	11	14	27	34	44	n.f.
Vermögensstraf-taten bei Ausreise	o.A.	o.A.	o.A.	o.A.	10	n.f.
Sonstige		1	1	6	13	n.f.

Dass die Zahl der Anklageerhebungen für 10/2000 nicht differenzierter angegeben werden kann, liegt wiederum an der Umorganisation der Staatsanwaltschaft.<sup>928</sup>

Da die Statistiken der Berliner Staatsanwaltschaft die Verfahrenseröffnungen nicht nach einzelnen Deliktgruppen aufschlüsseln, lässt sich nicht errechnen, bei welcher Deliktgruppe relativ betrachtet die meisten Anklagen erhoben wurden. Die absoluten Zahlen lassen entsprechend wenig Rückschlüsse zu. Vorstehende Tabelle könnte aber die oben genannten Erklärungsansätze zu der Frage ergänzend bestätigen, warum die Anklagen

<sup>926</sup> ZERV Jahresbericht 1993, 37. Vgl. näher zur ZERV unter 2.1.5.

<sup>927</sup> Die Angaben von 1995 bis 1998 beruhen auf MARXEN, K./WERLE, G. 1999a (Fn. 778).

<sup>928</sup> Vgl. oben in diesem Abschnitt sowie bereits unter 2.1.1.1.

für die Zentralebene in Berlin insgesamt höher waren. Mit 36,70 % machen die Anklageerhebungen wegen Gewalttaten an der Grenze einen beträchtlichen Anteil am Gesamtaufkommen aus. Das könnte belegen, dass man die besonders Menschen verachtenden Taten auch dementsprechend ahnden wollte. Sicherlich trägt auch die Rechtsprechung ihren Anteil daran, dass gerade in diesem Bereich so viele Anklagen erhoben wurden.<sup>929</sup>

Weitere Angaben über die Art der Erledigung sind in den Statistiken nicht enthalten.

#### 2.1.2.2 Brandenburg

Da die von Brandenburg übersandte Statistik fortlaufend ist, lässt sich die jährliche Entwicklung der Erledigungen nicht nachvollziehen. Das Datenmaterial der Staatsanwaltschaft Neuruppin differenziert aber nach der Art der Erledigung. Die Gesamtzahl der Erledigungen von 12 749 (Stand 02.03.2001 in aktualisierter Version vom 24.08.2001) gliedert sich wie folgt auf:

---

<sup>929</sup> Vgl. oben unter 1.2.5.1.

Tabelle 20: Erledigte Ermittlungsverfahren in Brandenburg

Delikt	Einstellung nach §§ 170 II, 153, 153a	Anklage, Strafbefehl	Abgabe wegen örtlicher Unzuständigkeit oder Verbindung
Rechtsbeugung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5492 nach §170 II,</li> <li>• 23 nach §153a,</li> <li>• 1 nach §205 analog, 1 nach §154 II</li> </ul> = 5517 insgesamt	27, 1 = 28	3300
Wahlfälschung	25 nach §170 II	3, 4 = 7	1
Körperverl. und Freiheitsberaub. Im Strafvollzug	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 775 nach §170 II,</li> <li>• 23 nach §153a</li> </ul> = 798 insgesamt	16, 2 = 18	2015
Ungeklärte Todesfälle im Strafvollzug	120 nach §170 II	0	0
Gewalttaten an der Grenze	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 nach §170 II,</li> <li>• 2 ohne Angabe</li> </ul> = 13 insgesamt	30	0
Doping	24 (personenbezogene Verteilung: 28 nach §153, 11 nach §153a, 97 nach §170 II)	0, 3	2
Sonstige Todesfälle	3 nach §170 II	0	0
Politische Verdächtigung und Verschleppung	360 nach §170 II	0	70
Verfahren aus dem Bereich des MfS	Ca. 100 nach §170 II	0	1
Sonstige	Ca. 300 nach §170 II	1	13
Gesamt	7260	77, 10 = 87	5402

Mit 56,95 % nehmen die Erledigungen durch Einstellung den größten Anteil ein. Dabei wurden die Einstellungen fast ausschließlich auf § 170 Abs. 2 StPO gestützt. Das erweckt den Anschein, als sei die Strafbarkeit in den meisten Fällen entweder wegen mangelnder Beweisbarkeit oder wegen ho-



her Anforderungen an den Tatverdacht, etwa aufgrund der Rechtsprechung, ausgeschieden.

Die Aufschlüsselung der Anklagen zeigt, dass in allen Bereichen sehr wenige Anklagen erhoben wurden mit Ausnahme der Gewalttaten an der Grenze. Dort wurde in 69,77 % aller Fälle auch Anklage erhoben, wenn ein Verfahren eröffnet worden war. Am Gesamtaufkommen der Anklagen sind die Gewalttaten an der Grenze mit dem beachtlichen Wert von 34,48 % beteiligt. Dieses Ergebnis deckt sich mit dem für Berlin gewonnenen Ergebnis. Zwar ist der Anteil der Anklagen wegen Rechtsbeugung am Gesamtaufkommen mit 32,18 % ebenfalls beachtlich. Die Bedeutung relativiert sich aber, wenn man bedenkt, dass dies dennoch nur 0,32 % der wegen Rechtsbeugung eröffneten Verfahren betrifft.

Die extrem hohe Zahl der Abgaben wegen örtlicher Unzuständigkeit oder Verbindung ist für sich alleine nicht Aussage kräftig. Sie könnte höchstens einen Rückschluss dahingehend zulassen, dass man der rechtlichen Unsicherheit mit zügigen, teilweise auch übereilten Verfahrenseröffnungen entgegenzutreten wollte.

### 2.1.2.3 Mecklenburg-Vorpommern

Die Staatsanwaltschaft Schwerin führt ebenfalls eine fortlaufende Statistik, weshalb auch hier keine Angaben über die jährliche Entwicklung möglich sind. Die 60 Anklagen und 4715 sonstigen Erledigungen<sup>930</sup> verteilen sich wie folgt:

---

<sup>930</sup> In der Einzelstatistik sind in der Summe 59 Anklagen bzw. Strafbefehle errechnet und 4716 sonstige Erledigungen. Es ist davon auszugehen, dass es sich um Additionsfehler handelt.

Tabelle 21: Erledigte Ermittlungsverfahren in Mecklenburg-Vorpommern

Delikt	Anklage	Sonstige Erledig. v.a. nach §170 II	Delikt	Anklage	Sonstige Erledig. v.a. nach §170 II
Rechtsbeugung/Freiheitsberaubung	34	3458	Amtsanmaßung	0	14
Körperverletzung	6	463	Bedrohung	0	7
Mord/Vers. Mord	1	34	Urkundsdelikte	0	13
Totschlag	11	50	Strafvereitelung	0	5
Politische Verdächtigung	0	348	Verfolgung Unschuldiger	0	4
Nötigung und Aussageerpressung	3	153	Falsche Verdächtigung/Vortäuschen einer Straftat	0	4
Illegale Post- und Fernmeldeüberwg.	0	35	Verschleppung	0	7
Verletzung von Privatgeheimnissen	0	2	Misshandlung	0	1
Wahlfälschung	2	8	Kindesentziehung	0	3
Vermögensdelikte*	2	62	Parteiverrat	0	2
Hausfriedensbruch	0	14	Sonstige**	0	18
Meineid/Falschaussage	1	10	Gesamt	60	4715

\* Hierunter fallen Untreue / Betrug, Unterschlagung, Diebstahl, Raub, Begünstigung

\*\* Hierunter fallen Verleumdung/Beleidigung, Unterlassene Hilfeleistung, Schwangerschaftsabbruch, Schwere Umweltgefährdung, Sachbeschädigung, Verletzung der Erziehungspflicht

In 25 % aller wegen Wahlfälschung und in 18,03 % der wegen Totschlags eröffneten Verfahren wurde Anklage erhoben. Das sind relativ betrachtet die meisten pro Deliktsgruppe. Am Gesamtaufkommen der Anklagen tragen die wegen Wahlfälschung erhobenen jedoch nur einen Anteil von 3,33 %, die wegen Totschlags erhobenen immerhin beachtliche 18,33 %. Den größten Anteil am Gesamtaufkommen der Anklagen hat die Rechtsbeugung mit 56,67 %, wobei sich dies, ähnlich wie in Brandenburg, stark relativiert, wenn man bedenkt, dass dies nur einem Anteil von 0,97 % aller wegen Rechtsbeugung eröffneten Verfahren entspricht.

Die Statistik differenziert nicht genauer nach der Art der Erledigung, bringt aber durch das "v.a. § 170 Abs. 2 StPO" zum Ausdruck, dass auch hier der überwiegende Anteil der erledigten Verfahren auf fehlendem Tatverdacht beruht.

### 2.1.2.4 Sachsen

Die Statistiken für das Land Sachsen weisen demgegenüber wieder die jährlichen Erledigungen aus. Diese stellen sich folgendermaßen dar:

*Tabelle 22: Erledigte Ermittlungsverfahren in Sachsen*

Seit 03.10.1990	Anklagen	Sonst. Erledigungen
1992	o.A.	547
1993	o.A.	2247
1994	o.A.	4530
3/1995	o.A.	4852
01.05.1995	47	o.A.
01.11.1995	52	o.A.
31.03.1996	59	6000
03.10.1996	98	6900
31.05.1997	120	8000
12/1997	136	9325
31.05.1998	160	10 454
01.01.1999	191	11 508
31.01.2000	264	12 105
01.08.2000	266	12 252
31.12.2000	279	12 340

Die Daten bis 3/1995 ergeben sich aus einer Einzeljahresstatistik der Schwerpunktabteilung VIII der Staatsanwaltschaft. Im Gegensatz zu den Statistiken des Staatsministeriums der Justiz wird hier nicht zwischen Anklagen und sonstigen Erledigungen differenziert. Die vorliegenden Zahlen bis 3/1995 beziehen sich daher auf die Erledigungen insgesamt.

Die bereits unter 2.1.1.4. genannten besonders großen Ungenauigkeiten für das Jahr 1993 wiederholen sich auch bei den Erledigungen: In der Einzelstatistik ist die Zahl der Erledigungen für das Jahr 1993 mit 2682 angegeben, so dass sich eine Gesamtzahl von 3229 ergäbe. Nach Einschätzung des damals bearbeitenden Staatsanwaltes ist aber nur von ca. 1700 neuen Erledigungen auszugehen.

Auch hier zeigt sich, dass die Zahl der Anklageerhebungen lange Zeit konstant blieb und sich bis Ende 2000 hinzog. Es ist bemerkenswert, dass etwa Mitte 1998 mit 160 Anklagen erst 57,35 %, im Januar 1999 mit 191 Anklagen erst 68,46 % aller Anklagen überhaupt erhoben worden waren. Ähnlich wie in Berlin zeigt dies, dass sich die Ermittlungstätigkeit recht

lange hinzog, unter Umständen auch beeinflusst durch die jeweilige Rechtsprechung.

Die jährlichen Statistiken des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz geben Aufschluss über die Anklagen in verfahrens- und personenbezogener Hinsicht. Die erste der in nachstehender Tabelle genannten Ziffern bezieht sich auf die Verfahren, die zweite auf die Personen:

*Tabelle 23: Deliktsspezifische Verteilung der Anklagen in Sachsen*

Delikt	01.11. 1995	31.03. 1996	31.05. 1997	31.05. 1998	01.01. 1999	31.12. 2000
Wahlfälschung	13/28	13/28	13/28	13/28	13/28	13/28
Rechtsbeugung	20/27	24/33	43/51	79/98	102/123	136/126
Körperverletzung	10/14	11/16	23/29	38/45	54/58*	68/74*
Urkundsdelikte	4/5	4/6	6/8	7/10	7/10	7/10
Politische Verdächtigung	2/2	2/2	2/2	2/2	2/2	2/2
MfS-Delikte	1/1	3/5	29/36	35/42	36/43	41/50
Untreue	1/1	2/5	3/6	3/6	3/5	3/5
Totschlagsdelikte	1/2	1/2	1/2	7/8	7/8	9/108
Sonstiges	o.A.	o.A.	o.A.	o.A.	1/1	o.A.
Gesamt	52/80	60/82	120/162	184/219	225/306	279/403

\* Inklusive 2 Anklagen gegen 2 Personen wegen Dopings bis 01.01.1999 bzw. 9 Verfahren gegen 9 Personen bis 31.12.2000.

Mit 48,75 % nehmen die Anklagen wegen Rechtsbeugung auch hier einen beträchtlichen Teil am Gesamtaufkommen ein. Im Verhältnis der eingeleiteten Verfahren sind die wegen Rechtsbeugung erhobenen Anklagen mit 1,39 % aber auch hier äußerst gering und liegen unter dem sächsischen Durchschnitt von 2,21%.

Bei welchen Deliktgruppen relativ betrachtet die meisten Anklagen erhoben wurden, lässt sich nicht feststellen, da die Zahl der Verfahrenseröffnungen nicht konsequent nach Deliktgruppen aufgeschlüsselt wird, von daher also der Vergleichsmaßstab fehlt.<sup>931</sup>

Im Übrigen werden die Erledigungen ebenfalls nicht näher aufgeschlüsselt.

<sup>931</sup> Vgl. die Darstellungen unter 2.1.1.4.

### 2.1.2.5 Sachsen-Anhalt

Die Statistik von Sachsen-Anhalt bietet hinsichtlich der jährlichen Entwicklung der Erledigungen folgendes Bild:

*Tabelle 24: Erledigte Ermittlungsverfahren in Sachsen-Anhalt*

Stand	Ankl., Strafbef.	Sonst. Erledigungen
1993	6	642
1994	16	3189
1995	26	4574
1996	27/3	5652
1997	39/7	6244
1998	44/7	6399
1999	59/12	6504
2000	74/12*	6570**

\*Addiert man die Angaben der Einzelstatistiken, so kommt man auf 74 Anklagen und 12 Strafbefehle. In einem der letzten Statistik anhängenden Abschlussbericht nennt der zuständige StA ohne nähere Begründung aber 64 Anklagen und 15 Strafbefehle. Worauf dies zurückzuführen ist, bleibt unklar, weshalb die logischer erscheinenden Zahlen der Addition zugrunde gelegt wurden.

\*\* Auch diese Zahl ergibt sich aus der strikten Addition der Einzelstatistiken. Legt man die Zahlenangaben aus dem Abschlussbericht des StA zugrunde (64 Anklagen/15 Strafbefehle), so kommt man auf 6577.

Die Entwicklung der Anklageerhebung weist gegenüber Berlin und Sachsen keine Besonderheiten auf. Auch hier zeigt sich, dass die Anklagen konstant bis 2000 erhoben wurden, die Ermittlungstätigkeit sich also relativ lange hinzog.

Darüber hinausgehende Angaben über deliktsspezifische Verteilungen sind nur fragmentarisch in den Berichten des zuständigen Staatsanwaltes enthalten.

Die Tötungsdelikte machen hier mit 43,02 % ausweislich den größten Anteil am Gesamtaufkommen der Anklagen aus. Diese Zahl entspricht zufällig auch den insgesamt bei allen Tötungsdelikten erhobenen Anklagen: sie beträgt ebenfalls 43,02 %. Rechtsbeugung und Freiheitsberaubung machen demgegenüber nur 12,79 % der Anklagen aus. Damit ist in nur 0,23 % aller wegen Rechtsbeugung und Freiheitsberaubung eröffneten Verfahren Anklage erhoben worden. Insgesamt deckt sich die Schwerpunktbildung damit mit derjenigen der bisher betrachteten Länder.

Tabelle 25: Deliktsspezifische Verteilung der Anklagen/Strafbefehle

Delikt	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Gesamt
MfS-Straftaten	2	o.A.	0	o.A.	0	0	3 StrB	o.A.	o.A.
Körperverletzung im Strafvollzug	1	o.A.	0	o.A.	2	0	2 StrB	o.A.	6
Politische Verdächtigung	1	o.A.	0	o.A.	0	0	0	o.A.	o.A.
Tötungsdelikte	0	2	9	o.A.	6	4	0	o.A.	37
Rechtsbeugung/Freiheitsberaubung	0	3	1	o.A.	3	1	0	o.A.	11
Erpressung Ausreisewilliger					1	0	15	o.A.	o.A.
Sonstige	2*	o.A.	0	o.A.	0	0	0	o.A.	o.A.

\* Es handelte sich um Anklagen wegen übler Nachrede und Verleumdung.

### 2.1.2.6 Thüringen

Thüringen führt eine fortlaufende Statistik, weshalb die jährlichen Erledigungen nicht rekonstruiert werden können. Die Statistik legt die Erledigungsgründe recht detailliert dar:

Tabelle 26: Erledigte Ermittlungsverfahren in Thüringen

Stand: 15.10.2001	Ein-gänge	Abgabe	Anklage, Strafbef.	§ 153 a I	§ 153 I	§ 170 II
Aussageerpressung	46	1	0/3	0	2	40
Falschbeurkundung	9	0	0	0	1	8
Freiheitsberaubung	224	9	3/2	1	9	200
Körperverletzung	376	29	5/7	5	19	311
Betrug	21	2	1/0	0	4	13
Politische Verdächtigung	357	8	0/0	0	15	333
Rechtsbeugung	4803	402	11/0	1	823	3562
Nötigung	125	7	1/0	0	16	101
Verletzung Post-/Fernmeldegeheimnis	22	1	0/0	0	2	19
Wahlfälschung	6	0	1/0	0	0	5
Amtsmaßßung	36	1	0/0	0	2	33
Untreue	0	0	0	0	0	0
Ohne Angaben	299	22	14/6	1	29	223
Totschlag	96	5	51/2	0	5	31
Gesamt	6420	487	86/20	8	927	4879

Auch hier ist der größte Anteil am Gesamtaufkommen der Anklagen bzw. Strafbefehle mit 50,00 % auf Totschlagsdelikte zurückzuführen. Damit kam es in 55,20 % aller wegen Totschlags eröffneten Ermittlungsverfahren zu nachfolgenden gerichtlichen Verfahren. Mit 11,32 % nehmen ferner die wegen Körperverletzung erhobenen Anklagen einen beachtlichen Anteil am Gesamtaufkommen ein. Das entspricht aber nur 3,19 % aller wegen dieses Delikts eröffneten Verfahren.

Rechtsbeugungsdelikte haben einen ähnlich hohen Anteil am Gesamtaufkommen. Wegen der zahlreichen Eingänge betrifft das aber nur 0,23 % der entsprechenden Ermittlungsverfahren. Damit reiht sich Thüringen in die auch in den anderen Ländern beobachtete Entwicklung ein.

Ebenfalls in das bisher gewonnene Bild passt die hohe Zahl der Erledigungen nach § 170 Abs. 2 StPO. Interessant ist dabei, dass dies auch Delikte betrifft, bei denen nicht unbedingt, wie bei der Rechtsbeugung, von anfänglich erhöhter rechtlicher Unsicherheit ausgegangen werden kann. Betroffen sind hier vielmehr auch Delikte wie Falschbeurkundung, Körperverletzung, Wahlfälschung, Amtsanmaßung. In diesen Fällen ist daher wohl weniger davon auszugehen, dass die eher restriktive Rechtsprechung die hohe Zahl der Erledigungen bewirkt hat, sondern vielmehr davon, dass die Probleme auf der Ebene des Tatnachweises auftraten.

### 2.1.3 Offene Ermittlungsverfahren

Rein rechnerisch betrachtet gibt es noch wenige offene Verfahren, die im Verhältnis zu dem Gesamtaufkommen zu vernachlässigen sind. Zudem stellt sich die Frage, ob es sich wirklich um unerledigte, noch in Bearbeitung befindliche Verfahren handelt. Die sich rechnerisch ergebende Differenz ist wohl, zumindest teilweise, eher auf die Ungenauigkeit des Zahlenmaterials zurückzuführen oder darauf, dass Verfahren abgegeben oder verbunden wurden, ohne dass dies in den Statistiken berücksichtigt worden ist. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick:

Tabelle 27: Summe der "offenen" Ermittlungsverfahren

Land	Berlin	Brandenburg	Mecklbg.-Vorpom.	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Gesamt
Offene Erm.-Verf.	16*	10	0	0	4	13	43

\* Die Zahl, die sich aus der Einzelstatistik von 2000 ergibt, nämlich 16 offene Verfahren (7 im Bereich Justizrecht, Straftaten des MfS, Doping; 9 im Bereich der Gewalttaten an der Grenze und 0 im Bereich Wirtschaftsstrafsachen der Regierungskriminalität) stimmt nicht mit den Zahlen überein, die sich aus der Einzelstatistik von 1999 ergeben. Hiernach gab es im Bereich Berlin zentral noch 140, im Bereich Berlin Bezirk noch 84 offene Verfahren, insgesamt also 224. Da die Zahlen der Erledigungen in der Einzelstatistik 2000 mit 118 angegeben werden, müssten eigentlich noch 106 Verfahren offen sein. Die Diskrepanz lässt sich vielleicht damit erklären, dass die Einzelstatistik 2000 wegen der Umstrukturierung durch die Auflösung der StA II nicht alle Delikte der Regierungskriminalität ausweist.

### 2.1.4 Gesamtübersichten über die Arbeit der Ermittlungsbehörden

Abschließend sollen drei Gesamtübersichten gezeigt werden, die die bisherigen Ergebnisse, soweit sie sich verallgemeinern lassen, zusammenfassen.

#### 2.1.4.1 Absolute Zahlen

Die erste Tabelle fasst die absoluten Zahlen der bisher erläuterten Verfahrensstadien, so wie sie von den Justizbehörden der Länder übersandt wurden, für alle Länder zusammen:

*Tabelle 28: Tätigkeit der Ermittlungsbehörden insgesamt – absolute Zahlen*

Stadium	Berlin	Brandenburg	Mecklbg.-Vorpom.	Sachsen	Sachsen - Anhalt	Thüringen	Gesamt
ErmVerf.	21 561	12 758	4775	12 606	6540	6420	64 660
Erledigt. gesamt	21 374	12 748	4775	12 619	6656	6407	64 579
Anklagen, StrafBef.	Mind. 397	87	60	279	74, 12	86, 20	1015
Sonstige Erledigt.	Mind. 20 869	12 662	4715	12 340	6570	6301	63 457
"Offene" ErmVerf.	16	10	0	0	4	13	43

#### 2.1.4.2 Prozentuale Verteilung in den Bundesländern, ausgehend von den jeweiligen Gesamtzahlen der Ermittlungsverfahren

Die zweite Übersicht legt die sich hieraus ergebende prozentuale Verteilung getrennt für jedes Land dar. Dabei wird als entscheidende Größe die Anzahl der jeweils eingeleiteten Ermittlungsverfahren herangezogen ("vertikale Betrachtung"):

*Tabelle 29: Tätigkeit der Ermittlungsbehörden insgesamt - "vertikale" prozentuale Verteilung*

Stadium	Berlin	Brandenburg	Mecklbg.-Vorpom.	Sachsen	Sachsen - Anhalt	Thüringen	Gesamt
ErmVerf.	100	100	100	100	100	100	100
Erledigt. Gesamt	99,13	99,92	100	> 100	> 100	99,76	99,87
Anklagen, StrafBef.	1,84	0,68	1,26	2,21	1,32	1,65	1,57
Sonstige Erledigt.	96,79	99,25	98,74	97,89	> 100	98,14	98,12
"Offene" ErmVerf.	0,07	0,08	0	0	0,06	0,20	0,06



### 2.1.4.3 Prozentualer Anteil der einzelnen Bundesländer am Gesamtaufkommen

Die dritte Übersicht hat ebenfalls eine prozentuale Verteilung zum Gegenstand, allerdings aus der Länder vergleichenden Perspektive ("horizontale Betrachtung"). Bezugsgröße ist immer die sich für das jeweilige Verfahrensstadium aus den Angaben der Länder ergebende Gesamtsumme. So lassen sich die anteiligen Länderquoten ersehen.

*Tabelle 30: Tätigkeit der Ermittlungsbehörden insgesamt - "horizontale" prozentuale Verteilung*

Stadium	Berlin	Brandenburg	Mecklb.-Vorpom.	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Gesamt
ErmVerf.	33,35	19,73	7,39	19,50	10,12	9,93	100
Erledig. Gesamt	33,10	19,74	7,39	19,54	10,31	9,92	100
Davon Anklagen, StrafBef.	39,11	8,57	5,91	27,49	8,47	10,44	100
Sonstige Erledig.	32,89	19,95	7,43	19,45	10,35	9,93	100
"Offene" ErmVerf.	37,20	23,26	0	0	9,30	30,23	100

### 2.1.5 Die Arbeit der Polizei - Die ZERV

Im Frühjahr 1992 schlossen die Ministerpräsidenten aller Länder das "Abkommen über die Einrichtung einer Zentralen polizeilichen Ermittlungsstelle für die Strafverfolgung von Mitgliedern ehemaliger SED-geführter DDR-Regierungen und Verfolgung von Straftaten im Zusammenhang mit dem Wiedervereinigungsgeschehen". Auf der Grundlage dieses Abkommens wurde die "Zentrale Ermittlungsstelle Regierungs- und Vereinigungskriminalität" (nachfolgend ZERV) als Dienststelle beim Polizeipräsidenten in Berlin eingerichtet. Die ZERV 2 wurde mit den Ermittlungen hinsichtlich der sog. Regierungskriminalität betraut.

Nach Durchsicht der von der ZERV für die Jahre 1993 bis 1999 herausgegebenen Jahresberichte zeigte sich, dass die Berichte wenig für die Themenstellung vorliegender Arbeit relevantes, quantitatives Material enthalten, das systematisch aufgearbeitet ist. Vielmehr handelt es sich tatsächlich um 'Berichte', die die Schwerpunkte der polizeilichen Arbeit – in sehr in-

formativer Weise – erläutern und gelegentlich quantitative Angaben zur Beschreibung des Arbeitsumfangs enthalten. Dabei sind die Bezugsgrößen aber uneinheitlich: Es werden Verfahren, Verdächtige, Fragebögen, Vernehmungen, Durchsuchungsmaßnahmen, Patientenakten etc. kumulativ und uneinheitlich herangezogen. Eine tabellarische Übersicht über die in den Berichtstexten genannten Ermittlungsschwerpunkte lässt sich daher nicht erstellen. Auch der Versuch einer Analyse des Textmaterials nur in Bezug auf die quantitativen Angaben zu den Ermittlungsverfahren hat sich als wenig ergiebig erwiesen, da die Angaben nicht systematisch, sondern nur fragmentarisch erfolgen. Die Jahresberichte der ZERV konnten daher in vorliegender Arbeit keine weitere Berücksichtigung finden. Zwar ist die Arbeit der ZERV 2 auch in der Polizeilichen Kriminalstatistik erfasst. Dort ist sie aber nicht isoliert gekennzeichnet, sondern in den Daten zur 'gewöhnlichen' Kriminalität mitenthalten. Es empfiehlt sich daher, die Jahresberichte der ZERV als ergänzende Lektüre heranzuziehen. Das wenige, aufbereitete Zahlenmaterial, das die Berichte enthalten, stellt sich wie folgt dar:

*Tabelle 31: Tätigkeit der ZERV*

ZERV 2	Neueingänge	Wiedereingänge	Gesamtbelastung	ErnVerf. in Bearbeitung
1993	o.A.	o.A.	o.A.	o.A.
1994	o.A.	o.A.	o.A.	o.A.
1995	o.A.	o.A.	o.A.	o.A.
1996	1446	1276	2722	1009
1997	6647	1080	7727	3549
1998	858	269	1127	347
1999	140	54	194	103

Im Jahr 1999 wurde die ZERV umstrukturiert und das Referat 2 aufgelöst. Die dort verbliebenen Kommissariate wurden der ZERV 1 angegliedert. Nach Angaben des Polizeipräsidenten sind die statistischen Angaben der Tabelle aber vergleichbar, lediglich die Dienstbezeichnung änderte sich. Die Angaben der Gesamtbelastung verdeutlichen, dass die ZERV 2 bis 1997 mit der Ermittlungstätigkeit stark belastet war. Danach nahm die Zahl der Verfahren rapide ab. Die Zahlen weisen damit dieselbe Tendenz auf wie die der Staatsanwaltschaften.

## 2.2 Die Tätigkeit der Gerichte

Der folgende Abschnitt legt dar, wie die Verfahren nach Anklageerhebung durch die Staatsanwaltschaften von Seiten der Gerichte beurteilt worden sind. Die Materialien sind sehr uneinheitlich, so dass auf die Erstellung einer alle Länder betreffende, vergleichende Übersicht, so wie sie zu Beginn der Abschnitte 2.1.1. und 2.1.2. erfolgte, verzichtet wurde.<sup>932</sup>

### 2.2.1 Die Tätigkeit der Gerichte in den Ländern

#### 2.2.1.1 Berlin

Die betreffenden Daten sind in den Statistiken der Berliner Staatsanwaltschaft enthalten. Die beiden folgenden Tabellen mit Stand vom 31.03.1999 und 03.10.2000 spiegeln die strafprozessuale Vorgehensweise der Gerichte wider. Zu beachten ist dabei, dass es sich nicht, wie bisher, einheitlich um verfahrensbezogene, sondern überwiegend um personenbezogene Angaben handelt. Sofern zwei Angaben mit dem Zeichen / getrennt sind, handelt es sich bei der ersten Ziffer um die verfahrens- und bei der zweiten Ziffer um die personenbezogene Angabe. Im Übrigen geht es, sollte sich nicht offensichtlich Anderweitiges aus der Darstellung ergeben, um personenbezogene Angaben.

---

<sup>932</sup> Für das Land Sachsen-Anhalt gibt es nach Auskunft des Lfd. OstA kein Material. Die Angaben für Mecklenburg-Vorpommern sind verfahrensbezogen, wohingegen die der anderen Länder personenbezogen sind.

Tabelle 32: Vorgehensweise der Gerichte in Berlin, Stand 31.03.1999

Stand: 31.03.1999	Gewalttaten an d. Grenze	Rechtsbeugung	Wirtschaftsdelikte	Straftaten des MfS	Sonstige	Gesamt
Anklagen	106	141	65	65	18	395
Angeklagte Personen	239	204	116	93	30	682
Rechtskräftiger Abschluss	74/162	56/86	45/65	33/47	7/15	215/375
Verurteilungen	95	23	30	17	9	174
• Zu Freiheitsstrafe	15	3	2	1	0	21
• Zu Freiheitsstrafe mit Bewährung	80	20	15	15	2	132
• Geldstrafe, Verwarnung	0	0	12, 1	1	7	21
Freispruch	51	27	10	12	1	101
Einstellung § 153/II	0	0	2	3	0	5
Einstellung § 153 a/II	0	2	5	1	5	13
Einstellung § 154/II	0	3	2	0	0	5
Einstellung wegen Verfahrenshindernis	0	0	0	4	0	4
Nichteröffnung	2	19	6	5	0	32
Abschluss wegen Verhandlungsunfähigkeit oder Tod	14	12	10	5	0	41

Mit Stand vom 31.03.1999 waren 54,43 % aller Verfahren rechtskräftig abgeschlossen. Da im Zeitraum bis zum 03.10.2000 bereits mehr Verfahren zum rechtskräftigen Abschluss gebracht werden konnten, lassen sich die Ergebnisse der Rechtsprechung in der Folgejahresstatistik besser betrachten:

Bis zum 03.10.2000 konnten 87,67 % aller Gerichtsverfahren zu einem rechtskräftigen Abschluss gebracht werden. Die rechtskräftigen Gerichtsabschlüsse lassen sich nach dem Zahlenmaterial einteilen in Verurteilungen, Freisprüche und Sonstige Erledigungen:

Tabelle 33: Vorgehensweise der Gerichte in Berlin, Stand 03.10.2000

Stand: 03.10.2000	Gewalttaten an d. Grenze	Rechtsbeugung	Wirtschaftsdelikte	Straftaten des MIS	Sonstige*	Gesamt
Anklagen	111	159	65	72	23	430
Angeklagte Personen	245	226	115	101	49	736
Rechtskräftiger Abschluss	94/201	151/213	60/107	52/90	20/44	377/655
Verurteilung	119	53	42	33	36	283
• Zu Freiheitsstrafe	25	5	4	1	0	35
• Zu Freiheitsstrafe mit Bewährung	94	46	16	28	24	208
• Geldstrafe, Verwarnung	0	2	17,5	2,2	12	40
Freispruch	60	58	27	32	0	177
Einstellung §§ 153, 153 a, 153 II	0	5	9,5	7	8	34
Einstellung § 154/II	0	25	3	0	0	28
Einstellung wegen Verfahrenshindernis	1 (§ 260 III)	1 (Verjährung)	0	0	0	2
Abschluss nach § 206 a	0	0	12**	0	0	12
Nichteröffnung	2	45	9	9	0	65
Abschluss wegen Verhandlungsunfähigkeit oder Tod	19	26	0	9	0	54

\* Veränderungen hat es nur im "Doping-Komplex" gegeben. Die übrigen Delikte wie Wahlfälschung hatten keine Veränderungen mehr zu verzeichnen. Deshalb beziehen sich die Veränderungen auf Straftatbestände im Zusammenhang mit dem sog. Doping-Komplex.

\*\* Im Jahr 1999 angeblich bereits 11; die Statistik von 1999 macht hierüber aber keine Angaben.

43,21 % aller angeklagten Personen wurden verurteilt, 27,02 % freigesprochen; gegen 29,77 % wurde das Verfahren eingestellt bzw. erst gar nicht eröffnet. Der Anteil der Nichteröffnungen liegt mit 9,92 % hoch. Erstaunlich hoch ist auch die Zahl der Freisprüche.

Interessant ist ferner ein genauer Blick auf die Verurteilungen und die dabei verhängten Sanktionen. Die Verurteilungen stellen sich prozentual wie folgt dar: 12,37 % Freiheitsstrafe ohne Bewährung, 73,49 % Freiheitsstrafe mit Bewährung, 14,13 % Geldstrafe oder Verwarnung. Diese Ergebnisse zeigen eine eindeutige Tendenz zur Verhängung von Bewährungsstrafen auf der gesamten Linie.

Damit zeigt sich, dass die Berliner Gerichte insgesamt außergewöhnlich viele Verfahren erst gar nicht eröffneten, außergewöhnlich viele Angeeschuldigte freisprachen und in den Fällen, in denen es zu einer Verurteilung kam, die Strafe in der ganz überwiegenden Anzahl der Fälle zur Bewährung aussetzten.

Interessant ist ferner eine detailliertere Betrachtung ausgewählter Deliktgruppen. Zum Teil sind hier erhebliche Abweichungen von den eben genannten "ungewöhnlichen Durchschnittswerten" zu verzeichnen.

Im Bereich der Gewalttaten an der Grenze gab es 59,20 % Verurteilungen gegenüber 29,05% Freisprüchen und 10,95 % Sonstigen Erledigungen.

Die Verurteilungsquote ist hier, relativ betrachtet, am höchsten. Das könnte mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu den sog. "Mauerschützen" zusammenhängen. Es mag auch eine Art Konsens geherrscht haben, dass die Verletzung elementarer Menschenrechte bestraft werden sollte.<sup>933</sup> Allerdings ist hierbei einschränkend zu bedenken, dass 78,99 % der verhängten Freiheitsstrafen zur Bewährung ausgesetzt wurden. Da es sich bei den zugrundeliegenden Delikten im Regelfall zumindest um qualifizierte Körperverletzungstatbestände, darüber hinaus um Totschlag und Mord handelte, ist dieses Ergebnis außergewöhnlich. Es deutet auf eine Hemmung der Rechtsprechung hin, die Täter 'gewöhnlich' zu sanktionieren.

Die Zahl der Freisprüche liegt ungefähr im Durchschnitt der Freisprüche bei den übrigen Deliktgruppen der Regierungskriminalität. Die rechtliche Unsicherheit war bei den Gewalttaten an der Grenze, jedenfalls nach Erlass der höchstrichterlichen Rechtsprechung, sicherlich relativ gering, da es sich in erster Linie um Tatbestände wie Mord, Totschlag und Körperverletzung handelte. Es ist daher davon auszugehen, dass die Ursachen der Freisprüche überwiegend im tatsächlichen Bereich, auf dem Gebiet des Tatnachweises, angesiedelt sind.

---

<sup>933</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen der Experten in Kapitel 10, 3 und 4.

Die Anzahl sonstiger Erledigungen ist mit 10,95 % weit unterdurchschnittlich. Auch diese Abweichung könnte mit der rechtlichen Klarheit zusammenhängen. Vor allem ist aber wohl davon auszugehen, dass der Unwertgehalt der zugrunde liegenden Taten regelmäßig so hoch war, dass rechtlich betrachtet weniger Möglichkeiten und zudem vielleicht auch psychisch eine geringere Bereitschaft vorherrschte, die Taten einzustellen.

Ganz anders ist das Bild bei der Rechtsbeugung. Hier gab es 24,88 % Verurteilungen, 27,23 % Freisprüche und 47,89 % sonstige Erledigungen. Die geringe Zahl der Verurteilungen ist sicherlich primär auf die restriktive höchstrichterliche Rechtsprechung zur Rechtsbeugung zurückzuführen, die eine Verurteilung nicht für vertretbar erscheinen ließ. Die Zahl der Freisprüche liegt auch hier ungefähr im Durchschnitt, wobei man jetzt aber wohl davon ausgehen kann, dass es in erster Linie nicht Fragen des Tatnachweises, sondern eher rechtliche Bewertungen waren, die zu Freisprüchen führten. Sehr hoch ist die Zahl der sonstigen Erledigungen. In erster Linie waren dies Einstellungen nach § 154 StPO sowie aufgrund von Tod oder Verhandlungsunfähigkeit. Die hohe Zahl der Erledigungen mag Ausfluss der rechtlichen Unsicherheit sein: Man suchte möglicherweise nach rechtlichen Wegen, um eine Strafe zu vermeiden. Bemerkenswert ist ferner, dass in 21,13 % der abgeschlossenen Verfahren das Verfahren bei Gericht erst gar nicht eröffnet worden ist. Auch dies ist ein Phänomen, das mit der Entwicklung der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu erklären sein könnte.

Die Verhängung der Sanktionen entspricht mit 9,43 % Freiheitsstrafen ohne Bewährung, 86,79 % mit Bewährung und 3,77 % Geldstrafen nicht ganz der durchschnittlichen Tendenz bei der Ahndung der Regierungskriminalität, kann aber vor dem Hintergrund der Schwere des Delikts durchaus noch als im Rahmen betrachtet werden. Vor allen Dingen zeigt sich die Neigung der Richterinnen und Richter deutlich, Freiheitsstrafen zur Bewährung auszusetzen.

#### 2.2.1.2. Brandenburg

Die von der Staatsanwaltschaft Neuruppin übersandten Zahlen sind ebenfalls personenbezogen. Soweit nicht anders ersichtlich, sind die Angaben daher auch hier personenbezogen. Die nicht rechtskräftigen Zahlen werden durch Anmerkungen in Klammern gekennzeichnet.

Tabelle 34: Vorgehensweise der Gerichte in Brandenburg

Stand: 02.03.2001	Anklage, Strafbefehl	Ange- schuldigte	Verurtei- lung	Frei- spruch	Einstellun- gen
Rechtsbeugung	27, 1	34	19 (1 nicht r.kräftig)	7 (1 nicht r.kräftig)	7 (§§206a, 205)
Wahlfälschung	3, 4	12	12	0	0
Körperverletzung, Freiheitsberau- bung im Straf- vollzug	16, 2	19	14	2	2 (§§153a II, 205)
Ungeklärte To- desfälle im Straf- vollzug	0	0	0	0	0
Gewalttaten an der Grenze (Mord, Totschlag, Körperverl.)	30	50	29	17	2
Doping	0, 3	3	3 StrB	0	0
Sonstige Tö- tungsdelikte	0	0	0	0	0
Politische Ver- dächtigung und Verschleppung	0	0	0	0	0
Verfahren aus dem Bereich des MfS	0	0	0	0	0
Erpressung, Nöti- gung, Freiheitsbe- raubung, Untreue, Diebstahl	1	4	0	4	0
Gesamt	87	122	77	30	11

Anhand dieses Datenmaterials lässt sich ebenfalls die Gliederung in Verurteilungen, Freisprüche und sonstige Erledigungen nachvollziehen: 65,25 % der gerichtlichen Entscheidungen waren Verurteilungen, 25,42 % Freisprüche und 9,32 % sonstige Erledigungen. Die Sanktionsmechanismen können darüber hinaus nicht analysiert werden.

Die verhältnismäßig meisten Verurteilungen gab es durch die drei rechtskräftigen Strafbefehle bei Doping und mit 77,77 % bei der Körperverletzung, gefolgt von den Gewalttaten an der Grenze mit 60,42 % und Rechtsbeugung mit 57,57 %. Die Verurteilungen bei Körperverletzung,



Doping und den 'Grenzdelikten' könnten bestätigen, dass die Bereitschaft der Gerichte zu bestrafen eher bei den Handlungen, die sich gegen das Leben und die körperliche Unversehrtheit richteten, vorhanden war. Warum die Verurteilungsquote bei der Rechtsbeugung gegenüber der Berlins relativ hoch ist, vermag hier nicht erklärt zu werden.

Die Zahl der Freisprüche belief sich bei den Gewalttaten an der Grenze auf 35,42 %, bei der Rechtsbeugung auf 21,21 % und bei Körperverletzungsdelikten auf nur 11,11 %. Die relativ niedrige Zahl von 11,11 % lässt sich vielleicht damit erklären, dass die Ermittlungen bereits sorgfältig geführt worden waren, und der Tatbestand der Körperverletzung richterliche Bewertungen kaum zulässt.

Die anderen Delikte können wegen der geringen Quantität nicht als repräsentativ herangezogen werden.

### 2.2.1.3 Mecklenburg-Vorpommern:

Folgende Tabelle 35 enthält die von der Staatsanwaltschaft Schwerin übermittelten Daten. Die erfassten Zahlen betreffen Verfahren, nicht Personen:

Auf eine Gesamtberechnung wird hier verzichtet, da die Angaben fast ausschließlich aus den drei zentralen Deliktgruppen der Rechtsbeugung, der Körperverletzung und der Totschlagsdelikte resultieren. Eine Gesamtberechnung würde daher ein verzerrtes Bild vermitteln.

In 58,82 % aller Rechtsbeugungsfälle ist die Anklage zurückgenommen worden. Das ist ungewöhnlich und lässt sich wohl darauf zurückführen, dass anfänglich zu viele Anklagen erhoben worden waren, die sich aufgrund nachfolgender höchstrichterlicher Rechtsprechung als rechtlich unbegründet erwiesen haben. Addiert man hierzu noch die 17,64 %, die sich aus der Nichteröffnung des Hauptverfahrens ergeben, so kommt man auf rund 76 %. Dass die verbleibenden 8 Verfahren dann auch noch mit 7 Freisprüchen und nur 1 Verurteilung enden, deutet auf eine extreme Zurückhaltung der Gerichte hin: man scheint sich darum bemüht zu haben, im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten eine Bestrafung zu vermeiden. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Körperverletzungsdelikten. Hier erging nur in einem Anklageverfahren eine Verurteilung, während die übrigen 5 Verfahren durch Nichteröffnung, Freisprüche oder Erledigung beendet wurden. Einzig bei dem Delikt des Totschlags lässt sich mit 80 % der rechtskräftig abgeschlossenen Verfahren eine deutliche Tendenz zur Verurteilung ausmachen. Die übrigen Delikte können wegen ihres Einzelfallcharakters nicht als repräsentativ angesehen werden.

Tabelle 35: Vorgehensweise der Gerichte in Mecklenburg-Vorpommern

Delikt	Anklage	Klagerücknahme	Nichteröffnung des HV	Verurteilung	Freispruch	Einstellg. §§153 II, 153a II
Rechtsbeugung/Freiheitsberaubung	34	20	6	1	7	0
Körperverletzung	6	0	2	1	2	1
Mord / Vers. Mord	1	0	0	0	1	0
Totschlag	11	0	0	8	2	0
Politische Verdächtigung	0	0	0	0	0	0
Nötigung und Aussageerpressung	3	0	0	2	1	0
Illegale Post- und Fernmeldeüberw.	0	0	0	0	0	0
Verletzung von Privatgeheimnissen	0	0	0	0	0	0
Wahlfälschung	2	0	0	0	0	2
Vermögensdelikte*	2	0	0	1	1	0
Hausfriedensbruch	0	0	0	0	0	0
Mein- eid/Falschaussage	1	0	0	1	0	0
Amtsanmaßung	0	0	0	0	0	0
Bedrohung	0	0	0	0	0	0
Urkundsdelikte	0	0	0	0	0	0
Strafvereitelung	0	0	0	0	0	0
Verfolgung Unschuldiger	0	0	0	0	0	0
Falsche Verdächtigung/Vortäuschen einer Straftat	0	0	0	0	0	0
Verschleppung	0	0	0	0	0	0
Misshandlung	0	0	0	0	0	0
Kindesentziehung	0	0	0	0	0	0
Parteierrat	0	0	0	0	0	0
Sonstige**	0	0	0	0	0	0
Gesamt	60	20	8	14	14	3

\* Hierunter fallen Untreue / Betrug, Unterschlagung, Diebstahl, Raub, Begünstigung

\*\* Hierunter fallen Verleumdung/Beleidigung, Unterlassene Hilfeleistung, Schwangerschaftsabbruch, Schwere Umweltgefährdung, Sachbeschädigung, Verletzung der Erziehungspflicht

Die Ergebnisse in Mecklenburg-Vorpommern bestätigen damit klar die Tendenz der Gerichte, sich auf die wirklich schwer wiegenden, Menschen verachtenden Taten zu konzentrieren.

#### 2.2.1.4 Sachsen:

Die vom Sächsischen Staatsministerium der Justiz und der Sächsischen Staatsanwaltschaft übersandten Statistiken sind relativ detailliert. Die für die Themenstellung vorliegender Arbeit relevanten Daten werden in der folgenden Tabelle 36 wiedergegeben. Wegen der Anzahl der Delikte zieht sich die Darstellung über zwei Tabellen. Auch hier handelt es sich, sofern sich nicht offensichtlich das Gegenteil ergibt, um personenbezogenen Angaben:

Dass die Zahl der Angeschuldigten nicht mit der Zahl übereinstimmt, die sich durch Addition aller gerichtlichen Maßnahmen ergibt, resultiert daher, dass gelegentlich Teilfreisprüche oder Teileinstellungen ergingen und diese rechnerisch voll einbezogen wurden. Je nachdem, welche Zahl man zugrunde legt, variieren entsprechend die prozentualen Berechnungen.

Legt man die einzelnen Ziffern zugrunde, so ergibt sich, bezogen auf die rechtskräftigen Abschlüsse (Einbeziehung der Verurteilungen, der Freisprüche, aller Erledigungen und der Nichteröffnungen), folgendes Bild: 54,73 % Verurteilungen, 13,91 % Freisprüche, 21,89 % Einstellungen und 8,58 % Nichteröffnungen. Dieses Ergebnis ist nach den bisher gewonnenen Erkenntnissen nicht weiter erstaunlich. Die Zahl der Freisprüche, die im Verhältnis zur Ahndung gewöhnlicher Kriminalität immer noch hoch ist, erscheint hier sogar niedrig. Knapp 30 % Nichteröffnungen bzw. Einstellungen zeigen aber, dass man auch hier sorgfältig nach Alternativen zu einer Verurteilung zu suchen schien.

Interessant ist ein Blick auf die Sanktionen. Ausgehend von der Zahl aller gerichtlichen Maßnahmen fallen 34,62 % auf Verurteilungen zu Freiheitsstrafe und 20,12 % auf Geldstrafen. Das entspricht den Anteilen von 63,24 % und 36,76 %, wenn man nur auf die Verurteilten als Bezugsgröße abstellt. Zu 98,29 % sind die Freiheitsstrafen zur Bewährung ausgesetzt worden. Auch hier decken sich die Ergebnisse mit dem bisherigen, groben Gesamtbild, das eine starke Tendenz der Gerichte dahingehend erkennen lässt, die Freiheitsstrafen zur Bewährung auszusetzen. Der Anteil der Geldstrafen ist hier etwas höher als etwa in Berlin, was man damit erklären mag, dass die durchschnittliche Schwere der begangenen Delikte niedriger gewesen sein mag als in Berlin, wo die Kriminalität der Parteiführung miteinfließt.

Tabelle 36: Vorgehensweise der Gerichte in Sachsen

Stand:	Wahl- fälschung	Rechts- beugung	Körper- verletzung	Doping	Urkundens- delikte
Anklagen	13	136	59	9	7
Angeschuldigte	28	126*	65	9	10
Verurteilung	28	90	33	6	3
• Zu Freiheitsstrafe	0	1	0	0	0
• Zu Freiheitsstrafe mit Bewährung	10	87	4	0	2
• Geldstrafe	18	2	29	6	1
Verwarnung	0	0	2	0	0
Freispruch	0	16	13	0	5
Einstellung §§ 153 a	0	3	14	3	0
Sonstige Erledigung	0	11	14	0	1
Nichteröffnung	0	22	5	0	1

\* Dass die Statistik mehr Anklagen als Angeschuldigte ausweist, liegt daran, dass einige der Verfahren, nachdem sie bei Gericht eingegangen waren, verbunden wurden. Die Addition der personenbezogenen Daten deckt sich auch weder mit der Anzahl der Verfahren noch der der Personen. Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass manche Angeschuldigte in mehrere Verfahren involviert waren.

Fortsetzung:

Stand:	Polit. Ver- dächtig.	MfS- Delikte	Untreue	Tötungs- delikte	Gesamt
Anklagen	2	41	3	9	279
Angeschuldigte	2	50	5	10	305
Verurteilung	1	14	4	6	185
• Zu Freiheitsstrafe	0	0	0	1	2
• Zu Freiheitsstrafe mit Bewährung	1	5	1	5	115
• Geldstrafe	0	9	3	0	68
Verwarnung	0	0	0	1	3
Freispruch	1	10	0	2	47
Einstellung § 153 a	0	5	0	0	25
Sonstige Erledigung	0	21	1	1	49
Nichteröffnung	0	0	0	1	29

Detailliertere Berechnungen der einzelnen Deliktsgruppen ergeben nachfolgende Ergebnisse: Die höchste Verurteilungsrate mit 100 % weist die Wahlfälschung auf, gefolgt von der Untreue mit 80 %. Diese hohen Anteile sind vermutlich mit praktischen Erwägungen, in erster Linie mit einer günstigen Beweislage, zu erklären. Die Sanktionen weisen demgegenüber keine Besonderheiten auf. Die überwiegende Verhängung von Geldstrafen erscheint für die Delikte angemessen. Die meisten Einstellungen und Nichteröffnungen sind mit 72,00 % bei den MfS-Delikten und mit 58,23 % bei den Straftaten der Körperverletzung zu verzeichnen. Die hohe Zahl der Einstellungen bei den MfS-Delikten könnte mit der restriktiven höchststrich-terlichen Rechtsprechung zusammenhängen, wohingegen bei den Körperverletzungen eher Fragen des Tatnachweises ausschlaggebend gewesen sein mögen.

Bei der Rechtsbeugung gab es 63,38 % Verurteilungen, 11,27 % Freisprüche, 9,86 % sonstige Erledigungen und 15,49 % Nichteröffnungen. Diese Zahlen stimmen ungefähr mit dem sächsischen Gesamtdurchschnitt überein. Die Zahl der Verurteilungen ist aber im Vergleich zu den anderen Ländern recht hoch. Wie sich dieses Phänomen erklären lässt, ist schwer zu erschließen. Es mögen vielleicht am ehesten politische Gründe gewesen sein, die dazu führten, dass man eine etwas härtere Gangart einschlug. Allerdings ist auch zu bedenken, dass die Sanktionspraxis mit dieser der anderen Länder voll übereinstimmt bzw. sogar als besonders mild erscheint: Zwar gab es nur 2,22 % Geldstrafen, 96,67 % der Verurteilungen zu Freiheitsstrafen wurden aber zur Bewährung ausgesetzt.

Bei den Tötungsdelikten liegt die Verurteilungsquote bei 60 %, die Freisprüche und sonstigen Erledigungen bzw. Nichteröffnung bei jeweils 20 %. Im Verhältnis zu den anderen 'neuen' Ländern, erscheint hier der Anteil der Verurteilungen als recht niedrig. Hinsichtlich der Gründe kann auch hier nur spekuliert werden. Da rechtliche Probleme wohl weniger zur Debatte standen, wird es sich um Probleme des Tatnachweises gehandelt haben. Dass 83,33 % der Verurteilungen zur Bewährung ausgesetzt wurden, ist für Tötungsdelikte äußerst ungewöhnlich, bestätigt aber die bisherigen Feststellungen. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die Richterinnen und Richter in gewissem Umfang von Unbehagen geplagt waren, die Täter tatsächlich zu inhaftieren.

Die sonstigen Delikte werden wegen ihres überwiegenden Einzelfallcharakters nicht näher erläutert.

#### 2.2.1.5 Sachsen-Anhalt:

Nach Auskunft des Ltd. OStA gibt es keine Statistiken, die gerichtliche Tätigkeit der Bearbeitung von Verfahren das SED-Unrecht betreffend. Die Gerichte hätten diesbezüglich keine Berichtspflicht. Der einzige Weg, die gerichtliche Tätigkeit zu ermitteln, liefe über eine Einsicht in die betreffenden Akten.<sup>934</sup>

#### 2.2.1.6 Thüringen:

Die von der Staatsanwaltschaft geführte, inoffizielle Statistik, die auf Nachfrage übersandt wurde, ist hingegen sehr detailliert. Die übermittelten, überwiegend personenbezogenen Informationen stellen sich tabellarisch wie folgt dar:

---

<sup>934</sup> Fernmündliche Anfrage bei dem Ltd. OStA, Herrn Dr. KLEIN, am 23.11.2001.

Tabelle 37: Vorgehensweise der Gerichte in Thüringen

Stand: 02.09.2002	Tot-schlag	Rechts-beugung	Untreue	Verletzg. Postgeheimnis*	Betrug	Unterlassene Hilfg.
Anklage, StrBef.	54**	17	1	1	1	1
Angeschuldigte	83	27	1	5	1	1
Verurteilung	52	2	1	0	1	1
• Zu Freiheitsstrafe	0	0	0	0	0	0
• Zu Freiheitsstrafe m. Bewährung	51	2	1	0	0	1
• Geldstrafe	1	0	0	0	1	0
Verwarnung	0	0	0	0	0	0
Freispruch	7	9	0	0	0	0
Einstellung § 153 a	1	0	0	0	0	0
Sonstige Erledigung	16	9	0	0	0	0
Nichteröffnung	1	7	0	5	0	0
Offene Verfahren	6	0	0	0	0	0

\* Der offizielle Name lautet: Verletzung des Post- und Fernmeldegeheimnisses;

\*\* Enthalten sind zwei Verfahren wegen versuchten Totschlags und ein Verfahren wegen fahrlässiger Tötung.

Fortsetzung:

Stand: 02.09.2002	Verletzg. Berufs-geheim.	Erpressung	Freiheitsbe-raubung	Körper-verletzung	Wahl-fälschung	Ver-schleppung
Anklage, StrBef.	3	1	5	8	1	1
Angeschuldigte	3	1	19	12	1	9
Verurteilung	2	0	12	6	1	0
• Zu Freiheitsstrafe	0	0	0	0	0	0
• Zu Freiheitsstrafe m. Bewährung	0	0	0	3*	1	0
• Geldstrafe	2	0	12	3	0	0
Verwarnung	0	0	0	0	0	9
Freispruch	1	0	2	2	0	0
Einstellung § 153 a	0	1	0	0	0	0
Sonstige Erledigung	0	0	4	2	0	0
Nichteröffnung	0	0	1	2	0	0
Offene Verfahren	0	0	0	0	0	0

\* In einem Fall wurde zusätzlich eine Geldstrafe verhängt.

Daraus ergibt sich folgendes Gesamtbild:

*Fortsetzung:*

Stand: 02.09.2002	Gesamt
Anklage, StrBef.	94
Angeschuldigte	163
Verurteilung	78
• Zu Freiheitsstrafe	0
• Zu Freiheitsstrafe m. Bewährung	59
• Geldstrafe	19
Verwarnung	9
Freispruch	21
Einstellung § 153 a	2
Sonstige Erledigung	31
Nichteröffnung	16
Offene Verfahren	6

Dass die Gesamtzahl der Anklagen bzw. Strafbefehle nicht exakt mit der unter 2.1.2.6 gewonnenen Zahl übereinstimmt, mag darauf zurückzuführen sein, dass einige Verfahren bei Gericht verbunden und dann nicht mehr einzeln erfasst wurden.

Die prozentuale Gesamtverteilung bei den abgeschlossenen Verfahren stellt sich wie folgt dar: 49,68 % der Angeschuldigten wurden verurteilt, 5,73 % erhielten eine Verwarnung, 13,29 % wurden freigesprochen, bei 21,02 % der Angeschuldigten wurde das Verfahren eingestellt, und bei 10,19 % wurde die Eröffnung des gerichtlichen Verfahrens abgelehnt.

Bei den Totschlagsdelikten sind die Gerichte zu der Überzeugung gekommen, dass 62,65 % aller Angeschuldigten zu verurteilen sind. Dabei wurden zu 98,08 % Freiheitsstrafen ausgesprochen, die aber alle zur Bewährung ausgesetzt wurden. Das ist an sich außergewöhnlich, deckt sich aber mit den Sanktionspraktiken der anderen Länder. 8,43 % der Angeschuldigten wurden freigesprochen, und bei 21,69 % wurde das Verfahren eingestellt oder nicht eröffnet. 7,23 % der Angeschuldigten warten noch auf ihre Verurteilung, wobei die Gerichtstermine am 02.09.2002 noch nicht feststanden.

Relativ hohe Verurteilungsquoten weisen ferner die Deliktgruppen der Freiheitsberaubung mit 63,16 % und die der Körperverletzung mit 50 %



auf. Die Sanktionen sind aber moderat und beschränken sich überwiegend auf Geldstrafen.

Ganz anders verhält es sich mit den Ergebnissen bei den Delikten wegen Rechtsbeugung. Hier gestaltet sich die gerichtliche Beurteilung so, dass nur 7,41 % aller Angeschuldigten verurteilt wurden, alle zu Freiheitsstrafe mit Bewährung. 33,33 % wurden freigesprochen, bei 25,93 % wurde nicht eröffnet und bei weiteren 33,33 % wurde das Verfahren eingestellt. Damit sind 92,59 % aller wegen Rechtsbeugung Angeschuldigten nicht bestraft worden. Die Gründe hierfür sind sicherlich, wie bei den anderen Ländern auch, vor allen Dingen in der anfänglichen Unsicherheit der Staatsanwaltschaft, der restriktiven höchstrichterlichen Rechtsprechung und der Eigenart des Delikts der Rechtsbeugung an sich, das in hohem Maße rechtliche Bewertungen verlangt, zu suchen.

Auf die übrigen Delikte soll hier nicht näher eingegangen werden, da sie aufgrund ihrer geringen Anzahl eher Einzelfallcharakter haben.

### 2.2.2 Gesamtübersicht über die Tätigkeit der Gerichte

Eine telefonische Nachfrage bei allen Staatsanwaltschaften erbrachte, dass es keine neueren als die erwähnten Statistiken gibt und auch keine weiteren Statistiken mehr geben wird. Die vorgehenden Darstellungen beinhalten damit alle von den Behörden ausgegebenen Materialien.

Wie eingangs des Abschnittes 2.2 erläutert, kann für die Tätigkeit der Gerichte keine der unter 2.1.4 für die Ermittlungsbehörden erfolgte entsprechende zahlenmäßige und prozentuale Gesamtübersicht für alle Bezirke erstellt werden, da sich die Daten, sofern vorhanden, mehrheitlich nicht vergleichen lassen. Aus diesem Grund kann auch keine Gegenüberstellung der unter 2.1 und 2.2 gewonnenen Ergebnisse erfolgen.

Die Betrachtung der Tätigkeit der Instanzgerichte in den einzelnen Ländern hat im Gesamtbild gezeigt, dass der prozentuale Anteil der Verurteilungen gemessen an der Gesamtzahl der Anklagen im Verhältnis zur gewöhnlichen Kriminalität außergewöhnlich niedrig ist. Im Durchschnitt beträgt er in Berlin 43,21 %, in Brandenburg 65,25 %, in Sachsen 54,73 % und in Thüringen 49,68 %. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt lässt sich der Anteil der Verurteilungen nicht feststellen.

Dementsprechend ist die Zahl der Freisprüche, der Einstellungen und auch der Nichteröffnungen ungewöhnlich hoch. Der durchschnittliche prozentuale Anteil der Freisprüche gemessen an den erhobenen Anklagen beträgt in Berlin 27,02 %, in Brandenburg 25,42 %, in Sachsen 13,91 % und

in Thüringen 13,29 %. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt lässt sich der Anteil der Freisprüche nicht feststellen.

Der prozentuale Anteil der Verfahrenseinstellungen – einschließlich der Nichteröffnungen – beträgt durchschnittlich in Berlin 29,77 %, davon 9,92 % Nichteröffnungen, in Brandenburg 9,32 % insgesamt, in Sachsen 30,47 %, davon 8,58 % Nichteröffnungen und in Thüringen 31,21 %, davon 10,19 % Nichteröffnungen. Für Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt können wiederum keine Angaben gemacht werden.

Ein Blick auf die Sanktionspraxis hat gezeigt, dass die Gerichte eine eindeutige Tendenz hatten, Freiheitsstrafen zu verhängen und diese zur Bewährung auszusetzen, auch wenn es sich bei dem zugrunde liegenden Delikt um ein Verbrechen handelte. Die erfolgten Verurteilungen stellen sich prozentual wie folgt dar: In Berlin 12,37 % Freiheitsstrafen ohne Bewährung, 73,49 % Freiheitsstrafen mit Bewährung und 14,13 % Geldstrafen oder Verwarnungen, in Sachsen 1,08 % Freiheitsstrafen ohne Bewährung, 62,16 % Freiheitsstrafen mit Bewährung und 36,76 % Geldstrafen, in Thüringen 0 % Freiheitsstrafen ohne Bewährung, 75,64 % Freiheitsstrafen mit Bewährung und 24,36 % Geldstrafen. Für die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt lassen sich keine Angaben machen.

Der Schwerpunkt der Aufarbeitung lag sicherlich bei der Abhandlung der Delikte im Zusammenhang mit der Rechtsbeugung, wobei die Verurteilungsquoten hier zum Teil stark divergieren. In Berlin liegt sie bei 24,88 %, in Brandenburg bei 57,57 %, in Mecklenburg-Vorpommern bei 12,5 %, in Sachsen bei 63,38 % und in Thüringen bei 7,41 %. Diese Quoten besitzen jedoch für sich betrachtet wenig Aussagekraft. Die Flut der Rechtsbeugungsverfahren, die von den Instanzgerichten abgearbeitet wurde, war letzten Endes durch die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft vor Erlass der höchstgerichtlichen Rechtsprechung bedingt. Aufgrund dieser Rechtsprechung stellten sich dann viele Anklageerhebungen direkt als unbegründet heraus, teilweise auch erst nach Durchführung des Hauptverfahrens. Hinzu kommt, dass durch eine entsprechend milde Sanktionspraxis die durch eine möglicherweise höhere Verurteilungsquote entstandenen Ungleichheiten weniger ins Gewicht fallen.

Ein weiterer Schwerpunkt, der sicherlich auch durch die höchstgerichtliche Rechtsprechung gesetzt wurde, ist im Bereich der Gewalttaten an der Grenze bzw. Tötungsdelikte auszumachen. Hier bestehen im Durchschnitt die höchsten Verurteilungsquoten. In Berlin liegt sie bei 59,20 %, in

Brandenburg bei 60,42 %, in Mecklenburg-Vorpommern bei 80 %, in Sachsen bei 60 % und in Thüringen bei 62,65 %. Allerdings ist nicht zu vergessen, dass auch hier die Zahl der zur Bewährung ausgesetzten Freiheitsstrafen, soweit feststellbar, überwiegt. In Berlin beträgt sie 78,99 %, in Sachsen 83,33 % und in Thüringen 98,08 %.

Abschließend sei angemerkt, dass sich ein auf den ersten Blick ungewöhnliches Bild in der Quantität der Daten ergeben hat. Das mag für sich betrachtet aufschlussreich sein, um den Aufwand, den die deutsche Justiz betrieben hat, zu beschreiben. Auch mag es darüber hinaus geeignet sein, den Betrachter hinsichtlich unterschiedlicher Interpretationsmöglichkeiten in Bezug auf die Justiztätigkeit zu sensibilisieren. Für eine authentische Analyse der Justiztätigkeit, deren Handlungsstrategien mitsamt ihren Ursachen greift eine rein quantitative Betrachtung aber zu kurz und wird der Komplexität der Materie nicht gerecht. Für das Verständnis vorliegenden Abschnitts von zentraler Bedeutung ist die Tatsache, dass vorgenanntes Material im Wesentlichen die "breit angelegte" Arbeit der Instanzgerichte zum Gegenstand hat. Vergessen werden darf dabei nicht, dass es aber die höchstrichterliche Rechtsprechung war, die durch einige wenige Einzelfallentscheidungen die Weichen der Justiztätigkeit entscheidend gestellt hat. Ohne diese quantitativ zwar verschwindend geringen, qualitativ aber umso bedeutsameren Einzelfallentscheidungen ist eine Betrachtung der justiziellen Tätigkeit unvollständig und wohl auch nicht verständlich. Der bloße Blick auf die Quantität der Zahlen birgt wohl sogar die Gefahr von Fehlinterpretationen und damit die Gefahr eines verzerrten Bildes, wenn man nicht die dahinter stehende Rechtsprechung des BGH und des BVerfG inhaltlich mit in Betracht zieht. Aus diesem Grund erscheint eine ergänzende, qualitative Betrachtung unumgänglich. Insofern sei auf die Ergebnisse der Experteninterviews in Kapitel 10 hingewiesen.

## KAPITEL 8

### Die Umsetzung des politischen Willens zum Umgang mit Systemunrecht des Apartheidregimes

Die Umsetzung des kriminalpolitischen Willens zum Umgang mit den Straftätern des Apartheidregimes erfordert Untersuchungen in zweierlei Hinsicht: einerseits betreffend den Umgang mit Straftätern, die erfolgreich einen Amnestieantrag stellten, andererseits bezüglich des Umgangs mit denjenigen, deren Amnestieantrag abgelehnt wurde oder die nie einen Antrag einreichten.

#### 1. Die Umsetzung durch das Amnestiekomitee der TRC

Gegenstand dieses Abschnitts ist die Umsetzung des TRC-Acts durch das Amnestiekomitee, dessen Aufgabe es war, die gestellten Amnestieanträge zu bescheiden. Der hier zugrunde gelegte Bewertungsmaßstab für die Realisierung des TRC-Acts ist die rein zahlenmäßige Betrachtung der Arbeit des Komitees. Qualitative, weitergehende Untersuchungen werden im Anschluss durch Experteninterviews durchgeführt und sind in Kapitel 11 dargestellt.

Der bereits für Ende 2001 angekündigte Abschlussbericht des Amnestiekomitees wurde im März 2003 – als Teil des sechsten und abschließenden Bandes des "Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report" – erstmalig publiziert. Die der folgenden Darstellung zugrundeliegenden Daten finden sich nicht in diesem Abschlussbericht, sondern beruhen auf separaten, komprimierten Statistiken, die der Verfasserin auf Nachfrage bei MARTIN COETZEE<sup>935</sup> freundlicherweise am 11.10.2002 übersandt worden waren<sup>936</sup>. Da die Arbeit des Amnestiekomitees zu diesem Zeitpunkt abgeschlossen war, befindet sich das Zahlenmaterial in den Tabellen 39-43 auf dem neuesten und endgültigen Stand.

<sup>935</sup> COETZEE war seit 1997 geschäftsführender Leiter des Amnestiekomitees ("Chief Executive Officer") und wurde 1999 zum geschäftsführenden Leiter der Kommission insgesamt ernannt, vgl. TRC Report, Bd. 6 Cape Town 2003, 19. Er ist einer der Experten, der zum Zwecke vorliegender Arbeit während des Forschungsaufenthaltes in Kapstadt interviewt wurde; siehe hierzu die Kapitel 9 und 11.

<sup>936</sup> Die Statistiken werden von der Verfasserin archiviert.

Mit Ernennung der Kommissionsmitglieder am 15.12.1995 wurde das Amnestiekomitee, als Teil der TRC, erstmals besetzt. CHRIS DE JAGER, SISI KHAMPEPE und DENZIL POTGIETER<sup>937</sup> waren die zuerst Ernannten. Wegen des hohen Arbeitsaufkommens des Amnestiekomitees wurde die Anzahl der Mitglieder mehrfach erhöht. Am 27.06.1997 wurde sie von drei auf elf, und am 10.12.1997 auf 17 Mitglieder erhöht, ohne Hinzurechnung eines Vorsitzenden und eines Vizevorsitzenden. Insgesamt arbeiteten sechs Richter des „Höchsten Gerichts“, acht „Prozessanwälte“ („Advocates“) und fünf Rechtsanwälte („Attorneys“)<sup>938</sup> für das Amnestiekomitee. Namentlich waren dies die Richter HASSEN MALL (Vorsitzender), ANDREW WILSON (Vize-Vorsitzender), SELWYN MILLER, SANDILE NGCOBO, BERNHARD NGOEPE, RONNIE PILLAY, die Prozessanwälte FRANCIS BOSMAN, CHRIS DE JAGER SC, LEAH GCABASHE, JOHN MOTATA, DENZIL POTGIETER SC, NTSIKI SANDI, JONAS SIBANYONI, SIBONGILE SIGODE, sowie die Rechtsanwälte SISI KHAMPEPE, ILAN LAX, WYNAND MALAN, JAKE MOLOI und DR WYCLIFFE TSOTSI.<sup>939</sup> Den Komiteemitgliedern wurde im Laufe der Zeit – auf Initiative des geschäftsführenden Leiters COETZEE – eine Reihe weiterer Mitarbeiter zur Seite gestellt. Insgesamt umfasste die Belegschaft des Komitees gegen Ende 94 Personen.<sup>940</sup> Das Amnestiekomitee tagte insgesamt bis zum 31.05.2001, bevor es seine Tätigkeit einstellte und aufgelöst wurde.<sup>941</sup>

Die von der TRC im laufenden Verfahren bereit gestellte Statistik mit Stand 01.11.2000 wies folgendes Zahlenmaterial zu den Anträgen auf Amnestie auf<sup>942</sup>:

<sup>937</sup> POTGIETER ist einer der Experten, der während des Forschungsaufenthaltes interviewt wurde.

<sup>938</sup> Im Gegensatz zu den „Attorneys“ sind die „Advocates“ berechtigt, vor Gericht aufzutreten.

<sup>939</sup> TRC Report, Bd. 1 1998 (Fn. 540), 267f.; TRC Report Bd. 6, 2003 (Fn. 935), 18f.

<sup>940</sup> TRC Report, Bd. 6 2003 (Fn. 935), 19f.

<sup>941</sup> TRC Report, Bd. 6 2003 (Fn. 935), 1; *Farewell TRC, you have done South Africa proud*, Cape Argus vom 01.06.2001, 5; *TRC ends five years of hard work and focus moves to reparations*, Cape Times vom 31.05.2001, 5; *TRC to close last office, but reparations bill a long way off*, Cape Times vom 23.05.2001, 4.

<sup>942</sup> Quelle: <http://www.truth.org.za/amntrans/index.htm> (12.02.2002, 10.03). Die englischen Begriffe, so wie sie von der TRC benutzt werden, lauten in der Reihenfolge: Granted/Refused, No status, Duplication, Scheduled, Withdrawn, Decision o/s, Chamber, Hearable, Granted, Refused, Grand Total.

Tabelle 38: Während des Verfahrens von der TRC veröffentlichte Statistik

	Status	01.03.2000	01.07.2000	01.11.2000
1	Gewährt / abgelehnt	29	35	54
2	Kein Status	26	24	0
3	Doppelter Antrag	32	32	37
4	Terminiert	136	144	88
5	Zurückgenommen	167	210	248
6	Offene Entscheidung	243	292	302
7	Kammer	263	194	142
8	Anhörung	284	94	0
9	Gewährt	643	766	849
10	Abgelehnt	5289	5321	5392
11	Summe insgesamt	7112	7112	7112

Die Unterteilung in "Gewährt/Abgelehnt" in Zeile 1 bezieht sich auf solche Anträge, denen nur teilweise stattgegeben wurde. Ein Antrag wird damit als gewährt und als abgelehnt zugleich registriert. "Kein Status" in Zeile 2 meint, dass es zum betreffenden Zeitpunkt noch unklar war, ob es sich bei dem Antrag überhaupt um einen gültigen Antrag auf Gewährung von Amnestie nach dem TRC-Act handelt. In Zeile 3 sind Anträge registriert, die doppelt gestellt wurden. Zeile 4 weist die Anträge aus, in denen ein Termin zur Entscheidung anberaumt ist. Die Anzahl der Anträge, die vom Täter freiwillig wieder zurückgenommen wurden, ist in Zeile 5 ausgewiesen. Unter "Offene Entscheidung" in Zeile 6 fallen solche Anträge, in denen der Antrag zwar schon geprüft, eine endgültige Entscheidung über die Gewährung oder Versagung der Amnestie durch das Komitee aber noch nicht übermittelt wurde. Die Zeilen 7 und 8 benennen die Anzahl der Anträge, über die noch zu entscheiden ist (ohne und mit Anhörung).

Bis zum 01.11.2000 wurde 849 Anträgen stattgegeben. Das entspricht einem Anteil von 11,94 % am Gesamtaufkommen der Entscheidungen. Die 5392 der bis zu diesem Zeitpunkt abgelehnten Amnestieanträge entsprechen einem Anteil von 75,82 %. Nach der neuesten und endgültigen Statistik stellt sich die Verteilung wie folgt dar:

Tabelle 39: Entscheidungen über alle eingegangenen Anträge insgesamt

Summe der Entscheidungen insgesamt	Summe
Gewährte Amnestien	1167
Teilweise gewährte, teilweise abgelehnte Amnestieanträge	139
Teilweise gewährte, teilweise zurückgenommene Anträge	6
Abgelehnte Amnestieanträge	5510
Zurückgenommene Anträge	257
Doppelt gestellte Anträge	37
<b>Gesamtsumme</b>	<b>7116</b>

Die Gesamtzahl aller gestellten Amnestieanträge wurde um 4 erhöht und beläuft sich endgültig auf 7116. Auch hier ist die prozentuale Verteilung der Entscheidungen des Komitees interessant: In 16,40 % aller Anträge entschied das Amnestiekomitee zu Gunsten des Antragstellers (01.11.2000: 11,94 %). Die Zahl der vollständig abgelehnten Anträge beläuft sich demgegenüber auf 77,43 % (01.11.2000: 75,82 %). Die übrigen Entscheidungen beziehen sich mit 3,61 % auf die gänzlich zurückgenommenen Anträge, mit 1,95 % auf teilweise gewährte und teilweise abgelehnte Anträge und mit 0,60 % auf doppelt gestellte bzw. teilweise gewährte und im Übrigen zurückgenommene Anträge.

Diese Zahlen erstaunen und wecken Erklärungsbedarf, scheinen sie doch den anfänglichen Vermutungen, das Komitee werde großzügig verfahren, zu trotzen: Die hohe Zahl der abgelehnten Amnestieanträge birgt Anlass zu der Frage, ob die Verfahrensweise Spiegel eines Widerwillens des Amnestiekomitees war, Täter auch tatsächlich zu amnestieren. Wäre dies der Fall, so könnte die Verfahrensweise des Komitees angesichts des immer wieder betonten Ziels der Versöhnung und des Ausgleichs infolge eines zu Tage getretenen Widerspruchs zu dem TRC-Act kritikwürdig sein. Anders wäre das Verhalten sicherlich zu beurteilen, wenn die hohe Zahl der Antragsablehnungen durch andere Gründe bedingt wäre.

Vor Bekanntgabe der endgültigen Statistiken, konnte hier nur spekuliert werden. Das abschließende Zahlenmaterial lässt nun aber weiterführende Rückschlüsse zu.<sup>943</sup>

<sup>943</sup> Da die Frage auch in eine Interpretation des Zahlenmaterials vor dem Hintergrund der Umsetzung des politischen Willens hineinragt, wurde sie zudem auch mit Hilfe der Interviews zu klären versucht und ist daher Gegenstand von Kapitel 11. Siehe ferner HENDRICKS, F. 1999 (Fn. 702), 13.

Tabelle 40: Entscheidungen des Amnestiekomitees über die angenommenen Anträge

Entscheidung	Anhörung	Kammer	Summe
Gewährte Amnestien	1365	404	1769
Teilweise gewährte, teilweise abgelehnte Amnestieanträge	77	28	105
Keine Straftat begangen	1	0	1
Abgelehnte Amnestieanträge	313	129	442
"Ruling" i.S. einer schiedsrichterlichen Schlichtung durch das Komitee	1	1	2
Antrag als unzulässig verworfen	2	3	5
Amnestieantrag zurückgenommen	16	1	17
<b>Gesamtsumme</b>	<b>1775</b>	<b>566</b>	<b>2341</b>

Die insgesamt beschiedenen Anträge belaufen sich hier auf die Gesamtsumme von 2341. Legt man diese Summe den Berechnungen der Zahlen der Tabelle zugrunde, ergibt sich ein gänzlich anderes Bild:

Die Gesamtanzahl der abgelehnten Amnestieanträge liegt hier bei nur noch 18,88 % gegenüber 75,57 % gewährten Anträgen. Die Anteile haben sich in ihr Gegenteil verkehrt. Es drängt sich die Frage auf, wie dies erklärt werden kann.

Die Zahl der insgesamt durch das Amnestiekomitee beschiedenen Anträge liegt bei Tabelle 40 um 4775 Anträge niedriger. Das ist darauf zurückzuführen, dass über diese 4775 Anträge keine Entscheidung gefällt wurde, weil es keine zulässigen Anträge nach dem TRC-Act waren.<sup>944</sup> Damit waren 67,10 % aller gestellten Anträge von vornherein unzulässig. Diese vorab wegen Unzulässigkeit aussortierten Anträge stellen somit den zentralen Grund für die hohe Zahl der insgesamt abgelehnten Anträge in der von der TRC herausgegebenen Statistik dar. Legt man demgegenüber die Summe aller zulässigen Anträge zugrunde, so zeigt sich, dass das Amnestiekomitee rund 75 % dieser Anträge mit einer für den Antragsteller positiven Entscheidung versehen hat und damit erwartungsgemäß großzügig verfahren ist.

Die übrigen Entscheidungskategorien offenbaren eine differenzierte Vorgehensweise des Amnestiekomitees, die sich nicht auf "Entweder - Oder" Entscheidungen reduzieren lassen. Die recht hohe Zahl der zurückgenommenen Anträge, die durch die Tabellen 38 und 39 vermittelt wird, ist in Ta-

<sup>944</sup> Vgl. hierzu die Aussagen von COETZEE und POTGIETER, Kapitel 11, 1.



belle 40 auch entscheidend zurückgegangen. Das legt nahe, dass die Anträge in erster Linie zurückgenommen wurden, weil sie als unzulässig gestellt erkannt wurden.

Besonders aufschlussreich ist schließlich die Verteilung der Entscheidungen des Amnestiekomitees auf die unterschiedlichen politischen Gruppierungen, die ebenfalls in einer der endgültigen Statistiken zusammengefasst ist. Die folgende Tabelle 41 beschränkt sich dabei auf die Kategorien "gewährte" und "abgelehnte" sowie "teilweise gewährte und teilweise abgelehnte" Anträge. Auf eine Darstellung der übrigen in der Originalstatistik enthaltenen Kategorien wurde verzichtet, weil sie zahlenmäßig einen geringen Anteil ausmachen: Insgesamt fallen auf diese Kategorien 24 Amnestieentscheidungen.<sup>945</sup> Ebenso werden die politischen Gruppierungen nicht miteinbezogen, die als politische Splittergruppen betrachtet werden können. Auf diese Gruppierungen beziehen sich 11 Anträge, wobei einer dieser Anträge bereits bei den drei eben genannten Kategorien erfasst wurde.<sup>946</sup> Die Gesamtzahl der sich im Folgenden ergebenden Antragsentscheidungen liegt demgemäß nicht bei 2341, sondern entsprechend weniger bei 2307.<sup>947</sup>

Die erste Tabelle spiegelt die Anzahl der Entscheidungen wider, die sich im Rahmen der Amnestieverfahren ohne Anhörung ergaben. Ohne Anhörung wurde über einen Antrag entschieden, wenn die zugrundeliegende Tat, für deren Begehung Amnestie beantragt wurde, keine schwere Menschenrechtsverletzung darstellte.

---

<sup>945</sup> Es handelt sich um drei Kategorien; die Zahlen in Klammern betreffen die insgesamt in diese Kategorien fallenden Amnestieanträge: Zurückgenommene Anträge (17), als unzulässig verworfene Anträge (5), schiedsrichterliche Schlichtung (2).

<sup>946</sup> Es handelt sich um überwiegend 'links' ausgerichtete Parteien; die Zahlen in Klammern betreffen die Gesamtsumme der von den Mitgliedern der betreffenden Partei gestellten Amnestieanträge, über die entschieden wurde: "Action for Democratic Movement" (1), "End Conscription Campaign" (2), "Mayor of Black Township" (1), "Liberal Party" (1), "Progressive Party" (1), "Progressive Peoples Party" (1), "SA Prisoners Human Rights Organisations" (1), sowie eine Kategorie ohne definierte politische Ausrichtung (3).

<sup>947</sup> Detaillierte Erläuterungen zu den Amnestieanträgen der unterschiedlichen Gruppierungen finden sich unter: TRC Report, Bd. 6 2003 (Fn. 935), 181-444.

Tabelle 41: Summe der Entscheidungen ohne Anhörung

Entscheidungen, die ohne Anhörung ergingen ("Kammer")				
Politische Ausrichtung	Gewährt	Abgelehnt	'Gemischt'	Summe
African National Congress	213	108	7	328
Ehemalige Sicherheitskräfte der 'Homelands'	1	0	1	2
Inkatha Freedom Party	11	1	1	13
Pan African Congress	23	3	1	27
Rechtsgerichtete Organisationen	43	4	0	47
Mitglieder der Sicherheitskräfte (SAPS, SADF = Polizei, Militär)	107	12	18	137
Gesamt	398	128	28	554

Insgesamt fallen recht wenige Anträge auf rechtsgerichtete Tätergruppen, also auf die eigentlichen "Täter der Apartheid". 59,21 % der Entscheidungen betreffen Anträge des ANC, 24,73 % der Entscheidungen beziehen sich auf Anträge der Sicherheitskräfte wie Polizei und Militär. Addiert man die insgesamt von rechtsgerichteten Parteien bzw. Organisationen gestellten Anträge, so ergibt dies mit 33,57 % rund ein Drittel der Anträge. Auf links gerichtete Täter fallen mit 74,18 % rund Dreiviertel aller Anträge. Das kann damit zusammenhängen, dass entweder weniger Sicherheitskräfte Anträge stellten oder aber dass die von ihnen begangenen Taten öfter als schwere Menschenrechtsverletzung zu qualifizieren sind und damit in die Kategorie "Amnestieentscheidung durch Anhörung" fielen. Aufschluss darüber ergeben die beiden folgenden Tabellen.

Ergänzend zuvor ein kurzer Blick auf die Gewährung bzw. Ablehnung der Anträge: 64,93 % der vom ANC gestellten Anträge wurden gewährt, 32,93 % abgelehnt. Bei den Anträgen der Sicherheitskräfte wurden, relativ betrachtet, mehr Anträge gewährt. Hier gab es 78,10 % Entscheidungen zu Gunsten des Antragstellers und nur 8,76 % für den Antragsteller negative Entscheidungen. Die Zahl der 'gemischten Entscheidungen' beläuft sich hinsichtlich des ANC auf 2,13 %, hinsichtlich der Sicherheitskräfte auf 13,14 %. Auch bei allen anderen Gruppen wurde den Anträgen mit ganz überwiegender Mehrheit stattgegeben, so dass es der ANC war, der bis zu dem damaligen Zeitpunkt die meisten Ablehnungen zu verzeichnen hatte. Ein Grund dafür könnte sein, dass sich im Vorfeld der Arbeit des Amnestiekomitees die Stimmen der immer noch einflussreichen alten Kräfte ge-

häuft hatten, das Komitee werde die ANC Mitglieder bevorzugt behandeln und mit den Übrigen eine Hexenjagd veranstalten. Möglicherweise geriet das Komitee unter dieser argwöhnischen Beobachtung unter Druck und sah sich um der Erhöhung der gesamtgesellschaftlichen Akzeptanz willen genötigt, dem Vorwurf entgegenzutreten. Andererseits ist freilich nicht auszuschließen, dass die recht hohe Zahl der Ablehnungen an mangelnder Mitwirkung der Antragsteller lag.

Die nächste Tabelle zeigt die Verteilung bei den Amnestieentscheidungen, die nach Anhörung ergingen, denen also eine Menschenrechtsverletzung zugrunde lag:

Tabelle 42: Summe der Entscheidungen mit Anhörung

Entscheidungen, die mit Anhörung ergingen ("Hearing")				
Politische Ausrichtung	Gewährt	Abgelehnt	'Gemischt'	Summe
African National Congress	568	111	20	699
Ehemalige Sicherheitskräfte der 'Homelands'	8	7	1	16
Inkatha Freedom Party	49	41	3	93
Pan African Congress	108	38	3	149
Rechtsgerichtete Organisationen	30	19	3	52
Mitglieder der Sicherheitskräfte (SAPS, SADF = Polizei, Militär)	600	96	48	744
Gesamt	1363	312	78	1753

Hier stellt sich die Verteilung etwas anders dar. 39,87 % der Anträge stammen von Anhängern des ANC und 42,44 % von Mitgliedern der Sicherheitskräfte wie Polizei und Militär. Die Gesamtzahl der Anträge von rechts gerichteten Gruppen beläuft sich auf 46,32 %, die der links gerichteten Antragsteller auf 48,37 %. Hier ist das Verhältnis also im Wesentlichen ausgeglichen. Das zeigt, dass die Taten, die den von den rechts gerichteten Gruppen gestellten Anträgen zugrunde lagen, schwerer wogen und öfter Menschenrechtsverletzungen zum Gegenstand hatten als die Anträge, die vom ANC gestellt wurden. Auch die Anträge des PAC hatten ersichtlich oft Menschenrechtsverletzungen zum Gegenstand.

Hinsichtlich der Art der Entscheidung über den Amnestieantrag zeigt sich folgendes Bild: 81,26 % der von Seiten des ANC gestellten Anträge wurden positiv beschieden, 15,88 % negativ und 2,86 % 'gemischt'. Bei den

Anträgen der Sicherheitskräfte wie Polizei und Militär waren es 80,65 % positive Entscheidungen, 12,90 % negative und 6,45 % 'gemischte' Entscheidungen. Die jetzt paritätische Verteilung zeigt, dass das Komitee, um Gerechtigkeit und gleiche Behandlung, insbesondere und gerade bei den Taten bemüht war, die schwerwiegend waren. Das Komitee ließ sich vermutlich von dem Gedanken leiten, dass nur eine wirklich gleiche Behandlung beider zentraler Gruppen zu gesamtgesellschaftlicher Versöhnung würde führen können.

Es fällt indes auf, dass die Zahl der positiven Entscheidungen bei diesen beiden Gruppen am höchsten ist. Die Zahl der Amnestiegewährungen der anderen politischen Gruppierungen ist zum Teil erheblich niedriger. Sie beläuft sich bei den Sicherheitskräften der 'Homelands' auf nur 43,75 %, bei der IFP auf nur 44,09 %, bei den sonstigen rechtsgerichteten Organisationen auf 36,54 % und bei dem PAC auf 25,50 %. Das könnte eventuell daran liegen, dass die Mitglieder dieser Organisationen, insbesondere der IFP und des PAC, dem Amnestiekomitee nicht positiv gegenüber standen und von daher möglicherweise nicht gewillt waren, alle Regeln, wie etwa die der vollständigen Enthüllung aller Tatumstände, zu akzeptieren.<sup>948</sup>

Abschließend die Entscheidungen insgesamt im Überblick:

*Tabelle 43: Summe der Entscheidungen des Amnestiekomitees insgesamt*

Entscheidungen insgesamt ("Hearing" und "Kammer")				
Politische Ausrichtung	Gewährt	Abgelehnt	'Gemischt'	Summe
African National Congress	781	219	27	1027
Ehemalige Sicherheitskräfte der 'Homelands'	9	7	2	18
Inkatha Freedom Party	60	42	4	106
Pan African Congress	131	41	4	176
Rechtsgerichtete Organisationen	73	23	3	99
Mitglieder der Sicherheitskräfte (SAPS, SADF = Polizei, Militär)	707	108	66	881
Gesamt	1761	440	106	2307

Insgesamt ergibt sich folgendes Bild: 44,52 % aller Anträge stammen von Mitgliedern des ANC, 38,18 % von Mitgliedern der Sicherheitskräfte wie

<sup>948</sup> Vgl. hierzu ausführlich die Ausführungen in Kapitel 5, 2.

Polizei und Militär; 7,63 % vom PAC; 4,59 % von der IFP, 4,29 % von sonstigen rechtskräftigen Gruppen und 0,78 % von den Sicherheitskräften, die in den "Homelands" agierten.

Zumindest auf den ersten Eindruck mutet es freilich schon etwas grotesk an, dass die meisten Anträge von den eigentlichen Opfern des Systems, von den Widerstandskämpfern, kamen. Es ist aber zu bedenken, dass die Mitglieder des ANC auch mit Abstand die größte Gruppe der südafrikanischen Bevölkerung darstellen. Umgekehrt wird die ohnehin schon recht hohe Zahl der durch 'Polizei und Militär' eingereichten Anträge dadurch noch bemerkenswerter, dass dies eine kleine Gruppe der Bevölkerung trifft. Ohne Kapitel 11 vorgreifen zu wollen, ist aber bereits hier anzumerken, dass die Zusammenfassung von 'Polizei und Militär' in der Statistik ein verzerrtes Bild abgibt: Es handelt sich fast ausschließlich um Anträge von Polizisten, die sich aufgrund des Strafverfahrens gegen DE KOCK genötigt sahen, einen Antrag zu stellen. Die Militärs hingegen weigerten sich beharrlich, vor die Kommission zu treten.<sup>949</sup>

Obwohl sie einen entscheidenden Anteil am Gewaltaufkommen trug, ist auch eine geringe Beteiligung der Mitglieder der IFP zu beobachten. Das mag damit zusammenhängen, dass die IFP von vornherein gegen die TRC war und ihre Verweigerungshaltung beibehalten wollte.

Die Entscheidungen über die Anträge waren in der überwiegenden Anzahl positiv: 76,04 % aller Anträge des ANC wurden gewährt gegenüber 21,32 % Ablehnungen; bei den Sicherheitskräften wie Polizei und Militär gab es 80,25 % positive Entscheidungen und 12,26 % negative; 73,73 % der Anträge von sonstigen rechtsgerichteten Organisationen wurden gewährt und 23,23 % abgelehnt; bei Mitgliedern des PAC waren es 74,43 % positive Entscheidungen gegenüber 22,91 % negativen. Lediglich bei den Mitgliedern der IFP sowie den ehemaligen Sicherheitskräften der 'Homelands' waren es mit 56,60 % bzw. 50,00 % stattgegebenen Anträgen und 39,62 % bzw. 38,89 abgelehnten Anträgen etwas weniger.

Die hohe Zahl der Ablehnungen ist damit also auf die große Anzahl unzulässiger Anträge und nicht auf eine mangelnde Bereitschaft des Komitees, positive Entscheidungen zu erlassen, zurückzuführen. Das Entscheidungsbild des Amnestiekomitees insgesamt nimmt sich vielmehr positiv aus.

---

<sup>949</sup> Ausführlich Kapitel 11.

Einen weiteren wichtigen Beitrag zur Ermöglichung der Umsetzung des TRC-Act lieferte die TRC mit ihren Empfehlungen zur Durchführung von anschließenden Strafverfahren in ausgesuchten Fällen. Sie äußerte sich folgendermaßen:

"The Commission recommends that the appropriate authorities consider prosecuting individuals who have committed gross human rights violations and who have not sought amnesty or have been denied amnesty. A time limit should be imposed on such prosecutions. The granting of a general amnesty in whatever guise should be avoided. This will prevent the rise of a culture of impunity and entrench the rule of law."<sup>950</sup>

Zu diesem Zweck leitete die Kommission im Jahr 1997 200 ausgesuchte Fälle zur weiteren Bearbeitung an den nationalen Generalstaatsanwalt, den NDPP, weiter.<sup>951</sup> Mit Abschluss des Amnestiekomitees am 31.05.2001 waren es insgesamt 800 Fälle.<sup>952</sup> Die Kommission bezog durch ihre Empfehlungen klar Stellung und sprach sich für die Verfolgung der Straftäter aus, die keinen Amnestieantrag gestellt hatten oder deren Antrag abgelehnt wurde.

Leicht modifiziert wurden diese Empfehlungen in dem endgültigen Abschlussbericht der Kommission von 2003. Es wird deutlich, dass die Kommission nicht umhin kam, sich mit der Frage eines weiteren Amnestieerlasses auseinanderzusetzen<sup>953</sup>:

"The Commission therefore recommends that in the event that the President is considering a further amnesty provision, the following should be taken into account:

a that the rationale for establishing the Commission should not be undermined and that the value of its work should not be compromised through such a process;

b that real reconciliation comes from facing the demons of the past honestly and demanding truth and accountability, and

c that victims should not be 'revictimised' and that any amnesty should take into account their needs and their right to the truth and full disclosure and ultimately reparation."<sup>954</sup>

<sup>950</sup> TRC Report, Bd. 5 1998 (Fn. 662), 309.

<sup>951</sup> TRC Report, Bd. 5 1998 (Fn. 662), 309, näher hierzu unter 2.5. siehe auch BORAINÉ, A. 2000a (Fn. 59), 298. Zum Begriff des NDPP siehe bereits Kapitel 6, 2.

<sup>952</sup> *Let the prosecutions begin*, Mail & Guardian vom 03.-09.11.2000.

<sup>953</sup> Siehe hierzu ausführlich im folgenden Abschnitt 2.5.

<sup>954</sup> TRC Report, Bd. 6 2003 (Fn. 935), 731f.

## 2. Die Umsetzung durch die Justiz

Der Umgang mit den Straftätern, deren Amnestieantrag abgelehnt worden war bzw. die nie einen solchen gestellt hatten, ist empirisch nicht belegt. Nach Angaben des Büros des NDPP gibt es kein statistisches quantitatives Material betreffend die polizeilichen Ermittlungstätigkeiten, die Entscheidungen zur Strafverfolgung, die gerichtlichen Verfahren und Verurteilungen. Die im Folgenden wiedergegebenen Daten sind das Ergebnis der eigenen Datenerhebung, die – nach Rücksprache mit einigen Kontaktpersonen – bei dem Büro des nationalen Generalstaatsanwaltes, dem NDPP, in Pretoria durchgeführt wurde, ergänzt durch Literaturrecherche.<sup>955</sup>

Es hat nur wenige Strafverfahren wegen Apartheidkriminalität im weiteren Sinne gegeben. Die folgende Darstellung enthält auch die Fälle, in denen ein Amnestieantrag des Täters nach Verurteilung abgelehnt wurde, weil das Amnestiekomitee zu der Überzeugung kam, dass kein „politisches Ziel“ bezweckt wurde. Bei dieser Fallkategorie könnte man einwenden, dass die Taten, da sie seitens des Amnestiekomitees nicht als mit einem politischen Ziel verbunden eingestuft wurden, überhaupt nicht dem System zuzurechnen sind und damit auch nicht unter die Rubrik „Apartheidkriminalität“ fallen. Für die Darstellung der Fälle in folgendem Kapitel spricht aber, dass die Frage, ob eine Tat in Hinblick auf ein politisches Ziel begangen worden ist, großenteils subjektiv bestimmt wird. Für die Strafverfolgungsbehörden war zum Zeitpunkt einer Anklageerhebung nicht unbedingt erkennbar, mit welcher Zielsetzung die jeweilige Straftat gegen politisch Oppositionelle begangen worden war. Auch die Entscheidungen des Amnestiekomitees waren nicht unbedingt vorhersehbar<sup>956</sup>: In einem Regime wie dem Apartheidregime, das ein Klima des Rassismus geschaffen und gefördert hat, sind die Grenzen zwischen einer Tat mit politischer Zielsetzung und einer aus purem Rassismus begangenen Tat fließend und schwer zu ziehen, da auch die politisch motivierte Tat zwangsläufig rassistisch ist.

---

<sup>955</sup> Zur Methodik siehe Kapitel 6. Der Fragebogen befindet sich im Anhang unter V. Auch wenn die zugrundeliegende Fragestellung freilich dieselbe ist wie bei Kapitel 7, so mussten wegen der völlig anderen Datenlagen in den Ländern Deutschland und Südafrika unterschiedliche methodische Herangehensweisen gewählt werden. Deshalb unterscheiden sich auch die Angaben, die über die reine Quantität der justiziellen Verfahren hinausgehen, zwangsläufig; vgl. bereits Kapitel 7, 1.2.4.

<sup>956</sup> Die Schwierigkeiten der Definition zeigen sich in dem Fall gegen NIEWOUDT, unter 2.2.1.1, wo die Mitglieder des Amnestiekomitees zu unterschiedlichen Auffassungen hinsichtlich des Vorliegens einer politischen Tat kamen.

Ausschlaggebend für die Darstellung in vorliegender Arbeit war daher die Frage, ob der Staat „seine eigenen Leute“, d.h. Mitglieder der Regierung, des Militärs oder der Polizei, wegen Straftaten verfolgt hat, die gegenüber Oppositionellen begangen worden waren.

Da die zugrunde liegende Fragestellung eine *quantitative* ist, sollen die Fälle im Folgenden nur kurz skizziert werden, bevor die Daten kategorisiert, vereinheitlicht und in Statistiken zusammengeführt werden. Die Schilderung der Fälle beschränkt sich auf eine kurze Erläuterung des Sachverhaltes, gefolgt von den strafjustiziellen Maßnahmen.

## 2.1 Strafverfahren bezüglich politischer Systemtaten in der Zeit vom 02.02.1990 bis 19.07.1995

### 2.1.1 Abgeschlossene Gerichtsverfahren

Die Recherchen haben ergeben, dass es in der Zeit vom 02.02.1990 bis zum Erlass des TRC-Act sieben abgeschlossene Strafverfahren wegen Kriminalität gab, die durch das Apartheid-Regime im weiteren Sinne gestützt worden war. Diese richteten sich alle gegen ehemalige Polizeibeamte. Wie bereits erwähnt, kann wegen der äußerst schlechten Quellenlage keine Gewähr dafür übernommen werden, dass dies wirklich alle relevanten Verfahren sind. Es erscheint durchaus möglich, dass es weitere Verfahren gab. Wegen der politisch angespannten Lage in KwaZulu-Natal erscheint es auch möglich, dass es weitere Verfahren gegen die so genannten Caprivi-Rekruten gab, die vom südafrikanischen Militär in den 80er Jahren im Geheimen ausgebildet und später militärisch unterstützt worden waren.<sup>957</sup>

#### 2.1.1.1 Das Strafverfahren gegen BRIAN MITCHELL und sechs andere<sup>958</sup>

In den frühen Morgenstunden des 03. Dezember 1988 wurde das so genannte „Trust Feed“-Massaker in KwaZulu-Natal begangen, bei dem durch Schüsse auf ein Haus elf Menschen getötet und zwei verletzt wurden.

<sup>957</sup> Zu der speziellen Situation in KwaZulu-Natal, den damit zusammenhängenden Konflikten sowie zu der kontroversen Rolle des dortigen AG TIM MCNALLY siehe im Folgenden unter 2.1.1.1, 2.1.1.5, 2.1.1.7 und 2.2.1.2.

<sup>958</sup> Die Informationen entstammen den folgenden Artikeln: TRC Report, Bd. 3 1998 (Fn. 662), 198ff. (hier findet sich eine genaue Schilderung des Sachverhaltes); JEFFERY, A. 1999 (Fn. 595), 56ff; *South Africa's Truth Commission travels to hear apartheid abuses*, CNN World News, 27.12. 1996, <http://www.cnn.com/WORLD/19612/27/safrica.truth/>, *Statement on the Trust Feed Verdict*, Mitteilung des ANC, 30.04.1992, <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1992/pr843b.html>.



Obwohl bereits unmittelbar nach dem Massaker polizeiliche Untersuchungen eingeleitet worden waren und festgestellt wurde, dass sowohl BRIAN MITCHELL, der Leiter der örtlichen Polizeistation „New Hanover“ als auch vier weitere Polizisten in den Anschlag involviert waren, blieben die Ermittlungen zunächst ohne Konsequenzen. Im Juli 1991 wurden die Untersuchungen von Polizeimeister FRANK DUTTON übernommen, der erreichte, dass DAVID KHAMBULE und DUMISANA NDWALANE, zu diesem Zeitpunkt „special constables“ der KwaZulu-Polizei<sup>959</sup>, verhaftet wurden. MITCHELL wurde am 02. August verhaftet. Daraufhin wurden hohe Polizeigeneräle aus Pretoria entsandt, um bei den Ermittlungen zu „helfen“; realiter bedeutete dies, dass sie die Ermittlungen zu behindern suchten. Dennoch schaffte es DUTTON, weitere Mittäter ausfindig zu machen und dem zuständigen AG zu präsentieren, der sich zur Eröffnung eines Verfahrens entschloss.

Im Oktober 1991 wurde daraufhin gegen sieben Mitglieder der südafrikanischen Polizei, der „South African Police“ (SAP)<sup>960</sup>, ein Gerichtsverfahren wegen elffachen Mordes und achtfachen versuchten Mordes eröffnet. Bei den Angeklagten handelte es sich um MITCHELL, die beiden Polizeimeister NEVILLE ROSE und JACOBUS VAN DER HEEVER sowie die KwaZulu-Polizisten und SAP „special constables“ KEHLA NGUBANE, THABO SIKHOSANA, DUMISANA NDWALANE und DAVID KHAMBULE.

Am 29. April 1992 wurde MITCHELL wegen elffachen Mordes und zweifachen versuchten Mordes zum Tode verurteilt. Richter ANDREW WILSON vom Obersten Gerichtshof kam zu dem Ergebnis, dass es MITCHELL gewesen sei, der vier Polizeibeamten den Befehl zur Tötung der Menschen erteilt hätte. MITCHELL sei es darum gegangen, die Position der „Inkatha“ zu stärken. Da er fälschlicherweise davon ausging, dass es sich bei den Perso-

---

<sup>959</sup> Siehe hierzu TRC Report, Bd. 2 1998 (Fn. 662), 186f. Nach den Feststellungen der Kommission handelte es sich bei den „special constables“ um extrem schlecht ausgebildete und undisziplinierte Mitglieder der Sicherheitskräfte. Ihren Abordnungen folgten in Kürze Tötungen, Misshandlungen, Folter und andere Straftaten. Die Befehlshaber haben nach Angaben der Kommission keine erkennbaren Schritte unternommen, um die „special constables“ zu kontrollieren. Die Kommission hat auch Beweise, dass die Bereitschaftspolizei in manchen Teilen des Landes, mit den „special constables“ zusammen, schwere Menschenrechtsverletzungen begangen hatten. In KwaZulu/Natal wurden die „special constables“ eingesetzt, um die Position der „Inkatha“ zu stärken. Zur KwaZulu-Polizei siehe TRC Report, Bd. 2 1998 (Fn. 662), 469ff.

<sup>960</sup> Zur Struktur der SAP siehe TRC Report, Bd. 2 1998 (Fn. 662), 315ff.

nen um Anhänger der oppositionellen „United Democratic Front“ (UDF) handeln würde – in Wirklichkeit handelte es sich um „Inkatha“-Anhänger – habe er die Ermordung der Menschen geplant und entsprechende Befehle erteilt.<sup>961</sup>

Die vier das Blutbad ausführenden Polizisten NGUBANE, SIKHOSANA, NDWALANE und KHAMBULE wurden zu je 15 Jahren Haft verurteilt. ROSE und VAN DER HEEVER wurden mangels Beweisen freigesprochen. Das „Moratorium zur Todesstrafe“ verhinderte die Vollstreckung von MITCHELLS Todesstrafe. Im April 1994 wurde seine Todesstrafe von Staatspräsident DE KLERK in eine lebenslange Haftstrafe umgewandelt.<sup>962</sup>

MITCHELL stellte zwei Anträge auf Straffreiheit gemäß dem vor dem TRC-Act ergangenen „Further Indemnity Act“, die beide abgelehnt wurden.<sup>963</sup> Die Amnestieanträge der vier verurteilten Polizisten waren hingegen erfolgreich.

Nach Erlass des TRC-Act wandte sich MITCHELL an das Amnestiekomitee.<sup>964</sup> Am 15.10.1996 begann seine Anhörung, während derer er bei den Angehörigen der Opfer um Verzeihung bat. Obwohl seine Aussage nicht immer ganz frei von Widersprüchen war und zudem noch derselbe Richter, ANDREW WILSON, der MITCHELL vier Jahre zuvor verurteilt hatte, nun im Amnestiekomitee saß, wurde MITCHELL aufgrund seiner Aussage – als ei-

<sup>961</sup> Um die Bedeutung des Massakers zu verstehen, muss man sich die politisch äußerst schwierige Lage in KwaZulu-Natal vergegenwärtigen. Die von Chief Mangosuthu Buthelezi, Minister des KwaZulu-Homelands, angeführte „Inkatha“-Bewegung, die zunächst eine kulturelle Bewegung der Zulus war, und die „United Democratic Front“, eine dem ANC nahe stehende Anti-Apartheid Bewegung, entwickelten sich immer mehr zu Rivalen. Schuld daran hatte – jedenfalls auch – das südafrikanische Militär, SADF. Es folgte die „Operation MARION“. Die SADF bildete eine geheime paramilitärische illegale Einheit der „Inkatha“ aus ca. 200 Rekruten aus und belieferte diese mit Waffen, um gezielt gegen den ANC und die UDF vorzugehen. Durch das Zusammenspiel solcher „Inkatha“-Kräfte und der SAP wurde das „Trust Feed“-Massaker verübt. Noch heute ist die politische Lage in KwaZulu-Natal instabil und Anlass für Kontroversen, wie mit den „Inkatha“-Mitgliedern umgegangen werden soll, die sich sämtlich geweigert hatten, vor der TRC auszusagen. Mehr hierzu unter 2.5. in diesem Kapitel; siehe ferner TRC Report, Bd. 3 1998 (Fn. 662), 154ff, 243ff.; Bd. 5 1998 (Fn. 662), 235; VARNEY, H./SARKIN, J.: Failing to Pierce the Hit Squad Veil: An Analysis Of The Malan Trial. SACJ, 1997 (10), 141-161, 144f.

<sup>962</sup> TRC Report, Bd. 3 1998 (Fn. 662), 201, Fn. 21.

<sup>963</sup> TRC Report, Bd. 3 1998 (Fn. 662), 201, Fn. 21; siehe auch Amnestieentscheidung AC/96/0011. Zu dem „Further Indemnity Act“ siehe ausführlich Kapitel 5, 1.2.

<sup>964</sup> AM 2586/96.

ner der ersten Antragsteller überhaupt – Amnestie gewährt.<sup>965</sup> Im November 1996 wurde MITCHELL aus der Haft entlassen.

### 2.1.1.2 Das Strafverfahren gegen JAKOBUS JOHANNES DE RU<sup>966</sup>

Am 15. Juni 1990 wurde JONAS RAMPHALILE erschossen. Das Opfer soll zuvor einen weißen Farmer erschossen und zum Tatzeitpunkt vor JACOBUS JOHANNES DE RU, dem damaligen Leiter der Ermittlungstruppe der Polizeistation Sasolburg, geflohen sein. Am 02. Januar 1991 folgte die Ermordung von ZACHARIA MOFOKENG. Er war des schweren Raubes verdächtig und soll ebenfalls einen Fluchtversuch gegenüber DE RU unternommen haben. Nachdem DE RU am 07. April 1992 ferner einen Polizeieinsatz befehligt hatte, bei dem drei Menschen, JOSEPH KABOKOANE, SOLOMON KHUMALO und RICHARD MAKHUBO, alle Mitglieder des ANC, erschossen wurden – die drei Opfer hatten angeblich einen Raubüberfall geplant –, wurde ein gerichtliches Verfahren vor dem „Magistrates’ Court“ gegen ihn angestrengt. Noch vor Eröffnung der Hauptverhandlung erfolgte aber die Anklageerhebung wegen der beiden anderen Vorfälle.

Am 20. August 1993 wurde DE RU von Richter GF WRIGHT am „Free State Supreme Court“ für schuldig befunden und wegen vorsätzlichen Totschlags an RAMPHALILE zu fünf Jahren Haft und wegen Mordes an MOFOKENG zu dreizehn Jahren Haft verurteilt. Des Weiteren wurde er wegen Rechtsvereitelung zu vier Jahren Haft verurteilt.

Gegen seine Verurteilung legte DE RU das Rechtsmittel des „appeal“ ein, das aber von dem „Appeal Court“ in Bloemfontein abgewiesen wurde.

DE RU beantragte daraufhin Amnestie bei dem Amnestiekomitee der TRC.<sup>967</sup> Er berief sich darauf, dass er auf Befehl gehandelt habe, um die

<sup>965</sup> AC 96/0011; ferner *A funny thing happened on the way to the Truth Forum*, South African Institute of Race Relations, Pressemitteilung, 06.08.1999, <http://www.sairr.org.za/wsc/pstory.htm?storyID=125>; *Our past gives lie to the TRC's findings*, Sunday Times – insight vom 25.07.1999, <http://www.sundaytimes.co.za/1999/07/25/insight/in03.htm>; *Where have all the apartheid bastards gone?*, Mail & Guardian Online vom 21.06.2000, <http://www.mg.co.za/mg/news/2000jun2/21jun-bastards.html>.

<sup>966</sup> Die folgenden Informationen sind folgenden Quellen entnommen: Amnestieentscheidung AC/99/0299; AC/2000/205; ferner den Mitteilungen des ANC vom 23.11.1995, [www.anc.org.za/anc/newsbrief/1995/news/1124](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1995/news/1124); vom 23.03.1997, [www.anc.org.za/anc/newsbrief/1997/news/0324](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1997/news/0324); vom 27.03.1997, [www.anc.org.za/anc/newsbrief/1997/news/0328](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1997/news/0328); vom 08.05.1997, [www.anc.org.za/anc/newsbrief/1997/news/0509](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1997/news/0509); vom 12.05.1997, [www.anc.org.za/anc/newsbrief/1997/news/0513](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1997/news/0513) und vom 03.11.1999, [www.anc.org.za/anc/newsbrief/1999/news/1104](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1999/news/1104).

Apartheid aufrechtzuerhalten und um die Regierung der NP zu stützen. Die gerichtliche Entscheidung wegen des dreifachen Mordes aufgrund des Polizeieinsatzes wurde aufgeschoben bis zur Entscheidung des Amnestiekomitees. DE RU hatte hierfür – in demselben Antrag – ebenfalls um Amnestie gebeten.

Das Amnestiekomitee gewährte Amnestie in Bezug auf den Totschlag RAMPHALLES. Bezüglich des Mordes an MOFOKENG und der Verurteilung wegen Rechtsvereitelung wurde sein Antrag abgelehnt.<sup>968</sup> In einer weiteren Entscheidung am 16. Dezember 2000 wurde auch der Antrag bezüglich der drei weiteren Morde abgelehnt.<sup>969</sup> Unklar ist allerdings, wie es mit dem Strafverfahren weitergegangen ist und ob sich DE RU wegen der Ermordung MOFOKENGs gegenwärtig in Haft befindet. Hiervon ist aber wohl auszugehen.

### 2.1.1.3 Das Strafverfahren gegen HENDRIK JACOBUS STEYN<sup>970</sup>

HENDRIK JACOBUS STEYN war Sicherheitspolizist („Detective Warrant Officer“) bei der polizeilichen Mord- und Raubeinheit in KwaZulu-Natal und Anhänger der „Inkatha“. Am 14. August 1992 kam es zu einer Auseinandersetzung zwischen einer Gruppe von ANC-Anhängern und Sicherheitspolizisten im Tshukulu-Reservat in KwaZulu-Natal. Während des Kampfes starben drei Polizisten. Zwei Männer, MICHAEL MTHETHWA und SIMON MSWENI, wurden schwer verletzt und sollten daraufhin in einem Polizeiwagen zu einem Krankenhaus gefahren werden. Während der Fahrt stieß STEYN auf die Verdächtigen und erschoss beide mit jeweils zwei Schüssen.

Kurz darauf wurde der Prozess am „Supreme Court“, Pietermaritzburg, gegen ihn eröffnet. Wegen Mordes und versuchten Mordes an den beiden Männern wurde STEYN im Dezember 1992 zu insgesamt 18 Jahren Gefängnisstrafe verurteilt. Die Einlegung des Rechtsmittels des „appeal“ blieb ohne Erfolg. Gleichwohl anerkannten beide Gerichte, dass STEYN als Polizist eine politische Rolle im politischen Kampf zu spielen hatte, und dass er davon ausgehen durfte, dass MSWENI als berühmte ANC-Persönlichkeit

<sup>967</sup> AM 1780/96.

<sup>968</sup> AC/99/0299.

<sup>969</sup> AC/2000/205.

<sup>970</sup> Die Informationen entstammen der Amnestieentscheidung AC/97/0033, der Mitteilung der TRC unter [www.polity.org.za/govdocs/proclamations/1997/proc043.htm](http://www.polity.org.za/govdocs/proclamations/1997/proc043.htm) sowie den ANC-Mitteilungen vom 01.11.1993 und vom 27.06.1997 [www.anc.org.za/anc/newsbrief/1993/news1102; -/1997/news0628](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1993/news1102; -/1997/news0628).

baldigst aus der Haft entlassen und den Befreiungskampf wieder aufnehmen würde.

STEYN beantragte Amnestie bei dem Amnestiekomitee der TRC.<sup>971</sup> Seine Einlassung, er habe die beiden Männer getötet, um sie von weiteren Aktivitäten im Befreiungskampf abzuhalten – das reguläre Justizsystem sei seiner Ansicht nach hierzu nicht in der Lage gewesen –, wurde vom Amnestiekomitee als zum Beweis einer politischen Motivation ausreichend erkannt. Den Polizisten hätte die Aufgabe obliegen, die damalige Regierung vor einer Übernahme durch Befreiungsbewegungen zu bewahren. Seinem Antrag wurde statt gegeben.<sup>972</sup>

#### 2.1.1.4 Das Strafverfahren gegen WILLIAM HARRINGTON, FRANS ERASMUS und NHLANLHA MADLALA<sup>973</sup>

WILLIAM HARRINGTON und FRANS ERASMUS waren Polizisten der SAP. NHLANLHA MADLALA war Rekrut der „Inkatha“ und wurde als „special constable“ nach nur sechswöchigem Training ebenfalls in den Polizeidienst aufgenommen.<sup>974</sup> Die drei Polizisten waren Mitglieder der Bereitschaftspolizei in Pietermaritzburg unter dem damaligen Befehlshaber DEON TERBLANCHE. Am 24.02.1991 überwachten sie ein Treffen von ca. 2000 ANC-Mitgliedern. Nachdem die Veranstaltung geendet hatte, die Polizisten sich bereits auf dem Rückweg zur Polizeistation befanden, starteten sie eine Durchsuchung von ca. 10 ANC-Anhängern nach Waffen und Drogen. Einer der ANC-Anhänger, MBONGENI JAMA, weigerte sich, woraufhin die Polizisten ihn gewaltsam durchsuchten, allerdings ohne Erfolg. Dennoch nahmen sie ihn im Polizeiwagen mit, nachdem er angeblich geäußert habe, man müsse die Polizisten ebenso töten, wie man die „Inkatha“-Leute in Shanga getötet habe. Im Wagen wurde er verhört und misshandelt. Nachdem die Polizisten, angeblich aufgrund von Eintragungen in einem Notizbuch, den Verdacht geschöpft hatten, dass JAMA Anschläge auf „Inkatha“-Leute sowie deren Häuser plane, beschlossen sie, ihn umzubringen. HARRINGTON behauptete, das Notizbuch habe er noch während der Fahrt aus dem Fenster geworfen. Sie fuhren zu einem abgelegenen Ort, wo sie JAMA

<sup>971</sup> AM 0069/96.

<sup>972</sup> AC/97/0033.

<sup>973</sup> Die Informationen entstammen den folgenden Artikeln: AC/97/0048; Mitteilung des ANC vom 01.11.1993, [www.anc.org.za/anc/newsbrief/1993/news1102](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1993/news1102); *TRC Release on amnesty decisions*, [www.politiy.org.za/govdocs/pr/1997/pr0819e.html](http://www.politiy.org.za/govdocs/pr/1997/pr0819e.html).

<sup>974</sup> Zum Begriff des „special constable“ siehe unter 2.1.1.1 in diesem Kapitel.

nach weiteren Misshandlungen erschossen. Seinen Leichnam ließen sie liegen.

Erstinstanzlich wurden sie vom „Natal Supreme Court“ unter Richter PW THIRION zu Freiheitsstrafen in Höhe von acht bzw. sechs Jahren verurteilt. Wegen des zu niedrigen Strafmaßes – insbesondere im Vergleich zu dem Strafmaß STEYNS – legte die Staatsanwaltschaft unter TIM MCNALLY „appeal“ ein. In zweiter Instanz wurden die Strafen auf 18 Jahre für HARRINGTON, auf 12 Jahre für ERASMUS und auf 15 Jahre für MADLALA erhöht.

Alle drei Verurteilten beantragten Amnestie vor dem Amnestiekomitee der TRC.<sup>975</sup> Ihre Anträge wurden aber alle verworfen.<sup>976</sup> Das Komitee erachtete es als nicht glaubwürdig, dass die Täter, wie behauptet, aufgrund von Einträgen in einem Notizbuch, das anschließend angeblich aus dem Fenster geworfen worden sein soll, zu der Überzeugung kamen, dass JAMA Anschläge geplant hatte. Ein politischer Zusammenhang sei damit nicht bewiesen, vielmehr liege nahe, dass die Polizisten JAMA so misshandelt hätten, dass sie dies vor ihren Vorgesetzten nicht mehr hätten rechtfertigen können. Deshalb hätten sie beschlossen, JAMA umzubringen und alle Beweise zu vernichten.

#### 2.1.1.5 Das Strafverfahren gegen ROMEO MBAMBO, BRAIN GCINA MKHIZE und ISRAEL HLONGWANE<sup>977</sup>

Die drei Angeklagten waren Mitglieder der Inkatha und als solche in geheimer Mission von den südafrikanischen Streitkräften, „South African Defence Force“, im Rahmen der „Operation Marion“ ausgebildet und später in den KwaZulu-Polizeidienst aufgenommen wurden.<sup>978</sup> Auch sie sollen in Aktivitäten der Todesschwadronen verwickelt gewesen sein.

Im November 1993 wurden die drei Männer und ein weiterer Verdächtiger wegen sechsfachen Mordes verhaftet. Gegenüber der Polizei und der Goldstone-Kommission beriefen sie sich darauf, dass sie auf Befehl gehan-

<sup>975</sup> Amnestieanträge AM 0172/96; AM 0174/96 und AM 3432/96.

<sup>976</sup> AC/97/0048.

<sup>977</sup> Die Angaben entstammen folgenden Quellen: AI Report 1998 (Fn. 787); Mayibuye, Bd. 7 No. 10 November 1996; Mitteilungen des ANC vom 17.03.1995, [www.anc.org.za/anc/newsbrief/1995/news0317](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1995/news0317), vom 15.03.1995, [www.anc.org.za/anc/newsbrief/1995/0316](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1995/0316); AC/99/0332; Interview mit Tim McNally, [www.hsf.org.za/Briefing\\_13/interview/intervbiew.html](http://www.hsf.org.za/Briefing_13/interview/intervbiew.html).

<sup>978</sup> Jedenfalls für MKHIZE steht fest, dass er Caprivi-Rekrute war, d.h. einer, der im Caprivistreifen (im Norden Namibias, damals Südafrika) vom südafrikanischen Militär ausgebildet wurde, um bei der Tötung Oppositioneller zu helfen. Siehe bereits unter 2.1.1.1 sowie unter 2.1.1.7 und 2.2.1.5.

delt hätten. MKHIZE nannte die Namen anderer Mitglieder der Todeschwadron sowie die Namen der Vorgesetzten. Ermittler der Goldstone-Kommission rieten dem zuständigen AG daraufhin, mit der Anklage zuzuwarten, bis man die Aussagen bezüglich des Handelns auf Befehl überprüft habe. Man könne die Beschuldigten brauchen, um weitere Informationen zu erlangen, die zu den eigentlichen Drahtziehern führen könnten. Der AG lehnte dies ab und erhob stattdessen Anklage, die zu einem Strafverfahren am Durban „Supreme Court“ führte. Noch während des Verfahrens, das Ende 1994 begann und 1995 fortgeführt wurde, suchte der Staatsanwalt jeglichen politischen Bezug der Tat abzustreiten. Die Personen, die von den Angeklagten als Befehlshaber genannt wurden, wurden nicht einmal in den Zeugenstand berufen. Mitte 1995 wurden MBAMBO, MKHIZE und HLONGWANE wegen sechsfachen Mordes zu Haftstrafen zwischen 72 und 75 Jahren verurteilt.

Alle drei beantragten Amnestie bei dem Amnestiekomitee der TRC.<sup>979</sup> Ihren Anträgen wurde stattgegeben.<sup>980</sup>

#### 2.1.1.6 Das Strafverfahren gegen PETER MCINTYRE, JACQUES ELSE und ANDRIES VENTER<sup>981</sup>

Über dieses Verfahren gegen die drei „Vlakplaas“-Polizisten und ehemaligen Kollegen EUGENE DE KOCKS konnten nur sehr wenige Informationen gefunden werden.<sup>982</sup> Die Existenz eines Strafverfahrens ergibt sich aber aus einem späteren Strafverfahren wegen Mordes gegen die drei Männer im Jahre 1996.<sup>983</sup> Vorausgegangen war der Tod von JOHANNES SWEET SAMBO im Jahre 1991, der nach einem Verhör im Polizeigewahrsam gestorben war. Das spätere Verfahren wird wegen eines im Jahr 1994 ergangenen Freispruchs in derselben Sache eingestellt. Dabei richtete sich der Tatwurf 1994 aber nur auf einen tätlichen Übergriff gegen SAMBO. Diese Angaben implizieren, dass es im Jahr 1994 ein gerichtliches Verfahren gegeben haben muss, das mit einem Freispruch für die drei Angeklagten endete. Der Freispruch lässt sich wahrscheinlich auch damit erklären, dass sich die Ermittlungen in dieser Zeit gänzlich auf den damaligen Leiter der

<sup>979</sup> AM 4598/96, 4599/96, 4600/96.

<sup>980</sup> AC /00/0322.

<sup>981</sup> Mitteilung des ANC vom 25.11.1996, [www.anc.org.za/anc/newsbrief/1996/news1126](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1996/news1126); siehe ferner NERLICH, V. 2002 (Fn. 783), 144f.

<sup>982</sup> Zur Person DE KOCKS sowie dem Begriff „Vlakplaas“ siehe 2.1.1.7.

<sup>983</sup> Siehe unten unter 2.2.2.1.

„Vlakplaas“-Einheit, DE KOCK, als Ranghöchsten konzentrierten, der, wie dargelegt, bereits im Mai 1994 verhaftet worden war.

Dass es aber weitere Ermittlungen gegen die drei Männer gab, deren Ergebnisse sich wohl im Zuge der Ermittlungen gegen DE KOCK von selbst ergaben, folgt im Übrigen aus einer Ankündigung im Januar 1995, dass die drei Männer demnächst wegen des „Todes eines Waffenschmugglers“ im Jahre 1991 vor Gericht erscheinen würden.<sup>984</sup>

#### 2.1.1.7 Das Strafverfahren gegen EUGENE DE KOCK<sup>985</sup>

Von 1985 bis 1993 befahlte Polizeioberst EUGENE DE KOCK die Sondereinheit C1 - „Vlakplaas“ - der Sicherheitspolizei.<sup>986</sup> „Vlakplaas“ wurde in den späten 70er Jahren gegründet und hatte die Bekämpfung des Terrorismus zum Ziel. Gegen Mitte und Ende der 80er Jahre wurden weitere, der „Vlakplaas“ - Einheit ähnliche Abteilungen gegründet.<sup>987</sup> Diese polizeilichen Sondereinheiten entwickelten sich – ob ihrer systematischen und kaltblütigen Vorgehensweise gegenüber „Aufständischen“ – zu den am meisten gefürchteten überhaupt. In öffentlichen Verdacht geriet die Einheit erstmals Ende 1989 durch die Aussage NOFOMELAS, er sei Mitglied einer Todesschwadron der Sicherheitspolizei gewesen. Ein ehemaliger Vorgesetzter NOFOMELAS, DIRK COETZEE,<sup>988</sup> bestätigte die Existenz der Todesschwadron eine Woche später in einem Interview.<sup>989</sup> Die Regierung sah sich genötigt, offiziell den Vorwürfen nachzugehen. Sie errichtete die Harms-Kommission unter Vorsitz von Richter HARMS sowie unter Mitarbeit zweier AGs und zweier Polizeioffiziere. Die Kommission kam zu dem

<sup>984</sup> Mitteilung des ANC vom 20.01.1995, [www.anc.org.za/anc/newsbrief/1995/news0121](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1995/news0121).

<sup>985</sup> Die Informationen entstammen den folgenden Artikeln: *Über 200 Jahre Haft*, Tagesanzeiger vom 31.10.1996, <http://www.tages--anzeiger.ch/archiv/96oktober/961031/59712.htm>; *Morde am Fließband im Namen der Apartheid*, Die Welt vom 23.04.1998, <http://www.welt.de/daten/1998/04/23/0423au72058.ltx?print=1>; AI Deutschland Jahresbericht 2001 Südafrika, unter: [http://www.2.amnesty.de/internet/deall.nsf/c/1070c04ee5add56c1256 ...](http://www.2.amnesty.de/internet/deall.nsf/c/1070c04ee5add56c1256...); *De Kock's Judgement*, Mitteilung des ANC vom 30.10.1996, unter: <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1996/pr1030b.html>.

<sup>986</sup> Zur Struktur der Sicherheitspolizei als Abteilung der SAP siehe TRC Report, Bd. 2 1998 (Fn. 662), 316.

<sup>987</sup> TRC Report, Bd. 2 1998 (Fn. 662), 2, 316f.

<sup>988</sup> Zu dem Strafverfahren COETZEEs und NOFOMELAS siehe unter 2.2.1.3.

<sup>989</sup> NERLICH, V. 2002 (Fn. 783), 116.



Ergebnis, dass keine Todesschwadron existiere.<sup>990</sup> Nachdem 1994 neue Tatsachen ans Licht gekommen waren, wurde erneut eine Untersuchungskommission eingesetzt, die Goldstone-Kommission. Im Gegensatz zur Harms-Kommission gelangt sie zu der Auffassung, dass eine Todesschwadron existierte. Im Zuge dessen erhält AG JAN D'OLIVEIRA von DE KLERK den Auftrag, den Ergebnissen der Goldstone-Kommission nachzugehen. Ihm wird ein Ermittlerteam zur Seite gestellt. Die Ermittlungen dieses speziellen Einsatzteams waren nach Aussage von CHRIS MACADAMS sehr sorgfältig, wiesen keine besonderen Merkmale auf und mündeten in die Verhaftung DE KOCKS.<sup>991</sup>

Am 05.05.1994 wurde DE KOCK wegen seiner im Rahmen der Leitung der „Vlakplaas“-Einheit begangenen Taten verhaftet. Am 20. Februar 1995 wurde der Prozess gegen DE KOCK am „Supreme Court“ in Pretoria eröffnet. Die Anklage umfasste 121 Anklagepunkte, darunter zwölf Tötungsdelikte, 96 Eigentums- und Vermögensdelikte sowie elf Waffendelikte.<sup>992</sup>

Am 26. August 1996, wurde DE KOCK wegen mehrfachen Mordes und über 80 weiteren Taten von Verbrechenverabredung bis Betrug verurteilt.<sup>993</sup> Die Berufung der Verteidigung auf den „Indemnity Act“ von 1990<sup>994</sup> bezüglich einiger Verstöße gegen das Waffengesetz wird von Richter WILLEM VAN DER MERWE zurückgewiesen. Die Waffenlieferung an eine politische Organisation impliziere nicht automatisch eine politische Motivation. Diese müsse vielmehr selbständig nachgewiesen werden.

Im Oktober 1996 wurde das Strafmaß festgesetzt. Richter VAN DER MERWE verurteilte DE KOCK zu zweimal lebenslanger Haft und daneben zu 212 Jahren Haftstrafe. Die Verteidigung, die sich darauf berief, dass DE KOCK angeblich nur Befehle des damaligen Präsidenten PW BOTHA ausgeführt habe, blieb erfolglos. Dennoch anerkannte aber auch der Richter, dass es das System gewesen sei, das DE KOCK die ungehinderte Ausübung und das Verstecken seiner Taten ermöglicht hatte. Das rechtfertige aber nicht die Annahme mildernder Umstände.

---

<sup>990</sup> Die Arbeitsweise der Kommission war geprägt von Vertuschungen der Polizei, die so weit gingen, dass „gefährliche“ Zeugen ermordet wurden. Außerdem arbeitete MCNALLY, der bereits vor der Errichtung der Kommission einen geheimen Bericht an de Klerk abgegeben hatte, in dem er zu dem Ergebnis kam, dass keine Todesschwadron existiere; vgl. NERLICH, V. 2002 (Fn. 783), 118.

<sup>991</sup> Stellungnahme von CHRIS MACADAMS.

<sup>992</sup> Zu den Tatvorwürfen im Einzelnen, siehe NERLICH, V. 2002 (Fn. 783), 124ff.

<sup>993</sup> *S v De Kock*, CC 266/94.

<sup>994</sup> Kapitel 5, 1.1.

DE KOCK hatte bereits kurz vor der Urteilsverkündung Amnestie bei dem Amnestiekomitee der TRC beantragt.<sup>995</sup> Bis 14. Mai 2001 hatte DE KOCK für 54 Taten Amnestie erhalten. Zwei weitere Schlüsselanträge standen zu diesem Zeitpunkt noch aus. Einer der beiden Anträge wurde am 18.05.2001 abgelehnt, mit der Begründung, es habe sich nicht um eine Tat mit einer politischen Zielsetzung gehandelt.<sup>996</sup> Da die Strafe für diese Tat aber lebenslänglich gewesen war, bedeutet das für DE KOCK, dass er den Rest seines Lebens im Gefängnis wird verbringen müssen. Durch die Ablehnung nur dieses einen Amnestieantrags werden die 54 Amnestien, die DE KOCK bereits gewährt wurden, für ihn bedeutungslos. Auch die am 23.05.2001 für den zweiten Schlüsselantrag gewährte Amnestie nutzte daher nichts mehr.<sup>997</sup>

Durch seine vor dem Amnestiekomitee abgegebenen Zeugnisse wurde DE KOCK von einem der am meisten gefürchteten Apartheidpolizisten<sup>998</sup> zum Hauptaufklärer der alten „Apartheidriege“. Der Schock über seine Verurteilung sowie die Angst vor belastenden Aussagen hatten eine Flut von Amnestieanträgen zur Folge.<sup>999</sup>

---

<sup>995</sup> AM 0066/96.

<sup>996</sup> *No amnesty for De Kock, colleagues*, Cape Times vom 18.05.01, 5. Insgesamt ergingen alleine 2001 noch 25 Amnestieentscheidungen, die DE KOCK betrafen (ab der zweiten Entscheidung werden nur die Endziffern genannt): AC 2001/00002; 00004; 00006; 00008; 00047; 00049; 00058; 00063; 00081; 00094; 00095; 00108; 00141; 00146; 00148; 00167; 00171; 00179; 00225; 00227; 00228; 00241; 00252; 00272; 00273.

<sup>997</sup> *Vlakplaas nine get amnesty, No reprieve for De Kock*, Cape Argus vom 24.05.2001, 6; ferner *'Prime Evil' will spend life in jail*, Mail & Guardian, ZA NOW vom 19.05.2001, <http://www.mg.co.za/mg/za/archive/19may-news.html>.

<sup>998</sup> In den Medien wird er immer wieder als "Prime Evil" bezeichnet.

<sup>999</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen der Experten in Kapitel 11.

### 2.1.1.8 Exkurs: Das Strafverfahren gegen JANUSZ WALUS, GAYE DERBY-LEWIS und CLIVE DERBY-LEWIS<sup>1000</sup>

Die Tat fällt nach den in der Einführung genannten Überlegungen nicht unter die Rubrik der „Staatskriminalität“, weil sie nicht direkt dem Staat zuzurechnen ist. Sie ist weder von der Regierung, dem Militär noch der Polizei begangen worden. Das Strafverfahren ist ob seiner besonderen Bedeutung aber dennoch erwähnenswert.<sup>1001</sup> Auch wenn die Tat nicht direkt in den staatlichen Verantwortungsbereich fällt, so ist sie jedenfalls Resultat rassistischer Polarisierungen und damit wohl auch der rassistischen Staatspolitik. Einer der Straftäter war zum Zeitpunkt der Tatbegehung sogar Berater des Staatspräsidenten, was die prinzipielle Loyalität wenigstens dieses Täters gegenüber der Regierung zeigt.

Am 10.04.1993 wurde CHRIS HANI, der Generalsekretär der Kommunistischen Partei Südafrikas, erschossen. Die Ermordung HANIS hat einen Sturm der Entrüstung in Südafrika hervorgerufen, in dem sich die gegenseitigen Ressentiments der schwarzen und der weißen Bevölkerung entluden. Die Entrüstung, die Wut und die Aufschreie, die durch den Mord HANIS ausgelöst wurden, drohten den fragilen Verhandlungsprozess zu zerstören. MANDELA sah sich veranlasst, über Fernsehansprachen die schwarze Bevölkerung zu Mäßigung und Würde aufzurufen. Nur mit Mühe konnte ein Bürgerkrieg vermieden werden. Dass sich die damaligen Strafverfolgungsbehörden unter der NP-Regierung zu einer strafrechtlichen Verfolgung der rechtsgerichteten Täter entschieden, ist daher äußerst bemerkenswert. Die besondere Bedeutung des Falls wird gegenwärtig wieder ins Bewusstsein gerückt, bedenkt man, dass die Fragen weiterer Begnadigungen oder des

<sup>1000</sup> Die Informationen entstammen folgenden Artikeln: *Bid to chain Derby-Lewis, Walus fails*, SAPA vom 03.12.1997, [www.dispatch.co.za/1997/12/03/page5trc.htm#chain](http://www.dispatch.co.za/1997/12/03/page5trc.htm#chain); *The test of truth*, Kommentar vom 25.11.1997, [www.dispatch.co.za/197/11/25/page%2012.htm](http://www.dispatch.co.za/197/11/25/page%2012.htm); Pressemitteilungen des ANC, vom 05.10. und 17.10.1993, [www.anc.org.za/anc/newsbrief/1993/news1006](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1993/news1006) und [www.anc.org.za/anc/newsbrief/1993/news1018](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1993/news1018); *Parole possible in 2013 under new sentence. Life terms for Hani's killers*. Dispatch online vom 15.11.2000, [www.dispatch.co.za/2000/11/15/southafrica/ECHRIS.HTM](http://www.dispatch.co.za/2000/11/15/southafrica/ECHRIS.HTM); *Rekindling the pain*, Frontline, India's National Magazine vom 06.-19.09.1997, [www.flonnet.com/f11418/14180560.htm](http://www.flonnet.com/f11418/14180560.htm); LAURENCE, P.: *The case of Clive Derby-Lewis*, Helen Suzman Foundation, Focus 21, [www.hsf.org.za/focus21/focus21amnesty.html](http://www.hsf.org.za/focus21/focus21amnesty.html).

<sup>1001</sup> Es fließt aber nicht in die Gesamtstatistik ein.

Erlasse weitergehender Amnestien immer wieder am Beispiel der Mörder HANIS kontrovers diskutiert werden.<sup>1002</sup>

Kurz nach der Ermordung HANIS wurde WALUS, ein polnischer Immigrant und Mitglied der rechtsradikalen „Afrikaner Weerstandsbewegung“, verhaftet. Er hatte HANI aus seinem Auto heraus erschossen. Eine Woche später wurde CLIVE DERBY-LEWIS verhaftet, Gründungsmitglied der "Conservative Party" und zum Zeitpunkt seines Arrestes Mitglied des „President's Council“.<sup>1003</sup> Seine Frau GAYE DERBY-LEWIS wurde vier Tage später ebenfalls festgenommen.

Das Gerichtsverfahren verlief äußerst zügig. Bereits im Oktober, also sechs Monate nach der Ermordung HANIS, wurden WALUS und CLIVE DERBY-LEWIS wegen Mordes und Verschwörung verurteilt. GAYE-LEWIS wurde frei gesprochen. Am 15. Oktober wurde das Strafmaß festgelegt. Beide Täter wurden zum Tode verurteilt.

Das Rechtsmittelgericht in Bloemfontein bestätigte das Strafmaß. Die Vollstreckung der Todesstrafe wurde ausgesetzt, weil man auf das Urteil des Verfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit der Todesstrafe wartete. Im Jahre 1995 entschied das Verfassungsgericht, dass die Todesstrafe nicht verfassungsgemäß sei. Hierdurch konnten die Täter neue Argumente in ihre Verteidigung aufnehmen.

Am 24.04.1996 beantragten die verurteilten Täter Amnestie bei dem Amnestiekomitee der TRC.<sup>1004</sup> DERBY-LEWIS berief sich darauf, dass er „seine Leute“ vor dem Übergriff der Kommunisten habe retten wollen. Die Regierung der NP hätte entschieden, die Macht an den ANC und die Kommunistische Partei abzugeben. Als Patriot und Christ habe er dies mit allen Mitteln verhindern müssen. WALUS sei derjenige gewesen, der die Tat – mit dem gleichen Grad an Verantwortung – ausführen sollte. WALUS erläuterte entsprechend, wie er HANI nach längerer Beobachtung plangemäß umbrachte. Er habe in Unterstützung und für die CP gehandelt. Die Amnestieanträge der beiden Täter wurden im April 1999 aber verworfen, weil die Täter nach Ansicht des Amnestiekomitees weder die politische Motivation noch die vollständige Enthüllung aller Tatsachen überzeugend darlegen konnten.<sup>1005</sup> Die Entscheidung des Amnestiekomitees fochten sie vor dem

---

<sup>1002</sup> Vgl. unter 2.5. in diesem Kapitel.

<sup>1003</sup> Das „President's Council“ war ein 60-köpfiges Beratungskomitee des Staatspräsidenten. Es existierte von 1980 bis 1993.

<sup>1004</sup> AM 270/96 und AM 271/96.

<sup>1005</sup> AC/99/0172.

„Cape High Court“ an. Das höchste Berufungsgericht, das „Supreme Court of Appeal“, wandelte das Strafmaß, nachdem die Verurteilten ihre Verteidigung auf neue Gründe stützen konnten – WALUS wehrte sich lediglich gegen die verhängte Todesstrafe, wohingegen DERBY-LEWIS gegen seine Verurteilung, das Strafmaß sowie die weitere Verurteilung wegen illegalen Waffenbesitzes vorging –, am 14.11.2000 für beide in lebenslange Haftstrafe um. Damit könnten sie offiziell ab 2013 vorzeitig entlassen werden.

Das „Cape High Court“ erachtete die Entscheidung des Amnestiekomitees am 15.12.2000 aber für rechtens, unter Betonung, dass Prüfungsgegenstand lediglich die Übereinstimmung der Entscheidung mit dem TRC-Act, nicht aber die Übereinstimmung mit anderen Entscheidungen des Amnestiekomitees sei. Seither beantragten die beiden Täter die Zulassung des Rechtsmittels des „Appeal“ hinsichtlich der Entscheidung des „Cape High Court“. Gegenwärtig wird laut über die Begnadigung der beiden nachgedacht.<sup>1006</sup>

### 2.1.2 Sonstige Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden

Neben den beiden Untersuchungskommissionen unter Leitung von Richter HARMS bzw. GOLDSTONE ist hier insbesondere die im Zuge der Goldstone-Kommission im März 1994 errichtete spezielle Ermittlungsgruppe unter der Leitung des Transvaal-AG, JAN D'OLIVEIRA, zu nennen.<sup>1007</sup> Dieses spezielle Team konzentrierte sich insbesondere auf die Vorfälle der „Vlakplaas“-Einheit.

*Die Ermittlungen gegen DUIWEL BRITS, JANNIE HANEKOM, DOUGGIE HOLTZHAUSEN, ROLF GEVERS, BLACKIE SWART, DEON GOUWS, ERIC SEFADI, SIMON RADEBE und BEN VAN ZYL*<sup>1008</sup>

Wegen der Ermordung von fünf Menschen, KHONA KHABELA, MASILO MAMA, MXOLISI NTSHOTA, LAWRENCE NYALENDE und THSETSO LEBALLO, in der Nähe von Nelspruit am 26. März 1992 wurde gegen neun ehemalige Mitglieder der polizeilichen Elitetrainingseinheit von „Vlakplaas“ ermittelt. Die vier zuerst genannten Opfer wurden durch einen hinterhältigen Angriff

<sup>1006</sup> Siehe weiter unten unter 2.5.

<sup>1007</sup> Stellungnahme von CHRIS MACADAMS, vgl. hierzu bereits unter 2.1.1.6.

<sup>1008</sup> Die folgenden Angaben entstammen: Mitteilungen des ANC vom 20.01.1995, vom 01.08.1995, vom 24.08.1995 vom 19.03.1996, unter: [www.anc.org.za/anc/news-brief/1995news0121](http://www.anc.org.za/anc/news-brief/1995news0121); [-news0802](http://www.anc.org.za/anc/news-brief/1995news0802); [-news0825](http://www.anc.org.za/anc/news-brief/1995news0825); [-/1996/news0320](http://www.anc.org.za/anc/news-brief/1996news0320) sowie der Amnestieentscheidung AC/2001/171.

während einer Fahrt getötet. LEBALLO wurde am selben Tag ebenfalls getötet, sein Leichnam durch explosive Stoffe zerstört.<sup>1009</sup>

Im Januar 1995 wurden die Polizisten vor das „Magistrate’s Court“ in Pretoria geladen.<sup>1010</sup> Bei diesem Gerichtstermin wurde aber weder die Anklage verlesen, noch wurden die Beschuldigten aufgefordert, zu den Tatvorwürfen Stellung zu nehmen. Stattdessen wurde der Gerichtstermin auf den 01.08.1995 verschoben. An diesem Tag sollte dann der Beginn des eigentlichen Verfahrens verbindlich festgelegt werden. Die Bedingungen, unter denen sie auf freiem Fuß bleiben durften, wurden darüber hinaus gelockert: die Auflage, sich regelmäßig bei der nächstliegenden Polizeistation zu melden, wurde aufgehoben.

Die Anklagen gegen HOLTZHAUSEN und GEVERS wurden im Juli zurückgenommen, nachdem die beiden gegenüber dem Ermittlerteam von D’OLIVEIRA, das im Zuge der Goldstone-Kommission entstanden war, Aussagen machten. Sie entschieden sich gegen Zusicherung von Straffreiheit als Kronzeugen im Prozess gegen DE KOCK auszusagen. HANEKOM, SWART, BRITS, SEFADE, RADEBE und GOUWS erschienen am 01.08.1995 termingerecht vor dem Pretoria „Regional Court“. Ihr Verfahren wurde auf den 26. Januar 1996 verschoben.

Am 26. Januar 1996 wurden auch die Anklagen gegen BRITS, SWART, HANEKOM und GOUWS zurückgenommen, nachdem sie sich ebenfalls bereit erklärt hatten, gegen DE KOCK in dessen Verfahren auszusagen. Für RADEBE und SEFADI sollte das Verfahren am 03.06.1996 weitergehen. Bis dahin wurden sie gegen Zahlung von 1000 Rand auf Kautions freigelassen.<sup>1011</sup> Das Verfahren wurde aber insgesamt im Juni 1996 eingestellt.<sup>1012</sup>

SWART, GEVERS, GOUWS, HANEKOM und VAN ZYL beantragten trotz der Zusicherung der Straffreiheit Amnestie vor dem Amnestiekomitee wegen der Taten.<sup>1013</sup> BRITS stellte ebenfalls einen Antrag, allerdings nur für die Ermordung LEBALLOS, da er erst später in das Geschehen involviert gewesen war.<sup>1014</sup>

<sup>1009</sup> Wegen der genauen Tatbeteiligungen siehe Amnestieentscheidung AC/2001/171.

<sup>1010</sup> Mitteilung des ANC vom 20.01.1995, [www.anc.org.za/anc/newsbrief/1995/news0121](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1995/news0121).

<sup>1011</sup> *Ambush, murder charges against Vlakplaas operatives withdrawn*, Mitteilung des ANC vom 26.01.1996, [www.anc.org.za/newsbrief/1996/news0127](http://www.anc.org.za/newsbrief/1996/news0127).

<sup>1012</sup> NERLICH, V. 2002 (Fn. 783), 146.

<sup>1013</sup> AM 3750/96, AM 3752/96, AM 3759/96, AM 3886/96 und AM 7722/97; vgl. auch TRC Report, Bd. 2 1998 (Fn. 662), 596.

<sup>1014</sup> AM 3745/96.

Das Amnestiekomitee, unter Vorsitz von DENZIL POTGIETER,<sup>1015</sup> gelangte jedoch nicht zu der Überzeugung, dass es sich um Taten mit politischer Motivation handelte. Überdies seien die Taten unverhältnismäßig gewesen. Die Anträge wurden daher alle negativ beschieden.

Daneben wurde im August 1994 eine weitere Untersuchungseinheit eingerichtet, die "Investigation Task Unit", kurz ITU. Die Leitung übernahm FRANK DUTTON. Ziel dieser Einheit war die Untersuchung der Beteiligung der Polizei an Todesschwadronen. Im September 1994 wurde das Mandat erweitert. Die ITU sollte ferner ermitteln, ob und gegebenenfalls bis zu welchem Grad Selbstverteidigungseinheiten des ANC eine Rolle bei der organisierten Kriminalität in bestimmten Gebieten spielen.<sup>1016</sup>

### 2.1.3 Ergebnis: Übersicht über die Verfahren vom 02.02.1990 bis zum 19.07.1995

Folgende Tabelle stellt eine Übersicht der bisherigen Ergebnisse dar. Die Angaben sind personenbezogen:

Tabelle 44: Verfahren vom 02.02.1990 bis 19.07.1995

Verfahren	Anklage/Gerichtl. Verf.	Einstellung	Verurteilung	Freispruch	Amnestie
MITCHELL u.a.	7	0	5	2	5
DE RU	1	0	1	0	0
STEYN	1	0	1	0	1
HARRINGTON u.a.	3	0	3	0	0
MBAMBO u.a.	3	0	3	0	3
DE KOCK	1	0	1	0	0*
MCINTYRE u.a.	3	0	0	3	-
BRITS u.a.	9	9	0	0	0
<b>GESAMT</b>	<b>28</b>	<b>9</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>9</b>

\* Zwar hat DE KOCK für zahlreiche seiner Taten Amnestie gewährt bekommen, nicht aber für alle. Er befindet sich gegenwärtig noch in Haft.

<sup>1015</sup> Siehe das Interview im Anhang unter XV.

<sup>1016</sup> AI Report 1998 (Fn. 787), 14ff; LAURENCE, P.: *What the TRC won't tell you*, Helen Suzman Foundation, Focus 11, The Truth and Reconciliation Commission, [www.hsf.org.za/Focus\\_11/F11-trc.html](http://www.hsf.org.za/Focus_11/F11-trc.html).

Angesichts der durch Mitglieder des Apartheidregimes zahlreich und systematisch begangenen Menschenrechtsverletzungen, die durch die TRC eingehend untersucht und in dem Abschlussbericht der TRC ausführlich dargestellt sind, war die Strafverfolgungstätigkeit zwischen dem 02.02.1990 und dem 19.07.1995 äußerst gering. Auch wenn nicht sicher ist, dass wirklich alle Fälle der strafrechtlichen Verfolgung erfasst sind, so ist aufgrund der umfassenden Recherchen nicht von wesentlichen Änderungen im Datenmaterial auszugehen. Neben der geringen Quantität der Fälle ist auffällig, dass es bis auf den Fall DE KOCK eher die in der Hierarchie unten oder in der Mitte stehenden Polizisten waren, die strafrechtlich zur Verantwortung gezogen wurden. Befehlshaber innerhalb der Polizei, Angehörige des Militärs oder der Regierung wurden hingegen völlig verschont.

Da die Regierung der NP bis 1994 noch offiziell an der Macht war, mögen Erklärungen für die geringe Verfolgungstätigkeit gerade in Bezug auf höherrangige „Angehörige“ des Regimes in der Periode zwischen Februar 1990 und dem Regierungswechsel im April 1994 auf der Hand liegen. Ermittlungen der Polizei fanden kaum statt. Gab es ausnahmsweise Ermittlungstätigkeiten, wurden sie, wie im Fall von MITCHELL, zumindest behindert, wenn nicht sogar unmöglich gemacht. Die Regierung und ihre Institutionen zerstörten absichtlich und systematisch Tonnen von Beweismaterial, um belastendes Material zu vernichten. Auf diese Weise sollte gesichert werden, dass keine zukünftige Regierung jemals hinter die Geheimnisse der Apartheid würde kommen und die Täter strafrechtlich zur Verantwortung würde ziehen können.<sup>1017</sup> Der Ruf der Polizei als Ermittlungsbehörde zu diesem Zeitpunkt war außerordentlich schlecht.<sup>1018</sup>

Erste ernst zu nehmende Untersuchungen wurden durch die Goldstone-Kommission und die im Zuge der Kommission errichteten Untersuchungseinheiten unter JAN D'OLIVEIRA und FRANK DUTTON durchgeführt. Schwer abzuschätzen ist, ob sich durch den Regierungswechsel tatsächlich etwas am generellen Verhalten der Strafverfolgungsbehörden geändert hat. Die Ermittlungstätigkeit D'OLIVEIRAS und seiner Mitarbeiter, die recht zügig zur Eröffnung des Strafverfahrens gegen den Leiter der Vlakplaas-Einheit, DE KOCK, führte, könnte eine Wende darstellen, da zum ersten Mal ein

---

<sup>1017</sup> TRC Report, Bd. 1 1998 (Fn. 540), 1, 201ff.

<sup>1018</sup> AI Report 1998 (Fn. 787), 11.



hochrangiger Polizeiführer vor Gericht gestellt wurde. Hierfür sprechen zum einen auch der Freispruch im Verfahren, das unter 2.1.1.6. dargestellt ist, da er signalisiert, dass sich die Ermittlungen auf DE KOCK konzentrierten, sowie, zum anderen, das Kronzeugenschutzprogramm von in der Hierarchie unterhalb stehender „Mittäter“ eines Angeklagten, das in dem unter 2.1.2 geschilderten Verfahren zur Anwendung kam. Bemerkenswert ist ferner, dass auch die ITU unter Leitung von DUTTON durch FS MUFAMADI, Minister der neu gewählten Regierung unter MANDELA, errichtet wurde.<sup>1019</sup> Auch das könnte auf eine Trendwende bei der strafrechtlichen Verfolgung von Systemkriminalität durch die neue Regierung hinweisen. Da die neue Regierung aber erst einige Monate an der Macht gewesen war, bleibt die folgende Entwicklung abzuwarten. Dabei sollte man aber bedenken, dass zwar die Regierung „ausgetauscht“ wurde, der Justiz aber personelle Kontinuität zugesichert worden war.

## *2.2 Strafverfahren bezüglich politischer Systemtaten in der Zeit vom 20.07.1995 bis 31.05.2001*

Ziel dieses Abschnitts ist die Untersuchung, inwieweit sich die Aktivität der Justiz durch den in dem TRC-Act verkörperten politischen Willen der Exekutive und der Legislative verändert hat.

### 2.2.1 Abgeschlossene Gerichtsverfahren

Die polizeilichen Ermittlungen wurden vor allem von den speziellen Untersuchungseinheiten unter D'OLIVEIRA und DUTTON fortgeführt, die im Zuge der Goldstone-Kommission errichtet worden waren.<sup>1020</sup> Diese haben zur Einleitung folgender, abgeschlossener Gerichtsverfahren geführt:

---

<sup>1019</sup> AI Report 1998 (Fn. 787), 14ff.

<sup>1020</sup> Stellungnahme MACADAMS.

### 2.2.1.1 Das Strafverfahren gegen GIDEON NIEUWOUDT und andere<sup>1021</sup>

Am 14. Juni 1996 wurden der Sicherheitspolizist GIDEON NIEUWOUDT und mit ihm die beiden Kollegen und Mitangeklagten, MARTHINUS RAS und WYBRAND DU TOIT, vom "Port Elizabeth High Court" wegen vierfachen Mordes für schuldig befunden. Zwei weitere Mitangeklagte, GERHARDUS LOTZ und JACOBUS KOK, wurden freigesprochen. Vorausgegangen war das so genannte „Motherwell-Bombing“ im Dezember 1989, bei dem drei schwarze Polizisten und ein Polizeispitzel ums Leben kamen.<sup>1022</sup> NIEUWOUDT hatte, unter Beteiligung der Mitangeklagten, eine Bombe in dem Polizeiauto der Opfer versteckt. Die Detonation führte direkt zum Tod der Opfer. Am 27.06.1996 wurde das Strafmaß festgesetzt. NIEUWOUDT wurde zu einer Haftstrafe in Höhe von 20 Jahren, DU TOIT in Höhe von 15 und RAS in Höhe von 10 Jahren verurteilt.<sup>1023</sup>

Die Verurteilten legten gegen das Urteil das Rechtsmittel des „appeal“ bei dem „Supreme Court of Appeal“ in Bloemfontein ein. Gegen Zahlung einer Kaution in Höhe von R 50 000 wurden die Verurteilten bis zur Rechtsmittelentscheidung auf freien Fuß gesetzt.<sup>1024</sup> Zugleich beantragten die Verurteilten Amnestie in der Hoffnung, auf diese Weise ihren Haftstrafen entkommen zu können.<sup>1025</sup>

Die Antragsteller beriefen sich darauf, dass die Opfer in Betrügereien verwickelt gewesen seien und mit persönlicher Bereicherungsabsicht Schecks eingelöst hätten, die an Gewerkschaften und politische Organisationen gerichtet gewesen seien. Die Polizei habe daher unter Handlungs-

<sup>1021</sup> Die nun folgenden Informationen entstammen überwiegend den folgenden Artikeln: AC 99/0345; Mitteilungen des ANC, <http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/2000/news0106.txt>; <http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/2001/news0515.txt>; *Apartheid generals' failed foot-soldiers*, Dispatch Online vom 02.10.1997; *TRC hears of Motherwell 'Plan B'*, Mail & Guardian Online vom 02.10.1996; *Motherwell 3 seek review of amnesty refusal*, Dispatch Online vom 05.01.2000; *Those denied amnesty could be charged*, Dispatch Online vom 26.05.2000.

<sup>1022</sup> Bei den Opfern handelte es sich um Warrant Officer GLEN MGDOKA, Constable DESMOND MAPIPA, Sergeant AMOS FAKU und XOLILE SHEPHERD SEKATI (CHARLES JACK); siehe <http://www.mg.co.za/archive/97oct/02oct-news.html>.

<sup>1023</sup> *S v Nieuwoudt and four others*, CC 1/96.

<sup>1024</sup> NIEUWOUDT strengte auch mehrere gerichtliche Verfahren gegen die TRC an, durch die er die Zulassung von ihm belastendem Beweismaterial vor der TRC unterbinden wollte, solange man ihn nicht vorher angemessen unterrichtete und ihm die notwendigen Unterlagen zukommen lasse; Cases No 1136/96, 1152/96, 1153/96 South Eastern Cape Local Division, vgl. TRC Report Bd. 1 1998 (Fn. 540), 186ff.

<sup>1025</sup> AM 3920/96.

druck gestanden. Die Opfer hingegen hätten gedroht, dass sie die unrechtmäßigen Aktivitäten der Sicherheitspolizei, einschließlich des „Craddock Four“ Verbrechens von 1985, enthüllen würden. NIEUWOUDT beteuerte, dass die Betrügereien eine untergeordnete Rolle bei der Ermordung der Polizisten gespielt hätten. Ausschlaggebend sei vielmehr die Information gewesen, dass die Opfer angeblich vom ANC rekrutiert worden seien.

Im 10. Dezember 1999 lehnte das Amnestiekomitee die Anträge in einem Mehrheitsbeschluss ab.<sup>1026</sup> Die Komiteemitglieder DENZIL POTGIETER und BERNARD NGOEPE waren der Auffassung, dass die Tat weder politisch motiviert noch gegen ein Mitglied des ANC oder einer sonstigen Befreiungsbewegung gerichtet gewesen sei. Auch hätten die Antragsteller die Mordmotive nicht vollständig enthüllt. Überdies sei die Tat zur Erreichung des Ziels völlig unangemessen gewesen. CHRIS DE JAGER hingegen kam in einem Minderheitsvotum zu dem Schluss, dass die Voraussetzungen zur Gewährung von Amnestie gegeben waren.<sup>1027</sup>

Der Rechtsmittelprozess in Bloemfontein war für die Dauer dieses Amnestieprozesses vertagt worden. Gegen die ablehnende Entscheidung des Amnestiekomitees legten die Antragsteller Beschwerde beim „Cape High Court“ ein. Für die Dauer dieses Beschwerdeverfahrens beantragten sie im Mai 2001 erneut Vertagung des bis dato seit vier Jahren anhängigen Rechtsmittelverfahrens.

Zum ersten Mal war damit die paradoxe rechtliche Situation entstanden, dass die Antragsteller während des erstinstanzlichen Verfahrens ihre Un-

---

<sup>1026</sup> AC 99/0345.

<sup>1027</sup> Der Fall NIEUWOUDT zeigt die eingangs unter 2. erwähnte Problematik der Definition einer politischen Straftat. Das Büro des NDPP und die Medien stufen den Fall als zur Kategorie „Verfolgung von politischer Systemkriminalität“ gehörend ein, obwohl das Amnestiekomitee mehrheitlich eine politische Motivation ablehnte. Bei NIEUWOUDT handelte es sich um einen der am meisten gefürchteten Sicherheitsbeamten der Apartheid überhaupt. Neben dem erwähnten Amnestieantrag stellte NIEUWOUDT in zehn weiteren Fällen einen Amnestieantrag wegen Mordes und Totschlags, u. a. auch wegen der Ermordung des schwarzen Aktivisten Steve Biko; vgl. *TRC denies Nieuwoudt amnesty for role in Biko death*, Dispatch Online vom 11.01.1999; DICKSON, P.: *Goodbye to Biko's 'priest from hell'*, Daily Mail & Guardian, 18.01.1999, wo NIEUWOUDT als der am meisten gefürchtete Sicherheitspolizist und Folterer des Eastern Cape beschrieben wird. Alleine schon deshalb kommt dem Prozess eine enorme politische Bedeutung zu. Die Schwierigkeiten zeigen sich auch in der unterschiedlichen Einschätzung der Mitglieder des Amnestiekomitees. Siehe ferner: *More revelations about the death of Steve Biko*, unter: <http://lists.jammed.com/TWAR/1997/12/0067.html>.

schuld beteuerten, vor dem Amnestiekomitee ihre Taten gestanden und nun in einem sich möglicherweise anschließenden Rechtsmittelverfahren wiederum ihre Unschuld werden beteuern müssen. Der weitere Ablauf des Verfahrens ist zurzeit noch nicht geklärt.

Neben den fünf Angeklagten waren EUGENE DE KOCK, DANIEL SNYMAN, NICHOLAAS JANSE VAN RENSBURG und NICHOLAAS VERMEULEN an dem „Motherwell Bombing“ beteiligt. DE KOCK, SNYMAN und VERMEULEN fungierten als Kronzeugen im Prozess. Während DE KOCK und SNYMAN Indemnität im Gegenzug für ihre Aussage zugesagt wurde, wurde dies VERMEULEN verweigert. Zusammen mit VAN RENSBURG könnte ihm daher, jedenfalls theoretisch, ein Strafverfahren bevorstehen, da die Amnestieanträge beide negativ beschieden wurden.

Die Verfahren wegen des „Motherwell-Bombing“ haben Kritik hervorgerufen. Die erstinstanzliche Entscheidung des „Port Elizabeth High Court“ wurde im Strafmaß als zu milde empfunden. Außerdem wurde kritisiert, dass ein verurteilter Mörder gegen Zahlung von Kaution bis zur Berufungsentscheidung auf freien Fuß gesetzt wurde.<sup>1028</sup>

#### 2.2.1.2 Das Strafverfahren gegen MAGNUS MALAN und andere<sup>1029</sup>

Bei einem Terroranschlag auf das Haus des Anti-Apartheid Aktivisten VICTOR NTULI im KwaMakutha Village nahe Durban im Januar 1987 kamen 13 Menschen ums Leben. Dieses Massaker wurde unter anderem dem damaligen südafrikanischen Oberbefehlshaber des Militärs, dem Verteidigungsminister MAGNUS MALAN, als Teil seiner „totalen Attacke“ gegen Anti-Apartheid-Aktivisten zugeschrieben. Der Fall war deshalb politisch so brisant, als er Teil des bereits erwähnten, systematischen Zusammenwirkens zwischen der Armee und der IFP gewesen war. Mitglieder der IFP

<sup>1028</sup> *South Africa faces justice crisis*, 05.07.1996, <http://www.sn.apc.org/wmail/issues/960705/NEWS1.html>. NERLICH kommt zu dem Ergebnis, dass weder das DE KOCK- noch das Motherwell-Verfahren um NIEWOUDT Besonderheiten im Strafmaß erkennen lassen; vgl. NERLICH, V. 2002 (Fn. 783), 134ff.

<sup>1029</sup> Die Informationen entstammen folgenden Artikeln: JEFFERY, A. 1999 (Fn. 595), 19f.; zu den Einzelheiten des Verfahrens VARNEY, H./SARKIN J. 1997 (Fn. 961), 141ff.; ferner *6 go free in apartheid-era murder trial*, CNN World News vom 10.10.1996; *All acquitted in apartheid-era massacre*, CNN World News vom 11.10.1996; *The Malan witness whose voice went unheard*, Mail & Guardian Online vom 15.10.1996; *Why McNally lost the Malan trial*, unter: <http://www.sn.apc.org/wmail/issues/961018/NEWS64.html>; BRANDT, H.: *Spektakulärer Freispruch*, Tages-Anzeiger vom 12.10.1996; RÄTHER, F.: *Rückschlag für Apartheid-Aufarbeitung*, Berliner Zeitung vom 12.10.1996.

waren von den südafrikanischen Streitkräften militärisch ausgebildet worden, um den Kampf gegen die Anti-Apartheid-Aktivist\*innen zu unterstützen. Die Ermittlungen betreffend die Geschehnisse liefen bereits seit Jahren.<sup>1030</sup>

Die Feststellung des Gerichts, dass die Angeklagten MBAMBO, MKHIZE und HLONGWANE in dem unter 2.1.1.5 erwähnten Strafverfahren – entgegen der Behauptung der Staatsanwaltschaft – durchaus auf Befehl gehandelt hatten, schien die Untersuchungen der Goldstone-Kommission betreffend die Existenz einer Todesschwadron zu bestätigen. Das Gerichtsverfahren wurde deshalb zum Anlass genommen, den Vorwürfen weiter nachzugehen. Die ITU unter DUTTON, unterstützt durch das "Investigation Task Board", die von Regierungsseite 1994 eingerichtet worden waren, um die Geschehnisse der Todesschwadronen vor allem in KwaZulu-Natal aufzuklären, ermittelten weiter. Die Spuren führten zu den Befehlshabern, in diesem Fall zu MALAN. Die ITU verfasste einen 280 Seiten langen Bericht, der die Verschwörung genau darlegte und zu der Einschätzung kam, dass es genug Beweismaterial gebe, um ein Strafverfahren zu eröffnen.

Staatsanwalt TIM MCNALLY erhob im Zuge dessen am 02.11.1995 Anklage gegen MALAN wegen mehrfachen Mordes und Verschwörung zum Mord. Gegen Abgabe ihrer Pässe wurden MALAN und die übrigen Angeklagten auf Kaut\*ion frei gelassen. Im März 1996 wurde der Strafprozess eröffnet. Mitangeklagt waren 19 weitere Personen, davon zwei Leiter der südafrikanischen Streitkräfte, mehrere ehemalige, hochrangige Armee- und Polizeioffiziere, der stellvertretende „Inkatha“ Generalsekretär und sechs Inkatha-Rekruten.<sup>1031</sup> Damit handelte es sich um das erste Verfahren gegen Angehörige des Militärs.

Im Oktober 1996 sprach das Gericht in Durban die KwaZulu Polizisten frei. Einen Tag später wurden auch die übrigen Angeklagten mit dem Satz, „All accused are not guilty“, für nicht schuldig befunden.<sup>1032</sup> Seine Entscheidung stützte der urteilende Richter HUGO auf mangelnde Beweise. Weder die Beteiligung der Angeklagten noch die Anordnung des Massakers sei zweifelsfrei bewiesen. Die beiden Hauptzeugen hätten gelogen,

<sup>1030</sup> Siehe bereits unter 2.1.1.1., 2.1.1.5., 2.1.1.7.

<sup>1031</sup> *The Malan witness whose voice went unheard*, Mail & Guardian Online vom 15.11.1996, AI Report 1998 (Fn. 787).

<sup>1032</sup> *S v Peter Msane & 19 Others*, CC 1/96 (Supreme Court of South Africa, Durban and Coast Local Division), siehe auch World News Digest, unter: [http://www.canoe.ca/NewsArchiveOct96/world\\_digest\\_oct11.html](http://www.canoe.ca/NewsArchiveOct96/world_digest_oct11.html).

weil sie durch die Zeugenaussage ihre eigene Immunität hätten erreichen wollen. Es sei zwar klar, dass die 13 Menschen durch paramilitärische Einheiten der IFP getötet worden seien, es gebe aber zu wenig Klarheit über die wahre Identität der Mörder. Es sei nicht bewiesen, dass die ausgebildeten Inkatha-Kämpfer tatsächlich als „Todesschwadron“ gegen Oppositionelle eingesetzt werden sollten. Die bloße Ausbildung von Sicherheitsleuten von Inkatha durch das Militär sei aber nicht illegal.<sup>1033</sup>

Während der ganzen Zeit des Prozesses und auch im weiteren Verlauf der Tätigkeit der TRC weigerte sich MALAN bei der TRC auszusagen. Er vertrat beharrlich den Standpunkt, dass es nichts gebe, wofür er um Vergebung bitten müsse.<sup>1034</sup>

Der Beginn des Prozesses wurde von Seiten der alten Regierung und der ehemaligen Streit- und Sicherheitskräfte mit großem Argwohn beobachtet.<sup>1035</sup> Der Freispruch fand bei dieser Gruppe freilich Zuspruch. Bei den liberalen Kräften im Land und auch in der Wissenschaft stieß das Urteil hingegen auf harte Kritik. Staatsanwalt MCNALLY wurde vorgeworfen, den Prozess nicht objektiv und kompetent geführt zu haben. Selbst Richter HUGO kritisierte die Art und Weise der Ermittlungen einerseits und der Prozessführung durch MCNALLY andererseits. MCNALLY habe nicht die entscheidenden Zeugen geladen, so dass die Schuld der Angeklagten schlussendlich nicht zweifelsfrei festgestellt werden können.<sup>1036</sup> Durch das Treffen dieser Feststellung setzt sich aber freilich das Gericht dem Vorwurf

<sup>1033</sup> Spektakulärer Freispruch, Tages-Anzeiger vom 12.10.1996. Mit dieser Argumentation folgte Richter HUGO den Feststellungen der Goldstone-Kommission, dass es zwar Todesschwadronen gab, diese aber nicht unter „böser Absicht“ des Militärs errichtet worden seien. Die weitergehende Behauptung, dass das Militär die Rekruten bewusst ausgebildet hatte, um diese gezielt im Kampf gegen Oppositionelle einzusetzen und zu unterstützen, deren Beweis durch die neuen Untersuchungen des ITU möglich erschien, erkannte Hugo damit nicht als bewiesen an.

<sup>1034</sup> *6 go free in apartheid-era murder trial*, CNN World News vom 10.10.1996, unter: [www.cnn.com/WORLD/9610/10/south.africa/](http://www.cnn.com/WORLD/9610/10/south.africa/).

<sup>1035</sup> Siehe etwa DE KLERK, F. W. 1998 (Fn. 510), 348ff.

<sup>1036</sup> Siehe zu den Stellungnahmen und Diskussionen, die die Entscheidung hervorrief, auch AI Report 1998 (Fn. 787); ferner [www.2amnesty.se/isext98.nsf/c125642400671658852555340...](http://www.2amnesty.se/isext98.nsf/c125642400671658852555340...), 35ff. MCNALLY war bereits zuvor stark in Kritik geraten, da er sich wiederholt weigerte, Strafverfolgungen einzuleiten: EVELETH, A.: *Another third force trial? No, thanks, says McNally*, Mail & Guardian Online vom 15.11.1996. Interessant im Zusammenhang mit den Vorwürfen gegen MCNALLY ist ein Interview MCNALLYS, das unter [www.hsf.org.za/Briefing\\_13/interview/interview.html](http://www.hsf.org.za/Briefing_13/interview/interview.html) abgedruckt ist.

aus, dass es selbst für die Ladung der Zeugen hätte sorgen müssen, um zu einem gerechten Ergebnis gelangen zu können.<sup>1037</sup> Der ANC erklärte, er sei schockiert, akzeptiere aber das Urteil. Südafrika sei schließlich ein Rechtsstaat.<sup>1038</sup>

### 2.2.1.3 Das Strafverfahren gegen DIRK COETZEE und andere<sup>1039</sup>

Bereits vor Anklageerhebung hatten DIRK COETZEE, von 1980-1981 Leiter der Sicherheitsabteilung C1, auch „Vlakplaas“ genannt<sup>1040</sup>, sowie zwei der späteren Mitangeklagten, die beiden „askaris“ DAVID TSHIKALANGE und BUTANA AKMOND NOFOMELA,<sup>1041</sup> Amnestieanträge gestellt; unter anderem wegen der Ermordung des schwarzen Menschenrechtsaktivisten und Rechtsanwalts GRIFFITHS MXENGE am 19.11.1981.<sup>1042</sup> Die Anhörungen fanden vom 05.-07.11.1996 in Durban und vom 20. bis 23.01.1997 in Johannesburg statt.

Ende 1996 erhob die Staatsanwaltschaft unter MCNALLY in Durban, trotz der bereits gestellten Amnestieanträge, Anklage gegen die drei Antragsteller sowie gegen zwei weitere Personen, den Vorgesetzten von COETZEE, Brigadier JOHANNES VAN DER HOVEN, sowie Captain ANDY TAYLOR.<sup>1043</sup>

<sup>1037</sup> VARNEY, H./SARKIN, J. 1997 (Fn. 961), 141, 143ff.

<sup>1038</sup> RÄTHER, F.: *Rückschlag für Apartheid-Aufarbeitung*, Berliner Zeitung vom 12.10.1996.

<sup>1039</sup> Die Informationen entstammen den folgenden Beiträgen, Artikeln oder Meldungen: TRC Report, Bd. 3 1998 (Fn. 662), 183ff.; Channel Africa News, unter: <http://www.sabc.co.za/units/chanafn/news/970805.htm> und [www.sabc.co.za/units/chanafn/news/970516.htm](http://www.sabc.co.za/units/chanafn/news/970516.htm); *Coetzee goes on trial in Mxenge murder case: Business Day*, 970417, Daily News Bulletin vom 17.04.1997, unter: <http://www.docuweb.ca/SouthAfrica/news/970417.html>; BEECH, H.: *Milestones*, TIME vom 26.05.1997, Bd. 149. Nr. 21; *Dirk Coetzee granted bail*, Mitteilung des ANC, <http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1996/news/0720>; *Amnesty to Dirk Coetzee granted*, Mitteilung der TRC, <http://www.polity.org.za/govdocs/pr/1997/pr0804a.html>.

<sup>1040</sup> Siehe bereits unter 2.1.1.7.

<sup>1041</sup> Schwarze Südafrikaner, die für die Sicherheitspolizei arbeiteten, werden „askari“ genannt. Meist waren dies ehemalige Widerstandskämpfer, die durch Folter dazu gezwungen worden waren, für den Staat zu arbeiten. Der Begriff „askari“ entstammt dem Swahili und bedeutet „Schwarzer Krieger“; vgl. KUTZ, F. 2001 (Fn. 519), 105 Fn. 3.

<sup>1042</sup> AM 0063/96, 0064/96, 0065(96).

<sup>1043</sup> *The State vs D.J.Coetzee & 4 others*, Durban High Court; Case No. CC137/96. Ein weiterer Tatbeteiligter, JOE MAMASELA, wurde zu seinem eigenen Erstaunen nicht angeklagt. Grund hierfür war das Zeugenschutzprogramm D'OLIVEIRAS, *Mamasela surprised he is not being prosecuted for Mxenge Murder*, Mitteilung des ANC vom 12.07.1996, [www.anc.org.za/anc/newsbrief/1996/news0713](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1996/news0713).

Letztere hatten wegen dieser Angelegenheit keinen Amnestieantrag gestellt und bestritten jegliche Tatbeteiligung.

Nach § 19 (7) TRC-Act hatte das Amnestiekomitee in einem solchen Fall die Möglichkeit die Aussetzung des parallel laufenden Strafverfahrens zu beantragen. Weil aber zwei der Angeklagten keinen Amnestieantrag gestellt hatten, lehnte das Amnestiekomitee eine Aussetzung ab. Auf der anderen Seite hielt das Komitee aber auch eine Entscheidung in der Sache für nicht angebracht, weil es Bedenken hatte, dass möglicherweise Fakten ans Tageslicht kämen, die vor Gericht nicht beweisbar seien.<sup>1044</sup> Das Amnestiekomitee wartete also einfach die Entscheidung des Strafgerichts ab.<sup>1045</sup>

Am 16.04.1996 begann der Prozess und im Mai 1997 befand das Gericht, "Durban High Court", die drei Antragsteller für schuldig wegen Mordes an MXENGE.<sup>1046</sup> Für VAN DER HOVEN und TAYLOR lautete das Urteil hingegen auf Freispruch mangels Beweisen. Nach Erlass des Urteils sah sich auch das Amnestiekomitee zum Erlass einer Entscheidung imstande und gewährte allen drei Antragstellern am 04.08.1997 Amnestie. Die Festlegung des Strafmaßes durch das Gericht, die zum Zeitpunkt der Amnestieentscheidung noch ausstand, konnte damit unterbleiben.<sup>1047</sup>

#### 2.2.1.4 Das Strafverfahren gegen FERDI BARNARD<sup>1048</sup>

Am 01.09.1997 wurde FERDI BARNARD, ehemaliger Mitarbeiter des „Civil Cooperation Bureau“ (CCB), verhaftet. Das CCB war eine geheime Sondereinheit des Militärs, inoffiziell eingegliedert bei der Abteilung „Special Forces“. Unter dem Deckmantel einer zivilrechtlichen Organisation wurde das CCB weder von Regierung noch von Seiten des Militärs öffentlich erwähnt. Seine tatsächliche Funktion, die Bekämpfung „des Feindes“, konnte

<sup>1044</sup> Vgl. die Begründung des Amnestiekomitees in der Entscheidung über den Amnestieantrag, AC/97/0041.

<sup>1045</sup> Ausführlicher KUTZ, F. 2001 (Fn. 519), 202ff.

<sup>1046</sup> *S v Coetzee and four others*, CC 137/96.

<sup>1047</sup> AC/97/0041.

<sup>1048</sup> Die Informationen entstammen folgenden Artikeln: Amnestieentscheidung 2001/232; *Ferdi Barnard's trial set*, Mail & Guardian Online vom 17.09.1997; *Killer 'ordered to beat up Ahtisaari'*, Mail & Guardian Online vom 29.09.2000; *Conviction of Ferdi Barnard*, Mitteilung des ANC vom 05.06.1998, <http://www.anc.org.za/ancdocs/pr/1998/pr0605a.html>; *Ferdi Barnard found guilty of killing Webster*, Dispatch Online vom 02.06.1998; *2 life sentences for Barnard, parole possible*, Dispatch Online vom 05.06.1998.



daher lange Zeit verheimlicht werden. Da kein Mitarbeiter des CCB einen Amnestieantrag stellte, war es für die TRC auch nachträglich noch schwer, die Bandbreite der Struktur, der Organisation und der Aktivitäten des CBB auszumachen. Die TRC kommt aber zu dem Ergebnis, dass das CBB in großem Umfang und systematisch schwere Menschenrechtsverletzungen, einschließlich Mord, beging.<sup>1049</sup>

Der Prozess am Pretoria „High Court“ wegen zahlreicher Anklagepunkte, unter anderem Mord, versuchter Mord, Betrug, Diebstahl und illegaler Waffenbesitz, wurde auf den 02.02.1998 festgesetzt.

Am 01.06.1998 wurde BARNARD vom Pretoria „High Court“ in insgesamt 25 Anklagepunkten einstimmig für schuldig befunden, einschließlich zweier Morde, zweier versuchter Morde, mehrerer betrügerischer Aktivitäten und unerlaubten Waffenbesitzes. Zu den Opfern zählte unter anderem der Anti-Apartheid-Aktivist Dr. DAVID WEBSTER, der am 01.05.1989 von BARNARD ermordet wurde. Ein Mordversuch bezog sich ferner auf den späteren Justizminister DULLAH OMAR. Aus Mangel an Beweisen wurde er in neun weiteren Anklagepunkten frei gesprochen.<sup>1050</sup> Drei Tage später, am 04.06.1998, wurde BARNARD zu zweimal lebenslanger Haft wegen der beiden Morde und zu 63 Jahren Haft wegen der beiden versuchten Morde, wegen mehrfachen Betrugs, Sachbeschädigung, Einbruchs, Verursachens einer Explosion, Diebstahls und wegen illegalen Waffenbesitzes verurteilt. Eine Haftentlassung auf Bewährung komme nicht vor 25 Jahren in Betracht, so der zuständige Richter. Er bewertete es als negativ, dass BARNARD bereits 1984 wegen Mordes an zwei Drogenabhängigen und wegen versuchten Mordes an einem weiteren Drogenabhängigen zu 6 Jahren Haft verurteilt worden war. Damals war BARNARD nach drei Jahren entlassen worden.<sup>1051</sup>

BARNARD beantragte später Amnestie, unter anderem auch für den versuchten Mord an DULLAH OMAR.<sup>1052</sup> Für die Ermordung an WEBSTER beantragte er jedoch keine Amnestie, so dass eine Haftentlassung ohnehin von vornherein nicht in Betracht kam. Über seinen Amnestieantrag wurde 2001 entschieden. In Bezug auf den versuchten Mord an OMAR wurde BARNARDS Amnestieantrag abgelehnt, weil das Komitee zu der Überzeugung kam, dass BARNARD mit persönlicher Bereicherungsabsicht handelte. Au-

<sup>1049</sup> TRC Report, Bd. 2 1998 (Fn. 662), 134ff.

<sup>1050</sup> *S v Barnard*, CC 279/97.

<sup>1051</sup> *2 life sentences for Barnard, parole possible*, Dispatch Online vom 05.06.1998.

<sup>1052</sup> AM 7304/97.

Berdem seien die vor dem Komitee gemachten Angaben widersprüchlich. Für das Aufhängen eines Affenfötus im Garten von TUTU wurde ihm Amnestie gewährt.<sup>1053</sup>

#### 2.2.1.5 Das Strafverfahren gegen WOUTER BASSON<sup>1054</sup>

Dr. WOUTER BASSON war Leiter des geheimen Chemie- und Biowaffenprogramm des südafrikanischen Militärs („Chemical and Biological Warfare Programme“), auch bekannt unter dem Namen „Project Coast“. Unter seiner Federführung soll eine militärische Sonderabteilung der SADF den Tod von mehr als 220 Menschen verursacht haben.

Die spezielle Untersuchung durch die TRC brachte hervor, dass die eingesetzten Methoden des herausragenden Wissenschaftlers und seiner wissenschaftlichen Mitarbeiter von individuellen Vergiftungen, etwa durch mit Milzbrandregern versetzte Zigaretten, durch verseuchte Milch und vergiftete Schokolade, durch Giftspritzen, die als Schraubenzieher getarnt waren, durch Regenschirme und Spazierstöcke, die Giftkügelchen schossen, über systematische, massenhaft durchgeführte Drogenexperimente mit eigens dafür hergestellten Drogen bis hin zu Experimenten mit Erregern zur Tötung Schwarzer reichten.<sup>1055</sup> Die Kreise seiner dunklen Geschäfte zogen sich durch die ganze Welt. So unterhielt BASSON in der Schweiz, in den USA, in England, Belgien, Luxemburg und den Kaimaninseln Tochterfirmen und Bankverbindungen.

Im Januar 1997 wurde BASSON von der südafrikanischen Drogenfahndung verhaftet. Auf Kautions wurde er freigelassen und praktiziert seither weiter am Militärkrankenhaus in Pretoria unter ständiger Bewachung.

<sup>1053</sup> AC 2001/232.

<sup>1054</sup> Die Informationen wurden folgenden Artikeln entnommen: TRC Report, Bd. 2 1998 (Fn. 662), 509 ff.; *Der Giftmischer der Apartheid*, Die Zeit Nr. 3 vom 10.01.2002, Dossier, 11ff.; *Südafrikas Giftexperte während der Apartheid freigesprochen*, Die Welt vom 13.04.2002; *Ein Graffiti in Kapstadt*, Freitag 46 vom 12.11.1999; *Gift für die Wahrheit – Wouter Basson ist der selbsternannte „Dr. Tod“*, Der Tagesspiegel vom 13.11.1999; BRANDT, H.: *Südafrikas „Doktor Tod“ vor Gericht*, Tages-Anzeiger vom 04.10.1999; KNEMEYER, T.: *Apartheid-Arzt Basson vor Gericht*, Die Welt vom 10.05.1999; *Judgment Day for Basson*, Dispatch Online vom 11.04.2002; MCGREAL, C.: *Whiter than white*, The Guardian vom 11.04.2002; *Basson acquitted of all charges*, The Herald Online vom 12.04.2002; *Massenmörder vor Gericht*, Berliner Zeitung vom 05.10.1999; *Prozess Giftmischer der Apartheid*, Berliner Zeitung vom 06.10.1999; *The Basson Trial*, Sunday Times vom 14.04.2002; *Marathon trial that went nowhere*, Sunday Times vom 14.04.2002.

<sup>1055</sup> TRC Report, Bd. 1 1998 (Fn. 540), 510ff.

Am 04.10.1999 begann die Verhandlung am obersten Gericht in Pretoria. Die Anklageschrift umfasste 63 Anklagepunkte, darunter mehrfachen Mord, Beihilfe zum Mord, schweren Betrug und Drogenhandel.<sup>1056</sup>

Zu Beginn des Prozesses stellte die Verteidigung einen Antrag auf Straffreiheit in neun Anklagepunkten, dem Richter HARTZENBERG am 12.10.1999 stattgab. Ein Teil der Anklagepunkte kam daher nicht zur Verhandlung. Für die verbleibenden Anklagepunkte wurde das Urteil am 11.04.2002 gefällt. Richter WILLIE HARTZENBERG sprach BASSON in einem spektakulären Urteil in allen Anklagepunkten frei.

„[...] They (the prosecutors) had to prove beyond all doubt that the accused was guilty. That they did not do. [...]“<sup>1057</sup>

Das Urteil rief einen Sturm der Entrüstung aus. Der Prozess BASSONS war der aufwändigste und teuerste Prozess in der Geschichte Südafrikas überhaupt.<sup>1058</sup> BASSONS Aussage, – die Verteidigerseite brachte keine anderen Zeugen –, füllte allein 30 000 Seiten. Die Kosten seiner Verteidigung, die sich auf ca. 40 Millionen Rand beliefen, wurden vom Staat bezahlt, da BASSON als Arzt im Militärkrankenhaus vom Staat beschäftigt wird. Die Staatsanwaltschaft führte fast 200 Zeugen an.

Die Staatsanwaltschaft kündigte sofort nach der Urteilsverkündung an, gegen das Urteil Rechtsmittel einlegen zu wollen. HARTZENBERG, der bereits zu Apartheidzeiten Richter wurde, habe BASSON während des gesamten Prozesses bevorzugt behandelt.<sup>1059</sup> So habe er auch fünf Schlüsselzeugen nicht zugelassen, die nun den Trumpf für das Rechtsmittelverfahren

<sup>1056</sup> Die Anklagepunkte sind aufgezählt bei NERLICH, V. 2002 (Fn. 783), 169ff.

<sup>1057</sup> Zitiert nach 'Dr Death' acquitted in South Africa, BBC News vom 11.04.2002.

<sup>1058</sup> *The long and costly road to acquittal*, Sunday Times vom 14.04.2002.

<sup>1059</sup> Während des Prozesses sagten mehrere Zeugen aus, dass sie es zwar gewesen waren, die letzten Endes Straftaten ausführten, BASSON aber Gifte und andere Mittel zur Tatausführung geliefert hätte. HARTZENBERG maß diesen Aussagen offenbar kein hohes Gewicht bei. Zu einem anderen Zeitpunkt des Prozesses äußerte sich HARTZENBERG dahingehend, dass BASSON Opfer einer unerbittlichen Hexenjagd geworden sei. Er, HARTZENBERG, sei von dem Prozess mit all seinen Dokumenten zu Tode gelangweilt. Eine Reise nach England zur Anhörung eines britischen Geheimagenten verweigerte er. Ein daraufhin von Staatsanwalt ACKERMANN gestellter Antrag wegen Befangenheit blieb erfolglos. Zu weiteren Unstimmigkeiten während des Prozesses siehe auch *Haste urge in Basson trial*, Cape Times vom 04.05.01, 4. ACKERMANN, der auch den Prozess gegen De Kock führte, wurde im Juni 2001 für seine ausgezeichneten Leistungen international ausgezeichnet, *Senior prosecutor in Basson trial honoured for his work with international award*, Cape Times vom 11.06.2001, 3.

darstellen würden.<sup>1060</sup> Aus Protest gegen HARTZENBERG hatte sich ACKERMANN sogar geweigert, sein Schlussplädoyer zu halten, da er es angesichts der Parteilichkeit des Richters als Zeitverschwendung betrachtete.<sup>1061</sup> Die Staatsanwaltschaft ist sich sicher, dass ein anderes Gericht zu einem anderen Ergebnis gekommen wäre.

„We are confident another court would give a different verdict to the one delivered by HARTZENBERG. [...] If another court can be faced with the same volume of evidence that came through the trial, it would certainly rule differently.“<sup>1062</sup>

Der Sprecher des ANC bezeichnete das Urteil als unerhört schlecht. Es stelle einen klaren Fall des Schutzes eines Individuums dar, das Menschen umgebracht habe. Die „Democratic Alliance“ wollte die gerichtliche Entscheidung nicht kommentieren. Die Sprecherin der „New National Party“ bezeichnete das Urteil angesichts all der Mühen und verursachten Kosten als einen kleinen Schock. DESMOND TUTU erklärte, der Freispruch habe ihn schockiert, aber nicht überrascht. Es sei ein trauriger Tag für die Glaubwürdigkeit der Justiz.<sup>1063</sup> Applaus und Zustimmung fand das Urteil hingegen bei einigen prominenten Personen der Apartheid-Ära, die sich zum Zwecke der Verkündung im Gerichtssaal eingefunden hatten. Dazu gehörten der ehemalige Verteidigungsminister MAGNUS MALAN, der pensionierte Leiter der SADF, CONSTAND VILJOEN, sowie der ehemalige „surgeon-general“ NIEL KNOBEL.<sup>1064</sup>

Am 29.04.2002 sollte der Prozess wegen des Rechtsmittels eingeleitet werden, in dem die Staatsanwaltschaft die fünf weiteren Schlüsselzeugen vorbringen gedachte, die erstinstanzlich nicht geladen worden waren.<sup>1065</sup> Die Eröffnung des Rechtsmittelverfahrens wurde vom "Supreme Court of

<sup>1060</sup> SEEPE, J.: *Basson 'not off the hook'*, NEWS24.com, 14.04.2002, [http://www.news24.com/News24/South\\_Africa/Gauteng/0,1113,83...](http://www.news24.com/News24/South_Africa/Gauteng/0,1113,83...); *State to appeal Basson verdict*, Dispatch Online vom 12.04.2002; *Revenge of South Africa's Dr Death*, BBC News vom 12.04.2002.

<sup>1061</sup> BITTORF, S.: *Wut über Freispruch in Südafrika*, SZ vom 15.04.02.

<sup>1062</sup> SIPHO NGWEMA, Sprecher des Büros des NDPP, in: *Basson 'not off the hook'*, NEWS24.com, 12.04.2002.

<sup>1063</sup> BITTORF, S.: *Wut über Freispruch in Südafrika*, SZ vom 15.04.02.

<sup>1064</sup> „Zu solch einer logischen Schlussfolgerung zu kommen, zeigt, dass südafrikanische Gerichte immer noch gut sind“, so VILJOEN, in: *'Dr Death' acquitted in South Africa*, BBC News vom 11.04.2002; siehe ferner *State to appeal Basson verdict*, Dispatch Online vom 12.04.2002.

<sup>1065</sup> *Basson appeal bid to start today*, Dispatch Online vom 29.04.2002; *Basson case back in court*, The Herald Online vom 29.04.2002.

Appeal" in Bloemfontein aber abgelehnt. Der Staat habe nicht nachweisen können, dass Richter HARTZENBERG befangen gewesen sei. Im Übrigen sei das ganze Rechtsmittelverfahren schlecht vorbereitet und unangemessen.<sup>1066</sup>

Der Freispruch BASSONS stellt einen nicht für möglich gehaltenen Rückschritt bei der Aufarbeitung der südafrikanischen Vergangenheit dar und lässt den Glauben an die südafrikanische Justiz bzw. an die „Normalität der südafrikanischen Justiz“, zutiefst erschüttern. Der Prozess gegen BASSON war neben den Verfahren gegen MALAN und BARNARD der einzige gegen einen Angehörigen des Militärs. Zwei dieser drei Prozesse, die außerordentlich langwierig und aufwändig waren, endeten mit Freisprüchen in allen Anklagepunkten. Neben den Konsequenzen, die der Freispruch BASSONS für die Glaubwürdigkeit des Aufarbeitungsprozesses der Apartheidvergangenheit und für die Justiz insgesamt hat, wird der Prozess sicherlich auch Auswirkungen für die Durchführung künftiger Strafverfahren haben. Die ernüchternde Bilanz eines langjährigen, mit Sorgfalt geführten Prozesses, bei dem die Begehung der Taten durch den Angeklagten eigentlich niemand ernsthaft bezweifeln dürfte, wird die Rechtfertigung der Durchführung weiterer Strafverfahren schwieriger denn je machen.<sup>1067</sup>

## 2.2.2 Sonstige Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden

### 2.2.2.1 Das Strafverfahren von FLIP DE BEER, PETER MCINTYRE, JACQUES ELSE und ANDRIES VENTER

Im Januar 1995 wurde angekündigt, dass FLIP DE BEER, PETER MCINTYRE, JACQUES ELSE und ANDRIES VENTER vor Gericht erscheinen würden wegen des Todes eines mutmaßlichen Waffenschmugglers im Jahre 1991 in der Nähe von Komatipoort.<sup>1068</sup> Bei dem Opfer handelte es sich um JOHANNES SWEET SAMBO, der nach einer polizeilichen Vernehmung noch im Polizei-

<sup>1066</sup> SAF / Dr Death, VOA News Report online vom 06.03.2003.

<sup>1067</sup> BASSON selbst kommentierte nach Urteilsverkündung, man hätte die 40 Millionen Rand, die sein Prozess gekostet habe, wohl besser in die Beschaffung des Medikaments „Nevirapine“ für Aids infizierte Schwangere investiert. In: *Revenge of South Africa's 'Dr Death'*, BBC News vom 12.04.2002. Solche Argumente werden zukünftig mit großer Wahrscheinlichkeit mehr Zuspruch finden.

<sup>1068</sup> Siehe bereits unter 2.1.1.6.; ferner Mitteilung des ANC vom 20.01.1995, [www.anc.org.za/anc/newsbrief/1995/news0121](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1995/news0121).

gewahrsam verstorben war. Mit Hilfe explosiver Stoffe war sein Körper aufgeblasen worden.<sup>1069</sup>

Im November 1996 erschienen die vier Männer, wegen Mordes an SAMBO angeklagt, am „Middelburg Regional Court“. Während des Verfahrens von DE KOCK waren neue Beweise ans Licht getreten, die den zuständigen AG D'OLIVEIRA dazu anhielten, das Verfahren zu eröffnen. DE KOCK, der die Angeklagten befehligte, sollte als Kronzeuge im Verfahren aussagen.

Der Verteidiger, der auch DE KOCK in dessen Verfahren verteidigte, betrieb sich darauf, dass die Angeklagten MCINTYRE, ELSE und VENTER wegen des gewalttätigen Angriffs auf SAMBO im Jahre 1994 bereits freigesprochen worden seien, was einer Verurteilung nun entgegenstünde.<sup>1070</sup> Zur Klärung dieser Frage wurde das Verfahren ausgesetzt und an das Pretoria „High Court“ verwiesen. Dieser entschied, dass der Freispruch dem Verfahren in der Tat entgegenstehe, woraufhin das Verfahren gegen die drei Angeklagten eingestellt wurde. Auch das Verfahren gegen DE BEER wurde anschließend eingestellt, da er angeblich nur die Verdeckung der Tat gefördert hatte.<sup>1071</sup>

#### 2.2.2.2 Das Strafverfahren von JACK CRONJE, JACQUES HECHTER, PAUL VAN VUUREN und WOUTER MENTZ<sup>1072</sup>

Gegen die vier Männer hatte AG D'OLIVEIRA nach umfangreichen und intensiven Ermittlungen Haftbefehle wegen Mordes in 27 Fällen, versuchten Mordes und mutwilliger Eigentumsverletzungen, die zwischen 1986 und 1987 begangen worden seien, erlassen. Er war zu der Überzeugung gekommen, genug Beweise gegen die Beschuldigten gesammelt zu haben, um gerichtliche Verfahren durchführen zu können, die mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu Verurteilungen führen würden.<sup>1073</sup> VAN VUUREN und HECHTER waren beide Sicherheitspolizisten im Gebiet Northern Transvaal, CRONJE und MENTZ waren beide bei der „Vlakplaas“-Einheit beschäftigt –

<sup>1069</sup> TRC Report, Bd. 2 1998 (Fn. 662), 595.

<sup>1070</sup> Mitteilung des ANC vom 25.11.1996, [www.anc.org.za/anc/newsbrief/1996/news1126](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1996/news1126).

<sup>1071</sup> NERLICH, V. 2002 (Fn. 783), 145.

<sup>1072</sup> Die Informationen entstammen: *Truth body says Apartheid court cases waste of money*, Mitteilung des ANC vom 18.10.1996, [www.anc.org.za/anc/newsbrief/1996/news1019](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1996/news1019); *Cabinet approved booby-trapped grenades plan: amnesty evidence*, Mitteilung des ANC vom 20.10.1996, -/news1021; *Start of amnesty application for five policemen delayed*, Mitteilung des ANC vom 21.10.1996, -/news1022.

<sup>1073</sup> HENDRICKS, F. 1999 (Fn. 702).

CRONJE als Offizier und MENTZ als Untergebener DE KOCKS – und schließlich VENTER, der durch DE KOCK und MAMASELA während des DE KOCK-Verfahrens belastet worden war.

Im Fall CRONJE und HECHTER war es in der Tat bereits zu einem Gerichtsverfahren gekommen. Am 18.10.1996 erschienen beide Beschuldigte vor dem Pretoria „High Court“. Nach der Zahlung einer Kaution in Höhe von 1000 Rand wurden sie aber wieder freigelassen und der Prozess auf März 1997 verschoben: CRONJE und HECHTER hatten unmittelbar vor Beginn des Prozesses Amnestieanträge gestellt. Sie sind zusammen mit VAN VUUREN, VENTER und MENTZ zum Amnestiekomitee „gerannt, um ihre eigene Haut“ zu retten.<sup>1074</sup> CRONJE und HECHTER stellten mehrere Amnestieanträge, nachdem sie einige der von ihnen begangenen Morde angeblich schon wieder vergessen hatten.<sup>1075</sup>

Am 27.07.1998 wurde das Gerichtsverfahren schließlich vorläufig ausgesetzt, um die Entscheidung des Amnestiekomitees abzuwarten.<sup>1076</sup> Den Amnestieanträgen ist in weiten Teilen stattgegeben worden.<sup>1077</sup> CRONJE und HECHTER wurden vollständig amnestiert hinsichtlich der Taten, deretwegen sie angeklagt waren. Die vorläufige Aussetzung des Gerichtsverfahrens wurde somit zu einer endgültigen Verfahrenseinstellung.

### 2.2.2.3 Die Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden im Zuge der Veröffentlichung des Abschlussberichts der TRC

Mit Veröffentlichung des TRC-Berichts im Jahre 1998 sprach sich die TRC für die Strafverfolgung der Täter aus, deren Amnestieanträge abgelehnt worden waren oder die nie einen gestellt hatten:

„Where amnesty has not been sought or has been denied, prosecution should be considered where evidence exists that an individual has committed a gross human rights violation. [...]. Consideration must be given to imposing a time limit on such prosecutions. Attorneys-Generals must pay rigorous attention to the prosecution of members of the South African Po-

<sup>1074</sup> D'OLIVEIRA zit. nach HENDRICKS, F. 1999 (Fn. 702), 9.

<sup>1075</sup> *Vlakplaas Cops seek amnesty for nine more murders*, Mitteilung des ANC vom 03.06.1997, [www.anc.org.za/anc/newsbrief/1997/news0604](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1997/news0604); AM 2773/96, 2774/96, 2775/96, 2776/96 und 2777/96.

<sup>1076</sup> *Amnesty bid instead of high court trial*, Dispatch Online vom 28.07.1998.

<sup>1077</sup> Im Einzelnen siehe folgende Amnestieentscheidungen: AC/99/0029, AC/99/0030, AC/99/00031, AC/99/0032, AC/99/0033, AC/2000/141, AC/2001/027, AC/2001/061, AC/2001/062, AC/2001/064, AC/2001/136, AC/2001/165, AC/2001/246, AC/2001/251, AC/2001/253.

lice Service (SAPS) who are found to have assaulted, tortured and/or killed persons in their care. In order to avoid a culture of impunity and to entrench the rule of law, the granting of general amnesty in whatever guise should be resisted.<sup>1078</sup>

Zusammen mit dieser Empfehlung zur Strafverfolgung hatte die TRC mehr als 800 Fälle insgesamt zur Bearbeitung an das Büro des NDPP überwiesen.<sup>1079</sup> D'OLIVEIRA ließ daraufhin verlauten, dass er mit einer Verfolgungsdauer von mindestens sechs Jahren rechne. Er berichtete, dass man gegenwärtig zwei konkrete intensive Ermittlungsverfahren gegen zwei ehemalige Generäle der Sicherheitskräfte führe, die im Verfahren gegen DE KOCK von diesem belastet worden seien. Einer der beiden hätte bereits Amnestie beantragt. Ferner habe man im Fall von WOUTER BASSON intensiv ermittelt, weshalb in einem halben Jahr mit dessen Verfahren zu rechnen sei. Im Zusammenhang mit der Ermordung WEBSTERS plane man außerdem die Verfolgung eines weiteren Täters neben dem bereits verurteilten BARNARD. Gegen ehemalige Politiker habe man kaum Beweise, Angehörige des Militärs könnten aber auch haftbar gemacht werden.<sup>1080</sup> D'OLIVEIRA betonte, dass die Strafverfolgungen so lange andauern würden, bis nicht ein anderweitiges Gesetz erlassen werden würde. Solange es ein solches nicht gebe, müssten die Ermittlungen und Verfahren fortgeführt werden, weil das Recht dies verlange. Ganz legalistisch würde daher geprüft, ob eine Anklageerhebung ausreichend Erfolg verspreche. Ob man praktisch genug Kapazitäten und Ressourcen habe, wirklich alle Fälle zu bearbeiten, sei eine andere Frage.<sup>1081</sup>

Nach der gesetzlich verordneten Umstrukturierung der Staatsanwaltschaft im Jahre 1998<sup>1082</sup> war es nicht mehr D'OLIVEIRA, der die Federfüh-

<sup>1078</sup> TRC Report, Bd. 5 1998 (Fn. 662), 309. Vgl. bereits unter 1.

<sup>1079</sup> Siehe bereits unter 1. Ferner PIGOU, P.: *Amnesty debate continues*, Weekly Mail & Guardian vom 15.06.-21.06.01, 38; *Let the prosecution begin ...*, Weekly Mail & Guardian vom 03.11.-09.11.2000.

<sup>1080</sup> Von den genannten Fällen ist es nur im Fall von BASSON tatsächlich zu einem Verfahren gekommen. Mittlerweile ist auch nicht mehr damit zu rechnen, dass noch weitere Verfahren folgen werden.

<sup>1081</sup> *Six years of litigation may follow report*, Dispatch Online vom 10.11.1998; *Six years of prosecution to follow release of TRC report: D'Oliveira*, Mitteilung des ANC vom 09.11.1998, [www.anc.org.za/anc/newsbrief/1998/news1110](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1998/news1110). In diesen Artikeln wies D'Oliveira auch darauf hin, dass man gegen zahlreiche Mitglieder des ANC Ermittlungen führe und Verfahren vorbereite.

<sup>1082</sup> Siehe Kapitel 6, 2.



rung betreffend die Ermittlungen übernehmen durfte, sondern vielmehr der neu zu ernennende nationale Generalstaatsanwalt.

Nach seiner Ernennung richtete BULELANI NGCUKA daraufhin Anfang 1999 eine Spezialeinheit, die so genannte „Human Rights Violations Unit“ (HRV-Unit), als selbständigen Teil der ebenfalls neu gegründeten Einheit „Scorpions“, ein. Aufgabe der HRV-Unit sollte es sein, die Erfolgsaussichten einer strafrechtlichen Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen der Apartheid sowie den strafrechtlichen Umgang mit den abgelehnten Amnestieanträgen zu prüfen.<sup>1083</sup> Die Zuständigkeit zur Einleitung von Verfahren sollte ausschließlich bei dieser Einheit liegen. D’OLIVEIRA und seine Ermittler wurden der neuen Einheit „Scorpions“ eingegliedert, deren Aufgabe es sein sollte, besonders schwerwiegende Kriminalität landesweit zu bekämpfen. Die Unterlagen, die D’OLIVEIRA und seine Ermittler archiviert hatten, übergab er daraufhin der HRV-Unit, zusammen mit einer Liste der Verfahren, die zur Anklage gebracht werden sollen.<sup>1084</sup>

Im Juni 2000 wurde offenbar, dass die HRV-Unit wenig über ihre Tätigkeit publik machen würde. Der Sprecher des NDPP, SIPHO NGWEMA, ließ verlauten, es gehöre nicht zur Politik der HRV-Unit zu verkünden, in welchen Fällen sie ein Strafverfahren erwäge oder nicht.<sup>1085</sup>

Im November 2000 wurde die steigende Relevanz der Frage zum Umgang mit den Tätern, deren Amnestieantrag abgelehnt wurde oder die nie einen gestellt hatten, zwar anerkannt. Eine endgültige Strategie würde aber erst nach vollständigem Abschluss des Amnestieprozesses erstellt werden, so PERCY SONN, der Leiter der „Scorpions“. Man wolle zwar mit den Strafverfahren weitermachen, es gebe aber ein Dilemma. Die dringliche Aufforderung zur Ermittlung und Verfolgung der Täter schwerer Menschenrechtsverletzungen kollidiere mit dem Mangel an Ressourcen. Letzterer führe dazu, dass nur ein Bruchteil der von der TRC überwiesenen 800 Fälle würde geahndet werden können. Besonders gravierend seien die finanziel-

<sup>1083</sup> Stellungnahme MACADAMS. Zur Zusammensetzung der Einheit siehe NERLICH, V. 2002 (Fn. 783), 213. Den Namen HRV-Unit erhielt die Einheit erst später, siehe *Trials to start for human rights abuses*, Dispatch Online vom 01.03.1999; *Amnesty phase ends, SA gears up for Human Rights Prosecutions*, SAPA vom 28.02.1999, <http://www.truth.org.za/media/1999/9902/s990228a.htm>; *Apartheid prosecution unit formed*, ZA NOW vom 02.03.1999, unter: <http://www.mg.co.za/mg/za/archive/99mar/02/marpm-news.html>; siehe auch *De Kock should be pardoned, too*, Mail & Guardian Online vom 23.05.2002.

<sup>1084</sup> NERLICH, V. 2002 (Fn. 783), 214.

<sup>1085</sup> *Unit keeps lid on apartheid crime prosecutions*, Dispatch Online vom 01.06.2000.

len Auswirkungen. Das Verfahren von WOUTER BASSON habe bereits 4 Millionen Rand gekostet. Ein umfassendes Strafverfolgungsprogramm würde Billionen kosten. Daneben gebe es eine Reihe von praktischen Problemen, die die Möglichkeiten der Staatsanwaltschaft limitiere. In vielen Fällen gebe es nicht genug Beweise. Deshalb müsse man Prioritäten setzen und eine Auswahl treffen. SONN erklärte, seine Einheit würde versuchen, eine geographische und thematische Verteilung von näher zu untersuchenden und zu verfolgenden Fällen vorzunehmen. Die präzise Anzahl der Fälle und die Sorgfalt der Untersuchungen hingen letztendlich von den bereitgestellten Ressourcen ab.

„In short, our prosecutions, since they will have to be selective, should be as representative as possible of the total purview of the TRC process.“<sup>1086</sup>

### 2.2.3 Ergebnis: Übersicht über die Verfahren vom 20.07.1995 bis 31.05.2001

Die Angaben der folgenden Tabelle sind personenbezogen:

Tabelle 45: Verfahren vom 20.07.1995 bis 31.05.2001

Verfahren	Anklage/Gerichtl. Verf.	Einstellung	Verurteilung	Freispruch	Amnestie
NIEUWOUDT	5	0	3	2	0*
MALAN	20	0	0	20	-
COETZEE	5	0	3	2	3
BARNARD	1	0	1	0	-
BASSON	1	0	0	1	-
DE BEER u.a.	4	4	-	-	-
CRONJE u.a.	4	4	-	-	4
<b>GESAMT</b>	<b>40</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>25</b>	<b>7</b>

\* Das Verfahren ist noch nicht vollständig abgeschlossen.

Betreffend die *Quantität* der eingeleiteten und abgeschlossenen Strafverfahren sind gegenüber der Periode vor Erlass des TRC-Act keine einschneidenden Veränderungen zu verzeichnen. Angesichts der systematisch und massenhaft begangenen schweren Menschenrechtsverletzungen der Apartheid ist die Zahl der Verfahren gering.

<sup>1086</sup> SONN, P. zit. in: *Let the prosecutions begin ...*, Mail & Guardian vom 03.-09.11.2000.

Obwohl vorliegend in erster Linie eine quantitative Perspektive angelegt wurde, griffe es aber zu kurz, sich mit diesem Ergebnis zu begnügen. Bemerkenswert ist nämlich, dass sich die *Qualität* der zur Verantwortung gezogenen Personen verändert hat. Waren es in der Periode bis 1994/1995, mit Ausnahme von DE KOCK, keine hochrangigen Personen, die vor Gericht gestellt wurden – diese wurden nachgerade geschützt –, so handelte es sich nach 1995 mehrheitlich um in der Hierarchie des Apartheidsystems recht hoch stehende Persönlichkeiten, mit MALAN sogar um einen Angehörigen der ehemaligen Regierung, also der höchsten politischen Ebene.

Die Einleitung und die Durchführung der Verfahren gegen hochrangige Sicherheitspolizisten auf der einen Seite und die Verfahren gegen hochrangige Angehörige des Militärs auf der anderen Seite stellen entscheidende Durchbrüche bei der strafrechtlichen Verfolgung von Systemtätern dar. Die Vermutung, die in 2.1.3, vornehmlich wegen des DE KOCK Verfahrens angestellt wurde, dass sich mit dem Regierungswechsel und dem Einsatz der beiden Untersuchungseinheiten unter D'OLIVEIRA und DUTTON die Ermittlungen auf einzelne, recht hochrangige Persönlichkeiten konzentrierten, bestätigte sich also.

Es fragt sich allerdings, ob diese Entwicklung tatsächlich auf den Erlass des TRC-Act zurückzuführen ist oder ob nicht vielmehr der politische Machtwechsel alleine die Qualität der Ermittlungen veränderte. Die Entwicklung setzte mit dem Verfahren gegen DE KOCK, also vor Erlass des TRC-Act, ein. Entscheidend für die Veränderung in der Qualität der Ermittlungen scheint daher, jedenfalls zu Beginn, bereits der politische Machtwechsel an und für sich gewesen zu sein. Der Erlass des TRC-Act durch das neue Parlament und die neue Regierung bewirkte dann die Fortsetzung dieser Entwicklung. Allerdings sah der TRC-Act nicht lediglich die Durchführung einzelner, selektiver Verfahren vor. Der Frage, warum dennoch nicht mehr Verfahren durchgeführt wurden, wird in Kapitel 11 nachgegangen.

### *2.3 Strafverfahren bezüglich politischer Systemtaten seit der Schließung des Amnestiekomitees am 31.05.2001*

Das Amnestiekomitee beendete am 31.05.2001 seine Arbeit. Es stellt sich die Frage, was aus der Arbeit der HRV-Unit geworden ist.

### 2.3.1 Abgeschlossene Gerichtsverfahren

Nach Angaben von MACADAMS führte die Arbeit der HRV-Unit in einem Fall zu einem Gerichtsverfahren. Dieser Fall betrifft das „Massaker von Bisho“.<sup>1087</sup> Warum gerade dieser Fall ausgewählt wurde, ist unklar und wird von vielen Seiten als unglücklich betrachtet.<sup>1088</sup>

#### *Das Strafverfahren von VAKELE MKOSANA und MZAMILE GONYA*<sup>1089</sup>

Bei einem Protestmarsch bei Bisho, an dem rund 70 000 Menschen teilnahmen, wurden am 07.09.1992 28 Demonstranten und ein Soldat getötet. Ein weiterer Demonstrant starb 1995 an den Folgen seiner Verletzungen. Der Marsch war von dem ANC organisiert und ausgeführt worden und richtete sich gegen die militärische Führung von Brigadegeneral OUPA GOZO.

Gegen Oberst VAKELE MKOSANA und Soldat MZAMILE GONYA wurde am 15.10.2001 der Prozess am East London High Court eröffnet, nachdem im Mai letzten Jahres der NDPP die Entscheidung zur Strafverfolgung getroffen hatte. MKOSANA war wegen Mordes, versuchten Mordes und in 27 Fällen wegen vorsätzlicher Tötung angeklagt, GONYA wegen Mordes und

<sup>1087</sup> Nach Auskunft von SARKIN gab es neben diesem einen Verfahren noch zwei weitere Fälle, in denen sich die Staatsanwaltschaft für die strafrechtliche Verfolgung entschied. Dies sei ebenfalls Ende 2001 gewesen. Eine explizite Nachfrage bei dem Büro des NDPP offenbarte, dass man dort keine Kenntnis von weiteren Verfahren hat; fernmündliches Gespräch mit Macadams, The National Prosecuting Authority of South Africa, am 08.03.2002. Auch in der Presse ist nur von einem Fall die Rede: „So far this unit (die „Scorpions HRV-Unit“) has brought a solitary court action – the unsuccessful prosecution of officers of the Ciskei defence force involved in the Bisho massacre“; DANIEL, J.: *De Kock should be pardoned, too*, Mail & Guardian Online vom 23.05.2002.

<sup>1088</sup> MOKUSHANE, T.: *Prosecution After Amnesty?*, Cape Times, Oktober 2001, [http://www.ijr.org.za/art\\_pgs/art27.html](http://www.ijr.org.za/art_pgs/art27.html). Vgl. auch die Aussagen von DENZIL POTGIETER während des Interviews mit der Verf.

<sup>1089</sup> Die Angaben entstammen: TRC Report, Bd. 2 1998 (Fn. 662), 623ff., Bd. 3 1998 (Fn. 662), 136ff.; *The Bisho Massacre*, ANC Claremont Newsletter, September 1992, 1ff.; *ANC President Nelson Mandela's Press Statement on the Bisho Massacre*, 08.09.1992, <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/mandela/1992/pr920908.htm>; *Negative reaction to Bisho massacre ruling*, SABC News vom 13.03.2002, [http://www.sabcnews.com/politics/the\\_provinces/0,1009,30182,00 ...](http://www.sabcnews.com/politics/the_provinces/0,1009,30182,00...); *Bisho case: Ciskei troops acquitted*, SAPA vom 13.03.2002; *Two face trial for Bisho massacre*, Dispatch Online, 01.06.2001, *Bisho massacre trial resumes today*, iafrica, 16.10.2001, <http://iafrica.com/news/sa/823745.htm>; *Bisho massacre accused cleared*, Business Day vom 14.03.2002, <http://www.businessday.co.za/bday/content/direct/1,3523,1043723>.

versuchten Mordes. MKOSANA warf man vor, er habe die Befehle zur Abgabe der tödlichen Schüsse erteilt.

Der Richter COLIN WHITE am Bisho High Court sprach die beiden Angeklagten am 13.03.2002 frei. Es sei nicht nachgewiesen worden, dass ein Befehl zur Abgabe von Schüssen erteilt worden sei. Die Verteidigung des anderen Angeklagten, er hätte in Notwehr gehandelt, weil Teilnehmer des Protestmarsches ebenfalls geschossen hätten, wurde akzeptiert.

Das Büro des NDPP kündigte an, die Entscheidung des Gerichts genau analysieren zu wollen. Mit der Entscheidung zur Strafverfolgung im Mai 2001 hatte der NDPP verlauten lassen, die Staatsanwaltschaft wolle auf „lebenslänglich“ plädieren, sollte es zu einer Verurteilung kommen.

Die beiden Angeklagten hatten Amnestie beantragt. Ihre Anträge wurden abgelehnt, weil das Amnestiekomitee die Taten nicht als mit einem politischen Ziel verknüpft einstufte. Das Strafverfahren ist das erste und bisher einzige, das aus einem abgelehnten Amnestieantrag resultiert ist.<sup>1090</sup>

### 2.3.2 Sonstige Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden

Nach Angaben von PERCY SONN, dem Leiter der „Scorpions“, hatte die HRV-Unit 146 Fälle von den 800 überwiesenen Fällen zur weiteren Ermittlung aussortiert. Neben den 146 Ermittlungsverfahren hatte sie sich mit 97 weiteren Fällen beschäftigt, in denen man aber noch auf eine Amnestieentscheidung wartete.<sup>1091</sup> 2001 wurde die HRV-Unit in das „Directorate of Special Operations“ integriert. Nach Auskunft des Büros des NDPP verlangte die HRV-Unit daraufhin eine Klärung ihres rechtlichen Mandats. Statt weiterhin von Fall zu Fall zu entscheiden, wollte sie den Abschlussbericht des Amnestiekomitees abwarten. Manche der Amnestieentscheidungen standen Ende Mai 2001 noch aus oder waren Gegenstand von Überprüfungen.

<sup>1090</sup> *Bisho massacre trial resumes today*, iafrica.com, 16.10.2001, iafrica.com/news/sa/823745.htm.

<sup>1091</sup> *Let the prosecutions begin ...*, Mail & Guardian vom 03.-09.11.2000; *TRC ends five years of hard work and focus moves to reparations*, Cape Times vom 31.05.2001, 5.

### 2.3.3 Übersicht über die Verfahren seit dem 31.05.2001

Tabelle 46: Verfahren seit dem 01.06.2001

Verfahren	Anklage/Gerichtl. Verf.	Einstellung	Verurteilung	Freispruch	Amnestie
MKOSANA u.a.	2	0	0	2	0

### 2.4 Ergebnis: Übersicht über die Verfahren vom 02.02.1990 bis heute

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über alle gerichtlichen Verfahren (personenbezogen), die für die Themenstellung vorliegender Arbeit relevant sind. Die Angaben sind personenbezogen.

Tabelle 47: Summe aller Verfahren seit dem 02.02.1990

Verfahren	Anklage/Gerichtl. Verf.	Einstellung	Verurteilung	Freispruch	Amnestie
MKOSANA u.a.	2	0	0	2	0
MITCHELL u.a.	7	0	5	2	5
DE RU	1	0	1	0	0
STEYN	1	0	1	0	1
HARRINGTON u.a.	3	0	3	0	0
DE KOCK	1	0	1	0	0*
MCINTYRE u.a.	3	0	0	3	-
BRITS u.a.	9	9	0	0	0
NIEUWOUDT	5	0	3	2	0
MALAN	20	0	0	20	-
COETZEE	5	0	3	2	3
BARNARD	1	0	1	0	-
BASSON	1	0	0	1	-
DE BEER u.a.	4	4	-	-	-
CRONJE u.a.	4	4	-	-	4
MKOSANA u.a.	2	0	0	2	0
<b>Gesamt</b>	<b>67</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>32</b>	<b>13</b>

## 2.5 Zukünftiger Umgang mit den Straftätern, deren Amnestieantrag abgelehnt wurde bzw. die nie Amnestie beantragten

Wie unter 2.3 erwähnt, sprach sich die TRC in ihren Empfehlungen für die Verfolgung der Straftäter aus, deren Amnestieantrag abgelehnt wurde bzw. die nie einen gestellt hatten. Diese Empfehlung stieß auf unterschiedliche Kritik.<sup>1092</sup> Erzbischof TUTU schlug vor, die Dauer der Strafverfahren auf zwei Jahre zu begrenzen. Die Staatsanwaltschaft lehnte dies aber als unpraktikabel ab. DE KLERK warnte, dass die strafrechtliche Verfolgung der als Täter schwerer Menschenrechtsverletzungen benannten Personen schädlich für das der TRC eigene Ziel der Versöhnung sei. Die Forderung DE KLERKS wurde als Auftakt für vielerorts laut gewordene Rufe nach einer Generalamnestie gewertet.

Im Zuge dessen entbrannte eine Debatte über eine dem TRC-Act nachfolgende Gesetzgebung. Dabei wurde die Frage des Erlasses eines oder mehrerer die bestehenden Amnestieregelungen ergänzender Regelungen aufgeworfen, insbesondere unter Politikern. Interessant ist, dass nun auch von Seiten der ANC-Regierung erwogen wurde, eine Generalamnestie zu erlassen, die sowohl die oberste Führungsspitze des ANC als auch Mitglieder der IFP in KwaZulu-Natal erfassen sollte, um größeren, durch eine mögliche Strafverfolgung entstehenden Konflikten von vornherein den Boden zu entziehen.<sup>1093</sup> Sowohl in den höchsten Regierungskreisen als auch im Justizministerium begann man die Frage einer nachfolgenden Gesetzgebung zu prüfen und zu diskutieren.<sup>1094</sup> Zum ersten Mal wurde die Frage konkret von Präsident THABO MBEKI in der Parlamentsdebatte über die Veröffentlichung des Abschlussberichts der TRC im Februar 1999 aufgeworfen,<sup>1095</sup> nicht zuletzt wohl auch deshalb, weil MBEKI selbst nicht voll-

---

<sup>1092</sup> Siehe hierzu: *Will there be an amnesty or prosecutions?*, <http://www.signpostpublications.com/roca/nov98.htm>, 2 ff.

<sup>1093</sup> *Resist temptation of a general amnesty*, Financial Mail vom 06.11.98, 14.

<sup>1094</sup> KLAAREN, J./VARNEY, H.: A Second Bite At The Amnesty Cherry? Constitutional And Policy Issues Around Legislation For A Second Amnesty. SALJ Bd. 117, Teil 3 2000, 572-593, 572.

<sup>1095</sup> *Let the prosecutions begin ...*, Mail & Guardian vom 03.-09.11.2000.

ständig amnestiert wurde.<sup>1096</sup> Aus Gründen der Gleichbehandlung sollte die Generalamnestie auch Mitglieder der Sicherheitskräfte erfassen, die nie einen Amnestieantrag gestellt hatten oder aber erfolglos waren. Damit widersetzte sich MBEKI mehr oder weniger deutlich sowohl den Empfehlungen der TRC als auch seiner eigenen zum Zeitpunkt des Erlasses des TRC-Act vertretenen Auffassung. So beständig er vorher gegen eine Generalamnestie war, so beständig plädierte er nun für eine generelle Straffreiheit von ehemaligen Sicherheitskräften, Inkatha-Anhängern und Mitgliedern der Befreiungsbewegungen.<sup>1097</sup>

„Quite a lot of people in KwaZulu-Natal did not apply [for amnesty] and with the level of violence that took place in that province, if you dig and dig and dig, you are going to have to arrest a lot of people. That can't be right. A number of generals in the SA defence Force are very keen that this matter be dealt with, [...] because their own sense, too, is that they may very well be significant numbers of people in the former SADF who didn't apply, and again, with regard to them, it would not be right week after week to charge people with something that happened in 1987.“<sup>1098</sup>

Die Äußerung des Staatspräsidenten ist freilich nicht ohne Konsequenzen geblieben. Nachdem das Amnestiekomitee im Mai 2001 aufgelöst worden war, fuhr die Regierung unter Federführung MBEKIS fort, sowohl bei Apartheid Generälen als auch bei Oppositionsparteien nachzufragen, wie sie zu einer Amnestie und der zukünftigen Verfolgung von Tätern, deren Antrag abgelehnt wurde bzw. die nie einen gestellt hatten, stünden.<sup>1099</sup>

Die anhaltende rechtliche Unsicherheit erwies sich weiterhin als kontraproduktiv für die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden.<sup>1100</sup> Weil es keine anders lautende Regelung gab, war die Staatsanwaltschaft einerseits gehalten, ihren gewöhnlichen Verpflichtungen nachzugehen; andererseits war

<sup>1096</sup> *ANC's quest for amnesty without disclosure foiled*, Financial Mail vom 12.03.1999, 14.

<sup>1097</sup> PEREIRA, P.: *The general's amnesty cometh*, Finance Week vom 04.06.1999, 18.

<sup>1098</sup> Mbeki im Juni 1999, zit. nach KLAAREN, J./VARNEY, H. 2000 (Fn. 1094), 572.

<sup>1099</sup> PIGOU, P.: *Amnesty debate continues*, Mail & Guardian vom 15.06.-21.06.01, 38.

<sup>1100</sup> HADLAND, A. schreibt in *Farewell TRC, you have done South Africa proud*, Cape Argus vom 01.06.01, 5, dass Bulelani Ngcuka zugegeben habe, die Frage nach den Strafverfolgungen sei 'ein Rätsel, das ihm schlaflose Nächte bereite.' Vgl. zu den Unsicherheiten der Staatsanwaltschaft und der Einschätzung der Interviewten: Kapitel 11, 2.



offenkundig, dass ihre Arbeit schlagartig umsonst gewesen wäre, sollte tatsächlich eine weitergehende Amnestieregelung erlassen werden. Die Staatsanwaltschaft schien sich lange Zeit der Einleitung von Strafverfahren durchaus verpflichtet gesehen zu haben.<sup>1101</sup> Im Sommer 2001 machte SONN allerdings weitergehende Einschränkungen dahingehend, dass selbst bei ausreichendem Beweismaterial nur eine Hand voll Fälle verfolgt werden würden. Die Auswahl dieser wenigen Fälle hinge vom Budget und einer Reihe anderer Faktoren ab. Da die Strafverfahren selektiv sein müssten, sollten die Verfahren so repräsentativ wie möglich sein.<sup>1102</sup>

Auch in der Wissenschaft beschäftigte man sich mittlerweile intensiv mit dem Thema des Erlasses einer weitergehenden Amnestie. Im Oktober 2001 wurde von dem „Institute for Justice and Reconciliation“ (IJR) eine Konferenz durchgeführt mit dem Titel „Amnesty – what happened, what next?“. Zentraler Diskussionspunkt war der Umgang mit den Tätern, die entweder keinen Amnestieantrag gestellt haben oder aber deren Antrag abgelehnt worden ist. Das IJR plant eine Veröffentlichung der Rede- und Diskussionsbeiträge der Konferenz.<sup>1103</sup> Die Ergebnisse der Konferenz können also noch nicht in ihrer Vollständigkeit erörtert werden. Nach Einschätzung ei-

---

<sup>1101</sup> *Resist temptation of a general amnesty*, Financial Mail vom 06.11.1998.

<sup>1102</sup> PIGOU, P.: *Amnesty debate continues*, Mail & Guardian vom 15.06.-21.06.01, 38.

<sup>1103</sup> Während des Forschungsaufenthaltes in Südafrika wurde versucht, mit den Rednern der Konferenz Kontakt aufzunehmen. Eine Anfrage nach einer vorzeitigen Übergabe der Reden bei den Rednern hatte nur in einem Fall Erfolg: Richter am Verfassungsgericht, ALBIE SACHS, übersandte seinen Redebeitrag. Er plädiert dafür, die Frage nach Amnestie oder Strafverfolgung nicht als einen unlösbaren Gegensatz, sondern als ein sich gegenseitig bedingendes, spannungsgeladenes Verhältnis zu verstehen. Man brauche sowohl Amnestie als auch Strafverfolgung. Strafverfolgung beinhalte meist auch eine informale Amnestie, etwa durch Kronzeugenregelungen, umgekehrt hingen die meisten Amnestien von der Bedrohung durch eine Strafverfolgung ab, weil ansonsten niemand einen Anlass hätte, um Amnestie zu bitten. Strafverfahren alleine seien nicht in der Lage, die Hintergründe, die Motivation der Täter, die involvierten Machtverhältnisse zu erklären. Deshalb sei der südafrikanische Weg definitiv zu begrüßen. Konkrete Vorschläge zum Umgang mit den Tätern, deren Antrag abgelehnt wurde oder die nie einen gestellt hatten, macht Sachs nicht. Siehe ferner THAPELO MOKUSHANE, Mitarbeiter des IJR, der für die Durchführung von weiteren Strafverfahren plädiert: *Prosecution after amnesty?*, Cape Times, [http://www.ijr.org.za/art\\_pgs/art27.html](http://www.ijr.org.za/art_pgs/art27.html).

nes Mitarbeiters des IJR wird die Debatte erst richtig aufflammen, sobald der Bericht des Amnestiekomitees veröffentlicht ist.<sup>1104</sup>

Während des Forschungsaufenthaltes für die vorliegende Arbeit vom 15.01. bis 19.03.2002 in Kapstadt wurde versucht, durch Literaturrecherche einerseits sowie durch Gespräche und Anfragen andererseits, den aktuellen Sachstand zu erfahren. Mehr oder weniger offen wurde von Entscheidungsträgern und Sachverständigen über die für Südafrika bestehenden Optionen diskutiert:

In Gesprächen mit SIPHO NGWEMA, dem Sprecher des NDPP, zeigte sich, dass auch im März 2002, nachdem die HRV-Unit in das „Directorate of Special Operations“ integriert worden war, die Unklarheit über den Umgang mit den Tätern, deren Amnestieantrag abgelehnt wurde bzw. die nie einen stellten, noch fortbestand.<sup>1105</sup>

Eine fernmündliche Anfrage bei PAUL SETSETSE, Sprecher des Ministeriums für Justiz und verfassungsrechtliche Entwicklung, ergab, dass man im März 2002 auf ministerieller Ebene noch immer prüfte, welche rechtlichen Möglichkeiten zum Erlass weitergehender Gesetze bestanden. Die rechtliche Situation, so seine Auskunft, erschwerte sich dadurch, dass das Verfassungsgericht Südafrikas die dortige Amnestieregelung des TRC-Act gerade wegen ihrer qualifizierten und differenzierten Regelungen und des weitgehend unangetasteten Justizsystems gebilligt hatte. Eine Generalamnestie würde aber genau diese bisherige Amnestieregelung unterminieren, so dass verfassungsrechtliche Bedenken unvermeidlich seien, so SETSETSE. Eine gesetzliche Regelung scheidet wohl aus. Es würde aber geprüft, inwieweit man Direktiven erlassen könne; hierauf werde es wohl hinauslaufen. Konkrete Angaben über den Zeitpunkt des Erlasses oder den Umfang einer möglichen Direktive konnte SETSETSE aber nicht machen.

Anlässlich der Durchführung der qualitativen Interviews wurden auch die Experten nach ihrer persönlichen Einschätzung hinsichtlich der tatsächlichen zukünftigen Entwicklung gefragt.<sup>1106</sup> Keiner der Interviewten vermochte eine sichere Angabe zu machen. Die daher spekulativen Angaben vermitteln aber den Eindruck, dass die Durchführung von einigen, sehr we-

<sup>1104</sup> Äußerung von FANIE DU TOIT, Mitarbeiter des IJR gegenüber der Verf. auf einer Veranstaltung des IJR am 29.01.2002 in Kapstadt. Zu den aktuellen Entwicklungen weiter unten in diesem Abschnitt.

<sup>1105</sup> Während des Forschungsaufenthaltes in Südafrika führte die Verf. zahlreiche fernmündliche Gespräche mit SIPHO NGWEMA.

<sup>1106</sup> Zur Methodik der Interviews siehe Kapitel 9, zur Auswertung Kapitel 11.

nigen Verfahren am wahrscheinlichsten ist. Während ein Interviewter sagte, er habe keinerlei Kenntnis über die weitere Entwicklung, schätzten zwei andere die Lage so ein, dass es einige wenige Strafverfolgungen geben werde, im übrigen aber eine Regelung, die jedenfalls einer Amnestie gleich komme: Es sei immer klar gewesen, dass es einige Strafverfahren geben müsse. Diese unbestimmte Anzahl „einige“ sei im Laufe der Zeit aber immer kleiner geworden. Anfänglich noch hätte „einige“ viele bedeutet, mittlerweile bedeute es noch eine Hand voll, nämlich die allerschlimmsten Fälle. Es würde sicherlich nicht gar kein Verfahren geben, aber mit Sicherheit würde es auch nicht viele Verfahren geben, sondern eben ein paar wenige. Es existiere noch immer ein gewisses Engagement für die Durchführung von Strafverfolgungen. Eine genaue Zahl oder ein Konzept seien aber noch nicht vorgestellt worden. Das Ganze sei mittlerweile mehr nur noch von symbolischer Bedeutung. Wirklich wichtige politische Gestalten werde man wohl nicht verfolgt sehen. Einer der Interviewten vermutete, dass es zur rechtlichen Handhabung eine Art Amnestie geben werde: Keine Generalamnestie, sondern eine Amnestie, die in weiten Teilen geheim bleiben werde.

Ein unmittelbares Ende der Debatte ist somit lange Zeit nicht in Sicht gewesen. Obwohl in der Öffentlichkeit nie viel über den Erlass einer Amnestie debattiert wurde, stand ein solcher damit seit Anfang 1999 durchgehend auf der Tagesordnung.<sup>1107</sup> Insgesamt scheint sich dabei eine relativ große Anzahl von Sympathisanten für eine irgendwie geartete Amnestie herausgebildet zu haben. Explizit gegen den Erlass einer weiterreichenden Amnestie äußerten sich nur einige wenige Nichtregierungsorganisationen wie das CSVR und die „Human Rights Commission“ unter Hinweis auf die gebotene Rechtsstaatlichkeit des ganzen Prozesses.<sup>1108</sup> Dabei ist der Umfang einer möglichen Amnestie ebenso ungeklärt wie die Frage des Erlasses überhaupt. Auch ist nicht klar, ob die Amnestie nur für die krisengeschüttelte Region KwaZulu-Natal, die sicherlich die Hauptursache für die Debatte überhaupt war, gelten würde oder aber für das ganze Land.<sup>1109</sup>

<sup>1107</sup> Siehe auch WERLE, G. 2001 (Fn. 678) mit Zitaten weiterer Presseartikel in Fn. 42.

<sup>1108</sup> PIGOU, P.: *Amnesty debate continues*, Mail & Guardian vom 15.06.-21.06.01, 38.

<sup>1109</sup> HENDRICKS wendet in diesem Zusammenhang zu Recht ein, dass der Erlass einer Amnestie speziell für KwaZulu-Natal zur Folge hätte, dass man im ganzen Land unter Berufung auf die Gleichheit vor der Verfassung dieselbe Generalamnestie fordere; HENDRICKS, F. 1999 (Fn. 702), 14. Zu den Ursachen der Debatte sowie zu der Bedeutung der Diskussion für den ursprünglichen kriminalpolitischen Willen zum Umgang mit Apartheidunrecht und seiner Umsetzung siehe Kapitel 11, 3.

Während des Forschungsaufenthaltes schien sich aber herauszukristallisieren, dass es einige sehr wenige Strafverfahren geben werde, die selektiv nach bestimmten Kriterien herausgesucht würden.

Einen neuen Impuls erlangte die Debatte dann Anfang Mai 2002: Präsident MBEKI begnadigte 33 Häftlinge. Die Begnadigungen riefen einen Sturm der Entrüstung hervor, nicht zuletzt deshalb, weil es sich bei allen Häftlingen um ANC oder PAC-Mitglieder handelt und darüber hinaus 24 der 33 Häftlinge zuvor Amnestieanträge bei dem Amnestiekomitee gestellt hatten, die negativ beschieden worden waren.<sup>1110</sup> Im Folgenden werden die Reaktionen auf die Begnadigungen auszugsweise dargestellt, weil sie Spiegel des damaligen Meinungsbildes und der Diskussion in Politik und Gesellschaft waren.

Neben Art und Weise des Vorgehens wurden vor allem die Einseitigkeit sowie die Gefahr der Unterminierung des Amnestieprozesses diskutiert:

Die Regierung schien sich anfänglich nicht veranlasst zu sehen, weder die Namen der begnadigten Straftäter noch die Kriterien, nach denen die Begnadigung erfolgte, offen zu legen.<sup>1111</sup> Sie musste sich daraufhin dem Vorwurf aussetzen, eine heimliche „Amnestie“ erlassen zu haben, die den Prozess der Versöhnung unterminiere. Das IJR kritisierte folgendermaßen:

„The presidential decision to pardon 33 prisoners – most of whom were refused amnesty by the Truth and Reconciliation Commission – needs to be seriously and strongly challenged. Questions abound. By what criteria were these people released? Why them and not others? Who are they? Why were they refused amnesty? For what are they now pardoned? Non-disclosure leads to suspicion and suspicion undermines reconciliation. [...] Why are perpetrators who were denied amnesty apparently favoured over victims still awaiting their reparations?“<sup>1112</sup> Ähnliche Kritik hagelte es von vielen

<sup>1110</sup> Statt vieler: *Mbeki's secret amnesty list revealed*, The Star vom 13.05.2002; Pressemitteilung des „Institute for Justice and Reconciliation“ unter: <http://www.ijr.org.za/pardonstatement.html>.

<sup>1111</sup> Nach einer Woche erklärte sich die Regierung bereit, die Namen zu nennen und die Kriterien offen zu legen, nicht ohne Betonung, dass dies nichts mit dem wachsenden Druck zu tun habe; *Pardon Names, Reasons, to be Announced*, SAAP vom 17.05.2002, [allafrica.com/stories/200205180006.html](http://allafrica.com/stories/200205180006.html).

<sup>1112</sup> <http://www.ijr.org.za/pardonstatement.html>.

Seiten. Rufe nach Offenlegungen der Namen derer, die von den Begnadigungen profitierten, der Kriterien sowie der Motivation wurden laut.<sup>1113</sup>

Parteien und Medien kritisierten ebenfalls die Einseitigkeit und die Willkür der Entscheidung MBEKIS. Damit der Prozess irgendeine Art Fairness bekomme, müssten auch andere Täter in die Gunst der Begnadigungen kommen.<sup>1114</sup> TONY LEON von der „Democratic Alliance“ etwa äußerte sich dahingehend, dass die Begnadigungen an Missachtung des Justizsystems grenzten und die juristischen Prozesse und die Rechte der Südafrikaner missachteten. Es habe den Anschein, als geriere sich MBEKI wie ein Richter oder wie das gesamte Amnestiekomitee, nur um eigene Leute freizulassen. Sein Handeln könne einen schwerwiegenden Machtmissbrauch darstellen, der die volle Offenlegung aller Fakten und angemessene Erklärungen erfordere.<sup>1115</sup>

Erzbischof TUTU warnte davor, dass die Begnadigungen der Häftlinge die Arbeit der TRC unterminieren könne:

„It would make a mockery of the TRC and By [sic] eviscerate the entire TRC process.“<sup>1116</sup>

In den Medien wurde die Regierung mit dem heftigen und weitgehenden Vorwurf kritisiert, dass MBEKI den Justizprozess bereits lächerlich gemacht habe. Der TRC-Act habe ausreichend Möglichkeiten für eine „zweite Chance“ gegeben; auch sei das Amnestiekomitee in der Ausführung alles andere als rigoros gewesen, im Gegenteil.

<sup>1113</sup> Rufe kamen u.a. von der Afrikaner Eenheidsbewiging, der Democratic Alliance, dem IJR; vgl. auch *Mbeki pardon criteria required*, Dispatch Online vom 17.05.2002.

<sup>1114</sup> *SA government under fire over amnesty*, AfricaOnline.com vom 23.05.2002; DANIEL, J.: *De Kock should be pardoned, too*, Mail & Guardian Online vom 23.05.2002 stellt folgende Fragen: „Can it be right or just that those who took part in the amnesty process, but were denied pardons, should remain in jail, while those who did not bother to take advantage of the amnesty provision remain free? Can it be fair for Eugene de Kock to stay in prison while his Vlakplaas superiors and the like of Craig Williamson, Joe Verster and any others remain outside, enjoying all the rights of free citizens?“

<sup>1115</sup> *Government defends prisoners' release*, The Herald Online vom 15.05.2002; *Hani killers may be freed*, The Herald Online vom 16.05.2002.

<sup>1116</sup> *South African Justice Minister Defends Controversial Presidential Pardon*, BBC Monitoring Africa, Political SAPA news agency web site, Johannesburg vom 22.05.2002, [www.speaktruth.org/sm/defenders/2002/05/22MAFP/000-2](http://www.speaktruth.org/sm/defenders/2002/05/22MAFP/000-2). *SA government under fire over amnesty*, AfricaOnline.com, 23.05.2002. Auch die TRC äußert sich in ihrem Abschlussbericht eher kritisch über die erfolgten Begnadigungen; vgl. TRC-Report, Bd. 6 2003 (Fn. 935), 731.

„[...] he has made a mockery of the judicial process. ‘Do what you like, Mr Policeman and Mr Judge. If I don’t agree when you lock up our party members for the vicious trespasses committed in the holy name of my political orgy, why “I’ll just open the jail doors and let them walk out.”’<sup>1117</sup>

“It is just the latest in a line of actions by a government hostile to the spirit and intent of the law that created the TRC in 1995.”<sup>1118</sup>

Das CSVR ging sogar so weit, die Rechtsform der Begnadigungen nur als einen Deckmantel für eine eigentlich erlassene Amnestie zu werten. Weitergehende Amnestierungen unterminierten den TRC Prozess und führten zu der Frage, warum so viele Millionen Rand dafür ausgegeben worden seien.<sup>1119</sup>

Seitens der Regierung freilich versuchte man die Bedeutung der Begnadigungen herunterzuspielen. Es habe sich um einzelne, individuelle Begnadigungsgesuche gehandelt, die über den Justizminister, PENUELL MADUNA, zu dem Staatspräsidenten gelangt seien und von denen man jedes genau geprüft habe, so PAUL SETSETSE, der Sprecher des Justizministeriums.<sup>1120</sup> Es ginge nicht um eine „Freiheit für alle“, die einer Generalamnestie gleichkäme. Die Begnadigung sei ein tagtäglicher Vorgang, von dem normalerweise niemand Notiz nehme. Er verstehe gar nicht, warum die Begnadigungen so aufgebauscht worden seien, so SETSETSE weiter.<sup>1121</sup> Sie ständen der Arbeit der TRC nicht im Wege.<sup>1122</sup>

Bei der Frage, ob die Begnadigungen nun politisch motiviert gewesen sind, verstrickte sich die Regierung in Widersprüche.<sup>1123</sup> Das Justizministerium betonte, politische Erwägungen hätten keinerlei Rolle gespielt.

Der Versuch des Ministeriums, die Begnadigungen als einen administrativen Akt im Rahmen juristischer Normalität und nicht als politische Entscheidung auszugeben, wurde allerdings zunichte gemacht von MBEKI per-

<sup>1117</sup> *Cronyism at its most obscene*, Mail & Guardian Online vom 23.05.2002.

<sup>1118</sup> DANIEL, J.: *De Kock should be pardoned, too*, Mail & Guardian Online vom 23.05.2002.

<sup>1119</sup> *The ANC’s „generals amnesty“ – Who is reconciling with who?* Pressemitteilung des CSVR vom 28.05.2002, unter: <http://www.csvr.org.za/press.htm>.

<sup>1120</sup> *Government defends prisoners’ release*, The Herald Online vom 15.05.2002.

<sup>1121</sup> Erklärung des ANC vom 15.05.2002 unter: [www.anc.org.za/anc/newsbrief/2002/news0516.txt](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/2002/news0516.txt).

<sup>1122</sup> *South African Justice Minister Defends Controversial Presidential Pardon*, BBC Monitoring Africa, Political SAPA news agency web site, Johannesburg vom 22.05.2002, [www.speaktruth.org/sm/defenders/2002/05/22MAFP/000-2 ...](http://www.speaktruth.org/sm/defenders/2002/05/22MAFP/000-2...)

<sup>1123</sup> DIETERICH, J.: *Kratzer am Lack der Kommission*, Badische Zeitung vom 22.05.2002.

sönlich. Er sagte, die begnadigten Häftlinge seien wegen Aktivitäten inhaftiert worden, die sie für die Befreiung begangen hätten. Wegen ihrer Verwicklungen in den Freiheitskampf seien sie jetzt begnadigt worden.<sup>1124</sup>

Auch der ANC sieht hierin einen Widerspruch zu den Äußerungen des Justizministeriums, dass die Begnadigungen nicht politisch motiviert gewesen seien.

„Mbeki’s statement appears to fly in the face of justice ministry claims that the pardons were not politically motivated.”<sup>1125</sup>

Trotz dieser Äußerung MBEKIS fuhr MADUNA fort, eine politische Motivation zu verneinen. Er habe, als er die Empfehlungen zum Erlass der Begnadigungen aussprach, in keiner Weise auf die Beteiligung der Täter im Freiheitskampf abgestellt.<sup>1126</sup>

Es stellte sich heraus, dass sich MADUNA bereits im März mit Vertretern rechtsgerichteter Parteien getroffen hatte, um deren Vorschlag einer Generalamnestie entgegenzunehmen und um über Begnadigungen, unter anderem auch von CLIVE DERBY-LEWIS und JANUSZ WALUS zu verhandeln, die wegen der Ermordung an CHRIS HANI zu lebenslanger Haft verurteilt worden waren.<sup>1127</sup> Dabei habe MADUNA geäußert, man werde über eine Generalamnestie nachdenken.<sup>1128</sup>

Neben dem - selbstverständlichen - Hinweis, dass es auch Tätern anderer Gruppierungen freistehe, Begnadigungsgesuche zu stellen, kündigte die Regierung in der Folgezeit an, die Frage einer Generalamnestie mit Blick auf die Veröffentlichung des Abschlussberichts des Amnestiekomitees mit dem Parlament ernsthaft debattieren zu wollen.<sup>1129</sup> Es sei Sache des Parlaments, die Frage des „Ob“ und des „Wann“ eines gegebenenfalls zu erlassenden Gesetzes zu entscheiden.<sup>1130</sup> Die Regierung werde jedenfalls keinen

<sup>1124</sup> *Hani killers may be freed*, The Herald Online vom 16.05.2002; *Further amnesties on cards*, Dispatch online vom 16.05.2002; *‘Prisoners Not Pardoned On Political Grounds’*, SAAP, 20.05.2002, [allafrica.com/stories/200205200322.html](http://allafrica.com/stories/200205200322.html); DIETERICH, J.: *Kratzer am Lack der Kommission*, Badische Zeitung vom 22.05.2002.

<sup>1125</sup> [www.anc.org.za/anc/newsbrief/2002/news0516.txt](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/2002/news0516.txt).

<sup>1126</sup> *Further amnesties on cards*, Dispatch Online vom 16.05.2002.

<sup>1127</sup> Vgl. oben unter 2.1.1.8.

<sup>1128</sup> *Hani killers may be freed*, The Herald Online vom 16.05.2002; *Further amnesties on cards*, Dispatch Online vom 16.05.2002.

<sup>1129</sup> *Hani killers may be freed*, The Herald Online vom 16.05.2002; *Further amnesties on cards*, Dispatch Online vom 16.05.2002, *Diskussion um Apartheidtäter*, taz Nr. 6751 vom 17.05.2002; *SA government under fire over amnesty*, AfricaOnline.com vom 23.05.2002.

<sup>1130</sup> *Hani killers may be freed*, The Herald Online vom 16.05.2002.

Prozess einer Generalamnestie für Täter der rechtsgerichteten Parteien starten:

„I need to underline we are not starting any process of general amnesty, because – as you know – general amnesty has all sorts of implications. [...] And indeed there was a reason why we didn't go that route and we went the TRC route in the first place.“<sup>1131</sup>

Mit den Begnadigungen hat MBEKI sicherlich seine der TRC gegenüber ablehnende Haltung bestätigt, die sich durch die Klage gegen die Veröffentlichung des TRC-Abschlussberichts offenbart hatte. Die Begnadigungen setzen in ihrer Wirkung die Entscheidungen des Amnestiekomitees und der Gerichte außer Kraft.<sup>1132</sup> In Verbindung mit dem Vorwurf, dass kein einziges Regierungsmitglied jemals zu den Empfehlungen der TRC Stellung genommen hat, geschweige denn Anstalten gemacht hat, sie umzusetzen<sup>1133</sup>, muten die Begnadigungen in der Tat seltsam an: Wieder einmal offenbart sich, dass der Einfluss der Politik stärker als der des Rechts zu sein scheint. Ungewöhnlich daran ist, dass MBEKI – im Gegensatz zu dem Justizministerium – unverhohlen zugibt, dass die Begnadigungen politische Handlungen seien.

Der Sturm der Entrüstung, der durch die Begnadigungen ausgelöst worden ist, zeigt die Sensibilität, man ist fast geneigt von Argwohn zu sprechen, mit der die südafrikanische Bevölkerung den Umgang mit den abgelehnten Amnestieanträgen beäugt. Die Begnadigungen machten die Durchführung umfassender künftiger Strafverfahren noch unwahrscheinlicher:

„[...] the prospect of further prosecutions of even low-level perpetrators seems remote. Neither does there appear to be any political will to go after the high-profile figures. Does anyone seriously believe that the government will bring cases against the likes of former president PW Botha, or Mangosuthu Buthelezi or Winnie Madikizela-Mandela? It is not going to happen.“<sup>1134</sup> Zur gleichen Bewertung kommt das CSVR: “It now seems clear

<sup>1131</sup> Aussage MADUNAS nach: *Mbeki pardon criteria queried*, Dispatch Online vom 17.05.2002; *SA government under fire over amnesty*, AfricaOnline.com vom 23.05.2002.

<sup>1132</sup> *Cronyism at its most obscene*, Mail & Guardian Online vom 23.05.2002.

<sup>1133</sup> DANIEL, J.: *De Kock should be pardoned, too*, Mail & Guardian Online vom 23.05.2002.

<sup>1134</sup> DANIEL, J.: *De Kock should be pardoned, too*, Mail & Guardian Online vom 23.05.2002.



that there is little or no commitment in government to pursue further investigations and prosecutions against those who did not apply for amnesty."<sup>1135</sup>

Die Kritik riss auch in der Folgezeit nicht ab und nahm eine neue Qualität an: Der gesamte Prozess der Aufarbeitung durch die TRC wurde in Frage gestellt.<sup>1136</sup> Nach Veröffentlichung des Abschlussberichts des Amnestiekomitees im März 2003 fanden die Spekulationen über den Umgang mit dem "unfinished business" der südafrikanischen Vergangenheit schließlich, jedenfalls vorerst, ein Ende.<sup>1137</sup> Wie dies nach den recht konkreten Äußerungen MADUNAS bereits zu erwarten gewesen war, soll es keine Generalamnestie geben. Eine Generalamnestie würde Wahrheit und Versöhnung widersprechen, auf der anderen Seite müsse man in Betracht ziehen, dass eine Vielzahl der Akteure an dem TRC-Prozess nicht teilgenommen haben, so MBEKI.<sup>1138</sup>

Zugleich aber kündigte die Regierung im April 2003 einen neuen "Immunitätsprozess" für Straftäter von Apartheidunrecht an. Dieser Prozess soll, so die Regierung, mit den Bemühungen der Wahrheits- und Versöhnungskommission und den Belangen der Opfer in Einklang stehen. Rechtliche Einzelheiten des Verfahrensablaufs sowie die Frage eines Gesetzeserlasses waren allerdings weitgehend ungeklärt.<sup>1139</sup> Jedenfalls aber solle sich

<sup>1135</sup> *The ANC's „generals amnesty“ – Who is reconciling with who?* Pressemitteilung des CSVR vom 28.05.2002, <http://www.csvr.org.za/press.htm>.

<sup>1136</sup> Vgl. PIERS, P.: *A general's amnesty - who's reconciling with whom?* ZNet online vom 03.10.2003; Amnesty International/Human Rights Watch: *Truth and Justice: Unfinished business in South Africa*, AI Index: AFR 53/001/2003; aufschlussreich ferner: WINER, S.: *South Africa - the high price of appeasement*, ZNet online vom 06.02.2003; *SA urged to pay for apartheid victims*, BBC News online vom 13.02.2002

<sup>1137</sup> Bereits im November 2003 flammte im Parlament erneut die Frage nach Begnadigungen auf, die anlässlich der ersten Dekade der Freiheit ausgesprochen werden könnten. MBEKI äußerte sich dahingehend, dass es bisher diesbezüglich keine Überlegungen gegeben habe; vgl. *No blanket presidential pardon for prisoners: Mbeki*, ANC news online vom 26.11.2003.

<sup>1138</sup> *Killers, Torturers Out In The Cold*, ZNet online vom 20.04.2003, siehe auch *No blanket apartheid amnesty*, South Africa. info online vom 15.04.2003; *South Africa to Pay Reparations*, New York Times online vom 15.04.2003; *Apartheid victims not happy with TRC*, Cape Times online vom 16.04.2003; *South Africa to compensate apartheid victims; no blanket amnesty for perpetrators*, AfricaOnline vom 16.04.2003.

<sup>1139</sup> *Apartheid henchmen take up offer of indemnity*, The Sunday Independent online vom 11.05.2003.

die "Einzelfallimmunität" nur auf den Strafrechts-, nicht aber auf den Zivilrechtsweg erstrecken.<sup>1140</sup>

Bereits wenige Wochen später war zu vernehmen, dass sich infolge des neuen Immunitätsprozesses 30 Straftäter zur Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden bereit erklärt hatten. Die Straftäter hätten realisiert, dass es nun doch keine Generalamnestie geben würde, weshalb sie sich aus Furcht, irgendwann doch einmal strafrechtlich zur Verantwortung gezogen zu werden, für die Zusammenarbeit entschieden hätten, lautete es aus Regierungskreisen.<sup>1141</sup>

Demgegenüber hat die Regierung aber auch deutlich gemacht, dass es nur in den Fällen, in denen die Beweislage klar sei, überhaupt zu Strafverfahren kommen wird.<sup>1142</sup> Konkretisiert hat sie dies dahingehend, dass keine hohen Beträge für die Strafverfolgung ausgegeben werden sollen. Die Strafverfolgungseinheit "Scorpions" habe vielmehr gerade eine Auflistung derjenigen gemacht, die durch den TRC-Prozess belastet worden seien, zugleich aber eine Zusammenarbeit mit dem Amnestiekomitee verweigert hatten. Von diesen Fällen sollen nun 41 im Hinblick auf die Einleitung von Strafverfahren genauer untersucht werden. Nach Abschluss der Ermittlungen würde der NDPP darüber entscheiden, auf welche Fälle man sich konzentrieren solle.<sup>1143</sup>

Damit steht nun endgültig fest, dass es keine umfassenden Strafverfahren mehr geben wird. Ob die Ergebnisse der TRC in ihrer Gesamtheit, speziell des Amnestiekomitees ausreichen, um den aufwändigen und kostspieligen Prozess dennoch zu rechtfertigen, wird unterschiedlich beurteilt und soll an dieser Stelle nicht vertieft werden.<sup>1144</sup>

<sup>1140</sup> *New deal for apartheid abuse perpetrators*, The Sunday Independent online vom 20.04.2003;

<sup>1141</sup> *Apartheid henchmen take up offer of indemnity*, The Sunday Independent online vom 11.05.2003.

<sup>1142</sup> *TRC findings: Where to now?*, Sunday Times online vom 23.03.2003.

<sup>1143</sup> *Apartheid henchmen take up offer of indemnity*, The Sunday Independent online vom 11.05.2003. Einer dieser Fälle bezog sich auf den Mord an STEVE BIKO. Im Oktober 2003 ließ das Justizministerium verlauten, dass nicht genug Beweise für die Einleitung eines Strafverfahrens gegen die mutmaßlichen Straftäter vorlägen; vgl. *Biko: 'Killers' not prosecuted*, news24.com online vom 07.10.2003; *Five Policemen Won't be tried in Biko Killing*, New York Times online vom 08.10.2003.

<sup>1144</sup> Siehe aber Kapitel 11, 3. Dort werden zudem auch die Ursachen der Amnestiedebatte erläutert. Sie stellen einen erklärenden Teil zu den Diskrepanzen zwischen dem ursprünglichen kriminalpolitischen Willen und seiner Umsetzung dar und gehen über das schwerpunktmäßig deskriptive Kapitel 8 hinaus.

## Teil 5. Politischer Wille und Strafrechtsrealität im Spannungsverhältnis

### KAPITEL 9

#### Methodik

##### 1. Forschungsziel

Teil 5 dient dazu, in faktischer Bestandsaufnahme und in analytischem Vergleich dem jeweiligen kriminalpolitischen Willen politischer Machthaber in Deutschland und Südafrika (Teil 3) dessen Umsetzung in die Realität (Teil 4) bilanzierend gegenüberzustellen. Durch diese Gegenüberstellungen sollen tatsächlich aufgetretene Spannungen offen gelegt werden. Die multifaktoriell bedingte gesamtgesellschaftliche Komplexität, die den Prozessen der Transition und der Transformation inne wohnt, sowie die zeitliche Nähe der systemischen Umbrüche zur aktuellen Gegenwart schließen allerdings eine wirklich umfassende Bewertung der strafrechtlichen Vergangenheitspolitik aus: Zu den Bedenken, die generell einer solchen Bewertung entgegenstehen – man halte sich die schwere Messbarkeit von Erfolg und Misserfolg eines solchen Aufarbeitungsprozesses vor Augen,<sup>1145</sup> – treten die konkreten Einwände, dass es zeitlich zur Durchführung einer allumfassenden Bewertung noch zu früh,<sup>1146</sup> zum anderen, dass eine solche me-

---

<sup>1145</sup> Es ist bereits schwierig, geeignete Bewertungsmaßstäbe klar zu definieren, mit deren Hilfe ein Erfolg oder Misserfolg gemessen werden kann. Insbesondere bei unbestimmten politisch-humanitären Begriffen offenbaren sich die Probleme der „Messbarkeit“. Als Beispiel kann hier der Begriff der Versöhnung genannt werden, der trotz seiner Unbestimmtheit relativ häufig als Bewertungsmaßstab herangezogen wird: Wenn schon unklar ist, was überhaupt Versöhnung heißt (siehe Kapitel 5, 3), so ist erst recht unklar, woran man die Verwirklichung von Versöhnung messen soll (vgl. HAYNER, P. 2000 (Fn. 662), 40).

<sup>1146</sup> Siehe etwa NTSEBEZA, D. 2000a (Fn. 141), 9.

thodisch in vorliegender Arbeit ausgeschlossen sei. Richtig ist, dass eine Allgemeingültigkeit beanspruchende Evaluierung umfassende quantitative empirische Untersuchungen mit standardisierten Erhebungsverfahren sowie qualitative Untersuchungen zur Erforschung genauer und dichter Beschreibungen unter Einschluss subjektiver und sozialer Konstruktionen voraussetzen würde. Für Südafrika hat SIMPSON diese Komplexität anschaulich dargestellt. Für Deutschland ist die Grundproblematik übertragbar, wenngleich sie nicht so stark ausgeprägt sein mag wie in Südafrika:

„[...] evaluating the successes and failures of the South African TRC is an infinitely complex task, precisely because the TRC ought essentially to be as much a forward-looking as a backward-looking process. The long term achievements and/or failures of the TRC in contributing to the building of a human rights culture, as well as to the reestablishment of the rule of law and the re-building of popular confidence in credible institutions of state in post-Apartheid South Africa, will only be properly evaluated in the years to come. These are goals which, by definition, currently remain intangible and difficult to measure.“<sup>1147</sup>

Trotz der eingeschränkten Aussagekraft, die somit einer Gegenüberstellung von politischem Willen und Strafrechtsrealität zwangsläufig inneohnt, wäre es verfehlt, resignierend gänzlich darauf zu verzichten. Vorliegend werden daher die von den Machthabern der Staaten selbst gesetzten Ziele, in denen sich der politische Wille manifestiert, als Bewertungsmaßstab herangezogen und mit der Rechtspraxis verglichen, um auf diesem Wege herauszufinden, ob die Umsetzung des ursprünglich bekundeten politischen Willens in seiner konkreten Ausführung und im tatsächlichen Ergebnis genau oder zumindest im Großen und Ganzen den anfänglichen Zielen überhaupt noch Rechnung trägt. Dabei stehen nicht solche schwer messbaren und zum Ziel deklarierte Begriffe wie etwa Wahrheit, Versöhnung, Gerechtigkeit oder Strafe im Vordergrund, sondern vielmehr einzelne, als besonders schwerwiegend einzustufende konkrete Spannungen oder Besonderheiten des jeweilig gewählten Wegs. Nach der Feststellung einer Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit wird die Ursache ihrer Entwicklung zu ermitteln versucht. Es sei nochmals betont, dass es dabei nicht um Bewertungen oder gar Schuldzuweisungen geht, sondern vielmehr um Deskriptionen und Explikationen, warum nicht alles so gelaufen ist, wie es ursprünglich geplant war – nicht zuletzt deshalb, weil die Spann-

<sup>1147</sup> SIMPSON, G. 1998a (Fn. 693), 7.

gen im rechtspolitischen Alltag eventuell generalisierbar sein und andere Staaten im Umbruch infolgedessen von den Erfahrungen profitieren könnten.

Es gibt noch keine empirischen Studien, die sich mit der Bewertung des jeweilig gewählten Wegs in Bezug auf das ursprüngliche kriminalpolitische Konzept und seine Umsetzung in die Realität auseinandersetzen. In Deutschland wurden aber empirische Untersuchungen durchgeführt, die sich mit der Bevölkerungsakzeptanz der Strafverfahren und den allgemeinen Einstellungen zur Vergangenheitsbewältigung beschäftigen.<sup>1148</sup> Die Ergebnisse dieser Studien hat die Soziologin KARSTEDT in einer Sekundäranalyse anschaulich aufgearbeitet.<sup>1149</sup>

Soweit ersichtlich wurden die in Südafrika bisher einzigen, nach quantitativen Gesichtspunkten erhobenen, empirischen Studien zur rechtspolitischen Umbruchsproblematik im Juni 2001 veröffentlicht.<sup>1150</sup> Diese Studien beschäftigen sich in einer relativ breit angelegten Untersuchung mit der Bewertung und Akzeptanz des südafrikanischen Aufarbeitungsprozesses als Ganzem innerhalb der gesamten südafrikanischen Bevölkerung und im Rahmen dessen auch mit einzelnen Fragen des TRC-Prozesses, unter anderem mit der Akzeptanz des Amnestiegedankens.<sup>1151</sup>

<sup>1148</sup> Untersuchungen des EMNID-Instituts für das Nachrichtenmagazin *Der Spiegel* sowie Studien des Allensbacher Instituts für Demoskopie; dargestellt bei KARSTEDT, S. 1996 (Fn. 62), 58-104. Ferner eine Forsa-Umfrage: *Siegerjustiz oder Gerechtigkeit? Umfragen zum Politbüroprozeß*. Unter: <http://www.kontraste.de/9710/manuskripte/txt3a.html>. Siehe auch BAUMANN, U.: *Opfer von SED-Unrecht*. In: *Politisch motivierte Verfolgung. Opfer von SED-Unrecht*, hrsg. v. U. Baumann u. H. Kury. Freiburg i. Br. 1998, 423ff.

<sup>1149</sup> KARSTEDT, S. 1996 (Fn. 62), 83ff.

<sup>1150</sup> GIBSON, J. L./MACDONALD, H.: *Truth- Yes, Reconciliation- Maybe: South Africans Judge the Truth and Reconciliation Process*. Research Report, Institute for Justice and Reconciliation, Rondebosch: Institute for Justice and Reconciliation, 2001; GIBSON, J. L.: *Truth, Justice, And Reconciliation: Judging Amnesty in South Africa*, Washington University, 2001.

<sup>1151</sup> GIBSON, J.L./MACDONALD, H. 2001 (Fn. 1150), 6 sowie Tabelle 3 im Anhang. Dabei hat sich herausgestellt, dass die Mehrheit der schwarzen Bevölkerung (76 %) die Arbeit der TRC im Ganzen schätzt, wohingegen auf Seiten der Weißen nur 37 % diese Auffassung teilen. Bei den Farbigen liegt die Quote bei 45 %, bei den Südafrikanern asiatischen Ursprungs bei 61 %. Speziell den Amnestieprozess betreffend ergibt sich folgendes Bild: 72 % der Schwarzen billigen die Gewährung von Amnestie. Bei den Weißen sind es 39 %, bei den Farbigen 42 % und bei den Südafrikanern asiatischen Ursprungs 46 %. Diese Zahlen muten freilich paradox an, bedenkt man, dass ein Großteil der weißen Bevölkerung von der Amnestieregelung profitierte. Bei der Beurteilung, ob eine Amnestie fair ist, zeigen die Zahlen hingegen zum Teil be-

## 2. Forschungsdesign

Bei einem komplexen, empirisch so gut wie nicht untersuchten Forschungsgegenstand empfiehlt sich eine offene und flexible, nichtstandardisierte Methode, die auch unbekannte Strukturen und Strukturzusammenhänge begreifen kann. Vorliegend erschien es daher angemessen, auf eine qualitative Methode der Sozialforschung zurückzugreifen.<sup>1152</sup> Ausgehend vom zu untersuchenden Gegenstand schien die Methode des Interviews die am besten geeignete Methode zu sein, ein faktisch sicheres Fundament in der wünschenswerten Breite und Vielschichtigkeit zu erhalten.

Innerhalb der Kategorie „Interview“ erschien die Befragung von Experten am meisten Erfolg versprechend. Der Forschungsgegenstand ist in seiner Komplexität und seiner Spezialität für die Allgemeinheit kaum zugänglich und erfassbar. Generell sind nur solche Personen, die direkt in die strafrechtliche Vergangenheitspolitik involviert oder wenigstens mit ihr konfrontiert sind, in der Lage, die Diskrepanzen zwischen dem ursprünglichen kriminalpolitischen Willen und seiner Umsetzung in die Realität zu konstatieren und, einen Schritt weitergehend, sie zu evaluieren. Eine über diese Personengruppe hinausgehende Befragung erschien daher nicht sinnvoll. Nach RÖHL kann in einem solchen Fall die Befragung von Experten eine aufwendigere Datenerhebung ersetzen:

„Oft zeigt eine aufwendige empirische Untersuchung nicht mehr als Kenner der Sache ohnehin schon wussten. So liegt es nahe, Personen, die mit dem Feld besonders gut vertraut sind, systematisch zu befragen. [...].

---

merkenswerte Gemeinsamkeiten. Die Mehrheit aller Südafrikaner stuft eine Amnestie als unfair gegenüber den Opfern und gegenüber denjenigen ein, die im Kampf gegen oder für die Apartheid umkamen. Eine beachtliche Anzahl sowohl bei den Schwarzen als auch bei den Weißen kommt aber auch zum gegenteiligen Ergebnis. Bei den Farbigen ist hingegen die Zahl derer, die nicht wissen, ob die Amnestieregelung fair ist oder nicht, erstaunlich hoch. Dass die Schwarzen einerseits die Amnestieregelung billigen, andererseits aber mehrheitlich der Auffassung sind, dass sie in großen Teilen unfair ist, mag damit erklärt werden, dass registriert wurde, die Amnestie sei der Preis, den man für einen friedlichen Übergang zahlen musste. Die andere Studie befasst sich ebenfalls mit der Bewertung der Amnestieregelung. Siehe auch THEISSEN, G./HAMBER, B.: A State of Denial: White South African's Attitudes to the Truth and Reconciliation Commission 1998. Unter: <http://www.und.ac.za/und/indic/archives/indicator/autumn98/Theifin.html>.

<sup>1152</sup> FLICK, U.: Qualitative Forschung. 4. Aufl. Reinbek bei Hamburg 1999, 14.

Eine Expertenbefragung kann aufwendigere Datenerhebungsverfahren entweder vorbereiten oder ganz ersetzen.<sup>1153</sup>

Es gibt wenig Literatur, die den Stellenwert von Experteninterviews explizit und eigenständig behandelt. Wenn überhaupt, werden sie in der fachwissenschaftlichen Erörterung soziologischer und kriminologischer Methodenlehre nur am Rande erwähnt. Obwohl „vielfach erprobt“, scheint die Methode „wenig bedacht“ zu sein, insbesondere hinsichtlich der Auswertungsproblematik.<sup>1154</sup> Vorliegend wurde daher auf Literatur zu Fragen der qualitativen Forschung im Allgemeinen sowie zu Fragen des Interviews im Besonderen zurückgegriffen.<sup>1155</sup> Speziell zur Methode des Experteninterviews wurde insbesondere der Beitrag von MEUSER/NAGEL sowie ergänzend von DEEKE, VOGEL und PLATH herangezogen.<sup>1156</sup>

Es stellt sich die praktische Frage, wer überhaupt als Experte in Betracht zu ziehen ist. Der Expertenstatus richtet sich nach dem Forschungsinteresse. Er wird „in gewisser Weise vom Forscher verliehen“, bezogen auf des-

---

<sup>1153</sup> RÖHL, K. 1987 (Fn. 777), 108; siehe auch PLATH, H.-E.: Zum „Experteninterview“ – ein Diskussionsbeitrag. In: Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung, hrsg. v. C. Brinkmann Bayreuth 1995, 85-89.

<sup>1154</sup> MEUSER, M./NAGEL, U.: Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. In: Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen, hrsg. v. D. Garz u.a. Opladen 1991, 441-471; VOGEL, B.: „Wenn der Eisberg zu schmelzen beginnt ...“. Einige Reflexionen über den Stellenwert und die Probleme des Experteninterviews in der Praxis der empirischen Sozialforschung. In: Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung, hrsg. v. C. Brinkmann u.a. Bayreuth 1995, 73-83; siehe auch DEEKE, A.: Experteninterviews – ein methodologisches und forschungspraktisches Problem. In: Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung, hrsg. v. C. Brinkmann u.a. Bayreuth 1995, 7-22, dessen Ansicht nach es einer besonderen Erhebungsmethode überhaupt nicht bedarf. Die Besonderheit liege nicht in einer besonderen Form des Interviews, sondern darin, dass ausschließlich Experten befragt würden. Wer Experte sei, fielen je nach Forschungsgegenstand unterschiedlich aus, weshalb methodische Generalisierungen und Abstraktionen schwierig seien.

<sup>1155</sup> FLICK, U. 1999 (Fn. 1152); RÖHL, K. 1987 (Fn. 777); SILVERMAN, D. (Hrsg.): Qualitative Research. Theory, Method and Practice. London, Thousand Oaks, New Delhi 1997; COFFEY, A./ATKINSON, P.: Making Sense of Qualitative Data. Thousand Oaks, London, New Delhi 1996; WENGRAF, T.: Qualitative Research Interviewing. Biographic Narrative and Semi-Structured Methods. London, Thousand Oaks, New Delhi 2001.

<sup>1156</sup> MEUSER, M./NAGEL, U. 1991 (Fn. 1154), 441-471; DEEKE, A. 1995 (Fn. 1154), 7-22; VOGEL, B. 1995 (Fn. 1154), 73-83; PLATH, H.-E. 1995 (Fn. 1153), 85-89; ferner FLICK, U. 1999 (Fn. 1152), 109ff., der sich aber seinerseits an MEUSER/NAGEL orientiert und deren Beitrag als einzige Quelle zur Methodik nennt.

sen spezifische Fragestellung.<sup>1157</sup> Der Experte interessiert nicht in seiner Gesamtperson, mit seinen Orientierungen und Einstellungen im Kontext des kollektiven oder individuellen Lebenszusammenhangs; vielmehr ist es, und das ist zugleich die Besonderheit der Experteninterviews, der organisatorische oder institutionelle Zusammenhang, in dem der Experte steht, der zum Gegenstand der Analyse wird.<sup>1158</sup>

Im Vordergrund der Erhebung stand die systematische Informationsgewinnung, bei der der Forschungsgegenstand von unterschiedlicher Expertenseite aus betrachtet und beleuchtet werden sollte (systematisierende Experteninterviews in Abgrenzung zu explorativen Experteninterviews<sup>1159</sup>). Die Befragung war von vornherein auf Vergleichbarkeit angelegt. Um diese Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurden die Interviews anhand eines vorab strukturierten und formulierten Leitfadens geführt.

Der Leitfaden steht dem Prinzip der Offenheit bei qualitativer Forschung nicht entgegen – im Gegenteil. Das Prinzip der Offenheit besagt, dass die theoretische Strukturierung des Forschungsgegenstandes zurückgestellt und infolgedessen auf eine Ex-ante-Hypothesenbildung verzichtet wird. Die Strukturierung soll sich gerade erst durch die Forschungssubjekte herausbilden.<sup>1160</sup> Zur Erreichung dieses Forschungsziels kann der Leitfaden ein nützliches und äußerst hilfreiches Instrument darstellen. Er dient in erster Linie der thematischen Konkretisierung des Forschungsinteresses. Die gedankliche Konzeption des Leitfadens gewährleistet dabei, dass sich der Forscher eine klare Vorstellung über den Forschungsgegenstand macht. Die genaue Vorstellung über die eigene Fragestellung ist wiederum Voraussetzung dafür, dass ein Interview mit der angemessenen Flexibilität und Souveränität, mit anderen Worten, mit der notwendigen Offenheit, geführt werden kann. Der Leitfaden ermöglicht dem Forscher, während des Interviewverlaufs zum Leitfaden zurückzukehren, wodurch dem thematisch begrenzten Interesse an dem Forschungsgegenstand Rechnung getragen wird. Umgekehrt lässt ein angemessener Leitfaden aber genug Freiraum für den Interviewten, wodurch gerade bei Experten deren besonderer Status kenntnisbereichernd und sinnerhellend zum Tragen kommen kann. Damit ist es

<sup>1157</sup> MEUSER, M./NAGEL, U. 1991 (Fn. 1154), 443; DEEKE A. 1995 (Fn. 1154), 8ff., 16f.

<sup>1158</sup> VGL. MEUSER, M./NAGEL, U. 1991 (Fn. 1154), 442.

<sup>1159</sup> VOGEL, B. 1995 (Fn. 1154), 74f.

<sup>1160</sup> FLICK, U. 1999 (Fn. 1152), 57f.



gerade der Leitfaden, der, bei richtiger Handhabung, wesentlich zur Offenheit beiträgt.<sup>1161</sup>

Die Vorteile, die der Leitfaden für die eigentliche Durchführung des Interviews bringt, schlagen sich schließlich in der Auswertung nieder: Die Arbeit mit dem Leitfaden sichert in einem relativ hohem Maß die anvisierte Vergleichbarkeit der Daten und damit eine klar verbesserte Möglichkeit zur Strukturierung des Datenmaterials.<sup>1162</sup> Es lassen sich somit durch die Verwendung eines Leitfadens eindeutige Ergebnisse erzielen.

## 2.1 Fragestellungen

Ausgehend von diesen Grundannahmen wurden die Leitfäden vorstrukturiert. Die Fragestellungen können im Anhang unter VI. und XII. nachgelesen werden. Es lassen sich grundsätzlich zwei Fragetypen unterscheiden.

Zum einen enthält der Leitfaden Fragestellungen, die dazu dienen, Neues zu entdecken. Mit Hilfe dieser Kategorie von Fragen sollen Strukturzusammenhänge, Ursachen, vergangene und künftige Entwicklungen erschlossen werden. Gemäß dem Prinzip der Offenheit, das hier voll zum Tragen kommen kann, wurden die jeweiligen Fragen unstrukturiert und offen formuliert,<sup>1163</sup> um den Forschungssubjekten ihre eigene Strukturierung des Gegenstandes zu ermöglichen und um ihre Bewertung erfassen zu können. Gegebenenfalls schließen sich an die jeweiligen „Einstiegsfragen“ weitere, zum Teil konkretere, halbstrukturierte, vorab entworfene Fragestellungen an,<sup>1164</sup> um das Forschungsziel so weit wie möglich zu erreichen.

Dem zweiten Fragentypus sind die Fragen zuzuordnen, die Annahmen oder Vermutungen implizieren, die, zum Zeitpunkt der Leitfadiskonzeption bereits bestanden oder die aus entsprechender Sekundärliteratur zum Thema übernommen wurden. Diese theoriegeleitete, hypothesengerichtete Fragentypologie dient der Überprüfung und gegebenenfalls der Bestätigung der Annahme oder des Gedankens mit Hilfe der Einschätzung bzw. der Kenntnis des Experten. Bei der Konzipierung der Fragen wurde versucht, das Ergebnis nicht vorwegzunehmen, sondern die Fragen, im Rahmen des Möglichen, „neutral“ zu formulieren. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den befragten Experten um Persönlichkeiten handelt, bei

---

<sup>1161</sup> Vgl. MEUSER, M./NAGEL, U. 1991 (Fn. 1154), 449.

<sup>1162</sup> FLICK, U. 1999 (Fn. 1152), 114.

<sup>1163</sup> Zum Begriff siehe FLICK, U. 1999 (Fn. 1152), 95.

<sup>1164</sup> FLICK, U. 1999 (Fn. 1152), 95.

denen die Gefahr der Manipulation durch bestimmte Fragestellungen ob ihrer Interviewroutine, ihres hohen Bildungsniveaus und ihrer zentralen, öffentlichen Stellung in der Gesellschaft als gering anzusehen ist. Überdies gehören bzw. gehörten kritische Reflexionen zu den komplexen rechtspolitischen Sachverhalten und deren öffentliche Äußerungen zu dem beruflichen Alltag dieses Personenkreises, so dass Verzerrungen im Befragtenverhalten, jedenfalls durch die Art der Fragestellungen in nur unerheblichem Maße bzw. gar nicht zu erwarten waren.

## *2.2 Zugang zum Feld*

Der Zugang des Forschers zum Feld ist bei ExpertInneninterviews in einer Beziehung vergleichsweise einfach: Der in einer Interviewsituation insbesondere gegenüber quantitativer Forschung wesentlich dichtere und intensivere Kontakt zwischen Forscher und Forschungssubjekt wird dadurch relativiert, dass die Personen der Experten nicht in ihrer Gesamtheit, sondern lediglich in ihrem Expertenstatus interessieren. Das bedeutet, dass es auf Seiten der Interviewten zu weniger persönlichen Offenlegungen kommt, als dies bei sonstigen Interviews der Fall sein kann. Diese vorab und als gegeben vorausgesetzte Einschränkung auf intime Sachkenntnis, kompetentes Urteilsvermögen und bedeutsame Gestaltungs- und Entscheidungsbefugnis seitens der ausgewählten Forschungssubjekte spiegelt sich in deren erhöhter Bereitschaft wider, ein Interview durchzuführen.

Bei der vorliegenden Datenerhebung entstanden die größten Schwierigkeiten des Zugangs zum Feld dadurch, dass die Daten nicht vor Ort erhoben werden konnten, die Interviewpartner daher vergleichsweise schwierig zu ermitteln und zu erreichen waren. Das gilt insbesondere für die Datenerhebung in Südafrika.

### *2.2.1 Deutschland*

Auf Empfehlungen von Kontaktpersonen vor Ort sowie aufgrund der durchgeführten Literaturrecherche wurden mehrere Personen kontaktiert, die als Expertinnen und Experten in Betracht kamen. Die Kontaktaufnahme erfolgte fernmündlich bei den Behörden, bei denen die Personen tätig sind; in den Fällen, in denen die Personen im Ruhestand sind, bei den aktenführenden Dienststellen. In Einzelfällen erfolgten schriftliche Anfragen, die das Forschungsprojekt und die Ziele des Interviews genauer darlegten. Von den Personen, bei denen ein Interview ins Auge gefasst war und die tat-

sächlich erreicht wurden, waren bis auf eine Ausnahme alle zur Durchführung des Interviews bereit. Vier Interviews wurden während einer Forschungsreise nach Berlin und Magdeburg vor Ort gemacht. Ein Interview wurde später fernmündlich geführt, da die Person davor nicht erreichbar war. Auf die vorherige Übersendung des Leitfadens wurde bis auf einen Ausnahmefall verzichtet. Da alle Personen direkt in den Aufarbeitungsprozess beruflich integriert waren, wurde deren vorherige Beschäftigung mit der Thematik nicht als notwendig erachtet, insbesondere, da die meisten Fragen eher auf die Erläuterung strukturell komplexer Zusammenhänge und auf Bewertungen als auf Detailwissen zielen. Lediglich vor Durchführung des fernmündlichen Interviews wurde der Leitfaden auf Wunsch des Interviewten übersandt, wobei erläuternde Hinweise zu seiner Handhabung beigefügt wurden. Dem Interviewten wurde insbesondere erläutert, dass es letztendlich sein Expertenwissen ist, das das Ziel der Datenerhebung darstellt.

### 2.2.2 Südafrika

Der Einstieg in das Feld gestaltete sich recht schwierig. Bereits vor Antritt des Forschungsaufenthaltes wurden mehrere „Mittelspersonen“ kontaktiert, die wiederum die persönliche Kontaktaufnahme mit den entsprechenden Experten vor Ort ermöglichen sollten („Schneeballsystem“<sup>1165</sup>). Nach Ankunft am Dienstreiseziel wurden persönliche Treffen mit den „Mittelspersonen“ arrangiert, um die Leitfäden im Detail vorzustellen. Dabei wurden kleinere Änderungen an dem bereits in Deutschland entworfenen Leitfaden vorgenommen, um die Fragenkomplexe dem südafrikanischen Strafjustizsystem in korrekter Weise anzupassen. Mehrfache Gespräche mit den Mittelspersonen<sup>1166</sup> sowie eigene Erkundungen<sup>1167</sup> führten zur Kontaktaufnahme mit weiteren Ansprechpartnern<sup>1168</sup>, so dass während des Forschungsauf-

---

<sup>1165</sup> FLICK, U. 1999 (Fn. 1152), 75.

<sup>1166</sup> Die Personen, die bereits von Deutschland aus kontaktiert wurden, waren Advocate JOEY MOSES, Huguenot Chambers, Cape Town und Professor JEREMY SARKIN (University of the Western Cape). Der Kontakt zu Letzterem wurde über Professor DIRK VAN ZYL SMT (University of Cape Town) geknüpft.

<sup>1167</sup> Hier sei insbesondere die Kontaktaufnahme mit dem IJR, Rondebosch, Kapstadt genannt.

<sup>1168</sup> Es handelte sich um DEOLINDA DELCARMÉ (Rechtsanwältin bei „Old Mutual“, Cape Town, ehemals Staatsanwältin), DR FANIE DU TOIT (Wiss. Mitarbeiter am IJR, Rondebosch), RODNEY DE KOCK (stellvertretender Direktor der Staatsanwaltschaft des

enthaltene eine Art Netzwerk aufgebaut wurde, um in Erfahrung zu bringen, wer am ehesten in der Lage ist, die Fragen zu beantworten. Auf diese Weise kristallisierten sich einige Personen heraus, die schließlich persönlich oder über die jeweiligen Institutionen kontaktiert wurden. Die erste Kontaktaufnahme erfolgte meist fernmündlich oder per Email. Dabei wurden die eigene Person, das Max-Planck-Institut sowie die Dissertation unter Bezugnahme auf das Forschungsprojekt von PD JÖRG ARNOLD vorgestellt. Die ausgewählten Experten erklärten sich alle zu einem Interview bereit.<sup>1169</sup> Nach Terminvereinbarung wurden die Interviews in den Büros der Interviewpartner in Kapstadt durchgeführt. Auf eine vorherige Übersendung des Leitfadens wurde verzichtet. Wegen der fraglos vorhandenen fachlichen Kompetenz der Experten erschien deren inhaltliche Vorbereitung weit weniger vorrangig als die Möglichkeit, im direkten Gespräch ohne hergereichte Vorlagen spontane und unverfälschte Aussagen mit hohem Verwendungswert für das Forschungsvorhaben zu bekommen.

### *2.3 Fallauswahl und Fallgruppenauswahl*

Theoriegeleitet wurde die Samplestruktur planmäßig und gezielt festgesetzt. Es sollten für jedes Land mindestens je vier Experten ausgewählt werden. Um möglichst tiefgehende Analysen durchführen zu können, sollten die zu interviewenden Experten direkt an der Umsetzung des kriminalpolitischen Willens beteiligt gewesen sein, also dem Rechtsstab bzw. dem Amnestiekomitee angehören oder bereits an der politischen Willensbildung persönlich beteiligt gewesen sein, d.h. dem Parlament oder der Exekutive entstammen. Auf diese Weise sollten einerseits die spezifischen Probleme der Umsetzung erforscht, andererseits aber auch speziell die Diskrepanzen der Umsetzung in Bezug auf den ursprünglich gebildeten Willen in Erfahrung gebracht werden. Bei den Angehörigen des Rechtsstabs in Deutschland wurde darauf geachtet, dass die Interviewten sowohl der Staatsanwaltschaft als auch den Gerichten entstammten. Eine bei der Befragung in Deutschland zusätzlich verwendete Variable war der Tätigkeitsort der Per-

---

Western Cape, Cape Town) und ALBIE SACHS (Richter am südafrikanischen Verfassungsgericht, Pretoria).

<sup>1169</sup> Der Leitfaden wurde allerdings einer weiteren Expertin, die sich nicht vor Ort befand, per Email zugeleitet. Trotz mehrfach versuchter Kontaktaufnahme meldete sie sich nicht zurück.

sonen. Diese Variable sollte den regionalen Unterschieden bei der justiziel-  
len Aufarbeitung Rechnung tragen.

Im Vordergrund des Sampling stand das Ziel, möglichst viel „konkret-  
inhaltlich“ Neues zu erfahren. So richteten sich die schrittweisen Auswahl-  
entscheidungen danach, welcher Experte die größtmöglichen Aufschlüsse  
zu geben versprach. Eine Stichprobenziehung durch Zufallsauswahl nach  
abstrakt-methodologischen Kriterien erschien angesichts der Zielsetzung  
gänzlich ungeeignet.<sup>1170</sup> Basierend auf diesem genuin qualitativen Gedan-  
ken wurden folgende Personen für die insgesamt neun Interviews ausge-  
wählt und gewonnen.

### 2.3.1 Deutschland

- OStA DEBES:

Herr DEBES ist Leitender Oberstaatsanwalt beim Landgericht Berlin. Er  
war aktiv an der Verfolgung von SED-Unrecht beteiligt, wobei er sich  
schwerpunktmäßig mit DDR-Justizunrecht und mit Straftaten des Ministe-  
riums für Staatsicherheit beschäftigte.

- GenStA aD CHRISTOPH SCHAEFGEN:

Herr SCHAEFGEN war Generalstaatsanwalt von Berlin. Bis zu deren Schlie-  
ßung Ende 1999 war er zugleich Leiter der Staatsanwaltschaft II beim  
Landgericht Berlin. Die Staatsanwaltschaft II war eigens zur Verfolgung  
von SED-Unrecht eingerichtet worden und hatte die Hauptlast der Ausein-  
andersetzung mit SED-Unrecht zu tragen, da Berlin das parteipolitische  
Machtzentrum und Regierungssitz der DDR war.

- Staatsminister Rainer Robra:

Herr ROBRA ist amtierender Staatsminister von Sachsen-Anhalt. Als Mit-  
arbeiter der 1961 errichteten Zentralen Erfassungsstelle der Landesjustiz-  
verwaltungen in Salzgitter war er bereits vor dem Beitritt der DDR mit  
SED-Unrecht befasst. Zu Beginn der 90er Jahre war er an den Verhandlun-  
gen zum Umgang mit SED-Unrecht auf Länderebene beteiligt.

- RiaLG aD Carl-Joseph Flücken:

Herr FLÜCKEN war Richter am Landgericht Potsdam / Brandenburg, wo er  
Verhandlungen führte, die SED-Unrecht betrafen. Schwerpunktmäßig be-  
fasste er sich mit DDR-Justizunrecht.

---

<sup>1170</sup> Vgl. FLICK, U. 1999 (Fn. 1152), 85.

- Vorsitzende RinaLG N.N.:

Die interviewte Richterin ist Vorsitzende Richterin am Landgericht Berlin und möchte anonym bleiben.<sup>1171</sup> Sie beschäftigte sich als Kammervorsitzende schwerpunktmäßig mit DDR-Justizunrecht.

Ergänzend wurde die schriftliche Stellungnahme von Ministerialdirigent DR. MICHAEL LEMKE, einem der drei Architekten des Einigungsvertrags, herangezogen.<sup>1172</sup> Die Stellungnahme, die LEMKE anlässlich der in Kapitel 4 dargelegten qualitativen Befragung verfasste, enthält zahlreiche entscheidende, bewertende, retrospektiv ausgerichtete Aussagen, die spezielle Fragenkomplexe des Kapitels 10 betreffen.<sup>1173</sup> Vor diesem Hintergrund erschien eine nochmalige Befragung entbehrlich. Bestimmte seiner Antworten genießen besondere Authentizität, da er die Entwicklungen der justiziellen Realität aus der Sicht eines an der rechtlichen Konzeption Beteiligten von Beginn an bewusst mitverfolgte.

### 2.3.2 Südafrika

- Dr Martin Coetzee

MARTIN COETZEE war seit 1997 geschäftsführender Leiter des Amnestiekomitees der TRC ('Executive Secretary'). 1999 wurde er geschäftsführender Leiter der Wahrheits- und Versöhnungskommission. Davor arbeitete er im Justizministerium.

- Professor Jeremy Sarkin:

JEREMY SARKIN ist Professor für öffentliches Recht an der „University of the Western Cape“ in Kapstadt und stellvertretender Dekan der Universität. Daneben ist er Rechtsanwalt und in dieser Eigenschaft zugelassen zum Obersten Gerichtshof in Südafrika sowie zur Tätigkeit in New York, USA. Von 1994 bis 1997 war er Vorsitzender des Menschenrechtskomitees von Südafrika. Seine Forschungsgebiete, zu denen er zahlreiche Veröffentlichungen getätigt hat, umfassen vor allem Menschenrechte, Verfassungsrecht und „Transitional Justice“.<sup>1174</sup> Er ist Herausgeber mehrerer Fachzeitschriften und ständiger Berater der EU, der schwedischen internationalen Entwicklungsgesellschaft, der norwegischen Regierung, der GTZ und anderer Organisationen weltweit.

<sup>1171</sup> Der Name der Richterin ist der Verf. der Dissertation bekannt.

<sup>1172</sup> Siehe Kapitel 3, 3.2.1.

<sup>1173</sup> Zu den Fragen, die Lemke gestellt wurden, vgl. im Anhang unter I.

<sup>1174</sup> Eine Liste der Veröffentlichungen sowie detaillierte biographische Informationen stehen unter: <http://www.uwc.ac.za/law/people/jeremysarkin.html>.

- Advocate Denzil Potgieter:

DENZIL POTGIETER wurde mit Einberufung der TRC zunächst zum Mitglied des Menschenrechtskomitees ernannt. Im Juli 1997 wurde er Mitglied des Amnestiekomitees.

- Advocate Johnny De Lange:

JOHNNY DE LANGE ist Rechtsanwalt und als solcher zugelassen zum Obersten Gerichtshof in Südafrika. Er ist aktives Mitglied des südafrikanischen Parlaments (ANC). Als Mitarbeiter des ANC-Verhandlungsteams war er sowohl an den kriminalpolitischen Verhandlungen zum Umgang mit den Straftätern als auch an der Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs von 1996 aktiv beteiligt. Als Teil einer Sonderkommission, die von dem damaligen Justizminister DR OMAR koordiniert wurde, entwarf und konzeptionalisierte DE LANGE die ursprüngliche Gesetzgebung, die schließlich im Erlass des TRC-Act mündete. DE LANGE war auch Vorsitzender des Geschäftsbereichskomitees Justiz, das die parlamentarische Verabschiedung des Gesetzes erleichterte.

Tabelle 48: Interviewte Experten in Deutschland und Südafrika

	Deutschland <sup>1175</sup>	Südafrika
Ebene der politischen Willensbildung: Exekutive oder Legislative	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MDgt. Dr. MICHAEL LEMKE</li> </ul>	<p>1</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adv JOHNNY DE LANGE, MP, Kapstadt</li> </ul>
Ebene der Umsetzung: Justiz oder Amnestiekomitee	<p>5</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• GenStA aD CHRISTOPH SCHAEFGEN, Berlin</li> <li>• OstA DEBES, Berlin</li> <li>• Richterin am LG Berlin</li> <li>• Richter a.D. FLÜCKEN LG Potsdam</li> <li>• Staatsminister RAINER ROBRA, Magdeburg</li> </ul>	<p>3</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dr MARTIN COETZEE, Kapstadt</li> <li>• Prof. JEREMY SARKIN, Kapstadt</li> <li>• Adv. DENZIL POTGIETER, Kapstadt</li> </ul>

<sup>1175</sup> Der Verzicht auf ein persönliches Interview mit LEMKE, der an der politischen Willensbildung beteiligt war, erschien vertretbar, da er bereits in seiner schriftlichen Stellungnahme, die er anlässlich der qualitativen Befragung übermittelt hatte (Kapitel 4), zu einigen zentralen, der nun folgenden Fragen Stellung bezog. Seine Äußerungen werden ergänzend herangezogen. Aufgrund technischer Schwierigkeiten wurde das Interview mit OstA DEBES nur teilweise aufgezeichnet. Eine Wiederholung oder Rekonstruktion des Gesagten erwies sich als nicht möglich, weshalb sich die Auswertung nur auf den tatsächlich aufgezeichneten Teil stützt.

## 2.4 Gesprächsführung

Der Leitfaden wurde flexibel, d.h. nicht als „zwingendes Ablaufmodell des Diskurses“ gehandhabt.<sup>1176</sup> Die Interviewsituationen erforderten Ad-hoc-Entscheidungen der Interviewerin in Bezug auf die Reihenfolge der Fragen, die konkrete Nachfrage nach detaillierteren Ausführungen, die Rückkehr zum Leitfaden bei ausschweifenden Schilderungen des Interviewpartners sowie in Bezug auf das Auslassen von Fragen, wenn eine Frage bereits als „en passant“ für beantwortet betrachtet werden konnte oder sich herausstellte, dass der Interviewpartner bei einer bestimmten Frage nicht als Experte anzusehen war. Letzteres war möglich, weil der Leitfaden recht breit angelegt war und ein weites Themenfeld umfasste. Umgekehrt wurden in den Gesprächen aber auch durchaus andere über den Leitfaden hinausgehende Fragen gestellt, wenn der sachliche Zusammenhang dies nahe legte und sich die Gelegenheit bot. Durch diese Handhabung wurde versucht, der Flexibilität der Interviewführung, die nicht nur bei der explorativen, sondern auch bei der systematisierenden Materialgewinnung „erstes Gebot“ ist, Rechnung zu tragen.<sup>1177</sup>

Alle Gespräche wurden mit Einverständniserklärung der Interviewten am Gesprächsort direkt und ungekürzt aufgezeichnet.

## 2.5 Auswertung

Die Texte wurden nach wiederholtem Anhören der Aufzeichnungen vollständig transkribiert. Die Gesprächsverlaufsprotokolle sind im Anhang unter VII-XI und unter XIII-XVI abgedruckt. Es wurden nur unwesentliche formale Änderungen wie etwa kleine sprachliche oder grammatikalische Umformulierungen vorgenommen, die den eigentlichen Sinngehalt unangestastet ließen. Auf nonverbale Elemente wie Gesprächspausen, Stimmlage oder Ähnliches kommt es bei Expertenaussagen nicht an. Aufwendige Notationssysteme, wie sie bei anderen Interviewarten daher gebräuchlich sind, sind hier angesichts der Themen- und Zielsetzung nicht erforderlich.<sup>1178</sup> Die Transkripte der in Deutschland geführten Interviews wurden dem jeweiligen Interviewten zur Genehmigung zwecks Veröffentlichung zugesandt. Die Interviewten in Südafrika verzichteten auf eine nachträgliche Übersen-

<sup>1176</sup> MEUSER, M./NAGEL, U. 1991 (Fn. 1154), 449.

<sup>1177</sup> VOGEL, B. 1995 (Fn. 1154), 73, 76.

<sup>1178</sup> MEUSER, M./NAGEL, U. 1991 (Fn. 1154), 455; FLICK, U. 1999 (Fn. 1152), 192f.



dung der Transkripte und erklärten bereits nach den Gesprächen ihr Einverständnis für eine Veröffentlichung.

Die transkribierten Daten wurden über eine interpretative Auswertungsstrategie erschlossen und in neu erstelltem Text fixiert. Die Interpretationsform war die qualitative Inhaltsanalyse und erfolgte mittels zweier Techniken: Im gegebenen Einzelfall wurde auf die explizierende Inhaltsanalyse zurückgegriffen, die auf die Vermehrung von Textmaterial zielt, um einzelne mehrdeutige oder widersprüchliche Aussagen freizulegen oder zu kontextualisieren.

Im Zentrum der vorliegenden interpretativen Herangehensweise stand aber die zusammenfassende Inhaltsanalyse, die auf dem Weg des thematischen Vergleichs die Verdichtungen und Kategorisierungen der Aussagen zum Ziel hat.<sup>1179</sup> Die Auswertung der Gespräche orientierte sich dabei an thematischen, inhaltlich zusammengehörigen Einheiten, die auch über die einzelnen Texte verstreut sein konnten. Diese inhaltlichen Einheiten wurden miteinander verglichen. Im Rahmen dieses Vergleichs wurde geprüft, wo die Übereinstimmungen und wo die unterschiedlichen Positionen liegen, welche Experten sich zu allen Fragen sachlich präzise äußerten, welche Fragen von manchen Experten eher summarisch oder ungenau beantwortet oder gänzlich ausgelassen wurden, etc. Da durch dieses Vorgehen eine Fülle von Daten verdichtet wurde, erschien es angebracht, die Ergebnisse der Vergleiche wiederholt auf Authentizität, Stimmigkeit, Vollständigkeit und Validität zu überprüfen.<sup>1180</sup> Die Nachprüfbarkeit der gefundenen Ergebnisse wird durch die vollständige Transkription der Gespräche gewährleistet.

Hinsichtlich der Geltungsbegründung ist anzumerken, dass von relativ wenigen Verzerrungen im Befragtenverhalten ausgegangen werden kann<sup>1181</sup>: Die Experten waren oder sind alle Träger exponierter Schlüsselpositionen, aufgrund derer sie häufig in der Öffentlichkeit Präsenz zeigten oder gegenwärtig noch zeigen. Sie sind es daher gewohnt, Strukturen und komplexe Strukturzusammenhänge sowie Perspektiven und persönliche Bewertungen in Interviews zu erläutern.

Die Ergebnisse werden folgendermaßen dargestellt: Die Gliederung der Ergebnisse entspricht im Wesentlichen der des Gesprächsleitfadens, wobei die thematisch unterschiedlichen, aus mehreren einzelnen Fragen bestehen-

---

<sup>1179</sup> FLICK, U. 1999 (Fn. 1152), 196, 213.

<sup>1180</sup> Vgl. Zu dieser Vorgehensweise MEUSER, M./NAGEL, U. 1991 (Fn. 1154), 461f.

<sup>1181</sup> Vgl. RÖHL, K. 1987 (Fn. 777), 108.

den Fragenkomplexe durch eigene Überschriften im Text getrennt werden. Nach der Darlegung der jeweiligen Forschungsfrage folgen die verdichteten, aufbereiteten Äußerungen. Die abschließende, interpretative Diskussion der Ergebnisse erfolgt entweder nach der jeweiligen Forschungsfrage oder aber nach dem inhaltlich zusammengehörigen jeweiligen Themenkomplex, bestehend aus mehreren Forschungsfragen.

Viele Forschungsfragen sind so komplex, dass man ihnen nur durch eine Kombination mehrerer Methoden beikommen kann.<sup>1182</sup> Gerade Experteninterviews werden in den verschiedensten Forschungsfeldern häufig im Rahmen eines Methodenmix eingesetzt. Vorliegend wurden die Daten aus den Interviews teilweise mit Angaben aus entsprechender Sekundärliteratur konfrontiert.<sup>1183</sup> Dadurch sollte der Problematik der „selektiven Plausibilisierung“<sup>1184</sup> aus dem Weg gegangen und die Validität der Aussagen kritisch überprüft werden. Eine weitere Ergänzung des Materials erfolgte durch die Einbeziehung der schriftlichen Stellungnahme des stellvertretenden NDPP, D'OLIVEIRA. Dieser übersandte der Verf. nach fernmündlicher Kontaktaufnahme den Beitrag, den er anlässlich eines Aufenthaltes an der Universität in New Delhi in Indien vortrug.

---

<sup>1182</sup> RÖHL, K. 1987 (Fn. 777), 113.

<sup>1183</sup> Während des Forschungsaufenthaltes in Südafrika wurde eine umfassende Literaturrecherche vorgenommen, deren Ergebnisse mit einfließen. So wurden neben Recherchen in der rechtswissenschaftlichen Bibliothek der „University of Cape Town“ Nachforschungen in der südafrikanischen Nationalbibliothek vorgenommen. Letzten Endes erfolgte auf diesem Wege die Sichtung umfangreicher Sekundärliteratur einschließlich der Durchsicht sämtlicher südafrikanischen Fachzeitschriften von 1996 bis 2002 zum Thema Amnestie und Strafverfolgung. Weiterhin wurden Teile der südafrikanischen Presse durchgesehen (Weekly Mail & Guardian vom 01.04.-30.09.01; Cape Argus vom 01.05.-30.06.01; Cape Times vom 01.05.-30.06.01 sowie einzelne Artikel in Finance Week und Financial Mail).

<sup>1184</sup> FLICK, U. 1999 (Fn. 1152), 239.

## KAPITEL 10

### **Vergleich zwischen dem politischen Willen und seiner Umsetzung in Deutschland**

Die Darstellung der Interviewergebnisse erstreckt sich über fünf Abschnitte. Der Frage, wie man auf Seiten der Justiz den kriminalpolitischen Willen zum Umgang mit den DDR-Alttaaten, der durch das in Kapitel 4 dargelegte Regelungswerk des Einigungsvertrags verkörpert ist, praktisch verstand, folgen Analysen der Schwierigkeiten und Besonderheiten, die bei der Umsetzung des politischen Willens auftraten. Hierbei wird auch auf die Auffälligkeiten des quantitativen Zahlenmaterials sowie einiger ausgewählter höchstrichterlicher Einzelfallentscheidungen eingegangen. Zum Abschluss werden die persönlichen Einschätzungen der Interviewten zu Fragen der Auseinandersetzung mit Systemunrecht im Allgemeinen, unter besonderer Berücksichtigung der jeweils eigenen Erfahrungen bei der Strafrechtsanwendung auf "DDR-Alttaaten", dargelegt. Die Darstellung der Interviewergebnisse folgt im Wesentlichen den Interviewabläufen. Durch diese Vorgehensweise wurden kleinere Redundanzen unvermeidbar.

#### **1. Das Regelungswerk des Einigungsvertrags: Verständnis und Bewertung aus Sicht der Justiz**

In Kapitel 4 wurde erarbeitet, dass sich der im EV verkörperte gesetzgeberische Auftrag zur Durchführung von Strafverfahren bewusst auf ein Rudiment beschränkte und die Verfahrensweise hinsichtlich der grundsätzlichen Rechtsanwendungsfragen, die entscheidend für das Ausmaß der Strafverfolgungstätigkeit waren, der Justiz überlassen bleiben sollte. Es stellt sich die Frage, wie man diese gesetzliche "Rahmenregelung" auf Seiten der Justiz verstand.

**Wie wurde das Regelungswerk des Einigungsvertrags in der Justiz verstanden? Welchen gesetzgeberischen Auftrag entnahm man dem Vertrag?**

Für die Vertreter der Staatsanwaltschaft war der gesetzgeberische Auftrag klar: Es sei die Geltung von Tatzeitrecht, also DDR-Recht, angeordnet worden. Dieses DDR-Tatzeitrecht sei auszulegen gewesen.

Der Vertreter der Justizverwaltung hingegen erklärte, bis heute nicht dahinter gekommen zu sein, ob die Architekten des Vertrags wirklich in dem Ausmaß eine Tatzeitrechtsregelung hätten anordnen wollen, wie sie letzten Endes praktiziert wurde. Vor Inkrafttreten des Einigungsvertrags seien die Vertreter der Strafrechtsabteilungen der Länder und die Vertreter des BMJ davon ausgegangen, auf der Linie der Rechtsprechung des BGH von 1989/1990 fortzufahren. Danach hätte man die Tatbestände abhandeln und aller Täter problemlos habhaft werden können. Die Ursprungsvorstellung sei daher die gewesen, dass alle Taten, die gegen Deutsche begangen worden seien, verfolgt werden könnten, mit der Konsequenz, dass das Tatzeitrechtsproblem gar nicht entstanden wäre. Mit Verabschiedung des EV und der Ausdifferenzierung des spezifisch einigungsvertraglich interlokalen Strafrechts habe man dann aber in viel weitergehendem Umfang, als das den Grundlinien der BGH-Rechtsprechung entsprochen habe, DDR-Recht anwenden müssen. Rein theoretisch wäre dies ja auch vorher schon möglich gewesen; da habe man es aber gerade nicht gemacht. Wie der Einigungsvertrag diesbezüglich verstanden werden sollte, sei ihm daher noch immer nicht klar.

Die interviewten Richter gaben übereinstimmend an, zu spät mit der Materie befasst worden zu sein, als dass sie ein fundiertes Urteil abgeben könnten. Es habe bereits eine höchstrichterliche Rechtsprechung gegeben, nach der man sich gerichtet habe. Es sei aber wohl so, so einer der interviewten Richter, dass die Art. 8 und Art. 315 EGStGB zunächst unübersichtlich, verschachtelt und lückenhaft wirkten und erst durch die verdienstvolle Arbeit des BGH klar geworden und strukturiert worden seien.

Diejenigen, die die vor allem durch die Wissenschaft massiv kritisierten Unklarheiten des Einigungsvertrags praktisch austragen mussten, waren die Bediensteten der Justiz. Vor diesem Hintergrund wurden die Interviewten daher gefragt:

**Haben Sie die strafrechtlichen Regelungen des Einigungsvertrags als ausreichend betrachtet?**

Nach Auffassung der Repräsentanten der Staatsanwaltschaft waren die Regelungen absolut ausreichend. Die Konstellation des § 2 StGB, dass sich das Gesetz zwischen Tatzeit und Verurteilungszeitpunkt ändere, sei übertragen worden. Problematisch sei dabei "lediglich" gewesen, dass sich nicht nur das Gesetz, sondern das Rechtssystem als Ganzes geändert hatte. Die hierdurch zwangsläufig schwierige Auslegung sei aber keine Unklarheit des Gesetzes, sondern eine ganz normale juristische Aufgabe. Dem Gesetz-

geber könne man jedenfalls keinen Vorwurf machen. Eine andere Frage sei, ob man dieses Gesetz hätte wählen müssen.<sup>1185</sup>

Der befragte Repräsentant der Justizverwaltung sah die Regelungen zumindest in der Retrospektive als ausreichend an. Er teilte die Ansicht, dass Auslegung nun mal Sache der Justiz sei, auch wenn sie sich in diesem Fall schwieriger gestaltet habe. In dem relativ komprimierten Akt der Gesetzgebung, bei dem das Strafrecht ja nur ein Teilkapitel darstelle, hätte man nie in vergleichbarem Maße, wie dies das BVerfG tat, die Dinge ausziselieren können.

Von Seiten der Gerichte äußerte man sich kritischer. Nicht der Gesetzgeber, sondern der BGH habe schlussendlich für Klarheit gesorgt, weshalb bei ihm das eigentliche Verdienst liege. Die Handhabung der Regelungen sei überwiegend, auch noch Ende 1996/Anfang 1997, schwierig gewesen. Auf Seiten der Justiz habe man diese Unsicherheit als negativ bewertet und sich 'alleine gelassen gefühlt', so die interviewte Berliner Richterin. Probleme seien insbesondere dann entstanden, wenn man zu Strafen gekommen sei, die man habe aussetzen wollen. Bei der Anwendung des Tatzeitrechts habe man dann 'ein bisschen gemogelt' und sich mit einer Kombination der beiden Rechtsordnungen über die strikte Anwendung von § 2 StGB hinweggesetzt, um zu einem sachgerechten Ergebnis zu kommen. Man habe etwa vermieden, eine niedrigere Strafe aus dem DDR-Recht anzuwenden, wenn diese dann nicht die Möglichkeit der Aussetzung zur Bewährung vorgesehen habe. Der andere interviewte Richter ergänzte aber dahingehend, dass die Rechtslage seiner Ansicht nach zwangsläufig nur so rudimentär geregelt werden konnte, da die vergangenen Geschehnisse und die Verantwortlichkeiten unklar gewesen seien. In solch einer unüberschaubaren Lage gebe es keine andere Möglichkeit, als allgemein zu bleiben und die Rechtsanwendung in der Praxis abzuwarten. Das gesetzliche Rudiment habe also nicht daran gelegen, dass der Gesetzgeber selbst nicht so recht wusste, was er eigentlich wollte, sondern daran, dass die Auswirkungen im Dunkeln gelegen hätten.

---

<sup>1185</sup> In seinem Diskussionsbeitrag anlässlich der Podiumsdiskussion zum Thema "Strafrecht und Systemkriminalität in internationaler Sicht" bei der Strafrechtslehrertagung "Internationalisierung des Strafrechts" 1997 in Berlin beklagt SCHAEFGEN, dass er unter dem zur Bewältigung der Systemkriminalität zur Verfügung gestellten Instrumentarium leide, weil einerseits der EV zwar unbeschränkte Verfolgung fordert, andererseits diese aber faktisch, wegen der Orientierung am Recht der DDR, gar nicht möglich sei, in: Diskussionsbeiträge der Strafrechtslehrertagung 1997 (Fn. 59), 860.

Während die erste Frage eher auf das Verständnis nur des Rechtsanwendungsrechts zielt, beinhaltet die zweite Frage indirekt das Problem der Auslegung des anzuwendenden Rechts.<sup>1186</sup> Die diesbezüglichen Bewertungen der Interviewten variieren durchaus.

Die unterschiedlichen Einschätzungen der Staatsanwaltschaft und der Gerichte mögen damit zusammenhängen, dass es zwar die Justiz insgesamt, in besonderem Maße aber doch die Gerichte waren, die die schwierigen rechtlichen Grundsatzfragen im Wesentlichen alleine lösen mussten. Den Staatsanwaltschaften standen zumindest ansatzweise Orientierungshilfen zur Seite, die die Vorgehensweisen möglicherweise etwas aufhellten: Zu Beginn gingen die Staatsanwaltschaften aufgrund der Art. 8 EV i.V.m. Art. 315 EGStGB streng nach dem Legalitätsprinzip vor, ohne die Rechtsfragen, insbesondere die Fragen nach dem Rechtsanwendungsrecht und der richtigen Auslegung des Tatzeitrechts, zu vertiefen.<sup>1187</sup> Die Gerichte wurden hingegen erst zu einem Zeitpunkt mit den Verfahren befasst, als die Rechtsprobleme in ihrer Tragweite bereits offenbar geworden waren. Sie waren es, die die unter Kapitel 7.1. dargelegten rechtlichen Probleme lösen mussten. Im Gegensatz zu den Staatsanwaltschaften, die ihre Tätigkeit zu den späteren Zeitpunkten allmählich an die dann erfolgte Rechtsprechung anpassen konnten – wie sich in Abschnitt 3 zeigen wird, erklären sich hierdurch auch in großem Maße die Auffälligkeiten im quantitativen Zahlenmaterial –, waren die Gerichte auf sich alleine gestellt: Westdeutsche Richter sahen sich der neuen Aufgabe gegenüber gestellt, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen gesellschaftlichen Auffassungen DDR-Recht anzuwenden und auszulegen, ohne dass sie sich an Präzedenzfällen oder geeigneter Literatur hätten orientieren können.<sup>1188</sup>

Hiervon zu trennen ist die Frage, ob diese schwierig zu handhabende Situation anders hätte geregelt werden können. Hier scheint man sich mehrheitlich einig zu sein, dass dies angesichts des politischen und des zeitlichen Drucks nicht der Fall war. Insofern nimmt man auf Seiten der Justiz

---

<sup>1186</sup> Zur Frage des diesbezüglichen politischen Willens vgl. Kapitel 4, 1.3.; hinsichtlich der Umsetzung durch die Rechtsprechung siehe Kapitel 7.1.

<sup>1187</sup> Siehe hierzu die Antworten zur folgenden Frage unter Abschnitt 2. Vgl. ferner SCHAEFFGEN, C.: "DDR-Regierungskriminalität" - Erscheinungsformen und Probleme. RuP 27 (1991), 191ff.

<sup>1188</sup> Siehe hierzu auch LIMBACH, J.: Die deutsche Einheit als Herausforderung der Justiz. NJ 9/2002, 453-455.

offenbar eine "verständnisvollere" Haltung ein, als dies die Wissenschaft in Teilen getan hat.<sup>1189</sup>

## 2. Problemzentrierte Betrachtung der Verfahrenspraxis

Dieser Abschnitt soll aufzeigen, zu welchen konkreten praktischen Konsequenzen und Schwierigkeiten der über die Jahre entwickelte politische Wille bei seiner Umsetzung führte und wie man diese Probleme zu lösen versuchte.

### **Welche waren die Hauptprobleme, mit denen sich die Justiz konfrontiert sah?**

Hier ergeben sich in der Summe vier Gründe, wobei sich die materielle Rechtsunsicherheit und die personelle Situation als die beiden Hauptprobleme darzustellen scheinen.

Auf Seiten der Staatsanwaltschaft "umging" man die Rechtsunsicherheit zunächst insofern, als man bei der Bearbeitung der anfänglichen Verfahren auf der Ebene der Sachbearbeitung die Rechtsfragen noch nicht vertieft habe, so einer der interviewten Staatsanwälte. Dies wird bestätigt durch die Aussage der Richterin, wonach die ersten Anklagen gezeigt hätten, dass nicht 'ein einziger Staatsanwalt' versucht habe, sich in die Rolle eines DDR-Juristen hinein zu versetzen. Die gesamte Sprache zeige, dass man reines West-Recht angewendet habe. Gelegentlich habe es auch Staatsanwälte gegeben, die die Rechtsanwendung noch beim Plädoyer völlig durcheinander gebracht hätten.

Die Schwierigkeiten der Rechtsanwendung verlagerten sich auf diese Weise zu den Gerichten. Erstinstanzlich seien die Gerichte 'mit dem Rudi-

---

<sup>1189</sup> Dies wird auch von den Verfassern des EV als bedauerlich betrachtet. LEMKE drückt sein Bedauern darüber aus, dass sich die Wissenschaft seinerzeit weitgehend aus dem Einigungsprozess herausgehalten habe, später aber mit Kritik und teilweise seltsamen Interpretationsbemühungen nicht gespart hätte. Kritik zu üben sei aber immer einfacher als die unmittelbare Verantwortung für ein Unternehmen wie den EV zu übernehmen. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass die Wissenschaft kaum Möglichkeiten zur Mitarbeit eingeräumt bekommen hatte, vielmehr weitgehend aus dem Prozess heraus gehalten worden war. Das wohl einzige Forum, an dem Wissenschaftler beteiligt waren, war die Arbeitsgruppe des "Kabinettsausschusses Deutsche Einheit" zur Erarbeitung von Lösungsstrategien hinsichtlich der Rechtsangleichung; vgl. hierzu ESER A. 1991 (Fn. 163), 241ff. Dabei wird auch hinreichend deutlich (S. 266ff.), dass sich die Wissenschaft keineswegs zurücklehnen, vielmehr aktiv an der Lösung der Probleme mitarbeiten wollte.

ment von Konstruktion konfrontiert gewesen'. Die Bearbeitung der Fälle und die Koordination untereinander hätten sich sehr schwierig gestaltet, so die interviewten Richter. Üblicherweise schaue man ins Gesetz, und die meisten Tatbestände seien durch langjährige Rechtsprechung weitgehend geklärt. Nun seien die Tatbestände in eine Sonderlage gekommen, die unter Beachtung der Regelungen des EV ins Werk gesetzt werden musste. Zwar habe man das Strafgesetzbuch der DDR mit Kommentierungen gehabt, das habe aber nichts über die Praxis ausgesagt. Überdies habe es sich vorwiegend um den Tatbestand der Rechtsbeugung gehandelt, der per se schon sehr kompliziert sei. Da die Verfahren sehr groß gewesen seien, mit vielen Unterverfahren und auf praktischer Ebene mit 'kistenweise Material verbunden', seien Versuche, intern zu vergleichen, besonders schwierig gewesen. Letzten Endes habe sich jeder selbständig eingearbeitet; jede Kammer habe ihre eigenen Wege beschritten. Da man sich auch beim BGH erst eine Meinung habe bilden müssen, wobei die unterschiedlichen Praktiken der Senate einen zusätzlichen Unsicherheitsfaktor dargestellt hätten, habe man erst nach und nach erkannt, wie es rechtlich zu laufen habe. Viele Urteile unterer Instanzen seien daher wieder zurückgekommen. Ein Kollege habe zu einem späteren Zeitpunkt eine Sichtung der höchstrichterlichen Rechtsprechung vorgenommen und diese in sehr guter, wissenschaftlicher Weise aufgearbeitet. Das habe eine sehr große Erleichterung dargestellt. Zu den rechtlichen Unsicherheiten seien die Schwierigkeiten bei den richterlichen Bewertungen gekommen. Diese Umstände hätten zu einer allgemeinen Überforderung geführt.

Verstärkt wurde diese allgemeine Rechtsunsicherheit durch die mangelnde personelle Ausstattung, insbesondere bei der Staatsanwaltschaft, die sich als Erstes der Flut von Verfahren gegenüber sah. Den Aussagen der Interviewten ist zu entnehmen, dass die Politik offenbar zu wenig auf die Ausnahmesituation reagierte: 'Wenn es aber keine Leute gibt, die etwas bearbeiten sollen, dann bleibt freilich auch das Nachdenken auf der Strecke, ohne das es aber nun mal nicht geht', so ein interviewter Staatsanwalt. Die Richterin ergänzte, dass es zwar einige Abordnungen gegeben habe. Die Abgeordneten seien aber meist sehr jung und unerfahren gewesen. Zudem wären viele von diesen jungen Kollegen von ihrer Qualifikation her unter normalen Umständen nicht eingestellt worden. Die Mängel ihrer Arbeit seien daher nicht nur aus der Schwierigkeit entstanden, neues Recht anzuwenden. Diese jungen Kollegen wären 'auch an allen anderen Sachen gescheitert'. Das habe zu einer Verdoppelung der Unsicherheit geführt und



sei im Ergebnis sehr misslich gewesen. Die Arbeit habe zusätzlich darunter gelitten, dass die Leute nicht geschult worden seien.

Ein Interviewter äußerte darüber hinaus die Ansicht, dass sich die Nachteile der Dezentralisierung in diesem Konglomerat aus Rechtsunsicherheit und personell angespannter Lage besonders gezeigt hätten und die Arbeit für die Staatsanwaltschaft über die Maßen unnötig erschwert hätte.<sup>1190</sup>

Der Vertreter der Justizverwaltung sprach an dieser Stelle das quantitative Missverhältnis von eingeleiteten Verfahren und tatsächlich erfolgten Verurteilungen an.<sup>1191</sup> Er persönlich habe anfänglich mit Generalstaatsanwälten und Oberstaatsanwälten diskutiert, ob es klug sei, von Beginn an so viele Verfahren einzuleiten und darüber zu berichten, wenn abzusehen war, dass nur in einem geringen Prozentsatz Verurteilungen folgen würden. Er habe dann aber zugeben müssen, dass das Legalitätsprinzip und die Aktenordnung keine Alternative gestattet hätten. Die Vorgehensweise sei daher schon richtig gewesen, habe aber zu der unerträglichen Situation geführt, für die die Justiz nun die Verantwortung trage, dass die Zahl der eingeleiteten Verfahren im Verhältnis zu den Verurteilungen unangemessen hoch sei.

Die ungefilterte Flut von Verfahren vor dem Hintergrund des Personalmangels bei der Staatsanwaltschaft wirft die Frage auf, wie sie von der Polizei unterstützt wurde.

### **Wie gestaltete sich die Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaften mit der Polizei?**

Hier sah sich nur einer der Interviewten instande, die Frage zu beantworten: Weder Quantität noch Qualität der polizeilichen Tätigkeit seien zufriedenstellend gewesen, so der interviewte Staatsanwalt. Das habe aber keineswegs an schlecht durchgeführter Arbeit, sondern vielmehr auch hier an der mangelhaften personellen Situation gelegen. Infolgedessen habe man auf Seiten der Staatsanwaltschaft vieles selbst gemacht. Gerade bei Rechtsbeugungsverfahren habe die Polizei lediglich Hilfsdienste verrichtet. Verdienstvoll sei die Arbeit der Polizei hingegen bei der Aufklärung von Stasi-Verbrechen, von Körperverletzungsdelikten und von Delikten der Wirtschafts- und Vereinigungskriminalität gewesen. Insgesamt habe sich die eigentliche Zusammenarbeit positiv dargestellt.

---

<sup>1190</sup> Die Frage der Zentralisierung wird unten in diesem Abschnitt separat erläutert, weshalb sie hier nicht weiter vertieft werden soll.

<sup>1191</sup> Die Gründe hierfür werden im folgenden Abschnitt 3. erläutert.

Diese Aussage wird bestätigt durch die Angaben der ZERV 2 in den Jahresberichten 1995, 1996 und 1997, die Zusammenarbeit sei grundsätzlich eng, gut und vertrauensvoll gewesen; beklagenswert sei aber die Personallage bei der Staatsanwaltschaft, so lautete auch hier der Tenor.<sup>1192</sup>

Im Zuge der Bemühungen, die Flut von Verfahren handhabbar zu machen, mussten die Staatsanwaltschaften regelrecht strategisch vorgehen: In den neuen Ländern verständigten sie sich darauf, sog. Pilotverfahren für die Deliktgruppe der Rechtsbeugung durchzuführen, um möglichst zügig höchstrichterliche Entscheidungen zu erlangen. Die Interviewten wurden mit folgendem Fragenkomplex konfrontiert:

**Warum gab es diese Absprache gerade bei dem Delikt der Rechtsbeugung? Wie löste man das Problem der Koordination bei anderen Delikten? Gab es sonstige Beratungen oder eine sonstige Art von Kooperation zwischen der Exekutive (BMJ) und der Justiz vor oder während der Tätigkeit der Justiz?**

Die Interviewten waren sich einig, dass die Rechtsunsicherheit bei dem Delikt der Rechtsbeugung am größten gewesen sei und der Umgang mit diesem Delikt den Kernpunkt der strafrechtlichen Aufarbeitung insgesamt dargestellt habe, weil die DDR-Justiz in hohem Maße als Instrument zur Durchsetzung der Staatsziele angesehen worden sei. Auf dem unbekanntem Feld der Rechtsbeugung habe jeder gemacht, was er für richtig gehalten habe. Durch die vielen Rechtsmittel habe die Staatsanwaltschaft die rechtlichen Zweifel höchstrichterlich geklärt sehen wollen. Misslich sei in diesem Zusammenhang gewesen, so einer der Befragten, dass die ersten Verfahren, die dem BGH vorgelegt wurden, wenig geeignet gewesen seien, die Problematik grundsätzlich zu klären. Diese Verfahren hätten durch Gerichte der DDR negativ beschiedene Kündigungsschutzklagen zum Gegenstand gehabt. Wichtiger wäre aber eine Klärung gewesen, wie mit Richtern umgegangen werden sollte, die DDR-Bürger wegen eines Fluchtversuchs oder wegen des Stellens eines Ausreiseantrags ins Gefängnis geschickt hatten. In diesem Bereich habe es große rechtliche Meinungsverschiedenheiten gegeben. Berlin habe daraufhin durch Abfassen einer großen Anklage ein Pilotverfahren avanciert, das sich rechtlich darauf gestützt habe, dass das Gesetz ungültig sei, dass es in seinem Anwendungsbereich überdehnt worden sei und dass die Strafe in grobem Missverhältnis zur begangenen Tat

<sup>1192</sup> S. 10 Jahresbericht 1995, S. 9f. Jahresbericht 1996, S. 8 Jahresbericht 1997. Zur ZERV 2 siehe auch Kapitel 7, Abschnitt 2.1.5.

gestanden habe. Die Abwicklung dieses Pilotverfahrens sei aber weder zügig noch koordiniert abgelaufen, weil die Verfolgung noch nicht bei der speziellen Arbeitsgruppe, sondern noch bei der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht gelegen habe, die daneben noch vieles andere zu tun gehabt hätte. Als das groß angelegte Pilotverfahren dann endlich bei dem BGH angelangt gewesen sei, sei die Klärung vieler Rechtsfragen wegen Entscheidungen in anderen Verfahren, die von anderen Ländern angestrengt worden waren, bereits obsolet gewesen.<sup>1193</sup>

Inwieweit es sonstige Absprachen, auch betreffend andere Delikte zwischen den einzelnen Ländern gab, vermochte keiner der Interviewten mit Sicherheit zu beantworten. Die Mehrheit der Befragten hielt es für möglich, dass ähnliche Verfahrensweisen auch bei anderen Delikten systematisch angewandt wurden. Insbesondere die Mauerschützenfälle seien sehr ernst genommen worden. Allerdings habe in Bezug auf die Mauerschützen von Beginn an die Vorstellung vorgeherrscht, dass die Schüsse an der Grenze etwas seien, 'was so nicht ginge'. Deshalb sei man da wohl etwas couragierter heran gegangen und rechtlich nicht so verunsichert gewesen, vermutete einer der Interviewten.

Die vorhergehende Frage zielte indirekt bereits auf die Problematik einer zentralisierten Aufarbeitung ab. Da sich keiner der Befragten explizit hierzu äußerte, wurde folgende Frage gestellt:

**Hätten Sie eine zentrale Stelle zur Aufarbeitung der DDR-Altaten begrüßt?**

Hier waren die Interviewten geteilter Meinung. Die Interviewten aus Berlin sowohl von Seiten der Staatsanwaltschaft als auch der Richterschaft äußerten die Ansicht, dass eine zentrale Aufarbeitung zu begrüßen gewesen wäre und für mehr Klarheit und Gleichheit bei der Rechtsanwendung und damit für 'besseres Recht' gesorgt hätte. Einer der Befragten ging sogar so weit, die dezentrale Aufarbeitung als den Hauptfehler bei der gesamten Aufarbeitung zu deklarieren. Es habe ständig Überschneidungen gegeben, bei allen Staatsanwaltschaften habe sich die Frage gestellt, wer überhaupt zu-

---

<sup>1193</sup> LEMKE erwähnt zudem, dass diese Vorgehensweise bereits im Vorfeld der Verhandlungen erläutert worden sei. So hätten alle Vorsitzenden der Strafsenate des BGH, einige Beisitzer auf der einen Seite sowie eine Delegation des BMJ auf der anderen Seite, einige Fragen des Rechtsanwendungsrechts besprochen. Bei dieser Gelegenheit hätten die Bundesrichter versichert, dass der BGH bewusst die Gelegenheit eingelegter Revisionen nutzen werde, um in einer schnellen Folge von Entscheidungen die Frage, welches Recht im Einzelfall als das mildere anzusehen sei, zu klären.

ständig sei. Das ganze rechtliche Gebiet habe 'auf Minen gelegen', weil man Neuland betreten habe. Sowohl die Herangehensweise an bestimmte Dinge als auch die Entscheidungen in Fällen der Opportunität hätten indes eine einheitliche Handlungsweise erfordert. Er sehe keinen Punkt außer dem des Beharrens auf der Eigenständigkeit in der Wahrnehmung von Justizangelegenheiten, der gegen eine zentrale Stelle gesprochen hätte, so einer der Interviewten. Berlin habe sich insoweit dem Willen der anderen Länder beugen müssen.

Bei den Befragten aus Brandenburg und Sachsen-Anhalt hingegen war das Stimmungsbild gegenteilig. Während der Interviewte aus Brandenburg trotz seiner grundsätzlichen Skepsis nicht ausschließen mochte, dass eine zentralisierte Aufarbeitung positive Effekte hätte haben können – etwa schnellere Einarbeitung des Personals –, ohne dabei so weit zu gehen, dass eine zentrale Aufarbeitung besser gewesen wäre, sah der sachsen-anhaltinische Interviewte auch retrospektiv keine Notwendigkeit für eine Zentralisierung. Aus der Sicht der Strafverfolgung habe es keine Nachteile gegeben. Durch überregionale Konferenzen der Generalstaatsanwaltschaften und durch zahlreiche Abstimmungsgremien habe es das notwendige Maß an Abstimmung und Kooperation gegeben.

Die Antworten legen nahe, dass bei der Frage der Befürwortung einer zentralisierten Aufarbeitung die Variable der Region ausschlaggebend ist. Der Erforschung der Gründe für die Motivation der regional unterschiedlichen Bewertungen kommt man durch die Folgefrage näher:

### **Warum konnte sich eine solche Stelle nicht durchsetzen?**

Die Interviewten nannten unterschiedliche Gründe, die sich, aufbereitet, wie folgt darstellen:

Der Berliner Staatsanwalt äußerte die Ansicht, dass die Länder im Osten zu einer zentralen Aufarbeitung nicht gewillt gewesen seien. Hierauf habe man insgesamt Rücksicht nehmen wollen. Der Grund für den Unwillen der ostdeutschen Länder an einer zentralisierten Aufarbeitung liege alleine in politischen Erwägungen. Den eigenen Leuten habe man zeigen wollen, dass man die Aufarbeitung der DDR-Kriminalität als eine eigene Aufgabe erkenne, lösen möchte und auch lösen könne.

Umgekehrt wurden die großen westdeutschen Flächenstaaten genannt, die nichts von ihrer Justizkompetenz hätten abgeben wollen.

Ferner hätte es bestimmte Grundsatzfragen der Justizverfassungen gegeben, die in Bezug auf eine Zentralisierung Probleme bereitet hätten.

Eine zentrale Aufarbeitung wäre außerdem, logistisch betrachtet, wohl eine unmögliche Leistung gewesen. Es habe sich ohnehin schon als schwierig genug gewesen, die Schwerpunktstaatsanwaltschaft in Berlin personell ausreichend zu besetzen. Die für eine zentrale Stelle aufzubringenden Ressourcen wären sicherlich immens gewesen für eine Stelle, die ohnehin nur auf absehbare Zeit hätte arbeiten sollen.

Die regional unterschiedlichen Einschätzungen über den Nutzen einer zentralisierten Aufarbeitungsstelle könnten in der Tat politisch motiviert sein und damit die Aussage des Berliner Staatsanwaltes, dass die ostdeutschen Länder nichts von ihrer Kompetenz hätten abgeben wollen, belegen: Eine zentrale Stelle hätte ihren Sitz mit großer Wahrscheinlichkeit in Berlin gehabt, da die Berliner Justiz wegen des Tatortprinzips am häufigsten zuständig gewesen war. Da man das vermeiden wollte, negiert man nun seitens der Länder, die deutlich weniger Verfahren zu bearbeiten hatten, die Kooperationsprobleme untereinander. Der Einwand, dass vor allem praktische Probleme entgegen gestanden hätten, vermag vor diesem Hintergrund weniger zu überzeugen, da die praktischen Probleme, die umgekehrt die dezentralisierte Aufarbeitung mit sich brachte, wohl nicht als geringer anzusehen sind und entsprechend von der 'anderen Seite' vorgebracht werden.

### **3. Analyse der Auffälligkeiten im quantitativen Datenmaterial**

Das statistische Material, die Auseinandersetzung mit DDR-Systemunrecht betreffend, weist Besonderheiten gegenüber der Verfolgung "gewöhnlicher Kriminalität" auf.<sup>1194</sup> Es stellt sich die Frage, ob diese Besonderheiten noch im politisch gewollten Rahmen liegen. Das wäre dann der Fall, wenn sie sich als Konsequenz aus der Lösung der rechtlichen Grundsatzfragen zur Rechtsanwendung darstellten, weil die Lösung dieser Probleme gerade bewusst der Justiz überlassen werden sollte.<sup>1195</sup> Im Gegensatz hierzu könnten die zahlenmäßigen Besonderheiten aber auch Indiz dafür sein, dass der gesetzgeberische Auftrag nicht voll erfüllt worden ist. Diese Situation wäre demzufolge dann gegeben, wenn das Zahlenmaterial nicht mehr ausschließlich durch die Lösung der rechtlichen Probleme, sondern nur noch durch Hinzuziehung sonstiger, etwa politischer Erwägungen, erklärt werden könnte.

---

<sup>1194</sup> Vgl. zum Datenmaterial ausführlich Kapitel 7.2.

<sup>1195</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 4, 1.3.

Hiervon zu trennen ist die Frage, welche zahlenmäßigen Erwartungen hinsichtlich des Ausmaßes der Strafverfolgung in der Politik vorherrschten. Nach den eben dargelegten Erwägungen ist es nämlich durchaus möglich, dass der gesetzgeberische Auftrag zur Strafverfolgung justiziell voll umgesetzt ist, die zahlenmäßigen Ergebnisse aber trotzdem hinter den ursprünglichen Erwartungen des Gesetzgebers zurück bleiben.

Die Ergebnisse der Einschätzungen werden im Folgenden aufbereitet wiedergegeben, wobei sich die Reihenfolge der Fragen am Ablauf des Strafprozesses orientiert.

Eine verfahrensmäßige Besonderheit sollte vorweg geklärt werden. In Brandenburg stellte die Staatsanwaltschaft an das Vorliegen eines Anfangsverdachts für das Delikt der Rechtsbeugung erhöhte Anforderungen. Infolgedessen führte man über 8500 Verfahren im Allgemeinen Register und nicht als Ermittlungsverfahren. Ähnlich war die Vorgehensweise in Sachsen.

### **Wie lassen sich die besonderen Verfahrensweisen in Brandenburg und Sachsen erklären?**

Während die beiden Richter die Frage nicht zu beantworten vermochten, sahen die beiden anderen Interviewten den Grund in unterschiedlichen Rechtsansichten zwischen den Berlinern und den Brandenburgern. Im Grunde genommen sei es nur ein anderer Ansatz in Bezug auf die Frage des Vorliegens zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte gewesen, so einer der Befragten. Nach der Entscheidung des BGH 'hätten die Berliner eingestellt, während die Brandenburger geprüft hätten, ob sie einleiten oder nicht'. Arbeitsökonomisch und kriminalpolitisch sei hierin kein großer Unterschied zu erkennen.

Die Aktenordnung und das Legalitätsprinzip hätten keine Alternative zu der Einleitung förmlicher Ermittlungsverfahren gestattet, so der andere Interviewte. Es sei nicht angegangen, nur aus optischen Gründen oder nur um die Erwartungen der Opfer nicht zu enttäuschen, 99 % der Verfahren als Verfahren im Allgemeinen Register zu führen und erst nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu entscheiden, ob man sie sang- und klanglos weglege oder aber formalrechtlich nach § 170 StPO einzustellen habe.

Insgesamt gab es rund 98,2 % Einstellungen oder sonstige Erledigungen gegenüber ca. 1,6 % Anklageerhebungen.

### **Wie lässt sich die hohe Zahl der Einstellungen – insbesondere nach § 170 Abs. 2 StPO – und sonstigen Erledigungen erklären?**

Den Grund für die hohe Zahl der Einstellungen sahen die Interviewten in der anfangs vorherrschenden Rechtsunsicherheit. Wegen des Legalitätsprinzips des § 152 Abs. 2 StPO sei die Staatsanwaltschaft gehalten, Verfahren einzuleiten, wenn nach ihrer Rechtsauffassung der Verdacht einer Straftat bestehe. Keiner habe aber so genau gewusst, was strafbares Unrecht überhaupt war. Die Verfahren seien schwierig und politisch sehr belastet gewesen, weshalb der Blick in ein Lehrbuch und ein Vorgehen 'nach Schema F' nicht ausgereicht hätten. Die Kripo habe anfänglich 'erst einmal alles gesammelt'. Dabei sei viel belastendes Material zu Tage getreten. Da die Unsicherheit zu Beginn so groß gewesen sei, – erschwert dadurch, dass die Kollegen großenteils sehr jung gewesen seien und ihnen die berufliche Erfahrung, die fachliche Kompetenz und die menschliche Kenntnis gefehlt habe, um die Verfahren politisch einordnen zu können –, habe die Staatsanwaltschaft alles geprüft, nicht zuletzt auch, um sich dem Vorwurf zu widersetzen, sie habe gar nicht oder nur oberflächlich bearbeitet. Sah man zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine mögliche verfolgbare Straftat, so habe man konsequenterweise Ermittlungsverfahren eingeleitet. Durch das dezidierte Vorgehen nach dem Pilotverfahren sei aber dann nur exemplarisch und fallgruppenspezifisch Anklage erhoben worden. Je nach deren Ausgang habe es dann Folgeverfahren oder Einstellungen gegeben: Die Vielfalt der Entscheidungen hätten Bewertungshilfen oder sogar Bewertungen geliefert, nach denen man sich dann gerichtet habe. Dann mochte sich herausgestellt haben, dass der zugrunde liegende Sachverhalt den Tatbestand doch nicht begründete. Gerade bei der Rechtsbeugung habe die Hinzuziehung der Maßstäbe des Willkürakts, der Überdehnung des Tatbestandes und des Missverhältnisses von Strafe und Tatbestand dazu geführt, dass viele Verfahren wieder ausgeschieden seien. Deshalb seien dann später nur die Fälle zur Anklage gekommen, in denen es auf der Hand gelegen habe, dass es wohl zu Verurteilungen kommen würde. Der Rest sei eingestellt worden, überwiegend nach § 154 StPO oder § 172 StPO.

### **Welche Rolle spielte die drohende Verjährung für die Vorgehensweise der Staatsanwaltschaft?**

Hier waren die Interviewten nicht durchgehend einer Meinung. Während zwei der Befragten die Ansicht vertraten, dass der drohende Eintritt der Verjährung keine Bedeutung bei der Einleitung der Verfahren gehabt habe, – viele Verfahren seien schon eingeleitet worden, als mit Verjährung noch nicht zu rechnen gewesen sei, überdies habe sich recht schnell abgezeich-

net, dass die Verjährung verlängert würde –, mochten die beiden Richter nicht ausschließen, dass der drohende Eintritt der Verjährung eine nennenswerte Rolle gespielt habe. Insbesondere von der ostdeutschen Bevölkerung, allen voran von der einflussreichen Bürgerrechtsbewegung, sei anfänglich großer Druck ausgeübt worden. Es hätten Bilderbuch- und Wunschorstellungen vorgeherrscht. Der drohende Eintritt der Verjährung könne dabei eine Rolle dahingehend gespielt haben, dass man nach der internen Richtlinienvergabe erst mal Verfahren eingeleitet habe, um die Unterbrechung herbeizuführen, bis man wirklich gewusst habe, um was es ging. Eine bedeutende Rolle habe der drohende Eintritt der Verjährung jedenfalls mit dem Nahen des Eintritts der absoluten Verjährung am 03.10.2000 gespielt. Viele Verfahren seien unter dem Druck der endgültigen Verjährung anhängig gemacht worden. Dabei seien offensichtlich auch solche Fälle angeklagt worden, in denen sich die Staatsanwaltschaft hinsichtlich der Bewertung unsicher gewesen sei und sich nicht dem Vorwurf habe aussetzen wollen, solche Fälle nicht angeklagt zu haben. Die Verantwortung sei auf diese Weise auf die Gerichte übergegangen, die dann gegebenenfalls hätten freisprechen können. Zisierte Aufklärungen ergäben sich nun mal erst durch die Beweisaufnahme in der Hauptverhandlung. Insbesondere unter dem Druck der drohenden Verjährung habe man daher im Zweifel – verständlicherweise – angeklagt.

Neben den stark genutzten „Filtern“ der Einstellung und Erledigung durch die Staatsanwaltschaft, wurde auch bei Gericht außergewöhnlich stark gefiltert. In ca. 11,7 % der Fälle wurde das Hauptverfahren nicht eröffnet. Bei der Rechtsbeugung war die Zahl der Nichteröffnungen besonders hoch.

### **Wie lässt sich dieses Phänomen erklären?**

Die Interviewten waren sich einig, dass auch dieses Phänomen mit der vor allem anfänglich prägenden rechtlichen Unsicherheit zu erklären sei. Man müsse die Zahlen daher zunächst in die Zeitachse setzen. In erheblichem Umfang seien dies Verfahren, in denen inkonsequent angeklagt worden sei, bevor der Pilotprozess rechtskräftig wurde. Weil die rechtliche Materie so komplex, insbesondere so viele Bewertungen notwendig gewesen seien, hätte man immer wieder festgestellt, dass man, auch unter Anwendung der Vorgaben des BGH, zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen konnte. Gerade im Bereich der Rechtsbeugung hätten divergierende Bewertungen nahe beieinander gelegen. Die Rechtsprechung habe nicht nur ein "Entwe-



der-Oder" zugelassen, sondern eine vergleichsweise differenzierte Betrachtungsweise verlangt, was dazu geführt habe, dass die Staatsanwaltschaft etwas für anklagewürdig gehalten oder aus Unsicherheit vorsichtshalber angeklagt habe. Die Gerichte hätten dann die Grenze noch nicht als erreicht gesehen und deshalb frei gesprochen oder erst gar nicht eröffnet. Es habe immer wieder neue Fallkonstellationen gegeben, in denen es zum Streit gekommen sei. Wann die Grenze im Einzelfall erreicht war, hätten einem nur die eigenen Maßstäbe gesagt, die sich im Laufe der Zeit herausgebildet hätten, so die Richterin. In Brandenburg habe es 40 Anklagen gegeben, die nicht zugelassen worden seien, auf sofortige Beschwerde der Staatsanwaltschaft aber dann doch bearbeitet werden mussten, so der Interviewte aus Brandenburg. Die Tendenz sei daher, jedenfalls anfänglich, dahingegangen, erst nach vollständiger Beweisaufnahme zu entscheiden. Sobald man aber die Probleme gekannt habe, zugleich aber die Grenzziehung nicht perfekt zu ziehen vermochte, habe man es lieber 'gleich sein lassen'. Die Erfahrung hätte einen gelehrt, dass es bei unsicheren Verfahren, möglicherweise noch auf der Grundlage knapp hinreichenden Tatverdachts, angesichts der sonstigen hohen Arbeitsbelastung besser sei, nicht zu eröffnen. Mit zunehmender Erfahrung sei man daher zur Nichteröffnung übergegangen. Der Vertreter der Staatsanwaltschaft betonte aber, dass sich hieraus eine einheitliche Feststellung dahingehend, dass die Instanzgerichte eine restriktivere Handhabung gehabt hätten als die Staatsanwaltschaft, nicht ableiten ließe. Zwar seien die Richter teilweise rigider gewesen, wenn es darum gegangen sei, sich eine feste Überzeugung von der Schuld des Angeklagten zu machen, es habe aber vereinzelt auch umgekehrte Fälle gegeben.

Nicht zu vergessen sei auch die Arbeit der Verteidiger, die sich freilich darum bemüht hätten, 'gerade noch an den Tatbeständen vorbei zu kommen'. Da die Fälle meistens sehr lange zurücklagen, sei es daher auf der Ebene der Tatsachenfeststellung nicht immer möglich gewesen, die Kriterien in einer für eine Verurteilung erforderlichen Dichte in die Überzeugungsbildung einfließen zu lassen.

Zurückhaltung übte die Rechtsprechung auch bei den Verurteilungen zu Freiheits- oder Geldstrafen. Die Zahl der Freisprüche erscheint recht hoch. So liegt sie im Schnitt bei etwa einem Drittel, bei den Delikten der Rechtsbeugung sogar bei 54,2 % und bei den MfS-Straftaten bei 42,9 %.

### **Wie erklären Sie sich die hohe Anzahl an Freisprüchen?**

Hinsichtlich der Freisprüche müsse man differenzieren: Zum einen gebe es Freisprüche, die nur aus prozessualen Gründen erfolgten, weil eine Rück-

nahme der Anklage nicht mehr möglich gewesen sei, aufgrund der Nachklärung der Sach- und Rechtslage die Fälle aber eigentlich eindeutig gewesen seien, etwa dahingehend, dass die Grenze der Strafbarkeit bei der Rechtsbeugung erst bei der Willkürhandlung gegeben sei. Zum anderen gebe es die klassischen strafrechtlichen Konstellationen schwieriger Tatsachenfeststellungen. Für den Bereich der Rechtsbeugung seien die Zahlen überdies gar nicht außergewöhnlich, erläuterte ein Interviewter. In diesem Bereich gebe es generell keine gewöhnliche Kriminalität. Auch in der Bundesrepublik gebe es so gut wie keine Fälle von Rechtsbeugung, so dass die Justiz bei den Rechtsbeugungsfällen der DDR ohnehin schon mehr getan hätte als sie mit ihren eigenen Richtern zu tun gewillt sei. Dazu sei die politische Anbindung der Richter an das System getreten, die zu berücksichtigen gewesen sei. Das habe es einfacher gemacht. Bei Zweifeln habe man, jedenfalls solange bis sich eine klare Linie in der Rechtsprechung gebildet hatte, eröffnet. Das Kammergericht in Berlin (OLG) habe zudem eine "eröffnungsfreundliche Tendenz" gehabt, so die Richterin. Bis zu 50-seitige Nichteröffnungsbeschlüsse, in die viel Arbeit investiert worden seien, seien auf sofortige Beschwerde der Staatsanwaltschaft vom Kammergericht, oftmals auf einer 3/4 Seite, aufgehoben worden. Tendenziell habe man es daher vorgezogen, die wichtigsten Zeugen in der Hauptverhandlung zu hören und dann frei zu sprechen. Gerade bei den DDR-Sachen, bei denen man nicht so recht gewusst habe, 'wohin die Reise ginge', habe man im Zweifel daher eher eröffnet. Erst später, nachdem die Rechtsprechung des BGH für Klarheit gesorgt hätte, hätten sich, so wie in der vorhergehenden Frage bereits erläutert, die Freisprüche in Nichteröffnungen verlagert. Die hohe Zahl der Freisprüche sei daher letzten Endes durch die vagen gesetzlichen Vorgaben bedingt. Organisatorisch sei erst relativ spät auf die hohe Zahl von gerichtlichen Verfahren reagiert worden. Die interne Freistellung und die Umleitung von Verfahren auf andere Kammern sei erst kurz vor Eintritt der Verjährung erfolgt. Das wiederum spiegele sich im Datenmaterial wider: Die Nichteröffnungen, die Freisprüche und die Verurteilungen seien dann zahlenmäßig gestiegen.

Das Phänomen setzt sich fort bei den Sanktionen. Es wurden zwar recht viele Freiheitsstrafen ausgesprochen, diese aber zu 90,6 % auf Bewährung. Den Gerichten kam es offensichtlich darauf an, die Möglichkeit der Strafaussetzung zur Bewährung intensiv zu nutzen.

### **Wie ist diese Praxis zu erklären?**

Die Interviewten nannten insgesamt vier Gründe.

Erstens sei dies die Eindeutigkeit der Prognose im Einzelfall und, daraus resultierend, der Wegfall des für eine zu vollstreckende Freiheitsstrafe ausreichenden Strafbedürfnisses. Bei Leuten, die sich sozial adäquat verhielten und eine gute Prognose hätten, gebe es generell viele Urteile, die sachlich falsch seien, weil man 'auf die Aussetzbarkeit zur Bewährung schiele'. Dies hänge mit der Mechanik des Sanktionenrechts zusammen: Einerseits sei die Verhängung einer Freiheitsstrafe notwendig, dennoch verspüre man aber die Neigung der Richter, milde zu sein und nicht an die Obergrenze zu gehen. Das sei ein Phänomen, das vor allem bei Wirtschaftsstrafsachen oder Verfahren gegen Beamte wegen Bestechlichkeit bekannt sei. Die Rechtsprechung halte sich an die Zeiteinheiten, um dann noch zur Bewährung aussetzen zu können. Diese Tendenz sei bei der DDR-Kriminalität noch mal höher gewesen, weil es kaum schlechte Prognosen gegeben habe. Man habe es im Einzelfall überwiegend für unangemessen gehalten, die Täterin oder den Täter für die maßgeblich durch das System geprägte und so nicht wiederholbare Tat noch wirklich Freiheitsstrafe verbüßen zu lassen. Bei einigen Straftätern habe man während des Verfahrens sogar das Gefühl eines gegenseitigen Verstehens gehabt. Bei den zahlreichen älteren Richtern habe aufgrund des Alters ohnehin keine Gefahr mehr bestanden, dass sie wieder tätig werden könnten. Bestünde eine solche Eindeutigkeit in der Prognose bei anderen Verfahren, so wäre die Strafaussetzung zur Bewährung auch dort genauso hoch. Es seien daher wohl keine politischen Erwägungen.

Ferner habe man berücksichtigt, dass die Leute im DDR-System groß geworden, bewusst erzogen worden seien und deswegen auch nicht die Möglichkeit zu einem anderen Denken gehabt hätten. Wenn man etwa, wie im Fall der "Mauerschützen" zu jemandem sage, 'was du getan hast, ist zwar nach Eueren Gesetzen gedeckt, aber du hättest erkennen müssen, dass das Gesetz, gemessen an überpositiven Grundsätzen schon rechtswidrig war', dann sei das natürlich eine schwierige Gratwanderung. Die Grenzsoldaten seien darauf gedrillt gewesen, immer unter dem Gesichtspunkt zu agieren, dass sie eine hehre Sache vertreten. Im Einzelfall sei man aufgrund dieser Erwägungen dann zu der Feststellung gekommen, dass milder zu urteilen sei. Diese und ähnliche Erwägungen seien den Tätern gemäß dem westdeutschen Strafzumessungsrecht zugute gehalten worden.

Drittens tendiere man bei rechtlichen Zweifeln eher dazu, milder zu urteilen: Beim Tatsächlichen gelte die Beweisregel; im Rechtlichen könne man streng genommen auch mal etwas Zweifelhafes vertreten, wenn es

politisch oder taktisch gut sei. Bei großer Unsicherheit tendiere man aber zur milden Lösung. In solchen Fällen wende sich die Staatsanwaltschaft häufig an den BGH, nicht weil sie anderer Ansicht sei, sondern um die rechtlichen Zweifel zu klären.

Schließlich habe man auch an die eigene Vergangenheit gedacht. Aus manchen Entscheidungen könne man heraushören, dass die bundesrepublikanische Justiz in den 50er Jahren in der Zeit der Kommunistenverfolgung in Folge des Kalten Krieges mit politisch anders Denkenden auch nicht gerade zimperlich umgegangen sei. Das habe man nicht vergessen. In Bezug auf die Richter des NS-Regimes habe man gar nichts getan. Man habe den DDR-Richtern daher nun schlecht vermitteln können, dass sie für das, was sie getan hatten, besonders hart bestraft werden sollten. Das könne man auch in den Urteilen so nachlesen.

Vergleicht man die staatsanwaltschaftliche Anklagepraxis und die gerichtliche Urteilspraxis, so lässt sich eine deutliche Schwerpunktverlagerung feststellen. So beträgt etwa der Anteil der wegen Rechtsbeugung eingeleiteten Ermittlungsverfahren ca. 70%, die Zahl der Anklagen liegt bei 25%, die Verurteilungen bei nur noch knapp 10%. Ähnliche, wenn auch nicht so drastische Verschiebungen gibt es bei anderen Delikten (z.B. Gewalttaten an der Grenze, während bei Wahlfälschung eine Schwerpunktverlagerung in die entgegen gesetzte Richtung stattfand).

### **Wie erklären Sie sich diese unterschiedlichen Einschätzungen durch die StA einerseits und die Gerichte andererseits?**

Die Interviewten waren sich im Wesentlichen einig, dass das an der zeitlichen Verschiebung liege. Die Staatsanwaltschaft habe ihre Meinungsbildung zu einem Zeitpunkt abgeschlossen, zu dem sie noch gar nicht gewusst habe, wie die Rechtsprechung entscheiden würde. Es habe eine Weile gedauert, bis das Gesetz Unterstrukturen entwickelt habe, mit denen man praktisch operieren konnte. Deshalb habe man anfänglich viel legalistischer, globaler und nach westlich geprägter Sicht eingeordnet. Insofern mögen anfänglich auch in grundsätzlichen Fragen der Strafbarkeit andere Rechtsauffassungen bestanden haben, weil rechtlich betrachtet Neuland betreten worden sei.

Zu denken sei aber auch an die zahlreichen Fälle mangelnder Beweisbarkeit. Da hätten die Gerichte manchmal eine ganz abweichende Meinung gehabt. Der interviewte Staatsanwalt erinnerte sich an eine Anklage gegen Stasi-Mitarbeiter wegen Verabredung zum Mord zum Nachteil von Men-

schen, die aus der DDR geflohen waren und die von der BRD aus die DDR angriffen. Die Anklage habe man auf Unterlagen in den Stasi-Akten gestützt. Entgegen der Auffassung der Staatsanwaltschaft ergab sich nach Ansicht des Gerichts aus diesen Unterlagen aber kein Tatentschluss, 'sondern nur eine Vorstellung darüber, wie es gemacht werden könnte'. Auch bei der Rechtsbeugung habe man den Richtern oftmals zugute gehalten, dass sie nicht wissentlich gehandelt hätten.

Allen Überlegungen voran steht die Rechtsunsicherheit, die von den Interviewten immer wieder herangezogen wird, um die Auffälligkeiten im Zahlenmaterial zu erläutern. Den Aussagen der Experten nach zu urteilen, zog sich die Rechtsunsicherheit durch alle Stufen des Strafprozesses, prägte in entscheidendem Maße das Zahlenmaterial aller Verfahrensstadien und fand erst durch die bindende höchstrichterliche Rechtsprechung ein Ende. Vor allem bei der Frage nach den milden Sanktionen offenbarte sich aber zudem, ein über die konkrete rechtliche Unkenntnis hinausgehendes Phänomen: Letzten Endes wegen der Systemgebundenheit und wegen der durchweg guten Prognosen, die dadurch zustande kamen, dass die primär durch das System bedingten und in dem System begangenen Taten so als nicht wiederholbar betrachtet wurden, stuften die Gerichte die Schuld der Täter fast flächendeckend als relativ gering ein. Zwar handelt es sich jeweils um Einzelfallentscheidungen; durch die Summe der gleich gelagerten Fälle entwickeln sie sich aber zu einer deutlichen und bemerkenswerten Begrenzung bei der Ahndung staatsgestützter Kriminalität.

#### **4. Bewertende Betrachtung ausgewählter höchstrichterlicher Entscheidungen**

Da die Besonderheiten des quantitativen Materials in entscheidendem Maße auf die Entwicklung in der höchstrichterlichen Rechtsprechung zurückzuführen sind, hängt die Frage der Umsetzung des politischen Willens entscheidend von der Qualität der höchstrichterlichen Entscheidungen ab. Die Experten wurden nach ihren Einschätzungen hinsichtlich einiger zentraler, höchstrichterlicher Einzelfallentscheidungen, die Deliktgruppen der Rechtsbeugung, der Gewalttaten an der Grenze sowie der Spionage betreffend, befragt.

Mit Urteil vom 13.12.1993 schränkte die Rechtsprechung das Delikt der Rechtsbeugung drastisch ein und sah nur solche Fälle als vom Tatbestand

erfasst an, in denen sich die Entscheidung des Richters oder Staatsanwalts als krasse Menschenrechtsverletzung oder Willkürakt darstellte.<sup>1196</sup>

### **Wie erklären Sie sich diese Rechtsprechung?**

Die Interviewten waren sich im Ansatz dahingehend einig, dass der BGH 'dem anderen politischen System' habe gerecht werden wollen. Die weitergehenden Einschätzungen der Interviewten stellten sich wie folgt dar:

Zwei der Interviewten äußerten die Ansicht, dass man zudem berücksichtigt habe, dass der Kernbestand der Rechtsbeugung auch schon vor Inkrafttreten des EV dahingehend ausgefiltert worden sei, dass sich der Täter bewusst extrem vom geltenden Recht in seiner Entscheidung entfernt haben musste. Auch in einem demokratischen Rechtsstaat gebe es daher so gut wie keinen Fall der Rechtsbeugung. Man könne in unserem Staat das Recht weitgehend falsch anwenden, ohne dafür bestraft zu werden, so einer der Interviewten prägnant. Das habe natürlich auch für die Richter der DDR gelten müssen, weil sie nun dem Grundgesetz und der Rechtsprechung des BGH unterlagen. Wenn man dann zusätzlich das Rückwirkungsverbot und das Rechtssystem in die Bewertung miteinfließen lasse, führe dies praktisch zu einer Verdoppelung des Schutzes der Richter vor einer Strafverfolgung.

Ein anderer Interviewter vermutete, dass es neben der Berücksichtigung des 'anderen politischen Systems' praktische Erwägungen gewesen seien, die den BGH zu dieser Rechtsprechung veranlasst hätten: Die ganze Entwicklung sei wohl aus der Not geboren mit dem Ziel, ein griffiges, verallgemeinerndes System zu bekommen, mit Hilfe dessen der Flut der Verfahren Rechnung getragen werden sollte.

Ein weiterer Interviewter nahm Bezug auf einen Echoeffekt, der aus der Rechtsprechung der 50er Jahre komme. Zunächst habe die Justiz das Bedürfnis gehabt, sich nicht wieder vorhalten lassen zu müssen, Systemunrecht nicht angemessen zu ahnden. Hierzu habe es alsbald eine Gegenbewegung gegeben, die wohl nicht ganz spurlos am BGH vorübergegangen sei und die sinngemäß Folgendes zum Ausdruck gebracht habe: 'Wenn wir die viel Schlimmeren gar nicht verfolgt haben, dann dürfen wir die vergleichsweise weniger gravierenden Fälle der Richter der DDR nicht stellvertretend büßen lassen, nur damit die Justiz ihr eigenes Gesicht weiß waschen kann.' Diese Gegenbewegung, die im Wesentlichen aus der Wissenschaft gekommen sei, habe eine Korrektur bewirkt, die sich darauf einge-

---

<sup>1196</sup> BGHSt 40, 30ff. Siehe hierzu Kapitel 7, 1.2.5.2.

pendelt habe, dass man einerseits grundsätzlich ahnden müsse, andererseits aber nicht schon das Verhängen einer hohen Sanktion ausreichen solle, um zu einer Strafbarkeit wegen Rechtsbeugung zu gelangen. Auf der Ebene des BGH befinde man sich im ständigen Austausch mit der Wissenschaft, so dass auf diesem Wege die in der hohen Zahl der eingeleiteten Verfahren zum Ausdruck kommende "Jetzt-Erst-Recht-Haltung" der unteren Instanzen korrigiert worden sei.

Die auf den ersten Blick möglicherweise sogar widersprüchlich erscheinenden Aussagen ergänzen sinnvoll das bereits durch die Interpretation des Zahlenmaterials gewonnene Bild: Anfänglich leiteten die Staatsanwaltschaften zahlreiche Verfahren wegen Rechtsbeugung ein, ausgerichtet nach rein westlichem Rechtsverständnis und möglicherweise noch verstärkt durch den Ehrgeiz, 'es dieses Mal besser machen zu wollen als nach 1945'. Diese „Jetzt-Erst-Recht-Haltung“ löste, nicht zuletzt wohl auch wegen der Tatsache, dass auch in der BRD so gut wie keine Fälle von Rechtsbeugung geahndet werden, die von einem Befragten erwähnte Gegenbewegung aus, die sich in der Rechtsprechung des BGH niederschlug.<sup>1197</sup> Die höchstrichterliche Rechtsprechung wirkte sich dann ihrerseits eindämmend auf das Verhalten der unteren Instanzen aus.

Es stellt sich die Folgefrage, ob die Entscheidung – unabhängig davon, dass sie im Ergebnis zu begrüßen ist – sachlich gerechtfertigt oder eher politisch motiviert war. Den Experten ist zuzugestehen, dass die Entscheidung, insbesondere vor dem Hintergrund des Rückwirkungsverbots, noch im Einklang mit den herrschenden Bewertungsmaßstäben der geltenden Rechtspraxis der BRD steht. Die Aussagen machen aber auch deutlich, dass das in hohem Maße richterliche Bewertungen erfordernde Delikt der Rechtsbeugung entscheidend geprägt ist von Erwägungen, die in den politischen Bereich hineinragen, wie etwa der ‚Gedanke an die eigene Vergangenheit‘. Interessant sind in diesem Zusammenhang auch die Äußerungen des interviewten Staatsanwaltes in einem Gespräch mit dem 'Tagesspiegel' auf die Frage, ob der BGH in Einzelfällen zu großzügig oder zu milde vorgegangen sei: "Ich denke, man hätte in dem einen oder anderen Fall auch

---

<sup>1197</sup> Diese Vermutung teilt auch LEMKE, wenn er in seiner Stellungnahme schreibt: "Der BGH hatte eben keine Möglichkeit, insoweit Versäumtes nachzuholen, um so zu einer gleichgewichtigen Beurteilung von zwei Diktaturen zu gelangen, wobei aber auch nicht außer Acht gelassen werden darf, dass die Verbrechen der ersten deutschen Diktatur ohne jeden Zweifel ganz andere Dimensionen erreicht hatten als die Straftaten der zweiten deutschen Diktatur."; siehe bereits Kapitel 4, 2.1.4, Fn. 396.

zu einer Verurteilung kommen können, wenn man nicht die Belastung der deutschen Justiz durch das Versagen nach 1945 immer noch mit sich herumschleppen müsste.[...] Ich meine, man muss die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs heute einfach vor diesem Hintergrund sehen. Man kann, wenn man damals so versagt hat, nicht mehr unbefangen sein."<sup>1198</sup>

Umgekehrt legte sie in den Fällen der Mauerschützen einen recht strengen Maßstab an, in dem sie die Berufung auf die Staatspraxis des DDR-Regimes in Bezug auf § 27 GrenzG nicht anerkannte.<sup>1199</sup>

### **Wie erklären Sie sich die Entscheidungen von BGH und BVerfG?**

Nach Ansicht eines der Interviewten ließen sich die Entscheidungen zur Rechtsbeugung und die zu den Gewalttaten an der Grenze nicht vergleichen, weil die rechtliche Ausgangslage jeweils eine andere sei. Die Mauerschützen mochten im Einklang mit der Staatspraxis agiert haben, hätten sich dabei aber über das Gesetz hinweggesetzt. Dabei hätten sie mit bedingtem Vorsatz gehandelt, da sie damit hätten rechnen müssen, dass der Schuss tödliche Wirkung haben würde. Dass das Erschießen nicht rechtens gewesen sei, hätte ein Schütze erkennen können, so habe man schließlich geurteilt. Dafür spreche auch, dass sie öffentlich nicht hätten darüber reden dürfen. Dogmatisch betrachtet hätten sie in einem vermeidbaren Verbotsirrtum gehandelt. Wenn ein Richter hingegen der Meinung gewesen sei, er wende ein Gesetz richtig an, dann müsse er wegen eines den Vorsatz ausschließenden Irrtums straffrei bleiben. Es sei schließlich etwas anderes, ob man sich nicht an die Staatspraxis oder nicht an das Gesetz halte.

In eine andere Richtung ging die Einschätzung eines weiteren Interviewten. Oftmals würde die Lage so dargestellt, als habe sich die Justiz selbst begünstigt nach dem Motto: 'Eine Krähe hackt der anderen kein Auge heraus'. Das glaube er aber nicht. Für den anderen Maßstab sei vielmehr ausschlaggebend gewesen, dass es sich bei den Taten der Mauerschützen um Taten gehandelt habe, die im obersten Bereich der Kriminalität gelegen hätten, nämlich Tötungsdelikte. Die Rechtslage sei eigentlich klar gewesen: Hätte man sich rein positivrechtlich bewegt, hätte man ein Problem gehabt, weil man die Tötungen an der Grenze, mit Ausnahme der wirklichen Exzesstaten, nicht hätte sanktionieren können. Deshalb habe der BGH dann Naturrecht bemüht. Nach positivem Recht seien die Taten in der DDR ge-

<sup>1198</sup> Interview mit SCHAEFGEN, in: Der Tagesspiegel vom 22.12.1996, 4.

<sup>1199</sup> BGHSt 39, 1ff; 39, 168ff.; 40, 241ff.; 41, 101ff.; BVerfG, EuGRZ 1996, 538ff. Siehe hierzu Kapitel 7, 1.2.5.1.



deckt gewesen; die Grenze zur Strafbarkeit sollte dann überschritten sein, wenn man das Rechtsgut Leben auf das Spiel setzte. Die Zurechnung der Verantwortung sei sehr schwer, weil die Konstruktion natürlich den Nachteil habe, dass man die Last auf den schwachen Schultern des Grenzpersonals abgeladen habe und davon ausgegangen sei, dass die Soldaten das Unrecht hätten erkennen können, weil es überpositiv zu erkennen gewesen sei. Das sei eine sicherlich schwierige Gratwanderung. Er wolle da keine große Kritik üben, obwohl man auch anderer Auffassung sein könne. Man habe ja dann auch wieder gesehen, dass bei den Verurteilungen alle Bremsen gezogen worden seien.

Ein weiterer Interviewter äußerte sich nur dahingehend, dass man sich wohl aus rechtsstaatlichen Gründen gezwungen sah, eine Ausnahme vom Rückwirkungsverbot zu machen. Der verbleibende Interviewte äußerte sich gar nicht explizit zu der Frage.

Die divergierenden Antworten haben ihre Wurzel in den unterschiedlichen Ansätzen, die "richtige" Auslegung des Tatzeitrechts betreffend, die ausführlich in Kapitel 7 Abschnitt 1.2. dargelegt wurden. Während einer der Interviewten tendenziell dem radikal positivistischen oder intrasystematischen Ansatz folgt oder dessen Auswirkungen zumindest zu bedenken gibt und vor diesem Hintergrund die Brisanz der höchstrichterlichen Rechtsprechung aufzeigt, verkörpert die erstgenannte Position den restriktiven Positivismus, der zur Strafbarkeit der Grenzsoldaten führt. Die spektakulären rechtlichen Konstruktionen, die der BGH und auch das BVerfG wählten, offenbaren das Bemühen, zwischen diesen Positionen, die letzten Endes Ausfluss des Rückwirkungsverbotes sind, und dem Stellenwert des Rechtsguts des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit einen gerechten Ausgleich zu finden.

**Welche Intention verfolgte die Rechtsprechung mit den Entscheidungen zur Rechtsbeugung und zu den Gewalttaten an der Grenze? Ist die Vermutung richtig, dass es letzten Endes darum ging, Menschenrechtsverletzungen zu ahnden?**

Während die beiden interviewten Richter diesen Gedanken durchaus für möglich hielten, zeigten sich die beiden anderen Interviewten wenig überzeugt. Die Rechtsprechung sei sicher darauf ausgerichtet gewesen, ungeachtet feinsinniger Differenzierungen auf jeden Fall Menschenrechtsverletzungen zu ahnden, um auch für etwaige Wiederholungsfälle Minimalstandards zu setzen. Sie ließe sich aber nicht hierauf beschränken und erschöp-

fe sich nicht darin. Für die jeweiligen Fallgruppen gebe es darüber hinaus bereichsspezifische Besonderheiten, die zu analysieren wären. Die Frage der Beschränkung auf schwere Menschenrechtsverletzungen sei überhaupt nur bei der Rechtsbeugung relevant geworden. Bei den MfS-Straftaten, Mord, Entführung und Gefangenenmisshandlung beispielsweise, hätten die Probleme eher im tatsächlichen Bereich gelegen, bei Delikten wie der Telefonüberwachung, der Verletzung des Briefgeheimnisses, des Eindringens in Wohnungen zum Zwecke des Abhörens oder der Durchführung von Verleumdungskampagnen zur Einschüchterung Oppositioneller sei die Strafbarkeit wegen ganz anders gelagerter rechtlicher Fragen verneint worden. Diese Straftaten hätten nur deswegen nicht in ausreichendem Maße verfolgt werden können, weil das DDR-Recht nur im wiederholten Falle zu einer Belegung mit Strafe gekommen sei oder weil kein Interesse bestanden habe, den unmittelbar Ausführenden zur Verantwortung zu ziehen. Bei einfachen Körperverletzungen, ohne dass ein Tötungsvorsatz nachgewiesen werden konnte, sei unter Verweis auf die subjektive Ebene von vornherein die Strafbarkeit verneint worden, weil der Schütze auf Befehl gehandelt hatte. Die Rechtswidrigkeit des Befehls hätte der Schütze hier aber nicht erkennen können. Mit der Frage des Vorliegens einer schweren Menschenrechtsverletzung habe sich die Rechtsprechung in diesen Fällen also gar nicht auseinandergesetzt, weshalb man sie im Ergebnis auch nicht hierauf reduzieren könne.

Im Jahre 1995 entschied das BVerfG<sup>1200</sup>, dass eine Strafbarkeit der Agenten, die vom Boden der DDR aus gegen die BRD oder deren Nato-Partner spioniert hatten, wegen Unverhältnismäßigkeit nicht begründet werden könne.

### **Wie beurteilen Sie diese Entscheidung vor dem Hintergrund der im Bundestag gescheiterten Spionageamnestie?**

Zwar waren sich die Interviewten weitgehend einig, dass das BVerfG durch seine Rechtsprechung die Wirkung einer Amnestie erreicht habe, die sich im Parlament gerade nicht habe durchsetzen können. Daraus könne man aber nicht den Willen der Justiz ableiten, selbst gestalten zu wollen. Eine Amnestie besage pauschal, dass man die Straftäter bewusst straffrei stellt, weil dies politisch so gewollt ist. Eine Amnestie habe daher viel größere politische Auswirkungen als gerichtliche Einzelfallentscheidungen, auch wenn sie sich, wie im Falle der DDR-Agenten, durch die Vielzahl ähnlich

---

<sup>1200</sup> BVerfG EuGRZ 1995, 213.

gelagerter Fälle, die alle über 'einen Leisten geschlagen werden konnten', addieren. Die Situation stelle sich immer noch einmal anders dar, wenn man die Einzelschicksale betrachte und rechtlich zu bewerten habe. Zu erklären sei die Rechtsprechung wohl eher 'mit der Not, etwas Gerechtes machen zu wollen'. Das BVerfG habe insoweit ein Spannungsverhältnis auszugleichen gehabt. Es leuchte ein, dass das Strafbedürfnis weg falle, wenn nichts anderes getan worden sei, als die Dienste anderer Staaten auch tun, und das Feindverhältnis aufgrund der Wiedervereinigung nicht mehr gegeben sei. Das BVerfG habe seine Entscheidung unter Heranziehen des dogmatischen Aspekts der Unverhältnismäßigkeit gefällt, indem es die Sozialisation, die Indoktrination und die ideologischen Grundpositionen stärker betont hätte. Die Frage der Strafbarkeit sei somit von der politischen auf die dogmatische Ebene gehoben worden.

Einer der Befragten hielt es darüber hinaus für möglich, dass zusätzlich die politische Bedeutung eine Rolle gespielt habe. In den DDR-Fällen sei man 'mit den Verurteilungen noch vorsichtiger' gewesen. Der Vorwurf der Siegerrechtsprechung sei ja immer wieder erhoben worden. In solchen Fällen 'nimmt man sich ungemein zurück und ist noch mal kritischer, als wenn hinterher kein Interesse mehr besteht'.

Auch bei dem Mitverfasser des Einigungsvertrags stößt die Entscheidung, trotz des Umstands, dass sich eine Amnestie politisch nicht durchsetzen konnte, auf Zustimmung. Gerade wegen des Fehlens einer gesetzlichen Regelung, die aber wohl auch nach der deutschen Vereinigung politisch nicht machbar gewesen wäre, sei die Rechtsprechung erforderlich gewesen, so der Befragte. Ansonsten wäre es voraussichtlich in den einzelnen Bundesländern zu völlig unterschiedlicher Verfolgungspraxis gekommen. So sei etwa die brandenburgische Staatsanwaltschaft, bis zu einer eindeutigen Weisung, mit der Verfolgung innezuhalten bis das BVerfG entschieden hatte, entschlossen gewesen, alle DDR-Agenten unterschiedslos als strafbar anzusehen, hätte jedoch wegen der damit verbundenen Probleme am liebsten nach § 153 a StPO eingestellt. Er selbst habe dies für einen nicht gangbaren Weg gehalten und die Auffassung vertreten, dass die meisten Verfahren nach § 170 Abs. 2 StPO wegen fehlender Schuld einzustellen gewesen wären. Die Rechtsprechung habe daher die gewünschte Klarheit geschaffen. Sicherlich läge darin ein Akt gestaltender Rechtsprechung. Es sei aber nicht der einzige gestaltende Rechtsakt des BVerfG: Während vor einigen Jahren das Primat des "judicial self-restraint" vorherrschend gewesen sei, habe es zunehmend gestaltende Rechtsprechung gegeben. Die Gründe hier-

für lägen nicht selten in der Unfähigkeit des Gesetzgebers, gesellschaftliche Probleme gesetzlich zu lösen. Ein politischer Wille des Parlaments zur Bestrafung von DDR-Agenten konnte seiner Ansicht nicht ausgehebelt worden, weil es einen solchen einheitlichen Willen nie gegeben habe. Es seien aber unterschiedliche Auffassungen, auch in den Bundesländern vorhanden gewesen, weshalb die Entscheidung des BVerfG eine außerordentlich ordnende und beruhigende Wirkung gehabt habe. So sehr man über die Begründung streiten könne, sei sie von einem staatspolitischen Weitblick besonderer Qualität getragen gewesen.

### **Welche Rolle spielt die Akzeptanz der Bevölkerung Ihrer Ansicht nach für das Verhalten der Staatsanwaltschaft und der Gerichte?**

Die beiden Richter waren der Ansicht, dass die Akzeptanz der Bevölkerung keine allzu große Rolle spielte. Prozesse der Beeinflussung spielten sich zwar im Unterbewusstsein ab, aber bei Anwesenheit der Presse oder anderer Interessierter sei man noch mehr gehalten, genau zu arbeiten. Die Akzeptanz von Entscheidungen der Gerichte und Staatsanwaltschaften sei aber sehr oft unterschiedlich. Es gebe Streit über so viele Fragen, auch außerhalb des DDR-Unrechts. Zu denken sei etwa an Abtreibung, Verfolgung von Sittlichkeitsdelikten, Kinderschändern etc. Da gebe es ganz unterschiedliche Bewertungen, die von der Erhebung ganz massiver Forderungen bis zu Stimmen, die zu Zurückhaltung und Vorsicht mahnen, reichen. Es gebe immer unterschiedliche Akzeptanzbereiche; so sei es auch beim DDR-Unrecht. Insgesamt hätten die Stimmen und Reaktionen der Öffentlichkeit die aktuelle Arbeit aber wohl nicht in überdurchschnittlichem Maße beeinflusst.

Die höchstrichterliche Rechtsprechung zu den drei zentralen Fallgruppen offenbaren durchweg das Bemühen des BGH und des BVerfG, in dem schwierigen und weil von widerstreitenden geprägten Interessen auch spannungsgeladenen Konglomerat aus Rechtsstaatlichkeit, Rückwirkungsverbot und eigener Vergangenheit eine jeweils ausgleichende Lösung zu erzielen.

## **5. Bewertende Schlussfolgerungen durch die Interviewten**

Abschließend wurden den Interviewten einige Fragen gestellt, deren Beantwortung persönliche Bewertungen und Einschätzungen aus der Retrospektive erfordern, die zum Teil über das konkrete "Modell Deutschland" in das Abstrakte hineinragen.

**Wie würden Sie im Hinblick auf das Zahlenmaterial, inklusive der verhängten Sanktionen, das deutsche Modell einordnen?**

Hier taten sich die Interviewten etwas schwer, präzise auf die Frage zu antworten. Lediglich einer der Befragten verwehrte sich entschieden dagegen, die justizielle Realität als "De Facto-Amnestiemodell" zu bezeichnen.<sup>1201</sup> Das sei 'ein unbrauchbares Schlagwort mit dem man meine, alles gesagt zu haben'. Man habe ein Strafverfolgungsmodell gehabt. Die Justiz habe ihren Verfolgungsauftrag wahrgenommen und sei nicht untätig geblieben. Man könne der Justiz nicht den Verfolgungswillen wider besseres Wissen absprechen. Die Justiz sei gebunden, nach dem Gesetz zu verfahren. Wenn die Justiz der Meinung sei, das Gesetz gebe eine Verurteilung nicht her, dann spreche es frei. Wenn die Justiz bei der Rechtsbeugung nicht die erwähnten besonderen Kriterien entwickelt hätte, dann hätte sie eben nach der bundesrepublikanischen Rechtsprechung frei gesprochen. Da wäre auch nichts anderes herausgekommen.

Ein anderer Interviewter äußerte die Ansicht, dass es kein konsequentes Strafverfolgungsmodell sei. Die Strafverfolgung sei nach dem EV in viele andere Instrumente zur Bewältigung spezifischen Systemunrechts eingebunden gewesen. In jeder Phase des Einigungsprozesses sei bewusst gewesen, dass man nur die Spitze des Eisbergs würde ahnden können. Es sei zu keiner Zeit beabsichtigt gewesen, die Bewältigung der "Lasten" alleine dem Strafrecht zu überlassen. Pauschal von einem "Deutschen Weg der Strafverfolgung" zu sprechen sei daher problematisch, weil es sich um einen sehr komplexen, in sich differenzierten Vorgang handele, der als erfolgreicher Versuch gelten könne, einen Systemwechsel zu bewältigen, ohne über das Ziel hinauszuschießen oder hinter den (berechtigten) Erwartungen zurückzubleiben.

Weiterhin wurde die Ansicht geäußert, dass die Rechtsprechung die Strafrechtsanwendung gemäß dem Legalitätsprinzip des EV erfolgreich erarbeitet hätte. Im Gegensatz zu der Zeit nach 1945 habe es dieses Mal die Ahndung von Rechtsbeugung und auch einen Elitenaustausch gegeben. Das scheine ihm doch ein grundlegend anderer Ansatz zu sein als nach 1945 oder etwa auch in Südafrika. Er wage aber zu bezweifeln, dass die Vorge-

---

<sup>1201</sup> A.A. WERLE anlässlich der Podiumsdiskussion zum Thema "Strafrecht und Systemkriminalität in internationaler Sicht" bei der Strafrechtslehrertagung "Internationalisierung des Strafrechts" 1997 in Berlin, in: Diskussionsbeiträge der Strafrechtslehrertagung 1997 (Fn. 59), 858.

hensweise übertragen werden könne. Die Art der Aufarbeitung hinge entscheidend damit zusammen, dass sich die Transformation nicht innerhalb eines Staates vollzogen habe, sondern aus zwei Teilstaaten ein Staat geworden sei. Die Technik ließe sich wohl nicht übertragen, wenn die Transformation innerhalb eines Staates abliefe.

Schließlich wurde noch die Ansicht geäußert, dass der in Deutschland beschrittene Weg bereits das Ziel gewesen sei. Irgendwo auf dem Weg habe man dann verstanden, um was es gegangen sei. Das sei von den Architekten des EV so wohl nicht konzipiert gewesen und habe zu einem 'Materialverschleiß ohne Ende' geführt. Vielleicht wäre es, im Nachhinein betrachtet, besser gewesen, das Rückwirkungsverbot zu ändern. Freilich wäre dabei aber wieder die Kritik laut geworden, dass es sich um die Schaffung von Sonderrecht für Einzelne handele.

**Denken Sie, dass die Ergebnisse der Rechtsprechung hinter den ursprünglichen Erwartungen des Gesetzgebers zurückbleiben?**

Beide Interviewte, die sich zu dieser Frage äußerten, bejahten dies oder äußerten zumindest eine entsprechende Vermutung. Aus der Sicht von 1990 habe man sehr viel mehr Verurteilungen erwartet, so der Repräsentant der Justizverwaltung, der im Vorfeld bereits an den Verhandlungen beteiligt gewesen war. Die Verfolgungstätigkeit habe sich in einer enormen Zahl von Ermittlungsverfahren niedergeschlagen, die auf der Grundlage der westgeprägten Betrachtungsweise eingeleitet worden waren, die aber auf der Grundlage des EV, durch den beide Systeme miteinander verschmolzen seien, beendet worden sei. Bei einem Fall, dem "Magdeburger Postraubfall", sei besonders deutlich geworden, in welchem Maße die Justiz Scheu gehabt hätte, mit den Tätern so umzugehen, wie mit ihnen umgegangen worden wäre, wenn man ihrer noch zu Zeiten der Teilung habhaft geworden wäre. Insofern blieben die Ergebnisse hinter den Erwartungen zurück. Im Gegenzug aber könne die Rechtsprechung für sich in Anspruch nehmen, alles andere als "Siegerjustiz" betrieben zu haben. Es wäre auch nicht sinnvoll gewesen, den EV von vornherein auf die Ahndung von schweren Menschenrechtsverletzungen zu beschränken. Die Justiz sei nun mal dafür da, Gesetze auszulegen und zu interpretieren. Auch bei anderen Delikten habe man ständige Rechtsprechungsentwicklungen. Es sei daher nicht ungewöhnlich, wenn der gesetzgeberische Umfang weit gefasst werde und durch die Justiz Einschränkungen erfolgten.

Der andere Interviewte äußerte die Vermutung, dass man wohl mit mehr Verurteilungen gerechnet habe. Andererseits glaube er aber nicht, dass der Gesetzgeber Anlass zum Reagieren gesehen habe. Der Gesetzgeber und auch die überwiegende Anzahl der Menschen hätten das maßvolle und auf schwere Ausnahmefälle beschränkte Vorgehen gegen DDR-Täter eher akzeptiert, als wenn man mit einem 'Riesenknüppel durch die Gegend gefahren wäre und alles, was nicht konform gewesen sei, niedergeprügelt hätte'. Er glaube, dass das was geschehen sei, letzten Endes eher der allgemeinen Vorstellung und der Akzeptanz sowohl der Bevölkerung als auch des Gesetzgebers entsprochen habe. Auch wenn das Vorgehen der Justiz vielleicht nicht genau den gesetzgeberischen Vorstellungen entsprochen habe, so sei die Diskrepanz seiner Einschätzung nach jedenfalls nicht groß.

Hier spiegelt sich die eingangs erwähnte Erwägung wider, dass das Erfüllen bzw. Nichterfüllen der zahlenmäßigen Erwartungen nicht zwingend eine Missachtung des politischen Willens bedeutet: Vielmehr legen die beiden Antworten nahe, dass zwar die gesetzgeberischen Erwartungen bezüglich des zahlenmäßigen Ausmaßes der Verfolgungstätigkeit nicht erfüllt sind, dennoch das Verhalten der Justiz aber dem Willen des Gesetzgebers mehrheitlich entspricht. Hierfür spricht in der Tat, dass der Gesetzgeber sich nicht veranlasst sah einzuschreiten, vielmehr durch die Gesetze über die Verlängerung der Verjährung die Linie der Rechtsprechung "zeitlich ausgedehnt" wurde, was nicht zuletzt auf eine gewisse Akzeptanz schließen lässt.

Speziell bei dieser Frage ist die ergänzend heranzuziehende Stellungnahme LEMKES in besonderem Maße erhellend, da er – als einer der Architekten des Einigungsvertrags – für die Beantwortung dieser Frage die entscheidende Perspektive besitzt. Die Vermutung der anderen Interviewten, dass die Rechtsprechung letzten Endes begrüßt worden ist, wird durch die schriftliche Stellungnahme LEMKES bestätigt:

"Aus meiner heutigen Sicht hat insbesondere die Rechtsprechung des BGH in vollem Umfang den Hoffnungen der Verfasser dieser Regelungen des Einigungsvertrags entsprochen.[...] Es steht mir nicht zu, zu der Rechtsprechung des BGH zum Rechtsanwendungsrecht nach dem Einigungsvertrag kritische Äußerungen abzugeben. Ich halte die Leistung der Rechtsprechung nach der deutschen Vereinigung insgesamt für ein historisches Verdienst, das bislang nicht hinreichend beachtet worden ist."<sup>1202</sup>

<sup>1202</sup> Äußerung in der schriftlichen Stellungnahme LEMKES. Siehe ferner LEMKE, M. 2001 (Fn. 810), Vor §§ 3 bis 7, Rn. 82, 100.

Er führt weiter aus, dass in der gesamten deutschen Rechtsprechung noch niemals innerhalb so kurzer Zeit durch eine Reihe von Strafentscheidungen das Systemunrecht einer Diktatur, in der Weise wie geschehen, aufgearbeitet worden sei. Insbesondere der 5. Strafsenat des BGH und hier wiederum vor allem der Richter am BGH ARMIN NACK hätten in der Folge des Einigungsvertrags ein wirklich historisch zu nennendes Augenmaß gezeigt. Es habe seines Erachtens keine Entscheidung gegeben, die, bei genauer Betrachtung ihrer Gründe unter Einbeziehung der schwierigen Voraussetzungen der Aufarbeitung einer Diktatur mit anderem Recht, aber auf deutschem Boden und mit deutscher Rechtskultur, ernsthaft kritikwürdig wäre.

Der Mitverfasser des EV befürwortet mithin auch die Lösung der Rechtsanwendungsprobleme durch die Rechtsprechung.<sup>1203</sup> Der Befragte bedauerte in diesem Zusammenhang das Verhalten der Wissenschaft während des Einigungsprozesses. Es sei immer einfacher zu kritisieren, als die unmittelbare Verantwortung für ein Unternehmen wie den EV zu übernehmen.<sup>1204</sup> Obwohl der Befragte zu der Frage der "richtigen Anwendung" des DDR-Rechts persönlich eine andere als die von der Rechtsprechung vertretene Auffassung hat, sieht er hierin kein kritikwürdiges Verhalten. Nicht zuletzt mag dies damit zusammenhängen, dass die Auffassungen der Verfasser des EV in dieser Frage untereinander divergierten, der Befragte also anerkennt, dass die Rechtsprechung diese Auffassung vertreten konnte, ohne gegen den Willen der Verfasser des EV zu verstoßen: Sie als Verfasser des Einigungsvertrags seien der Überzeugung gewesen, dass ohne die Festschreibung der Anwendung des § 2 StGB wesentliche Auslegungsprobleme entstehen würden.<sup>1205</sup> Dennoch hätten sie die durch § 2 StGB entstehende Problematik aber gesehen, die sich alleine schon daraus ergeben hätte, dass staatliches Strafen von Sinn und Struktur her gesehen vor dem Hintergrund der völlig unterschiedlichen Gesellschaftsordnungen auch unterschiedliche Zielrichtungen verfolgt hätte. Er und sein Kollege hätten bei dieser Frage aber unterschiedliche Auffassungen vertreten.

„Nach meiner Erinnerung war die Bundesregierung entschlossen, grundsätzlich die staatsgestützte Kriminalität zu verfolgen, soweit entsprechendes Regierungshandeln gegen Recht der DDR oder der BRD verstoßen hat. Dabei ging es nicht darum, grundsätzlich nur DDR-Strafrecht anzuwenden,

<sup>1203</sup> Ausführlich Kapitel 7, 1.

<sup>1204</sup> Siehe hierzu sowie zu der Bewertung dieser Aussage bereits Fn. 1189.

<sup>1205</sup> LEMKE, M. 2001 (Fn. 810), Rn. 87, 26.



sondern nach dem Grundsatz des Primats des mildesten Rechts das Recht anzuwenden, das „ex post“ als mildestes Recht erschien, wobei mein Vorgesetzter die Auffassung vertrat, dass es bei dieser Frage ausschließlich um den Normenvergleich ging, während ich der Auffassung war, dass auch die Art und Weise der Rechtsanwendung in der DDR und in der BRD in diese Frage einzubeziehen war. Die spätere Rechtsprechung hat nicht mir, sondern meinem Vorgesetzten Recht gegeben.[...] Dass ich persönlich dazu neige, bei der Frage des mildesten Rechts auch die Art und Weise der Rechtsanwendung und weitere Gesichtspunkte einzubeziehen, die Rechtsprechung dies aber nur in Grenzen tut, hat mit Kritik nichts zu tun. Darin liegt ein Auffassungsunterschied.“<sup>1206</sup>

An späterer Stelle führt er aus, dass speziell die Brandenburger Linie, nur die Exzessfälle zu bestrafen, mehr als alles andere dazu beigetragen habe, Richter und Staatsanwälte aus Ost und West zusammenarbeiten zu lassen. Die Tatsache, dass nach der Entwicklung der Rechtsprechung nur in einem verschwindend geringen Anteil Rechtsbeuger tatsächlich verfolgt worden seien, anderes Systemunrecht wie das Öffnen von Westpaketen, das Abhören von Wohnungen usw. gar nicht, dafür aber die Tötung an Mauer und innerdeutscher Grenze stets, hätte letztlich ein Augenmaß gezeigt, das andere Lösungen nicht mehr habe vorrangig erscheinen lassen.<sup>1207</sup> Damit liefert seine Äußerung auch eine an der justiziellen Realität ansetzende, rückblickende Erklärung für die oben aufgeworfene Frage, warum sich eine Teilamnestierung nicht hatte durchsetzen können. Die tendenziell restriktive Rechtsprechung ließ einen Amnestieerlass nicht mehr notwendig erscheinen.<sup>1208</sup>

Bereits im Jahre 1995, nach Erlass der ersten höchstrichterlichen Entscheidungen, hegte LEMKE die dahingehende Vermutung, die sich aus heutiger Sicht voll bestätigt hat:

---

<sup>1206</sup> Stellungnahme LEMKE, die der Verf. anlässlich der qualitativen Befragung übersandt wurde, vgl. Fn. 163.

<sup>1207</sup> In einer Publikation äußert sich LEMKE ferner folgendermaßen: "Damit [Anm. d. Verf: mit der Rechtsprechung] ist in einem zahlenmäßig nicht unerheblichen Bereich rechtsstaatswidriges staatliches Handeln für nicht strafbar erklärt. Auch diese Entscheidung [Anm. d. Verf: BGH Urteil vom 09.12.1993, NStZ 1994, 179] ermöglicht die Konzentration der Strafverfolgungsbehörden auf die wirklich wesentlichen Geschehnisse in der DDR und dürfte, mehr als in der öffentlichen Diskussion zunächst angenommen worden ist, zur inneren Befriedigung in den neuen Ländern beitragen.“; LEMKE, M. 2001 (Fn. 810), Vor §§ 3 bis 7, Rn. 82, 100.

<sup>1208</sup> Siehe Kapitel 4, 2.1.4.

„Beide Entscheidungen [Anm. d. Verf: Urteile des BGH vom 09. und 13.12.1993 (NSTz 1994, 179 und NJ 1994, 130)] haben wesentliche Auswirkungen auf eine zukünftige Amnestiedebatte. Sie engen den Gesamtbereich von Straftaten, die einer Amnestie im Zusammenhang mit DDR-Unrecht überhaupt zugänglich sind, weiterhin ein, weil sie nur besonders schwerwiegende, an der Verletzung der Menschenwürde der Opfer orientierte Straftaten als noch verfolgbar verstehen. Diese Fälle dürften wiederum einer Amnestie kaum zugänglich sein, so dass damit zu rechnen ist, dass mit zunehmender Verfestigung der jetzt begonnenen Rechtsprechung des BGH der rechtspolitische Raum für Amnestieüberlegungen eingeengt werden wird. Dieser Weg dürfte rechtspolitisch unbedenklich sein, auch wenn die Schaffung eines Straffreiheitsgesetzes in diesem Zusammenhang ein Signal von besonderem Gewicht sein könnte.“<sup>1209</sup>

**Sehen Sie das Strafrecht, angesichts der Erfahrungen, die Sie während der Verfahren sammeln konnten, als ein geeignetes Mittel zum Umgang mit Systemunrecht an?**

Die Interviewten waren geteilter Ansicht. Während die beiden Berliner Gesprächspartner sich tendenziös eher kritisch äußerten und infolgedessen für eine internationale Lösung plädierten, befanden die beiden anderen Interviewten die deutsche Aufarbeitung im Großen und Ganzen als ausreichend und gelungen.

Das Strafrecht halte er für 'ein bisschen' geeignet, so der Berliner Staatsanwalt. Hätte die Justiz nichts getan, wäre gar nichts passiert. Dennoch sei und bliebe die Anwendung des nationalen Strafrechts eine Notlösung. Er halte es für dringend erforderlich, sich nicht nur im Nachhinein mit geschehenen Kriegsverbrechen zu befassen, sondern auch an solche Täter zu denken, die im täglichen Umgang Menschenrechte verletzen. Es sei dringend erforderlich, dahingehend einen Konsens zu entwickeln, der durchaus auch eine Aufhebung des Rückwirkungsverbots beinhalten könne. Wenn der strafjustizielle Prozess in Deutschland etwas bewirkt habe, dann eventuell einen Denkanstoß, wie man Menschenrechte strafrechtlich besser schütze. Das Völkerstrafrecht habe zwei große Ziele: die Erhaltung der

<sup>1209</sup> LEMKE, M. 2001 (Fn. 810), Vor §§ 3 bis 7, Rn. 101. Zum Bereich der Rechtsbeugung siehe aber auch LÜDERSSEN anlässlich der Podiumsdiskussion "Strafrecht und Systemkriminalität in internationaler Sicht" bei der Strafrechtslehrertagung "Internationalisierung des Strafrechts" 1997 in Berlin, in: Diskussionsbeiträge der Strafrechtslehrertagung 1997 (Fn. 59), 857f.

Menschheit und die Friedenssicherung. Wenn man sich nun international darauf verständigt habe, was zu einem menschenwürdigen Leben und zu den Menschenrechten gehöre, dann solle man auch den nächsten Schritt tun und diese Menschenrechte durch eine Bewehrung von Menschenrechtsverletzungen mit einer Strafnorm unter einen besonderen Schutz stellen. Verfahrenstechnisch könne man mit dem Subsidiaritätsprinzip arbeiten und es dem Land zunächst selbst überlassen, seine eigene Vergangenheit aufzuarbeiten.

Ähnlich äußerte sich die Berliner Richterin. Die Art von Verfahren seien einem unangenehm: Man müsse in eine völlig neue Rolle schlüpfen, für die man sich nicht entschieden habe und die man nicht unbedingt akzeptiere. Von Seiten der Justiz habe man daher versucht, das Recht konsequent und subtil anzuwenden. Hätte die Justiz die Bemühungen nicht angestellt, wären die Vorwürfe auf die Politiker zurückgefallen. Letztere stünden aber freilich unter enormem Handlungsdruck. Es wäre wohl richtig gewesen, viel schneller Spezialeinheiten zu bilden, wobei das wiederum den Sonderrechtsvorwurf verstärkt hätte. Nebenbei bemerkt seien die Verfahren aber trotzdem interessant gewesen, nicht zuletzt auch, weil sie die Vorteile der eigenen Rechtsordnung – selbstverständliche Begriffe wie Rechtsstaat, richterliche Unabhängigkeit, Meinungsfreiheit, Demonstrationsfreiheit – erst richtig bewusst gemacht hätten. Insgesamt sei es aber wünschenswert, die Aufarbeitung unter Anwendung des Strafrechts einer internationalen Institution zu übertragen und sich innerstaatlich auf eine gesellschaftliche Aufarbeitung zu beschränken. Ein internationales Tribunal agiere aus größerer Distanz und damit neutraler. Das wiederum steigere die Akzeptanz bei den Verurteilten. Es ließe sich auch genauer definieren, was Menschenrechtsverletzungen überhaupt seien, vorausgesetzt man habe überall denselben Maßstab des Rückwirkungsverbots. Eine internationale Aufarbeitung dürfe hingegen nicht zu einer großzügigeren Handhabung führen.

Die beiden anderen Interviewten hielten die Aufarbeitung, so wie sie in Deutschland praktiziert wurde, hingegen für im Grunde genommen gelungen. Man habe in Deutschland den richtigen Weg gewählt, dessen justizielle Umsetzung auch ganz gut funktioniert habe und würdig über die Bühne gelaufen sei. Die gesellschaftlichen Wunden und Risse, die Schuldvorwürfe und Streitigkeiten wären wohl noch nachhaltiger und tiefer gewesen, wenn man eine andere Ebene als die Justiz gewählt hätte, so einer der Interviewten weiter. Andere Länder, beispielsweise Polen, hätten auch gerne ähnliche Wege gewählt, wegen innerstaatlicher Gründe sei ihnen der Weg

aber verschlossen geblieben. Die Situation in Deutschland sei hingegen günstig gewesen.

Im Gegensatz zu den oben genannten Meinungen hielten diese beiden Interviewten auch eine internationale Aufarbeitung zumindest gegenwärtig nicht für sinnvoll. Der Umgang mit dem vorherigen Staatssystem ginge nur die Folgeregierung und die Folgeeliten etwas an. Es handele sich um eine rein nationale Angelegenheit. Internationale Einrichtungen sollten aber nur dort agieren, wo zwischenstaatliche Fälle betroffen seien, nicht aber bei staatsinternen Angelegenheiten, und dies nicht zuletzt deshalb, weil es da auch viel politisches Konfliktmaterial gebe.

### **Wo sehen Sie die Strafzwecke bei der Ahndung der DDR-Altaten?**

Die Interviewten waren sich einig, dass die klassischen Strafzwecke für eine solche Aufarbeitung eigentlich nicht passen. Man habe die Strafzwecke daher vermehrt in Frage gestellt. In den Köpfen habe man aber politisch akzeptiert und darüber hinaus gefordert, dass irgendetwas geschehen müsse. Man habe den Wunsch gehabt, 'es dieses Mal besser zu machen' als nach 1945, auch wenn das NS-Regime nicht mit dem DDR-Regime vergleichbar sei. Von der Nachkriegsgeneration sei ja der Vorwurf gekommen, dass das NS-Regime nicht aufgearbeitet worden sei. In Bezug auf die klassischen Strafzwecke sei Spezialprävention ohnehin ausgeschieden; auch Generalprävention habe eher fern gelegen.

Im Zuge der Konkretisierung der Strafzwecke benannten die Interviewten daraufhin im Wesentlichen vier Gründe, die den Einsatz des Strafrechts dennoch rechtfertigen.

Zum einen sei dies die nachträgliche Umkehr der Verhältnisse durch die Strafverfolgung. 'Das Recht sei wieder auf die Füße gestellt worden': Diejenigen, die damals die Täter waren, seien jetzt die Opfer, die geschützt werden müssten. Weiterhin sei klar gestellt worden, dass diejenigen, die sich die Regeln gäben, nicht außerhalb des Rechts stünden, sich vielmehr an dem von ihnen selbst gesetzten Recht messen lassen müssten. Ferner wurden als Strafzwecke der Schuldausgleich und ein Sühnebedürfnis in Bezug auf die Opfer genannt. Zwar seien die Opfer im Ergebnis zu kurz gekommen – die Freisprüche seien in den Medien sogar als Verhöhnung der Opfer betitelt worden, was natürlich absurd sei, da es nicht darum gegangen sei, den Opfern den Ausgleich zu versagen; trotzdem hätten sie ein berechtigtes Interesse am Schuldausgleich und ein Sühnebedürfnis gehabt.

## KAPITEL 11

### **Vergleich zwischen dem politischen Willen und seiner Umsetzung in Südafrika**

Um dem kriminalpolitischen Grundgedanken der qualifizierten Amnestie gerecht zu werden, muss bei der Gegenüberstellung des ursprünglichen kriminalpolitischen Konzepts einerseits und dessen Umsetzung in die Realität andererseits unterschieden werden zwischen dem Aufgabenbereich der Wahrheits- und Versöhnungskommission, speziell des Amnestiekomitees, und dem Aufgabenbereich der Justiz, der von der TRC unbeeinträchtigt sein sollte: Wie dargelegt, fiel es in den Aufgabenbereich des Amnestiekomitees, Amnestien zu gewähren oder gegebenenfalls zu versagen. Im Fall der Versagung wurde der Aufgabenbereich der Wahrheits- und Versöhnungskommission verlassen und der Aufgabenbereich der ordentlichen Justiz eröffnet. Von vorne herein in den Bereich der ordentlichen Justiz fielen die Täter, die nie einen Amnestieantrag stellten.

#### **1. Kompetenzbereich der Wahrheits- und Versöhnungskommission, speziell des Amnestiekomitees**

Hinsichtlich der Beurteilung des ursprünglichen kriminalpolitischen Plans und seiner Umsetzung in die Realität in Bezug auf die Arbeit des Amnestiekomitees wurden insgesamt sechs Fragen gestellt. Nicht alle Experten antworteten zu jeder Frage. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass nicht jeder der Interviewpartner bei jeder der Fragen als Experte zu betrachten war. Der Leitfaden wurde insofern, wie unter Kapitel 9, 2.4. dargelegt, flexibel, d.h. nicht als zwingendes Ablaufmodell gehandhabt. Aus den Interpretationen geht jeweils hervor, wie viele der Befragten sich zu der betreffenden Frage äußerten.

#### **Wie lässt sich die hohe Zahl der abgelehnten Amnestieanträge erklären?**

Beide interviewten Mitglieder des Amnestiekomitees antworteten übereinstimmend, dass die Mehrheit der abgelehnten Anträge solche Anträge gewesen seien, die bereits formal nicht den Kriterien entsprochen hätten. Sie hätten von vornherein außerhalb des Mandats des Amnestiekomitees gele-

gen. Insgesamt seien ca. 7 200 Anträge eingegangen. Davon seien ca. 5 500 Anträge aus formalen Gründen abgelehnt worden. Meistens seien dies Anträge von bereits verurteilten und inhaftierten Personen gewesen, die die Amnestie als Gelegenheit ansahen, um aus dem Gefängnis entlassen zu werden. Habe man die Angaben dieser Antragsteller bei den von ihnen benannten politischen Organisationen überprüft, dann habe sich meist schnell herausgestellt, dass die Tat, die zur Verurteilung führte, keinerlei politischen Bezug aufwies.<sup>1210</sup> Weitere Ablehnungsgründe seien etwa die Nichtwahrung der Antragsfrist, das Herausfallen aus dem Untersuchungszeitraum zwischen 1960 und 1994 oder die fehlende vollständige Enthüllung der Fakten gewesen. Man müsse daher also eigentlich von knapp 2 000 formal einwandfreien Anträgen ausgehen.

Die Interviewten äußerten übereinstimmend, dass die Zahl der Ablehnungen bei diesen Anträgen weitaus geringer gewesen sei. Die wenigen Ablehnungen seien zustande gekommen, weil die Antragsteller vor dem Amnestiekomitee nachweislich gelogen hätten oder der politische Bezug ihrer Straftat nicht habe nachgewiesen werden können, so einer der Interviewten weiter.<sup>1211</sup> Bedenkt man, dass dies streng genommen eigentlich auch wieder formale Kriterien sind, dann kommt man zu dem Ergebnis, dass die Anträge, in denen die Kriterien eingehalten worden waren, auch tatsächlich gewährt wurden. Damit ist der Schluss unumgänglich, dass das Amnestiekomitee entgegen dem ersten Anschein sogar großzügig verfahren ist.

Die Frage, ob man diese Entwicklung so vorausgesehen habe, bejahten beide Interviewten. Nach Durchsicht der allerersten Amnestieanträge habe man geschätzt, dass weniger als 12 bis 13 % aller eingehenden Anträge positiv beschieden würden. Diese Erwartung habe sich im Nachhinein als weitgehend zutreffend herausgestellt.

**Welches waren die Hauptprobleme, mit denen sich das Amnestiekomitee konfrontiert sah?** Hatte man diese Probleme vollständig oder teilweise vorausgesehen, bevor das Komitee zu arbeiten begann?<sup>1212</sup>

<sup>1210</sup> Siehe auch HAHN-GODEFFROY, E. 1998 (Fn. 79), 114: Bis Mitte August habe es 1750 Anträge gegeben, davon 1655 von Häftlingen. Nur 95 „wirkliche“ Anträge habe es bis zu diesem Zeitpunkt gegeben.

<sup>1211</sup> Siehe hierzu auch JEFFERY, A. 1999 (Fn. 595), 52.

<sup>1212</sup> Die Originalfrage (vgl. Anhang XII.) lautete: **What were the main problems with which the Amnesty Committee saw itself confronted? Were these problems fully or partly foreseen before the Committee had started its work?**

Dieselben beiden Mitglieder des Amnestiekomitees antworteten unabhängig voneinander und übereinstimmend, dass dies logistische Probleme gewesen seien. Die Täter habe man aufgrund ihrer Amnestieanträge identifizieren und ausfindig machen können, nicht aber die Opfer. Da die Gräueltaten überall in Südafrika begangen worden seien und teilweise 10, 15 oder 20 Jahre zurücklägen, sei es eines der größten Probleme gewesen, die Opfer ausfindig zu machen, die oftmals nicht mehr an den ursprünglichen Orten aufzufinden gewesen seien. Besondere Schwierigkeiten habe es zudem bereitet, dass das Amnestiekomitee immense Anlaufschwierigkeiten gehabt habe und anfänglich sehr wenige Anträge eingingen,<sup>1213</sup> sich dies aber änderte, nachdem die Strafverfolgung einiger hoher Polizeigeneräle eingeleitet worden war. Die Antragsfrist für das Amnestiekomitee begann am 15. Dezember 1995, dem Tag der Ernennung der Kommissionsmitglieder. Bis Mitte 1996 seien nur sehr wenige Anträge eingegangen. Viele Täter hätten dem Amnestiekomitee misstrauisch gegenüber gestanden und seien sich nicht sicher gewesen, ob das Ganze nicht ein Trick sei, um sie zur Aussage zu bewegen und anschließend zu verhaften.<sup>1214</sup> Auf Seiten des Amnestiekomitees sei man beunruhigt gewesen, weil man nicht gewusst habe, ob es überhaupt irgendeine Resonanz auf das Amnestieangebot und entsprechend eine nennenswerte Anzahl von Amnestieanträgen geben würde. Erst als die Strafverfolgungsbehörden im Begriff gewesen seien, einige wenige, ehemalige Polizeigeneräle zu verfolgen, und diese realisiert hätten, dass man sie vielleicht tatsächlich vor Gericht bringen würde, hätten sie Amnestie beantragt. Sie hätten dies als ihre einzige Alternative gesehen: Amnestie als Chance auf Straffreiheit. Das Amnestiekomitee habe diesen ersten Anträgen sehr viel Aufmerksamkeit gewidmet und publik gemacht, dass nun solche Täter vor die Kommission getreten seien. Im Amnestiekomitee habe man sich mit der Bearbeitung der Anträge besonders beeilt und die Verfahren innerhalb von Wochen beendet. Das Misstrauen der Antragsteller dem Amnestiekomitee gegenüber, das sich zunächst darin geäußert habe, dass die Antragsteller nur mit Erzbischof TUTU hätten verhandeln wollen, weil sie ihm als „Mann von der Kirche“ noch am ehesten trauten, sei allmählich verschwunden. Als die Antragsteller realisiert hätten, dass man sie „nicht den Wölfen ausliefern werde“, hätten sie zu reden begonnen und in mehre-

<sup>1213</sup> Siehe auch SIMPSON, G. 1998a (Fn. 693), 10.

<sup>1214</sup> Siehe HAHN-GODEFFROY, E. 1998 (Fn. 79), 115f., die so weit geht zu behaupten, dass die Täter tatsächlich hätten befürchten müssen, ihre Anklage vor Gericht durch ihren Amnestieantrag selbst zu fördern; vgl. auch HENDRICKS, F. 1999 (Fn. 702), 7f.

ren Fällen wesentlich mehr Taten zugegeben, als ihnen zur Last gelegt worden waren. Das habe den Stein ins Rollen gebracht. In der Zwischenzeit sei die 12-monatige Antragsfrist aber schon fast abgelaufen gewesen. Die Antragsfrist endete am 14.12.1996 um 24.00 Uhr. In dieser Nacht seien Leute mit Kisten voller Anträge gekommen. Dieser unerwartete Ansturm habe das Komitee vor große Schwierigkeiten gestellt. Man habe schnell handeln wollen, weil sich der Aufarbeitungsprozess nicht zu lange hinziehen sollte. Das Buch über die Vergangenheit habe möglichst schnell geschlossen werden sollen. Dieses Ziel habe angesichts der eingetretenen Sachlage zu dem Gefühl geführt, dass man es nie schaffen werde. Man habe versucht zu planen und sich „Notmaßnahmen“ zu überlegen. Realiter habe es aber keine eigentliche Planung und auch keine Vorstellung über die nun bevorstehende Entwicklung und die Ermittlungen gegeben.

Das habe zu einem weiteren, damit zusammenhängenden Problem geführt: Es sei insgesamt schwierig gewesen, den Wahrheitsgehalt der Aussagen der Täter zu verifizieren. Dies hoben beide Experten unabhängig voneinander hervor. Die Auswirkungen der Probleme bei der Verifizierung schätzten sie in ihrer Schwere aber unterschiedlich ein. Ein Interviewpartner stellte fest, dass die Zusammenarbeit mit den Juristen und den zahlreichen staatlichen Institutionen so gut gewesen sei, dass auch die Verifizierung letzten Endes zu bewerkstelligen gewesen sei. Das andere Amnestiekomiteemitglied räumte hingegen ein, es könne durchaus sein, dass einige Amnestien zu Unrecht gewährt worden seien, etwa weil die Antragsteller fälschlicherweise behaupteten, eine Tat mit einem politischen Motiv begangen zu haben, aus Mangel an Ermittlungskapazitäten aber nicht habe festgestellt werden können, dass dies nicht stimme.

Weitergehende Recherchen legen nahe, dass erstere Aussage ergänzungsbedürftig und in ihrer Simplizität sicherlich so nicht ganz richtig ist. Es scheint sich vielmehr zu bestätigen, dass es einige Fehlentscheidungen oder zumindest Entscheidungen auf schwacher Tatsachenbasis gegeben hat.

Der stellvertretende NDPP<sup>1215</sup>, JAN D'OLIVEIRA, weist in seinem Beitrag auf gravierende Einzelfälle hin, in denen die Verifizierung versagt habe, zumindest aber nicht zweifelsfrei feststehe.<sup>1216</sup> Auf Seiten der Staatsanwaltschaft habe man sich des Eindrucks nicht erwehren können, dass manche Komiteemitglieder sich der Gefahren bereinigter und beschönigter Versio-

<sup>1215</sup> Zur Bedeutung der Abkürzung NDPP siehe Kapitel 6, 2.

<sup>1216</sup> D'OLIVEIRA 2000 (Fn. 701, siehe bereits Kapitel 5, 2.5.2.).



nen einiger Antragsteller nicht bewusst gewesen seien. Des Öfteren habe er den Eindruck gehabt, die TRC habe um jeden Preis Erfolg zeigen wollen – und sei dies auch um den Preis der Wahrheit willen geschehen. Er erinnere sich an einen Fall, in dem alles dafür gesprochen habe, dass der Antragsteller eine beschönigte Version des tatsächlichen Geschehens vorgetragen hatte (der Mord an einem Häftling wurde als Unfall bzw. fahrlässige Tötung dargestellt). Nur in diesem einen Fall sei das zuständige Kommissionsmitglied an ihn herangetreten und habe die Staatsanwaltschaft um Hilfe gebeten. Es sei schwer zu sagen, wie viele andere solche Fälle es gegeben haben mag. Ihm zugewiesene Polizeibeamte hätten aber mehr als einmal angemerkt, dass gewisse Antragsteller „mit Mord davonkämen“, ohne dass die Komiteemitglieder ähnliche Bemühungen auf sich genommen hätten. In einem anderen Fall habe er Zugang zu den Protokollen eines erfolgreich abgeschlossenen Amnestieverfahrens bekommen. Der Antragsteller habe ihm gegenüber in einem strafrechtlichen Verfahren zweifelhafte Angaben gemacht. Ihn, D’OLIVEIRA, habe es betroffen gemacht, dass das Amnestiekomitee weder auf die Unterlagen des anderen Verfahrens zurückgegriffen noch gründliche Fragen gestellt hätte. Er wolle keinesfalls generalisieren. Dennoch denke er aber, dass sich die übereinstimmende Überzeugung bilden werde, dass es Irrtümer gegeben hat.

Die parallele Literaturrecherche brachte ähnliche Ergebnisse. JEFFERY kritisiert, dass das Komitee nicht darlege, welcher Grad an Verifikation zugrunde gelegt und erreicht wurde und nicht zugebe, dass das Maß möglicherweise nicht ausreichend gewesen sei.<sup>1217</sup> Über den Umgang mit den Aussagen der Täter hinaus kritisiert JEFFERY auch die sonstige Art der Beweisführung seitens des Komitees.<sup>1218</sup> Auch sie führt an, dass das Amnestiekomitee teilweise zu anderen Ergebnissen gekommen sei als Untersuchungskommissionen oder die Gerichte. Das Komitee habe generell inadäquate Mittel angewendet, um die Quellen der Information zu überprüfen.<sup>1219</sup> HENDRICKS wiederum weist auf Beschwerden der TRC einerseits und der Staatsanwälte andererseits hin, die in die umgekehrte Richtung der Vorbehalte gehen. Die Staatsanwälte hätten vielfach beklagt, dass man sich in

<sup>1217</sup> JEFFERY, A. 1999 (Fn. 595), 49ff.

<sup>1218</sup> JEFFERY, A. 1999 (Fn. 595), 65f; 117ff.

<sup>1219</sup> Siehe JEFFERY, A. 1999 (Fn. 595), 9ff, 56ff; 80f. Ähnlich auch PIGOU, P.: False Promises and Wasted Opportunities? Inside South Africa's Truth and Reconciliation Commission. In: Commissioning the past. Understanding South Africa's Truth and Reconciliation Commission, hrsg. v. D. Posel u. G. Simpson Johannesburg 2002, 37-65, 38ff.

ihre Angelegenheiten einmische, während man von Seiten der Untersuchungseinheit der TRC habe hören könne, dass die Staatsanwälte sich weigerten, Zeugen oder Dokumente herauszugeben.<sup>1220</sup> Die Vielzahl der Fälle und die Komplexität der Problematik lassen durchaus sowohl HENDRICKS als auch D'OLIVEIRAS Aussagen glaubwürdig erscheinen.

Die Aussagen insgesamt sind Beweis dafür, dass es von praktischen, strukturellen und logistischen Gesichtspunkten her nicht möglich gewesen war, alle Angaben genauestens auf ihren Wahrheitsgehalt hin zu überprüfen. Es ist daher davon auszugehen, dass es sachlich unrichtige Entscheidungen des Amnestiekomitees gibt. Wie viele das sind, vermag aber nicht beurteilt zu werden.

Neben diesen beiden Faktoren – Logistik und Verifizierung – nannten die Experten keine weiteren größeren Schwierigkeiten oder Abweichungen von den ursprünglichen Vorstellungen in Bezug auf das Procedere der Amnestieverfahren. Obwohl nur zwei der Interviewten auf die Frage antworteten, genießen deren Angaben eine hohe Authentizität und zeugen von außerordentlicher Kompetenz. Beide Interviewpartner waren langjährige, aktive Mitglieder des Amnestiekomitees und als solche persönlich in den Ablauf der Verfahren involviert. Die anderen Interviewpartner, die sich nicht explizit zu den Problemen des Amnestiekomitees äußerten, sind aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit und Kompetenzbereiche in dieser Frage auch weniger als Experten zu betrachten.<sup>1221</sup>

Die Aussagen der Interviewten werden darüber hinaus durch den Interimbericht des Amnestiekomitees bestätigt. Auch hier werden die logistischen Probleme zuvorderst genannt.<sup>1222</sup> Insbesondere die Errichtung lokaler Niederlassungen, die Ausbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Druck, möglichst schnell ein Antragsformular zu erstellen, seien zuweilen problematisch gewesen. Weiterhin habe die dezentrale Bearbeitung der vor Ablauf der Antragsfrist gehäuft eingegangenen Anträge so große Schwierigkeiten bereitet, dass sie nachträgliche Gesetzesänderungen zur Vergrößerung des Komitees erforderlich gemacht hätten. Diese Probleme seien bei Erlass des TRC-Act so nicht vorhersehbar gewesen.

“It was not possible to anticipate any of the logistic and other delays and difficulties experienced in finalising hearable matters at the time when the

<sup>1220</sup> HENDRICKS, F. 1999 (Fn. 702), 9f.

<sup>1221</sup> Einer dieser letzteren Interviewpartner äußerte explizit, dass er die Frage aus Mangel an Detailkenntnissen nicht beantworten könne.

<sup>1222</sup> TRC Report, Bd. 5 1998 (Fn. 662), 109f.

Commission was formed. This necessitated all of the legislative amendments to cater for the realities and practicalities of administering the amnesty process.”<sup>1223</sup>

Wesentliche Herausforderungen des Amnestiekomitees seien weiter der Umgang mit den diversen zeitlichen Verzögerungen gewesen sowie die Ungleichheit bei der rechtlichen Vertretung der Antragsteller im Fall einer Anhörung. Die Kosten für qualifizierte Anwälte habe man durch das von Seiten des Amnestiekomitees bereit gestellte Budget nicht decken können. Darüber hinausgehende erwähnenswerte Probleme beim reinen Ablauf der Amnestieverfahren werden auch hier nicht genannt. Ähnlich lesen sich die Angaben in dem Abschlussbericht des Amnestiekomitees.<sup>1224</sup>

Es ist daher insgesamt davon auszugehen, dass die Logistik und die Verifizierung die gravierendsten Probleme des Amnestiekomitees waren und dass man sie in ihrem Ausmaß so nicht antizipiert hatte. Während die Logistik ein Problem ist, das aus der Retrospektive zwar als lästig und arbeitserschwerend, aber doch letztlich als bewältigt angesehen werden kann, wirken die Probleme der Verifizierung in möglicherweise fehlerhaften Entscheidungen fort. Deren qualitatives und quantitatives Ausmaß ist nicht bekannt, weshalb eine abschließende Bewertung des Verfahrensablaufs insgesamt sinnvollerweise unterbleibt und sich die interpretative Erschließung der Expertenangaben zu diesem Problembereich in der Enumeration der Schwierigkeiten konzentriert. Einer darüber hinaus gehenden Bewertung stünde auch entgegen, dass das Amnestiekomitee wesentlich länger tagte als die anderen Komitees der Wahrheits- und Versöhnungskommission<sup>1225</sup> und der Abschlussbericht bis zum jetzigen Datum (Stand: März 2003) noch immer nicht veröffentlicht worden ist.

**Sobald ein Amnestieantrag abgelehnt wurde, sollte das Amnestiekomitee die Strafverfolgungsbehörden darüber informieren. Wie lief diese Kooperation realiter ab? Welche Details wurden an die Strafverfolgungsbehörden weitergegeben?**<sup>1226</sup>

<sup>1223</sup> TRC Report, Bd. 5 1998 (Fn. 662), 116.

<sup>1224</sup> TRC Report, Bd. 6 2003 (Fn. 935), 33ff.

<sup>1225</sup> Vgl. das Schaubild in Kapitel 5, 2.2.

<sup>1226</sup> Die betreffende Frage in den Interviews (siehe Anhang XII.) lautete: **As soon as an amnesty application had been refused the Amnesty Committee was supposed to inform the prosecutorial authorities. How did the Amnesty Committee and the prosecutorial authorities in fact cooperate?**

Als Teil der Wahrheits- und Versöhnungskommission habe das Amnestiekomitee die Politik der Kommission befolgt, die besagt habe, dass die negative Bescheidung eines Amnestieantrags den Strafverfolgungsbehörden mitgeteilt werden müsse, so die interviewten Experten. Das Amnestiekomitee habe die Behörden daher informiert, sobald ein Amnestieantrag abgelehnt worden sei.<sup>1227</sup> Wesentliche darüber hinaus gehende Informationen habe man nicht weitergegeben. Wenn etwa der Name eines weiteren Täters bei der Bearbeitung eines Antrags oder während einer Anhörung bekannt wurde, der seinerseits keinen Amnestieantrag gestellt hatte, wurden von Seiten des Amnestiekomitees nur „interne“ Schritte unternommen: lediglich die bezichtigte Person wurde mit Gelegenheit zur Stellungnahme unterrichtet. Mechanismen zur Unterrichtung der Strafverfolgungsbehörden habe es keine gegeben. Es habe auch keinerlei rechtliche Verpflichtung zur Weitergabe der Informationen an die Staatsanwaltschaft gegeben. Das habe nicht in den Verantwortungsbereich des Amnestiekomitees gehört. Auch die Untersuchungseinheit des Amnestiekomitees habe keine Details an die Strafverfolgungsbehörden geliefert. Es sei oftmals umgekehrt gewesen, dass die „Investigating Unit“ Informationen von der Staatsanwaltschaft angefordert habe, um ihre Untersuchungen anzustellen. Die Ergebnisse der „Investigating Unit“ wurden im Rahmen der internen Kooperation nur dem Amnestiekomitee zugeführt. Dieses sei die einzige Institution gewesen, die mit anderen Behörden oder Institutionen in Kontakt getreten sei, um Informationen weiterzugeben. Das Amnestiekomitee sei nicht für die strafrechtlichen Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden verantwortlich gewesen.

Diesen habe es selbst obliegen, sich die notwendigen Dokumente zu verschaffen. Hierzu hätten sie faktisch auch genug Gelegenheit gehabt, so die beiden Mitglieder des Amnestiekomitees übereinstimmend. Die Behörden seien berechtigt gewesen und seien immer noch berechtigt, alle Dokumente, über die das Amnestiekomitee verfügt, einzusehen, etwa die schriftliche Antragstellung, die Transkripte mit den Aussagen und dem Beweismaterial sowie die schriftliche Entscheidung des Amnestiekomitees. Das Beweisverwertungsverbot des § 31 Abs. 3 TRC-Act sei erst zum Tragen gekommen, wenn sich die Staatsanwaltschaft tatsächlich für ein Strafverfahren entschlossen hätte. Dann sei es nicht erlaubt gewesen, das Material im Prozess zu verwenden. Die Strafverfolgungsbehörden seien insoweit verpflichtet gewesen, eigene unabhängige Beweise anzuführen. Davor aber hätten

---

<sup>1227</sup> Zum genauen Ablauf eines Amnestieverfahrens siehe TRC Report, Bd. 6 2003 (Fn. 935), 25ff.

sie alles Material verwenden dürfen. Von Seiten des Amnestiekomitees habe man aber das Gefühl gehabt, dass sich die Strafverfolgungsbehörden mit Beginn der Arbeit der TRC erst einmal zurückgezogen und eine abwartende Haltung eingenommen hätten. Sie hätten ihren Auftrag so verstanden, erst nach Beendigung der Arbeit des Amnestiekomitees mit ihrer Arbeit zu beginnen.

Die Bedeutsamkeit dieser Aussage im Hinblick auf das Konfliktpotential durch die Einschätzung der beiden Mitglieder des Amnestiekomitees über die Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden wird deutlich, wenn man die Anmerkungen des stellvertretenden NDPP, D'OLIVEIRA, heranzieht.<sup>1228</sup> Er beklagt aus der Sicht der Staatsanwaltschaft, den Ablauf der Kooperation mit dem Amnestiekomitee. Es sei extrem schwierig gewesen herauszufinden, welche Amnestieverfahren anhängig waren, wer der Antragsteller war und in Bezug auf welche Taten Amnestie beantragt worden war. Er denke, dass dies ein Fehler der TRC-Verwaltung gewesen sei. Die Staatsanwaltschaft habe kein Problem mit dem Beweisverwertungsverbot des TRC-Acts gehabt. Simplen Anfragen der Staatsanwaltschaft sei man auf Seiten der TRC aber mit Nichtkooperation und sogar Misstrauen begegnet.

“On one occasion I was personally informed that I had “had my turn” in a particular matter!”<sup>1229</sup>

Eine Konsequenz des fehlenden Zugangs zu neutraler Information sei, dass die Staatsanwaltschaft auf einem Haufen von fertigen und halbfertigen Untersuchungen gesessen sei, teilweise verbunden mit unbestätigten Informationen, dass der Verdächtige um Amnestie gebeten habe. Es sei wichtig festzuhalten, dass es dem NDPP erst nach Veröffentlichung des TRC-Berichts gelungen sei, eine Kooperation mit einigen TRC-Mitgliedern zu erreichen. Dieser Zusammenarbeit hätte es aber bereits in einem weitaus früheren Stadium bedurft.

Die Aussagen der Experten lassen auf Kooperationsprobleme zwischen den beiden institutionalisierten Zweigen der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit dem Systemunrecht – Amnestiekomitee einerseits und Justiz andererseits – schließen. Eine über die Mitteilung der Antragsablehnungen hinausgehende Kommunikation und Kooperation war weder rechtlich vorgesehen, noch scheint es sie generell faktisch gegeben zu haben. Im weiteren Verlauf der Analyse der Interviews wird sich zeigen, dass sich die

<sup>1228</sup> D'OLIVEIRA, J. 2000 (Fn. 701).

<sup>1229</sup> D'OLIVEIRA, J. 2000 (Fn. 701).

Vermutung der Kommunikations- und Kooperationsproblematik verdichtet. Hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen Amnestiekomitee und Strafverfolgungsbehörden ist also zu differenzieren: Während die Interviewten des Amnestiekomitees sich überwiegend positiv äußerten, ist auf Seiten der Staatsanwaltschaft Gegenteiliges zu verzeichnen. Auf das Verhältnis des Amnestiekomitees und der Justiz wird im Laufe der folgenden Untersuchungen näher eingegangen.

Erster Ansatzpunkt ist einer der schwerwiegendsten Vorwürfe der dem Amnestieprozess entgegengebrachte Kritik, nämlich dass viele der einflussreichsten und prominentesten Gestalten der Apartheid-Ära, insbesondere auf Seiten des Militärs sowie die Mitglieder der IFP, sich kategorisch geweigert hatten, vor dem Komitee auszusagen.<sup>1230</sup> Die Ursachen hierfür sind, jedenfalls nicht nur, in dem Amnestieprozess als solchem zu suchen. Vielmehr wird dies vor allem auf den in Kapitel 8 festgestellten, schwachen parallelen Strafprozess zurückgeführt.

„The fact that most leaders did not come forward is explained, in part, by the failure to secure the convictions of high-ranking perpetrators of human rights atrocities. [...] The success of this design rested entirely on providing perpetrators with an incentive to come forward. This incentive depended largely on the perception of the threat of a criminal investigation, prosecution and conviction. The equation was a simple one. The greater the threat, the greater the incentive. The converse applied with equal force. Once this equation was agreed upon, the truth process was inextricably tied to the criminal process. Little attention was, however, given to the dedicated criminal investigation and prosecution of political offenders, with most resources devoted to setting up the Truth Commission.”<sup>1231</sup>

<sup>1230</sup> Jeffery nennt in diesem Zusammenhang 350 Anträge; JEFFERY, A. 1999 (Fn. 595), 78; vgl. auch BORAINÉ, A. 2000a (Fn. 59), 156; HENDRICKS, F. 1999 (Fn. 702), 13; siehe ferner DANIEL, J. *De Kock should be pardoned, too*, Mail & Guardian Online vom 23.05.2002: „Many of those who should have applied did not –including high-profile members of the National Party, their senior security and law-enforcement officers, members of the Inkatha Freedom Party, the homeland governments and their security agents“. Bezüglich der IFP spricht der Abschlussbericht der Kommission von einer "Politik des Nicht-Engagements", vgl. TRC-Report, Bd. 6 2003 (Fn. 935), 339; siehe ferner 346ff.

<sup>1231</sup> KLAAREN, J./VARNEY, H. 2000 (Fn. 1094), 574. Siehe auch CROCKER, D., 2000 (Fn. 697), 104; KLAAREN, J. "Domestic Amnesty and International Jurisdiction", School of Law, University of the Witwatersrand, Discussion Paper for Presentation at the ISRCL Conference, 15.11.2000. Die TRC weist in ihrem Abschlussbericht selbst auf das Problem hin; TRC Report, Bd. 2 1998 (Fn. 662), 2.

Nach dieser Einschätzung besteht eine direkte Wechselwirkung zwischen Tätigkeit der Strafjustiz und Amnestieprozess, die von politischer Seite bewusst so angelegt war, dass sie von politischen Straftätern einerseits als Androhung strafrechtlicher Verfolgung und andererseits als Anreiz zur Aussage vor dem Amnestiekomitee wahrgenommen werden sollte. Anstrengungen und Kräftepotential konzentrierten sich aber in so hohem Maße auf die Einrichtung der Wahrheitskommission, dass die konsequente Arbeit der Strafverfolgungsbehörden darunter litt. Infolge dieses Versäumnisses seien die Ziele des Amnestiekomitees nur teilweise erfüllt worden.<sup>1232</sup>

Den Interviewpartnern wurde die Frage gestellt, ob sie diese Einschätzung teilten:

**Denken Sie, dass mehr führende Persönlichkeiten der Polizei und der Sicherheitskräfte vor dem Amnestiekomitee erschienen wären, wenn es einen entschiedeneren parallelen Strafprozess gegeben hätte?**<sup>1233</sup>

Die Mehrheit der Interviewten hielt dies für absolut sicher, zumindest für möglich. Hätten die Täter tatsächlich Strafverfahren befürchtet, hätten sie um Amnestie gebeten. Zum Zeitpunkt des Erlasses des TRC-Act habe man einen idealistischen Standpunkt gehabt und sei davon ausgegangen, dass die Leute, die Straftaten begangen hätten, auch tatsächlich vor das Komitee treten würden. Man sei nicht davon ausgegangen, dass die IFP oder bestimmte führende Persönlichkeiten sich weigern würden mitzumachen. Von Seiten des Amnestiekomitees habe man aber nicht mehr tun können. Einer der Interviewpartner bedauerte in diesem Zusammenhang, dass das Amnestiekomitee nicht unabhängig mehr Macht hatte, die Täter zur Stellung von Amnestieanträgen zu zwingen. Im Gegensatz zu dem Komitee für Menschenrechtsverletzungen, das zwar auch nicht das Mandat gehabt hätte, direkt Leute, aber immerhin Vorfälle zu untersuchen, habe das Amnestiekomitee solche Rechte bzw. Pflichten nicht gehabt. Deshalb habe man auch keinerlei Informationen über die Täter gehabt, die keine Amnestieanträge stellten. Der Erfolg des Amnestieprozesses sei von der Effektivität der Strafverfolgungsbehörden abhängig gewesen. Einer der Interviewten veranschaulichte diese Wechselwirkung durch die Verfahren von MAGNUS

---

<sup>1232</sup> Siehe auch HENDRICKS, F. 1999 (Fn. 702), 8f.

<sup>1233</sup> Die Frage in den Interviews (s. Anhang XII.) lautete: **Do you think that a more dedicated parallel criminal process would have made more leaders of the police and the security forces come forward?**

MALAN einerseits und dem bereits erwähnten Verfahren gegen die Polizisten, einschließlich des hohen Polizeioffiziers, andererseits. Auch die Reaktion auf das Verfahren von DE KOCK sei hier exemplarisch.<sup>1234</sup> Während die Verurteilung von DE KOCK dazu führte, dass direkt in Folge einige hochrangige Polizeigeneräle Amnestie beantragten, führte der Freispruch von MALAN dazu, dass so gut wie keine Angehörigen des Militärs oder Mitglieder der IFP vor das Amnestiekomitee traten.<sup>1235</sup> Zwar sei das Strafverfahren ein Schock für das System der Sicherheitskräfte gewesen. Die Freisprüche nach einem langjährigen, aufwändigen und teuren Prozess hätten bei den Sicherheitskräften aber zu der Überzeugung geführt, dass die Behörden ja doch keine Beweise hätten. Von wem, wenn nicht von ihnen, hätten sie denn Beweise bekommen sollen? Einer der Interviewten äußerte sich im Grundsatz skeptisch und meinte, dass keine der wirklich führenden Persönlichkeiten, nicht einmal „in den dümmsten Regierungen“, sich freiwillig stellen würden. Sie wiesen im Zweifelsfalle ihre Generäle an, Aussagen zu ihren Gunsten zu machen.

Diese Auffassung erscheint angesichts der anderen Einschätzungen nicht mehrheitlich repräsentativ zu sein. Auch die Realität um die Verfahren von MALAN und DE KOCK bestätigt diese Aussage nicht.<sup>1236</sup> Der Freispruch MALANS kann zwar als Rückschlag gedeutet werden, aber DE KOCKS Verurteilung und deren Folgewirkung zeigen, dass das politisch motivierte Konstrukt von Strafverfolgung und Amnestieverfahren auf freiwilliger Basis vom konzeptuellen Grundansatz her gesehen, funktionieren konnte. Prinzipiell bleibt dabei aber auch noch die Frage im Raum stehen, inwieweit man überhaupt von Freiwilligkeit bei der Beantragung von Amnestie sprechen kann, wenn sich die Betroffenen durch mögliche Strafverfahren unter Druck sehen.

Die Experten sind also mehrheitlich der Ansicht, dass der wenig engagiert betriebene Strafprozess Auswirkungen auf das Verhalten eventueller Antragsteller gehabt hatte und kausal ist für die geringe Quote der Anträge von Seiten der Anhänger des Militärs und der IFP.

Die Rechtsrealität offenbart damit eine Lücke im kriminalpolitischen Konzept, die in der Retrospektive von einigen Kritikern – auch einer der

<sup>1234</sup> Siehe hierzu Kapitel 8, 2.1.2, 2.2.2.

<sup>1235</sup> Siehe auch KLAAREN, J./VARNEY, H. 2000 (Fn. 1094), 575.

<sup>1236</sup> SARKIN, J. 1997 (Fn. 31), 538 schreibt: „The acquittal of former Defence Minister Magnus Malan and his co-accused on 11 October 1996 probably had the effect of acting as a disincentive for some perpetrators to apply for amnesty.“



Experten bedauerte dies explizit – als unglücklich betrachtet wird: die fehlende Macht des Amnestiekomitees, die Täter zur Stellung eines Antrags zu verpflichten oder wenigstens zu bewegen. Vom normativen Ansatz her mag das richtig sein. Angesichts des faktischen Verlaufs der Anwendung des TRC-Act ist aber fraglich, inwieweit eine solche Regelung tatsächlich effizient gewesen wäre. Die Realität hat gezeigt, dass das Amnestiekomitee wegen der vorherrschenden politischen Spannungen und der Gefahr des Vorwurfs, die Täter des Apartheidregimes und der Befreiungsbewegungen nicht wirklich gleichberechtigt und unparteiisch zu behandeln, enorm unter Druck stand.<sup>1237</sup> Infolgedessen wird vermutet, dass das Amnestiekomitee nicht mal die Rechte, die ihm normativ gewährt worden waren, voll ausschöpfte.<sup>1238</sup> Die besonderen politischen Konstellationen und Spannungen, die bereits zur Entstehung der TRC und des Amnestiekomitees im Besonderen beigetragen hatten, wirkten vielmehr auch noch auf die Arbeit und den Erfolg des Amnestiekomitees ein. Es kam zu Komplikationen, die man so wohl nicht vorhergesehen hatte.<sup>1239</sup> Es erscheint daher fraglich, ob das Amnestiekomitee, wäre ihm auf normativer Seite mehr Macht eingeräumt worden, von dieser realiter auch wirklich hätte Gebrauch machen können oder ob nicht die politischen Spannungen eine solche machtpolitisch starke Position de facto ausgeschlossen hätten. Interessant in diesem Zusammenhang ist die Analyse SIMPSONS:

„Nonetheless, the quest to ensure impartiality and even-handedness in the composition of the Commission itself did lead to complications that may not have been foreseen by its architects. [...] Because of its delicate task to examine human rights violations on all sides of the South African conflict, the TRC proved to be subject to substantial pressure to constantly demonstrate its even-handedness. It is arguable that – in some instances – this has resulted in an overly tentative process and approach to building reconciliation, in which the Commission proved reluctant to fully utilize its substantial powers of search, seizure, and subpoena. [...] Unfortunately, as a result, few perpetrators voluntarily came forward to seek amnesty during the early period of the TRC's operations, [...]. In some respects, this is il-

---

<sup>1237</sup> Diese Vorwürfe halten bis heute an; so auch JEFFERY, A. 1999 (Fn. 595), 85ff; 103ff.

<sup>1238</sup> So auch SIMPSON, G. 1998a (Fn. 693), 8ff. Beispielhaft sei hier auf LAURENCE, „What the TRC won't tell you“, unter: [http://www.hasf.org.za/Focus\\_11/F11-trc.html](http://www.hasf.org.za/Focus_11/F11-trc.html) (Fn. 1016) verwiesen.

<sup>1239</sup> SIMPSON, G. 1998a (Fn. 693), 9.

lustrative of the fact that far from being totally incompatible with it, the threat of successful prosecution in fact remains directly functional to the successful process of truth recovery linked to a conditional amnesty."<sup>1240</sup>

Unabhängig davon, wie man diese hypothetische Frage der Effizienz einer normativ stärkeren Position nun bewertet, hat die Faktizität gezeigt, dass der Erfolg des Amnestieprozesses abhängig war von der Schaffung eines Anreizes für die Täter, tatsächlich vor das Amnestiekomitee zu treten.<sup>1241</sup> Ein solcher Anreiz wurde nur durch eine realistische Drohung mit Strafverfahren und Verurteilungen geschaffen.<sup>1242</sup> Eine solche realistische Drohung stellte, jedenfalls im Ansatz, das Verfahren gegen DE KOCK dar, wodurch sich, wie bereits erwähnt, eine Vielzahl der Polizisten zur Stellung eines Antrags genötigt sah.<sup>1243</sup> Für das Militär fehlte es an einem solchen Präzedenzfall, weshalb es von Seiten des Militärs praktisch keine Antragsteller gab.<sup>1244</sup> Insgesamt wurde der Grad gegenseitiger Abhängigkeit von Strafverfolgung und Amnestiebeantragung im umgekehrten Verhältnis in seiner Wirksamkeit zu wenig beachtet.<sup>1245</sup>

Ein in die ähnliche Richtung zielender Kritikpunkt ist, dass viele Täter nur das enthüllten, was in Kreisen der Ermittler ohnehin bekannt war. Die meisten Täter seien sich der eingeschränkten Kapazitäten der Strafverfol-

<sup>1240</sup> SIMPSON, G. 1998a (Fn. 693), 9f.; siehe auch 28: „This [systematic destruction of documents during the protracted phase of negotiated transition, Anm. d. Verf.] has played a key role in limiting the ‘truth recovery’ or investigative successes of the TRC, despite substantial powers of search, seizure and subpoena available to the Commissioners under the TRC Act – powers which the Commission proved extremely reluctant to exercise.“ Hier wird darauf verwiesen, dass auch eine durch den politischen Systemwechsel bedingte bzw. bewusst geschaffene Lückenhaftigkeit des Datenmaterials die Aufklärungstätigkeit erschwerte. Ferner ders.: "Tell No Lies, Claim No Easy Victories": A brief evaluation of South Africa's Truth and Reconciliation Commission. CSVR Paper March 1998. Unter: <http://www.reconciliation.org.za/papers/index.pl?&id=artcryal.html>.

<sup>1241</sup> So auch SIMPSON, G. 1998a (Fn. 693), 10, 12.

<sup>1242</sup> SIMPSON, G. 1998a (Fn. 693), 12: „Indeed, it has already been suggested that more than the carrot of amnesty, it was threat of prosecutions which eventually drove many perpetrators into the confessional of the TRC's Amnesty Committee.“

<sup>1243</sup> So jetzt auch der Abschlussbericht des Amnestiekomitees: "There is no doubt that, without the prosecution of Colonel Eugene de Kock, the Commission would have received far fewer amnesty applications", TRC-Report, Bd. 6 2003 (Fn. 935), 184.

<sup>1244</sup> Siehe auch TRC Report, Bd. 5 1998 (Fn. 662), 202 sowie Bd. 6 2003 (Fn. 935), 182f, 212.

<sup>1245</sup> Warum die justizielle Tätigkeit so schwach verlief, wird im nächsten Abschnitt erläutert.

gungsbehörden bewusst gewesen und hätten dies ausgenutzt. Dies hätte man vermeiden können, wenn man eine Widerrufsmöglichkeit einer bereits gewährten Amnestie vorgesehen hätte, für den Fall, dass sich nachträglich die Unwahrheit der gemachten Aussage herausgestellt hätte.<sup>1246</sup>

Auch zu der Einschätzung dieser Aussage wurden zwei Interviewpersonen gefragt.

**Denken Sie, dass eine entschiedenere Strafverfolgungseinheit mehr Aussagende zu einer vollständigen Enthüllung veranlasst hätte?**<sup>1247</sup>

Während einer der Interviewten dies für sicher hielt, bezweifelte ein anderer, dass die Leute tatsächlich nur die Fakten preisgegeben hätten, von denen sie glaubten, die Ermittler wüssten sie ohnehin. Die Antragsteller hätten nicht wissen können, über welche Informationen die Ermittler verfügten, sofern keine Strafverfahren eingeleitet worden seien. Auch die Angaben der Opfer seien meist schriftlich gewesen, so dass die Antragsteller auch nicht hätten wissen können, was die Opfer ausgesagt hatten. Man habe höchstens eine Idee haben können. Hätten mehrere Personen ausgesagt, hätten die Antragsteller ihre Angaben sicherlich auch von den Aussagen der anderen abhängig gemacht.

Ein eindeutiges Ergebnis ist nicht festzustellen. Es ist sicherlich schwer zu sagen, inwieweit die Täter Kenntnis von den Informationen der Ermittlungen gehabt hatten oder haben konnten. Wie in der Vorfrage festgestellt, liegt es aber nahe, dass sich etliche Antragsteller der eingeschränkten Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden bewusst waren. Das wiederum könnte dazu beigetragen haben, dass sie dachten, nicht wirklich etwas befürchten zu müssen, auch wenn sie nicht alles offenbaren. Das wiederum könnte die Bereitschaft, die gesamte Tat wirklich detailgenau zu enthüllen, verringert haben. Die Möglichkeit eines Widerrufs der einmal gewährten Amnestie erscheint daher durchaus als ein geeignetes Mittel, die Hemmschwelle, vor dem Amnestiekomitee nur die halbe Wahrheit zu sagen, zu erhöhen. Die Angst vor einem möglichen Widerruf hätte durchaus ein Druckmittel sein können, die Täter dazu anzuhalten, mehr zu offenbaren.

---

<sup>1246</sup> KLAAREN, J./VARNEY, H. 2000 (Fn. 1094), 576; siehe auch JEFFERY, A. 1999 (Fn. 595), 52; NTSEBEZA, D. 2000a (Fn. 141), 10.

<sup>1247</sup> Die Frage in den Interviews (siehe Anhang XII.) lautete: **Do you think that a more dedicated unit to investigate and prosecute criminal cases would have led to more "full disclosures"?**

In Bezug auf die Wechselwirkung zwischen dem Amnestieprozess und dem Strafprozess wurden dieselben zwei Interviewpartner abschließend gefragt:

**Denken Sie, dass der Amnestieprozess mit Blick auf die übergreifenden Ziele der Wahrheit und der Versöhnung insgesamt erfolgreicher gewesen wäre, wenn es einen entschiedeneren parallelen Strafprozess gegeben hätte?**<sup>1248</sup>

Ein Interviewter meinte, dass die Erreichung der Ziele von Wahrheit und Versöhnung sicherlich nur schwer messbar seien und davon abhingen, welchen Bereich man betrachte. Im Großen und Ganzen glaube er aber, dass das Amnestiekomitee, gemessen an seinem ursprünglichen Mandat, das Ziel im Wesentlichen erreicht hat. Mit diesen „Was wäre wenn“-Aussagen tue er sich aber schwer. Es sei nicht einfach, objektiv zu bleiben, wenn man selbst in den Amnestieprozess involviert gewesen sei. Ob die Ziele der TRC erreicht seien, sei schwer zu sagen. Denke man sich die TRC ganz weg, befände sich Südafrika vielleicht in einem Bürgerkrieg. Eine definitive Antwort sei sehr schwer. Der andere Interviewpartner folgerte, dass die im Falle einer intensiveren Strafverfolgung, einer funktionierenden Zusammenarbeit zwischen den beiden parallelen Systemen von politischer Amnestiegewährung und Strafjustiz und einer intensiveren Ermittlungstätigkeit seitens der Polizei vermehrt gestellten Amnestieanträge zumindest mehr Wahrheit ans Licht gebracht hätten.

Würde man aus einer höheren Anzahl von Amnestieverfahren nicht wirklich auch mehr Erfolg für das Amnestiekomitee und die Ziele der TRC insgesamt herleiten, so würde man damit implizieren, dass die Verfahren insgesamt vor dem Amnestiekomitee diesbezüglich keinen Sinn ergeben hätten. Es ist ausgeschlossen, dass der sich der Frage gegenüber skeptisch geäußerte Interviewte eine solche Aussage machen wollte: Er geht nämlich zugleich davon aus, dass das Amnestiekomitee seine Ziele im Großen und Ganzen erreicht hat. Die Probleme bei der Einschätzung, ob das Amnestiekomitee wegen der geringen Intensität der Strafverfolgung weniger Erfolg gehabt hat, als es hätte haben können, resultieren wohl eher aus der

---

<sup>1248</sup> Die Frage in den Interviews (siehe Anhang XII.) lautete: **Do you think that with a more dedicated parallel criminal process the amnesty process as a whole would have been more successful if one bears in mind the overall objectives of truth and reconciliation?**

Schwierigkeit der Messbarkeit und der Bedeutung dieser Begriffe<sup>1249</sup> sowie der Scheu, explizit eine solche für das Amnestiekomitee negative Bewertung vorzunehmen.

Die Interviews haben gezeigt, dass die Umsetzung des TRC-Act zum einen zu logistischen Problemen bei dem Amnestiekomitee geführt hat und zum anderen zu Schwierigkeiten bei der Verifizierung der Aussagen der Täter, was sich mit großer Wahrscheinlichkeit in teilweise sachlich falschen Entscheidungen niedergeschlagen hat.

Dass die Quantität und das Profil der Antragsteller realiter nicht so aussahen, wie man sich das zum Zeitpunkt des Erlasses des TRC-Act erhofft hatte, wird teilweise auf die fehlende rechtliche Handhabe des Amnestiekomitees zurückgeführt. Hierbei ist aber zu bedenken, dass das Amnestiekomitee faktisch unter solch immensem politisch-gesellschaftlichem Druck stand, dass zweifelhaft ist, inwieweit eine weiterreichende Norm, die das Amnestiekomitee mit umfangreichen rechtlichen Befugnissen ausgestattet hätte, in der Verfahrenspraxis tatsächlich hätte angewendet werden können. Ein weiterer Grund für die fehlende Teilnahme mancher Gruppen von Straftätern ist die wenig engagiert betriebene parallele Strafverfolgung. Die schwache Strafverfolgungstätigkeit führte zu der Annahme, nicht wirklich etwas befürchten zu müssen. Der kriminalpolitische Ansatz war in dieser Hinsicht also wenig erfolgreich. Gleiches gilt für das „Ausmaß der Wahrheit“, das durch die Anträge zutage kam. Hätte entweder das Gesetz eine Widerrufsmöglichkeit beinhaltet oder die Realität so ausgesehen, dass die Antragsteller konkret mit einer Strafverfolgung hätten rechnen müssen, wäre die Hemmschwelle, nicht alle Fakten zu offenbaren, sicherlich höher gewesen.

Normative Schwächen und praktisch-strukturelle Probleme wie Kooperations- und Kommunikationsschwierigkeiten zwischen Amnestiekomitee und Strafverfolgungsbehörden sowie damit einhergehend die fehlende Beachtung der Reziprozität zwischen Amnestiekomitee und Justiz sind damit kausal dafür, dass die Umsetzung nicht so lief, wie dies politisch gewollt war.

Die faktisch schwache Kooperation von Seiten des Amnestiekomitees mit der Justiz könnte darauf zurückzuführen sein, dass das Gesetz keine

---

<sup>1249</sup> Die TRC geht in ihrem Bericht von vier verschiedenen Arten von Wahrheit aus; vgl. TRC Report, Bd. 1 1998 (Fn. 540), Kapitel 5; vgl. auch SIMPSON, G. 1998a (Fn. 693), 28ff.

nähere Zusammenarbeit zwischen den Institutionen vorschrieb. Ein weiterer Grund könnte ein psychologischer Faktor sein, nämlich dass die TRC, speziell das Amnestiekomitee, sich als Alternative zur Strafverfolgung verstanden wissen wollte und sich daher vielleicht nicht direkt abgrenzen, doch aber nicht zu eng mit den „repressiven“ Institutionen der Staatsanwaltschaft und der Polizei kooperieren wollte. Diese Erklärung erscheint um so plausibler, wenn man bedenkt, dass das Amnestiekomitee große Anfangsschwierigkeiten zu bewältigen hatte, die nicht zuletzt im Misstrauen potentieller Antragsteller – gerade die Kooperation mit der Staatsanwaltschaft betreffend – begründet waren.

## 2. Kompetenzbereich der ordentlichen Justiz

„What has been forgotten is that the Act provided for the prosecution of those found to be responsible for gross human rights abuses, but who did not seek amnesty.“<sup>1250</sup>

Die Feststellung, dass die parallel ablaufende Strafverfolgung nur sehr wenig engagiert betrieben wurde, wirft die grundsätzliche Frage auf, warum dies so war. Der politische Wille ging dahin, die Täter, die nicht amnestiert wurden, wie gewöhnliche Täter zu behandeln. Das Strafjustizsystem sollte durch die Existenz der TRC gerade nicht beeinträchtigt werden, mit Ausnahme der Fälle, in denen Amnestie gewährt wurde. Dass die TRC eine konsequente Verfolgung der Straftäter wollte, machte sie überdies explizit in ihren Empfehlungen deutlich.<sup>1251</sup> Insbesondere hinsichtlich der Tätigkeit der Justiz entstehen aber Zweifel, ob man von einer vollständigen Umsetzung des politischen Willens ausgehen kann. Ein Blick auf die Realität erweckt den Eindruck, dass zwar Justiztätigkeit stattgefunden hat, aber allem Anschein nach nur sehr spärlich und nach teilweise willkürlich erscheinenden Kriterien. So ist bemerkenswert, dass es insgesamt nur vereinzelt Verfahren gab und diese zum Teil, wie bei MALAN und BASSON, zu höchst umstrittenen Freisprüchen führten. Angesichts der durch die Täter des Apartheidsystems systematisch und massenhaft begangenen Menschenrechtsverletzungen, die in dem Abschlussbericht der TRC ausführlich dargestellt sind, und angesichts des politischen Willens, wie er sich nach dem

---

<sup>1250</sup> DANIEL, J. *De Kock should be pardoned, too*, Mail & Guardian Online vom 23.05.2002.

<sup>1251</sup> Siehe bereits Kapitel 8, 2.5.

politischen Systemwechsel in den Jahren von 1990 bis 1995 artikuliert, erwecken diese Zahlen Erklärungsbedarf.

Mit Hilfe aller Interviewpartner wurde zunächst versucht, die Gründe für die geringe Intensität in der Strafverfolgung zu ermitteln.

**Wie kann das Fehlen von Ermittlungen und Strafverfahren erklärt werden? Warum gab es keinen engagierteren Strafprozess?**<sup>1252</sup>

Die Interviewpartner sind sich einig, dass die geringe Ermittlungstätigkeit und die geringe Anzahl an Strafverfahren jedenfalls auch ein Problem von Ressourcen war. Sowohl personell als auch finanziell seien Polizei und Staatsanwaltschaft schlecht ausgestattet gewesen; zu schlecht, um die strafrechtliche Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen einer 40-jährigen Periode ganz zu bewerkstelligen. Man habe gar nicht gewusst, wo man beginnen solle. Dies sei insbesondere deshalb so von Belang, weil das Land daneben ungemeine Probleme mit aktueller Kriminalität gehabt habe und immer noch habe. Die mangelnden Ressourcen hätten dazu geführt, dass man auf Seiten der Strafverfolgungsbehörden völlig überlastet gewesen sei und Prioritäten habe setzen müssen. Es habe ein immenser Druck auf die Regierung vorgeherrsch, die aktuelle Kriminalitätsrate zu senken. Hinzu gekommen sei das Verfahren gegen MALAN, das Millionen gekostet habe, bekanntlich mit einem Freispruch endete und daher die Frage der Bereitstellung weiterer Ressourcen erst recht als weniger dringlich erscheinen ließ, wenn denn greifbare Erfolge durch die Rechtsprechung doch ausblieben oder deren Entscheidungen zumindest höchst zweifelhaft erschienen.

Das Problem der Ressourcen würde durch den eklatanten Mangel an Beweisen über den 40-jährigen Untersuchungszeitraum noch verschärft. Zum einen sei sehr viel Beweismaterial von der Polizei zerstört worden.<sup>1253</sup> Zum anderen habe es sich bei den Tätern um eine kleine cliquenhafte

---

<sup>1252</sup> Die Frage in den Interviews (siehe Anhang XII.) lautet: **How can the lack of investigation and prosecution be accounted for? Why has there not been a more dedicated parallel criminal process?**

<sup>1253</sup> Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Entscheidung des südafrikanischen Verfassungsgerichts in *AZAPO and Others v the President of the Republic of South Africa and Others*, in der das Gericht befand, dass das Recht zur Erhebung einer Anklage wegen der Begehung schwerer Menschenrechtsverletzungen in der Mehrzahl der Fälle nur noch ein abstraktes Recht sei, weil Beweismaterial entweder nicht existiere oder aber vorsätzlich zerstört worden sei; vgl. SIMPSON, G. 1998a (Fn. 693), 14, 28.

Gruppe gehandelt, die im Gegensatz zu Tätern gewöhnlicher Straftaten sich gegenseitig nicht belasteten.

Ein weiterer Grund – so das übereinstimmende Ergebnis der Interviews – liege in der Konzeption der Verfahrensabläufe selbst. Man hätte von Beginn an sicherstellen müssen, dass das Amnestiekomitee und die Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten. In Wirklichkeit sei es aber gerade umgekehrt gewesen. Wegen der Regelung, dass das Material, das vor dem Amnestiekomitee ans Licht kommt, nicht im späteren Strafverfahren verwendet werden darf, habe diese Festlegung sogar noch zusätzliche Erschwernisse bei den Strafverfolgungsbehörden hervorgerufen. Es sei die Befürchtung entstanden, dass im Fall einer zu engen Zusammenarbeit mit dem Amnestiekomitee die Beschuldigten sagen könnten, das Material stamme doch eigentlich von der TRC und dürfe daher nicht gegen sie verwendet werden. Die Strafverfolgungsbehörden hätten sich, nachdem die TRC ihre Arbeit begonnen hatte, daher erst einmal zurückgezogen. Es habe die Vorstellung vorgeherrsch, sich nicht in die Arbeit des Amnestiekomitees einmischen zu wollen. Die Staatsanwälte hätten sich gar nicht richtig verantwortlich gefühlt und eine eher abwartende Haltung eingenommen. Sie hätten das Ende der Verfahren bei der TRC abwarten wollen. Das sei eines der größten Versäumnisse des ganzen Aufarbeitungsprozesses. Es hätte von Beginn an klar sein müssen, dass „Zuckerbrot und Peitsche“ zusammenarbeiten müssen. Für den Fall, dass sie getrennt „arbeiteten“, funktionierten sie gar nicht. Dieser gemeinsame Ansatz habe aber gefehlt. Es habe keine Kooperation gegeben. So sei das Timing für die Strafverfahren schlecht gewesen. Überdies habe es keine klare Entscheidung gegeben, die sichergestellt hätte, dass die Leute vor das Amnestiekomitee zu treten haben. Zudem habe die räumliche Trennung – die TRC hatte ihren Sitz in Kapstadt, die Staatsanwaltschaft in Pretoria – die fehlende Kommunikation noch begünstigt.

**Welche Rolle spielt der politische Wille in diesem Zusammenhang?** Könnten Sie sich vorstellen, dass die Ermessensentscheidungen zur Durchführung weiterer Ermittlungen des Öfteren oder manchmal beeinflusst waren von einem Willen, das Buch über die Vergangenheit zu schließen? Welche Rolle spielt die Öffentlichkeit in diesem Zusammenhang?<sup>1254</sup>

<sup>1254</sup> Die Frage in den Interviews (siehe Anhang XII.) lautete: **What role does the political will in this context play?** Could you imagine that the discretionary decisions to investigate were often or sometimes influenced by a political will to close the book on the past? What influence does public opinion have in this context?



Die Nachfrage, ob auch ein politischer Wille zum Tragen komme, lehnte die Mehrheit der Interviewpartner ab. Einer der Befragten gab jedoch an, dass es auch eine Frage des politischen Willens und des durch die Medien geprägten öffentlichen Meinungsbildes sei, dass die Täter nicht verfolgt würden. Die Anhänger der Befreiungsbewegungen hätten Nürnberg-Prozesse gewollt, die alte Apartheid-Garde eine Generalamnestie. Weil es letztendlich aber eine Lösung zwischen diesen beiden Ansätzen gegeben habe, habe es auch nicht mehr diesen unmittelbaren Drang zu Strafverfahren gegeben. Anfängliche Rufe nach Rache („Hang them“) seien im Zuge der Verhandlungen abgeflaut. Als die TRC anfang, habe man von ihr die Befriedigung der Bedürfnisse nach Gerechtigkeit erwartet. Es sollte zugleich aber ein nationaler Versöhnungsprozess werden, und so sei es auch gehandhabt worden. Großen Einfluss habe auch Erzbischof TUTU gehabt. Viele der Symbole der Verfahrensprozeduren seien christlich geprägt gewesen. Man habe in eine helle Zukunft blicken wollen. Die Strafverfolgungsbehörden seien stark beeinflusst von der öffentlichen Meinung, auch wenn sie dies nicht zugeben würden. Die öffentliche Meinung sei oft gleichzusetzen mit den Medien, die in der Hand einiger Privilegierter seien, die zumeist auch schon während des alten Systems privilegiert gewesen seien. Überhaupt manipulierten die Medien in hohem Maße den gesamten Aufarbeitungsprozess. Letztendlich seien die Strafverfolgungsbehörden eben auch politische Behörden. Sie dächten in politischen Kategorien und reagierten auf politische Situationen. Das sei nun mal die Realität: Es gebe keine Gerechtigkeit bei dieser Art von Prozessen.

Auch wenn sich nur einer der Interviewten in diese Richtung äußerte, so ist die Aussage glaubwürdig, überzeugend und dank ihrer pointierten Beschreibung von Zusammenhängen in besonderer Weise erhellend. Es erscheint nahe liegend, dass die anderen Befragten nicht so weit gehen wollten, vielmehr davor zurückscheuten, den politischen Willen in Verquickung mit der öffentlichen Meinung und den Medien explizit als einen für die Passivität der Strafverfolgungsbehörden kausalen Faktor zu benennen. Für die zutreffende Sichtweise des Interviewten spricht überdies, dass die mit der Zeit schwindende Bevölkerungsakzeptanz von Strafprozessen gegen ehemals Herrschende ein allgemein zu beobachtender Vorgang ist, auch in anderen Ländern mit politischen Systemumbrüchen. Es ist kein Grund ersichtlich, warum das in Südafrika hätte anders sein sollen, insbesondere angesichts der von Seiten der Regierung proklamierten Notwendigkeit der Versöhnung. So erklärt es sich, dass auch in Südafrika die anfänglichen

Rachegefühle, so wie von dem Interviewten geschildert, allmählich schwanden. Berücksichtigt man daneben die Strukturen der Polizei und der Staatsanwaltschaft<sup>1255</sup>, so ist es gut vorstellbar, dass der sinkende Druck seitens der Bevölkerung den Behörden oder jedenfalls einigen Mitarbeitern durchaus entgegenkam.<sup>1256</sup>

**Wie einflussreich ist die Polizei bei der Frage der Einleitung von Ermittlungen? Ist die gegenwärtige Struktur und Zusammensetzung der Polizei von Bedeutung?**<sup>1257</sup>

Die Interviewpartner sahen die Struktur der Polizei mehrheitlich als einen weiteren Erklärungsansatz für die fehlende Verfolgungstätigkeit an. Während einer der Interviewten den Grund in der Überlastung sah, die dazu führe, dass die Polizei von sich aus keine Verfahren einleite, solange nicht jemand eine Anzeige erstatte, sahen zwei der Interviewten den Grund in der Zusammensetzung des Polizeiapparates. Die Apartheid sei zuerst von der Polizei, der Armee und der Justiz durchgesetzt worden. Auch heute noch stammten die meisten Richter aus der Zeit der Apartheid. Nicht anders sei es in großen Teilen der Polizei und der Armee, auch in einflussreichen Schlüsselpositionen in anderen Bereichen der Gesellschaft. Dieser Personenkreis fände allerlei Erklärungen, warum bestimmte Fälle nicht verfolgt werden sollten, wobei der eigentliche Grund oftmals der sei, dass es sich bei dem Beschuldigten um einen Freund handle. Die Freunde des alten Regimes hielten noch immer zusammen. Bei den vereinzelt Verfahren, die es gebe, handle es sich meist um Leute, die bereits innerhalb ihrer eigenen Reihen unbeliebt geworden seien, so dass eine Bereitschaft vorherrsche, sie zu „opfern“. DE KOCK etwa sei so ein Fall, bei dem sich die ehemaligen Freunde gefreut hätten, dass er strafrechtlich verfolgt und ins Gefängnis geschickt worden sei. Ein objektives faires Ergebnis gebe es nicht. Dieser Zustand sei zwar sehr unbefriedigend, dennoch aber die Realität. Einer der Interviewpartner ging so weit zu sagen, dass dies letzten Endes – gemeint ist die Übertragung der Ermittlungstätigkeit an die Polizeibehörden mit den oben beschriebenen personellen Strukturmerkmalen –

<sup>1255</sup> Siehe nächste Frage.

<sup>1256</sup> Siehe auch DANIEL, J. *De Kock should be pardoned, too*, Mail & Guardian Online vom 23.05.2002, der ebenfalls davon ausgeht, dass es keinen politischen Willen zur weiteren Strafverfolgung bedeutender Täter gebe.

<sup>1257</sup> Die Frage in den Interviews (siehe Anhang XII.) lautete: **How influential is the police in deciding whether to investigate or not? Is the present structure and composition of the police of any importance?**

eine bewusste Wahl gewesen sei. Es sei klar gewesen, dass diese Leute nicht in der Lage sein würden, die Ermittlungen durchzuführen. Man könne die Ermittlungen der Apartheidverbrechen nicht den Leuten überlassen, die sie begangen hätten.<sup>1258</sup>

**Denken Sie, dass die Passivität der Strafverfolgungsbehörden auch mit der Unsicherheit über die künftige rechtspolitische Entwicklung zu tun haben könnte?**<sup>1259</sup>

Die Interviewten waren sich einig, dass dies zu bejahen sei. Was mache es für einen Sinn, Strafverfahren einzuleiten, wenn es eine irgendwie geartete Amnestie geben würde, so einer der Interviewten. Die Aktivitäten und Entscheidungen der Strafverfolgungsbehörden seien von allen möglichen Faktoren beeinflusst, unter anderem auch von den politischen Entwicklungen. Zwar habe die Idee eines Amnestieerlasses, als sie anfänglich aufgeworfen wurde, sehr viel Kritik hervorgerufen. Andererseits sei auf Regierungsebene und sonstiger staatlicher Ebene noch nichts geschehen. Man wisse noch immer nicht wie realistisch die Idee überhaupt sei. Für die Staatsanwaltschaft aber sei eine Amnestie für KwaZulu-Natal freilich sehr bequem. Weil dort so viele Straftaten, vor allem zu Beginn der 90er-Jahre begangen worden seien, könnten Strafverfahren ohnehin nur die Oberfläche ankratzen.

Relevant für einen Vergleich zwischen dem ursprünglichen Plan und dessen Umsetzung in die Realität ist die Frage, ob die praktischen Probleme bei Erlass des TRC-Acts vorausgesehen wurden. In das Interview wurde daher folgende Frage aufgenommen:

**Hatte man die entstandenen praktischen Probleme zum Zeitpunkt des Erlasses des TRC-Act bereits vorhergesehen? Sind die Probleme so**

<sup>1258</sup> So äußert sich DE LANGE, J. 2000 (Fn. 689), 128: What chance would we have had of competent, honest, professional investigations, prosecutions and trials in such an environment? How much truth would we have uncovered with perpetrators conducting the investigations? How many convictions would we have seen? The unsuccessful trial of former Minister of Defence, Magnus Malan, who refused to apply for amnesty and whose defence was paid for by the state, is an apt reminder of the frustration that such a process entails". Siehe in diesem Zusammenhang auch VARNNEY, H./SARKIN, J. 1997 (Fn. 961), 142, die davon ausgehen, dass das Strafjustizsystem in einer tiefen Krise steckt, wegen seiner Erblast als Apartheid-Institution; ähnlich SIMPSON, G. 1998a (Fn. 693), 11.

<sup>1259</sup> Die Frage in den Interviews (siehe Anhang XII.) lautete: **Do you think that the lack of prosecutorial measures is also due to the uncertainty about what will be decided on a legal political basis?**

**gravierend gewesen, dass sie einen parallelen Strafprozess *de facto* unmöglich gemacht haben, oder haben sie nur zu Komplikationen geführt?**<sup>1260</sup>

Die Mehrheit der Interviewten stimmt darin überein, dass man die Probleme zum Zeitpunkt des Erlasses des TRC-Act nicht vorausgesehen habe. Die genannten Schwierigkeiten machten eine Strafverfolgung aber nicht gänzlich unmöglich, sondern lediglich schwieriger und komplizierter. Bei größeren Bemühungen wären auch mehr Strafverfahren möglich gewesen, und sie seien immer noch möglich. Das sei weniger ein Versäumnis des Gesetzgebers als vielmehr der einzelnen Individuen, die das Gesetz umsetzten. Mit etwas größerer Aufmerksamkeit, mit mehr Energie und Entschlossenheit wären die Dinge ganz anders abgelaufen, so einer der Interviewten weiter.

Zur Unterstützung und teilweise zur Ergänzung der Einschätzung der Interviewpartner soll auch hier die Stellungnahme des stellvertretenden NDPP, D'OLIVEIRA, einbezogen werden.<sup>1261</sup> Wegen des Ranges und der Funktion D'OLIVEIRAS, stellt seine Stellungnahme, die die spezifischen Probleme der Staatsanwaltschaft betrifft, eine höchst authentische und kompetente Quelle für diesen Abschnitt 2 dar.

D'OLIVEIRA sieht einen Teil der Strukturprobleme und der Handlungsprobleme der Strafverfolgungsbehörden in den unter Punkt 1 dargelegten Kooperationsproblemen mit der TRC, speziell dem Amnestiekomitee, begründet. Wie dargelegt, geht D'OLIVEIRA davon aus, dass der TRC-Act bereits seiner Definition nach mit den Interessen des Strafverfolgungsapparates in Konflikt steht: Sobald das Amnestiekomitee eine Entscheidung getroffen hatte, lief die Staatsanwaltschaft Gefahr, den Fall sofort einstellen zu müssen, unabhängig davon, wie viel Zeit, Aufwand und Kosten bereits verausgabt worden waren. Dass dies Konsequenzen für die Arbeitsweise der Staatsanwaltschaft hat, liegt für D'OLIVEIRA auf der Hand:

“The danger of frustration and/or demotivation of prosecutors is self-evident. Obviously it is better if one stopped up front before resources are engaged. Having to stop in midstream is the worst.”<sup>1262</sup>

<sup>1260</sup> Die Fragen in den Interviews (siehe Anhang XII.) lauteten **Were the practical problems foreseen at the time of the enactment of the TRC-Act? Were these practical problems so serious that they made a parallel criminal process *de facto* impossible or did they only lead to complications?**

<sup>1261</sup> Siehe bereits Kapitel 5, 2.5.2. und weiter oben in diesem Kapitel.

<sup>1262</sup> D'OLIVEIRA, J. 2000 (Fn. 701).

Bei der zeitlichen Planung und der Frage, ob es gerechtfertigt sei, in einen Fall weitere Zeit, Kosten und Bemühungen zu investieren, habe die Staatsanwaltschaft in folgedessen Schwierigkeiten bekommen. D'OLIVEIRA beklagt in diesem Zusammenhang die Ein- bzw. Geringschätzung staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen durch die TRC. Zwar hätten anfängliche Besprechungen zwischen hochrangigen TRC-Mitgliedern und Vertretern der Staatsanwaltschaft und die „Open-door policy“, die von beiden Seiten zu betreiben versucht wurde, den Eintritt der potentiellen katastrophalen Konsequenzen, die durch die Machtfülle der TRC drohten, im Wesentlichen verhindert. Dennoch aber denke er, dass die TRC wenig Wertschätzung gegenüber der Arbeit der Staatsanwaltschaft gezeigt habe.

Die Aussagen D'OLIVEIRAS sind nicht nur als Beleg intimster Sachkenntnis aus erster Hand interessant, sondern auch deshalb, weil sie die Schwierigkeiten der Staatsanwaltschaft, so wie sie von den Interviewpartnern dargelegt wurden, weitestgehend bestätigen. Sie bestätigen darüber hinaus den, durchaus plausiblen – wenn auch schwer verifizierbaren – weiteren Erklärungsansatz, der die Ursache der Schwierigkeiten nicht nur in ureigenen strukturellen Problemen der Strafverfolgungsbehörden, sondern auch in dem Verhältnis von Amnestiekomitee und Strafverfolgungsbehörden zueinander begründet sieht. Statt den Strafverfolgungsbehörden die alleinige Schuld an ihrer Passivität zuzuerkennen, sieht er auch in der mangelnden Kooperationsbereitschaft von Seiten des Amnestiekomitees einen wichtigen oder gar den Hauptgrund für ein geschwächtes bzw. erlahmtes Handlungsinteresse der Strafverfolgungsbehörden, das streckenweise bei Behördenmitgliedern und Außenstehenden – wie gesehen auch bei den Interviewpartnern – den Eindruck von Handlungsunfähigkeit aufkommen ließ. Die Aussage D'OLIVEIRAS wird plastisch nachvollziehbar, wenn man den Fall von CRONJE und HECHTER als Beispiel heranzieht.<sup>1263</sup> In diesem Fall hatte die Staatsanwaltschaft bereits hinreichend ermittelt und Anklage erhoben. Die Ermittlungen stellten sich aus verfahrensökonomischer Sicht im Nachhinein als völlig nutzlos heraus, weil die Amnestieanträge nach langwierigen Anhörungen positiv beschieden worden waren. ALEX BORALNE, der stellvertretende Vorsitzende der TRC, ließ es sich zu Prozessbeginn nicht nehmen, auf die Verschwendung von Steuergeldern hinzuweisen, sollte einem bereits durchgeführten Strafverfahren ein erfolgreicher Amnestieantrag folgen: Der sinnvollere Weg sei zuerst das Amnestiekomitee

---

<sup>1263</sup> Siehe Kapitel 8, 2.2.2.2.

entscheiden zu lassen; bescheide das Amnestiekomitee negativ, könnten die Täter immer noch verfolgt werden.<sup>1264</sup>

Die Vielschichtigkeit und die Komplexität der Problematik erfordern, den Erklärungsansatz D'OLIVEIRAS unbedingt zu berücksichtigen und kumulativ in eine Synopse der Kausalitäten für die Passivität der Strafverfolgungsbehörden miteinfließen zu lassen. Die Gesamtbewertung erfährt hierdurch einen entscheidenden, neuen Impuls.

### 3. Die Debatte über künftige Gesetzgebung

Die Frage über den Erlass einer Amnestie sollte nach dem ursprünglichen kriminalpolitischen Willen der südafrikanischen Machthaber mit dem Erlass des TRC-Act abschließend geklärt sein. Wie festgestellt, ist aber erneut eine Debatte über den Erlass einer weitergehenden, irgendwie gearteten Amnestie aufgeflammt.<sup>1265</sup> Dies war so nicht geplant. Es stellt sich die Frage, wie diese Debatte erklärt werden kann, welche Umstände und Veränderungen es waren, die dazu geführt haben, dass die Frage nach einer weiteren Amnestiegesetzgebung erneut aufgeworfen wurde.

**Wie lässt sich die Debatte über eine erneute Amnestie rechtfertigen, wenn man bedenkt, dass die ursprüngliche politische Idee des südafrikanischen Parlaments gegen eine Generalamnestie war und die Gesetzgebung daher verlangte, die Täter strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen? Wie kann der Wechsel gerade bei den Anhängern des ANC erklärt werden?**<sup>1266</sup>

Auf die Frage, wie man die Debatte angesichts des ursprünglichen politischen Willens rechtfertigen könne, waren sich die Interviewten einig, dass dies multifaktoriell bedingt sei. Der Schwerpunkt liege dabei nicht auf praktischer, sondern auf politischer Ebene.

<sup>1264</sup> *Truth body says apartheid court cases waste of money*, Mitteilung des ANC vom 18.10.1996, [www.anc.org.za/anc/newsbrief/1996/news1019](http://www.anc.org.za/anc/newsbrief/1996/news1019).

<sup>1265</sup> Siehe oben Kapitel 5, 2.2.5..

<sup>1266</sup> Die Frage in den Interviews (siehe Anhang XII.) lautete: **If one bears in mind that the original political idea of the South African Parliament was against a general amnesty and, as a consequence, legislation was understood as mandating the Commission to hold perpetrators accountable, how can the debate on another amnesty be justified? How can the change specifically in the attitude of many ANC leaders be explained?**

Der Ursprung der Debatte über eine weitere Amnestie, deren Erlass zumindest anfänglich nur für die Provinz KwaZulu-Natal erwogen wurde, sei in den Eigenheiten der Region KwaZulu-Natal zu suchen. Zwar gebe es dort momentan keine offenen politischen Auseinandersetzungen, dennoch sei die Lage aber nicht wirklich stabil. Das Potential erneuter Gewaltausbrüche sei jederzeit gegenwärtig. Viele Leute in KwaZulu-Natal hätten Straftaten begangen, sich aber geweigert, Amnestie zu beantragen. Es könne ein großes Problem werden, insbesondere dann, wenn der Abschlussbericht des Amnestiekomitees veröffentlicht sei, mit zweifellos unvermeidbaren Aussagen darüber, wie mit diesen Leuten am besten umgegangen werden solle. 1994/1995 und damit auch zum Zeitpunkt des Erlasses des TRC-Act sei die IFP in der Opposition gewesen. Mittlerweile sei sie aber in der Regierung und erwarte ein Entgegenkommen.<sup>1267</sup> Der Wunsch, wirklichen Frieden in KwaZulu-Natal zu sichern, sei ein sehr schwerwiegender Faktor und existiere im ganzen Land. In diesem Zusammenhang würde sich der Erlass einer Amnestie in die bereits ergangenen Initiativen zur Stabilisierung der politischen Lage einreihen.

Ein weiterer bedeutender Faktor sei der Präsidentenwechsel von MANDELA zu MBEKI. Während es MANDELA mehr darum gegangen sei, Versöhnung zu schaffen und im Zuge dessen Strafverfahren durch die Gewährung von Amnestien zu vermeiden, ginge es MBEKI vordringlich um die Schaffung größerer und stärkerer politischer Machtzentren. Dies bedeutet, dass der Amnestiegedanke, der von MANDELA aus Gründen der Versöhnung nach dem Unrecht der Apartheid mit Blick auf ein friedvolles Zusammenleben in der südafrikanischen Gesellschaft gefördert wurde, bei MBEKI verstärkt in den Rahmen eines politischen Pragmatismus verortet wird, der Zukunftsgestaltung in weit höherem Maße als MANDELA als geschicktes politisches Machtmanagement begreift.

**Welche Rolle spielt der politische Wille Ihrer Ansicht nach? Glauben Sie, dass die Hauptursache für die Debatte über nachfolgende Gesetzgebung der politische Wille ist, mit der Vergangenheit abzuschließen,**

---

<sup>1267</sup> Interessant in diesem Zusammenhang auch *TRC settles with Buthelezi*, Mail & Guardian vom 03.11.-09.11.2000 sowie *Will there be an amnesty or prosecutions* unter: <http://www.signpostpublications.com/roca/nov98.htm>; siehe auch HENDRICKS, F. 1999 (Fn. 702), 13f.

**oder die logische Konsequenz der vielen praktischen Probleme (v. a. Ressourcen) oder aber beide dieser Faktoren?**<sup>1268</sup>

Bei dieser Frage sind sich die Interviewten einig, dass auch ein politischer Wille im Spiele sei, wenn es in der öffentlichen, insbesondere in der politischen Diskussion darum gehe, das Buch zur Vergangenheit nun endlich zu schließen. Das Interesse der Öffentlichkeit erlahme, immer wieder vergangenes Unrecht aufzurühren und damit neue Wunden aufzudecken. Das Gefühl herrsche vor, dass es viel wichtiger sei, die Gegenwart und die Zukunft erfolgreich zu gestalten als die Vergangenheit aufzuarbeiten. Überdies seien Strafverfahren für die Regierung unbequem, weil immer irgendjemand damit unglücklich wäre, so einer der Interviewten weiter. Die ANC-Leute würden sagen, sie hätten für die Freiheit der jetzt Regierenden gekämpft; während Letztere nun viel verdienten, große Autos führen und um die Welt fliegen, müssten sie in Haft. Verfolge man die ehemaligen Sicherheitskräfte, würden diese sagen, dass sie schon immer wussten, dass das Ganze eine Hexenjagd sei; das Gesetz würde nur benutzt, um sie, die Weißen, zu verfolgen.

Daneben spielten noch, so das Interviewergebnis, die bereits im vorherigen Abschnitt genannten praktischen Probleme, insbesondere der Mangel an Ressourcen, eine Rolle, die ihrerseits eine Amnestie als die weitaus praktikablere Lösung erscheinen ließen und es erlaubten, sich mehr auf die aktuelle Kriminalität zu konzentrieren.

Die Antworten der Interviewten werden in großen Teilen durch VARNEY/KLAAREN bestätigt.<sup>1269</sup> Beide Autoren nennen als einen Grund für die Debatte um weitere Amnestieregelungen das Verhalten der Generäle der südafrikanischen Streitkräfte, die sich komplett geweigert hätten, vor das Amnestiekomitee zu treten. Ein weiterer Grund sei der regionale Friedensprozess in KwaZulu-Natal. Die Gewalttaten dort hielten an, noch immer gebe es Todesschwadronen, und die bürgerkriegsähnlichen Zustände ließen den Ruf nach Frieden laut werden. Ein dritter Faktor sei der Einfluss der Führungsspitze des ANC und anderer politischer Organisationen. 37 Leute aus der oberen ANC-Führungsschicht hätten gemeinsam Amnestie bean-

<sup>1268</sup> Die Frage in den Interviews (siehe Anhang XII.) lautete: **What role does the political will in your opinion play? Do you think that the main source for the debate about successor legislation is a political will to close the book on the past or the logical result of the many practical problems (lack of resources) or both of these two factors?**

<sup>1269</sup> KLAAREN, J./VARNEY, H. 2000 (Fn. 1094), 572ff.



tragt. Ihre Anträge seien aber abgelehnt worden mit der Begründung, dass sie keine bestimmten Taten offen legten und darüber hinaus das Gesetz keine Kollektivanträge vorsehe.<sup>1270</sup> Viertens gebe es offensichtlich den Wunsch nach Gleichbehandlung der Mitglieder der Befreiungsbewegungen und der ehemaligen Angehörigen des Staates bezüglich der Annahme ihrer Organisationshaftung bei nicht amnestierten Taten.

Die Nachforschung nach den Gründen für die Debatte um eine erneute Amnestie hat also acht gewichtige Gründe zutage gefördert, die in der öffentlich-politischen Diskussion eine Rolle gespielt haben:

- der Wunsch nach politischer Stabilisierung in der von Krisen und Gewalt bedrohten Provinz KwaZulu-Natal,
- der personelle Wechsel im Amt des Staatspräsidenten von MANDELA zu MBEKI mit veränderter politischer Schwerpunktsetzung,
- der Wunsch der Bevölkerung mit seiner Auswirkung auf den politischen Willen, Kräfte auf die Gestaltung der Gegenwart und Zukunft zu konzentrieren anstatt die Vergangenheit aufzuarbeiten,
- die Knappheit der Ressourcen (v. a. personell und finanziell) der mit der Aufarbeitung von Apartheidunrecht befassten Gremien und Institutionen,
- die Dringlichkeit aktueller Kriminalitätsbekämpfung verbunden mit dem Erfordernis, Ressourcen in diesem gesellschaftlichen Problemfeld verstärkt einzusetzen,
- ein gewisses Maß an Abneigung der Regierung, sich häufig mit der Unzufriedenheit der von Strafverfahren Betroffenen konfrontiert zu sehen, die pauschal Vorwürfe einerseits von unfairer Behandlung und Opportunismus und andererseits von Hexenjagd erheben,
- die kollektive Verweigerungshaltung der Führung der südafrikanischen Streitkräfte gegenüber Amnestieverfahren,
- die gewandelte Einstellung der ANC-Führung, nachdem Kollektivanträge auf Amnestie abgelehnt werden mussten.

---

<sup>1270</sup> Hierzu JEFFERY, A. 1999 (Fn. 595), 77. Hochinteressant ist in diesem Zusammenhang, dass Mbeki sich im Mai 2002 offenbar durchrang, diesen Häftlingen tatsächlich Straffreiheit zu gewähren; vgl. Kapitel 8, 2.5. Dem ob dieser Entscheidung ausgelösten Sturm der Entrüstung begegnete man seitens der Regierung mit Hinweisen, dass die Mitgliedschaft in einer der Befreiungsbewegungen eine entscheidende Rolle gespielt habe und es sich bei der „Begnadigung“ um einen gewöhnlichen Justizakt handele, von dem regelmäßig auch gewöhnliche Kriminelle profitierten; vgl. DIETERICH, J.: *Kratzer am Lack der Kommission*, Badische Zeitung vom 22.05.2002.

Vor dem Hintergrund, dass es bereits eine Norm gibt, die zum Zeitpunkt ihres Erlasses als abschließend betrachtet wurde, stellt sich die Frage, ob eine weitere Regelung rechtspolitisch legitim sein kann. Es besteht offenbar ein Spannungsverhältnis zwischen dem Recht und der gegenwärtigen politischen Lage. Auch hiernach wurden die Interviewten gefragt.

**Was würde in diesem Zusammenhang eine zukünftige Regelung für das Verhältnis von Recht und Politik bedeuten?** Ist der politische Wille mit der Vergangenheit abzuschließen – unabhängig von der Frage, ob man ihn nun auf die praktischen Probleme oder aber auf den bloßen Wunsch mit der Vergangenheit abzuschließen, zurückführt –, stärker geworden als die rechtliche Verpflichtung, die Täter zur Verantwortung zu ziehen?<sup>1271</sup>

Die Interviewten antworteten übereinstimmend, dass eine solche Regelung im kompletten Widerspruch zu der gesetzlichen Amnestieregelung des TRC-Act stehen würde. Es bestünden daher auch erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine solche Regelung, die von Beginn an geltend gemacht wurden. Das südafrikanische Verfassungsgericht habe entschieden, dass die Amnestieregelung verfassungsgemäß sei, weil sie qualifiziert und ausgewogen sei. Die Verfassungsmäßigkeit einer weiteren Regelung sei also sehr zweifelhaft.

Überwiegend waren die Interviewten der Auffassung, dass ansonsten gegen den Erlass einer weiteren Regelung nichts einzuwenden sei.

Lediglich einer der Interviewpartner meinte, dass es nicht im Interesse eines juristischen Prozesses sein könne, weitere Amnestien zu erlassen. Das würde die Bevölkerung lächerlich machen. Man könne eine Straftat begehen und bekäme vielleicht in einem Monat, in einem oder zwei Jahren Amnestie. Eine weitergehende Amnestie würde nur der Befriedigung politischer Ziele dienen. Sie möge daher eine politische Lösung sein, nicht aber eine moralische, ethische, juristische oder sonstige Lösung.

Die anderen Experten waren hingegen der Auffassung, dass die Regierung unter dem Druck der gegenwärtigen politischen Ereignisse gezwungen sei, die rechtlichen Regelungen neu zu überdenken und zu ergänzen. Die Umsetzung des ursprünglichen kriminalpolitischen Willens habe zu einer – jedenfalls teilweise – unerwarteten Situation geführt. Die Frage

<sup>1271</sup> Die Frage in den Interviews (siehe Anhang XII.) lautete: **What would in this context successor legislation mean for the relation between law and politics? Has the political will, independent from the question whether it is due to practical problems or the pure idea to close the book on the past become stronger than the legal mandate to bring the perpetrators to the book?**

nach einer angemessenen Lösung müsse im Licht der Realität des Amnestieprozesses und der gegenwärtigen Probleme neu gestellt werden. Es seien acht Jahre vergangen, in denen sich die Dinge geändert hätten. Man Sorge sich jetzt um die Wirtschaft, um Arbeitslosigkeit, um den Währungsverfall. Mit dem Argument, dass nie gesagt worden sei, dass es nicht noch weitere Gesetze geben könne, würde man wohl versuchen, den rechtlichen Widerspruch zu übergehen. Das Leben sei nun mal nicht „juristisch“. Das möge enttäuschend sein, sei aber realistisch, so einer der Interviewten. Politik sei nun mal wichtiger als Recht, so brachte es ein anderer der Interviewten auf den Punkt.

#### **4. Die Einschätzung der Interviewten in Bezug auf die künftige Entwicklung**

Der kriminalpolitische Wille und seine Umsetzung in die Realität wurden zum Anlass genommen, die Interviewten nach ihrer persönlichen Einschätzung des TRC-Prozesses und der sich abzeichnenden Entwicklung zu fragen.

**Was bedeuten die schwache parallele Strafverfolgung und die gegenwärtige Debatte über den Erlass einer weiteren Amnestie für die Straftäter, die tatsächlich vor dem Amnestiekomitee ausgesagt haben und für diejenigen, die verurteilt worden sind? Glauben Sie, dass eine weitergehende Gesetzgebung die Zielsetzung des Amnestieprozesses unterminieren könnte?**<sup>1272</sup>

Bereits in seinem letzten Bericht habe das Amnestiekomitee ernst und aufrichtig für die Durchführung weiterer und konsequenter Strafverfahren appelliert, so einer der Interviewten. Die Durchführung von Strafverfahren sei zwingend, um dem ganzen Prozess seine Legitimität zu geben und den Interessen der Täter gerecht zu werden, die den Mut aufbrachten, freiwillig vor das Amnestiekomitee zu treten und auszusagen. Gäbe es Leute, die strafrechtlich verfolgt werden müssten und keine Amnestie beantragt hätten, so solle man sie eben verfolgen. Alles andere sei eine Farce und spre-

---

<sup>1272</sup> Die Antworten stehen in Zusammenhang mit der Frage (siehe Anhang XII.): **What do the weak parallel criminal process and the present debate around successor legislation mean for those perpetrators who voluntarily came forward and made a full disclosure and for those perpetrators who indeed were convicted? Do you think that successor legislation would or could undermine the whole design of the amnesty process?**

che den Amnestierten Hohn. Erließe man erneut eine Amnestie, stelle sich die Frage, warum es den ersten Amnestieprozess überhaupt gegeben habe. Man müsse sich fragen, warum man all die Mühen der qualifizierten Amnestie auf sich genommen habe, wenn danach ohnehin eine Generalamnestie oder etwas Ähnliches erlassen würde. Es sei nicht nachzuvollziehen, warum den Interessen bestimmter politischer Parteien oder bestimmter Individuen Rechnung getragen werden solle. Die Arbeit des Amnestiekomitees müsste im Rückblick als eine Zeitverschwendung betrachtet werden. Es sei auch an mögliche Staatshaftungsprozesse durch manche Antragsteller zu denken, weil diese nicht einsähen, warum sie aussagen mussten, während andere noch immer ungeschoren „in ihren luxuriösen Häusern“ saßen. Der Kompromiss, der vor 7 Jahren festgelegt worden sei, gelte nicht für die Täter, die nicht ausgesagt oder die Kriterien nicht erfüllt haben. Man müsse deshalb zum Ausgangspunkt zurückkehren und diese Täter verfolgen. Auch bei den Opfern würde eine solche Amnestie wohl für Aufruhr sorgen, weil ihre Reparationszahlungen von der Stellung eines Amnestieantrags abhingen. Gegenwärtig warteten schon viele Opfer auf ihre Reparationen; die Problematik verschärfe sich dann aber noch.

Ein anderer Interviewpartner hielt die Durchführung weiterer Verfahren genau für den falschen Weg. Zum einen gebe es ohnehin nicht genug Beweise, so dass Ermittlungen von vornherein als Verschwendung von Ressourcen betrachtet werden müssten, zum anderen stehe ein solcher legalistischer Ansatz dem Versöhnungsprozess im Weg. Ein vergleichender Blick auf Ostdeutschland zeige, dass bei den Ostdeutschen eine enorme Verbitterung herrsche. Die Strafverfahren einerseits, die im übrigen nur möglich gewesen seien, weil Ostdeutschland in der Weise besiegt worden sei, dass es keine Kontrolle mehr hatte und infolgedessen Westdeutschland die Verfahren habe anordnen können, und der Elitenwechsel andererseits hätten zu einer Entfremdung der Führungsriege geführt. Es sei ein interessantes Phänomen bei den Deutschen, dass sie immer sehr legalistisch seien und das Rechtssystem benutzen, um Probleme zu lösen. In politischen Lösungen seien sie nicht gut. Deutschland könne bei einer Problembewältigung dieser Art nicht als Modell dienen.<sup>1273</sup> In Südafrika aber habe man eine politische

---

<sup>1273</sup> Interessant in diesem Zusammenhang auch die Aussage PRITTWITZ' anlässlich der Podiumsdiskussion zum Thema "Strafrecht und Systemkriminalität in internationaler Sicht" bei der Strafrechtslehrertagung "Internationalisierung des Strafrechts" 1997 in Berlin, in: Diskussionsbeiträge der Strafrechtslehrertagung 1997 (Fn. 59), 859; kritisch hierzu ESER, 859.

Entscheidung gefällt. Dies sei auch die einzige Lösung, bei der die Menschen realiter zusammenleben könnten. Er sage zu den Leuten von Amnesty International, es sei schön an Prinzipien festzuhalten und im Fall von Menschenrechtsverletzungen für Strafverfahren einzutreten. Aber das sei keine Lösung für Länder, in denen die Menschen versuchten, miteinander auszukommen. Das Interessante an dem südafrikanischen Weg – sei er nun erfolgreich oder nicht – sei, dass man versucht habe, das Justizsystem innerhalb eines größeren politischen Modells zur Problemlösung so intakt wie möglich zu lassen. Das möge Probleme erzeugen, wie etwa mangelnde Beweise oder fehlender politischer Wille zur Strafverfolgung nach Abschluss des politischen Prozesses. Dennoch erscheine ihm dies politisch als die einzig vertretbare Lösung. Auch der internationale Vergleich zeige, dass die meisten Länder einen solchen ausgleichenden „gemischten“ Weg gingen. Daneben habe man internationale Modelle, wie etwa das Modell des ICC, die von außen auf die Länder einwirkten. Das seien aber keine politischen Lösungen für das jeweilige Land selbst. Lediglich die rechtliche Lösung werde dadurch verlagert, und zwar auf eine Institution außerhalb des Landes. Das könne gut oder auch schlecht sein. Hätte die TRC in Südafrika überhaupt keinen Erfolg gehabt, so könnte man mit dem Erlass einer weiteren Amnestie durchaus Probleme haben. Der politische Wille, bezogen auf das Amnestiekomitee, sei aber im Wesentlichen so, wie geplant, umgesetzt worden. Vor dem Hintergrund, dass jedenfalls viele Polizisten ausgesagt hätten, sei das Ziel der Aufklärung weitgehend erreicht. Man kenne die Fakten aller Fälle. Ob dies nun die ganze Wahrheit sei, könne man ohnehin nie feststellen. An den Aufklärungsprozess habe sich ein Versöhnungsprozess anschließen sollen. Der Erfolg des TRC-Prozesses schaffe auch Begrenzungen für das, was man zukünftig tun könne und auch tun wolle. Weder die Exekutive noch die Legislative noch die gewöhnlichen Leute wollten das gefährden, was bereits erreicht sei. Man müsse sich deshalb fragen, ob man wirklich noch einmal alles von vorne aufrollen wolle.

Ein anderer der befragten Experten bewertete den Erfolg des Amnestieprozesses genau gegenteilig, scheint aber hinsichtlich des Sinngehalts weiterer Strafverfahren zu demselben Ergebnis zu kommen. Bei Erlass des TRC-Act habe man nicht im Entferntesten an eine weitere Amnestie gedacht. Es habe sich jetzt aber herausgestellt, dass nur wenige der wirklich einflussreichen Apartheidpersönlichkeiten vor der TRC erschienen seien. Diese Entwicklung und diesen mangelnden Erfolg des Ansatzes habe man bei Erlass des TRC-Act so nicht vorausgesehen. Man könne nun argumen-

tieren, dass die Weigerung der IFP und zahlreicher führender Persönlichkeiten vor dem Hintergrund des Ziels der Versöhnung jetzt aber zu berücksichtigen sei.

Schließlich wurde von Expertenseite auch noch eine Art Mittelweg vertreten. Man solle pragmatisch an die Sache herangehen. Überall in Südafrika einschließlich KwaZulu-Natal solle man einige wenige, ausgewählte und alle unterschiedlichen Gruppierungen in gleichem Maße betreffende Strafverfahren durchführen. Auf diese Weise könne man, ohne sein Gesicht zu verlieren, dem ursprünglichen Konzept Rechnung tragen, den Gedanken einer weiteren Amnestie aber aufgeben. Der Durchführung einiger ausgewählter Strafverfahren stünden auch keine praktischen Hindernisse entgegen. Die Staatsanwaltschaft verfüge zum einen über genug Ressourcen, zum anderen wisse er, dass auch genug Beweismaterial vorhanden sei, um wenigstens einige Fälle vor Gericht zu bringen.

Die erheblich unterschiedlichen Einschätzungen der Experten sind auf den ersten Blick frappierend. Selbst in diesem Stadium, also noch nach Abschluss der Arbeit der TRC, scheint es also unklar zu sein, ob die Durchführung von weiteren Verfahren nun eine sinnvolle Alternative ist oder nicht. Dieses Phänomen findet sich auch in der südafrikanischen Literatur wieder. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang SIMPSON, der darauf hinweist, dass eine Immunität kraft fehlender Strafverfolgung für den zukünftigen Prozess des Wiederaufbaus von öffentlichem Vertrauen in das Rechtssystem und in den Rechtsstaat schädlicher sei als eine Straflosigkeit aufgrund Amnestie.<sup>1274</sup>

Strukturiert man die Aussagen der befragten Experten, so erkennt man trotz aller unterschiedlichen Analysen ein interessantes Phänomen.

Neben den grundsätzlich in Kapitel 1 genannten, unterschiedlichen Positionen der Befürworter und der Gegner von Strafverfahren tritt hier sichtbar zutage, dass die Entscheidung zum Umgang mit den Straftätern nicht rein dogmatisch getroffen werden kann. Es zeigt sich, wie sehr die Realität, allen voran die politischen, die ökonomischen und die soziokulturellen Verhältnisse, die rechtlichen Handlungsoptionen bedingen. Lediglich einer der befragten Experten vertrat die Ansicht, dass man unbedingt Verfahren durchführen müsse, damit dem Prozess seine Legitimität erhalten bleibe. Alle anderen begnügten sich mit einer mehr oder weniger stark ausgeprägten Anpassung des Weiteren rechtlichen Vorgehens an die faktischen Ge-

---

<sup>1274</sup> SIMPSON, G. 1998a (Fn. 693), 15.

gebenheiten, unabhängig von der normativen Ausgangslage. Der prägnante Satz, „Politics is more important than law“, den einer der Experten äußerte, bringt diesen Ansatz auf den Punkt. Ebenso kann die Aussage des anderen Experten, „That’s why I have said to Amnesty International: It’s all nice for them to sit on their principles and say if someone has created Human Rights Violations. If I am a purely Human Rights Activist, I can also stick to it and prosecute. But that is not a model that can be used in countries that are trying to live together and trying to solve their problems“, geradezu exemplarisch für diesen pragmatischen Ansatz herangezogen werden. Wie bereits mehrfach im Rahmen dieser Arbeit<sup>1275</sup> geht es auch hier wieder um das Verhältnis von Recht und Politik, wobei von der überwiegenden Anzahl der interviewten Experten Südafrikas, der Einfluss der Politik auf die Gestaltung des gesellschaftlichen Zusammenlebens als wichtiger und bedeutsamer eingestuft wurde als der des Rechts.

Vergleicht man abschließend den kriminalpolitischen Willen mit der Realität, so stellt sich die Frage, ob der bei Erlass des TRC-Act vorherrschende Kompromisscharakter tatsächlich auch bei der Umsetzung noch vorhanden ist.

**Vor dem Hintergrund des schwachen Strafprozesses und der gegenwärtigen Amnestiedebatte: glauben Sie, dass es gerechtfertigt ist von einer Amnestie *incognito* zu sprechen?** Wenn nein, würden Sie dennoch zustimmen, dass die Strafverfolgung der besagten Täter bloß symbolisch war, d.h. beschränkt auf die wichtigsten, die „high profile“ Fälle?<sup>1276</sup>

Die Interviewten meinten mehrheitlich, dass es sich, sollten tatsächlich keine Strafverfahren mehr nachfolgen, in der Tat um eine Art Amnestie „durch Versäumnis“ handele, jedenfalls aber um eine Situation, die in ihrer Wirkung einer generellen Amnestie gleichkäme. Auch wenn Nichtverfolgung und Amnestie nicht gleich zu setzen seien, so sei doch die Wirkung dieselbe.

<sup>1275</sup> Vgl. etwa die Ergebnisse der Befragung in Kapitel 4.

<sup>1276</sup> Den Interviewten wurde folgende Frage gestellt (siehe Anhang XII.): There has been a very weak criminal process parallel to the amnesty process and at present a debate around successor legislation is going on. **Bearing these two factors in mind, do you think it is justified to speak of a “blanket amnesty incognito”?** If not, would you nevertheless agree that the prosecution of the said perpetrators has not been more than symplic, i.e. limited to some of the “most important”, the “high profile” cases?

Einer der Interviewten gab aber zu bedenken, dass dies nichts Besonderes sei. In den meisten Ländern, die große Ausnahme sei Ruanda, habe man eine Art *De-facto*-Amnestie. Beispielhaft stünde hier Ostdeutschland. Obwohl vom Ansatz her ganz unterschiedlich, habe man letzten Endes nur eine unwesentliche Anzahl von Verurteilungen gehabt – trotz eines gut ausgestatteten, hoch effizienten und kompetenten Rechtsstabs. Auch dort handele es sich deshalb schließlich um eine Art Straffreiheit.

Abschließend wurden die Interviewten gefragt:

Bezüglich des politischen Willens zum Umgang mit den Straftätern des Apartheidregimes kann das südafrikanische Modell sicherlich als ein Modell beschrieben werden, dass vor allem auf Kompromiss beruht, d.h. Strafverfolgung und Amnestie verbindet. **Wie würden Sie das südafrikanische Modell beschreiben, wenn es um die Umsetzung des politischen Willens geht?** Würden Sie sagen, es basiert auf Strafverfolgung, auf Amnestie oder auf Kompromiss?<sup>1277</sup>

Die Interviewten wollten sich nicht darauf festlegen, dass es jetzt schon ein Amnestiemodell sei. Auf direkte Nachfrage, wie sie das südafrikanische Modell, bezogen nur auf die Realität, einstuften, entschied sich die Mehrheit für eine Einstufung als Kompromissmodell mit symbolischen Strafverfolgungen.

Obwohl also die Mehrheit der Befragten einräumte, dass es sich um eine Art *De-facto*-Amnestie handele, sollte es nicht noch zu weiteren Verfahren kommen, so wollte sich dennoch keiner endgültig und explizit darauf festlegen, dass die Rechtsrealität eher einer Amnestie als einem Kompromiss ähnele. Diese Einstellung scheint auf den ersten Blick unverständlich bzw., pointiert ausgedrückt, realitätsfern zu sein, obwohl die Befragten intimste Kenner und Mitgestalter der in Frage stehenden Geschehensabläufe waren bzw. noch sind.

Dies könnte daran liegen, dass man sich angesichts des ursprünglichen, ambitionierten kriminalpolitischen Willens nicht zu einer solchen ernüchternden Wertung durchringen mag. Nahe liegender erscheint, dass man die wenigen Strafverfahren, die es gab, in ihrem Wert und in ihrer Bedeutung

<sup>1277</sup> Frage (vgl. Anhang XII.): With regard to the original political will to deal with the perpetrators of Apartheid crime, the South African model to deal with the said perpetrators can certainly be described as being mainly based on compromise, ie combining prosecution and amnesty. With regard to the actual translation of this political will into reality, **how would you describe the South African model?** Would you rather describe it as a model being mainly based on prosecution, on a *de facto* amnesty, on compromise?



hoch einstuft. Angesichts der den Verfahren vorausgegangenen Bemühungen und angesichts des mit den Verfahren verbundenen finanziellen und personellen Aufwands möchte man sich offenbar dagegen verwehren, bezüglich der Rechtsrealität mit Staaten gleichgesetzt zu werden, die explizit eine Amnestie erlassen haben. Die Interviewten scheinen die wenigen Strafverfahren als eine Art Symbol von hoher, grundsätzlicher Bedeutsamkeit und nachhaltiger Breitenwirkung für einen – wenn auch schwachen – Verfolgungswillen zu werten, der sie im internationalen Vergleich von den Staaten trennt, die Amnestien erlassen.

## Teil 6. Schlussbetrachtung

Ein Ziel der Arbeit war die umfassende Bestandsaufnahme zu der Frage, auf welche Weise die beiden Länder Deutschland und Südafrika auf den jeweils eigenen politischen Systemwechsel nach 1989 in Bezug auf die Straftäter staatsgestützter Kriminalität reagiert haben.

Der Gedanke, dass es letzten Endes alle drei staatlichen Gewalten, also Legislative, Exekutive und Judikative sind, die 'mit Täterbezug strafrechtlich reagieren', führte zu dem der Arbeit zugrunde liegenden Forschungsansatz: Der Begriff 'täterbezogene strafrechtliche Reaktion' wurde operationalisiert durch die beiden Kategorien 'politischer Wille' und 'Strafrechtsrealität'. Die Kategorie 'politischer Wille' sollte das Ergebnis des politischen Entscheidungsprozesses von Exekutive und Legislative zum Umgang mit staatsgestützter Kriminalität widerspiegeln, die Kategorie 'Strafrechtsrealität' die Frage der Umsetzung des politischen Willens in die Realität in erster Linie durch die Justiz. Mit diesem Ansatz wurde die politische Dimension der täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion anerkannt: Letztere wurde selbst zum Bestandteil des Konzepts der Vergangenheitspolitik.

Die separate Erarbeitung von politischem Willen einerseits und Strafrechtsrealität andererseits sollte darüber hinaus als weiteres Ziel eine Gegenüberstellung des ursprünglich 'politisch Gewollten' mit dem 'tatsächlich Geschehenen' ermöglichen: Die gehegte Vermutung, dass es zwischen dem politischen Willen von Exekutive und Legislative und der in erster Linie durch die Justiz oder wie im Falle Südafrikas daneben auch durch das Amnestiekomitee vollzogenen Umsetzung dieses Willens in die Realität zu Spannungen kommen kann, konnte durch die Untersuchungen bestätigt werden. Erkenntnisse über entstandene Spannungsverhältnisse der drei staatlichen Gewalten untereinander und deren Motive können sehr aufschlussreich für die in großen Teilen unbekannte Wirkungsweise strafrechtsbezogener Vergangenheitspolitik sein. Von daher stellt der Forschungsansatz, der zum ersten Mal Untersuchungen des politischen Entscheidungsprozesses umfasst und diese der Realität gegenüberstellt, einen wichtigen Schritt bei der Entwicklung von Leitlinien bzw. der Konzeptualisierung einer Theorie über Mechanismen von Systemwechsel und Strafrecht dar.

## **1. Ergebnisse der Bestandsaufnahme zur 'täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion' im Überblick**

Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme, auf welche Weise Deutschland und Südafrika auf den in ihrem Land erfolgten politischen Systemwechsel nach 1989 reagierten, werden in der folgenden Darstellung zusammenfassend vorgelegt.

### *1.1 Deutschland*

#### **1.1.1 Der politische Wille**

Der in Deutschland gebildete 'politische Wille' als Teil der täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion wurde an mehreren rechtspolitischen Maßnahmen von Exekutive und Legislative gemessen: an Art. 8 EV i.V.m. Art. 315 ff. EGStGB, ergänzt durch die Amnestiedebatte in Deutschland sowie den Erlass der drei Verjährungsgesetze. Die angewendete Forschungsmethode war zunächst die der qualitativen Inhaltsanalyse. Es stellte sich aber heraus, dass die Analyse der Dokumente allein keinen befriedigenden Aufschluss zu geben vermochte, weshalb zusätzlich eine qualitative Befragung von Zeitzeugen durchgeführt wurde.

Die Ergebnisse der qualitativen Befragung konnten zeigen, dass das vor allem in der Wissenschaft vielfach als unklar gescholtene Regelungswerk des Art. 8 EV i.V.m. Art. 315 ff. EGStGB, entsprechend den rechtspolitischen Absichten der Architekten des Einigungsvertrags, bewusst so unklar gehalten worden war und lediglich einen für die Rechtsprechung handhabbaren rechtlichen Rahmen darstellen sollte.

Das Regelungswerk des EV sollte den Weg zu einer Strafverfolgung grundsätzlich eröffnen, sofern die Tat nach dem Recht der BRD und nach dem Recht der DDR strafbar war. Es konnte die entscheidende Erkenntnis geliefert werden, dass die Anwendbarkeit der Art. 315ff. EGStGB auf sog. 'DDR-Altaten' "nicht als ausgeschlossen angesehen" worden war, obwohl sich die Verfasser bewusst waren, dass es im Zuge einer Anwendung zu Kollisionen mit dem Rückwirkungsverbot würde kommen können. Es wurde ferner gezeigt, dass man eine weitergehende Regelung nicht erlassen wollte und auch eine Aufhebung des Rückwirkungsverbots nicht ernsthaft diskutiert hatte.

Überdies konnte Aufschluss dahingehend gewonnen werden, dass den Architekten der Art. 315 ff. EGStGB offenbar auch die unmittelbar mit

dem Rückwirkungsverbot zusammenhängenden Fragen des 'Rechtsanwendungsrechts' und der 'richtigen Auslegung des Tatzeitrechts' durchaus bewusst waren, sie aber diesbezüglich kontroverse Auffassungen vertraten.

Die weitergehenden Untersuchungen lieferten im Anschluss die Erkenntnis, dass die Schwierigkeiten bezüglich der Strafverfolgung von DDR-Altaten, vor allem wegen des immensen Zeitdrucks – die Regelungen der Art. 315 ff. EGStGB entstanden in nur einer Nacht –, aber auch wegen verfassungsrechtlicher Bedenken bewusst der Rechtsprechung überlassen werden sollten.

Nach den Ergebnissen der Befragung gab es weder in der Volkskammer noch im Bundestag parlamentarische inhaltliche Diskussionen über präzise, rechtliche Teilfragen des auf Verwaltungsebene erarbeiteten EV. Aus der bloßen *En-bloc*-Zustimmung zum Vertrag, die bewirkte, dass sich die Abgeordneten der zukünftigen rechtlichen Probleme in ihrer vollen Tragweite gar nicht bewusst waren, ließ sich für vorliegende Arbeit keine dezidierte Feststellung ableiten, inwieweit man in den Parlamenten eine Strafverfolgung staatsgestützter Kriminalität politisch wollte. Zur Erhellung dieses Sachverhalts wurde die Analyse der in Deutschland vor dem Beitritt am 03.10.1990 geführten Amnestiedebatte herangezogen.

Die von führenden Kräften der Bundesregierung, später auch von Mitgliedern der westlichen Regierungskoalitionsfraktionen geforderte, auf DDR-Agenten begrenzte Amnestie erwies sich politisch nicht als mehrheitsfähig. Die Befragung zeigte, dass die gesamte Amnestiedebatte daraufhin auf die Zeit nach dem Beitritt vertagt und 'in Ruhe' im gesamtdeutschen Bundestag entschieden werden sollte, wobei die Bereitschaft sowohl bei der Exekutive als auch der Legislative zu erkennen war, auch über eine den Täterkreis der Agenten übersteigende Amnestie zu debattieren. Der des Öfteren gezogene Schluss, dass die politischen Akteure die uneingeschränkte Strafverfolgung wollten, mit der Begründung, dass sie ansonsten eine Amnestieregelung in den Vertrag aufgenommen hätten, erwies sich damit als zu voreilig.

Die Untersuchungen ergaben, dass in der DDR hingegen weder auf Seiten der Exekutive noch in der Volkskammer eine wirklich ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Thema Amnestie stattfand. Erste Strafverfahren gegen Volkspolizisten sowie führende Mitglieder der Regierungspartei SED im Herbst 1989 wurden als exemplarisch für die zu Beginn der politischen Umbruchsphase von allen Gesellschaftsebenen gestellten Forderungen, die Täter des SED-Unrechts strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen, gewertet.

Zwar ließen sich, insbesondere nachdem Anfang 1990 erste Warnungen vor übereilten Strafprozessen aus dem Westen gekommen waren, auf Seiten der Exekutive vereinzelt moderatere Tendenzen erkennen – so ein Plädoyer für eine differenzierte Betrachtungsweise, einen Amnestievorschlag für Wahlfälschung sowie vereinzelt Fürsprecher des westlichen Amnestievorschlags für Spionagetäter -, doch erwiesen diese sich auch auf Regierungsebene nicht als mehrheitsfähig. In der Volkskammer blieb die Stimmung zu Gunsten der Durchführung von Strafverfahren indes ohnehin gänzlich ungebrochen.

Die Analyse der Amnestiedebatte nach dem Beitritt ergab, dass sich die endgültige Linie gegen den Erlass einer Amnestie relativ schnell flächendeckend verdichtete. Die Bundesregierungen von CDU/CSU und F.D.P., später die von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vertraten von Mitte 1990 bis zum Jahr 2000 eine stringente und konsistente Linie, in der es keinen Raum für eine Amnestie gab, auch nicht für eine auf Agenten begrenzte. Analysen der Äußerungen, insbesondere der jeweiligen Bundesjustizminister, konnten dabei interessante Aufschlüsse liefern.

Die Untersuchungen der parlamentarischen Dokumente ergaben, dass sich eine ähnlich klare Linie auch mehrheitlich im Bundestag wieder fand. Eine Analyse der Debatten über die unterschiedlichen Gesetzesentwürfe der Gruppe der PDS/Linke Liste aus den Jahren 1993, 1995, 1998, 1999 und 2000, die die fast einzigen gegenläufigen Tendenzen, jedenfalls bis zum Jahr 2000, verkörperten, zeigte die Vehemenz und die Einigkeit, mit der man für die Durchführung von Strafverfahren eintrat. Auch die vor dem Beitritt noch geforderte Amnestie für DDR-Agenten, die von der PDS in ihrem Entwurf von 1993 im Wesentlichen übernommen worden war, fand keine Zustimmung mehr.

Durch die qualitative Befragung konnte das Schwinden der vor allem in Westdeutschland vor dem Beitritt bekundeten Bereitschaft zum Erlass zumindest einer begrenzten 'Spionageamnestie' diversen Erklärungen zugeführt werden, die die Komplexität und die Brisanz der Thematik erkennen lassen.

Die Analyse der Verjährungsgesetze bestätigte die insoweit erkannten 'politischen Linien'. Sie konnte darüber hinaus zeigen, dass der 'Politische Wille' dabei wiederholt über zum Teil massive rechtliche Bedenken gestellt wurde.

Während anfangs entsprechend der Auffassung der Architekten des EV Bundesregierung und Bundestag der Meinung waren, dass die Rechtspre-

chung über das Ruhen der Verjährung zu entscheiden habe, sah sich der Gesetzgeber im Jahr 1993 dann aber doch in ungewöhnlicher Einigkeit als legitimiert an, ein sog. 'deklaratorisches Gesetz' zu erlassen, das das Ruhen der Verjährung in der Zeit vom 11.10.49 bis zum 02.10.90 fest schrieb. Mit Hilfe der qualitativen Befragung konnte dieses Phänomen einer Erklärung zugeführt werden, die in erster Linie politische Erwägungen als Grundlage hat. Dass die rechtlichen Auslegungsmöglichkeiten für die jeweilige politische Ansicht instrumentalisiert wurden, konnte ferner durch eine Analyse der Rechtsgutachten der vier Sachverständigen bestätigt werden.

Das Zustandekommen der beiden folgenden Verjährungsgesetze, durch die die Verjährungsfrist zweifach verlängert wurde, lieferte weitere, interessante Erkenntnisse. Das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten ließ erkennen, dass verfassungsrechtliche Bedenken in zum Teil Atem beraubendem Tempo beiseite geschoben wurden. Der Gedanke, dass der politische Wille zur Strafverfolgung trotz der verfassungsrechtlichen Bedenken durchgesetzt werden sollte, in erster Linie um den Opfern zu zeigen, man tue etwas für sie, rückte bei Erlass des dritten Gesetzes, bei dem die anfängliche Opposition am größten war, am augenscheinlichsten in den Vordergrund.

Die historisch-deskriptiven Analysen und die darauf aufbauende, qualitative Befragung zur Amnestiedebatte und zum Erlass der drei Verjährungsgesetze konnten insgesamt zeigen, dass man von Seiten des Bundestags, aber auch der Bundesregierung eine klare Linie zur Durchführung von Strafverfahren eingeschlagen hatte, die in ihrer Entschlossenheit über den ursprünglichen Willen der Architekten des EV hinausging. Da die Justiz bereits 1990 begonnen hatte, parallel Strafverfahren durchzuführen, demonstrieren die Verjährungsgesetze und die Entscheidung gegen eine Amnestie damit auch eine jedenfalls im Ansatz bestehende Zufriedenheit mit der eher moderaten Rechtsprechung.

### 1.1.2 Die Strafrechtsrealität

Das quantitative Ausmaß der Justiztätigkeit wurde durch Auswertung des von den Justizbehörden der ‚neuen Bundesländer‘ übersandten statistischen Materials ermittelt. Es konnte bestätigt werden, dass das Zahlenmaterial weder einheitlich noch gemäß exakter, quantitativer Methodik erstellt wurde. Dementsprechend ließ sich das Zahlenmaterial nur eingeschränkt vereinheitlichen. Im Übrigen wurden Einzeldarstellungen für die unterschiedlichen Länder vorgenommen, die wegen der Ungenauigkeit des Materials

aber nur das ungefähre Ausmaß der Betätigungen der Justiz widerspiegeln. Die gewonnenen Ergebnisse werden nachfolgend im Überblick dargestellt:

Eine Analyse speziell der Tätigkeit der Ermittlungsbehörden ergab, dass insgesamt knapp 65 000 Ermittlungsverfahren wegen der Ahndung von SED-Unrecht eingeleitet wurden. Mit rund einem Drittel trug Berlin die Hauptlast der Verfahren, gefolgt von Sachsen und Brandenburg mit je knapp einem Fünftel. Da Berlin als Hauptstadt des Zentralstaates DDR das politische Machtzentrum darstellte, fielen nach dem Tatortprinzip die meisten Taten in den Zuständigkeitsbereich Berlins; Brandenburg und Sachsen waren in der DDR, wie die Zahl der Ermittlungsverfahren widerspiegelt, politisch ebenfalls von recht großer Bedeutung.

Der Anteil der Anklagen erwies sich als extrem niedrig: die ca. 1015 erhobenen Anklagen entsprechen einem Anteil von weniger als 1,6 % aller registrierten Ermittlungsverfahren; der Rest der Verfahren wurde überwiegend eingestellt. Die extrem niedrige Zahl der Anklagen wurde in erster Linie auf die Rechtsprechung zurückgeführt: Die weitaus meisten Verfahren wurden wegen Rechtsbeugung eingeleitet. Die spätere, restriktive Rechtsprechung zur Rechtsbeugung ließ dann aber offenbar ein weniger offensives Vorgehen der Ermittlungsbehörden für angemessen erscheinen. Das schlug sich vermutlich zum einen in der geringen Zahl der Anklagen nieder, zum anderen aber auch darin, dass nach den ersten höchstrichterlichen Urteilen von BGH und BVerfG die Zahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren schlagartig zurückging.

Bei einer separaten Untersuchung nur für Berlin zeigte sich die Besonderheit, dass der Anteil der Anklagen im Bereich 'Berlin Zentral' sehr hoch war: ca. sechsmal so hoch wie im Bereich 'Berlin Bezirk' und auch wesentlich höher als in den anderen Ländern, die eine Spanne von ca. 0,7 % in Brandenburg bis ungefähr zu dem Dreifachen dieser Zahl in Sachsen zu verzeichnen hatten. Die Zahlenergebnisse für 'Berlin Zentral' wurden damit zu begründen versucht, dass es sich vielfach um schwergewichtigere Strafverdachte handelte, bei denen die Ermittlungen besonders akribisch verliefen. Denkbar ist auch, dass man den höheren Verantwortungsgraden in der politischen Führungsebene Rechnung tragen wollte. Nicht zuletzt wurde die hohe Zahl der Anklagen für 'Berlin Zentral' auch mit der Rechtsprechung zur Strafbarkeit der Gewalttaten an der Grenze begründet, da letztere mit einem Anklageanteil von über einem Drittel am Gesamtaufkommen einen beträchtlichen Teil ausmachen. Dass Brandenburg der Bezirk mit den relativ wenigsten Anklageerhebungen ist, Sachsen hingegen die dreifache Zahl aufweist, ist vermutlich auf die politischen Grundhaltungen der beiden damaligen Landesregierungen zurückzuführen.

Die für jedes 'neue' Bundesland separat erstellten, ausführlichen Auswertungen des behördlichen Zahlenmaterials in Bezug auf die Tätigkeit der Gerichte ließen ebenfalls interessante Tendenzen erkennen. Es kristallisierte sich flächendeckend heraus, dass die Zahl der Nichteröffnungen der Hauptverfahren ausgesprochen hoch war. Wenn ein Hauptverfahren eröffnet wurde, endete dies in überdurchschnittlich vielen Fällen mit einem Freispruch. Bei den erfolgten Verurteilungen wurde eine Tendenz der Gerichte erkennbar, Freiheitsstrafen auszusprechen, diese aber fast ausschließlich zur Bewährung auszusetzen, selbst wenn es sich bei den zugrunde liegenden Delikten um Kapitalverbrechen handelte.

Die schwerpunktmäßige Bearbeitung der Delikte im Zusammenhang mit der Rechtsbeugung ließ zum Teil stark divergierende Verurteilungsquoten sichtbar werden, die aber infolge milder Sanktionspraktiken nicht sonderlich ins Gewicht fielen. Die durchschnittlich höchsten Verurteilungsquoten konnten für den Bereich der Gewalttaten an der Grenze ausgemacht werden. Auch die Zahl der Verurteilungen wegen Körperverletzung war verhältnismäßig hoch. Das wurde darauf zurückgeführt, dass die Gerichte die Taten, die die Verletzung der Rechtsgüter des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit zum Gegenstand hatten, einer besonderen Bewertung unterwarfen. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass auch hier die Zahl der zur Bewährung ausgesetzten Freiheitsstrafen überwiegt.

Abschließend wurde festgestellt, dass das auf den ersten Blick ungewöhnlich erscheinende quantitative Bild aufschlussreich ist, um den Aufwand, den die Justiz betrieb, zu beschreiben. Auch ließen sich interessante Interpretationsversuche vornehmen, die aber häufig spekulativ bleiben mussten. Aus diesem Grund verdichtete sich im Laufe der Untersuchung die Ansicht, dass das quantitative Material für eine authentische Analyse der Justiztätigkeit einschließlich deren Handlungsstrategien sowie der zugrunde liegenden Ursachen zu kurz greift und der Komplexität der Materie nicht gerecht wird. Der Gefahr von Fehlinterpretationen wurde durch einen erweiterten methodischen Zugriff in Form von Qualitativen Interviews entgegengesteuert, deren Ergebnisse im folgenden Abschnitt 2. zusammengefasst sind.

## *1.2 Südafrika*

### 1.2.1 Der politische Wille

Der politische Wille der südafrikanischen Akteure zum Umgang mit den Straftätern staatsgestützter Kriminalität des Apartheidregimes wurde an



dem 'Promotion of National Unity and Reconciliation Act', kurz: TRC-Act, als der – aus heutiger Sicht vorerst – endgültigen, offiziellen rechtspolitischen Maßnahme gemessen, die den Umgang mit den Apartheidtätern einer Lösung zuführte. Das Gesetz, das 1995, also rund fünf Jahre nach dem Beginn der Umbruchphase und rund ein Jahr nach dem offiziellen Regierungswechsel erlassen wurde, ist Ergebnis eines langjährigen, kontrovers diskutierten Willensbildungsprozesses und dies, wie sich zeigte, gerade auch in Bezug auf den Umgang mit den Straftätern der Apartheidkriminalität. Dieser gesamte Willensbildungsprozess, dem auch zahlreiche richtungweisende, rechtspolitische Maßnahmen innewohnen, floss in die in der Arbeit dargestellte 'Amnestiedebatte' ein und brachte unter Anwendung der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse zusammengefasst folgende Ergebnisse:

Bereits im Jahr 1990 wurde ein erstes Straffreiheitsgesetz, 'Indemnity Act', erlassen, das in erster Linie ein Entgegenkommen der alten Regierung unter DE KLERK darstellte, da es den im Exil lebenden, oppositionellen Befreiungskämpfern eine straffreie Rückkehr ermöglichen sollte. Dem Gesetz folgten rund ein halbes Jahr später, im November 1990, zwei konkretisierende Richtlinien. Es wurde festgestellt, dass das Gesetz aufgrund der ihm zugrunde liegenden Motive keine dezidierten Aussagen über den politischen Willen der Verhandlungsführer zum Umgang mit den Straftätern des Apartheidregimes zuließ, im Zusammenhang mit den Richtlinien aber bereits interessante Tendenzen zu erkennen gab, die aus der Retrospektive sogar als richtungweisend angesehen werden konnten: Die Regierung unter de Klerk benutzte die Freilassung der gefangenen Widerstandskämpfer offenbar als Druckmittel gegen den ANC, um eine weit gefasste Amnestieregelung durchzusetzen. Sie definierte den Kreis der 'politischen Straftaten' in den beiden Richtlinien bewusst so weit, dass auch Staatsbedienstete darunter gefasst und damit straffrei gestellt werden konnten. Der ANC hatte sich hiermit im Verhandlungswege einverstanden erklärt. Richtungsweisend an dieser Regelung ist zum einen, dass beide Seiten die moralische Gleichwertigkeit von Taten der Apartheidregierung und der Widerstandskämpfer bereits anzuerkennen schienen. Zum anderen zeigte man bereits in diesem frühen Stadium die Bereitschaft zum Erlass von Indemnitäten. Als richtungweisend und fundamental erwies sich schließlich der Begriff der Versöhnung, der sich wie ein roter Faden durch den folgenden Transitionsprozess in seiner Gesamtheit zog.

Im Oktober 1992 wurde ein weiteres Straffreiheitsgesetz, 'Further Indemnity Act', erlassen. Dieses Gesetz, das dem Staatspräsidenten die weitreichenden Rechte einräumte, nach subjektiven Prüfungsmaßstäben und unter Geheimhaltung politische Gefangene zu entlassen und politische Straftäter auf Antrag zu amnestieren, kam durch einen Alleingang der Regierung zustande und verkörperte deshalb einen Bruch mit der bis dahin gepflegten Verhandlungskultur von Regierung und Opposition. In der rechtspolitischen Diskussion ist streitig, wem die Regierung mit Erlass dieses Gesetzes dienen wollte. Die vorliegende Untersuchung ist zu dem Ergebnis gekommen, dass das Gesetz beiden Seiten dienen sollte, dass jedenfalls beide Seiten davon profitierten, die eigentliche Triebfeder für den Erlass des Gesetzes aber in dem Versuch einer Art Selbstamnestie für die eigenen Leute zu sehen ist. Damit schien die Regierung ihre von der Opposition im Sommer 1992 heftig kritisierte Forderung nach einer Generalamnestie unter Geheimhaltung von Tat und Tätern doch noch verwirklichen zu wollen. Der ANC, der als wichtigster Verhandlungspartner der Regierung die Gewährung von Straflosigkeit bereits als bedeutendes Mittel zur Erreichung des Ziels der Versöhnung anerkannt hatte, sah seine Kompromissbereitschaft überschritten: Er erklärte das Gesetz für unbeachtlich und äußerte massive Kritik an der Art und Weise des Zustandekommens und an den Modalitäten des Gesetzes.

Mit der Festlegung auf ein künftig durch das Parlament zu erlassendes Amnestiegesetz, in dessen Anwendungsbereich alle politisch motivierten Taten und Vergehen, die mit den Konflikten der Vergangenheit zusammenhängen, fallen sollten, erwies sich die sog. Übergangsverfassung aus dem Jahr 1993 als ein Meilenstein in der Amnestiedebatte. Dass sich die Verhandlungspartner nicht über die konkreten Modalitäten der Amnestie hatten einigen können, ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass dieses Thema wegen der diesbezüglich konträren Interessen von Regierung und Opposition zu einem der brisantesten Themen der Verhandlungen überhaupt gehörte. Es konnte gezeigt werden, dass sich diese gegenläufigen Interessen in der Regelung der Übergangsverfassung widerspiegeln: Einerseits lässt sie Raum für eine vorbehaltlose Generalamnestie nach dem Wunsch der Regierung, andererseits stellte sie einen Rahmen für den Erlass einer qualifizierten Amnestie entsprechend den äußersten Grenzen der Kompromissbereitschaft des ANC dar. Die entscheidende Folgefrage, wer die Modalitäten ausarbeiten würde, war zu diesem Zeitpunkt aber noch offen.

Nach den ersten freien Wahlen im Mai 1994 konzentrierten sich die Überlegungen demgemäß auf die Frage des "Wie" einer Amnestiegewährung. Alle Beteiligten mussten noch einmal Zugeständnisse machen, bevor die Hauptstreitpunkte – die Geheimhaltungsvorschriften, die Gleichbehandlung aller Täter und das Datum, bis zu dem die Straftat, für die Amnestie begehrt wurde, berücksichtigt werden sollte – im Einzelnen einer Lösung zugeführt werden konnten. Wie die Untersuchungen ergeben haben, gelang dies erst nach zähen Verhandlungen mit der Verabschiedung des TRC-Act.

Insgesamt verkörpert die 'südafrikanische Lösung' einen Kompromiss zwischen umfassender Strafverfolgung und Generalamnestie. Durch die qualitative Inhaltsanalyse konnte gezeigt werden, dass beide Verhandlungsseiten einen anderen Weg des strafrechtlichen Umgangs mit der Systemvergangenheit gewählt hätten, wenn sie denn nur in der Lage gewesen wären, einen solchen durchzusetzen. Dabei erwies sich, dass einer Erklärung des Klerks besondere Bedeutung beizumessen ist, in der er die Art und Weise der Behandlung der Amnestiefrage als den wohl größten Misserfolg seiner Regierung im ganzen Verhandlungsprozess bezeichnete. Es wurde ferner festgestellt, dass sich die Regierung bei Erlass der Amnestieklausel der Übergangsverfassung verkalkuliert hatte und somit ihren Wunsch nach einer unbedingten Generalamnestie nicht mehr durchzusetzen vermochte.

Es konnte in umgekehrter Richtung offen gelegt werden, dass die offizielle Linie des ANC des Öfteren mit den eigentlichen Wünschen der Parteibasis kollidierte. Große Teile des ANC und viele Opfer des Apartheidregimes hätten einen radikaleren Weg bevorzugt: Rufe nach Strafverfolgungen und Rache wurden während des Transformationsprozesses immer wieder laut. Bei der schwierigen Aufgabe der Verhandlungen einerseits mit der Parteibasis des ANC sowie auch den anderen Anti-Apartheid-Parteien und andererseits mit den Apartheidkräften kam Mandela eine Schlüsselrolle zu, in der er als weitsichtiger und pragmatisch orientierter Taktiker brillierte.

### 1.2.2 Die Strafrechtsrealität

Eine Beantwortung der Frage nach der Umsetzung des TRC-Act erforderte Untersuchungen in zweierlei Richtung: Zum einen bezüglich der Arbeit des Amnestiekomitees, zum anderen bezüglich des Umgangs mit den Straftätern, deren Amnestieantrag abgelehnt wurde bzw. die nie einen solchen gestellt hatten und die nach dem Regelungswerk des TRC-Act in den Verantwortungsbereich der 'gewöhnlichen' Justiz fallen sollten. Die Arbeit des

Amnestiekomitees wurde durch Auswertung von durch die TRC veröffentlichtem quantitativem Material gemessen sowie darüber hinaus durch – auf Nachfrage – von dem geschäftsführenden Leiter des Amnestiekomitees übersandtem Material. In der Folge stellte sich heraus, dass es hinsichtlich der Tätigkeit der Justiz kein statistisches Material gibt, weshalb eine eigene Datenerhebung erforderlich wurde, die vor Ort stattfand.

Es konnte festgestellt werden, dass das Amnestiekomitee erwartungsgemäß insgesamt recht großzügig verfahren ist, indem es rund 75 % der Anträge, über die in einem dem TRC-Act entsprechenden 'förmlichen Verfahren' entschieden worden war, im Sinne der Antragsteller positiv beschied und rund 18 % ablehnte. Ein möglicherweise durch die hohe Zahl der bisher veröffentlichten Antragsablehnungen in den TRC-Statistiken – sie lag bei über 75 % – entstandener Eindruck, das Amnestiekomitee habe nur widerwillig oder gar einseitig Amnestien gewährt, konnte entkräftet werden: Die hohe Zahl der Antragsablehnungen wurde vor allem durch Anträge verursacht, die von vornherein als unzulässig aussortiert worden waren, weil sie offensichtlich nicht in den Anwendungsbereich des TRC-Act fielen.

Die Auswertungen des übrigen quantitativen Materials zeigten, dass die Entscheidungen, die ohne Anhörung ergingen, zu einem überwiegenden Anteil Anträge von Mitgliedern des ANC zum Gegenstand hatten. Es wurde festgestellt, dass dies weniger damit zu tun hatte, dass sich rechtsgerichtete Gruppen nicht an Antragstellungen beteiligten, als vielmehr damit, dass deren Taten, für die Amnestie begehrt wurde, im Durchschnitt öfter Menschenrechtsverletzungen zum Gegenstand hatten. Ein ähnliches Phänomen konnte bei dem PAC festgestellt werden. Dennoch blieb die Zahl der insgesamt von linksgerichteten Gruppierungen gestellten Anträge über der Zahl der Anträge, die von rechtsgerichteten Gruppierungen stammten. Dieses Missverhältnis konnte teilweise dadurch erklärt werden, dass die rechtsgerichteten Gruppierungen zahlenmäßig einen kleinen Teil der südafrikanischen Bevölkerung darstellen. Es stellte sich des Weiteren heraus, dass die Anträge, die ausweislich von 'Sicherheitskräften wie Polizei und Militär' stammten, fast ausschließlich von der Polizei und nicht vom Militär kamen. Auch die Sicherheitskräfte der 'Homelands' sowie die IFP hatten sich kaum an Antragstellungen beteiligt, was damit zu begründen versucht wurde, dass deren Mitglieder von vornherein eine eher ablehnende Haltung gegenüber der TRC eingenommen hatten und ihre Verweigerungshaltung möglicherweise beibehalten wollten.

Entgegen den Eindrücken, die bei Durchsicht der Einzelaufschlüsselungen anfänglich entstehen konnten, erfolgte die Verteilung nach 'gewährten' und 'abgelehnten' Anträgen insgesamt recht gleichmäßig, so dass der Schluss gezogen werden konnte, dass das Amnestiekomitee mit großer Wahrscheinlichkeit unparteiisch vorging und sich um eine gerechte Behandlung aller Tätergruppen bemühte, nicht zuletzt wohl auch deshalb, weil die argwöhnische Beobachtung gerade der 'alten' Kräfte des Apartheidregimes dies erforderlich machte.

Der bis zu diesem Punkt gewonnene Eindruck, dass sich das Amnestiekomitee ernsthaft darum bemühte, dem TRC-Act in seiner ganzen Konsequenz zur Umsetzung zu verhelfen, wurde bestätigt durch die Empfehlungen zur Durchführung von anschließenden Strafverfahren in ausgesuchten Fällen, verbunden mit einem Aufruf gegen eine Generalamnestie. Der Ausspruch der Empfehlung wurde nachhaltig und glaubhaft verstärkt durch die faktische Überweisung von insgesamt 800 ausgesuchten Fällen an den nationalen Generalstaatsanwalt zur weiteren Bearbeitung. Die modifizierten Empfehlungen im Abschlussbericht der TRC von 2003 zeigen aber, dass auch das Amnestiekomitee letzten Endes nicht umhin kam, die rechtspolitischen Entwicklungen in den Blick zu nehmen. Es erscheint daher konsequent, wenn die TRC darauf hinweist, dass der mögliche Erlass eines weiteren Amnestiegesetzes den Geist der TRC und die Belange der Opfer weitest möglich berücksichtigen sollte.

Die Datenerhebung in Bezug auf die Durchführung von Strafverfahren zeigte, dass die Strafverfolgungstätigkeit gegen Täter von staatsgestützter Kriminalität angesichts der zahlreich und systematisch begangenen Menschenrechtsverletzungen äußerst gering war. Es konnte festgestellt werden, dass – bis auf eine Ausnahme – die bis zum Erlass des TRC-Act durchgeführten Verfahren sich zudem noch gegen in der Hierarchie eher unten oder in der Mitte stehende Polizisten richteten. Höherrangige Befehlshaber der Polizei oder Angehörige der Sicherheitskräfte oder der Regierung blieben verschont, was in erster Linie damit begründet wurde, dass die alte Regierung der NP bis Anfang 1994 an der Macht war. Auch nach dem Regierungswechsel änderte sich in rein quantitativer Hinsicht nicht viel, allerdings konnten entscheidende qualitative Unterschiede dahingehend ausgemacht werden, dass es nun in der Hierarchie wesentlich höherrangige Personen waren, die zur Verantwortung gezogen wurden. Die Arbeit des speziellen Ermittlungsteams, das diese Verfahren jeweils zur Anklage brachte, schien aber durch teilweise spektakuläre Entscheidungen der Justiz mehr

oder weniger zunichte gemacht worden zu sein, was den Verdacht entstehen ließ, dass sich der fehlende Elitenaustausch in der Justiz wohl doch vereinzelt bemerkbar gemacht hat. Die Untersuchungen zeigten überdies, dass nach Auflösung des Amnestiekomitees im Mai 2001 eine neue Amnestiedebatte, die auch auf höchster Regierungsebene entbrannte, sich kontraproduktiv auf den weiteren Umgang mit den Tätern der abgelehnten Amnestieanträge auswirkte. Die im Mai 2002 durch Staatspräsident MBEKI vorgenommenen Begnadigungen von 33 linksgerichteten Häftlingen, die zu einem überwiegenden Teil negativ beschiedene Amnestieentscheidungen erhalten hatten, wurden dahingehend bewertet, dass sie die Durchführung weiterer Strafverfahren immer unwahrscheinlicher machten. Die im Anschluss an den im März 2003 publizierten Abschlussbericht der TRC erfolgte Ankündigung der Regierung, dass es zwar keine Generalamnestie, aber einen neuen Immunitätsprozess auf Einzelfallbasis geben werde, hat diese Vermutung bestätigt. Selbst wenn es in einzelnen der 41 von der Staatsanwaltschaft ausgesonderten Fälle, in denen im Hinblick auf eine Einleitung von Strafverfahren weiter ermittelt werden soll, zur Anklageerhebung kommen sollte, ändert dies nichts daran, dass eine konsequente Umsetzung des TRC-Acts in entscheidenden Teilen gescheitert ist.

## **2. Politischer Wille und Strafrechtsrealität im Spannungsverhältnis**

Die Vermutung, dass die Strafrechtsrealitäten in ein Spannungsverhältnis zu dem politischen Willen der Akteure treten, konnte durch die Untersuchungen der vorliegenden Arbeit bestätigt werden. Die verwendete Forschungsmethode war die des qualitativen Experteninterviews. Die Beschreibungen in Bezug auf Art und Umfang der Spannungsverhältnisse stützen sich primär auf die Ergebnisse der Interviews, weshalb ein Anspruch auf Vollständigkeit nicht erhoben wird. Die Ergebnisse sind aber in genügendem Maße repräsentativ und aussagerelevant, um die Existenz sowie die multifaktoriellen und potenziell sehr weitreichenden Dimensionen solcher Spannungsverhältnisse aufzuzeigen.

### *2.1 Deutschland*

Im Folgenden erkennbare, kleinere Redundanzen sind darauf zurückzuführen, dass sich die Zusammenfassungen der Ergebnisse an den fünf Abschnitten der Interviews orientieren.

In Bezug auf den EV haben die bisherigen Ergebnisse der vorliegenden Arbeit gezeigt, dass die Legislative und sogar die Bundesregierung, aus deren Feder der EV ursprünglich stammte, eine entschlossener und auch vehementere Linie vertraten als die Architekten zum Zeitpunkt des Verfassens der rechtlichen Regelungen. Die qualitativen Experteninterviews konnten aufzeigen, dass es in Bezug auf das Verständnis und die Bewertung des EV teilweise auch zu einem Spannungsverhältnis der politischen Akteure mit der Justiz kam. Dass das Spannungsverhältnis auf Seiten der Staatsanwaltschaft offenbar weniger ausgeprägt war als bei den Gerichten, die sich teilweise 'alleine gelassen fühlten', wurde darauf zurückgeführt, dass es letzten Endes die Gerichte waren, die die außergewöhnlichen rechtlichen Grundsatzfragen, die der EV aufwarf und die enormes Konfliktpotenzial in sich bargen, das seinerseits potenziert wurde durch die Berichterstattung in den Medien, durch gerechte, weitsichtige, praktikable und vor allen Dingen auch flächendeckend einheitliche Lösungen beantworten mussten. Die Staatsanwaltschaften gingen demgegenüber anfangs streng nach dem Legalitätsprinzip vor ohne die Rechtsfragen zu vertiefen, und passten ihre spätere Tätigkeit der dann erfolgten Rechtsprechung an. Man schien aber zu realisieren, dass sich der EV angesichts des politischen und zeitlichen Drucks der Praxis nicht anders regeln ließ.

Es konnte gezeigt werden, dass die Umsetzung des politischen Willens zur Durchführung von Strafverfahren die Justiz vor beträchtliche Probleme stellte. Als das zentrale Problem schlechthin erwies sich die materielle Rechtsunsicherheit, die sich auf allen Ebenen der Justiz breit gemacht hatte und die sich, wie die folgenden Ausführungen zusammenfassend wiedergeben, in vielerlei Hinsichten auswirkte. Die 'rechtliche Verunsicherung' war in Folge der Tatzeitrechtsregelung entstanden, die die – bundesdeutsche – Justiz vor die Schwierigkeit gestellt hatte, unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Sinns und Zwecks staatlichen Strafens DDR-Recht anzuwenden und auszulegen, ohne dass sie sich an Präzedenzfällen oder geeigneter Literatur hätte orientieren können. Kumulativ galt es, die für einen Rechtsstaat notwendige Nachvollziehbarkeit und Einheitlichkeit in den Entscheidungen durch Koordination der Zusammenarbeit mit der Justiz über die Ländergrenzen hinweg zu gewährleisten. Weil der 'übliche Blick in das Gesetz bzw. in den Kommentar' sich nicht als ausreichend erwiesen hatte, entwickelte die Justiz andere Strategien, die, wie die Interviewauswertung ergeben hat, vielschichtiger Art waren.

Im Zuge dieser Auswertung wurde auch offenkundig, dass die personelle Situation beträchtliche Probleme aufwarf, die in erster Linie auf mangelnde Berufserfahrung, aber auch auf unterdurchschnittliche Qualifikationen aufgrund verstärkt getätigter Einstellungen zurückgeführt wurden und die sich in der Konsequenz neben quantitativen auch in qualitativen Mängeln äußerten. Speziell für die Staatsanwaltschaft, die unmittelbar mit dem Beitritt unter Handlungsdruck geraten war, erwies es sich überdies als misslich, dass die personellen Ressourcen auch bei der Polizei so ungenügend waren, dass eine in quantitativer und qualitativer Hinsicht zufriedenstellende Zusammenarbeit nicht möglich wurde.

Als spannungsgeladen erwies sich ferner das quantitative Missverhältnis von eingeleiteten Verfahren und tatsächlich erfolgten Verurteilungen, das die Justiz in Rechtfertigungsnot brachte.

Dass die faktische Strafverfolgung der Täter staatsgestützter Kriminalität auch zu politischen Zwecken benutzt werden kann – und dementsprechend auch politisches Konfliktpotential bergen kann –, zeigte sich durch die regional unterschiedlichen Bewertungen der Frage nach dem Nutzen einer zentralisierten Aufarbeitung. Wegen des Tatortprinzips wäre der Sitz einer Zentralstelle mit großer Wahrscheinlichkeit nach Berlin verlegt worden, das die Hauptlast der Verfahren zu tragen hatte. Dass seinerzeit offenbar nur Berlin für eine zentrale Aufarbeitung plädierte, sich aber dem Willen der anderen Länder zur Aufgabe dieses Vorhabens beugen musste, ließ eine fehlende Bereitschaft der anderen Länder erkennbar werden, Teile ihrer Justizkompetenz abzugeben: Man wollte den Opfern offenbar zeigen, dass man im eigenen Land etwas für sie tut. Wie die Auswertung die Interviews nahe legt, bestehen diese regionalen Fronten auch noch aus retrospektiver Sicht.

Das statistische Material bezüglich der Strafrechtsrealität weist Besonderheiten gegenüber der Verfolgung "gewöhnlicher Kriminalität" auf. Es konnte festgestellt werden, dass sich die vorherrschende Rechtsunsicherheit auf allen instanziellen Ebenen und während aller prozessrechtlichen Verfahrensstufen facettenreich offenbarte und im Verbund mit der darauf folgenden höchstrichterlichen Rechtsprechung den Hauptgrund für die Besonderheiten des Zahlenmaterials darstellte. Die Analyse der Sanktionspraxis offenbarte daneben einen über die rein rechtliche Unsicherheit hinausgehenden Grund, der als besonders bemerkenswert einzustufen ist: Es ließ sich nachweisen, dass die individuelle Schuld der Täter, wegen der Berücksichtigung der Auswirkungen der Systemgebundenheit, fast generell als



relativ gering bewertet wurde. Weil die jeweilige Einzeltat, als vom System gestützt und innerhalb des spezifischen Systems begangen, auch nicht als wiederholbar betrachtet wurde, erhielten die Täter fast durchweg gute Prognosen, mit der Folge, dass die Gerichte bei allen Straftaten eine besonders starke Tendenz entwickelten, auf den Zeitrahmen der Bewährung 'zu schießen'. Diese Auswirkungen der Systemgebundenheit auf die Schuld des Täters offenbaren auf besonders eindrückliche Weise eine generelle rechtliche Einschränkung bei der Ahndung staatsgestützter Kriminalität. Die Interviews ließen erkennen, dass, jedenfalls bei Teilen der Justiz, darüber hinaus konkretes Unbehagen deswegen entstanden war, weil über das staatsgestützte Unrecht eines fremden Staates geurteilt werden musste. Diese Rolle erwies sich für einige Richterinnen und Richter als ausgesprochen unangenehm und mag sich ebenfalls auf die Bewertung ausgewirkt haben. Die deutschen Gerichte sahen sich zudem mit dem Konflikt der eigenen historischen Vergangenheit konfrontiert, was einerseits konsequentes Handeln aus der Sicht derjenigen verlangte, die die fehlende Aufarbeitung des NS-Regimes beklagt hatten, was aber andererseits gerade vor dem Hintergrund der fehlenden strafrechtlichen Auseinandersetzung eine harte Bewertung der Taten als besonders unangemessen erscheinen ließ.

Die durch die Interpretation des quantitativen Materials offenbarten Schwierigkeiten bei der Bewertung der Delikte der staatsgestützten Kriminalität, wurden durch die qualitative Betrachtung einzelner höchstrichterlicher Entscheidungen bestätigt. Die Bewertung der Rechtsprechung des BGH zur Rechtsbeugung offenbarte die Gratwanderung auf dem Weg zu einer gerechten Entscheidung in dem konfliktbeladenen Spannungsfeld zwischen Rechtsstaatlichkeit einerseits und Berücksichtigung der eigenen Vergangenheit andererseits. Es galt einen Ausgleich zu finden zwischen den legitimen, aber widerstreitenden Interessen vor allen Dingen der Staatsanwaltschaften und der unteren Instanzen, sich dieses Mal nicht vorwerfen lassen zu müssen, staatlich gestütztes Unrecht nicht angemessen geahndet zu haben, was aber gerade in dieser Konsequenz das Unbehagen hervorrief, dass sich die fehlende Aufarbeitung des einen Regimes nicht durch verstärkte Aufarbeitung des anderen Regimes nachholen lasse, und was zudem den Vorwurf der Siegerjustiz zur Folge hätte haben können, der sich seinerseits hätte einstellen können durch die Beobachtung, dass es auch in der Bundesrepublik so gut wie keine Strafverfahren wegen Rechtsbeugung gab.

Wie die unterschiedlichen Auffassungen zur Auslegung des Tatzeitrechts gezeigt hatten, barg auch die Frage der Strafbarkeit der Gewalttaten an der Grenze ein enormes Konfliktpotenzial, dessen Lösung den Gerichten zukam. Auch die diesbezüglichen höchstrichterlichen Entscheidungen offenbarten aufgrund ihrer juristisch spektakulären Begründungen das Bemühen um eine sachgerechte Lösung des spannungsgeladenen Feldes zwischen Anerkennung der Systemgebundenheit auf der einen und dem hohen Stellenwert des Rechtsguts des Lebens bzw. der körperlichen Unversehrtheit auf der anderen Seite. Das Ergebnis der Rechtsprechung gab, wie auch die Interviews zeigen konnten, Teilen der Justiz aber offenbar zu denken. Hierdurch mögen die konkreten Entscheidungsfindungen für die betreffenden Richterinnen und Richter erheblich erschwert worden sein.

Als aufschlussreich erwies sich ferner die Rechtsprechung zur DDR-Spionage, deren Ergebnis – die weitreichende Straffreiheit für Spione – zur Folge hatte, dass sich die auf politischer Ebene gescheiterte Amnestie kaum noch auswirkte. Die Suche nach einer 'materiell gerechten' Lösung, die bereits auf der brisanteren Ebene der Politik begonnen hatte, wurde auf rechtlicher Ebene gelöst, wobei es das BVerfG war, das dieses Spannungsverhältnis auszugleichen hatte.

Die Vermutung, dass sich die Rechtsprechung auf die Ahndung von Menschenrechtsverletzungen beschränken wollte, ließ sich indes nicht eindeutig bestätigen.

Die abschließenden, überwiegend persönliche Bewertungen der Experten erfordernden Fragen konnten aufzeigen, dass die rein quantitative Justiztätigkeit in ihren Ergebnissen hinter den ursprünglichen Erwartungen des Gesetzgebers zurückblieb. Dennoch aber wurde der Justiz insgesamt eine breite Akzeptanz auf Seiten der Bevölkerung und auch des Gesetzgebers zugesprochen. Auch die Erwartungen der Verfasser des EV erwiesen sich in vollem Umfang als erfüllt. Die abschließenden Bewertungen der Experten offenbarten daneben aber auch grundlegende, abstrakte Probleme, die durch den politischen Willen zur Strafverfolgung für die Justiz entstanden waren. Deren Dimension spiegelt sich in den Schwierigkeiten wider, die prinzipielle Eignung des Einsatzes des Strafrechts als Mittel zur Auseinandersetzung mit der Vergangenheit einerseits anzuerkennen sowie die Strafzwecke bei der Ahndung von staatsgestützter Kriminalität andererseits zu benennen.

## 2.2 Südafrika

Den Kompetenzbereich der TRC betreffend, konnte der aus dem Zahlenmaterial gewonnene Eindruck bestätigt werden, dass sich das Amnestiekomitee um eine gerechte Umsetzung seines gesetzlichen Auftrags bemühte. Wie sich feststellen ließ, wurde dieses Bemühen durch zwei Hauptproblembereiche erschwert: das der Logistik, das sich vor allem aus der anfänglich fehlenden, dann aber verstärkt vorgefundenen Resonanz bei den Antragstellern, aber auch aus der Organisation der Entscheidungsgremien ergab, sowie das Problem der Verifikation. Während die logistischen Probleme retrospektiv als bewältigt betrachtet werden können, wirkt die mangelhafte Verifikation in möglicherweise sachlich fehlerhaften Entscheidungen fort.

Es konnte ferner festgestellt werden, dass es fundamentale Kommunikations- und Kooperationsprobleme zwischen den beiden institutionalisierten Zweigen der täterbezogenen Vergangenheitspolitik, Amnestiekomitee einerseits und Justiz bzw. Staatsanwaltschaft andererseits, gegeben hat, die nicht zuletzt auch in gegenseitigem Misstrauen begründet gewesen sein mögen. In diesem Zusammenhang konnte die weitergehende Feststellung getroffen werden, dass einer der schwerwiegendsten, dem Amnestieprozess entgegengebrachten Vorwürfe, viele der in der Hierarchie hochrangig anzusiedelnden und einflussreichen Gestalten der Apartheid hätten die Teilnahme am Amnestieprozess verweigert, hätte vermieden oder zumindest größtenteils entkräftet werden können, wenn es denn eine rigorosere Strafverfolgung gegeben hätte. Dass der Erfolg des Amnestiekomitees abhängig war von der Effektivität der Strafverfolgungsbehörden, konnte durch die Analyse der Reaktionen auf den Freispruch MALANS zum einen sowie auf die Verurteilung DE KOCKS zum anderen bestätigt werden. Die fehlende Handhabe des Amnestiekomitees, die Täter zur Antragstellung zu bewegen, die fehlende Möglichkeit des Widerrufs von Amnestiegewährungen sowie der Druck, gerecht und unparteiisch zu handeln, der offenbar so weit ging, dass das Komitee nicht einmal die ihm formal zugestandenen Rechte voll ausschöpfen konnte, erwiesen sich vor diesem Hintergrund des schwachen Strafverfolgungsverlaufs als kontraproduktiv für die Umsetzung des politischen Willens.

Nach den Ergebnissen der Interviews ist die schwache Strafverfolgungstätigkeit multikausal bedingt. Neben den rein praktischen Problemen des Mangels an finanziellen und personellen Ressourcen sowie an Beweisen

wurden die Struktur der Polizei sowie ein vor allem durch die Medien beeinflusster, fehlender Wille zur Durchführung von Verfahren als potenziell kausal zur Erklärung herangezogen. Als ein entscheidender, kumulativ heranzuziehender Begründungsansatz wurde ferner die Einschätzung gewertet, dass der TRC-Act bereits seiner Definition nach mit dem Interesse der Strafverfolgungsbehörden an einer zügigen, effizienten und für den betroffenen Täter klaren Verfahrensbearbeitung in Konflikt stand. Schlussfolgernd konnte die Feststellung getroffen werden, dass man dieses Bündel an faktisch entstandenen Problemen in seiner Tragweite bei Erlass des TRC-Acts nicht antizipiert hatte.

Demotivierend auf eine konsequente Strafverfolgung wirkte sich offenbar auch die Unsicherheit über die zukünftige rechtspolitische Entwicklung aus, die sich in der fortwährenden Diskussion über den Erlass eines weiteren Amnestiegesetzes, mindestens für KwaZulu-Natal, geäußert hatte. Die Nachforschungen ließen acht, für die politische Diskussion über den Erlass einer weiteren Amnestie ursächliche und ihren Verlauf bestimmende Gründe erkennen: (1) der Wunsch nach politischer Stabilisierung in der von Krisen und Gewalt bedrohten Provinz KwaZulu-Natal; (2) der personelle Wechsel im Amt des Staatspräsidenten von MANDELA zu MBEKI mit veränderter politischer Schwerpunktsetzung; (3) der Wunsch der Bevölkerung, Kräfte auf die Gestaltung der Gegenwart und Zukunft zu konzentrieren anstatt die Vergangenheit aufzuarbeiten; (4) die Knappheit der Ressourcen (vor allem personell und finanziell); (5) die Dringlichkeit aktueller Kriminalitätsbekämpfung verbunden mit dem Erfordernis, Ressourcen in diesem gesellschaftlichen Problemfeld verstärkt einzusetzen; (6) ein erkennbar gewordenes Maß an Abneigung der Regierung, sich häufig mit der Unzufriedenheit der von Strafverfahren Betroffenen konfrontiert zu sehen, die pauschal Vorwürfe einerseits von unfairer Behandlung und Opportunismus und andererseits von Hexenjagd erheben; (7) die kollektive Verweigerungshaltung der Führung der südafrikanischen Streitkräfte gegenüber Amnestieverfahren; (8) ein Wandel in der strafrechtspolitischen Zielorientierung der ANC-Führung, nachdem Kollektivanträge auf Amnestie abgelehnt worden waren.

Weil der Erlass einer weiteren Amnestie im kompletten Widerspruch zur normativen Ausgangslage steht, bedeutet dies ein Spannungsverhältnis von ganz besonderer Intensität zwischen den Kräften des Rechts auf der einen und der Politik auf der anderen Seite. Abgesehen von den massiven verfassungsrechtlichen Bedenken wurde dieses Spannungsverhältnis aus der

Sicht von Entscheidungsträgern unterschiedlich bewertet. Einerseits wurde der Erlass einer weiteren gesetzgeberischen Maßnahme als lediglich politische, in juristischer, moralischer und ethischer Hinsicht aber inakzeptable Lösung bewertet; andererseits befürwortete man mehrheitlich demgegenüber einen an der Gegenwart orientierten, pragmatischen Ansatz, der in der Aussage kulminierte, dass Politik wichtiger sei als das Recht. Die völlig konträren Positionen zu der Frage, inwieweit es zur Erreichung des Ziels einer gesellschaftlichen Befriedung und konstruktiven Zukunftsgestaltung sinnvoll wäre, weitere Strafverfahren durchzuführen und die dabei zu Tage getretenen, ebenfalls konträren Bewertungen der bereits erreichten Ziele verhärteten die jeweiligen Standpunkte und ließen dabei zugleich den enormen Einfluss der strukturellen Bedingungskonstellationen und -restriktionen und damit eine politische Dimension auch im fortgeschrittenen Stadium der Rechtsrealität offenzutreten.

Die abschließenden Bewertungen der durchgeführten Untersuchungen liefern das Ergebnis, dass man sich der fast flächendeckenden Nichtverfolgung zwar bewusst ist, den wenigen Strafverfahren aber offenbar ein hoher symbolischer Wert von grundsätzlicher Bedeutung und nachhaltiger Breitenwirkung beigemessen wird, gerade auch im internationalen Vergleich.

### **3. Schlussfolgerungen für die 'Modelle der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemunrecht'**

Der folgende Abschnitt zeigt auf, welche Schlussfolgerungen sich aus den gewonnenen Erkenntnissen für die sog. 'Modelle der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemunrecht' ziehen lassen.<sup>1278</sup> Die Ausführungen sind weniger als zwingende Konsequenzen denn eher als gedankliche Anregungen im Rahmen der bestehenden Modelldiskussion zu betrachten, die bei einer Weiterentwicklung Berücksichtigung finden könnten.

In einem ersten Schritt wird versucht, die konkreten Kerngedanken der "Modelle der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemvergangenheit"<sup>1279</sup> zum gegenwärtigen Forschungsstand darzulegen. Ziel der Modelle ist es, eine Antwort auf die Frage zu geben, auf welche Weise unterschiedliche Rechtsordnungen auf staatsgestütztes Unrecht reagieren, das vor ei-

---

<sup>1278</sup> Zu den "Modellen der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemunrecht": vgl. Kapitel 2.

<sup>1279</sup> Vgl. Kapitel 2.

nem politischen Systemwechsel begangen wurde.<sup>1280</sup> Die Modelle sollen mithin die rechtspolitische Wirklichkeit diverser Länder im Hinblick auf die Art und Weise der strafrechtlichen Reaktion auf einen politischen Systemwechsel erfassen und "modellhaft", d.h. systematisiert, wiedergeben. Die Erreichung des Ziels setzt denotwendig entsprechend ausgerichtete Bestandsaufnahmen voraus. Zu diesem Zweck sind für einzelne Länder sogenannte Landesberichte zur Untersuchung der strafrechtlichen Reaktion in dem jeweiligen Land erstellt worden. Auf der Basis erster Ergebnisse dieser Landesberichte sind Kategorien unterschiedlicher täterbezogener strafrechtlicher Reaktionen entwickelt worden, die sich in der Modellentwicklung widerspiegeln.<sup>1281</sup> Diese lassen sich unter den Schlagworten "Strafverfolgung" / "Strafverzicht" / "bedingter Strafverzicht" bzw. nach später erfolgter Modifikation nur noch unter den beiden Begriffen "Strafverfolgung" / "Strafverzicht" in mehreren Varianten zusammenfassen. Zudem wurde die Frage nach der täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion in den Komplex der Vergangenheitspolitik eingebettet; ein Schritt, der uneingeschränkt zu begrüßen ist<sup>1282</sup>, an dieser Stelle jedoch nicht weiter vertieft werden soll. Damit liefern die Modelle zum gegenwärtigen Forschungsstand eine systematisierte Deskription der Art und Weise der strafrechtlichen Reaktion einer Vielzahl von Staaten.

In einem zweiten Schritt soll nun der Frage nachgegangen werden, inwieweit sich die Modelle auf die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung anwenden lassen bzw. welche Auswirkungen diese Ergebnisse auf die Modellbildung haben.

Der in der vorliegenden Arbeit entwickelte Forschungsansatz gründete auf der Annahme, dass sich die täterbezogene strafrechtliche Reaktion auf einen Systemwechsel auf allen drei Ebenen staatlicher Gewalt abspielt. Durch die separate Analyse und Evaluierung des politischen Willensbildungsprozesses auf der einen sowie der Strafrechtsrealität auf der anderen Seite konnte diese Annahme bestätigt werden. Die sich an die Analyse und Evaluierung anschließende Gegenüberstellung von "politischem Willen" und "Strafrechtsrealität" hat gezeigt, dass es dabei zu Spannungsverhältnis-

---

<sup>1280</sup> ESER, A./ARNOLD, J./KREICKER, H. 2001 (Fn. 11),1; vgl. bereits Kapitel 2.

<sup>1281</sup> Vgl. Kapitel 2, Schaubilder 1-5.

<sup>1282</sup> Der Paradigmenwechsel zur Vergangenheitspolitik (vgl. Kapitel 2, Schaubild 4) stellt einen entscheidenden Schritt von besonderer Tragweite dar: Hierdurch wird anerkannt, dass die täterbezogene, strafrechtliche Reaktion Teil eines mehrdimensionalen politischen Gefüges ist, das durch politische Entscheidungsprozesse und politische Handlungen jeweils unterschiedlicher Akteure verkörpert wird.

sen kommen kann, die sich in konkreten Handlungs- bzw. Umsetzungsschwierigkeiten manifestieren und solche Ausmaße annehmen können, dass das 'tatsächlich Geschehene' von dem 'politisch Gewollten' deutlich abweicht oder aber umgekehrt sich das 'politisch Gewollte' angesichts der Realität nachträglich merklich ändert. Das zeigt, dass die täterbezogene strafrechtliche Reaktion auf einen Systemwechsel – möchte man sie in ihrer Gesamtheit erfassen – nicht eindimensional, sondern vielmehr nur als komplexes Gefüge greifbar ist.

Diese Komplexität der Interaktionen der Exekutive, der Legislative und der Judikative wirft indes die Frage auf, nach welchen Kriterien die konkrete Zuordnung eines Landes zu den Modellkategorien erfolgen soll. Je nachdem, ob man auf den politischen Entscheidungsprozess oder aber auf die Rechtsrealität abstellt, ob man also tendenziell nach normativ oder nach faktisch orientierten Kriterien vorgeht, kann sich die Zuordnung verändern.

Selbst wenn man davon ausginge, im Komplex der Vergangenheitspolitik zwischen Normativität und Faktizität den richtigen Anknüpfungspunkt für die Zuordnung der Länder zu einem Modell gefunden zu haben, dann sind – so zeigten die Untersuchungen der Arbeit – die Reaktionen der Akteure keine punktuellen Ereignisse, sondern vielmehr oft Jahre andauernde, jedenfalls aber zeitlich kontinuierliche Prozesse, die unterschiedliche Facetten offenbaren und erheblichen Veränderungen von innen und außen unterworfen sind.

Hieraus erwachsen indes weitere Zuordnungsprobleme. Beispielhaft sei hier auf die Strafrechtsrealität in Deutschland verwiesen, die einen unterschiedlichen Eindruck vermittelt, je nachdem, ob man auf die Zahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren, auf die erhobenen Anklagen oder aber den späteren Verlauf der Justiztätigkeit, etwa auf die Verurteilungen oder die Sanktionspraxis, abstellt. Auch die Untersuchungen zum politischen Willensbildungsprozess und der Strafrechtsrealität in Südafrika zeigten zahlreiche gegenläufigen Tendenzen, die durch eine rein an der Anfangszeit orientierten oder aber durch eine rein ergebnisorientierte Betrachtungsweise unberücksichtigt blieben.

Die durchgeführten Untersuchungen haben insofern offenkundig werden lassen, dass die bloße Deskription der täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion in ihrer Gesamtheit als Teil der Vergangenheitspolitik selbst aus der Retrospektive ein aus den dargelegten Gründen schwer zu erfassendes Phänomen darstellt. Umso schwieriger und problematischer erweist sich

die Absicht, das politische Gefüge auf eine einzelne, eindimensional ausgerichtete Zuordnung der Reaktion als Strafverfolgung oder Strafverzicht reduzieren zu wollen, ohne dabei zu sehr ins Schlagwortartige, Oberflächliche oder gar Fehlerhafte abzudriften. Der Komplexität der politischen Gemengelage und dem Erfordernis eines umfassenden Verständnisses der strafrechtlichen Reaktion auf den Systemwechsel wird aus solcher Perspektive jedenfalls nur unzureichend Rechnung getragen.

Sollte an der Idee der Modelle festgehalten werden, worauf im Folgenden näher einzugehen sein wird, so wäre daher zu überlegen, ob man die strafrechtliche Reaktion auf den politischen Systemwechsel nicht zumindest zweidimensional, d.h. nach politischem Willen und Strafrechtsrealität, erfasst und die jeweiligen Entwicklungsphasen in Zeitachsen wiederzugeben versucht.

In einem dritten gedanklichen Schritt ist ungeachtet des bisher Festgestellten zu fragen, welchen Zweck die Modelle – über das Ziel der reinen systematisierenden Bestandsaufnahme hinaus – verfolgen. Es stellt sich die Frage, ob und, wenn ja, welche Rolle die Modelle im Hinblick auf eine übergreifende Theoriebildung oder als Vorstufe einer solchen im Hinblick auf die Entwicklung von erklärenden Leitlinien spielen. Wie könnte eine Theorie zur täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion auf einen vorherigen politischen Systemwechsel aussehen? Der Anspruch einer Theorie müsste sein, den entsprechenden Gegenstandsbereich erklären zu können. Eine solche "Erklärung" müsste dergestalt formuliert sein, dass sie regelmäßige Wirkungszusammenhänge erfassen, also Aussagen darüber machen kann, welche Ursache stets oder mit einer angebbaren Wahrscheinlichkeit zu einer bestimmten Folge führt. Die einzelnen Ursachen könnten dabei als erklärende Leitlinien verstanden werden. Hiervon ausgehend sind, je nachdem, auf welcher Ebene man die "Erklärung" ansetzt, mehrere Theorietypen, mit freilich erheblich divergierender Aussagekraft denkbar:

Eine Theorie könnte dergestalt aussehen, dass sie aufgrund hinreichender retrospektiv ausgerichteter Bestandsaufnahmen die These beinhaltet, dass jeder Staat zwingend eine der in der Theorie festgeschriebenen täterbezogenen strafrechtlichen Reaktionsoptionen auf einen politischen Systemwechsel wählt. Die These könnte wie folgt lauten: "Auf einen politischen Systemwechsel reagiert ein Staat in täterbezogener strafrechtlicher Hinsicht in der Weise A, B...-X."

Auf einer zweiten Ebene sind weiterführende, auch prospektiv ausgerichtete theoretische Erklärungen denkbar. Eine Theorie könnte eine Be-



schreibung des voraussichtlichen Verlaufs einer bestimmten täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion auf einen politischen Systemwechsel beinhalten. Um diese Theorie von der Theorie der ersten Ebene abzugrenzen, müsste sie in der Lage sein, nicht nur die abschließenden täterbezogenen strafrechtlichen Reaktionsoptionen allgemein zu benennen, sondern darüber hinaus zu bestimmen, auf welche konkrete Weise ein Staat juristisch reagieren wird. Die These könnte wie folgt lauten: "Auf einen politischen Systemwechsel reagiert ein Staat in täterbezogener strafrechtlicher Hinsicht in der Weise X."

Daran anknüpfend ist eine dritte Ebene denkbar, die handlungspragmatisch ausgerichtet ist und betroffenen Staaten im Ergebnis konkrete rechtspolitische Handlungsempfehlungen "an die Hand" gibt. Die beinhaltete These könnte wie folgt lauten: "Auf einen politischen Systemwechsel sollte ein Staat in täterbezogener strafrechtlicher Hinsicht in der Weise X reagieren."

Es stellt sich die Frage, welchen Beitrag die Modelle zu solchen Thesenbildungen bzw. zu einer solchen Handlungsempfehlung leisten können.

Die der ersten These innewohnende Erklärung setzt hinreichende Bestandsaufnahmen voraus, die die faktischen Reaktionen in einer der Thesen- bzw. Theoriebildung genügenden Weise erfassen. Den Modellen kommt die Aufgabe zu, die Komplexität der täterbezogenen strafrechtlichen Reaktionen zu systematisieren und auf diese Weise fassbar zu machen. Entscheidend ist, dass diese Systematisierung auf der Grundlage von retrospektiv ausgerichteten, empiriegeleiteten Bestandsaufnahmen erfolgt. Es geht nicht darum, durch die Modelle die ideale täterbezogene strafrechtliche Reaktionsmöglichkeit im Sinne eines erstrebenswerten Musters zu bestimmen, sondern – wie dargelegt – um die systematisierte Deskription der rechtspolitischen Faktizität. Die in den Modellen dargelegten täterbezogenen strafrechtlichen Reaktionen können insoweit als ‚wertfreie‘ Modelltypen begriffen werden. Als solche aber sind sie unabdingbare Voraussetzung für die induktiv zu erstellende Theorie bzw. These auf der definierten Ebene 1. Inwieweit durch die im Wege der Landesberichte erfolgenden Bestandsaufnahmen für eine Thesenbildung ausreichend abgesicherte deskriptive Typen täterbezogener strafrechtlicher Reaktionen auf einen politischen Systemwechsel gebildet werden können, vermag nicht abschließend beurteilt zu werden. Nach dem Umfang des Forschungsprojektes und dem gegenwärtigen Forschungsstand erscheint dies aber durchaus realistisch.

Die Thesenbildung auf der Stufe 2 und die Handlungsempfehlung auf der Ebene 3 machen demgegenüber deutlich, dass die rechtspolitisch-historisch ausgerichteten Bestandsaufnahmen zwar diesbezüglich notwendige, aber keinesfalls hinreichende Voraussetzung sind. Vielmehr setzen diese eher prospektiv und erst recht handlungspragmatisch ausgerichteten Thesen ein weitergehendes Verständnis des Entstehungs- und in der Folge des Entwicklungszusammenhangs täterbezogener strafrechtlicher Reaktion voraus. Die Entscheidung darüber, wie ein Staat auf einen bestimmten Systemwechsel konkret reagieren wird, lässt sich nur treffen, wenn neben den abstrakten Reaktionsoptionen "A, B...-X" auch verständlich ist, warum die jeweilige Reaktion "A oder B oder ... X" gewählt wird. Dasselbe gilt für die handlungspragmatische Ebene 3. Neben dem Verständnis des Entstehungs- und Entwicklungszusammenhangs setzt eine Handlungsempfehlung zusätzlich eine Evaluierung dahingehend voraus, ob der Vollzug der jeweiligen täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion mit Blick auf die Ziele der Stabilisierung der Demokratie bzw. der gesellschaftlichen Befriedung als erfolgreich betrachtet werden kann. Wegen dieser Anknüpfung an den Erfolg wäre die täterbezogene strafrechtliche Reaktion auf dieser Ebene – anders als auf den beiden anderen – im Sinne eines erstrebenswerten Modells zu verstehen.

Da sich die Modelle gegenwärtig in reiner Deskription der täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion erschöpfen, ohne eine Erklärung des Entstehungs- und Entwicklungszusammenhangs zu liefern, leisten sie bei diesen Thesenbildungen keine über die bereits genannten Eigenschaften hinausgehenden Dienste. Zwar anerkennen bzw., durchaus noch weitergehend, setzen die Modelle die Beeinflussung der strafrechtlichen Reaktion durch bestimmte Faktoren voraus<sup>1283</sup>, sie bieten aber über deren bloße Existenz hinaus keine Erklärungsansätze für entsprechende Wirkungszusammenhänge an. Dadurch fehlt die entscheidende Voraussetzung für die Thesenbildung der beschriebenen Art. Allenfalls ließen sich die Modelle als arbeitserleichterndes Prüfungsraster verstehen: Die Vermutung, dass ein Faktor kausal für eine bestimmte strafrechtliche Reaktion ist, ließe sich durch die in den Modellen erfolgte Zuordnung einer Vielzahl von Ländern zu Ländergruppen mit gleicher bzw. ähnlicher strafrechtlicher Reaktion leichter verifizieren oder falsifizieren.

---

<sup>1283</sup> Vgl. Kapitel 2, Schaubild 4.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der vorliegenden Arbeit soll in einem vierten und letzten Schritt der Frage nachgegangen werden, inwieweit das Aufstellen von erklärenden Leitlinien bzw. eine Theoriebildung oder Handlungsempfehlung über die definierte Ebene 1 hinaus überhaupt möglich ist.

In den jeweiligen Abschnitten 3 von Kapitel 4 und 5 konnte die Vermutung bestärkt werden, dass gewisse Faktoren kausal für eine bestimmte strafrechtliche Reaktion sind. So wurde festgehalten, dass die Herausbildung des spezifisch deutschen politischen Willens von – in den Modellen genannten – Faktoren wie Eliten, Wirtschaftslage, derzeitiges politisches System und Geschichte abhängig ist. Als in besonderem Maße entscheidend wurde aber gewertet, dass die friedliche Revolution in der DDR zu einer Umkehr der innenpolitischen Verhältnisse führte und die DDR der BRD beigetreten ist, mit der Folge, dass die strukturellen Restriktionen relativ gering waren. Ebenso konnte für Südafrika die Vermutung bestärkt werden, dass die Faktoren Eliten, Wirtschaftslage und derzeitiges politisches System kausal für den schließlich entwickelten Kompromiss waren. Auch hier wurde aber das innenpolitische Kräfteverhältnis zwischen der oppositionellen Bewegung des ANC und der Apartheidregierung NP als in besonderem Maße ausschlaggebend betrachtet.

Es stellt sich die Frage, welche Schlussfolgerungen sich daraus ziehen lassen. Die bloße Vermutung einer Kausalität oder im Idealfall das Wissen um die Kausalität bestimmter einzelner Faktoren sagt noch nichts über das Ausmaß der tatsächlichen Wirkung aus. Wie auch sollte man diesen 'Grad der Kausalität' bemessen? Es werden auch keine Aussagen über das Zusammenspiel und die Bedingungskonstellationen der Faktoren untereinander getroffen. Inwieweit hängt etwa der Faktor Elite mit der gegenwärtigen innenpolitischen Lage zusammen? Inwieweit bestimmt das innenpolitische Kräfteverhältnis der alten und neuen politischen Akteure untereinander nicht ohnehin alle anderen Faktoren mit? Die Vermutung der oder das Wissen um die Kausalität einzelner Faktoren sagt des Weiteren auch nichts darüber aus, ob nicht auch noch andere Faktoren kausal waren. Es zeigt sich, dass das eigentliche System – die Wirkungszusammenhänge einzelner Faktoren untereinander, aber auch mit Blick auf die strafrechtliche Reaktion auf den politischen Systemwechsel – nach wie vor unklar ist.

Trotz dieser bestehenden Unklarheiten drängen die Ergebnisse der Untersuchungen der beiden Länder aber zu der Vermutung, dass es – ohne den anderen Faktoren ihre Wirkung und Interaktion absprechen zu wollen – im Regelfall das machtpolitische Verhältnis von Regierungs- und Oppositi-

onskräften ist, das den Ausschlag für die Art und Weise der täterbezogenen strafrechtlichen Reaktion auf den politischen Systemwechsel gibt. Für Deutschland tritt dabei die Besonderheit hinzu, dass sich der derart gebildete politische Wille wegen der Folgen des Beitritts relativ unproblematisch vollziehen ließ. Im Lichte dieser Ergebnisse erscheint die Bildung einer Theorie bzw. das Aufstellen von Handlungsempfehlungen auf den genannten Ebenen 2 und 3 durchaus im Bereich des Möglichen, jedenfalls aber lassen sie sich nicht ausschließen.

Eine zielführende Theorie auf der definierten Ebene 2 müsste den genannten Faktor der machtpolitischen Verhältnisse zwischen regierenden und oppositionellen Kräften in ausreichendem Maße zum Gegenstand machen. Ob eine solchermaßen gebildete Theorie als eine Rechtstheorie bzw. der Faktor der machtpolitischen Verhältnisse als eine juristische Leitlinie bezeichnet werden sollte, erscheint nach diesen Überlegungen zweifelhaft und sollte daher Gegenstand genauerer Überprüfung sein.

Inwieweit der Faktor der machtpolitischen Verhältnisse auch für das Erteilen von Handlungsempfehlungen maßgebend zum Tragen kommen soll, bedarf darüber hinausgehender Überlegungen. Stellt man, wie einleitend erwähnt, darauf ab, dass Ziel strafrechtsbezogener Vergangenheitspolitik die Stabilisierung der Demokratie bzw. die gesellschaftliche Befriedung ist, so müsste der Faktor der machtpolitischen Verhältnisse – sollte sich die Vermutung bestätigen – tatsächlich auch für das Erteilen einer Handlungsempfehlung ausschlaggebend sein, da er nach den Ergebnissen der Untersuchungen den realen Geschehensabläufen entspricht und pragmatischerweise gar nicht anders handhabbar ist.

Das aber würde bedeuten, dass die Empfehlung zur Ahndung staatlich gestützten Unrechts, also auch zur Ahndung von Menschenrechtsverletzungen, von dem Kräfteverhältnis zwischen Regierung und oppositionellen Kräften abhängig gemacht würde. Das rein juristisch wünschenswerte Ziel – die Frage der Strafzwecke sei hier einmal ausgeklammert –, staatlich gestütztes Unrecht, jedenfalls dann, wenn es die Qualität von Menschenrechtsverletzungen hat, zu ahnden, wird danach nämlich nur dann erreicht, wenn die Kräfteverhältnisse "zufälligerweise" passend ausgestaltet sind, wenn also die Regierung entmachtet und die oppositionellen Kräfte alleinige politische Akteure sind. Wenn dies nicht gewährleistet ist, tritt die Ahndung von Menschenrechtsverletzungen praktisch zurück.

Eine Abhängigkeit des juristischen Ideals der Ahndung von Menschenrechtsverletzungen von der Zufälligkeit des Ablaufs des politischen Sys-

temwechsels und der politischen Kräfteverhältnisse bedeutet aber eine Preisgabe dieses juristischen Ideals.

Sollte sich die Vermutung bestätigen, würde sich damit im Ergebnis erweisen, dass die mit der strafrechtsbezogenen Vergangenheitspolitik verfolgten Ziele der Stabilisierung der Demokratie und der gesellschaftlichen Befriedung nur durch eine Preisgabe des rein juristischen Ideals nach unbedingter Ahndung von Menschenrechtsverletzungen erreichbar sind. Zu berücksichtigen ist dabei aber, dass die unbedingte Durchsetzung dieses juristischen Ideals auf nationaler Ebene im konkreten praktischen Fall einem legalistischen und überwiegend selbstzweckorientierten Handeln gleichkommen könnte. An dieser Stelle bleibt indes zu überlegen, ob dieses aus juristischer Sicht – bejaht man die Strafzwecke – unbefriedigende Ergebnis durch Einbezug internationaler Strafgerichtsbarkeit gemindert oder korrigiert werden sollte.



## Literaturverzeichnis

- ADAM, H., VAN ZYL SLABBERT, F., MOODLEY, K.: *Comrades in Business. Post Liberation Politics in South Africa*, Utrecht 1998;
- ALBRECHT, D.: Verfolgungsverjährung und DDR-bezogene Straftaten - Keine Aussicht auf ein Ende der Auseinandersetzung? GA 3/2000, 123-139;
- ALBRECHT, H.-J.: Countries in Transition: Effects of Political, Social and Economic Change on Crime and Criminal Justice - Sanctions and Their Implementation. *European Journal on Crime, Criminal Law and Criminal Justice* Vol. 7, Issue 4 1999, 448-479;
- ALBRECHT, P.-A.: Das Bundesverfassungsgericht und die strafrechtliche Aufarbeitung von Systemunrecht - eine deutsche Lösung! NJ 1/97, 1-2;
- AMBOS, K.: Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen. Zur "immunidad" in süd-amerikanischen Ländern aus völkerstrafrechtlicher Sicht, Freiburg im Breisgau 1997 (zit. 1997a);
- AMBOS, K.: Völkerrechtliche Bestrafungspflichten bei schweren Menschenrechtsverletzungen. *Archiv des Völkerrechts* Bd. 37 (1999), 318-356;
- AMBOS, K.: Zur Rechtswidrigkeit der Todesschüsse an der Mauer. JA 12/ 1997. S. 983-990 (zit. 1997b);
- AMELUNG, K.: Die strafrechtliche Bewältigung des DDR-Unrechts durch die deutsche Justiz - Ein Zwischenbericht. GA 1996, 51-71;
- AMNESTY INTERNATIONAL, South Africa. *South Africa – the Criminal Justice System and the Protection of Human Rights: the Role of the Prosecution Service*. Bericht AFR 53/01/98, Februar 1998;
- AMNESTY INTERNATIONAL / HUMAN RIGHTS WATCH: *Truth and Justice: Unfinished Business in South Africa*. Bericht AFR 53/001/2003, Februar 2003;
- ARENHÖVEL, M.: *Transition und Konsolidierung in Spanien und Chile: Strategien der Demokratisierung*, Gießen 1998;
- ARNOLD, J.: Bundesverfassungsgericht contra Einigungsvertrag. NJ Heft 3 1997, 116-121 (zit. 1997a);
- ARNOLD, J.: Deutsche Einheit: Strafrechtliche Übergangsprobleme. In: *Strafrechtsentwicklung in Europa*, Band 4.1., Landesberichte 1989/1992 über Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur, hrsg. v. A. Eser u. B. Huber, Freiburg im Breisgau 1993;
- ARNOLD, J.: Die Berücksichtigung der systemimmanenten Auslegung des DDR-Rechts, wistra 1994, 323ff;
- ARNOLD, J.: Die "Bewältigung" der DDR-Vergangenheit vor den Schranken des rechtsstaatlichen Strafans. In: *Vom unmöglichen Zustand des Strafrechts*, hrsg. v. Institut für Kriminalwissenschaften Frankfurt am Main, Frankfurt am Main 1995, 283-312;

- ARNOLD, J.: Künftig viel Arbeit für Carla Del Ponte. Straßburger Entscheidung zum „Fall Krenz“. Freitag, 30.03.2001;
- ARNOLD, J.: Im Geschirr von Strafe und Vergeltung. Freitag, 20.04.2001;
- ARNOLD, J.: Strafrechtliche Auseinandersetzung mit Systemvergangenheit am Beispiel der DDR. 1. Aufl. Baden-Baden 2000;
- ARNOLD, J.: Strafrechtsprobleme der deutschen Wiedervereinigung. In: Strafrechtsentwicklung in Europa, Band 5.1., Landesberichte 1993/1996 über Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur, hrsg. v. A. Eser u. B. Huber, Freiburg im Breisgau 1997 (zit. 1997b);
- ARNOLD, J.: "Normales" Strafrecht der DDR?, Kritische Vierteljahresschrift 1994 (zit. 1994b), 187-204;
- ARNOLD, J., KREICKER, H.: Die Verjährung von DDR-Systemunrecht. NJ 5/2001, 225-230;
- ARNOLD, J., KÜHL M.: Forum: Probleme der Strafbarkeit von "Mauerschützen". JuS 1992, 991-997;
- ARNOLD J., KARSTEN, N., KREICKER, H.: Menschenrechtsschutz durch Art. 7 Abs. 1 EMRK, NJ Heft 11 2001, 561-569;
- ASMAL, K.: Truth, Reconciliation and Justice: The South African Experience in Perspective. The Modern Law Review, Bd. 63, 1/2000, 1-24;
- ASMAL, K.: Victims, Survivors and Citizens – Human Rights, Reparations and Reconciliation. SAJHR 8 (1992), 491-511;
- ASMAL, K., ASMAL, L., ROBERTS, R. S.: Reconciliation Through Truth A Reckoning of Apartheid's Criminal Governance. 2. Aufl. Cape Town, Oxford, New York 1997;
- BÄR, F. G.: Die aktuellen Strafprozesse gegen Bürger der ehemaligen DDR – ein Akt der Siegerjustiz? Jura 1999, 281-289;
- BARRIE, G.: Amnesty And The Truth And Reconciliation Commission. De Rebus, Juli 1997, 493-494;
- BAUMANN, U.: Opfer von SED-Unrecht. In: Politisch motivierte Verfolgung: Opfer von SED-Unrecht, hrsg. v. U. Baumann u. H. Kury, Freiburg im Breisgau 1998, 423-445;
- BAUMANN, U., KURY, H. (Hrsg.): Politisch motivierte Verfolgung: Opfer von SED-Unrecht, Freiburg im Breisgau 1998;
- BEHRENS, M., VON RIMSCHA, R. (Hrsg.): Südafrika nach der Apartheid. Aspekte des politischen, sozioökonomischen und kulturellen Wandels in der Ära de Klerk. 2. Aufl. Baden-Baden 1996;
- BERAT L., SHAIN, Y.: Retribution or Truth-Telling in South Africa? Legacies of the Transitional Phase. Law and Social Inquiry 1995, 163-189;
- BLANKE, T.: Der "Rechtshistorikerstreit" um Amnestie: Politische Klugheit, moralische Richtigkeit und Gerechtigkeit bei der Aufarbeitung deutscher Vergangenheiten. In: Die Aufarbeitung des Unrechts-Staats, hrsg. von Redaktion Kritische Justiz, 1. Aufl. Baden-Baden, 1998, 727-752;



- BLOMEYER, W. (Hrsg.): Schriften der Juristischen Gesellschaft Mittelfranken zu Nürnberg e.V. Heft 6, Regensburg 1996;
- BOCK, P.: Vergangenheitspolitik in der Revolution von 1989. In: Umkämpfte Vergangenheit. Geschichtsbilder, Erinnerung und Vergangenheitspolitik im internationalen Vergleich, hrsg. v. P. Bock u. E. Wolfrum Göttingen 1999, 82-100;
- BOCK, P.: Vergangenheitspolitik im Systemwechsel. Die Politik der Aufklärung, Strafverfolgung, Disqualifizierung und Wiedergutmachung im letzten Jahr der DDR, Berlin 2001;
- BOCK, P., WOLFRUM, E. (Hrsg.): Umkämpfte Vergangenheit. Geschichtsbilder, Erinnerung und Vergangenheitspolitik im internationalen Vergleich, Göttingen 1999;
- BORAINE, A.: A Country Unmasked. Inside South Africa's Truth and Reconciliation Commission Cape Town 2000 (zit. 2000a);
- BORAINE, A.: Truth and Reconciliation in South Africa: The Third Way. In: The morality of truth commissions, hrsg. v. R. Rotberg u. D. Thompson, Princeton, New Jersey 2000 (zit. 2000b), 141-157;
- BORAINE, A., LEVY, J., SCHEFFER R. (Hrsg.): Dealing with the Past. Truth and Reconciliation in South Africa. IDASA 1994, Cape Town 1994;
- BRACHER, K.-D.: Vierzig Jahre Diktatur (SED-Unrecht) – Herausforderung an den Rechtsstaat. RuP 27 (1991), 137-141;
- BRAUM, S.: "Emotionen des Augenblicks" – Die Verlängerung von Verjährungsfristen. NJ 2/1998, 75-76;
- BRAUN, J. (Hrsg.): Versöhnung braucht Wahrheit. Der Bericht der südafrikanischen Wahrheitskommission Gütersloh 1999;
- BRINKMANN, C. (Hrsg.): Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung, Bayreuth 1995;
- BRUNNER, G. (Hrsg.): Juristische Bewältigung des kommunistischen Unrechts in Osteuropa und Deutschland, Berlin 1995;
- BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (Hrsg.) unter Mitwirkung des BUNDESARCHIVS: Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit- Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90. Bearb. v. H. J. Küsters u. D. Hofmann, München 1998;
- CAMPBELL, P.: "The Truth and Reconciliation Commission (TRC): Human Rights and State Transitions-The South African Model. African Studies Quarterly. 4 (3). Unter: <http://web.africa.ufl.edu/asq/v4/v4i3a2.htm>;
- CASSESE, A.: On the Current Trends towards Criminal Prosecution and Punishment of Breaches of International Humanitarian Law. European Journal of International Law 9 (1998), 2-17;
- CHRISTIE, K.: The South African Truth Commission London 2000;
- COFFEY, A./ATKINSON, P.: Making Sense of Qualitative Data. Thousand Oaks, London, New Delhi 1996;

- COHEN, S.: State Crime of Previous Regimes: Knowledge, Accountability, and the Policing of the Past. *Law and Social Inquiry* 20, 1 (1995), 7-50;
- CONNOR, B. F.: *The Difficult Traverse. From Amnesty to Reconciliation Pietermaritzburg 1998*, 56;
- CREIFELDS, C.: *Rechtswörterbuch. München 1996*;
- CROCKER, D.: Truth Commissions, Transitional Justice, and Civil Society. In: *The Morality of Truth Commissions*, hrsg. v. R. Rotberg u. D. Thompson, Princeton, New Jersey 2000, 99-121;
- DANNECKER, G.: Die Schüsse an der innerdeutschen Grenze in der höchstrichterlichen Rechtsprechung - BGH-Entscheidung vom 3.11.1992-5StR 370/92=BGH St 39, 1. JURA 1994, 585-595;
- DANNECKER, G., STOFFERS, K.: Rechtsstaatliche Grenzen für die Aufarbeitung der Todeschüsse an der innerdeutschen Grenze. *JZ* 1996, 490-494;
- DEEKE, A.: Experteninterviews – ein methodologisches und forschungspraktisches Problem. In: *Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung*, hrsg. v. C. Brinkmann u.a. Bayreuth 1995, 7-22;
- DE KLERK, F. W.: *The Last Trek - A New Beginning*, London 1998;
- DE LANGE, J.: The historical context, legal origins and philosophical foundation of the South African Truth and Reconciliation Commission. In: *Looking Back, Reaching Forward*, hrsg. v. C. Villa-Vicencio u. W. Verwoerd, Cape Town 2000, 123-131;
- DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.): *Materialien der Enquete-Kommission "Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland." 12. Wahlperiode des Deutschen Bundestags. Bd. IX: Zwei Diktaturen in Deutschland. 1. Aufl. Baden-Baden 1995*;
- DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.): *Materialien der Enquete-Kommission "Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit." 13. Wahlperiode des Deutschen Bundestages. Bd. II, 1, 2: Strukturelle Leistungsfähigkeit des Rechtsstaats Bundesrepublik Deutschland bei der Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit - Opfer der SED-Diktatur/ Elitenwechsel im öffentlichen Dienst/justitielle Aufarbeitung. 1. Aufl. Baden-Baden 1999*;
- DINSTEIN, Y., TABORY, M. (Hrsg.): *War Crimes in International Law*, The Hague 1996;
- Diskussionsbeiträge der Strafrechtslehrtagung; ZStW 109, (1997), 851-861*;
- DUDEN: *Das große Fremdwörterbuch. Herkunft und Bedeutung der Fremdwörter. Mannheim 1994*;
- DUGARD, J.: Is The Truth And Reconciliation Process Compatible With International Law? An Unanswered Question, *South African Journal on Human Rights*, 258-268;
- DU PLESSIS, L.: In: *Dealing with the Past. Truth and Reconciliation in South Africa*, hrsg. v. A. Boraine u.a. Cape Town 1994, 107 ff.;

- DU PLESSIS, L. M.: Observations On Amnesty Or Indemnity For Acts Associated With Political Objectives In The Light Of South Africa's Transitional Constitution. *Journal Of Contemporary Roman-Dutch Law* 57, 1994 (zit. 1994a), 473ff;
- EADES, L. M.: *The End of Apartheid in South Africa* Westport 1999;
- EBERT, U.: Erfolge, Defizite und Möglichkeiten strafrechtlicher Aufarbeitung von SED-Unrecht in vorwiegend dogmatischer Hinsicht. In: *Materialien der Enquete-Kommission "Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit."* Bd. II, 1. Aufl. Baden-Baden 1999, 1381-1523;
- EISENFELD, P.: Zehn Jahre nach dem Mauerfall. Thesen zur heutigen gesellschaftlichen Situation ehemaliger DDR-Nomenklaturkader und politisch Verfolgter der SED-Diktatur. DA 1/2000, 68-81;
- ELSNER, T.: *Das Strafrecht und die deutsche Wiedervereinigung* Aachen 2000;
- ENGELHARD, H. A.: Alles spricht für einen Beitritt der DDR. *Informationen des Bundesministers der Justiz. Recht* 2/1990, 21-22;
- ESER, A.: Deutsche Einheit: Übergangsprobleme im Strafrecht, GA 1991 Heft 6, 241-268;
- ESER, A.: Vorbem §§ 3-7. In: *Strafgesetzbuch. Kommentar* begr. v. Adolf Schönke, fortgeführt v. Horst Schröder, neu bearbeitet v. Theodor Leckner, Albin Eser, Peter Cramer, Walter Stree, Günter Heine, Walter Perron, Detlev Sternberg-Lieben, 26. Aufl. München 2001;
- ESER, A., ARNOLD J. (Hrsg.): *Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht. Vergleichende Einblicke in Transitionsprozesse. Bd. 2 Deutschland, Freiburg im Breisgau* 2000;
- ESER, A., ARNOLD J. (Hrsg.): *Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht. Vergleichende Einblicke in Transitionsprozesse. Bd. 5, Polen / Ungarn, Freiburg im Breisgau* 2002;
- ESER, A., HUBER, B. (Hrsg.): *Strafrechtsentwicklung in Europa. Bd. 4.1., Landesberichte 1989/1992 über Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur, Freiburg im Breisgau* 1993;
- ESER, A., HUBER, B. (Hrsg.): *Strafrechtsentwicklung in Europa. Bd. 5.1., Landesberichte 1993/1996 über Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur, Freiburg im Breisgau* 1997;
- ESER, A., ARNOLD, J., KREICKER, H.: *Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht. Vergleichende Einblicke in Transitionsprozesse. Ein Projektbericht, Forschung aktuell, Freiburg* 2001;
- EWALD, U.: *Schlußstrich, Strafverfolgung oder Versöhnung?* NJ 11/1999, 579-581;
- FAHNENSCHMIDT, W.: *DDR-Funktionäre vor Gericht. Die Strafverfahren wegen Amtsmißbrauch und Korruption im letzten Jahr der DDR und nach der Vereinigung, Berlin* 2000;
- FLICK, U.: *Qualitative Forschung. 4. Aufl. Reinbek bei Hamburg* 1999;
- FREI N.: *Vergangenheitspolitik. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit* München 1996;

- FROMMELT, M.: Versäumte Amnestie? Siegerjustiz contra Täterlobby? Die Ahndung von DDR-Systemunrecht ist keineswegs abgeschlossen – immer noch wird kontrovers diskutiert. NK 3/1995, 33-37;
- GARZ, D., KRAIMER, K. (Hrsg.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen* Opladen 1991;
- GEBERT, K.: Wenn schlafende Akten lügen ... Das Für und Wider der Öffnung der Geheimdienstakten. In: *Amnestie oder die Politik der Erinnerung in der Demokratie*, hrsg. v. G. Smith u. A. Margalit, Frankfurt 1997, 138-154;
- GIBSON, J. L.: *Truth, Justice, And Reconciliation: Judging Amnesty in South Africa*, Washington University 2001;
- GIBSON, J. L., MACDONALD, H.: *Truth- Yes, Reconciliation- Maybe: South Africans Judge the Truth and Reconciliation Process. Research Report*, Institute for Justice and Reconciliation, Rondebosch: IJR 2001;
- GOLDSTONE, R. J.: *Frieden und Gerechtigkeit - Ein unvermeidbarer Gegensatz?* In: *Amnestie oder Die Politik der Erinnerung in der Demokratie*, hrsg. v. G. Smith u. A. Margalit Frankfurt 1997, 37-47;
- GROPP, W.: *Die Radbruchsche Formel und die Strafbarkeit der Mauerschützen. Das deutsch-japanisch-koreanische Strafrechtskolloquium zu Ehren von Professor Albin Eser vom 20.-26.04.2000 an der Chongju Universität und Korea Institute of Criminology in Korea*, 83-96;
- GROSS, I.: *Die Vereinbarkeit von nationalen Amnestieregelungen mit dem Völkerstrafrecht am Beispiel von Südafrika. Humanitäres Völkerrecht Heft 3*, 2001, 162-172;
- GRÜNWARD, G.: *Die strafrechtliche Bewertung in der DDR begangener Handlungen. StV 1/1991*, 31-37;
- GÜNTHER, K.: *Anmerkung. StV Heft 1/1993*, 18-24;
- HAHN-GODEFFROY, E.: *Die südafrikanische Truth and Reconciliation Commission. 1. Aufl. Baden-Baden 1998*;
- HAMBER, B.: "Dr. Jeckyll and Mr. Hide": Problems of violence prevention and reconciliation in South Africa's transition to democracy. In: *Violence in South Africa: A variety of perspectives*, hrsg. v. E. Bornmann, / R. van Eeden & M. Wentzel, Pretoria 1997. Unter: <http://www.wits.ac.za/csvr/papjeck.html>;
- HAMBER, B.: *How should we Remember? Issues to consider when establishing commissions and structures for dealing with the past. Belfast 09.06.1998*. Unter: <http://www.incore.ulst.ac.uk/publications/conference/thepast/hamber.html>;
- HAMBER, B.: *Who pays for Peace? Implications of the negotiated settlement for reconciliation, transformation and violence in a post-apartheid South Africa. Public Lecture at the Annual General Meeting of the Catholic Institute for International Relations London Voluntary Sector Resource Centre, London 30 October 1998*. Unter: <http://www.wits.ac.za/csvr/papwhop.htm> (07.04.2000);
- HARVEY, R.: *The Fall of Apartheid. The Insides Story from Smuts to Mbeki*, London 2001;

- HASSEMER, W.: Staatsverstärkte Kriminalität als Gegenstand der Rechtsprechung. Grundlagen der „Mauerschützen“-Entscheidungen des Bundesgerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts. In: 50 Jahre Bundesgerichtshof. Festgabe aus der Wissenschaft. Bd. IV. Strafrecht, Strafprozessrecht, hrsg. v. C. Roxin u.a. München 2000, 439-463;
- HAYNER, P.: Same species, different animal: how South Africa compares to truth commissions worldwide". In: Looking Back, Reaching Forward, hrsg. v. C. Villavicencio, u. W. Verwoerd, Cape Town 2000, 32-41;
- HAYNER, P.: 15 Truths Commissions - 1974 to 1994: A Comparative Study. Human Rights Quarterly 16, 4 (1994), 597 - 655;
- HENDRICKS, F.: Amnesty and Justice in Post Apartheid South Africa. How to construct a democratic normative framework. Beitrag zur Konferenz The TRC: Commissioning the past, veranstaltet von der University of the Witwatersrand und dem CSVR, Juni 1999;
- HEUER, U.-J.: Recht und Politik. Der Rückwirkungsbeschluss des Bundesverfassungsgerichts - ein Urteil über die DDR? Z. Zeitschrift für Marxistische Erneuerung Nr. 29, März 1997, 91-107;
- HILLENKAMP, T.: Offene oder verdeckte Amnestie - über Wege strafrechtlicher Vergangenheitsbewältigung. Humboldt Forum Recht HFR 1997, Beitrag 6, veröffentlicht unter <http://www.humboldt-forum.recht.de/6-1997/Drucktext.html>, 1-22;
- HIMONGA, CH. N.: A Legal System in Transition: Cultural Diversity and National Identity in Post Apartheid South Africa. Recht in Afrika. Zeitschrift der Gesellschaft für afrikanisches Recht 1/1998, 1-23;
- HÖCH, T.: Der Einigungsvertrag zwischen völkerrechtlichem Vertrag und nationalem Gesetz. Untersuchungen zur Bestandskraft des Vertrags über die Herstellung der Einheit Deutschlands, Berlin 1995;
- HOF H., SCHULTE M. (Hrsg.): Wirkungsforschung zum Recht III. Folgen von Gerichtsentscheidungen, Baden-Baden 2001;
- HRUSCHKA, J.: Die Todesschüsse an der Berliner Mauer vor Gericht. JZ 1992, 665-670;
- HUNTINGTON, S.: The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. In: Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes. Vol. 1 General Considerations, hrsg. v. N. Kritz Washington 1995;
- HUYSE, L.: A Devil's Choice - Dilemmas of Backward-Looking Justice. European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 1994-2, 120-140;
- HUYSE, L.: Justice after Transition: On The Choices Successor Elites Make in Dealing with the Past. Law and Social Inquiry 1995, 51-78;
- HUYSE, L.: Young democracies and the choice between amnesty, truth commissions and prosecutions. Leuven 1998;
- ISENSEE, J. (Hrsg.): Vergangenheitsbewältigung durch Recht. Drei Abhandlungen zu einem deutschen Problem, Berlin 1992;

- JÄGER, H.: Amnestie für staatliche Verbrechen. In: Die juristische Aufarbeitung des Unrechts-Staats, hrsg. v. Redaktion Kritische Justiz. 1. Aufl. Baden-Baden 1998, 691 - 697;
- JÄGER, H.: Makrokriminalität, Frankfurt am Main 1989;
- JAKOBS, G.: Vergangenheitsbewältigung durch Strafrecht? Zur Leistungsfähigkeit des Strafrechts nach einem politischen Umbruch. In: Vergangenheitsbewältigung durch Recht. Drei Abhandlungen zu einem deutschen Problem, hrsg. v. J. Isensee Berlin 1992;
- JAMES, W./VAN DE VUIVER, L. (Hrsg.): After the TRC: Reflections on Truth and Reconciliation in South Africa Claremont 2000;
- JEFFERY, A.: The Truth about the Truth Commission. South African Institute of Race Relations, Johannesburg 1999;
- JESSBERGER, F.: Von der Pflicht des Staates Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen. Kritische Justiz 29, 3 (1996), 290-306;
- JESSE, E.: Doppelte Vergangenheitsbewältigung in Deutschland. Ein Problem der Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. In: Vergangenheitsbewältigung, hrsg. v. E. Jesse u. K. Löw, Berlin 1997. 11-26;
- JESSE E./LÖW K. (Hrsg.): Vergangenheitsbewältigung. Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung, Bd. 54, Berlin 1997;
- KAISER, G.: Kriminologie. 9. Aufl. Heidelberg 1993;
- KAMALI, M.: Accountability for Human Rights Violations: A Comparison of Transitional Justice in East Germany and South Africa. Columbia Journal of Transnational Law 2001, 89ff;
- KARSTEDT, S.: Die doppelte Vergangenheitsbewältigung der Deutschen. Die Verfahren im Urteil der Öffentlichkeit nach 1945 und 1989. Zeitschrift für Rechtssoziologie 17, 1 (1996), 58-104;
- KEIGHTLEY, R.: Political Offences And Indemnity in South Africa, SAJHR 9, 1993, 334ff.;
- KINKEL, K.: Wiedervereinigung und Strafrecht. JZ 10/1992, 485-489;
- KLAAREN, J.: Domestic Amnesty and International Jurisdiction. School of Law, University of the Witwatersrand, Discussion Paper for Presentation at the ISRCL Conference, 15.11.2000;
- KLAAREN, J., VARNEY, H.: A Second Bite At The Amnesty Cherry? Constitutional And Policy Issues Around Legislation For A Second Amnesty. SALJ Bd. 117, Teil 3 2000, 572-593;
- KNIEPER, R.: Prinzen - Barone - Untertanen. In: Die Aufarbeitung des Unrechts-Staats, hrsg. v. Redaktion Kritische Justiz. 1. Aufl. 1998 Baden-Baden, 700-702;
- KOCH, D., WIRTGEN, K. (Hrsg.): Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte, Wirtgen Stuttgart 1991;
- KOLLAPEN, N.: Accountability: The Debate in South Africa. Journal of African Law, 37, 1993, 1ff.;

- KÖRTING, E.: Die Aufarbeitung von DDR-Unrecht. RuP 1998, 129-135;
- KRAUT, G.: Rechtsbeugung? Die Justiz der DDR auf dem Prüfstand des Rechtsstaates, München 1997;
- KREICKER, H.: Art. 7 EMRK und die Gewalttaten an der deutsch-deutschen Grenze. Zu den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Baden-Baden 2002;
- KREICKER, H., in: Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht. Vergleichende Einblicke in Transitionsprozesse. Bd. 2 Deutschland, hrsg. v. A. Eser u. J. Arnold, 2000, 313;
- KRITZ N.: Coming to Terms with Atrocities: A Review of Accountability Mechanisms for Mass Violations of Human Rights. Law and Contemporary Problems 59, 4 (1996), 144-152;
- KRITZ, N.: Introduction. In: Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes. Bd. 1. Washington DC 1995 (zit. 1995a), i ff.;
- KRITZ, N. (Hrsg.): Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes. Band 1 bis 3. Washington DC 1995;
- KROG, A.: Country of my skull. 2. Aufl. Johannesburg 2002;
- KUHLEN, L., GRAMMINGER T.: Der Mauerschütze und der Denunziant. Ein Bericht über eine strafrechtliche Hausarbeit. JuS 1993, 32-39;
- KÜPPER, G., WILMS, H.: Die Verfolgung von Straftaten des SED-Regimes. ZRP 1992, 91-102;
- KÜSTERS, H. J.: Entscheidung für die deutsche Einheit. Einführung in die Edition. In: Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90, hrsg. v. Bundesministerium des Innern unter Mitwirkung des Bundesarchivs. München 1998;
- KUTZ, F.: Amnestie für politische Straftäter in Südafrika, Berlin 2001;
- LACKNER, K., KÜHL, C.: Strafgesetzbuch mit Erläuterungen. 24. Aufl. München 2001;
- LANDSMAN, S.: Alternative Responses To Serious Human Rights Abuses: Of Prosecution And Truth Commissions. Law and Contemporary Problems, Vol. 59 4/1996, 81-92;
- LEMKE, M.: Das 2. Verjährungsgesetz. Versuch einer Analyse eines schwierigen Gesetzes. NJ 12/1993, 529-532;
- LEMKE, M.: Nomos-Kommentar zum Strafgesetzbuch, hrsg. von U. Neumann u.a., Baden-Baden 2001, Kommentierung Vor §§ 3 bis 7;
- LEMKE, M.: Strafrecht nach dem Einigungsvertrag, München 1991;
- LIEBIG, J.: Anwendbarkeit bundesdeutschen Straf- und Ordnungswidrigkeiten rechts auf Alttaten in der DDR. NStZ 1991, 372-375;
- LIMBACH, J.: Die deutsche Einheit als Herausforderung der Justiz. NJ 9/2002, 453-455;
- LIMBACH, J.: Vergangenheitsbewältigung durch die Justiz. DtZ 4/1993, 66-71;

- LIMBACH, J.: Fatalismus ist nicht gestattet. RuP 27 1991, 142-144;
- LIPPOLD, R.: Die Strafbarkeit der DDR-Spionage und ihre Verfassungsmäßigkeit. NJW 1992, 18-25;
- LÜDERSSEN, K.: Entkriminalisierung durch Politisierung?, JZ 11/1997, 525-576;
- LÜDERSSEN, K.: Rechtskultur ohne Grenzen? NK 4/1993, 24-29;
- LÜDERSSEN, K.: Zu den Folgen des Beitritts für die Strafjustiz der Bundesrepublik Deutschland. StV 10/1991, 482-487;
- LUDWIG, M.: Statistische Angaben zur Strafverfolgung. In: Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht, Bd. 2 Deutschland, hrsg. v. A. Eser und J. Arnold, Freiburg 2000, 571-592;
- LUTHER, H.: Zur Anwendung des Strafrechts nach dem Einigungsvertrag. NJ 9/1991. 395-397;
- MAIWALD, M.: Rechtsbeugung im SED-Staat. NJW 1993, 1881-1889;
- MAMPEL, S.: Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik – Kommentar. 2. Aufl. Frankfurt am Main 1982;
- MANDELA, N.: Long Walk to Freedom, London 1994;
- MARXEN, K.: Die Leistungsfähigkeit des Rechtsstaates bei der Aufarbeitung der SED-Diktatur auf dem Gebiet des Strafrechts. Beitrag zur 40. Sitzung der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit“. In: Materialien der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit“. 13. WP des Dt. Bundestages. Strukturelle Leistungsfähigkeit des Rechtsstaats Bundesrepublik Deutschland bei der Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit – Opfer der SED-Diktatur/Elitenwechsel im öffentlichen Dienst/justizielle Aufarbeitung. Band II, 1, hrsg. v. Dt. Bundestag. 1. Aufl. Baden-Baden 1999, 42-44;
- MARXEN, K., WERLE, G.: Die strafrechtliche Aufarbeitung von DDR-Unrecht: Eine Bilanz. Berlin 1999 (zit. 1999a);
- MARXEN, K., WERLE, G.: Erfolge, Defizite und Möglichkeiten der strafrechtlichen Aufarbeitung des SED-Unrechts in vorwiegend empirischer Hinsicht. In: Materialien der Enquete-Kommission "Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit." Bd. II, 2, hrsg. v. Dt. Bundestag 1. Aufl. Baden-Baden 1999, 1064-1303;
- MEIRING, P.: The *baruti* versus the lawyers: the role of religion in the TRC process. In: "Looking Back, Reaching Forward", hrsg. v. C. Villa-Vicencio u. W. Verwoerd, Kapstadt 2000, 123-131;
- MERKEL, W. (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung 2. Aufl. Opladen 1996, 9-26;
- MERKEL, W., PUHLE, H.-J.: Von der Diktatur zur Demokratie. Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade. Wiesbaden 1999, 11;



- MERTENS, L., VOIGT, D. (Hrsg.): Opfer und Täter im SED-Staat. Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung, Bd. 58, Berlin 1998;
- MERTENS, L., VOIGT, D. (Hrsg.): Studien zur DDR-Gesellschaft Bd. 4, Dissertation, Münster 1999;
- MEUSER, M., NAGEL, U.: ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. In: Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen, hrsg. v. D. Garz u. K. Kraimer, Opladen 1991, 441-471;
- MEYNS, P.: Konflikt und Entwicklung im südlichen Afrika, Opladen 2000;
- MITSCH, W.: Der Geltungsbereich des StGB und "DDR-Altaten". NJ 1991, 294-297;
- MOELLENDORF, D.: Amnesty, Truth and Justice: AZAPO. SAJHR, 283 - 291;
- NERLICH, V.: Apartheidkriminalität vor Gericht, Berlin 2002;
- NEUMANN, U., PUPPE, I., SCHILD W. (Hrsg.): Nomos-Kommentar zum Strafgesetzbuch. Bd. 1, Baden-Baden, Stand Mai 2001;
- NEVILLE, A.: An ordinary country. Issues in the Transition from Apartheid to Democracy in South Africa. Pietermaritzburg 2002;
- NTSEBEZA, D.: The struggle for human rights: from the UN Declaration of Human Rights to the present. In: Looking Back, Reaching Forward, hrsg. v. C. Villavicencio, u. W. Verwoerd, Kapstadt 2000, 2-13 (zit. 2000a);
- NTSEBEZA, D.: The Uses of Truth Commissions: Lessons for the World. In: The morality of truth commissions, hrsg. v. R. Rotberg und D. Thompson, Princeton, New Jersey 2000, 158-169 (zit. 2000b);
- ODERSKY, W.: Die Rolle des Strafrechts bei der Bewältigung politischen Unrechts, Heidelberg 1992;
- OFFE C.: Coming to Terms with Past Injustices. An Introduction to legal strategies available in post-communist societies. Archives Européennes de Sociologie. Tome xxxiii, numéro 1, 1992, 195-201;
- OFFE, C. (Hrsg.): Der Tunnel am Ende des Lichts, Frankfurt a. M./New York 1994;
- OFFE, C.: Rechtswege der 'Vergangenheitspolitik': Disqualifizierung, Bestrafung, Restitution. In: Der Tunnel am Ende des Lichts, hrsg. v. C. Offe, Frankfurt a. M./New York 1994, 187-229;
- ORENTLICHER, D.: Settling Accounts: The Duty To Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime. The Yale Law Journal 100 (1991), 2537-2615;
- PAPIER, H.-J., MÖLLER, J.: Die rechtsstaatliche Bewältigung von Regime-Unrecht nach 1945 und 1989, NJW 1999, 3289-3297;
- PARKER, P.: The Politics of Indemnities, Truth Telling and Reconciliation in South Africa. Ending Apartheid Without Forgetting. Human Rights Law Journal, Bd. 17 1996, 1-13;
- PAWLIK, M.: Strafrecht und Staatsunrecht. Zur Strafbarkeit der Mauerschützen. GA 1994, 472-483;

- PERELS, J.: Keine Privilegien für Staatsverbrecher. In: Die Aufarbeitung des Unrechts-Staats, hrsg. v. Redaktion Kritische Justiz. 1. Aufl. Baden-Baden 1998, 697-699;
- PERRON, W.: Die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Richtern der DDR wegen Ausübung politischer Strafjustiz. Vergangenheit und Zukunft des deutschen, japanischen und koreanischen Strafrechts. Das deutsch-japanisch-koreanische Strafrechtskolloquium zu Ehren von Professor Albin Eser, 20.04.-26.04.2000 an der Chongju Universität und Korea Institute of Criminology in Korea, 67-76;
- PESCHEL-GUTZEIT, L.: Der Umgang mit Unrechtssystemen - Konsequenzen für die nationale und internationale Rechtsordnung. RuP 2/1999, 109-114;
- PIEROTH, B., KINGREEN, T.: Die verfassungsrechtliche Problematik des Verjährungsgesetzes, NJ 1993, 385-392;
- PIGOU, P.: False Promises and Wasted Opportunities? Inside South Africa's Truth and Reconciliation Commission. In: Commissioning the Past. Understanding South Africa's Truth and Reconciliation Commission, hrsg. v. D. Posel u. G. Simpson Johannesburg 2002, 37-65;
- PLATH, H.-E.: Zum „Experteninterview“ – ein Diskussionsbeitrag. In: Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung, hrsg. v. C. Brinkmann, Bayreuth 1995, 85-89;
- POSEL, D., SIMPSON, G. (Hrsg.): Commissioning The Past. Understanding South Africa's Truth and Reconciliation Commission. Johannesburg 2002;
- PRESSE- UND INFORMATIONSAMT DER BUNDESREGIERUNG (Hrsg.): Materialien zur Deutschlandpolitik, Bonn 1990;
- QUARITSCH, H.: DDR-Verbrechen vor dem Bundesverfassungsgericht: Außenperspektive und Binnensicht. In: Recht und Recht. Festschrift für Gerd Roellecke zum 70. Geburtstag, hrsg. v. R. Stober, Stuttgart, Berlin, Köln 1997, 221 - 244;
- REDAKTION KRITISCHE JUSTIZ (Hrsg.). Die Aufarbeitung des Unrechts-Staats. 1. Aufl. Baden-Baden, 1998;
- RENZIKOWSKI, J.: Zur Strafbarkeit des Schußwaffengebrauchs an der innerdeutschen Grenze. NJ 4/1992, 152-155;
- REUTER, L.: Die Wahlfälschungen in der DDR. NJ 5/1991, 198-200;
- ROGEMANN, H.: Die strafrechtliche Aufarbeitung der DDR-Vergangenheit am Beispiel der "Mauerschützen"- und der Rechtsbeugungsverfahren. Eine Zwischenbilanz. NJ 5/1997, 226-232;
- ROGEMANN, H.: Systemunrecht und Strafrecht am Beispiel der Mauerschützen in der ehemaligen DDR. Berlin 1993;
- RÖHL, K.: Rechtssoziologie. Ein Lehrbuch. Köln, Berlin, Bonn, München 1987;
- ROHT-ARRIAZA, N.: State Responsibility to Investigate and Prosecute Grave Human Rights Violations in International Law. California Law Review, Bd. 78, 451-513;
- ROHT-ARRIAZA, N., GIBSON, J. L.: The Developing Jurisprudence on Amnesty. Human Rights Quarterly 20 (1998), 843-885;

- ROSENBERG, T.: Die Rache der Geschichte. Erkundungen im neuen Europa. München, Wien 1997. Titel der Originalausgabe: The Haunted Land. Facing Europe's Ghosts after Communism, New York 1995;
- ROSSIG, K., ROST, A.: In: Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht. Vergleichende Einblicke in Transitionsprozesse. Bd. 2 Deutschland, hrsg. v. A. Eser u. J. Arnold. Freiburg 2000, 521-534;
- ROST A.: In: Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht. Vergleichende Einblicke in Transitionsprozesse. Bd. 2 Deutschland, hrsg. v. A. Eser u. J. Arnold. Freiburg 2000, 113-183;
- ROTBERG, R.: Truth Commissions and the Provision of Truth, Justice, and Reconciliation. In: The morality of truth commissions, hrsg. v. R. Rotberg u. D. Thompson, Princeton, New Jersey 2000, 3-21;
- ROTBERG, R., THOMPSON D. (Hrsg.): The morality of truth commissions. Princeton, New Jersey 2000;
- ROXIN, C., WIDMAIER, G. (Hrsg.): 50 Jahre Bundesgerichtshof. Festgabe aus der Wissenschaft. Bd. IV. Strafrecht, Strafprozessrecht, München 2000;
- SACHS, A.: Fourth DT Lakdawala Memorial Lecture New Delhi. Institute of Social Sciences, 18.12.1998;
- SAMSON, E.: Die strafrechtliche Behandlung von DDR-Altataten nach der Einigung Deutschlands, NJW 1991, 335-340;
- SANDSCHNEIDER, E.: Systemtheoretische Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung. In: Systemwechsel I. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transformationsforschung, hrsg. v. Wolfgang Merkel, Opladen 1996, 23-45;
- SARKIN, J.: The Legacy of Nuremberg and the Truth and Reconciliation Commission in South Africa. Occasional Paper Series. No.4, Kaplan Centre for Jewish Studies and Research University of Cape Town. Cape Town 2001;
- SARKIN, J.: The Trials and Tribulations Of South Africa's Truth and Reconciliation Commission. SAJHR, 12 (1996), 617-640;
- SARKIN, J.: The Truth and Reconciliation Commission in South Africa, Commonwealth Law Bulletin January and April 1997, 528-542;
- SARKIN, J.: Transitional Justice and the prosecution model: The experience of Ethiopia. Law, Democracy&Development Bd. 3 1999 (2), 253-266;
- SARKIN, J., COWEN, S.: The draft National Prosecution Authority Bill 1997: A critique. SACJ (1997) 10, SAS, 64-74;
- SCHAEFGEN, C.: "DDR-Regierungskriminalität" – Erscheinungsformen und Probleme. RuP 27 (1991), 191-203;
- SCHAEFGEN, C.: Die Strafverfolgung von Regierungskriminalität der DDR. Probleme, Ergebnisse, Perspektiven. In: Eine Diktatur vor Gericht. Aufarbeitung von SED-Unrecht durch die Justiz, hrsg. v. J. Weber u. M. Piazzolo, München 1995, 49-65;

- SCHAEFFGEN, C.: Regierungskriminalität und justitielle Aufarbeitung – Möglichkeiten und Grenzen. Beitrag zur 13. Sitzung der Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen des SED-Diktatur in Deutschland“. In: Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen des SED-Diktatur in Deutschland“, Zwei Diktaturen in Deutschland Band IX, Baden-Baden 1995, 9-25;
- SCHAEFFGEN, C.: Vergangenheitsbewältigung durch die Justiz. Die Strafverfolgung von DDR-Regierungskriminalität. Vortrag gehalten vor der Juristischen Gesellschaft Mittelfranken zu Nürnberg e.V. am 27. November 1995. In: Schriften der Juristischen Gesellschaft Mittelfranken zu Nürnberg e.V., hrsg. v. W. Blomeyer, Heft 6, Regensburg 1996;
- SCHAEFFGEN, C.: Zehn Jahre Aufarbeitung des Staatsunrechts in der DDR. NJ 1/2000, 1-5;
- SCHARF, M.: The Letter of the Law: The Scope of the International Legal Obligation to Prosecute Human Rights Crimes. Law and Contemporary Problems 59 (4) 1996, 41-61;
- SCHÄUBLE, W.: Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte, hrsg. v. D. Koch u. K. Wirtgen, Stuttgart 1991;
- SCHLEICHER, H.-G.: Juniorpartner der Sowjetunion: Die DDR im südlichen Afrika. In: Südafrika nach der Apartheid, hrsg. v. M. Behrens und R. von Rimscha 2. Aufl. Baden-Baden 1996, 65-80;
- SCHLINK, B.: Rechtsstaat und revolutionäre Gerechtigkeit. NJ 1994, 433-437;
- SCHMIDT-BLEIBTREU, B.: Der Einigungsvertrag in seiner rechtlichen Gestaltung und Umsetzung. In: Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit, Bd 2. Einigungsvertrag und Wahlvertrag mit Vertragsgesetzen, Begründungen, Erläuterungen und Materialien, hrsg. v. K. Stern u. B. Schmidt-Bleibtreu, München 1990, 57-87;
- SCHNEIDER, I.: Ende der Schonzeit? Amnesty International-Journal. Das Magazin für Menschenrechte. Heft 6 Juni 2000, 16-17;
- SCHÖNKE, A., SCHRÖDER, H.: Strafgesetzbuch. Kommentar. Begr. v. Adolf Schönke, fortgeführt v. Horst Schröder, neu bearbeitet v. Theodor Leckner, Albin Eser, Peter Cramer, Walter Stree, Günter Heine, Walter Perron, Detlev Sternberg-Lieben, 26. Aufl. München 2001;
- SCHÖLL, J. O.: Die Rechtsbeugung. Aktuelle Probleme der strafrechtlichen Bewältigung staatlichen Unrechts, Konstanz 1999;
- SCHROEDER, C.: Rückwirkung milderer Rechts und Wiedervereinigung - Zugleich zum DDR-Wahlfälschungsurteil des BGH. NSStZ 1993, 216-218;
- SCHROEDER, F.-C.: Die Rechtswidrigkeit der Flüchtlingserschießungen zwischen Transzendenz und Immanenz. JR 1993, 45-51;
- SCHROEDER, F.-C.: Die strafrechtliche Verfolgung von Unrechtstaten des SED-Regimes. In: Juristische Bewältigung des kommunistischen Unrechts in Osteuropa und Deutschland, hrsg. v. G. Brunner, Berlin 1995, 211-227;
- SCHROEDER, F.-C.: Zur Strafbarkeit von Tötungen im staatlichen Auftrag. JZ 1992, 990-993;

- SCHULZ, L.: Rechtsbeugung und Mißbrauch staatlicher Macht. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zur Rechtsbeugung unter dem SED-Regime. StV 4/95, 206-212;
- SCHWAN, G.: Die Idee des Schlußstrichs – oder: Welches Erinnern und welches Vergessen tun der Demokratie gut? In: Amnestie oder Die Politik der Erinnerung in der Demokratie, hrsg. v. G. Smith u. A. Margalit, 1. Aufl. Frankfurt am Main 1997;
- SCHWEIZER, K.: Möglichkeiten und Schwierigkeiten der Vergangenheitsbewältigung. In: Opfer und Täter im SED-Staat. Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung, hrsg. v. L. Mertens u. D. Voigt, Bd. 58, Berlin 1998, 11-39;
- SCHWEIZER, K.: Täter und Opfer in der DDR. Vergangenheitsbewältigung nach der zweiten deutschen Diktatur. In: Studien zur DDR-Gesellschaft, hrsg. v. L. Mertens u. D. Voigt, Band 4, Diss. Münster 1999;
- SEIDL-HOHENVELDERN, I.: Völkerrecht. 7. Aufl. Köln, Berlin, Bonn, München 1992;
- SIEGEL R. L.: Transitional Justice: A Decade of Debate and Experience. Human Rights Quarterly Vol. 20 (1998), 431-454;
- SILVERMAN, D. (Hrsg.): Qualitative Research. Theory, Method and Practice. London, Thousand Oaks, New Delhi 1997;
- SIMPSON G.: A Brief Evaluation of South Africa's Truth and Reconciliation Commission: Some Lessons for societies in transition Centre for the Study of Violence and Reconciliation, Johannesburg 1998 (zit. 1998a);
- SIMPSON, G.: 'Tell No Lies, Claim No Easy Victories': A brief evaluation of South Africa's Truth and Reconciliation Commission. Presentation at conference on: Dealing with Apartheid and the Holocaust - A comparative perspective, Yale Law School, March 1998. Unter: <http://www.reconciliation.org.za/papers/index.pl?&id=artrcyal.html>;
- SLYE, R.: Justice and Amnesty. In: Looking Back Reaching Forward, hrsg. v. C. Villavicencio u. W. Verwoerd Cape Town 2000, 174-183;
- SMITH, G.: Ein normatives Niemandsland? Zwischen Gerechtigkeit und Versöhnungspolitik in jungen Demokratien. In: Amnestie oder die Politik der Erinnerung in der Demokratie, hrsg. v. G. Smith u. A. Margalit, Frankfurt am Main 1997;
- SMITH G., MARGALIT, A. (Hrsg.): Amnestie oder die Politik der Erinnerung in der Demokratie Frankfurt am Main 1997;
- SODEMANN, C.: Die Gesetze der Apartheid Bonn 1986;
- SPENDEL, G.: SED-Justizverbrechen und Strafrecht. RuP 4/2000 226-236;
- STANGLOW, P.: Rechtsbeugung in der DDR - BGHSt 40, 30. JuS 1995, 971-978;
- STARCK, C.: Anmerkung. JZ 3/1997, 147-149;
- STARITZ, D.: Geschichte der DDR. Erweiterte Neuausgabe. Neue Historische Bibliothek Frankfurt am Main 1996;
- STERN, K.: Die Wiederherstellung der staatlichen Einheit. In: Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit. Band 2. Einigungsvertrag und Wahlvertrag mit Vertragsgesetzen, Begründungen, Erläuterungen und Materialien München 1990, 3-55;

- STERN, K., SCHMIDT-BLEIBTREU, B. (Hrsg.): Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit. Band 2. Einigungsvertrag und Wahlvertrag mit Vertragsgesetzen, Begründungen, Erläuterungen und Materialien, München 1990;
- STOBER, R.: Recht und Recht. Festschrift für Gerd Roellecke zum 70. Geburtstag Stuttgart, Berlin, Köln 1997;
- THEISSEN, G.: Vergangenheitsbewältigung in Südafrika: Die südafrikanische Wahrheits- und Versöhnungskommission. Diplomarbeit. Freie Universität Berlin. Berlin 1996. Unter: <http://userpage.zedat.fu-berlin.de/~theissen/diplom.index.html>;
- THEISSEN, G., BRANDON H.: A State of Denial: White South African's Attitudes to the Truth and Reconciliation Commission 1998. Unter: <http://www.und.ac.za/und/indic/archives/indicator/autumn98/Theifin.html>;
- TEITEL, R.: Transitional Jurisprudence: The Role of Law in Political Transformation. The Yale Law Journal 106 (1997), 2009 - 2080;
- TOMUSCHAT, C.: Crimes Against The Peace And Security Of Mankind And The Recalcitrant Third State. In: War Crimes in International Law, hrsg. v. Y. Dinstein u. M. Tabory, The Hague 1996, 41-63;
- TRUTH AND RECONCILIATION COMMISSION OF SOUTH AFRICA REPORT, Bd. 1 bis 5, Cape Town 1998;
- TRUTH AND RECONCILIATION COMMISSION OF SOUTH AFRICA REPORT, Bd. 6, Cape Town 2003;
- TRÖNDLE H., FISCHER, T. (Hrsg.): Strafgesetzbuch und Nebengesetze. Becksche Kurzkommentare. 49. Aufl. München 1999;
- TUTU, D.: Vorwort. In: Versöhnung braucht Wahrheit. Der Bericht der südafrikanischen Wahrheitskommission, hrsg. v. J. Braun, Gütersloh 1999, 22-30;
- UDVAROS J.: Landesbericht Ungarn, in: Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht. Vergleichende Einblicke in Transitionsprozesse, hrsg. v. A. Eser und J. Arnold, Bd. 5, Freiburg im Breisgau 2002;
- VAN DE VIJVER, L.: The Amnesty Process. In: After the TRC. Reflections on Truth and Reconciliation in South Africa, hrsg. v. W. James u. L. van de Vijver, Claremont 2000, 128-139;
- VAN ZYL, P.: Justice without punishment: guaranteeing human rights in transitional societies. In: Looking Back, Reaching Forward, hrsg. C. Villa-Vicencio u. W. Verwoerd, Cape Town 2000, 42-57;
- VAN ZYL SMIT, D., STEYN, E.: Prosecuting Authority in the New South Africa. Centre for the Independence of Judges and Lawyers. Jahrbuch – Bd. VIII (Januar 2000), 137-155;
- VARNEY, H., SARKIN, J.: Failing to Pierce the Hit Squad Veil: An Analysis Of The Malan Trial. SACJ, 1997 (10), 141-161;
- VILLA-VICENCIO, C., WILHELM, V. (Hrsg.): Looking Back, Reaching Forward, Cape Town 2000, 123-131;

- VOGEL, B.: „Wenn der Eisberg zu schmelzen beginnt ...“. Einige Reflexionen über den Stellenwert und die Probleme des Experteninterviews in der Praxis der empirischen Sozialforschung. In: Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung, hrsg. v. C. Brinkmann, Bayreuth 1995, 73-83;
- VON BEYME, K.: Systemwechsel in Osteuropa, Frankfurt am Main 1994;
- WAHRHEITS- UND VERSÖHNUNGSKOMMISSION SÜDAFRIKA: Das Schweigen ist gebrochen. Geschichte - Anhörungen - Perspektiven 1. Aufl. Frankfurt am Main 2000;
- WASSERMANN, R.: Die strafrechtliche Aufarbeitung der DDR-Vergangenheit. RuP 28 (1992), 121-134 (zit. 1992a);
- WASSERMANN, R.: Dritte Schuld der Deutschen? Die neue Amnestiedebatte belastet die Strafverfolgung. RuP 30 (1994), 138-142;
- WASSERMANN, R.: Sind politische Verbrechen justitiabel? Möglichkeiten und Grenzen des Strafrechts. In: Eine Diktatur vor Gericht. Aufarbeitung von SED-Unrecht durch die Justiz, hrsg. v. Jürgen Weber u. Michael Piazolo, München 1995;
- WASSERMANN, R.: Zweifelsfragen bei der Verfolgung der DDR-Funktionärskriminalität. RuP 28 (1992), 204-210;
- WASSERMANN, R.: SED-Verbrechen ohne angemessene Ahndung? Zur Schlußbilanz der strafrechtlichen Aufarbeitung des SED-Unrechts. RuP 2/1999, 101-108;
- WEBER, K.: Die Verfolgung von SED-Unrecht in den neuen Ländern. GA 1993, 195-229;
- WEBER, J., PIAZOLO, M. (Hrsg.): Eine Diktatur vor Gericht. Aufarbeitung von SED-Unrecht durch die Justiz, München 1995;
- WEINKE, A.: Die Bewältigung von SED-Unrecht in juristischer und historischer Perspektive. RuP 32 (1996), 29-31;
- WEINKE, A.: Die DDR-Justiz im Jahr der "Wende". Zur Transformation der DDR-Juristen von "Tätern" zu "Opfern". DA 1997, 41-62;
- WELSH, D., SPENCE, J.: F. W. de Klerk: Enlightened Conservative. In: Leaders of Transition, hrsg. v. Martin Westlake, London 2000, 29-52;
- WELZEL, C.: Systemwechsel in der globalen Systemkonkurrenz: Ein evolutionstheoretischer Erklärungsversuch. In: Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, hrsg. v. W. Merkel, Opladen 1996, 47-79;
- WENGRAF, T.: Qualitative Research Interviewing. Biographic Narrative and Semi-Structured Methods. London, Thousand Oaks, New Delhi 2001;
- WERLE, G.: Alternativen zur Strafjustiz bei der Aufarbeitung von Systemunrecht – Die Amnestieverfahren der südafrikanischen Wahrheits- und Versöhnungskommission. In: Wirkungsforschung zum Recht III, hrsg. v. H. Hof u. M. Schulte, Baden-Baden 2001, 291-306;
- WERLE, G.: Neue Wege. Die südafrikanische Wahrheitskommission und die Aufarbeitung von schweren Menschenrechtsverletzungen. Umkämpfte Vergangenheit. Geschichtsbilder, Erinnerung und Vergangenheitspolitik im internationalen Vergleich, hrsg. v. P. Bock u. E. Wolfrum Göttingen 1999;

- WERLE, G.: Ohne Wahrheit keine Versöhnung. Der südafrikanische Rechtsstaat und die Apartheid-Vergangenheit. Humboldt Forum Recht HFR 6-1996. Unter: <http://www.humboldt-forum-recht.de/6-1996/>;
- WESSELS, J.: Strafrecht. Allgemeiner Teil 24. Aufl. Heidelberg 1994;
- WERKENTIN F.: Damit das Leid der Opfer nicht sinnlos war: Rechtspolitische Forderungen am Ende des Jahrhunderts der Diktaturen. RuP 32 (1996), 139-143;
- WESTLAKE, M. (Hrsg.): Leaders of Transition, London 2000;
- WESTLAKE, M.: Introduction: Leaders or Led? In: Leaders of Transition, London 2000, xiii-xxi;
- WIDMAIER, G.: Strafbarkeit der DDR-Spionage gegen die Bundesrepublik – auch noch nach der Wiedervereinigung? NJW 1990, 3169-3173;
- WILMS, H., ZIEMSKE, B.: Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht. ZRP 1994, 170-172;
- ZALAUQUETT, J.: Confronting Human Rights Violations Committed by Former Governments: Principles Applicable and Political Constraints. In: Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes, hrsg. v. N. Kritz, Bd. 1 General Considerations, Washington D.C. 1995;
- ZIELCKE, A.: Gnade vor Recht? Diskussion. Amnestie für in der DDR begangene Straftaten? Kritische Justiz 23 (1990) 460 - 467;
- ZIMMERMANN, S.: Die strafrechtliche "Bewältigung" der deutschen Diktaturen. JuS 10/1996, 865-871;
- ZIMMERMANN, S.: Strafrechtliche Vergangenheitsbewältigung und Verjährung. Freiburg 1997.



## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Summe der Ermittlungsverfahren (7, 2.1.1.1.) .....	280
Tabelle 2:	Ermittlungsverfahren in Berlin (7, 2.1.1.1.) .....	282
Tabelle 3:	Ermittlungsverfahren nach dem 01.10.99 in Berlin (7, 2.1.1.1.) .....	284
Tabelle 4:	Verfahrenseinleitungen in Brandenburg (7, 2.1.1.2.) .....	286
Tabelle 5:	Deliktspezifische Verfahrenseinleitungen in Brandenburg (7, 2.1.1.2.) .....	287
Tabelle 6:	Ermittlungsverfahren in Mecklenburg-Vorpommern (7, 2.1.1.3.) .....	288
Tabelle 7:	Deliktspezifische Verfahrenseinleitungen in Mecklenburg-Vorpommern (7, 2.1.1.3.) .....	289
Tabelle 8:	Ermittlungsverfahren in Sachsen (7, 2.1.1.4.) .....	290
Tabelle 9:	AR-Verfahren in Sachsen (7, 2.1.1.4.) .....	292
Tabelle 10:	Verfahrenseinleitungen in Sachsen (7, 2.1.1.4.) .....	292
Tabelle 11:	Ermittlungsverfahren in Sachsen-Anhalt (7, 2.1.1.5.) .....	294
Tabelle 12:	Deliktspezifische Verfahrenseinleitungen in Sachsen- Anhalt (7, 2.1.1.5.) .....	295
Tabelle 13:	Ermittlungsverfahren in Thüringen (7, 2.1.1.6.) .....	296
Tabelle 14:	Deliktspezifische Verfahrenseinleitungen in Thüringen (7, 2.1.1.6.) .....	297
Tabelle 15:	Summe der erledigten Ermittlungsverfahren (7, 2.1.2.) .....	298
Tabelle 16:	Summe der Anklagen/Strafbefehle (7, 2.1.2.) .....	298
Tabelle 17:	Summe der sonstigen Erledigungen (7, 2.1.2.) .....	299
Tabelle 18:	Jährlich erledigte Ermittlungsverfahren in Berlin (7, 2.1.2.1.) .....	300
Tabelle 19:	Deliktspezifische Verteilung der Anklagen in Berlin (7, 2.1.2.1.) .....	302
Tabelle 20:	Erledigte Ermittlungsverfahren in Brandenburg (7, 2.1.2.2.) .....	304
Tabelle 21:	Erledigte Ermittlungsverfahren in Mecklenburg- Vorpommern (7, 2.1.2.3.) .....	306
Tabelle 22:	Erledigte Ermittlungsverfahren in Sachsen (7, 2.1.2.4.) .....	307
Tabelle 23:	Deliktspezifische Verteilung der Anklagen in Sachsen (7, 2.1.2.4.) .....	308
Tabelle 24:	Erledigte Ermittlungsverfahren in Sachsen-Anhalt (7, 2.1.2.5.) .....	309
Tabelle 25:	Deliktspezifische Verteilung der Anklagen/Strafbefehle (7, 2.1.2.5.) .....	310
Tabelle 26:	Erledigte Ermittlungsverfahren in Thüringen (7, 2.1.2.6.) .....	310
Tabelle 27:	Summe der "offenen" Ermittlungsverfahren (7, 2.1.3.) .....	311
Tabelle 28:	Tätigkeit der Ermittlungsbehörden insgesamt – absolute Zahlen (7, 2.1.4.1.) .....	312
Tabelle 29:	Tätigkeit der Ermittlungsbehörden insgesamt – "vertikale" prozentuale Verteilung (7, 2.1.4.2.) .....	312
Tabelle 30:	Tätigkeit der Ermittlungsbehörden insgesamt – "horizontale" prozentuale Verteilung (7, 2.1.4.3.) .....	313
Tabelle 31:	Tätigkeit der ZERV (7, 2.1.5.) .....	314

Tabelle 32:	Vorgehensweise der Gerichte in Berlin, Stand 31.03.1999 (7, 2.2.1.1.) .....	316
Tabelle 33:	Vorgehensweise der Gerichte in Berlin, Stand 03.10.2000 (7, 2.2.1.1.) .....	317
Tabelle 34:	Vorgehensweise der Gerichte in Brandenburg (7, 2.2.1.2.) .....	320
Tabelle 35:	Vorgehensweise der Gerichte in Mecklenburg- Vorpommern (7, 2.2.1.3.) .....	322
Tabelle 36:	Vorgehensweise der Gerichte in Sachsen (7, 2.2.1.4.) .....	324
Tabelle 37:	Vorgehensweise der Gerichte in Thüringen (7, 2.2.1.5.) .....	327
Tabelle 38:	Bisher veröffentlichte Statistik der TRC (8, 1.) .....	334
Tabelle 39:	Entscheidungen über alle eingegangenen Anträge insgesamt (8, 1.) .....	335
Tabelle 40:	Entscheidungen des Amnestiekomitees über die angenommenen Anträge (8, 1.) .....	336
Tabelle 41:	Summe der Entscheidungen ohne Anhörung (8, 1.) .....	338
Tabelle 42:	Summe der Entscheidungen mit Anhörung (8, 1.) .....	339
Tabelle 43:	Summe der Entscheidungen des Amnestiekomitees insgesamt (8,1.) .....	340
Tabelle 44:	Verfahren vom 02.02.1990 bis 19.07.1995 (8, 2.1.3.) .....	359
Tabelle 45:	Verfahren vom 20.07.1995 bis 31.05.2001 (8, 2.2.3.) .....	378
Tabelle 46:	Verfahren seit dem 01.06.2001 (8, 2.3.3.) .....	382
Tabelle 47:	Summe aller Verfahren seit dem 02.02.1990 (8, 2.4.) .....	382
Tabelle 48:	Interviewte Experten in Deutschland und Südafrika (9, 2.3.2.) .....	407

## Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1:	Modelle der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemunrecht - Übersicht 1 – (2, 2.) .....	46
Schaubild 2:	Modelle der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemunrecht - Übersicht 2 –(2, 2.) .....	47
Schaubild 3:	Modelle der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemunrecht - Übersicht 3 –(2, 2.) .....	47
Schaubild 4:	Modelle der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemunrecht - Übersicht 4 –(2, 2.) .....	49
Schaubild 5:	Modelle der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit Systemunrecht - Übersicht 5 –(2, 2.) .....	50
Schaubild 6:	Die südafrikanische Wahrheits- und Versöhnungs- kommission (5, 2.2.) .....	213
Schaubild 7:	Kompetenzverteilung zwischen Amnestiekomitee und Justiz (5, 2.2.5.) .....	227

**Anhang:****I. Fragebogen zur 'Zeitzeugenbefragung' (Kapitel 4)****Der Einigungsvertrag**

*1.1 Beim politischen Systemwandel, der im Zuge der Einigung Deutschlands auch DDR Recht und damit einhergehend die Rechtsprechung betraf, stellte sich sowohl im Bereich der politisch Handelnden als auch bei betroffenen Opfern und in der breiten Öffentlichkeit die Frage nach einer Verfolgung des während des Bestehens der DDR begangenen Systemunrechts. Eine Amnestie wurde von Seiten der Bundesregierung, des BMJ und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages ernsthaft nur für "Spionagedelikte" erwogen. Dass überhaupt eine Amnestie erwogen wurde zeigt, dass man von einer Strafbarkeit der Agententätigkeit gegen die BRD ausging. Die Strafbarkeit ergab sich aus Art. 315 Abs. 4EGStGB.*

**Bedeutet dies im Umkehrschluss, dass man hinsichtlich der übrigen staatsgestützten Kriminalität eine uneingeschränkte Strafverfolgung wollte? Oder ging man wegen der grundsätzlichen Anwendung von DDR-Recht über Art. 315 I EGStGB i.V.m. § 2 StGB davon aus, dass viele Taten ohnehin straffrei bleiben würden, eine umfassende Amnestie damit nicht notwendig gewesen wäre (es stellt sich die Frage nach der "richtigen" Auslegung des DDR-Rechts, s. a. Frage 1.2 -)?**

*1.2 Art. 8 des Einigungsvertrags i.V.m. Art. 315 EGStGB hat erhebliche rechtliche Schwierigkeiten hervorgeufen. Dabei denke ich insbesondere an die in der Rechtsprechung und Lehre heftig umstrittenen Fragen nach dem Rechtsanwendungsrecht und nach der "richtigen" Anwendung des Tatzeitrechts. Diese Fragen wurden letztendlich von der Justiz entschieden, so dass die Rechtsprechung den Umfang der Strafverfolgung ganz entscheidend bestimmt hat.*

**War die Anwendung der Art. 315ff. EGStGB auf Fälle der DDR-Systemkriminalität überhaupt vorgesehen? Sah man bei der Konzipierung und auch bei der Verabschiedung des Einigungsvertrags voraus, welche rechtlichen Schwierigkeiten hinsichtlich der Strafverfolgung der "DDR-Altataten" aus den Regelungen des Vertrags entstehen würden?**

*1.3 Es könnte sein, dass man sich mehrheitlich oder auch in Minderheitsvoten der rechtlichen Schwierigkeiten bewusst war:*

**Warum wurden im Einigungsvertrag keine detaillierteren Regelungen getroffen? Hatten die Exekutive und die Legislative noch keine genauen Vorstellungen von dem Umgang mit den Straftätern? Oder sollte die Lösung der rechtlichen Probleme, insbesondere hinsichtlich des möglichen Umfangs der Strafverfolgung, bewusst der Rechtsprechung überlassen werden? Gegebenenfalls warum?**

*1.4 Die Fragen wurden, wie erwähnt, letztendlich von der Rechtsprechung entschieden. Vorausgesetzt Exekutive und Legislative hatten bereits von Beginn an konkrete Vorstellungen zum Umgang mit den Straftätern.*

**Entsprach das Vorgehen der Justiz weitgehend diesen ursprünglichen Vorstellungen der Legislative und der Exekutive? Wie beurteilen Sie persönlich, die Rechtsprechung zum Rechtsanwendungsrecht und zur "richtigen" Anwendung des Tatzeitrechts?**

*1.5 Im Jahre 1992 (JZ 1992, S. 485, 487) vertritt Herr Dr. Kinkel die Auffassung, dass Rechtfertigungsgründe des DDR-Rechts gegebenenfalls unbeachtlich sein sollten.*

**War diese Auffassung die in der Bundesregierung und im Bundestag von Beginn an vorherrschende? Wie beurteilen Sie diese Frage persönlich? Gab es offizielle oder interne Debatten über eine Änderung des verfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbots?**

## 2. Die Amnestiedebatte

2.1 *Vor dem Beitritt der DDR zum Geltungsbereich der BRD setzten sich die Bundesregierung, das BMJ und die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages im Jahre 1990 für die begrenzte Amnestierung von Agenten ein (BT-Drucksachen 11/7762 und 11/7871). Nach dem Beitritt wurde dieser Gedanke recht schnell aufgegeben. Ein dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung ähnlicher Entwurf der Gruppe der PDS/Linke Liste (BT-Drucksache 12/6370) fand im Jahre 1993 keine Zustimmung mehr.*

**Wie erklären Sie sich diesen Stimmungswechsel?**

*Im Rahmen meiner Untersuchung sind dabei folgende Aspekte von besonderem Interesse:*

- Welche Rolle spielte die Stimmung in der Bevölkerung, insbesondere in der ostdeutschen Bevölkerung?
  - Welche Rolle spielte das Tätigwerden der Justiz? Wollte man den einmal durch die Justiz eingeschlagenen Weg nicht wieder verlassen bzw. passte sich der politische Wille der Legislative und der Exekutive der Tätigkeit der Justiz an?
  - Welche Rolle spielten die personellen Wechsel im BMJ?
  - Welche gegebenenfalls anderen Faktoren sind Ihrer Ansicht nach für den Stimmungswechsel entscheidend gewesen?
- 2.2 *Im Jahre 1995 entschied das BVerfG (BVerfGE EuGRZ 1995, S. 213), dass eine Strafbarkeit der Agenten, die vom Boden der DDR aus gegen die BRD oder deren Nato-Partner spioniert hatten, wegen Unverhältnismäßigkeit nicht begründet werden könne.*

**Wie beurteilen Sie diese Rechtsprechung vor dem Hintergrund der gescheiterten Spionageamnestie? Sehen Sie hierin ein Überschreiten der Grenzen "kontrollierender Rechtsprechung" zu "gestaltender Rechtsprechung" (so etwa Hillenkamp, HFR 6/1997)? Denken Sie, dass hierdurch der letztendlich gebildete politische Wille des Parlaments zur Bestrafung der DDR-Agenten ausgehebelt wurde?**

## 3. Die Verjährungsdebatte

3.1 *Der Einigungsvertrag enthält keine Regelung über das Ruhen der Verjährung für die Zeit der Existenz der DDR.*

**Warum hat der Gesetzgeber vor dem Hintergrund der Rechtsprechung zu den NS-Straftaten keine Regelung über das Ruhen der Verjährung in den Einigungsvertrag mit aufgenommen? Handelt es sich um eine planwidrige - Gesetzgeber bedachte nicht- oder eine planmäßige Regelungslücke? Wollte man die Entscheidung, für den Fall, dass es sich um eine planmäßige Regelungslücke handelt, bewusst den Gerichten überlassen? Gegebenenfalls warum?**

3.2 *Das Gesetz wurde im Rechtsausschuss des Bundestages diskutiert und von Sachverständigen begutachtet.*

**Wie erklären Sie sich die unterschiedlichen rechtlichen Beurteilungen, insbesondere auch unter den Professoren? Denken Sie, dass die verschiedenen Ansichten aus der unklaren Rechtslage resultierten, oder glauben Sie, dass die**

Fragen in erster Linie politisch statt rechtlich beurteilt wurden? Wurden mögliche rechtliche Auslegungsmöglichkeiten für die jeweilige politische Ansicht instrumentalisiert?

- 3.3 *Obwohl Kinkel Anfang 1991 noch äußerte, dass der Gesetzgeber wegen des Rückwirkungsverbots nicht selbst über das Ruhen der Verjährung entscheiden könnte, sah sich der Bundestag schließlich doch zum Erlass eines "deklaratorischen" Gesetzes legitimiert.*

**Wie erklären Sie sich die Änderung der rechtlichen Beurteilung hinsichtlich der Legitimation des Bundestags zum Erlass eines deklaratorischen Gesetzes? Würden Sie dieses Eingreifen als Ausdruck des politischen Willens zur Strafverfolgung verstehen?**

- 3.4 *Dem ersten Verjährungsgesetz folgte ein zweites Verjährungsgesetz zur Verlängerung strafrechtlicher Verjährungsfristen. Die Initiativen stammten ursprünglich von ostdeutschen Bundesländern.*

**Warum war die Bundesregierung bei Erlass des 2. Verjährungsgesetzes, jedenfalls anfänglich, so zurückhaltend? Denken Sie, dass die Bundesregierung, entsprechend der Aussage der damaligen Bundesjustizministerin *Leutheusser-Schnarrenberger* tatsächlich den ostdeutschen Bundesländern die Entscheidung überlassen wollte, oder waren es die verfassungsrechtlichen Probleme, die die Bundesregierung von einem Eingreifen abhielten?**

4. Der "politische Wille" zur Strafverfolgung

- 4.1 *Die Amnestie- und die Verjährungsdebatten zeigen, dass der politische Wille der Entscheidungsträger zum Umgang mit den Straftätern des DDR-Regimes recht eindeutig auf Strafverfolgung gerichtet war.*

**Wie erklären Sie sich die Entwicklung dieses politischen Willens zur Strafverfolgung quer durch alle Fraktionen mit Ausnahme der Gruppe der PDS? Inwieweit unterschieden sich Ihrer Ansicht nach die Einstellungen von ost- und westdeutschen Abgeordneten bezüglich der Durchführung von Strafverfolgungen? Warum stießen andere Vorschläge, etwa der Vorschlag zur Errichtung einer Wahrheitskommission, gegebenenfalls verknüpft mit Strafverfolgungen wie in Südafrika, in Deutschland auf Ablehnung? Denken Sie, dass es verschiedene Auffassungen von Versöhnung/Gerechtigkeit gibt, die sich in den Kulturen widerspiegeln, oder sind es eher die Machtverhältnisse, die den jeweiligen Weg entscheidend prägen?**

- 4.2 *Die Entscheidung eines Staates zum Umgang mit den Straftätern eines vorherigen diktatorischen Systems, wird beeinflusst durch eine Reihe politischer, sozialer und ökonomischer Faktoren.*

**Gibt es Ihrer Ansicht nach spezielle Faktoren, die hier besonders stark zum Tragen kommen und die Entscheidung, welchen Weg ein Land wählt, besonders prägen?**

## **II. Interview mit Prof. Uwe-Jens Heuer am 21.06.2001 in Berlin:**

Die Abgeordneten der Volkskammer, zu denen auch er gehörte, seien bei den Verhandlungen über den EV nicht beteiligt gewesen. Darüber hätten sich die Abgeordneten, quer durch alle Fraktionen, empört, weil sie das Gefühl hatten erst "ran zu kommen, in dem Moment als alles schon gegessen war". Bei Nachfrage habe GÜNTHER KRAUSE immer gesagt, es handele sich nur um lockere Verhandlungen; gleichzeitig aber habe

man die Ergebnisse aus den Zeitungen erfahren. Zwei oder einen Tag vorher, teilweise sogar am selben Tag, habe man einen Stoß Papier bekommen, dem man dann habe zustimmen sollen. Man sei sich einig gewesen, dass dies kein Umgang sei. Inhaltliche Diskussionen habe es deshalb nicht geben können. Die Situation sei für alle schwierig gewesen. Ob die Art. 315 EGStGB für Altlaten konzipiert waren und ob man die rechtlichen Schwierigkeiten über die Anwendung von DDR-Recht vorausgesehen hatte, wisse er nicht. Er halte es aber für wahrscheinlich, dass man die rechtlichen Probleme, jedenfalls zum Teil, voraussah, sich wegen der verfassungsrechtlichen Bedenken aber nicht festlegen wollte, insbesondere da alles so sehr schnell ging. Die DDR-Politiker seien kaum beteiligt gewesen. Der damalige DDR-Justizminister, WÜNSCHE, habe ihm gegenüber geäußert, wenn es so weiter ginge, höre er auf. Dass die westdeutsche Legislative von Beginn an Prozesse wollte, halte er für absolut sicher. In der Volkskammer selbst sei aber die Frage der Strafverfolgung nicht thematisiert worden. Gysi habe nicht viel dazu gesagt. Diskussionen über Strafprozesse seien in der Volkskammer eigentlich kein Thema gewesen. Aufgrund des Art. 315 EGStGB habe man wohl auch keinen Anlass zur Diskussion gesehen, da dort eigentlich nur Selbstverständliches normiert war. Außerdem hätte man ja rechtlich nicht sagen können, "wir meinen aber das richtige DDR-Recht". Eine solche Formulierung, die diese Frage eindeutig entschieden hätte, sei schwierig zu finden gewesen. Auf der Ebene der Gesetzgebung sei die Frage nicht behandelt worden.

Die Verfolgungstätigkeit noch während des Bestehens der DDR sei als Ausdruck des politischen Willens zur Strafverfolgung zu werten, aber in der Volkskammer wurde auch hierüber nicht gesprochen. Beherrschende Themen seien das MfS und die Renten gewesen, während die Strafverfolgungen mehr Sache der Justiz gewesen seien. Von Seiten der Volkskammer sei die Frage nicht aufgeworfen worden. Man habe sich in einem Prozess befunden, der mit "rasender Geschwindigkeit" lief. Lange Zeit habe man noch für die Erhaltung der DDR eintreten wollen. Man habe nicht erkannt, dass es eigentlich nur noch darum ging, welchen rechtlichen Status die DDR nach der Wiedervereinigung haben würde. Die Verabschiedung des "wunderschönen Familiengesetzes", das am 01.10.90 in Kraft getreten sei, könne man nun bösartig als eine Art Beschäftigungstherapie bezeichnen. Im Wesentlichen hätten sie defensiv reagiert, mit dem Gefühl, dass ein gigantischer Prozess im Gange sei, den man nur mit Mühe verfolgen könne. Von Seiten der Volkskammer aus, habe man die Frage der Strafverfolgung nicht aufwerfen können: dann hätte man sagen müssen, "wir wollen das nicht". Die anderen hätten aber ja noch gar nicht gesagt gehabt, was sie wollten. Auch heute noch lehne er die Rechtsprechung zum DDR-Unrecht ab. Er denke so, wie er von Anfang an gedacht habe. Das gelte aber nicht für alle Mitglieder der heutigen PDS-Fraktion.

Im Herbst 1990 habe die CDU, allen voran Schäuble, eine Spionageamnestie durchsetzen wollen. Das sei Bestandteil seines Konzepts gewesen. Vogel habe dies dann abgelehnt. Die SPD habe die Sache "kaputt gemacht". Die ganze Diskussion sei aber an den Ostdeutschen vorbeigegangen und sei alleinig eine Sache des Westens gewesen. Eine "Stasi-amnestie", so wie von den Medien dargestellt, habe man politisch nicht machen können. Den Stimmungswechsel in der Bundesregierung könne man nur so erklären, dass nur alle zusammen hätten handeln können. Er habe das Gefühl, dass die Frage nach einer Amnestie mit der Ablehnung im Herbst 1990 "vom Tisch" gewesen sei. Als die Fraktion der PDS ihren Antrag 1993 stellte, habe er mit Schmutz über die Frage

einer Spionageamnestie gesprochen und dieser habe bestritten, dass es einen Amnestieantrag der Bundesregierung überhaupt einmal gegeben hätte. Die Frage einer Amnestie habe man nur gemeinsam, von CDU und SPD, entscheiden können. Niemand habe sich in dieser Frage einen Alleingang getraut. In dem Moment als die SPD ihren Konsens verweigert habe, sei der Vorschlag nicht mehr ernsthaft diskutiert worden. Es habe später noch die "großen Streiter für Versöhnung", wie beispielsweise Dönhoff gegeben. Deren Idee sei aber ja nie mehrheitsfähig gewesen. Selbst Kohl habe gesagt, wenn es nach ihm ginge, könne man die Akten alle verbrennen. Dies sei ein sehr kühner Satz. Letztendlich sei das aber alles nichts geworden. Dann habe es die großen Amnestiegegner, wie etwa Ullmann, gegeben, die keinerlei Bereitschaft auch nur für die leinsten Zugeständnisse gehabt hätten. Detaillierte Fragen des Einigungsvertrags habe man in der Volkskammer nicht debattiert, weil es nur eine "en bloc"-Abstimmung über den Vertrag als Ganzes gegeben habe. Das Urteil des BVerfG zur Spionage sehe er nicht als eine Aushebelung des politischen Willens des Parlaments, da die Sache ja der Rechtsprechung überlassen gewesen sei, weil das Parlament gerade nicht gehandelt hatte. Auf Nachfrage, dass aber doch auch die Ablehnung des Amnestieantrags Ausdruck eines politischen Willens, eben gerade für eine Strafbarkeit der Spione sei, räumte er ein, dass man dies durchaus so sehen könne. Das BVerfG habe den politischen Willen des Parlaments rechtlich nicht geteilt. Das würde das Gericht aber natürlich nie sagen. Es sei aber auf jeden Fall richtig, dass das BVerfG eine gewisse Korrektur der Linie des Parlaments vorgenommen habe. Manchmal sei man dem BVerfG regelrecht dankbar, wenn es etwas entscheide, was man selbst gewollt habe, aber nicht habe durchsetzen können. Der weitergehende Antrag von 1995 habe den Willen gegen Strafverfolgung ausgedrückt. Obwohl der sachliche Anwendungsbereich des Antrags der PDS aus dem Jahre 1993 wesentlich enger gefasst war, könne man hierin aber keine Änderung der politischen Sicht der Dinge sehen.

Er ginge davon aus, dass das Fehlen der Anordnung des Ruhens der Verjährung im Einigungsvertrag eine bewusste Entscheidung gewesen sei. Den Hintergrund dieser Entscheidung, ob man die Frage der Rechtsprechung überlassen wollte oder tatsächlich ein Ruhen nicht haben wollte, könne er nur schwer sagen. Er befürchte aber, dass die Verhandlungspartner davon ausgingen, dass sie auch später noch über die Frage würden entscheiden können und deshalb den Einigungsvertrag nicht mit dieser Frage hätten belasten wollen. Nachträglich betrachtet, nehme er an, dass man sich schon darüber im Klaren war, dass "all diese Fragen kommen würden". Hätte man geschrieben "die Verjährung hat geruht von dann bis dann, das wollten sie wohl nicht raufpacken". Vielleicht hätten die Vertreter der DDR einer solchen Regelung auch widersprochen. Man hätte von ostdeutscher Seite ja nicht sagen können, dass man ein Ruhen nicht wollte, weil der Westen die Frage nicht aufgeworfen hätte. Wahrscheinlich seien die DDR-Vertreter zufrieden gewesen, "dass nichts drin stand und die anderen wollten es nicht, weil sie die Diskussion vorher nicht belasten wollten." Er gehe nicht davon aus, dass es ein bewusster Verzicht auf die Annahme des Ruhens gewesen sei, sondern man den Vertrag nicht belasten wollte. Er habe sich die Frage noch nicht gestellt, aber dies sei jetzt seine Ansicht. Ansonsten hätte man später nicht so schnell umschwenken können. Es handle sich bei der Frage des Ruhens nicht um eine Frage, die man unbedingt klären müssen, weil man es ohnehin danach klären können. Die Aussage Kinkels, dass der Gesetzgeber zum Erlass eines Gesetzes, das das Ruhen anordnen würde, nicht legiti-

miert sei, der Bundestag aber dann doch ein Gesetz erlassen hatte, erkläre er sich damit, dass man nicht gewusst habe, wo die Rechtsprechung enden würde. Man habe wohl Sorge gehabt, dass die Rechtsprechung nicht oder nur sehr langsam zu dem gewollten Ergebnis kommen würde. Die politische Strafverfolgung sei eine wichtige Sache gewesen, die auch für ganz bedeutsam erachtet wurde, weshalb man schnell habe Klarheit schaffen müssen. Man sei sich vielleicht auch nicht sicher gewesen, ob die Rechtsprechung das DDR-Unrecht wirklich analog zum Dritten Reich behandeln würde. Wegen des Ranges der Frage und des politischen Willens habe man sich dann entschieden, doch zu handeln. Es sei schwer zu sagen, ob die Ansichten der Professoren zur Annahme des Ruhens alle rechtlich vertretbar gewesen seien oder aber wirklich der politische Wille im Vordergrund vor der rechtlichen Vertretbarkeit gestanden habe. Es sei in dieser Weise eben auch Partei. Man sei von der Grundannahme ausgegangen, "wir machen das wie mit den Nazis." Dazu habe man das Ruhen gebraucht. Die Gleichsetzung sei politisch gewollt gewesen, deshalb habe man ein gleiches Vorgehen sichern müssen. Es sei schon ein politischer Wille dahinter gewesen. Zwar seien die Argumentationen immer juristisch gewesen, es habe sich aber schon um eine politische Entscheidung gehandelt. Bei Erlass beider Gesetze zur Verlängerung der Verjährungsfristen, noch stärker bei dem zweiten, hätten ihm die Rechtsvertreter der anderen Fraktionen, z.B. Hacker, gesagt, dass sie das nicht wollten. Sie hätten ihm versichert, "Herr Heuer, das kommt nicht". In persönlichen Gesprächen hätten alle Abgeordneten ihm gegenüber gesagt, dass sie das Gesetz nicht wollten. Seine Vermutung sei, dass der Vorstoß aus dem Bundeskanzleramt kam. Das Umfallen der CDU Leute und all der anderen könne nicht anders erklärt werden. Die Argumentation sei außerordentlich dünn gewesen. Dass noch nicht alle bestraft seien, könne kein Argument sein. Das sei ja gerade das Wesen der Verjährung, die dem Rechtsfrieden dienen solle. Nicht genug Leute sei ebenso wenig ein Argument; man hätte sich eben um mehr Leute kümmern müssen. Beginnender Wahlkampf, Zwangsadoption, politische Argumente gegen die DDR. Den politischen Willen von KOHL erkenne man auch an KOHLS Ausspruch, dass nun wieder rot lackierte Faschisten durchs Land zögen. Dass die Initiative von den ostdeutschen Bundesländern gekommen sei, glaube er nicht. Es sei die CDU/CSU gewesen, die die Initiative ergriffen habe. Schäuble sei ja gegen die zweite Verlängerung der Verjährung gewesen. Es sei wohl Sachsens Justizminister HEITMANN gewesen, der die Initiative ergriffen habe. Bei HEITMANN könne man hinsichtlich des politischen Willens wieder die Verbindung KOHL HEITMANN herstellen. Nachher seien alle in einem sagenhaften Tempo umgekippt. Man könne natürlich nur vermuten, aber schließlich sei Heitmann der Präsidentschaftskandidat für Kohl gewesen. Vieles könnten Parlamentarier für sich entscheiden, aber politische Grundfragen seien von KOHL entschieden worden. Der Bundeskanzler habe den politischen Gesamtwillen verkörpert. Keiner der Abgeordneten habe sich wirklich getraut seine Meinung zu sagen. Eine solche zentrale politische Frage entschieden auch nicht die Vertreter im Rechtsausschuss. Es würde durchgestellt für die Fraktion als Ganzes, die juristischen Sprecher seien dann in dem Moment nicht mehr maßgebend. Bereits bei der ersten Verjährungsverlängerung habe es Gegenstimmen gegeben. Das seien Schäuble, der brandenburgische Justizminister und die westdeutsche Justizminister gewesen. Die Initiative sei wohl von der CDU gekommen, also Sachsen und Thüringen. Man habe die politische Idee über die verfassungsrechtlichen Bedenken gestellt. Es sei eine Frage wie man die Verjährung einschätze, ob sie für das Parlament



verfügbar sein solle oder nicht. Offizielle oder inoffizielle Debatten über eine Änderung des Rückwirkungsverbotes habe es nicht gegeben. Gelesen habe er solche Forderungen zwar schon, aber in der Politik sei nichts nach außen gedrungen. In der Enquete-Kommission habe es, vor allem bei Nichtjuristen, solche Töne gegeben.

Er habe die Grundfrage aufgeworfen, warum man in Deutschland so einheitlich für Strafverfolgung war und so rabiat wie in keinem anderen Land vorgegangen ist. Nirgendwo sei es rigoros gewesen. Es gebe mehrere Gründe. Die Stimmung in der BRD gegenüber der DDR sei stark beeinflusst gewesen durch die Leute, die noch vor dem Bau der Mauer die DDR verlassen hätten. Von denen sei ein großer Teil sehr ablehnend gegenüber der DDR gewesen. Die Repression der DDR in den 50er Jahren sei stark in das Bewusstsein der BRD geraten. Man habe damals schlecht sagen können, man habe die DDR verlassen, weil man hoffe, dass es einem in der BRD besser ginge. Es wäre weit besser gewesen zu sagen, wie schlecht es einem in der DDR gegangen wäre. Er wolle zwar nicht bestreiten, dass es Leuten schlecht ging, aber die Behauptung sei natürlich auch eine Legitimation gewesen. Er habe das auch im Bundestag erlebt. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN seien immer nur angehört worden, wenn sie gesagt hätten, wie schlecht es ihnen gegangen sei. Ferner habe es einen politischen Willen gegeben, den sozialistischen Versuch der DDR zu diskriminieren. Man habe, auch für die ökonomischen Maßnahmen, ein allgemeines Bewusstsein gebraucht, wie schlimm alles gewesen sei. Man habe eine Art Nürnberg veranstalten wollen. Das sei ja teilweise auch gesagt worden. Man wollte die Delegitimierung, sowohl um den anderen politischen Weg in Deutschland zu diskreditieren und um die Maßnahmen, die nach 1990 gemacht wurden, zu legitimieren. Um die Maßnahmen auf den Gebieten der Rente und des Vermögensrechts zu rechtfertigen, brauchte man dieses dahinter stehende Klima, mit einem Unrechtsstaat so umgehen zu müssen. Das alles sei natürlich nur möglich gewesen, weil ein größerer Teilstaat mit dem anderen so umgehen konnte. In Polen beispielsweise habe es niemanden gegeben, der so hätte umgehen können. Wie die Stimmung in Ostdeutschland zum Zeitpunkt der Wende einzustufen gewesen sei, sei schwierig zu beantworten. Er glaube aber nicht, dass so viele Leute tatsächlich gelitten haben, wie sie behauptet haben. DIESTEL sei einmal in die Fraktion der PDS gekommen und habe auf die Konfrontation eines Abgeordneten "Herr Diestel, Sie haben gelitten" geantwortet, dass er nicht gelitten habe und auch niemanden kenne, der gelitten habe. Diese schnodderige Art habe er drauf gehabt. Die Leute, die gelitten hätten, die es ohne Zweifel gegeben habe, hätten eine wesentliche Rolle in der Bewegung gespielt. Die Masse der Menschen hätte seiner Ansicht nach 1989 keine Perspektive mehr gesehen. Sie hätten nicht an den Unrechtsstaat gedacht, sondern vielmehr daran, dass sie es nicht mehr schaffen würden. Sie dachten den Westen nicht einzuholen. Die Leute hätten das Gefühl gehabt, dass alles zusammengebrochen sei, und sich die Frage gestellt, was nun aus ihnen werde. Dann habe es das Bemühen gegeben, Schuldige zu finden, und die Bereitschaft, Prozesse gegen Schuldige zu führen. Er glaube aber, dass diese Bereitschaft auch schnell wieder wegging. Die meisten Menschen hätten eine Kombination dessen gewollt, was gerade nicht möglich gewesen sei: eine Kombination der Vorzüge der DDR und der BRD. In der DDR Arbeit zu haben, aber nach Westgeld bezahlt zu werden. Die Leute hätten das erste Mal nach Mallorca fahren können und hätten dies wunderschön gefunden. Als sie zurückgekommen seien, hätten sie gemerkt, dass die Arbeit ein Problem sei. Die Leute hätten keine Kosten-Nutzen-Analyse gemacht und sich den Preis, der

eben auch zu zahlen gewesen sei, nicht überlegt. Man habe den Leuten erzählt, es gebe keine Arbeitslosigkeit. Das hätten sie geglaubt, weil ihnen ja auch nichts anderes übrig geblieben sei, als es zu glauben. Die Leute hätten um 1990 keinen Überblick gehabt und hätten es auch gar nicht so genau wissen wollen. Man habe sich über das Westgeld gefreut, aber nicht gewusst, was auch Schlimmes kommen würde. Die Leute hätten alles nicht bis zum Ende durchdacht. Wenn etwas schief gehe, konzentriere man sich auf Schuldige. Deshalb hätten viele Ostdeutsche anfänglich auch die Prozesse unterstützt. Der politische Wille zu den Strafverfolgungen sei aber von der Kraft des Westens gekommen. Die anderen Ostländer hätten ja so etwas Vergleichbares auch nicht veranstaltet. In Deutschland habe die Auseinandersetzung mit dem besiegten Gegner stattgefunden. In anderen Ländern wären große Teile der Elite geblieben. Die Professoren seien alle geblieben. Die Kollegen aus der SU seien in der Masse noch da und in Funktion. Primär sei es eine Machtfrage. Zudem habe aber der Besiegte zu Recht besiegt werden müssen. Es sei wie bei OTTO KIRCHHEIMERS "Politischer Justiz". Es ginge nicht nur darum, dass man gewonnen habe, sondern auch darum, dass man zu Recht gewonnen habe; um eine moralische Rechtfertigung. Dass man zu Recht gewonnen habe, könne die Justiz liefern. Er habe zwar den Eindruck, dass die Justiz keineswegs so einhellig gewesen sei. Auch die Strafrechtswissenschaftler seien, mit unterschiedlichen Argumenten, sogar überwiegend gegen das Krenz-Urteil gewesen. Selbst Frau LIMBACH habe gesagt, dass sie eher skeptisch sei. Das KRENZ-Urteil sei sicher keine Krone der Rechtsprechung. Das Urteil sei schwach begründet und setze sich nicht mit den rechtlichen Problemen und der strafrechtlichen Literatur auseinander, was bei diesem Gewicht doch etwas komisch sei. Er habe aber den Eindruck, dass es in der Justiz doch Hemmungen gegeben habe. Die Staatsanwaltschaften seien demgegenüber eher entschlossen gewesen. Gerade habe er nochmals mit Generalstaatsanwalt Schaefgen einen Disput gehabt. Die hohen Einstellungen seien damit zu erklären, dass man die Pilotverfahren verloren habe. Schaefgen habe ja immer wieder erklärt, dass er die Verfolgungen wolle und "seinen Kindern und Enkelkindern davon erzählen" wolle. Bei den Staatsanwaltschaften sei auf jeden Fall ein politischer Verfolgungswille da gewesen. Die Justiz habe in einer Reihe von Fällen nicht mitgemacht. Bei der Justiz seien die Meinungen unterschiedlich gewesen. Es gebe ja jetzt die berühmte Entscheidung des 5. Strafsenats, in der erklärt wird, dass es nachvollziehbar sei, wenn ein Richter, der wegen Spionage ein nach heutigem Verständnis im Strafmaß überhöhtes Todesurteil gefällt hatte, seine Strafe nicht verstehen könne, wenn zur gleichen Zeit im Westen Leute noch Bundesrichter hätten sein können, die solches gemacht hätten. Das sei eine seltene Selbstkritik. Da habe sich der BGH irgendwie ein bisschen selbst korrigiert. Er habe jetzt noch einmal gefragt und die anderen Senate hätten sich dem noch nicht angeschlossen. Natürlich sei das Ergebnis kein blutiges Ergebnis, das könne man nicht sagen. Auf der anderen Seite müsse man aber bedenken, dass Ermittlungsverfahren für die Betroffenen auch etwas Schlimmes seien. Viele litten auch unter den Gerichtskosten und kämen nie wieder auf die Beine. Der politische Wille sei eben stärker. Beim Vorsitz habe man nun eine neue Rechtsprechung entwickelt. Das sei vor dem Hintergrund der Rechtsprechung zu den Nazis etwas problematisch. Je entschlossener und nationalsozialistischer jemand gewesen sei, desto unschuldiger sei er gewesen und wurde gegebenenfalls frei gesprochen. Wenn heute einer sage, dass er überzeugter Marxist oder Leninist sei, dann nutze ihm das gar nichts. Genau das Sorge aber vorliegend für besonders böses Blut, weshalb die

Vorsatzfrage auch so problematisch sei. Inwieweit eine Änderung der Judikatur nun politisch gewollt sei oder aber tatsächlich eine Erkenntnis der Rechtstheorie, sei natürlich schwer zu beweisen. Er wisse nicht, ob es tatsächlich eine Weiterentwicklung in der Rechtslehre sei, jedenfalls aber würde man den Parallellfall jetzt schärfer behandeln als den anderen Fall. Juristisch begründen könne man ja vieles. Er habe zu einer Zeit studiert, nach 1946, in der alles streng positivistisch gewesen sei und keinerlei Interessenfragen gestellt worden seien. Es habe nur die Kategorien vertretbar, nicht vertretbar gegeben, wobei sich natürlich die Frage stelle, was dies bedeute.

Ob auch andere Faktoren, wie Kulturen oder Religionen, den Umgang mit Straftätern von Systemunrecht beeinflussen, sei schwer zu beurteilen. Er könne sich vorstellen, dass das für andere Länder gelten möge. Auf einer Tagung habe kürzlich jemand, der sich lange Zeit mit der Nazizeit beschäftigt hatte, gesagt, dass die Justiz nach 1945, die Nazirichter oder Nazigeneräle, die sie habe verurteilen sollen, als "ihre Leute" betrachtet hätte. Sie hätten geglaubt, dass es sich um bürgerliche, anständige und eigentlich ehrbare Leute gehandelt hätten, die nur wegen des schlimmen Umfelds durch HITLER straffällig geworden seien. Man habe ein anderes Herangehen, wenn man sage, "Das sind doch Unsere". So könne es auch jetzt in den anderen Ländern sein, dass dort noch ein Zusammenhang zwischen den zu Verurteilenden und den anderen gebe. Die DDR-Leute sehe man hingegen nicht als "eigene Leute" an. Krenz sei nicht einer der ihnen. WERNER BEST, stellvertretender Sicherheitsrat des Reichshauptamtes, habe dafür gesorgt, dass keine Ermittlungsverfahren gegen ihn geführt worden seien. Best habe als Einser-Jurist durchaus zu der "Nazi-Oberschicht" gehört, weshalb man ihn eher als einen der eigenen betrachtet habe. Hitler habe man wohl nicht als einen der eigenen betrachtet wohl auch nicht "irgendwelche SA-Pöbelleute". Aber die Elite hätte sich selbst verfolgen müssen. Die DDR-Leute empfinde man aber nun als etwas Fremdes. Sie seien nicht auf derselben Schule gewesen, nicht an derselben Universität. Man gehöre nicht zusammen. Dies habe sicherlich auch eine Rolle bei der Frage nach dem Umgang mit den DDR-Systemtätern gespielt. Die DDR-Leute würden als die "Leute von Moskau" als "das Proletariat" empfunden. Das habe das subjektive Gefühl geprägt. Es sei eben anders, wenn man das Gefühl habe, dass man derselben Schicht angehöre und selbst mit der Situation hätte konfrontiert sein können. Gerade das fehle aber bei der DDR, weil es ein anderes Land gewesen sei. Die DDR-Leute empfinde niemand als Kollegen. Schließlich habe man vielleicht auch die auf Menschenrechte gestützte Intervention vorbereiten wollen. Man wolle zeigen, dass der Staat nicht im Interesse der eigenen Erhaltung – die Ausnahme sei der Kriegsfall – Menschenleben aufs Spiel setzen dürfe, sondern Menschenrechte über Staatsinteressen stünden. Das werde international immer wichtiger, wie man aktuell auch bei Milosevic sehen könne. Daher hätten auch durchaus Großmachtstrategien eine Rolle gespielt. Die BRD habe gegenüber der DDR gehandelt und betreibe zugleich Weltmachtspolitik. Das sei auch offiziell so gesagt worden. Pechel-Gutzeit habe etwa gesagt, dass die Prozesse auch eine Vorbildwirkung haben sollten. Alle diese Faktoren hingen wohl zusammen, in Polen und Ungarn hätte so etwas natürlich niemand interessiert. Letzten Endes sei auch dies eine machtpolitische und strategische Frage.

Insgesamt sei ja relativ wenig herausgekommen, weshalb er sich auch frage, welche Wirkung die letzten Urteile noch gehabt hatten. Anfänglich seien sogar die Wandlitz-Häuser eine Delegitimierung gewesen. Man sei schon empört gewesen, wenn heraus-

kam, dass die Staatsleute Blaupunkt Radios besessen hatten. Diese Empörung würde heute nicht mehr herrschen. Er glaube daher nicht mehr, dass die letzten Verfahren eine große Wirkung erzielt hätten. Man habe die Sache ja irgendwie auch zu Ende bringen müssen. Jetzt sei man wohl froh, dass man die Verfahren zu Ende gebracht hat. Auch die Justiz sei hierüber wohl froh. Insgesamt handele es sich schon um Justiz, aber eine Justiz, die ihren politischen Willen mit rechtlichen Mitteln durchsetzt. Es sei keine Nichtjustiz, die Justiz nehme aber eine politische Funktion war. Das sei das Problem bei den Ostdeutschen. Viele Ostdeutsche hätten den Glauben an den Rechtsstaat verloren. Er sage immer wieder zu ihnen, der Rechtsstaat sei nichts Heiliges. Es gebe bestimmte Rechte, die er für einen Fortschritt halte. Auf dem Boden müsse man aber kämpfen. Er habe immer vielleicht die etwas blasphemische Formulierung benutzt, dass es sei wie mit den Regeln beim Fußball. Man spiele nicht Fußball, um die Regeln einzuhalten, sondern, um zu gewinnen. Das Ziel sei nicht die Einhaltung der Regeln. Man müsse die Regeln einhalten. Manchmal verletze man sie ein bisschen, man könne sie auch ändern. Aber im Prinzip könne man das Spiel nicht durchführen, ohne sich an die Regeln zu halten. Das Ziel sei aber zu gewinnen. Viele dächten, sie hätten verloren und behaupteten deshalb es sei kein Rechtsstaat. Sein Bruder sei Anwalt und der habe gesagt, die Zusammenarbeit mit den Westrechtlern sei nicht angenehm. Sie verstünden nicht und wollten zum Teil auch nicht verstehen, wie es gelaufen ist, gerade auch in Vermögensfragen. Das habe viel böses Blut gebracht. Das mit den Grundstücken 1990 hätte man nicht machen müssen, es sei jetzt aber auch nicht mehr korrigierbar.

### **III. Interview mit Dr. Wolfgang Ullmann am 20.06.2001 in Berlin:**

Der Einigungsvertrag stelle lediglich einen rechtlichen Rahmen zum Umgang mit den Straftätern dar. Ob Art. 315 EGStGB für die Behandlung von Alttaten konzipiert waren, könne er nicht so genau sagen. Er wisse nur, von Herrn Schäuble selbst, dass sie die Regelungen ab Frühjahr 1990 im Innenministerium vorbereitet hätten. Der Einigungsvertrag sei ja an für sich ziemlich simpel. Viele behaupteten er sei ein unlesbares Buch. So schlimm sei es aber gar nicht. Der Vertrag sei recht übersichtlich. Um genaue Informationen zu bekommen, müsse man wohl im BMJ nachfragen. Während eines Spiegelgesprächs, 1991 oder 1992 habe Schäuble gesagt, dass es sein Konzept gewesen sei, zum einen den Vertrag möglichst weiträumig zu fassen und sich nicht in Einzelheiten zu verheddern und zum anderen möglichst viel DDR-Recht beizubehalten. Letzteres halte er für einen Fehler. Das habe die Sache sehr belastet. Man hätte einen strikteren Bruch machen müssen. Das Beste wäre nicht die Anwendung modifizierten westdeutschen Rechts gewesen, sondern die Schaffung komplett neuer Gesetze, auch wenn dies natürlich mit mehr Umständen verbunden gewesen wäre. Unvermeidlicherweise wäre viel westdeutsches Recht eingeflossen. Man habe natürlich zum BGB zurückkehren müssen, ferner sei klar gewesen, dass alles auf der Basis des Grundgesetzes habe stattfinden müssen. Es habe Weichenstellungen gegeben. Diese seien aber so gewesen, dass man strikter hätte vorgehen können. Die Regelung mit dem Einführungsgesetz halte er aber für verhältnismäßig vernünftig. Mit der Behandlung der Frage nach dem Anwendungsrecht und dessen Auslegung sei er einverstanden. Er denke, dass diese rechtsstaatlichen Prinzipien genüge, wobei er durchaus nicht mit allen Urteilen einverstanden sei. Man

habe widersprüchlich gehandelt. Es sei mit Recht gesagt worden, dass das Grenzregime rechtsstaatlichen und völkerrechtlichen Prinzipien nicht entsprochen habe. In Bezug auf die Mauergrundstücke habe man aber wieder gesagt, es seien normale rechtsstaatliche Maßnahmen gewesen, Enteignungen mit Entschädigungen gebe es überall. Das sei eine Widerspruchsfrage der Rechtsprechung: auf der einen Seite werde der Mauerbau als Bruch des Viermächte-Abkommens bezeichnet, auf der anderen Seite rede man von einem normalen Akt der Grenzsicherung. Dasselbe gelte natürlich hinsichtlich der Spionagefragen: MARKUS-WOLF-Prozess. Was er am meisten bedaure sei, dass es in Deutschland nach dem Stasi-Unterlagengesetz zwar die politische, die historische und die juristische Aufarbeitung gegeben habe, die gesellschaftliche aber nur durch die Medien und durch private Initiativen, von denen er ja auch eine gegründet habe, stattgefunden habe. So wichtig die Aufarbeitung nach dem Stasi-Unterlagengesetz auch sei, sie habe aber dazu geführt, dass die juristische Auseinandersetzung zwar rechtsstaatlich stattgefunden habe, aber in einem unklaren gesellschaftlichen Kontext. Bis zum heutigen Tag gebe es eine Polarisierung zwischen Tätern und Opfern. Die Opfer seien im Vergleich zu den Tätern sehr schlecht gestellt. Es stelle sich die Fragen wie die 16 Millionen Leute über die Vergangenheit dächten. Schritt für Schritt käme man in das Problem der Staatskriminalität, das neben der gesellschaftlichen Aufarbeitung juristisch ungeklärt sei. Die Urteile seien ja nun auch in Straßburg bestätigt worden. Das wolle er nicht angreifen. Er habe schon mit Frau LIMBACH einen Disput gehabt. Er habe es immer am Beispiel der Wahlfälschung demonstriert. Es habe zahlreiche Wahlfälschungsprozesse gegeben, bis hin zu den prominenten in Dresden, gegen BERGHOFER und MODROW, auch gegen viele einzelne Bürgermeister und Parteisekretäre. Die zentrale Wahlkommission unter KRENZ sei hingegen nie zur Rechenschaft gezogen worden. Er habe das immer betrieben, schon als Minister unter MODROW und dann auch in der Volkskammer. Das habe nie stattgefunden. Frau LIMBACH habe gesagt, dass die Strategie in der Auseinandersetzung sei, von den Unteren zu den Oberen zu gehen. Er habe daraufhin gesagt, dass dies ganz schlecht gelingen werde. Man habe ja im Politbüro nicht gesagt "Schießbefehl", sondern man habe ganz allgemein von Grenzsicherungsmaßnahmen, unter allen Umständen auch mit Waffengebrauch, gesprochen. Dann habe es noch die Schusswaffengebrauchsverordnung gegeben. Dies alles habe zu den Schwierigkeiten geführt, die sich in den etwas mühsamen Urteilsbegründungen niederschlugen. Man hätte umgekehrt vorgehen sollen. Aus dem Parteistatut und aus der Verfassung sei hervorgegangen, dass das Politbüro eine spezielle Verantwortung und einen speziellen Zugang gehabt habe, d.h. eine Befehlslinie zu den Grenztruppen und zu der Transportpolizei, so dass also die Verantwortlichkeit ganz klar war, auch wenn kein schriftlicher Befehl vorgelegen habe. Er wolle dies nur als Beispiel erwähnen, um deutlich zu machen, dass die rechtsstaatliche Penibilität zwar hochanständig sei und man sie nur akzeptieren könne. Sie habe aber dazu geführt, dass die Konstruktion des Systems, die wirklich zur Staats- und nicht bloß zur Regierungskriminalität geführt habe, nicht erfasst worden sei. Bezüglich des Politbüros habe es Totschlagsprozesse nach dem StGB gegeben, gegen die seines Erachtens auch nichts einzuwenden sei. Der ganze Bereich der Freiheitsberaubung, der antidemokratischen Verschönerung in der DDR, die in der Folge systematisch die nach den Potsdamer Protokollen zu etablierende Demokratie unterbunden habe, sei aber nicht fassbar. Bis auf die Enquete-Kommission, die aber nur rein historisch gearbeitet habe, sei dieser Bereich ausgeblendet worden. In Straßburg

habe man richtig gesagt, dass das Kontrollratsgesetz Nr. 10 in die Verfassung und in das StGB der DDR integriert gewesen sei. In der Bestimmung finde man zwar ein fast wörtliches Zitat, das aber so formuliert sei, dass Verbrechen gegen die Menschlichkeit immer etwas Faschistisches seien und in der DDR nicht vorkommen könnten. Wer das behaupte, der sei schon straffällig nach Art. 6 der Verfassung und betreibe Boykotttheze. Es sei aber seines Erachtens nicht so ganz glücklich, nur mit dem ersten Unrechtsbereinigungsgesetz aufgearbeitet worden. Im Februar 1990 habe es ein tschechisches Gesetz gegeben, nachdem alle Urteile aufgehoben worden seien. So etwas habe er auch für Deutschland favorisiert. Herr KINKEL habe zu seinem Vorschlag aber immer nur gesagt, dass so ein Gesetz in Deutschland systemwidrig sei. Eine genauere Erläuterung habe er aber auch nicht geben können. Die Entschädigung wäre bei einer pauschalen Urteilsaufhebung auch viel einfacher gewesen, als bei einer solch peniblen Auseinandersetzung mit den Urteilen. Das sei eben der schwierige Grenzbereich zwischen juristischer und gesellschaftlicher Aufarbeitung. Das sei ein ganz wichtiger Punkt in der Auseinandersetzung mit der Staatskriminalität. Die DDR habe es wieder anders gemacht als die Nazis. Sie habe die Justiz instrumentalisiert und dadurch den ganzen Bereich der Menschen- und Grundrechte außer Kraft gesetzt. Dieser Akt der Instrumentalisierung sei strafrechtlich nicht erfasst worden.

Die dargelegte Auffassung habe er von Anfang gehabt. Er sei davon ausgegangen, dass das System in sich zusammengebrochen sei. Dieser Zusammenbruch habe ein Chaos hinterlassen. Er habe nie so tun wollen, als sei die Mauer in irgendeiner Weise brauchbar gewesen. Gewisse Dinge habe er erst später präzisiert. Von Anfang an aber sei er für die gesellschaftliche Aufarbeitung eingetreten. Die Gruppe der Acht und die Mehrheit der Abgeordneten der Bundestagsfraktion der 13. WP hätten seine Auffassung geteilt und seine Ideen getragen.

Soweit er sich erinnere, seien er und mit ihm die Gruppe von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN immer dagegen gewesen. Es wäre eine Stasiamnestie gewesen. Er persönlich glaube, dass WOLF zu gut wegkommen sei. Spionage werde oft als Grauzone betrachtet, bei der alle mit- und gegeneinander agieren, so dass man es kaum auseinander halten könne. Aber es sei doch auch klar gewesen, dass die Staatssicherheit international agiert habe und nicht nur innerhalb der DDR, sondern auch im Ausland Verbrechen begangen habe. Er sei daher auch gegen eine Gleichsetzung des BND und der West- und der Ostspione. Sein politisches Milieu habe mit ihm übereingestimmt. Ein Grund, warum es nichts geworden ist, war das Bemühen dieser Gruppe zum Erlass des Stasiunterlagengesetzes. Das habe die Debatte in eine Richtung gelenkt mit der eine Amnestie nicht mehr gut vertretbar gewesen wäre. In der 12. WP hätten sie ihre Energie auf den S.-G. Prozess verwendet. Diese beiden Faktoren hätten der Amnestie den Boden entzogen. Die Amnestie sei mehr ein Thema im Westen gewesen. Im Osten habe man das nicht diskutiert und eher nicht gewollt. Es sei primär um eine Gefährdung der westdeutschen Sicherheitsinteressen. Er wolle Herrn SCHÄUBLE nicht schlecht machen, aber bei diesem sei das Interesse an den westlichen Sicherheitsinteressen sehr stark gewesen, nicht zuletzt wohl auch wegen der Tatsache der Zusammenarbeit des BND mit der Stasi. Eine Erledigung auf einen Schlag hätten sie aber gerade nicht gewollt. Die Rechtsprechung des BVerfG habe sich mit seinem Urteil mehr selbst aus einer schwierigen Situation herauslaviert als das Problem von Grund herauf angegangen. Die Verfassungsrechtsprechung sei einfach überfordert gewesen. Es wäre eine politische Entscheidung fällig gewesen. Er persönlich sei der wohl kaum mehrheitsfähigen Überzeugung, dass nachrichtendienstliche Tätigkeiten generell Restbestände vordemokratischer

Staatspraxis seien, die man beseitigen müsse. Er wolle damit nicht den BND mit der Stasi gleichsetzen, aber die Arbeit könne nur in einer Grauzone stattfinden, was seiner Ansicht nach dem Wesen der Demokratie widerspreche. Bei der Einschätzung der Stimmung der Ostdeutschen generell zögere er, weil die aktiven Initiativen Resultat der Bürgerbewegung gewesen seien. Es sei aber sicher kein Zufall, dass in der Volkskammer ein Großkonsens herrschte, der sogar so weit ging, dass die PDS dem Stasiunterlagengesetz zugestimmt habe und es nur sehr wenige Enthaltungen gegeben habe. Frau BERGMANN-POHL sei mit ihm in die Normannenstraße gegangen, um sich mit den Hungerstreikenden zu solidarisieren. Das habe man den westdeutschen Kollegen erst mal klar machen müssen: in dieser Sache ließen sie nicht mit sich reden und wünschten keinerlei Kompromisse. Quer durch alle politischen Lager sei dies Konsens in der Volkskammer gewesen.

Die Verjährungsdebatte, insbesondere die Regelung über das Ruhen der Verjährung, sei durch die Bürgerbewegung ausgekommen. Die Akten seien 1992 geöffnet worden. Bei Eintritt der Verjährung, so wie vom StGB vorgesehen, wäre der Bereich der mittleren Kriminalität komplett straffrei geblieben. Vor dem Hintergrund des Opferschutzes hätten sie das für nicht hinnehmbar erachtet. Deshalb habe man sogar zweimal verlängert, wogegen im Bundestag immer wieder rechtsstaatliche Bedenken vorgebracht worden seien, vor allem von Seiten der PDS, aber auch von Seiten der CDU und der SPD. Es sei schwierig gewesen, die Kollegen auf ihre Seite zu bringen. Letzten Endes sei dann sogar ein weiteres Gesetz für eine dritte Verjährungsverlängerung im Gespräch gewesen, was aber sogar er für nicht mehr vertretbar gehalten habe. Was an Resten vorhanden sei, sei wirklich hinnehmbar.

Man müsse ehrlicherweise zugeben und er bekenne sich dazu, dass die Verjährungsgesetze von einer politischen Idee getragen gewesen seien. Das erkläre auch die unterschiedlichen Auffassungen der Sachverständigen im Rechtsausschuss des Bundestags. Er habe sich die verfassungsrechtlichen Bedenken angehört und sich gesagt, "das mag so sein". Er bekenne sich aber zu seinem politischen Willen, den Opfern eine Gnadenfrist einzuräumen, trotz aller politischen und rechtsstaatlichen Bedenken.

Die Änderung in der Einschätzung der Legitimation des Gesetzgebers zum Erlass des Verjährungsgesetzes habe der Sicherstellung der politischen Idee gedient. Das Parlament dürfe sich zwar nicht leichtfertig über die Verfassung hinwegsetzen. Das BVerfG sei der Hüter oder Verteidiger der bestehenden Verfassung. Der oberste Hüter und der oberste Ausleger der Verfassung sei aber das Parlament selbst. Das komme viel zu wenig zum Zuge. Das Parlament müsse den Mut haben, das Grundgesetz auszulegen. Im Gegensatz zum BVerfG, könne das Parlament schließlich auch das Grundgesetz ändern. Deshalb sei das Parlament auch legitimiert, lenkend in die Justiz einzugreifen, freilich auf der Basis der grundgesetzlichen Regeln. Die Grenze sei Art. 79 Abs. 3.

Er glaube Frau LEUTHEUSSER-SCHNARRENBARGER durchaus, dass die Initiative bei Erlass des ersten Gesetzes zur Verlängerung der Verjährungsfristen den ostdeutschen Bundesländern überlassen bleiben sollte. Sie hätten immer und immer wieder gebettelt, die Berliner Justiz aufzustocken. Er habe sich so geärgert über die Kollegen, die mit vorgeschobenen Argumenten eine Aufstockung abgelehnt hätten. Den Geschädigten habe man deshalb wenigstens durch die Verjährungsverlängerung entgegen kommen müssen. Er könne sich vorstellen, dass die Bundesregierung eine Verlängerung der Verjährung auch auf eigene Initiative durchgesetzt hätte, weil der Konsens anfänglich so groß gewesen sei. Der Erlass des zweiten Verlängerungsgesetzes sei hingegen ein ziemliche Hauruck-Aktion gewesen, bei der man verfassungsrechtlich durchaus hätte "na, na" sagen können. Er gehöre mit zu den Initiatoren. Ein Land, das strikt dagegen gewe-

sen sei, sei Brandenburg gewesen. Selbst dort sei es ihm aber gelungen, Herrn BRÄUTIGAM trotz seiner rechtsstaatlicher Bedenken zu überzeugen.

Die einheitliche politische Willensbildung in Richtung Strafverfolgung erkläre er sich zum einen mit der starken Dominanz der Anti-SED Opposition. Die Mitglieder der Bürgerbewegung seien die Wortführer in dieser Sache gewesen. Sie hätten ein sagenhaftes Ansehen im Parlament genossen, man hätte ihnen ihr Anliegen abgenommen. Zweitens sei eine starke Stimmung gerade auch bei Herrn KINKEL hinzugekommen, dass man es nicht wieder so machen könne, "wie unter Adenauer, alles zudecken". Deshalb habe man auch keine Amnestie gewollt. Es sei ein psychologisches Motiv gewesen. Man wollte nicht wieder dieses "Vertuschen und Verdrängen". Auch die Justiz habe dies nicht mehr gewollt. Insbesondere Frau LIMBACH habe ganz große Verdienste zu verzeichnen, ebenso ihre Nachfolgerin Frau PESCHEL-GUTZEIT. Ferner hätten sich natürlich auch die alten kommunistischen Strukturen des Kalten Kriegs der Stimmung bedient. Dieses merkwürdige Gemisch habe dann den politischen Willen beeinflusst. Es sei schwer zu sagen, ob und inwieweit auch andere Faktoren, wie Religion, Kultur oder "Mentalitäten" den Weg eines Landes im Umgang mit den Systemtätären des vorherigen Regimes beeinflussen. Die Idee eines Tribunals habe im Frühjahr 1992 für Blitzlichtgewitter und großes Medieninteresse gesorgt und bereits im Herbst 1992 sei diese schon vorbei gewesen. Der Hauptgrund sei aber ein innerer gewesen. Man habe sich nicht einigen können, wie man es hätte machen sollen. Es hätte schon so etwas geben können, wie eine Wahrheitskommission. Vielen ehemaligen SED-Mitgliedern fehle aber jegliches Unrechtsbewusstsein, und sie sprächen nur von Siegerjustiz und von Fortsetzung des kalten Krieges mit anderen Mitteln. Nur wenige wären bereit, sich mit der eigenen Vergangenheit auseinanderzusetzen. Ein ganz dunkles Kapitel sei in diesem Zusammenhang auch die Kirche. Er könne nicht beantworten, welche Faktoren zu dem Scheitern und der fehlenden Durchführung einer gesellschaftlichen Auseinandersetzung führten. Dass die Meinungsbildung im Bundestag so gelaufen sei, wie sie lief, das hinge an der ganz dummen Politik der PDS. In der Volkskammer habe die PDS noch für das Stasiunterlagengesetz gestimmt, während sie dann im Bundestag eine Verweigerungshaltung eingenommen habe, bei der sie die Prozesse zur Siegerjustiz abqualifiziert habe und einen "unmöglichen Schlussgesetzentwurf" eingereicht habe. Dies seien Rechtfertigungsstrategien von Dingen gewesen, die niemand mit gutem Gewissen habe vertreten können. Dieses Auftreten und diese Politik der PDS habe kontraproduktiv gewirkt. Der Amnestiegedanke sei durch die Art und Weise, wie die PDS damit umgegangen sei, zusätzlich diskreditiert worden. Dabei hätten durchaus fähige Juristen mitgewirkt, aber die Entwürfe hätten an alten DDR-Stil erinnert, was letztendlich ein ganz wesentlicher Faktor gewesen sei.

#### **IV. Fernmündliches Interview mit Herrn Prof. Dr. Meyer am 14.09.2001:**

Zu Beginn des Interviews räumte MEYER ein, dass er zu den Fragen des Einigungsvertrags kein Zeitszeuge ist, weil er erst seit Dezember 1990 im Bundestag ist.

Das Hauptmotiv warum man keine Amnestie vereinbarte, sei seiner Ansicht nach die Tatsache, dass man gegen eine Bagatellisierung von Straftaten per Einigungsvertrag gewesen sei. Man habe die Fragen der Strafverfolgung und der Amnestie "so ein bisschen vor sich her geschoben". Differenzierte rechtliche Fragen seien bei den Verhandlungen über den EV nicht präzise behandelt und überhaupt erst gar nicht erkannt worden. Es habe an kompetenten Strafrechtlern gefehlt, weshalb viele interessante Fragen offen



geblieben seien. Beispielhaft erwähnte er die Sicherungsverwahrung, § 218 und die Verfassungsdiskussion, die man dann letztendlich auf die Folgezeit verschoben habe. Gebracht habe dies letztlich aber nichts, weil die konservative Seite am Grundgesetz nichts habe ändern wollen. Das bedeute, dass man so differenzierte Fragen zu Art. 315 ff EGStGB in ihrer vollen Klarheit nicht erkannt habe. Grund hierfür sei auch der große Zeitdruck gewesen, unter dem die Verhandlungen standen. Man habe den Einigungsvertrag noch unter der alten Regierung zustande bringen wollten und ihn zweckmäßiger Weise auch zustande gebracht.

Konkrete Vorstellungen zum Umgang mit den Straftätern hätten bei der Legislative nicht existiert, da die Legislative bei den Verhandlungen nicht gestaltend dabei und gar nicht voll einbezogen gewesen sei. Hinsichtlich des Vorgehens der Justiz sei ja vieles hochstreitig, er persönlich halte den Weg, den die Rechtsprechung mühsam gefunden habe, aber für wenigstens vertretbar.

Seinem Eindruck und seiner persönlichen Einschätzung nach seien eine generelle Unbeachtlichkeit von Rechtfertigungsgründen und der Ansatz Kinkels unzutreffend. Der Ansatz sei generell zu pauschal.

Es habe lebhafte Auseinandersetzungen über eine Amnestie in der SPD-Arbeitsgruppe Recht gegeben, aber nie eine Abstimmung. Die Beobachtung sei wichtig, dass die ostdeutschen Abgeordneten, die bis zum 03.10.90 in der Volkskammer gewesen seien, z.B. der Vorsitzende des Rechtsausschusses der Volkskammer, HANS-JOACHIM HACKER, sich massiv gewehrt hätten gegen alles, was eine Bagatellisierung gewesen wäre. Sie seien sehr engagiert gegen eine Amnestie gewesen, die auch eine Art General- oder Pauschallösung gewesen wäre. Das Verhalten der PDS / Linke Liste habe in Sachen Amnestie eher kontraproduktiv gewirkt. Es sei immer wieder der Eindruck entstanden, dass bei den PDS Abgeordneten auch einige dabei gewesen seien, die selbst heftigst in das alte System verstrickt gewesen seien. Das habe zu der Vermutung geführt, dass die Initiativen der PDS auf eine Selbstbegünstigung oder eine Begünstigung nahe stehender Personen hinaus laufen sollten. Das habe die Debatte über eine Amnestie nicht gefördert.

Die Kompensationsmöglichkeit, das "Tauschgeschäft", das zur Diskussion stand, die Mitglieder der Friedensbewegungen neben anderen Tätergruppen zu amnestieren, sei nicht durchsetzbar gewesen, weil die Abgeordneten von CDU/CSU außerordentlich starr gegen eine Amnestierung der Mitglieder der Friedensbewegung gewesen seien. Nach seinem Eindruck habe sich der Einfluss der Abgeordneten erst nach dem 03.10. und besonders nach dem 02.12.90 wesentlich verstärkt, während "das Ganze" davor eher Regierungsangelegenheit gewesen sei. Im Parlament aber habe es die Vorstellung, Amnestie sei ein "Schwamm drüber" und eine Verharmlosung gegeben, wobei insbesondere die Abgeordneten der früheren DDR genau dies ablehnten. Über diese Ablehnung habe bei der Gesamtheit der ostdeutschen Abgeordneten mit Ausnahme der Mitglieder der PDS ein breiter Konsens bestanden. Sein Eindruck sei, dass die Abgeordneten die Stimmung in der Bevölkerung wiedergegeben hätten. Es habe große Erbitterung in der Bevölkerung geherrscht über das, was das alte Regime angerichtet hatte. Diese Stimmung hätten die Abgeordneten transportiert. Die westdeutschen Abgeordneten hätten einer Amnestie gegenüber durchaus aufgeschlossener gegenüber gestanden, man habe aber nicht einfach über die stärker betroffenen ostdeutschen Kollegen hinweg gehen wollen. Als eine Art Wiedergutmachung für die bei der Verfassungsreform zu kurz

gekommenen Interessen der Ostdeutschen hätten die ostdeutschen Abgeordneten bei den Debatten über Strafrechtsanwendung ein stärkeres Gewicht eingeräumt bekommen, als es ihrer Stimmenzahl in den großen Fraktionen entsprochen hätte.

Den personellen Wechsel im BMJ halte er persönlich für nicht so relevant, da die Frage der Amnestierung zunehmend Sache des Parlaments und der Strömung des Parlaments wurde. Dabei habe die wachsende Empörung über die immer präziseren Erkenntnisse der Stasi-Akten eine wesentliche Rolle gespielt, da die Bereitschaft zur Ziehung eines Schlusstrichs hierdurch immer geringer geworden sei. Das Stasiunterlagengesetz habe eine entscheidende Rolle gespielt. Die Taten sollten nicht nur aufgearbeitet, sondern auch öffentlich gemacht werden.

Die Rechtsprechung zur Spionage scheine ihm vertretbar. Eine Aushebelung des politischen Willens des Parlaments habe es seiner Ansicht nach nicht gegeben, weil das Parlament keine Amnestie erlassen hatte und die Klärung der Frage deshalb an die Rechtsprechung delegiert habe. Auf Nachfrage, dass doch auch die Ablehnung des Amnestieantrags der PDS eine politische Willensäußerung darstellen könne, ergänzte MEYER, dass man diese Ablehnung nicht überschätzen solle. Kenne man die Praxis aller Parlamente, so stelle man fest, dass ein Antrag, der die Überschrift PDS trage, nur äußerst dünne Chancen habe durchzukommen. Man könne dies nicht nur auf die Sache beziehen, so sehr man sich dies auch wünschen möge. Vielmehr würden PDS-Anträge häufig ohne intensive Befassung abgelehnt. Das sei in der Politik leider oft so, bis "runter in den Gemeinderat". Wenn die PDS etwas einbringt, sei es alleine deshalb schon fast chancenlos. Er persönlich wünsche sich zwar eher sachbezogene Erörterungen, aber das sei die typische Perspektive eines Quereinsteigers in die Politik.

Mangels strafrechtlicher Schwerpunktbildung und Kompetenz während der Verhandlungen zum Einigungsvertrag seien so präzise Fragen wie die Anordnung des Ruhens der Verjährung seinem Eindruck nach nicht konsequent durchgeprüft worden. Man habe bei Prüfung des Einigungsvertrags nicht daran gedacht. Er denke daher auch, dass es sich um eine eher planwidrige Regelungslücke handele. Hinterher habe dann der Bundestag gehandelt.

Die Frage, ob mögliche rechtliche Auslegungsmöglichkeiten für die jeweilige politische Ansicht instrumentalisiert wurden, halte er für berechtigt. Diese Instrumentalisierung finde man aber gelegentlich auch bei Professoren. Es gebe eine Grundeinstellung, die eher politisch motiviert sei. Diese würde dann retrorationalisiert, man finde die juristischen Argumente, um das zu begründen, was man ohnehin politisch will. Die unterschiedlichen Auffassungen der Professoren zur Frage der Verjährung hätten letztendlich bewirkt, dass sie so gut wie gar keinen Einfluss mehr gehabt hätten. Das geschehe oftmals. Die Sachverständigenäußerungen würden wie eine Steinbruch benutzt: Jeder Abgeordnete hole sich das heraus, was seine ohnehin vorgefasste Meinung bestätigt. Es sei eine Unsitte, dass Professoren, die als Sachverständige geladen seien, vorher am Telefon gefragt würden, zu was für eine Meinung sie tendierten, und dann lade man sie ein oder auch nicht. Es gebe auch Standardgutachter. Insbesondere die CSU bringe immer die gleichen Gutachter.

Die Rechtsfigur eines deklaratorischen Gesetzes sei höchst zweifelhaft. Letztlich könne ein deklaratorisches Gesetz die Rechtsprechung nicht binden, sondern nur eine Art Auslegungshinweis darstellen. Wolle der Gesetzgeber wirklich binden, so müsse er ein konstitutives Gesetz erlassen. Das Gesetz drücke den politischen Willen zur Straf-

verfolgung aus, wobei auch hier der Einfluss der ostdeutschen Abgeordneten wieder sehr stark gewesen sei.

Die zweite Verlängerung der Verjährung sei in der Arbeitsgruppe Recht der SPD Fraktion äußerst umstritten gewesen. Er selbst habe, so wie fast alle westdeutschen Abgeordneten, eine nochmalige Verlängerung abgelehnt. Eine Überlastung der Strafverfolgungsbehörden sei nicht mehr zu erwarten gewesen. Man habe aber die ostdeutschen Abgeordneten nicht brüskieren wollen. Man sei der Auffassung gewesen, dass man das Gesetz, wenn es denn den ostdeutschen Abgeordneten so unglaublich wichtig gewesen sei, gerade noch so vertreten könne. Die Initiative sei von den ostdeutschen Abgeordneten gekommen. Insbesondere die Arbeitsgruppe Deutsche Einheit unter ROLF SCHWANITZ habe sich sehr stark engagiert, ebenso HANS JOACHIM HACKER in der Arbeitsgruppe Recht. Nach vielem zähen "Hin und Her" sei das Gesetz etwas gewesen, was man sehr ungern, aber gerade noch so toleriert habe. Er habe dazu auch nicht gesprochen, weil er die Argumente für viel zu schwach hielt, als das man es guten Gewissens rechtlich für die richtige Lösung hätte halten können. Das Gesetz sei toleriert worden auf nachdrücklichen Wunsch der ostdeutschen Abgeordneten.

Der Umschwung zur Änderung in der Auffassung der Legitimation des Parlaments zum Erlass eines deklaratorischen Gesetzes sei vom Parlament selbst eingeleitet worden, insbesondere von den ostdeutschen CDU-Abgeordneten. KINKEL, der anfangs eine Legitimation des Gesetzgebers zum Erlass eines Verjährungsgesetzes abgelehnt habe, sei zwar Mitglied der Regierung gewesen, habe aber nur die kleinere Fraktion hinter sich gehabt. Letztendlich habe er sich dem Druck der CDU/CSU Fraktion gebeugt. So sei es auch bei der SPD Fraktion gewesen. Auch diese habe sich dem Drängen der ostdeutschen Kollegen gebeugt.

Der Bundestag habe mit der PDS im Streit gelegen über die Feststellung, ob die DDR ein Unrechtsstaat gewesen sei. Der Bundestag wollte dies deutlich machen. Alles, was in Richtung Amnestie und für zu früh gehaltene Verjährung ging, wäre hierzu gegenläufig gewesen und sei deshalb abgelehnt worden.

Ein Erklärungsansatz für den entschiedenen Willen zur Strafverfolgung in Deutschland könne der historische Zusammenhang sein. Nach dem Zweiten Weltkrieg sei der Umgang mit den Entscheidungsträgern des NS-Regimes, insbesondere mit den Richtern, viel zu nachsichtig gewesen. Die Entscheidungen des BGH zur Rechtsbeugung seien mit Recht kritisiert worden. Diesen Fehler habe man nicht noch mal machen wollen. Vielmehr versuchte man, aus der Geschichte zu lernen. Daneben mögen religiöse Faktoren, vor allem bei der CDU, eine Rolle gespielt haben, weniger aber in der SPD. Blicke man über den nationalen Tellerrand hinaus und stelle fest, dass Strafrechtsanwendung immer nur fragmentarisch sei, so sei man sehr geneigt, eine Verjährungsverlängerung außerordentlich kritisch zu sehen. Dieser Hintergrund habe bei den ostdeutschen Abgeordneten vielfach gefehlt. Auch jetzt zeige der Streit zwischen Schily und der neuen Leiterin der Gauck-Behörde wieder, dass unterschiedliche Rechtskulturen aufeinander träfen.

Wahrheitskommissionen halte er persönlich für einen entwickelten Rechtsstaat nicht für ein so überzeugendes Mittel. Solche Kommissionen könnten zwar einen Übergang zu dem sich entwickelnden Rechtsstaat erträglicher gestalten. Letztendlich sollte aber alles, was Strafrechtsanwendung betrifft, vom Gesetzgeber entschieden werden. Entscheide der Gesetzgeber nicht, so seien die Historiker gefragt. Abzulehnen seien aber

Kommissionen, die eine Art Quasigerichte ohne Sanktionsmacht darstellten. Bei der Aufarbeitung müsse man insgesamt danach schauen, welche Qualität man in dem Unrecht und in dem Unrechtsstaat erkennt. Es genüge nicht allein danach zu gehen, ob ein System diktatorisch ist. Vielmehr sollten rechtsstaatliche Elemente und die Menschenrechtspraxis als weitere Kriterien dienen.

## **V. Fragebogen zur Ermittlung des Umgangs mit den Tätern, deren Amnestieantrag abgelehnt wurde bzw. die nie Amnestie beantragt hatten (Kapitel 8)**

### Questionnaire

as Central Part of a survey for a doctoral dissertation at the Max-Planck-Institute for Foreign and International Criminal Law and Criminology, Freiburg, Germany

1. THE PRESENT: The time after the Period of Activity of the Amnesty Committee (after 01 June 2001)

*Just at the beginning of June 2001, Adv. Percy Sonn, an assistant director of Public Prosecutions said that those who had been refused amnesty or who had not applied for it would from then on be summoned to appear in court. Prosecutions would be initiated without fear or favour if sufficient evidence was available. As the number of refused amnesties is high (more than 7000), there should be, according to this political plan, a considerable number of investigations and criminal proceedings.*

- 1.1 Does the original political plan, contained in the TRC-Act, to prosecute those perpetrators who were either denied amnesty or who never sought amnesty still exist? How can the continuing debate on the "Yes" or "No" of prosecuting Apartheid-era perpetrators be explained? Is it a purely academic, theoretical debate or is it under serious consideration to give up the plan of prosecuting these perpetrators?
  - 1.2 Who decides whether the unsuccessful applicants for amnesty and those perpetrators who did not apply for amnesty, should be prosecuted?
  - 1.3 In February 1999 it was reported in the media that a special legal team had been created to decide on a case-by-case basis who should be prosecuted for Apartheid-era human rights violations and abuses. Had such a specialised unit in fact been created? If so, does this special unit or team still exist?
  - 1.4 Are there in practice, really any prosecutions of the perpetrators whose applications were rejected or who never sought amnesty?
- 1.5 If so (otherwise see question 1.6):**
- 1.5.1 How far is this process? Has the police investigated and is it still investigating complaints of human rights violations? In how many instances has it happened? Do the investigations show any extraordinary features (are they e.g. extremely slow or lengthy etc.)?
  - 1.5.2 In how many instances has the Attorney-General / Director of Public Prosecutions decided to prosecute? Has there been an unusually high number of decisions not to prosecute?
  - 1.5.3 Did the criminal proceedings lead to any convictions and sentences? If so, how many? Did the nature of punishment imposed by the courts differ drastically from the punishment imposed in "ordinary" crime?

1.5.4 Have any statistical data on the police investigations, on the decisions to prosecute or not to prosecute, on the convictions and sentences including the nature of punishment been collected?

**1.6 If not:**

How can this be accounted for? What role does the public opinion in this context play? Has the political will to prosecute disappeared in favour of a political will to "close the book on the past"? Has this political will to "close the book on the past" become so strong that the legal duty to prosecute which derives out of the TRC-Act "is not taken as seriously" as it was taken when the TRC was established?

2. THE INTERMEDIATE: The Period of Activity of the Amnesty Committee of the TRC (20 July 1995 - 31 May 2001)

2.1 How did the Amnesty Committee and the prosecutorial authorities cooperate? What details were given to the authorities? What steps were then being taken by the prosecutorial authorities when they were informed of any illegal acts?

2.2 Were any prosecutions of Apartheid human rights abuses and violations started during the Period of Activity of the Amnesty Committee?

**2.3 If so (otherwise see question 2.4.):**

2.3.1 In how many instances did the police investigate complaints of human rights violations? Did the investigations show any extraordinary features (were they e.g. extremely slow or lengthy etc.)?

2.3.2 In how many instances did the Attorney-General / Director of Public Prosecutions decide to prosecute? Was the number of decisions not to prosecute unusually high?

2.3.3 Did the criminal proceedings lead to any convictions and sentences? If so, how many? Did the nature of punishment imposed by the courts differ drastically from the punishment imposed in "ordinary" crime?

2.3.4 Have any statistical data on the police investigations, on the decisions to prosecute or not to prosecute on the convictions and sentences including the nature of punishment been collected?

**2.4 If not:**

How can this be accounted for? What motivation did the perpetrators have to disclose before the Amnesty Committee?

3. THE PAST: From the end of the Apartheid system to the enactment of the TRC-Act (02 February 1990 - 19 July 1995)

3.1 Was there any prosecution of Apartheid crime within this period of time?

**3.2 If so (otherwise see question 3.3.):**

3.2.1 Was the prosecution of "state crime" limited to excessive cases i.e. behaviour that was not covered by the Apartheid laws such as human rights abuses or did the activity of prosecution go beyond that? Did the police investigate? If so, in how many instances? Did the investigations show any extraordinary features (were they e.g. extremely slow or lengthy etc.)

3.2.2 In how many instances did the Attorney-General / Director of Public Prosecutions decide to prosecute? Was the number of decisions not to prosecute unusually high? What influence did the Attorney-General Act of 1992 have, especially the fact that the authority to institute prosecution became the sole responsibility of the Attorney-General and his delegates?

- 3.2.3 Did the criminal proceedings lead to any convictions and sentences? If so, how many? Did the nature of punishment imposed by the courts differ drastically from the punishment imposed in "ordinary" crime?
- 3.2.4 Have any statistical data on the police investigations, on the decisions to prosecute or not to prosecute, on the convictions and sentences including the nature of punishment been collected?

**3.3 If not:**

- 3.3.1 How can this be accounted for? Was it due to the quickly changing legislation at that time? Were the old structures of power still partly or largely intact with the consequence that none of the perpetrators needed to be afraid of being prosecuted?
- 3.3.2 If it is apparent that no prosecutions took place, why were there more and more amnesty laws enacted? Did the perpetrators of Apartheid "state crime" exercise any forms of pressure to initiate amnesty laws in order to make sure they would be safe no matter what a new government could decide?

Please let me thank you again for your kind and extremely valuable cooperation. If you are interested it will be a pleasure for me to let you have a copy of my doctoral dissertation as soon as it is finished. Let me assure you that your cooperation in this empirical study will make a decisive contribution to the success of my research project.

*Bettina Lang*

Rechtsassessorin

Max-Planck-Institute, Freiburg, Germany

## **VI. Leitfaden für Experteninterviews in Deutschland**

### **Experteninterview**

Qualitative Studie im Rahmen einer Dissertation am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht und Kriminologie,

Freiburg Deutschland

### **Interview**

#### **1. Verständnis des EV**

Der EV hat teilweise Unklarheiten hervorgerufen, betreffend die Fragen des Rechtsanwendungsrechts und der „richtigen“ Auslegung des Tatzeitrechts. Die Zweifel entstanden nicht nur in der Wissenschaft, auch im Bundestag konnte man gelegentlich beobachten, dass der EV zur Rechtfertigung konträrer Positionen herangezogen wurde.

**1.1 Wie wurde das Regelwerk des EV bei der Staatsanwaltschaft und den Gerichten verstanden / Welchen Auftrag entnahm man dem Einigungsvertrag? Gab es Unklarheiten betreffend die Interpretation der strafrechtlichen Regelungen des Vertrags? Gegebenenfalls inwiefern?**

**1.2 Diejenigen, die die, vor allem durch die Wissenschaft massiv kritisierten Unklarheiten des EV praktisch austragen mussten, waren die Bediensteten der Justiz.**

Sah man die Regelungen des EV in der Justiz als ausreichend an? Wurde es tendenziell eher als positiv empfunden, dass der Justiz ein solcher Spielraum bei der Gestaltung der Prozesse eingeräumt wurde oder fühlte man sich bei der konkreten Entscheidung über Fälle vom Gesetzgeber eher etwas „im Stich gelassen“?

**1.3** Wie erklärte man sich die vagen Vorgaben durch den Gesetzgeber?

**2.** Probleme und Kooperation zwischen Legislative, Exekutive und Justiz

**2.1** Welche waren die wesentlichen Probleme mit denen sich die Justiz konfrontiert sah (Ressourcen, Dogmatik)? Hatte man diese Probleme in ihrer Intensität vorausgesehen?

**2.2** *Die StA der neuen Länder verständigten sich darauf, so genannte Pilotverfahren für die Deliktgruppe der Rechtsbeugung durchzuführen, mit denen exemplarische Fälle zur Anklage gebracht werden sollen, um möglichst zügig höchstrichterliche Entscheidungen zu erlangen.*

Warum gab es diese Verständigung gerade bei der Rechtsbeugung? Wie löste man das Problem der Auslegung des DDR-Tatzeitrechts bei anderen Delikten? Gab es sonstige Beratungen oder eine sonstige Art von Kooperation zwischen der Exekutive (BMJ) und der Justiz vor oder während der Tätigkeit der Justiz?

**2.3** *Mit Erlass des EV gab es eine eingehende Diskussion über eine Zentralisierung der Strafverfolgung entsprechend der „Zentralen Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung nationalsozialistischer Verbrechen“ in Ludwigsburg. Bund und Länder entschieden sich aber dagegen. Stattdessen sollten in einzelnen Bundesländern Schwerpunktstaatsanwaltschaften gebildet werden. (Folgen der regionalen Befassung: Daten nicht einheitlich erhoben, Ermittlungsschwerpunkten teilweise unterschiedlich gesetzt, Divergenzen in der praktischen Durchführung (Brandenburg und Sachsen vielfach nur AR-Vorgang, während in anderen Ländern gleich Ermittlungsverfahren eingeleitet wurde)).*

Wieso konnte sich eine Zentrale Stelle nicht durchsetzen? Hätten Sie eine zentrale Aufarbeitung des SED-Unrecht begrüßt?

**2.4** Auf wessen Initiative und inwieweit wurde die mit der Abhandlung der Fälle befasste Justiz in Berlin zentral sowie in den einzelnen Bundesländern aufgestockt?

### **3. Die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft**

**3.1** *Insgesamt gab es ca. 98,15 % Einstellungen oder sonstige Erledigungen gegenüber 1,56 % Anklageerhebungen.*

Wie lässt sich die hohe Zahl der Einstellungen - insbesondere nach § 170 Abs. 2 StPO - und sonstigen Erledigungen erklären? Zeugt sie von „Übereifer“ der Strafverfolgungsbehörden bei der Einleitung von Ermittlungsverfahren oder liegt der Grund bei der größtenteils restriktiven Rechtsprechung?

**3.2** Welche Rolle spielte die drohende Verjährung bei der Einleitung der Ermittlungsverfahren? Könnten Sie sich vorstellen, dass das ein oder andere Ermittlungsverfahren überstürzt (und zu Unrecht) eingeleitet worden ist? Rechnete man mit einer Verlängerung der Verjährung oder kamen die Gesetze überraschend? Wie deutete man sie in der Justiz?

**3.3** Wie bewertet man innerhalb der Staatsanwaltschaft den Erlass der Verjährungsgesetze?

**3.4** Spielte die immer wieder aufflammende Debatte über eine Amnestie eine Rolle für die Handlungsweise der Staatsanwaltschaft?

**3.5** In Brandenburg stellte die Staatsanwaltschaft an das Vorliegen eines Anfangsverdachts für das Delikt der Rechtsbeugung erhöhte Anforderungen. Infolgedessen führte man über 8500 Verfahren im Allgemeinen Register und nicht als Ermittlungsverfahren. Ähnlich war die Vorgehensweise in Sachsen.

Wie lässt sich diese besondere Verfahrensweise in Brandenburg erklären? Gilt das auch für die Vorgehensweise in Sachsen?

**3.6** Wie gestaltete sich die Zusammenarbeit der Schwerpunktabteilungen der Staatsanwaltschaften mit der Polizei? Welche Unterschiede gab es zwischen Berlin zentral, die mit der ZERV (Zentralen polizeilichen Ermittlungsstelle für die Verfolgung von Regierungs- und Vereinigungskriminalität) zusammen arbeiteten und den regionalen Staatsanwaltschaften?

#### **4. Die Tätigkeit der Gerichte**

**4.1** Neben den stark genutzten „Filtern“ der Einstellung und Erledigung durch die Staatsanwaltschaft, wird auch bei Gericht außergewöhnlich stark gefiltert: In ca. 11, 7 % der Fälle wird das Hauptverfahren nicht eröffnet (vor allem bei Rechtsbeugung). Die Kontrollfunktion des Zwischenverfahrens wird in den Fällen des SED-Unrechts damit wesentlich stärker genutzt als bei gewöhnlicher Kriminalität.

Wie lässt sich das erklären? Wie kommt es zu den divergierenden Auffassungen zwischen Staatsanwaltschaft und Gericht?

**4.2** Zurückhaltung übt die Rechtsprechung auch bei den Verurteilungen zu Freiheits- oder Geldstrafen. Die Zahl der Freisprüche scheint recht hoch. So liegt sie im Schnitt bei etwa einem Drittel, bei den Delikten der Rechtsbeugung sogar bei 54, 2 % und bei den MfS-Straftaten bei 42, 9 %.

Wie erklären Sie sich dieses Phänomen? War man der Meinung, dass in Fällen der Systemkriminalität ein geringerer Schuldvorwurf zu machen ist als bei gewöhnlicher Kriminalität? Gegebenenfalls warum?

**4.3** KINKEL meinte einmal: „So gering wie es uns die Täter Glauben machen wollen, ist der individuelle Verhaltensspielraum auch in einer Diktatur nicht.“ Der Kriminologe HERBERT JÄGER äußerte sich dahingehend, dass es völlig offen sei, ob die Täter aufgrund der Befehlsgewalten und der hierarchischen Strukturen in einem totalitären oder diktatorischen Staat größerem Handlungsdruck ausgesetzt seien als "normale" Täter, die unter Sozialisationsdefiziten, schweren Schicksalsschlägen oder persönlichen Konflikten leiden mögen. Lediglich die bessere Erkennbarkeit des ausgeübten Drucks im Fall eines totalitären Herrschaftssystems könne nicht genügen.

Wie beurteilen Sie diese Einschätzungen?

**4.4** Das Phänomen setzt sich fort bei den Sanktionen. Es wurden zwar recht viele Freiheitsstrafen ausgesprochen, diese aber zu 90, 6 % auf Bewährung. Den Gerichten kam es offensichtlich darauf an, die Möglichkeit der Strafaussetzung zur Bewährung intensiv zu nutzen.

Wie ist diese Praxis zu erklären?

**4.5** Wirkte sich die immer wieder aufflammende Amnestiedebatte in irgendeiner Weise auf die Tätigkeit der Gerichte aus?



*4.6 Im Jahre 1995 entschied das BVerfG (BVerfG EuGRZ 1995, S. 213), dass eine Strafbarkeit der Agenten, die vom Boden der DDR aus gegen die BRD oder deren Nato-Partner spioniert hatten, wegen Unverhältnismäßigkeit nicht begründet werden könne.*

**Wie beurteilen Sie diese Entscheidung vor dem Hintergrund der im Bundestag gescheiterten Spionageamnestie? Denken Sie, dass hierdurch der letztendlich gebildete politische Wille des Parlaments zur Bestrafung der DDR-Agenten ausgehebelt wurde? Sehen Sie hierin ein Überschreiten der Grenzen "kontrollierender Rechtsprechung" zu "gestaltender Rechtsprechung" (so etwa HILLENKAMP, in HFR, 6/1997)? Welche Erwägungen stecken hinter der Entscheidung des Gerichts?**

*4.7 Der BGH schränkte mit Urteil vom 13.12.1993 das Delikt der Rechtsbeugung drastisch ein und sah nur solche Fälle als vom Tatbestand erfasst an, in denen sich die Entscheidung des Richters oder Staatsanwalts als krasse Menschenrechtsverletzungen oder Willkürakt darstelle.*

**Wie stehen Sie zu dem in diesem Zusammenhang häufig verlauteten Vorwurf des „Rechtsprechungsprivilegs“? Warum beließ es die Rechtsprechung nicht bei dem Tatbestand des mildernden Gesetzes?**

*4.8 Umgekehrt legte sie in den Fällen der Mauerschützen einen strengeren Maßstab an, in dem sie die Berufung auf die Staatspraxis des DDR-Regimes in Bezug auf § 27 GrenzG nicht anerkannte. Auch wenn die Rechtsprechung mittlerweile auch durch den EGMR (Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte) für rechtens erkannt wurde, so legt doch der Streit in der Wissenschaft zeigt, dass man durchaus auch anders hätte entscheiden können.*

**Wie erklären sie sich die Entscheidungen von BGH und BVerfG? Wie nahm man die Entscheidung in der Justiz auf? War die Auffassung vorherrschend?**

**4.9 Welche Intention verfolgte die Rechtsprechung mit den Entscheidungen zur Rechtsbeugung und zu den Gewalttaten an der Grenze? Ist die Vermutung richtig, dass es letzten Endes darum ging, Menschenrechtsverletzungen zu ahnden?**

## **5. Verhältnis Staatsanwaltschaft und Gerichte**

*5.1 Vergleicht man die staatsanwaltschaftliche Anklagepraxis und die gerichtliche Urteilspraxis, so lässt sich eine deutliche Schwerpunktverlagerung feststellen. So beträgt etwa der Anteil der wegen Rechtsbeugung eingeleiteten Ermittlungsverfahren ca. 70%, die Zahl der Anklagen liegt bei 25%, die Verurteilungen bei nur noch knapp 10%. Ähnliche, wenn auch nicht so drastische Verschiebungen gibt es bei anderen Delikten (z.B. Gewalttaten an der Grenze, in die umgekehrte Richtung Wahlfälschung.)*

**Wie erklären Sie sich diese unterschiedlichen Einschätzungen durch die StA einerseits und die Gerichte andererseits? Denken Sie, dass die Gerichte den durch die Befolgung des Legalitätsprinzips eingesetzten Verfolgungen der StA Einhalt gebieten wollten? Denken Sie, dass der Verfolgungswille bei der StA aufgrund der Bindung an das Legalitätsprinzip stärker ausgeprägt war als bei den Gerichten?**

**5.2 Welche Rolle spielt die Akzeptanz der Bevölkerung Ihrer Ansicht nach für das Verhalten der Staatsanwaltschaft und der Gerichte? (Umfragen wie die Prozesse innerhalb der Bevölkerung ankommen: anfängliche Rufe nach Strafverfolgung fallen ab,...)**

## **6. Bewertung**

Das tatsächliche Ausmaß der Verfahren oblag in entscheidendem Umfang der Rechtsprechung. Zwar wurde ein enormer Aufwand im Hinblick auf die Ermittlungsverfahren betrieben, im Ergebnis erfolgten aber wenige Anklagen und wenige Verurteilungen.

**6.1** *Der Erfolg des Einsatzes des Strafrechts kann sicherlich nicht an zahlenmäßig verhängten Urteilen oder besonders hohen Sanktionen festgemacht werden. Andererseits ist offensichtlich, dass die Mehrzahl der Täter mit einem Ermittlungsverfahren, oder allenfalls einer geringen Freiheitsstrafe auf Bewährung davon gekommen sind. Im Wesentlichen wurden lediglich die Fälle schwerer Menschenrechtsverletzungen mit härteren Sanktionen bedacht.*

Wie würden Sie im Hinblick auf das Zahlenmaterial, inklusive der verhängten Sanktionen, das deutsche Modell einordnen (Strafverfolgung, Mischform, Amnestie)? Halten Sie es gerechtfertigt noch von einem Strafverfolgungsmodell zu sprechen? Wie beurteilen Sie die für weite strafrechtliche Bereiche ergangene „de facto“ Amnestie? (die Anzahl der Täter die inhaftiert ist, unterscheidet sich kaum von den Ländern, in denen es eine Amnestie gab oder eine Wahrheitskommission.

**6.2** Wie beurteilen Sie das Ergebnis der Rechtsprechung in Anbetracht eines möglichen politischen Willens des Gesetzgebers (EV, Verjährungsverlängerung, keine Amnestie)? Denken Sie, dass die Ergebnisse der Rechtsprechung hinter den ursprünglichen Erwartungen des Gesetzgebers zurückbleiben?

**6.3** Denken Sie, dass die Unterschiede in der justiziellen Behandlung von Systemunrecht und gewöhnlicher Kriminalität geeignet sind, das Vertrauen der Bevölkerung in den Rechtsstaat zu erschüttern oder denken Sie, dass die Bevölkerung selbst zwischen dieser Art von politischen Prozessen und gewöhnlicher Kriminalität differenziert?

**6.4** Sehen Sie das Strafrecht, angesichts der Erfahrungen, die Sie während der Verfahren sammeln konnten, als ein geeignetes Mittel zum Umgang mit Systemunrecht an? Warum (nicht)?

**6.5** Wo sehen Sie die Strafzwecke bei der Ahndung der DDR-Altataten?

## **VII. Interview mit einer Vorsitzenden Richterin am Landgericht Berlin, Berlin, den 14.08.2002, 10.00 Uhr**

*Der Einigungsvertrag hat Unklarheiten hervorgerufen, betreffend die Fragen des Rechtsanwendungsrechts und der richtigen Auslegung des Tatzeitrechts. Wie wurde der Auftrag in der Justiz verstanden? Was entnahm man dem Einigungsvertrag?*

Ich bin ja hier erst 1995 tätig geworden und habe die ersten Verfahren als Vorsitzende, soweit ich mich erinnere, frühestens Ende 1996, vielleicht auch schon 1997 durchgeführt. Zu diesem Zeitpunkt gab es eine feststehende höchstgerichtliche Rechtsprechung, nach der man sich richtete. Da ich erst später eingestiegen bin, war das also für mich nicht das zentrale Problem.

*Die nächste Frage ...*

Es gab ein Problem, an das ich mich jetzt erinnere, was uns auch zu schaffen machte. Wenn wir zu Strafen kamen, die wir aussetzen wollten, und DDR-Recht anwandten, dann stellte sich die Frage, wie man die Rechtsordnungen kombinieren kann. Da haben wir uns sogar, wenn ich mich richtig erinnere, etwas über die strikte Anwendung von § 2 StGB hinweggesetzt. Ich glaube, dass wir da ein bisschen gemogelt haben, um das Ver-

fahren aus unserer Sicht sachgerecht zu lösen. Man vermied es etwa, eine niedrigere Strafe aus dem DDR-Recht anzuwenden, wenn diese dann keine Bewährung vorsah.

*Wurden die Regelungen in der Justiz als ausreichend angesehen? Begrüßte man in der Justiz diesen Spielraum, oder fühlte man sich eher etwas allein gelassen? Die eigentlichen Probleme musste ja die Justiz lösen.*

Das wird als negativ angesehen. Die Justiz musste die Wege gehen und sich eventuell dann von oben korrigieren lassen: viele Urteile sind wieder zurückgekommen. Der BGH musste sich erst eine Meinung bilden. Auch das war schwierig, da es unterschiedliche Praktiken durch die verschiedenen Senate des BGH gab. Auch von daher rührte noch ein zusätzlicher Unsicherheitsfaktor.

*Welche waren die Hauptprobleme der Justiz? Das Fehlen einer einheitlichen Vorgabe?*

Das ist in der Tat richtig. Ein Kollege, der hier beim Kammergericht abgeordnet war, hat eine Sichtung der höchstrichterlichen Rechtsprechung vorgenommen und diese sehr gut in wissenschaftlicher Weise aufgearbeitet. Hiernach konnte man sich dann auch wirklich richten. Ich empfand das als eine sehr große Erleichterung. Zum Zeitpunkt der Vorbereitung lag diese Zusammenstellung, zu der es im Übrigen auch zwei Veröffentlichung in der JZ gab, aber noch nicht vor. Insgesamt brachte sie einen sehr großen Fortschritt. Ich hatte damals die Kammer übernommen. Die Kollegen wechselten ständig, neue Kollegen mussten sich wieder und wieder einarbeiten. Das ist für so große Verfahren, die mit sehr vielen Unterverfahren und auf praktischer Ebene mit kistenweise Material verbunden sind, etwas mühselig. Dann dauert es eben eine Weile bis sich Standards entwickelt haben, nach denen man vorgehen kann. Es kann sich ja nicht jeder selbst etwas ausdenken. Am Anfang versuchte man intern zu vergleichen, d.h. alle Urteile, die hier im Haus schon gefällt worden waren, beizuziehen, den Fall einzuordnen und ein Gefühl dafür zu bekommen, was erheblich krasses Unrecht ist. Der einfache Maßstab, dass einem die Strafen zu hoch vorkamen, reichte ja nicht aus.

*Gab es eine Kooperation zwischen Legislative und Justiz? Bei der Rechtsbeugung gab es Absprachen über Pilotverfahren? Gab es so etwas auch für andere Delikte?*

Das könnte sein, dass es so etwas gab. Bei den Mauerschützen könnte ich mir das vorstellen, weil diese Verfahren sehr ernst genommen wurden. Zu Beginn lag noch keine verfassungsgerichtliche Entscheidung vor, inwieweit das Rückwirkungsverbot hier betroffen ist. Das ist auch ein Problem, das für mich nicht völlig befriedigend gelöst worden ist.

*Hätten Sie eine zentrale Aufarbeitung begrüßt, ähnlich wie bei der Aufarbeitung der nationalsozialistischen Verbrechen in Ludwigsburg?*

Eine zentrale Aufarbeitung hätte sicher für mehr Gleichheit gesorgt.

*Warum hat man es nicht gemacht? Es war ja in der Diskussion.*

Ich weiß es nicht. Mir ist nicht bekannt, dass es damals in der Diskussion war. Ich hatte mich zu diesem Zeitpunkt noch nicht so intensiv mit der Thematik beschäftigt. Ich kam aus dem Westen und deshalb stellte das für mich noch gar kein Problem dar. Als ich nach Berlin versetzt wurde, glaubte die Staatsanwaltschaft, dass mein Wechsel aus Westdeutschland nach Berlin mit einem Beginn der Errichtung von Spezialkammern zusammenhinge. Von Seiten der Staatsanwaltschaft begrüßte man diese Idee, weil man dort auch sah, dass man einfach nicht zu Potte kam. Berlin hat ja nicht nur in dem Bereich ein sehr arbeitsintensives Erbe übernommen. Als ich nach Berlin kam, war ich zunächst erstaunt, wie weit die Kriminalität doch abweicht vom Westen, von Baden-

Württemberg, auch Bayern. Sie war weniger schwerwiegend. Quantitativ und qualitativ lag sie weit unter dem, was ich an Gewalt kannte. Die Gewalt hat nun aber in einem atemberaubenden Maße nachgezogen. Ich würde sagen, jetzt übertrifft sie sogar alles. Es kam zur Eröffnung russischer Mafia-Prozesse, vietnamesischer Mafia-Prozesse, so dass man einfach nicht fertig geworden ist. Haftsachen gehen natürlich allen „Nichthaf-taschen“ vor. Ich glaube, dass selbst in den Mauerschützenfällen mit Ausnahme der Prozesse der Politiker nicht viele Haftsachen dabei waren. Eine Tatsache, die sehr, sehr misslich war. Man sagte immer, man müsse da mal herangehen. Wenn man aber tatsächlich herangehen wollte, brauchte man sehr viel Zeit. Dazu kamen die ständig neuen Anforderungen durch die neu entwickelten mafiösen Strukturen. Der ganze Prozess war damit in den Hintergrund getreten. Als ich mich dann mal weitergehend einarbeiten konnte, genügend Material vorlag und ich genügend Gesprächsstoff hatte, um mit anderen Kollegen, auch überregional – ich hatte Kontakt zu Kollegen aus Sachsen, die früher mit mir im gleichen Bundesland gearbeitet hatten – kommunizieren konnte, da gab es insgesamt dann schon sehr viel Stoff, den man auch sichten wollte. Man musste sich praktisch selbst den Überblick verschaffen. Es gab ja auch keine Kommentierungen. Man hatte zwar das Strafgesetzbuch mit den Kommentierungen aus der DDR, aber man wusste ja nichts über die Praxis. Das musste man sich alles selbst erarbeiten. Konkret bedeutete das, dass sich jeder Einzelne selbständig einarbeiten musste. Es war jedem selbst überlassen, wie weit er sich mit den Kollegen in Verbindung setzte. Im Grunde genommen hat jede Kammer ihre Wege selbst beschritten. Ich denke, eine Zentralisierung und Spezialisierung, egal in welchem Bereich, bietet immer eine höhere Chance für besseres Recht.

*Wissen Sie, wie viele Leute abgeordnet wurden?*

Ich selbst war nicht abgeordnet. Meine Versetzung hatte persönliche Gründe. Bei Gericht hier in Berlin wurde keiner abgeordnet, nur bei der Staatsanwaltschaft. Ich machte die Beobachtung, dass viele Kollegen, die nur kurz da waren und die ich weder vorher kannte noch kennen gelernt habe, vor ihrem Abschluss in einer größeren Sache Anklage erhoben. Da die Abordnung Flexibilität voraussetzte, waren viele der abgeordneten Kollegen sehr jung. Mir fiel auf, dass sehr viele von ihnen nicht die ausreichende Praxis hatten. Es gab große Mängel. Diese Mängel ergaben sich aber eben gerade nicht nur aus der schweren Aufgabe, neues Recht anzuwenden. Diese Leute wären auch an allen anderen Sachen gescheitert. Das führte zu einer Verdoppelung der Unsicherheit und war im Ergebnis sehr misslich. Auf der oberen Ebene waren wieder kompetente Gesprächspartner vorhanden. Es war aber notwendig, in großem Maße Vorarbeit leisten. Um das ganze Procedere zu verkürzen, lief letzten Endes viel über die Einstellung nach § 154 StPO.

*Worauf führen Sie die hohe Zahl der Einstellungen zurück?*

In der DDR gab es ein viel größeres Verbundsystem; viel größere Seilschaften. Die Kripo war überfordert und hat nie mehr das Niveau erreicht, das im Westen Standard war. Das ist aber keine Einzelercheinung, die sich nur auf das DDR-Unrecht bezieht, sondern vielmehr ein gesamtes, übergreifendes Phänomen. Die Staatsanwaltschaft hat sich in hohem Maße vergrößert; nach der Wende um 100%. Es wurden Leute eingestellt, die von ihrer Qualifikation her betrachtet unter „normalen Umständen“ nicht eingestellt worden wären. Man hatte nicht wirklich eine Auswahlmöglichkeit. Die Arbeit litt zusätzlich dadurch, dass die Leute nicht geschult werden konnten.

*Würden Sie so weit gehen zu sagen, dass die Staatsanwaltschaft „übereifrig“ war?*

Übereifer ist so ein tendenzieller Begriff. Es geht mehr darum zu begreifen, dass der Blick in ein Lehrbuch, in dem geschrieben steht, wie man es machen soll, eben nicht ausreicht. Die Verfahren waren sehr schwierig und politisch sehr belastet. Ein Vorgehen nach Schema F wurde der Sache nicht gerecht. Insgesamt fehlte es an beruflicher Erfahrung, an fachlicher Kompetenz und an menschlicher Kenntnis, um die Verfahren politisch einordnen zu können.

*Warum wurde aber dann doch so viel eingestellt und so wenig angeklagt? Da muss es doch irgendeinen Prozess in der Staatsanwaltschaft gegeben haben?*

Ich denke, die Kripo beginnt und sammelt erst einmal alles. Dieses Problem taucht in der Staatsanwaltschaft immer wieder auf. Die Ermittlungen zu einem Sammelverfahren bringen unter Umständen viel belastendes Material zu Tage. Dann stellt sich die Frage, ob man es bei dem Sammelverfahren belässt oder den Geschehnissen in mehreren Einzelverfahren nachgeht, etwa weil verschiedene Schicksale betroffen sind. Es gibt weder Gesetze noch sonstige Vorschriften, die sich hierzu äußern. Aus der Anfangszeit existieren auch Urteile, die haben regelrecht quantitativen Charakter. Führen Sie zu viele Verfahren unter einer Nummer, sagt Ihnen die Erfahrung irgendwann, dass es besser ist aufzuteilen. Diese Gründe sind sachfremd und eher in den Bereich der institutionellen Gewohnheiten einzuordnen. Politische Erwägungen sind dabei wohl nicht von Bedeutung. Die institutionellen Gewohnheiten sind wohl eher neutral.

*Wie gestaltete sich die Zusammenarbeit mit der ZERV?*

Bei der ZERV hat man jedenfalls ein bisschen etwas von der Materie verstanden. Dort war man schon etwas spezialisierter. Ich erinnere mich, dass dort schon etwas genauer gearbeitet wurde.

*Denken Sie, dass die drohende Verjährung bei der Einleitung von Ermittlungsverfahren eine Rolle gespielt haben könnte?*

Ich denke, dass am Anfang der politische Druck stärker war, etwas zu tun. Es existierten Wunschvorstellungen. Ich glaube nicht, dass sich das irgendjemand intern gewünscht hätte von den Kollegen.

*Durch wen wurde der politische Druck ausgeübt? Durch die Bevölkerung, durch die Politik?*

In erster Linie durch die DDR-Bevölkerung, insbesondere durch diejenigen, die für den Umbruch mitverantwortlich waren.

*Die Bürgerrechtsbewegung?*

Ja. Man hörte es immer wieder: Wir haben uns Recht gewünscht und den Rechtsstaat bekommen – so als sei das etwas anderes. Das sind natürlich Bilderbuchvorstellungen. Vergessen wird dabei, dass die Möglichkeiten eingeschränkt sind. Das gilt im Übrigen für alle Verfahren. In einer eigenen Untersuchung betreffend die Arbeitsweise der Staatsanwaltschaften in verschiedenen Ländern, stimmten die Ergebnisse trotz unterschiedlicher StPO-Vorschriften weitgehend überein bzw. waren zumindest vergleichbar. Ob der Legalitätsgrundsatz oder das Opportunitätsprinzip galt, war damit irrelevant. Bei der Einhaltung des Legalitätsgrundsatzes ist es letzten Endes ähnlich wie bei der Verwirklichung des „Rechtsstaates“: Der Legalitätsgrundsatz ist praktisch überhaupt nicht einzuhalten. Bei jedem Verfahren, das ich bearbeite, kommen neue Tatsachen und dadurch zwei oder drei neue Verfahren ans Licht, z.B. Aussagedelikte. In der Praxis kommt es dann fast immer zu einem Vollzugsdefizit. Fast jede Anklage birgt weitere

Verdachtsmomente, die zum Teil sogar Gewaltdelikte betreffen. Letzten Endes geht es darum, die Verfahren möglichst schnell zu bearbeiten. Geben Sie etwas zur Durchführung weiterer Ermittlungen zurück, so erreicht es uns in der Regel oberflächlich bearbeitet wieder. Das ist auf die mangelnden Kapazitäten zurückzuführen. Durch das formalistische, strenge Beharren auf dem Gesetz, schafft man aber nicht mehr Kapazitäten. In der Praxis muss man vielmehr die Augen zu machen, sich auf bestimmte Tatsachen stützen und sich eingestehen, dass der Rest in einem hohen Maße eine kalte Opportunität ist. Ich bin der Ansicht, dass dies in allen Ländern so abläuft. Deutschland steht wohl sogar noch an der Spitze in dem Bemühen möglichst gesetzestreu zu sein. Letztendlich machen aber auch wir uns etwas vor. Das wissenschaftliche Gebot, den Legalitätsgrundsatz unangetastet zu lassen, bedeutet, dass er ständig mehr ausgehöhlt wird. Wie soll die Praxis etwas personell und finanziell Unmögliches verwirklichen? Man darf nicht vergessen, dass neue Aufgaben hinzukamen. Das führte zu einer richtigen Überforderung. Personell hätte man eigentlich nur Spezialisten mit den Verfahren befassen dürfen. So aber dauerte es, bis sich die Vorgaben von oben herunter entwickelten und man sich der Sache wirklich widmete. Ein Vergleich zwischen der Anfangszeit und der späteren Zeit offenbart sicherlich eine Riesenstanz.

*Auch bei den Gerichten bestehen Unterschiede im Zahlenmaterial im Vergleich zur gewöhnlichen Kriminalität. Zunächst fällt auf, dass in höherem Maße die Eröffnung der Hauptverhandlung abgelehnt wurde.*

Ja, das muss man so sagen – und zwar zunehmend mehr. Sobald man die Erfahrung hatte, wo die Probleme lagen, man aber gleichzeitig die Grenzziehung nicht perfekt und zufriedenstellend zu ziehen vermochte, ließ man es lieber gleich sein. Meine Erfahrung sagte mir, dass es bei unsicheren Verfahren möglicherweise noch auf der Grundlage knapp hinreichenden Tatverdachts, angesichts der sonstigen hohen Arbeitsbelastung besser ist, nicht zu eröffnen. Wenn Sie eine Bestrafung von früheren DDR-Richtern als „ganz krass“ bewerten sollten, dann benötigte man Maßstäbe, um Grenzen für sich selbst zu ziehen. Von Fall zu Fall wuchs die eigene Erfahrung. Von anfänglich mehrheitlich erteilten Freisprüchen, verlagerte sich das dann eher wieder ins Nichteröffnen.

*Die Zahl der Freisprüche war bei diesen Verfahren aber auch immens hoch. Insgesamt lag sie bei einem Drittel, bei Rechtsbeugung 54% und bei Mfs-Taten bei 42,9%.*

Das ist sehr, sehr hoch, verglichen mit den gewöhnlichen Verfahren. Dort liegt die Quote wohl bei weniger als 10%.

*Wo sehen Sie die Gründe?*

Aufgrund meiner Erfahrung hier in der Kammer kann ich sagen, dass auf sofortige Beschwerde der Staatsanwaltschaft ein Nichteröffnungsbeschluss trotz einer 50-seitigen Begründung aufgehoben wurde. Von der Tendenz her kann man sagen, dass die Verfahren wegen der eröffnungsfreundlichen Praxis des Kammergerichts im Zweifel eröffnet werden. Die Zweifel werden aber nicht so weit geprüft, dass die ganze Hauptverhandlung vorweggenommen wird. In dem vom Kammergericht eröffneten Verfahren kam eine andere Kammer nach drei Tagen zum Freispruch. Wie bei anderen Verfahren, zog man es auch bei den DDR-Unrechts-Verfahren tendenziell vor, die wichtigsten Zeugen in der Hauptverhandlung zu hören und dann gegebenenfalls zum Freispruch zu kommen. Dann war im Falle eines Rechtsmittels der BGH zuständig. Unklare Fälle bringt die Staatsanwaltschaft in der Regel nicht mehr zum BGH. Die Tendenz unter den Kollegen ist aufgrund dieser Erfahrungen gleich. Man sagt sich, dass man es bei ,dem

Kammergericht, ohnehin vergessen könne, weil das Verfahren nach ein paar Wochen wieder zurückkommt'. Gerade die DDR-Sachen, bei denen niemand so richtig wusste, wohin die ‚Reise geht‘, hat man daher dann eher eröffnet und darüber gesprochen bis es Klarheit gab. Die Klarheit kam dann auch durch die Rechtsprechung des BGH. Als letztere da war, ist dann wiederum die Zahl der Nichteröffnungen gestiegen.

*Kann die hohe Zahl der Freisprüche auch politisch bedingt sein? Sah man den Schuldvorwurf des Täters als geringer an aufgrund des Regimes der DDR?*

Die Zahl der Freisprüche kommt durch die vagen gesetzlichen Vorgaben. Wann ist eine Strafe „krass überzogen“? In der Hauptverhandlung wurden viel mehr einzelne Aspekte erfasst als bei der vorherigen Prüfung.

*Würden Sie daher für den Bereich der Rechtsbeugung sagen, dass es an der Rechtsprechung lag, dass man dann nur noch so eingeschränkt verurteilte?*

Ja. Aber auch hier muss ich Ihnen sagen: Die Prüfung ist enger beim Kammergericht, d.h. die Nichteröffnung wird vom Kammergericht oftmals bemängelt. Der BGH hingegen ist grundsätzlich auch in anderen Fällen wesentlich weiter in seiner Akzeptanz der richterlichen Vorbewertung durch den Tatrichter. Ob das bei allen OLG so ist, ist fraglich, aber wohl anzunehmen. Generell herrscht deshalb die Tendenz vor, zu eröffnen und dann einen gut begründeten Freispruch ohne die gesamte Ausermittlung zu erzielen anstatt die Verhandlung nicht zu eröffnen, sich irrsinnig Mühe zu machen und vom Kammergericht korrigiert zu werden. Gerade bei den Rechtsbeugungsverfahren hat das Kammergericht oft ein Veto eingelegt, mit der Folge, dass dann eröffnet werden musste. Die Aufhebungsentscheidung des Kammergerichts hatte die Länge einer  $\frac{3}{4}$  Seite und unsere Urteile und Nichteröffnungen einen wesentlich größeren Umfang. Man tendierte daher am Schluss dazu, noch vor Beginn der Verjährungszeit, möglichst viele Verfahren durchzuführen. Hierauf wurde auch organisatorisch reagiert: Man wurde am Gericht intern freigestellt. Je nachdem wie viele Hafisachen man hatte, wurden neu eingereichte Verfahren an andere Kammern mit weniger Hafisachen umgeleitet. Man bekam keine Verfahren weggenommen – das wäre ein Verstoß gegen den gesetzlichen Richter gewesen –, aber intern wurde die Zuständigkeit für neue Verfahren geändert. Für die Rechtsbeugungssachen, die keine Hafisachen waren, ist dies lange Zeit nicht gemacht worden. Erst kurz vor Eintritt der Verjährung änderte sich dies, so dass viel mehr Verfahren gleichzeitig erledigt werden konnten. Das führte auch zu einem zahlenmäßigen Anstieg der Nichteröffnungen, der Freisprüche und der Verurteilungen.

*Wie erklären Sie sich, dass so viele der Freiheitsstrafen auf Bewährung ausgesprochen wurden?*

Man versuchte, für die Leute, die sich sozial adäquat verhalten und eine gute Prognose haben, eine angemessene Strafe zu erreichen. Das ist eine Tendenz, die sich auch im normalen Strafrecht immer weiter ausbreitet. Man plädiert für eine Ausweitung der Strafaussetzungsmöglichkeit bis zu drei Jahren. Es gibt ganz viele Urteile, die sachlich falsch sind, weil man auf die Aussetzbarkeit zur Bewährung schießt. Wenn etwa ein Geständnis vorliegt oder es sich um einen Prozess handelt, der Jahre dauert, ist die Tendenz sehr groß, aus taktischen Gründen zu einer aussetzbaren Strafe zu kommen.

*Denken Sie, dass die Tendenz bei der DDR-Kriminalität noch mal höher war?*

Sie war noch mal höher. Es gab kaum schlechte Prognosen bei den Tätern. Man sah das Staatssystem als Einmaligkeit. Natürlich wären die Personen zum Teil in der Lage, sollte sich ein solches Staatssystem wieder bilden, in gleicher Weise wie zuvor tätig zu

werden. Dass das durchzuführende Strafverfahren die Personen geändert hat, glaube ich generell nicht. Bei einigen Verfahren hatte man aber manchmal sogar das Gefühl, es gebe ein gegenseitiges Verstehen. Viele Richter waren auch sehr alt und von daher eher unbeweglich. Dann bestand aber aus Altergründen keine Gefahr mehr, dass sie jemals wieder tätig werden würden. Von daher lässt sich die hohe Zahl der Strafaussetzungen mit der durchweg eindeutigen Prognoseentscheidung erklären. Bestünde eine solche Eindeutigkeit bei anderen Verfahren, wäre die Quote auch dort genauso hoch. Ich würde daher sagen, dass keine politischen Erwägungen dahinter stehen.

*Der BGH schränkte die Rechtsbeugung ein und setzte ein zusätzliches Tatbestandsmerkmal voraus. Wie würden Sie diese Rechtsprechung bewerten? Wie stehen Sie zu dem Vorwurf des Rechtsprechungsprivilegs?*

Ich denke schon, dass die Rechtsprechung dem anderen System gerecht werden wollte. Die Anwendung des Tatbestandes auf normale Richter ist problematisch, weil sehr, sehr viel in die Entscheidungen der Richter mit eingeflossen ist. Mit der Vollziehung des Paragraphen tat man sich daher etwas schwer. Die gesamte Entwicklung geschah wohl aus der Not, um hier ein griffiges verallgemeinerndes System zu bekommen und der Flut von Verfahren gerecht zu werden.

*Also praktische Erwägungen?*

Praktische Erwägungen und zwar speziell auf diese Verfahren zugeschnitten.

*Aber wieso hat man dann bei den Mauerschützen und bei den Grenzprozessen den Rechtfertigungsgrund aberkannt und sich auf diese Weise noch mehr Verfahren geschaffen?*

Mit der Rückwirkung machte man hier aus rechtsstaatlichen Erwägungen eine Ausnahme.

*Hält man sich die beiden Entscheidungen vor Augen, so drängt sich die Vermutung auf, dass es die Intention der Rechtsprechung war, Menschenrechtsverletzungen zu bestrafen. Halten Sie dies für möglich?*

Das könnte schon sein, dass man eine Reduzierung auf krasse, offensichtliche Fälle vornehmen wollte. Das könnte wiederum damit zu tun haben, dass man klare Grenzen ziehen und Unsicherheiten vermeiden wollte. Bei Streitfällen wollte man sich eher zurückhalten.

*Im Parlament wurde des Öfteren eine Spionageamnestie diskutiert. Trotz mehrerer Anträge konnte sich eine Amnestie nicht durchsetzen. Die Rechtsprechung hat die Strafbarkeit aber stark eingeschränkt. Wie würden Sie diese Entscheidung beurteilen vor dem Hintergrund des im Parlament geäußerten Willens? Sehen Sie die Grenzen von kontrollierender zu gestaltender Rechtsprechung überschritten?*

Der Vorwurf wird ja auch schon bei der Rechtsbeugung gemacht. Die Wissenschaft sieht das unter dem Aspekt der zukünftigen Entwicklung. Sie fragt, welches Sonderrecht hier für den Einzelfall geschaffen wird. Genau das ist die Aufgabe der Wissenschaft, hier hart zu kritisieren. Ob man jetzt tatsächlich den Willen der Kollegen, etwas selbst gestalten zu wollen, in den Vordergrund drängen sollte, ist meiner Ansicht nach fraglich. Es ist eher die Not, etwas Gerechtes machen zu wollen, verbunden mit der Tatsache doch relativ alleine gelassen zu sein, die zu solchen eigenen Entwicklungen führt.

*Hier stellt sich aber gerade die Frage des „Alleine Gelassenseins“. Das Parlament hatte sich ja geäußert und sich gegen die Amnestie ausgesprochen.*



Von der Tendenz ist das sicherlich richtig, aber anders wird es, wenn man die Einzelschicksale sieht und nicht für strafwürdig hält.

*Warum hielt man es bei den Agenten nicht für strafwürdig?*

Wohl wegen der Vergleichbarkeit der Agententätigkeit in Westdeutschland. Es ist ja häufig so, dass man Strafrecht auch symbolisch benutzt für das, was man als wichtig erachtet. Eine Amnestie hat viel höhere politische Auswirkungen als eine Einzelfallentscheidung, die sich durch die Vielzahl der ähnlich gelagerten Fälle addiert. Wenn die Verfahren verstreuter und nicht so systematisch häufig vorgekommen wären, würde man sich gar nicht so sehr darum kümmern und sie gar nicht aufgreifen. Auch bei gewöhnlicher Kriminalität ist man häufig der Auffassung, dass es sich nicht mehr um Unrecht handelt. Es ist nur die Systematik, die dazu führt, dass man die Verfahren aufgreift und ein Abweichen von dem Willen des Gesetzgebers feststellt. Das sind häufig juristische, im Strafrecht begründete Entwicklungen, die auf gesellschaftliche Aktivitäten und Entwicklungen zurückgehen und bei denen man sich als Richter fragt, wo eigentlich die Grenze ist. Man hat häufig Sachverhalte, die man eigentlich nicht als so richtig strafwürdig oder als klar empfindet. Die Klarheit kann unter den Beteiligten auch verloren gegangen sein. Es besteht oft eine Art Auflösungstendenz, die man aber nicht so richtig angehen will. Vorliegend könnte zusätzlich die erhöhte politische Bedeutung eine Rolle spielen. Es könnte sein, dass man in den Fällen des DDR-Unrechts noch vorsichtiger war mit einer Verurteilung. Der Vorwurf der Siegerrechtsprechung ist ja immer wieder erhoben worden. In solchen Fällen nimmt man sich ungemein zurück und ist noch mal viel kritischer, als wenn hinterher gar kein Interesse mehr an dem Verfahren besteht.

*Betrachtet man die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft und die der Gerichte, so stellt man eine starke Verschiebung fest. Gerade bei der Rechtsbeugung wurden irrsinnig viele Ermittlungsverfahren eingeleitet, Anklage wurde schon in weniger Verfahren erhoben, die Zahlen der Verurteilungen waren letztendlich marginal. Wie lassen sich diese Schwerpunktverschiebung bzw. diese unterschiedlichen Einschätzungen durch Staatsanwaltschaft und Gerichte erklären? Sah sich die Staatsanwaltschaft aufgrund des Legalitätsprinzips möglicherweise stärker gebunden als die Gerichte?*

Ich denke, dass es eine gewisse Dauer brauchte, bis das Gesetz die notwendigen Unterstrukturen hatte, mit denen man dann praktisch operieren konnte. Am Anfang fehlten diese Strukturen, so dass man die Verfahren viel legalistischer und globaler einordnete und abschob.

*Welche Rolle spielte die Akzeptanz der Bevölkerung für das Walten der Staatsanwaltschaft und der Gerichte? Wie wirkte sich der Druck durch die Bevölkerung, wobei auch an den Vorwurf der Siegerjustiz zu denken ist, aus?*

Ich würde ihm nicht eine allzu große Bedeutung beimessen. Aber diese Vorgänge spielen sich natürlich im Unterbewusstsein ab. Wenn die Presse dabei ist oder andere Interessierte, dann ist man noch mehr gehalten, genau offen zu legen, worum es geht. Man arbeitet vielleicht noch genauer als wenn sich kein Mensch darum kümmert.

*Denken sich, dass sich die höchstrichterliche Rechtsprechung beeinflussen ließ?*

Bestimmt, ja. Man beschäftigte sich aber intensiv mit den Verfahren. Die dort Tätigen waren spezialisiert, hatten den notwendigen Überblick, die Zeit und das Material, um zu solch einer Verfeinerung der Gesetzesanwendung zu kommen.

*Glauben Sie, dass sich die Staatsanwaltschaft möglicherweise durch den Druck noch mehr gehalten sah, Verfahren einzuleiten, oder führen Sie die Tätigkeit auf das Legalitätsprinzip zurück?*

Ich wüsste nicht, dass dort irgendein Druck vorherrschte. Ein bekannter Kollege, der schon etwas älter ist, hat nicht eine einzige Anklage in einem Rechtsbeugungsfall gemacht. Er wurde trotzdem nie angehalten, tätig zu werden.

*Die Tatsache, dass so viele Ermittlungsverfahren eingeleitet wurden – könnte sie mit dem Druck zu tun haben?*

Das geht quasi automatisch. Die Tatsache, dass man viele Verfahren hat, bedeutet auf Seiten der Justiz auch den erhöhten Bedarf an Personal. Auch spricht es zunächst für eine gewisse Effektivität. Eine hohe Zahl wird prinzipiell als etwas Positives bewertet. Es gibt keine Grenze zur Reduktion der Verfahren, weil es vielleicht dem, was an Unrecht da ist, nicht mehr gerecht wird. Es stellt sich wirklich die Frage, wie man Massendelikten oder sonstigen Exzessen gerecht wird. Hinzu könnte die drohende Verjährung gekommen sein. Möglicherweise leitete man nach der internen Richtlinienvergabe erst mal Verfahren ein, um die Unterbrechung herbeizuführen, bis man wirklich wusste, um was es geht.

*Das tatsächliche Ausmaß wurde praktisch von der Rechtsprechung bestimmt. Den Erfolg des Einsatzes des Strafrechts kann man sicherlich nicht an der Zahl der Verurteilungen oder Inhaftierungen messen. Aber generell lassen sich bei dem Umgang trotz allem Besonderheiten feststellen, wie etwa die Beschränkung auf besonders krasse Fälle. Wie würden Sie im Hinblick darauf das Agieren der Justiz in Deutschland einordnen? In welches Modell würden Sie das Handeln einordnen, in den Bereich der Strafverfolgung oder in den Bereich eingeschränkter Strafverfolgung in Verbindung mit weitgehender Strafflosigkeit?*

Wenn man vorher gewusst hätte, wie sich alles entwickeln würde, was es bedeutet, rechtsstaatlich zu urteilen, ohne dass man in die Gefahr einer unerlaubten Rückwirkung kommt – ich musste mich ja als DDR-Richter fühlen, d.h. erst beim konkreten Tun wusste ich, was alles gemeint sein konnte; die Vorstellungen gingen auseinander; keiner hatte sich das vorher überlegt –, dann hätte man den Richtern vielleicht gar nicht so viele Aufgaben zugeordnet und alles besser sortiert. So aber führte die Tätigkeit der Justiz zu einem Materialverschleiß ohnegleichen. Das hätte man vorweg regeln müssen. Vielleicht hätte man die Rückwirkung, die heiligste aller Kühe, ändern müssen. Eine Regelung wäre ganz wichtig gewesen. Es ist mir aber bewusst, dass bei einer anfänglichen Regelung jeder gesagt hätte, es handele sich um Sonderrecht für einzelne. So aber war der Weg das Ziel. Irgendwo auf dem Weg kam man letzten Endes dahinter, um was es geht.

*Denken Sie, dass die Problematik den Architekten des Einigungsvertrags bewusst war?*

Das war ihnen nicht bewusst, nein. Ich denke nicht, dass jemand bedachte, dass nach dem Rückwirkungsverbot ein Richter würde DDR-Recht anwenden müssen. Praktisch begab man sich ganz langsam und mühsam in diese Rolle hinein. Bei den ersten staatsanwaltlichen Anklagen hat nicht ein Einziger versucht, sich in die Rolle eines DDR-Juristen hinein zu versetzen. Das zeigt sich an der gesamten Sprache. Es war vielmehr reines, normales West-Recht, das angewandt und auf Grundlage dessen auch verurteilt wurde. Es gab eine ungeheure Diskrepanz. Gelegentlich gab es auch Staatsanwälte, die die Rechtsanwendung auch beim Plädoyer völlig durcheinander brachten. In der Regel

kam es in diesen Fällen trotz der Verurteilung nicht zur Revision. Stellen Sie sich vor, die Staatsanwaltschaft will etwas ganz anderes und hat auch die Probleme ganz anders gesehen, weil sie ganz andere Maßstäbe anlegte. Im Bereich von Rechtsbeugungsfällen hat man systematisch Revision eingelegt, weil man von oben Maßstäbe wollte. Das ist ein völlig eigener Fall, weil die Staatsanwaltschaft sagte, es handele sich um ein ungeklärtes Rechtsproblem. Die Kammer muss häufig Entscheidungen treffen, bei denen sie sich darüber im Klaren ist, dass der BGH es genau anders machen könnte. Wenn wir rechtliche Zweifel haben, tendieren wir dazu, milder zu urteilen. Beim Tatsächlichen gilt die Beweisregel, aber im Rechtlichen könnte man ja auch mal etwas Zweifelhafes vertreten, weil es politisch oder taktisch gut ist. Die Staatsanwaltschaft wendet sich in solchen unklaren Fällen häufig an den BGH, nicht weil sie der Ansicht ist, es handele sich um ein unrichtiges Urteil, sondern um die rechtlichen Zweifel zu klären. Da die Rechtsbeugung in hohem Maße ein unbekanntes Feld war, war es in hohem Maße klärungsbedürftig. Dadurch erklären sich die vielen Rechtsmittel.

*Und die milden Sanktionen?*

Ja, vieles ist zurückgekommen und dann durch andere Kammern weiterbearbeitet worden. Da war man dann schon etwas schlauer.

*Wenn Sie nun davon ausgehen, dass die Architekten des Einigungsvertrags die Problematiken nicht vorausgesehen haben, weil es vielleicht zu schnell ging und sich nun die Ergebnisse der Rechtsprechung anschaut, denken Sie, dass ...*

Die Problematik war neu. Das ist so noch nie vorgekommen. Selbst wenn man daran gedacht hätte, hätte man es vielleicht aus politischen Gründen nicht durchgesetzt. Zu denken ist auch an die Symbolik. Manchmal ist die Durchführung des Verfahrens auch besser, als die Vorwegnahme auf höchster Ebene. Letztere könnte leichter politische Nichtakzeptanz mit sich bringen, während ein Verfahren eher akzeptiert wird. Natürlich sind viele dagegen gewesen, aber das liegt in der Natur der Sache.

*Man hätte ja von vorne herein z.B. sagen können, dass man nur Fälle schwerer Menschenrechtsverletzungen verfolgen solle.*

Das wäre sinnvoll. Aber ich denke, für Jemanden, der wegen des Stellens eines Ausreiseartrags oder wegen des Versuchs, mit der Verlobten örtlich zusammenzukommen, von der DDR-Justiz unverhältnismäßig bestraft wurde, ist bereits diese Strafe grobes menschliches Unrecht. Wenn ich aber davon ausgehe, dass ein Staat ein Existenzrecht hat, dann muss ich konsequenterweise auch die Verfolgung bestimmter Taten erlauben. Dann ändert sich der Charakter. Dann mag es nach außen hin wie eine Menschenrechtsverletzung aussehen. Dieses Phänomen im Kopf umzusetzen, fällt in den hochjuristischen Bereich des Rückwirkungsverbots. Es gibt viele Leute, die verstehen es heute noch nicht. Die bemängeln, man habe die Leute aus dem Verkehr gezogen. In Wirklichkeit hatte man sich aber nur die Mühe gemacht, das Recht nicht konsequent und subtil anzuwenden. Stellt die Justiz diese Bemühungen erst gar nicht an, dann richten sich die Vorwürfe gegen die Politiker. Die Politiker müssen aber schnell handeln und stehen unter enormem Druck. Es wäre, denke ich, schon richtig gewesen, viel schneller Spezialeinheiten zu bilden, aber das hätte freilich noch mehr den Sonderrechtsvorwurf hervorgerufen. Es muss sich institutionalisieren. Offen gestanden, wäre es mir lieber, man könne so etwas übertragen an eine internationale Institution.

*Halten Sie das nationale Strafrecht angesichts der Erfahrungen, die Sie gemacht haben, für geeignet für eine solche Aufarbeitung? Oder würden Sie es begrüßen, die An-*

*wendung des Strafrechts einem internationalen Gericht zu überlassen und sich national auf eine gesellschaftliche Aufarbeitung beschränken?*

Ja, das würde ich für sinnvoll halten.

*Warum?*

Aus der eigenen Erfahrung kann ich sagen, dass es einem unangenehm ist. Es setzt voraus, dass man in eine völlig neue Rolle schlüpft, für die man sich nicht entschieden hat. Man muss etwas machen, was man nicht unbedingt akzeptiert. Bei einem internationalen Tribunal ist die Distanz neutraler. Dadurch ist auch die Akzeptanz durch die Verurteilten höher. International hätte man auch die Chance, genauer zu definieren, was Menschenrechtsverletzungen überhaupt sind, vorausgesetzt man hätte überall denselben Maßstab des Rückwirkungsverbots. Man dürfte durch eine internationale Aufarbeitung nicht großzügiger werden.

*Haben Sie auch die Strafzwecke vermehrt in Frage gestellt?*

Ja, sicher. Die Prozesse verbinde ich nicht mit meiner normalen Tätigkeit. Es war eine Ausnahmesituation. Es waren interessante Verfahren, die ich nicht missen möchte. Persönlich beeindruckend waren das Schlüpfen in die Rolle eines DDR-Richters und der damit einhergehende Austausch mit den damaligen Kollegen. Da ist mir erstmals bewusst geworden, was unsere Rechtsordnungen für immense Vorteile hat. Mir ist meine eigene normale Rolle so klar geworden; Dinge, die ich nie spüre. Ich spüre keinen Rechtsstaat, keine richterliche Unabhängigkeit, ich spüre keine Meinungsfreiheit, ich spüre keine Demonstrationsfreiheit – ich habe diese Dinge einfach. In der Abgrenzung und in der Diskussion mit den Kollegen, die von ihren Fällen oder ihren persönlichen Erfahrungen erzählten, erfuhr man Dinge – etwa dass sie vorgeführt wurden, wenn sie nicht so handelten, wie es von ihnen erwartet wurde, dass sie sich an strikte Zeitvorgaben halten mussten, etc. – die mich schon sehr berührt haben. Das war für mich persönlich der hohe Wert meiner Tätigkeit. Ich bin Strafrichter und ich Sorge mit meinen Urteilen dafür, dass die Gesetze nicht an Wertung verlieren. Hier ging es aber gerade nicht um Gesetze.

*Wo würden Sie dann aber die Strafzwecke genau sehen?*

Von unserer Generation kam der Vorwurf an die vorherige Generation, dass das NS-Regime nicht aufgearbeitet wurde. Den Zweck sehe ich darin, es besser machen zu wollen als nach der NS-Zeit, auch wenn ich das Nazi-Regime nicht mit dem DDR-Regime vergleichen will. Die DDR war zwar auch ein Unrechtsstaat, aber von ganz anderer Qualität. Nun sah ich mich in dieser Debatte, dass ich die strafrechtliche Aufarbeitung eigentlich auch für richtig halte. In den Köpfen hat man politisch schon akzeptiert, dass etwas sein muss, aber das heißt nicht, dass es nicht auch andere Möglichkeiten gegeben hätte.

*Ich bedanke mich ganz herzlich für das Gespräch.*

## **VIII. Interview mit Herrn Oberstaatsanwalt Debes, Landgericht Berlin, 14.08.2002, 14.00 Uhr**

*Der Einigungsvertrag hat Unklarheiten hervorgerufen betreffend die Fragen des Rechtsanwendungsrechts und der richtigen Auslegung des Tatzeitrechts. Wie wurde der Auftrag in der Staatsanwaltschaft verstanden? Was entnahm man dem Einigungsvertrag?*

Also, was ich Ihnen sagen kann, kommt von der Ebene der Sachbearbeitung und nicht der Organisation bzw. Einrichtung der Stellen, die sich dann mit der so genannten Regierungskriminalität befasst haben. Ich ging so vor, dass ich mir mal alle das Strafrecht betreffenden Bestimmungen des Einigungsvertrags anschaute und insbesondere darauf achtete, welche DDR-Strafnorm noch in Kraft bleiben sollte. Wir verstanden es so, dass das DDR-Recht nicht mehr galt. Man übertrug die Situation auf § 2 StGB und tat so, als hätte sich im Gebiet der DDR das Recht geändert. Damit kam man zunächst für die Praxis aus. Die ganze Beachtlichkeit des DDR-Rechts ergab sich wiederum direkt daraus. Die zur Debatte stehende Tat musste auch zur Tatzeit bereits strafbar gewesen sein.

*Betrachtete man auf Seiten der Staatsanwaltschaft die Regelung als ausreichend oder sah man sich durch den Gesetzgeber etwas „alleine gelassen“, dadurch dass es letzten Endes die Justiz war, die entscheiden musste, wie man des Tatzeitrecht auslegt? Hatte man sich die Rechtsfragen von Beginn an überlegt?*

Sicherlich sind die anfänglichen Verfahren auf der Ebene der Sachbearbeitung bearbeitet worden, ohne dass man die Rechtsfragen vertieft hatte. Verfahren, die bereits in der DDR bearbeitet wurden, kamen zu uns, gerade im Bereich der Gewalttaten an der Grenze.

*Wie viele Verfahren waren das?*

Da bin ich nicht der richtige Ansprechpartner, da ich mit den Verfahren selbst nichts zu tun hatte. Bereits in der DDR hatte es Ermittlungen gegen Erich Honecker gegeben. Daneben gab es eine Reihe weiterer Einzelverfahren. In dem Bereich, mit dem ich speziell befasst war, DDR-Justiz und MfS-Straftaten, später nur noch DDR-Justiz, gab es weniger Verfahren. Für die Frage, wie maßgeblich das DDR-Recht zur Beurteilung der Tat war, waren die Fälle, in denen bereits während der DDR Verfahren eingeleitet worden waren, etwas anders gelagert als die Fälle, in denen im Nachhinein zum ersten Mal eine Verletzung von DDR-Recht erfolgte. Es stellte sich die Frage, ab wann ein Urteil Rechtsbeugung darstellt. Wir haben anfänglich eigentlich nur geprüft, so gut es ging, mit DDR-Literatur und allem möglichen, was immer mehr bekannt wurde, EG-Richtlinien, Standpunkte und sonstige offizielle Verlautbarungen zu den einzelnen Straftatbeständen, ob der Straftatbestand richtig angewandt worden ist. Dabei haben wir berücksichtigt, dass Fehler, die ein Oberstes Gericht zur Urteilsaufhebung veranlassen würde, nicht notwendigerweise Rechtsbeugung sind. Nur das, was uns völlig unhaltbar vorkam, stufen wir als Rechtsbeugung ein.

*Sie meinten vorhin, dass die Schwierigkeiten der Staatsanwaltschaft nicht von Anfang an bewusst waren. Könnte es sein, dass dieses fehlende Bewusstsein über die Rechtsprobleme zu der hohen Zahl an Verfahrenseinstellungen führte?*

Ja und nein. Bezogen auf die Berliner Verfahren kann ich zwei Gesichtspunkte miteinander vergleichen. Wir hatten zuerst die Arbeitsgruppe Regierungskriminalität, die eigentlich der Struktur nach eine große Abteilung der Generalstaatsanwaltschaft war und über den Daumen gepeilt zuständig war für Straftaten, bei denen Angehörige der Partei- und Staatsführung tätig wurden. Dann hatten wir die Staatsanwaltschaft beim Landgericht, später die Staatsanwaltschaft II. In den ganzen Justizfällen hatten wir eine grundlegende andere Arbeitsweise. Bei der Arbeitsgruppe Regierungskriminalität habe ich das so gehandhabt, wie es bei Wirtschaftsstrafsachen bekannt ist. Alle Sachen, von

denen wir von Amts wegen erfuhren, wurden als AR-Verfahren gehandhabt, bis man die Zeit hatte zu prüfen, ob hinreichender Tatverdacht vorliegt, um ein Js-Verfahren daraus zu machen. Das wurde gegebenenfalls gemacht.

*In Brandenburg und in Sachsen hat man das genauso gemacht und viele Verfahren als AR-Verfahren registriert, anstatt ein Ermittlungsverfahren einzuleiten.*

Ich erinnere mich an eine Besprechung, und da sagte der zuständige Staatsanwalt in Sachsen, dass man viele Verfahren im AR-Register führe, wegen der EDV-Beschränkungen im AR-Register aber nicht alle Verfahren unterzubringen seien, die man hinterher braucht. Das war so ähnlich, vielleicht aus einem anderen Motiv heraus, wie wir es hier handhabten.

*Warum machte man es überhaupt? In Brandenburg hatte man es ja wirklich so gemacht, dass man AR-Verfahren führte und weniger Ermittlungsverfahren hatte.*

Es wurden weniger Verfahren eingeleitet, weil es weniger Verfahren gab. Außerdem kann man auch manche Sachen wissen, ohne sie zur Kenntnis zu nehmen. Es gab einen Komplex, mit dem sich außer Sachsen und Berlin, überhaupt niemand beschäftigt hatte. Der Komplex war auch nicht so leicht zugänglich. Obwohl wir näher an Brandenburg liegen, war der Informationsaustausch mit Sachsen intensiver.

*Woran lag das?*

Das ist etwas, was bei der Rechtsstatsachenforschung meistens übersehen wird, nämlich die persönliche Haltung und Einstellung, der Arbeitseifer und Möglichkeiten der Leute, die die Arbeit verrichten.

*Wodurch ist diese persönliche Einstellung bedingt? Durch die Persönlichkeit, durch die Politik des Landes?*

Die persönliche Einstellung ist bei jedem Einzelnen vorhanden. Man reduziert diese dann im Rahmen der Geschäfte oder erweitert sie, wenn man Notwendigkeiten erkennt.

Wegen technischer Schwierigkeiten konnte der weitere Verlauf des Gesprächs nicht aufgezeichnet werden. Eine Wiederholung erwies sich als nicht möglich, weshalb sich die Auswertung des Interviews nur auf den hier wiedergegebenen Teil stützt.

## **IX. Interview mit Herrn Generalstaatsanwalt a.D. Christoph Schaeffgen, Berlin Charlottenburg, 15.08.2002, 10.00 Uhr**

*Der Einigungsvertrag hat Unklarheiten hervorgerufen betreffend die Fragen des Rechtsanwendungsrechts und der richtigen Auslegung des Tatzeitrechts. Wie wurde der Auftrag in der Staatsanwaltschaft verstanden? Was entnahm man dem Einigungsvertrag?*

Der Auftrag des Einigungsvertrags ist meines Erachtens eindeutig: Es war Tatzeitrecht anzuwenden. Wenn die Tat auf dem Gebiet der DDR begangen wurde, war dies das Recht der ehemaligen DDR. Dieses Recht musste natürlich ausgelegt werden. Aber das ist keine Unklarheit des Gesetzes. Das ist eine ganz normale juristische Aufgabe, die man zu erfüllen hat. Da mache ich dem Gesetzgeber keinen Vorwurf. Eine ganz andere Frage ist, ob man dieses Gesetz hätte wählen müssen.

*Da komme ich später noch dazu. Würden Sie demzufolge auch sagen, dass die Regelungen des Einigungsvertrags ausreichend waren?*

Sie waren ausreichend, natürlich. Sie beinhalteten nichts anderes als die übliche Tätigkeit eines Juristen, wenn sich das Gesetz zwischen Tatzeit und Verurteilungszeit-

punkt ändert. Die Regelung des § 2 StGB ist auf diese Situation übertragen worden. Die Problematik war nur, dass das nicht so einfach ging, als wenn die Rechtsänderung tatsächlich innerhalb eines Rechtssystems erfolgt wäre. Zwischen Tatzeit und Verurteilungszeitpunkt änderte sich das Rechtssystem als Ganzes, mit der Folge dass für die Zeit der Tatbegehung ein anderes Rechtssystem angewandt werden musste.

*Was waren Ihrer Ansicht nach die Hauptprobleme der Staatsanwaltschaft und der Rechtsprechung?*

Problematisch waren die mangelnden Ressourcen und die Anwendung des materiellen Rechts. Das Ressourcenproblem war zunächst beherrschend. Wenn ich keine Leute habe, die etwas bearbeiten sollen, bleibt natürlich auch das Nachdenken auf der Strecke – ohne das geht es aber nun mal nicht. In dieser Hinsicht sind wir von der Politik nicht sehr gut bedient worden. Das Modell, das hier in Berlin gewählt wurde, ist kein ideales gewesen und wurde von Berlin auch nicht vorgeschlagen. Berlin strebte eine zentrale Verfolgungsstelle an, konnte sich aber gegen die anderen Länder nicht durchsetzen.

*Warum war eine zentrale Stelle nicht erwünscht?*

Aus zwei Gründen: Zum einen wollten die großen westdeutschen Flächenstaaten nichts von ihrer eigenen Justizkompetenz abgeben, zum anderen nahm man Rücksicht auf den Willen der Länder im Osten, die ihrerseits zu einer zentralen Aufarbeitung auch gar nicht bereit waren – für meine Begriffe aus rein politischen Gründen, um ‚ihrem Volk‘ demonstrieren zu können, dass man das als eine eigene Aufgabe erkennt, lösen möchte und auch lösen kann. Das war meines Erachtens sehr kurzichtig.

*Was waren die Nachteile der dezentralen Aufarbeitung?*

Es gibt nur Nachteile. Es gab ständig Überschneidungen, bei allen Staatsanwaltschaften stellte sich die Frage der Zuständigkeit. Das ganze Gebiet lag voller Minen auf rechtlischem Gebiet, weil man Neuland betrat. Es wäre daher sinnvoll gewesen, wenn man sich zentral auf staatsanwaltschaftlicher Ebene eine Meinung gebildet hätte, wie an bestimmte Dinge herangegangen werden sollte. Auch die Entscheidungen in Fällen der Opportunität hätten eine einheitliche Handlungsweise erfordert. Ich sehe überhaupt keinen Punkt außer der des Beharrens auf der Eigenständigkeit in der Wahrnehmung von Justizangelegenheiten, der gegen eine zentrale Stelle gesprochen hätte.

*Die Staatsanwaltschaften der neuen Länder verständigten sich darauf, so genannte Pilotverfahren für die Deliktsgruppe der Rechtsbeugung durchzuführen, mit denen exemplarische Fälle zur Anklage gebracht werden sollten, um möglichst zügig höchstrichterliche Entscheidungen zu erlangen. Warum gab es diese Verständigung gerade bei der Rechtsbeugung? Wie löste man die Probleme, die verstärkt durch die dezentrale Aufarbeitung entstanden waren, bei den anderen Delikten? Wartete man auf Entscheidungen der Rechtsprechung?*

Bei den Rechtsbeugungsfällen war die Rechtsunsicherheit sicherlich am größten. Da machte auch jeder, was er für richtig hielt. Die ersten Verfahren, die zur Anklage kamen und dem BGH vorgelegt wurden, waren meiner Ansicht nach wenig geeignet, die Problematik grundsätzlich zu regeln. Das waren Verfahren wegen negativ beschiedener Kündigungsschutzklagen durch Beschluss der Gerichte der DDR. Wichtiger wäre eine frühzeitige Klärung der Frage gewesen, wie man sich in Bezug auf die Verfolgung von Richtern verhält, die Bürger der DDR wegen eines Fluchtversuchs oder eines Ausreiseartrags ins Gefängnis geschickt hatten. Da gab es große rechtliche Meinungsverschiedenheiten. Daraufhin führte Berlin ein Pilotverfahren durch und verfasste eine große

Anklage, in der alle Fälle exemplarisch enthalten waren, in denen Bürger der DDR wegen angeblicher Verstöße gegen die staatliche Ordnung – also politisches Strafrecht – verurteilt worden waren. Der Verdacht der Rechtsbeugung wurde einmal darauf gestützt, dass das Gesetz ungültig sei, zum anderen darauf, dass es in seinem Anwendungsbereich überdehnt worden sei oder die Strafe in einem groben Missverhältnis zu der begangenen Tat stehe. Wenn man dies dem BGH frühzeitig hätte vorlegen können, dann hätte man bald die gewünschte Klarheit gehabt. Aber das lief alles nicht so schnell und so koordiniert, wie es wünschenswert gewesen wäre, weil die Verfolgung dieser Rechtsbeugungsdelikte noch nicht bei der Arbeitsgruppe lag, sondern bei der ohnehin überlasteten Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht. Unsere Verfahren kamen daher erst relativ spät zu den Gerichten und zu dem BGH. Die Gerichte und der BGH waren zu diesem Zeitpunkt schon mit ähnlichen Fallkonstellationen durch andere Staatsanwaltschaften in den neuen Ländern befasst worden. Sofern der BGH inzwischen schon entschieden hatte, waren diese Dinge, die wir uns hier mühsam erarbeitet hatten, dann schon Makulatur. Das ist in Berlin etwas unglücklich gelaufen. Zudem ist es ein Beispiel dafür, wie unökonomisch und unzweckmäßig die separate Strafverfolgung durch mehrere Staatsanwaltschaften war.

*Insgesamt gab es ca. 98,15 % Einstellungen oder sonstige Erledigungen gegenüber 1,56 % Anklageerhebungen. Wie lassen sich diese Zahlen erklären?*

Das erklärt sich zum einen daraus, dass keiner so genau wusste, was strafbares Unrecht war, und zum anderen daraus, dass die Staatsanwaltschaft ein Ermittlungsverfahren einleiten muss, wenn nach ihrer Rechtsauffassung der Anfangsverdacht einer Straftat besteht. In diesem Bereich der Kriminalität wird der Trichter extrem schmal, wenn man sich die Rechtsprechung des BGH zur Rechtsbeugung ansieht.

*Welche Rolle spielte die drohende Verjährung bei der Einleitung der Ermittlungsverfahren?*

Keine wesentliche. Wir hatten rechtliche Vorgaben, dass die Verjährung erst im Oktober 2000 beginnt. Ein Gesetz war nicht notwendig, sondern diente nur der Klarstellung. Man hatte dann fünf Jahre Zeit, um verjährungsunterbrechende Maßnahmen einzuleiten. Weil die neuen Länder personell schlecht bestückt waren, hat man dieses zweite Verjährungsgesetz erlassen, durch das die Verjährungsfrist, mit der Begründung des Stillstandes der Rechtspflege, um zwei oder drei Jahre verlängert wurde. Das war noch akzeptabel. Das zweite Verjährungsverlängerungsgesetz war nach Meinung der Praktiker aber überflüssig. In den Anhörungen wurde auch deutlich zum Ausdruck gebracht, dass man das Gesetz nicht brauche.

*Was war Ihrer Ansicht nach der Grund für den Erlass des Dritten Verjährungsgesetzes?*

Dazu müssten sie die Politiker befragen. Ich könnte darüber nur spekulieren, aber das will ich nicht tun.

*Politische Erwägungen?*

Ja, natürlich. Hinzu kam der Einfluss der Opfer, die natürlich auch für den Erlass des Gesetzes waren. Es lief schlecht für sie, weil es wenige Verurteilungen gab. Durch die Verlängerung der Verjährungsfrist konnte man die Situation aber auch nicht verbessern. Die Opfer verstanden zwar nicht die eigentliche Bedeutung, dennoch nahm man Rücksicht auf sie; man wollte sie durch die mit einer Verlängerung der Verjährungsfrist verbundene Bekundung des Verfolgungswillens für sich gewinnen.

*Das erste Gesetz würden Sie klar als deklaratorisches Gesetz bewerten?*



Vielleicht sehen Sie das als gute Juristin anders, aber wir haben es so betrachtet.

*Sie hatten keine Zweifel, die Regelung so, wie sie bei den NS-Taten angewandt wurde, auf die DDR-Taten auszudehnen?*

Nein.

*Spielte die immer wieder aufflammende Amnestiedebatte eine Rolle für die Arbeit der Staatsanwaltschaft?*

Nein. Die Debatte störte uns nicht. Ein Amnestiegesetz hätte uns gestört, und das galt es zu verhindern. Ebenso galt es, die Notwendigkeit der Verfolgung aus justiz- und allgemeinpolitischen Gründen immer wieder zu betonen. Die Debatte hat die Staatsanwaltschaft nicht weiter beunruhigt, zumal sich der Bundestag kein einziges Mal, von Beratungen in den zuständigen Ausschüssen über die Amnestie von DDR-Spionen, damit befasste.

*In Brandenburg stellte die Staatsanwaltschaft an das Vorliegen eines Anfangsverdachts für das Delikt der Rechtsbeugung erhöhte Anforderungen. Infolgedessen führte man eine Reihe von Verfahren im Allgemeinen Register und nicht als Ermittlungsverfahren. Ähnlich war die Vorgehensweise in Sachsen.*

Das stimmt für Brandenburg. Über eine entsprechende Verfahrensweise in Sachsen ist mir nichts bekannt. Wir haben die Verfahren damals eingeleitet; sie standen im Js-Register. Das hat die Opfer teilweise gefreut und später zu ihrer Enttäuschung mit beigetragen. Die PDS und die Täter hat diese Praxis geärgert, weil sie sagten, wir werden hier pauschal kriminalisiert. Im Grunde genommen war dies nur ein anderer Ansatz in Bezug auf die Frage des Vorliegens zureichender, tatsächlicher Anhaltspunkte. Da hatten die Berliner und die Brandenburger eben verschiedene Rechtsansichten. Ich sehe darin arbeitsökonomisch und kriminalpolitisch keinen großen Unterschied.

*Wie gestaltete sich die Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaften mit der Polizei? Welche Unterschiede gab es zwischen Berlin zentral, die mit der ZERV (Zentralen polizeilichen Ermittlungsstelle für die Verfolgung von Regierungs- und Vereinigungskriminalität) zusammen arbeiteten, und den regionalen Staatsanwaltschaften?*

Die Polizei befand sich in ähnlicher Situation wie die Staatsanwaltschaft. Sie musste um das nötige Personal kämpfen. Sie bekam es aber nicht in ausreichendem Maße und in gewünschter Qualität. Wir haben vieles selbst gemacht. Bei Rechtsbeugungsverfahren haben wir uns nur zur Leistung von Hilfsdiensten an die Polizei gewendet. Die wesentlichen Verfahren wurden selbst ermittelt, weil die Polizeibeamten überfordert gewesen wären. Große Arbeit hat die Polizei bei der Aufklärung der einzelnen Tötungshandlungen an der Grenze, der Stasi-Verbrechen, der Körperverletzungsdelikte und natürlich auch der Wirtschafts- und Vereinigungskriminalität geleistet. Insgesamt war das Verhältnis gut.

*Könnte die hohe Zahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren mit schwacher Ermittlungstätigkeit durch die Polizei zu tun haben?*

Nein, nicht in nennenswertem Maße. Ich kann nur für Berlin sprechen, aber hier hatten wir 20.000 Verfahren. Hiervon waren alleine 13.000 Rechtsbeugungsverfahren, die überwiegend eingestellt wurden. Das haben aber alleine wir zu verantworten, nicht die Polizei.

*Die zurückhaltende Tendenz setzte sich bei den Gerichten fort. Neben den stark genutzten „Trichtern“ der Einstellung und Erledigung durch die Staatsanwaltschaft wurde von den Gerichten in außergewöhnlich hohem Maße die Eröffnung des Hauptverfahrens*

*rens abgelehnt. In ca. 11, 7 % der Fälle wurde das Hauptverfahren nicht eröffnet (vor allem bei Rechtsbeugung). Wie lässt sich das Ihrer Ansicht nach erklären? Die Staatsanwaltschaft war ja nun der Auffassung, Anklage zu erheben.*

Im Hinblick auf die Notwendigkeit, sich eine feste Überzeugung von der Schuld des Angeklagten machen zu müssen, waren die Richter insbesondere nach Vorliegen der ersten richtungsweisenden Entscheidungen des BGH in der strafrechtlichen Beurteilung des angeklagten Verhaltens etwas zurückhaltender als die Staatsanwaltschaften. Aber es gab auch Fälle, in denen Strafkammern versuchten, sich über die Rechtsprechung des BGH hinwegzusetzen oder klar erklärt hatten, sie könnten nicht anders entscheiden, obwohl sie eigentlich wollten. Es lässt sich nicht einheitlich feststellen, dass die Instanzgerichte bei der Verfolgung von DDR-Richtern eine restriktivere Handhabung vornahmen als die Staatsanwaltschaften. Einen bestimmten zahlenmäßigen Schwund gibt es immer. Er ist auf diesem Gebiet etwas höher gewesen, weil die Rechtsunsicherheit größer war. Wenn Sie der Auffassung sind, es handele sich um Rechtsbeugung, weil die Strafe exorbitant hoch ist, dann kann jemand anders die verhängte Strafe gerade noch für vertretbar halten und die Eröffnung ablehnen. So einfach ist das. Da gab es keine grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten.

*Die Tendenz setzt sich fort bei den Freisprüchen. Die Zahl der Freisprüche scheint recht hoch. So liegt sie im Schnitt bei etwa einem Drittel, bei den Delikten der Rechtsbeugung sogar bei 54, 2 % und bei den MfS-Straftaten bei 42, 9 %. Dasselbe gilt für die Sanktionen. Wenn eine Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren ausgesprochen wurde, wurde sie grundsätzlich zur Bewährung ausgesetzt. Das sind schon Unterschiede zum Umgang mit gewöhnlicher Kriminalität. Wo sehen Sie die Ursachen?*

Im Bereich der Rechtsbeugung gibt es keine gewöhnliche Kriminalität. Oder können Sie mir einen Fall nennen, in dem ein Richter wegen Rechtsbeugung in letzter Zeit verfolgt oder sogar bestraft wurde? Insofern hat die bundesrepublikanische Justiz schon mehr getan, als sie mit ihren eigenen Richtern zu tun gewillt war, und zwar deswegen, weil die Richter politisch angebanden waren. Das machte es einfacher. Bei der Strafzumessung berücksichtigte man aber, dass die Leute in dem DDR-System groß geworden, bewusst einseitig ideologisch erzogen worden waren und deswegen auch gar keine Möglichkeit zu einem anderen Denken hatten; auch, dass sie politisch abhängig waren. Das alles hat man ihnen gemäß unserem Strafzumessungsrecht zugute gehalten. Deswegen sind diese milden Strafen herausgekommen. Man dachte auch ein wenig an die eigene Vergangenheit. Aus manchen höchstrichterlichen Entscheidungen kann man heraushören, dass die bundesrepublikanische Justiz in den 50er Jahren, in der Zeit der Kommunistenverfolgung in Folge des Kalten Krieges, mit politisch anders Denkenden auch nicht gerade zimperlich umging. Das vergaß man nicht. Zum anderen wurde in Bezug auf die Richter des NS-Systems gar nichts getan. Deswegen konnte man den Richtern der DDR unter den Gesichtspunkten der Gerechtigkeit und der Gleichbehandlung schlecht vermitteln, dass sie heute für das, was sie getan haben, besonders hart bestraft werden müssen.

*Der BGH schränkte mit Urteil vom 13.12.1993 das Delikt der Rechtsbeugung drastisch ein und sah nur solche Fälle als vom Tatbestand erfasst an, in denen sich die Entscheidung des Richters oder Staatsanwalts als krasse Menschenrechtsverletzungen oder Willkür darstelle. Wie stehen Sie zu dem in diesem Zusammenhang häufig verlauteten Vorwurf des „Rechtsprechungsprivilegs“? Die mildereren Sanktionen sind Ihrer An-*

*sicht nach also auf die Berücksichtigung des anderen politischen Systems zurückzuführen?*

Ja. Vor allen Dingen hat man auch mitberücksichtigt, dass es auch in einem demokratischen Rechtsstaat wie der BRD so gut wie keinen Fall der Rechtsbeugung gibt. Der Täter muss sich bewusst extrem vom geltenden Recht in seiner Entscheidung entfernt haben. Das ist der Kernsatz des BGH, wenn er zu prüfen hat, ob ein Richter in falscher Rechtsanwendung auch Rechtsbeugung begangen hat. Man kann das Recht in unserem Staate weitgehend falsch anwenden, ohne dafür strafrechtlich belangt zu werden. Dieser Grundsatz musste natürlich auch für die Richter der DDR gelten, weil sie nun unserem Grundgesetz und unserer Rechtsprechung unterlagen. Dazu kam diese Anbindung an das System und die Indoktrination. Das führte praktisch zu einer Verdoppelung des Schutzes dieser Richter vor einer Strafverfolgung.

*Wenn Sie sagen, es würde hier de facto nicht verfolgt – das ist sicherlich richtig –, dann hätte der BGH aber doch nicht noch ein zusätzliches Tatbestandsmerkmal erfinden müssen.*

Das ist dann die besondere Situation, wonach die Funktion des Richters in der DDR eine ganz andere war als in der Bundesrepublik. Sie konnte nur darauf ausgerichtet sein, das Ziel des Sozialismus zu verwirklichen, was laut der Verfassung in der DDR der große Auftrag aller Staatsorgane war. Wie dieses Ziel zu verwirklichen war, schrieb die SED vor, einmal durch die Gesetze und zum anderen durch Handlungsanleitungen, die sie über das Oberste Gericht und gemeinsame Erklärungen der Staatsanwaltschaft und der Gerichte gegeben hatte. Die Gesetze und Handlungsanleitungen eröffneten einen weiten – oder eben auch einen engen – Handlungsspielraum für die einzelnen Richter, der seinerseits zu beachten war, es sei denn, er stand mit übergeordnetem Recht – Stichwort Radbruch'sche Formel – in einem unerträglichen Widerspruch. Das konnte der BGH eben generell nicht feststellen, so dass die systemkonforme und systemschützende Rechtsprechung als solche nicht gesetzeswidrig war.

*Warum hat man die Indoktrination bei den Richtern und den Staatsanwälten berücksichtigt, aber nicht bei den Mauerschützen?*

Das hat man ja.

*Man hat die Berufung auf § 27 GrenzG aberkannt.*

Das ist eine ganz andere Frage. Der Richter hat ein Gesetz anzuwenden und, wenn er der Meinung ist, er wende das Gesetz richtig an, dann bleibt er wegen eines den Vorsatz ausschließenden Irrtums straffrei. Der Mauerschütze hat geschossen. Er schoss mit bedingtem Vorsatz, da er damit rechnen musste, dass sein Schuss tödliche Wirkung hat. Es gab aber kein Gesetz, das ihn dazu zwang, den Flüchtling zu erschießen. ‚Das Leben ist nach Möglichkeit zu schonen‘, stand in dem Grenzgesetz. Dann gab es eine darüber hinausgehende Anordnung, eine Befehlsgebung, die man dahingehend verstehen konnte: ‚Wenn die Flucht nicht auf andere Weise verhindert werden kann, dann muss der Flüchtling erschossen werden‘. Das entsprach aber nicht der Rechtslage in der DDR.

*Nein, das war die Staatspraxis.*

Genau, das war die nicht auf einem Gesetz, sondern auf politisch vorgegebenen Befehlen beruhende Staatspraxis. Das ist doch eine andere Situation, ob ich mich nicht an die Staatspraxis halte oder nicht an das Gesetz. Dass der Befehl nicht rechtens ist – so wurde geurteilt –, hätte dieser Schütze erkennen können und müssen. Dass die Schützen es in der Tat auch erkannt haben, wurde mehrmals erwiesen. Sie waren erleichtert, nachdem sie verurteilt worden waren und die Sache losgeworden waren. Sie

nachdem sie verurteilt worden waren und die Sache losgeworden waren. Sie waren froh, dass sie nicht in die Verlegenheit gekommen waren, von der Schusswaffe Gebrauch machen zu müssen. Ihnen wurde verboten über den Schusswaffengebrauch öffentlich zu sprechen. Sie wurden anschließend versetzt. Das alles hat sich in der Truppe doch auch herumgesprochen. Sie wussten schon oder hätten es wissen müssen, dass das, was sie getan haben, Unrecht war. Sie handelten zumindest in einem vermeidbaren Verbotsirrtum.

*Sieht man sich die Rechtsprechung zur Rechtsbeugung einerseits und zu den Mauer schützen andererseits an, dann ist es ja letztendlich so, dass der § 27 GrenzG aberkannt wurde, weil man sagt, es handelt sich um eine schwere Menschenrechtsverletzung. Dasselbe ist bei der Rechtsbeugung geschehen, indem das erwähnte zusätzliche Tatbestandsmerkmal aufgenommen wurde. Glauben Sie, dass sich aus diesen beiden Entscheidungen eine Stringenz dahingehend herauslesen lässt, dass der BGH oder das BVerfG sich auf die Bestrafung von Menschenrechtsverletzungen beschränken wollten?*

Ja, auf eine Bestrafung von schweren Menschenrechtsverletzungen. Eine schwere Menschenrechtsverletzung ist nach der Rechtsprechung nur der Eingriff in die körperliche Integrität oder der Eingriff in das Leben. Bei der Rechtsbeugung wird deshalb vorausgesetzt, dass die Beugung des Rechts exzessiv geschieht oder ihre Folgen einem solchen Eingriff gleich oder nahe kommen. Der BGH vertrat die Ansicht, dass solche Fälle verfolgt werden, die in ihrer Offenkundigkeit von Rechtsverletzung einer schweren Menschenrechtsverletzung gleichkommen.

*Im Jahre 1995 entschied das BVerfG (BVerfG EuGRZ 1995, S. 213), dass eine Strafbarkeit der Agenten, die vom Boden der DDR aus gegen die BRD oder deren Nato-Partner spionierte hatten, wegen Unverhältnismäßigkeit nicht begründet werden könne. Wie beurteilen Sie diese Entscheidung vor dem Hintergrund der im Bundestag gescheiterten Spionageamnestie?*

Eine Amnestie hätte, wenn die Spionagetätigkeit mit schweren Menschenrechtsverletzungen einhergegangen wäre, dazu geführt, dass die betreffenden Täter mitamnestiert worden wären. Ich halte es daher für absolut korrekt, dass eine Amnestie nicht gekommen ist. Sie war auch politisch nicht durchsetzbar. Ganz anders zu beurteilen ist die Rechtsprechung. Die Entscheidung des BVerfG, die eine Begrenzung der Strafverfolgung herbeigeführt hat, finde ich vernünftig. Es leuchtet ein, einerseits zu sagen, dass das Strafbedürfnis wegfällt, wenn nichts anderes getan wurde als das, was die Dienste anderer Staaten auch tun und das Feindverhältnis aufgrund der Wiedervereinigung nicht mehr gegeben ist. Auf der anderen Seite bleiben Spione strafbar, wenn sie auf dem Boden des anderen Landes Spionage betrieben haben, und es bleibt auch strafbar, wenn im Zusammenhang mit der Spionage Menschenrechtsverletzungen begangen wurden.

*Vergleicht man insgesamt die staatsanwaltschaftliche Anklagepraxis und die gerichtliche Urteilspraxis, so lässt sich eine deutliche Schwerpunktverlagerung feststellen. So beträgt etwa der Anteil der wegen Rechtsbeugung eingeleiteten Ermittlungsverfahren ca. 70%, die Zahl der Anklagen liegt bei 25%, die Verurteilungen bei nur noch knapp 10%. Ähnliche, wenn auch nicht so drastische Verschiebungen gibt es bei anderen Delikten (z.B. Gewalttaten an der Grenze, in die umgekehrte Richtung Wahlfälschung.) Wie erklären Sie sich diese unterschiedlichen Einschätzungen durch die StA einerseits und die Gerichte andererseits? Denken Sie, dass die Gerichte den durch die Befolgung des Legalitätsprinzips eingesetzten Verfolgungen der StA Einhaltung gebieten wollten?*

Nein. Da müssten Sie analysieren, worauf die Freisprüche letzten Endes beruhen. Es kann durchaus sein, dass bei der Frage der Strafbarkeit unterschiedliche Rechtsauffassungen bestanden, weil es sich um Neuland handelte. Ich glaube aber, dass die Abweichungen in den meisten Fällen darauf beruhen, dass der Tatnachweis insbesondere für die Stasi-Tätigkeit mangels ausreichender Beweislage nicht geführt werden konnte. Das Gericht hatte manchmal eine ganz abweichende Meinung. Ich erinnere mich an einen Fall, in dem wir Stasi-Mitarbeiter angeklagt hatten wegen Verabredung zum Mord. Wir stützten die Anklage auf die Unterlagen in den betreffenden Stasiakten und vertraten die Auffassung, dass hieraus der Tötungsvorsatz zum Ausdruck gebracht wurde. Das Kammergericht hat die Eröffnung nach sofortiger Beschwerde endgültig abgelehnt mit der Begründung, aus den Unterlagen ergebe sich kein derartiger Tatentschluss, sondern nur eine Vorstellung darüber, wie es gemacht werden könnte. Bei den Gewalttaten an der Grenze ist es häufig so gewesen, dass wir der Auffassung waren, bedingter Tötungsvorsatz liege vor, das Gericht hingegen davon ausging, der Vorsatz könne nicht nachgewiesen werden. Bei den Rechtsbeugungsfällen ist es auch im Subjektiven häufig so gewesen, dass man den Richtern zugute hielt, dass sie nicht wissentlich gehandelt hätten.

*Das tatsächliche Ausmaß der Verfahren oblag in entscheidendem Umfang der Rechtsprechung. Zwar wurde ein enormer Aufwand im Hinblick auf die Ermittlungsverfahren betrieben, im Ergebnis erfolgten aber wenige Anklagen und wenige Verurteilungen. Wir hatten gesagt, dass die Rechtsprechung letztendlich auf die Bestrafung schwerer Menschenrechtsverletzungen hinauslief. Wie würden Sie angesichts der in weiten Bereichen erzielten Straflosigkeit, das deutsche Modell einordnen? Würden Sie noch von einer konsequenten Strafverfolgung sprechen oder eher von einer Art „De-facto-Amnestie“?*

Es ist kein Amnestiemodell. Das würde ich ablehnen, ebenso wenig möchte ich von einer De-facto-Amnestie sprechen. Das ist so ein Schlagwort, mit dem man meint, alles gesagt zu haben, weil nicht alles verfolgt worden ist, was man für verfolgungswürdig hält. Wir hatten ein Verfolgungsmodell. Die Justiz hatte einen Verfolgungsauftrag und sie ist auch nicht untätig geblieben. Ich kann der Justiz nicht den Willen zur Verfolgung absprechen. Die Justiz ist gehalten, nach dem Gesetz zu verfahren. Wenn sie der Meinung ist, das Gesetz gibt eine Verurteilung nicht her, dann muss sie freisprechen.

*Die Rechtsprechung hat aber doch wie beispielsweise bei den Fällen der Rechtsbeugung andere Maßstäbe herangezogen als in den Fällen gewöhnlicher Kriminalität.*

Wenn sie diesen Maßstab nicht hinein genommen hätte, hätten alle nach der bundesrepublikanischen Rechtsprechung freigesprochen werden müssen. Mit der Auslegung des Rechtsbeugungsbegriffs, wie ihn der BGH auf den westdeutschen Richter immer angewandt hatte, wäre auch nichts anderes herausgekommen. Das Kriterium der schweren Menschenrechtsverletzung ermöglichte es, wenigstens die schlimmsten Auswüchse einer rechtsstaatswidrigen Strafjustiz im Bereich des politischen Strafrechts nach dem Systemumbruch strafrechtlich zu ahnden, ohne mit dem Rückwirkungsverbot in Konflikt zu kommen.

*Sie haben vorhin selbst gesagt, dass die Rechtsprechung auf eine Bestrafung schwerer Menschenrechtsverletzungen hinauslief und dass dies auch die Intention der Rechtsprechung war.*

Ja.

*Das impliziert doch umgekehrt, dass Fälle anderer nicht schwerer Menschenrechtsverletzungen nicht bestraft wurden.*

Dieses Kriterium war nicht für alle Fälle, in denen eine Bestrafung nicht erfolgen konnte, ausschlaggebend. MfS-Straftaten wie Mord, Entführung, Gefangenenmisshandlung waren schwere Menschenrechtsverletzungen. Die Probleme lagen hier im Bereich der Aufklärung, also im tatsächlichen Bereich. Aber auch bei Delikten wie der illegalen Telefonüberwachung oder der Verletzung des Briefgeheimnisses ging es letzten Endes nicht darum, ob es sich um schwere oder leichte Menschenrechtsverletzungen handelte, sondern vielmehr um rechtliche Fragen der Strafbarkeit nach dem bundesrepublikanischen oder dem DDR-Recht. Ähnlich verhielt es sich beim Eindringen in Wohnungen zum Zwecke des Abhörens oder bei der Durchführung von Verleumdungskampagnen zur Einschüchterung Oppositioneller. Diese Straftaten konnten nur deswegen nicht in ausreichendem Maße verfolgt werden, weil das DDR-Recht nur im wiederholten Falle zu einer Belegung mit Strafe kam oder weil kein Interesse bestand, den unmittelbar Ausführenden zur Verantwortung zu ziehen, wenn offensichtlich war, dass an den eigentlichen Drahtzieher im Hintergrund aus tatsächlichen Gründen nicht heranzukommen war. In diesen Bereichen spielte der Begriff der schweren Menschenrechtsverletzung gar keine Rolle. Die Tötungshandlungen sowie die durch Minen verursachten schweren Körperverletzungen im Bereich der Gewalttaten sind hingegen zweifellos schwere Menschenrechtsverletzungen. Die einfachen Körperverletzungen, beispielsweise ein Arm- oder Beinschuss, ohne dass der Tötungsvorsatz nachgewiesen werden kann, kamen nie zur Entscheidung des BGH. Hier wurde unter Verweis auf die subjektive Ebene schon vorzeitig eine Strafbarkeit verneint, mit dem Argument, es habe sich um einen Befehl gehandelt. Der Befehl möge zwar rechtswidrig gewesen sein, es könne aber nicht festgestellt werden, dass der Schütze dies auch erkannt habe. Daher bleiben praktisch nur die Rechtsbeugungsdelikte übrig, bei denen dieses Kriterium das Ergebnis beeinflusst hat. Bei Todesurteilen oder, wenn die Strafe außer Verhältnis zu der Schwere der Delikte stand, kam der BGH zu Verurteilungen. In andere Grund- und Menschenrechte, wie das der Meinungsfreiheit, der Versammlungs-, Demonstrations- und das auf Ausreisefreiheit, nahm das DDR-Recht durch die Kriminalisierung der Ausübung dieser Rechte zwar schwere Eingriffe vor, diese standen aber nicht auf einer Stufe mit der irreparablen Verletzung des Rechts auf Leben. Bei der strafrechtlichen Bewertung der Tätigkeit der Justizjuristen der DDR mussten diese Strafnormen als zur Tatzeit gültiges Recht und die darauf beruhende Spruchpraxis als gesetzmäßig angesehen werden. Zu einer schweren Menschenrechtsverletzung wurde die Bestrafung der diese Rechte wahrnehmenden DDR-Bürger erst dann, wenn die betreffenden Strafnormen auf Sachverhalte angewandt wurden, die vom Tatbestand her nicht mehr passten, etwa bei Überdehnung des Tatbestandes, bei Missverhältnis zwischen Strafe und Tat, und wenn die Verfolgung nur der Vernichtung des politischen Gegners diene. Die Einschränkung hat meines Erachtens damit zu tun, so traurig das klingen mag, dass man jeden Diktator, auch bei nachträglicher Betrachtung, gewähren lässt, solange er andere ‚nicht einen Kopf kürzer macht‘. Das eigentliche Problem besteht darin, dass es keine Übereinstimmung in den demokratischen Staaten darüber gibt, wie weit ein Staat in die Rechte des Einzelnen eingreifen darf. Das schlägt sich in der Rechtsprechung nieder: Diktatoren erhalten weitgehende Handlungsfreiräume; die Grenze liegt bei krassen Verstößen gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und bei willkürlichen Tötungshandlungen.

*Sehen Sie das Strafrecht, angesichts der Erfahrungen, die Sie während der Verfahren sammeln konnten, als ein geeignetes Mittel zum Umgang mit Systemunrecht auf nationaler Ebene an?*

Ein bisschen. Das Strafrecht war nur ein Mittel zur Aufarbeitung des Unrechts. Wenn wir von Seiten der Justiz aber nichts getan hätten, wäre auch auf anderen Ebenen weniger passiert. Das Strafrecht hatte insoweit eine Leitfunktion. Für die strafrechtliche Bewältigung von Systemunrecht ist das nationale Strafrecht aber nur eine Notlösung. Ich halte es für dringend erforderlich, auch wenn es in absehbarer Zeit nicht realisierbar erscheint, sich im Nachhinein nicht nur mit der strafrechtlichen Verfolgung der Täter zu befassen, die Kriegsverbrechen begangen haben, sondern auch mit solchen Tätern, die von Staats wegen Menschenrechte ihrer Bürger im täglichen Umgang mit diesen durch Machtmissbrauch verletzt haben. Meines Erachtens ist es unabdingbar, darüber einen Konsens zu entwickeln. Zu denken wäre auch an einen Grundsatz dahingehend, das Staatsschutzrecht einer Diktatur bei der nachträglichen Bewertung des Verhaltens des Diktators nicht so zu behandeln, als wäre es Recht. Es ist vielmehr Unrecht. Gegenwärtig muss noch so getan werden, als hätten sich die Funktionäre, die dieses Recht angewandt haben, an ihr Recht gehalten.

*Das ist das Problem des Rückwirkungsverbots. Sie plädieren also für eine Aufhebung des Rückwirkungsverbots?*

Ja. Die Aufhebung könnte durch die Aufstellung einheitlicher Regeln bewerkstelligt werden, ähnlich wie man es jetzt bei dem Internationalen Strafgerichtshof getan hat. Eine Berufung auf das rein nationale Recht bliebe dann den Tätern versagt. Wenn der strafjustizielle Prozess in Deutschland etwas bewirkt hat, dann vielleicht einen Denkanstoß bei den Leuten, die sich im Großen damit befassen, wie man Menschenrechten auch strafrechtlich einen besseren Schutz gewähren kann. Die gegenwärtige Realität ist freilich weit von dieser Idee entfernt. Das wird einem bewusst, wenn man sich vor Augen hält, in wieviel Staaten täglich noch schlimmere Menschenrechtsverletzungen vorkommen und wie schwer sich die Völkergemeinschaft tut, angemessen zu reagieren, d.h. die Verbrechen normativ als solche zu bezeichnen und faktisch durch Strafverfahren zu ahnden.

*Würden Sie in diesem Zusammenhang eine internationale Institution begrüßen?*

Ja. Das Völkerstrafrecht hat zwei große Ziele: die Erhaltung der Menschheit – dazu gehört ein menschenwürdiges Leben – und die Friedenssicherung. Wenn wir uns nun in der UN-Charta oder in anderen völkerrechtlichen Dokumenten normativ darauf verständigt haben, was zu einem menschenwürdigen Leben oder zu den Menschenrechten gehört, dann sollte man auch den nächsten Schritt tun und diese Menschenrechte durch die Androhung von Strafe für staatlich angeordnete und begangene Menschenrechtsverletzungen unter einen besonderen Schutz zu stellen.

*Der Vorteil einer internationalen Institution wäre sicherlich auch, dass innerpolitischen Gegebenheiten eines Landes nicht unbedingt eine Aufarbeitung verhindern würden.*

Richtig. Denkbar ist auch, mit dem Subsidiaritätsprinzip zu arbeiten und es dem betroffenen Land zunächst selbst zu überlassen, seine eigene Vergangenheit aufzuarbeiten. Wenn das nicht gelingt, könnte man im Anschluss international tätig werden. Aber es hätte sicherlich – ich hoffe das zumindest – eine abschreckende und präventive Wirkung, wenn Leute, die diktatorische Regime aufrichten oder erhalten, schon von vorne-

herein wüssten, dass ihnen eine Strafverfolgung droht, sobald das Regime aufhört zu existieren.

*Wenn Sie gerade von Prävention sprechen, wo sahen Sie die Strafzwecke bei der Aufarbeitung in Deutschland?*

Sicherlich nicht bei der Spezialprävention. Der Strafzweck der Generalprävention ließe sich, wenn man ihn sehr weit fasst, unter Umständen bejahen. Wer in der DDR verurteilt wurde, etwa weil er fliehen wollte oder seinen Pass oder seine Personalien der deutschen Botschaft mitgeteilt hatte, weil er ein weißes Fähnchen an der Antenne oder ein großes A im Fenster ausgestellt hatte, der war nach dem Recht der DDR ein Straftäter, einem Verbrecher gleich. Das Gleiche gilt für Menschen, die die DDR verlassen wollten. Durch die Strafverfolgung sind die Verhältnisse nachträglich umgekehrt worden. Diejenigen, die damals die Täter waren, sind jetzt die Opfer, die geschützt werden müssen. Umgekehrt sind diejenigen, die damals angeblich den Staat vor Angriffen schützten, jetzt die Täter. Das Recht ist wieder auf die Füße gestellt worden. Dass das zum Ausdruck gebracht wurde, ist für mich persönlich ein ganz wichtiger Gesichtspunkt. Diejenigen, die verfolgt wurden, haben Anspruch auf Rehabilitierung, und zwar so weitgehend, dass man explizit sagt, dass das, was in dem Staat passierte, Unrecht war. Das halte ich für ganz wichtig. Weiterhin wurde durch die Verfahren klargestellt, dass diejenigen, die sich die Regeln gegeben haben, um ihr Regime aufrecht zu erhalten, nicht außerhalb des Rechts stehen, ihr Handeln vielmehr an dem von ihnen selbst gesetzten Recht und internationalem Recht messen lassen müssen und bei Rechtsverletzungen entsprechend zur Verantwortung gezogen werden. Die klassischen Strafzwecke passen also eher nicht.

*Herr Schaeffgen, ich bedanke mich sehr herzlich für das Gespräch.*

## **X. Interview mit dem Staatsminister von Sachsen-Anhalt, Herrn Rainer Robra, Staatskanzlei Sachsen-Anhalt, Magdeburg, 16.08.2002, 9.00 Uhr**

*Der Einigungsvertrag hat teilweise Unklarheiten hervorgerufen, betreffend die Fragen des Rechtsanwendungsrechts und der „richtigen“ Auslegung des Tatzeitrechts. Die Zweifel entstanden nicht nur in der Wissenschaft, auch im Bundestag konnte man gelegentlich beobachten, dass der Einigungsvertrag zur Rechtfertigung konträrer Positionen herangezogen wurde. Wie wurde das Regelwerk des Einigungsvertrags in der Justiz verstanden? Erkannte man die Probleme von Beginn an?*

Für mich stellte sich damals die Frage, ob der EV bezüglich des Konkurrenzverhältnisses von vorne herein richtig verstanden worden war. Die Strafrechtsabteilungen der Länder saßen bereits im Vorfeld – ich selbst war auch beteiligt – mit Vertretern des BMJ zusammen. Die Ursprungsvorstellung war die, auf der Linie des BGH bis 1989/1990 fortzufahren: Da gab es das Tatzeitrechtsproblem gar nicht. Bestimmte Tatbestände wurden unabhängig auf der Grundlage des interlokalen Strafrechts, das speziell für das Verhältnis DDR und BRD entwickelt worden war, abgehandelt. Die Ursprungsvorstellung war daher die, dass Taten, die gegen Deutsche, wo auch immer, begangen worden waren, verfolgt werden könnten. Dann kamen der EV und die Ausdifferenzierung des spezifisch einigungsvertraglich interlokalen Strafrechts mit den bekannten Konsequenzen, dass wir in einem viel weitergehenden Umfang, als das den Grund-



linien der BGH-Rechtsprechung von 1990 entsprach, DDR-Recht anwenden mussten. Rein theoretisch hätten diese DDR-rechtlichen Aspekte, die später dann die Rechtsprechung geprägt haben, auch vorher schon vom BGH angewendet werden können. Das hat er aber gerade nicht gemacht. Bei den Spionagefällen – obwohl das immer noch ein Sonderkapitel ist –, aber auch bei den Schützen an der Grenze, den Handlungen in den Gefängnissen, kurzum bei all dem, wofür Salzgitter zuständig war – ich arbeitete dort mit, weil Salzgitter an die Strafrechtsabteilung in Hannover angegliedert war –, hätte normalerweise das DDR-spezifische Ambiente gar keine Rolle gespielt. Dann wäre man der Täter habhaft geworden. Ich bin mir bis heute nicht sicher, ob der EV selbst eine so weitgehende Tatort- und Tatzeitrechtsbindung haben wollte oder ob mit dem EV an eine solche Regelung gedacht war, wie sie dann letzten Endes praktiziert wurde.

*Würden Sie dann sagen, dass die Regelungen des EV ausreichend waren?*

Retrospektiv betrachtet, ja.

*Letztendlich hat die Justiz den Umfang selbst bestimmt.*

Das ist nun mal so: Das ist die Konsequenz der Auslegung, und die Auslegung ist Sache der Justiz. Insbesondere bei den Spionagefällen hat das BVerfG die Dinge sehr fein auszieseliert; viel feiner, als man das in dem relativ komprimierten Akt der Gesetzgebung hätte tun können, bei dem das Strafrecht nur ein Teilkapitel der vielen anderen Kapitel war. Aber im Nachhinein muss man natürlich auch sagen, betrachtet man den Salzgitter-Errichtungsbeschluss, dass nur ein verhältnismäßig geringer Teil der dort erfassten Taten, denen ja auch schon relativ früh Täter zugeordnet werden konnten, geahndet werden konnte. Aus der Sicht von 1990 hätte man sehr viel mehr Verurteilungen erwartet. Die Verfolgungstätigkeit hat sich in einer enormen Zahl von Ermittlungsverfahren niedergeschlagen, die auf der Grundlage, ich nenne das jetzt mal vereinfacht der Salzgitteraner, also der westgeprägten Betrachtungsweise, eingeleitet worden waren, und auf der Grundlage des EV, durch den beide Systeme miteinander verschmolzen waren, beendet wurden.

*Hätten Sie eine zentrale Aufarbeitung des SED-Unrechts begrüßt? Wieso konnte sich eine zentrale Stelle nicht durchsetzen?*

Erstens wegen bestimmter Grundsatzfragen der Justizverfassung, die da Probleme bereitet hätte. Zweitens wegen der damaligen Blickrichtung auf die Mengenprobleme. Wir wären alle gar nicht in der Lage gewesen, eine solche zentrale Stelle personell zu besetzen. Wir hatten schon genug Probleme in den Beschlussfassungen der Justizministerkonferenz der Jahre 1990 bis 1993, die faktische Schwerpunktstaatsanwaltschaft beim Kammergericht in Berlin personell ausreichend zu besetzen. Die zentrale Aufarbeitung war daher keine ernsthaft erwogene Alternative.

*Sehen Sie dies als Nachteil?*

Aus der Sicht der Strafverfolgung nein. Durch überregionale Konferenzen der Generalstaatsanwälte und durch zahlreiche Abstimmungsgremien gab es das nötige Maß an Abstimmung. Ansonsten ist es Aufgabe des BGH die Rechtseinheit zu wahren. Hiervon hat er auch relativ zügig Gebrauch gemacht. In Magdeburg hat man auch einzelne Pilotverfahren zum BGH gebracht, z.B. ein Verfahren gegen einen Stasi-General, der dafür verantwortlich war, dass im Rahmen der Überwachungstätigkeit Wertgegenstände und Geldscheine aus den Briefen genommen worden waren. In diesem Fall hat der fünfte Strafsenat eine aus meiner heutigen Sicht falsche Entscheidung getroffen, indem er der Auffassung zuneigte, dass eine solche „staatsbegünstigende“, in Wirklichkeit unrechts-

staatsbegünstigende Unterschlagung nicht strafbar sei. Das ist aus meiner Sicht eine der interessantesten Entscheidungen, weil da auch deutlich wird, in welchem Maße die Justiz weit über die Vorstellungen derjenigen, die für die Gestaltung von Gesetzen mitverantwortlich sind, eine Scheu hatte, mit den Tätern so umzugehen, wie mit ihnen umgegangen worden wäre, wenn man ihrer noch in Zeiten der Teilung habhaft geworden wäre.

*Können Sie sich noch an den genauen Zeitpunkt der Entscheidung erinnern?*

Das muss gegen 1994, 1995 gewesen sein. Das Verfahren läuft unter dem Namen „Magdeburger Postraubfall“. Der Fall hat nichts mit Mord, nichts mit Totschlag, nichts mit der Verletzung elementarer Menschenrechte zu tun, sondern bewegt sich auf der Ebene eines schlichten Vermögensdeliktes, wo man natürlich ohne weiteres hätte sagen können, dass sich die Stasi die Wertgegenstände rechtswidrig zugeeignet habe. Der BGH fand aber eine sehr eigenwillige Konstruktion, um die Stasi in den Staatsapparat, und den Staat dann insgesamt in ein staats- und völkerrechtliches Konstrukt einzuordnen. Aus meiner Sicht war das so weder notwendig noch folgerichtig. Durch eine spätere Entscheidung eines anderen Strafsenats wurde die Entscheidung zwar etwas modifiziert, nicht aber grundlegend geändert. Damit war diese große Fallgruppe abgehakt.

*Die Staatsanwaltschaften der neuen Länder verständigten sich darauf, so genannte Pilotverfahren für die Deliktsgruppe der Rechtsbeugung durchzuführen, mit denen exemplarische Fälle zur Anklage gebracht werden sollten, um möglichst zügig höchstrichterliche Entscheidungen zu erlangen. Warum gab es diese Verständigung gerade bei der Rechtsbeugung?*

Das überblicke ich ehrlich gesagt im Nachhinein nicht mehr alles. Da ist es letzten Endes so ähnlich gelaufen, dass von der StA aus ihrer Sicht krasse Fälle herausgegriffen und angeklagt wurden. Der BGH hat die aus seiner Sicht exzessiven Fälle erfasst und geahndet. Die Entscheidungen sind gelegentlich schwer nachzuvollziehen.

*Haben die Länder bei der Auswahl der Anklagen zusammengearbeitet?*

Das ist den StA überlassen worden. Die Länder und die Landesjustizverwaltungen haben sich da herausgehalten. Das haben die zentralen StA in gewisser Weise koordiniert, aber es sind natürlich in jedem Bezirk unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt worden.

*Welche waren die wesentlichen Probleme, mit denen sich die Justiz konfrontiert sah?*

Die Landesjustizverwaltungen halten sich aus der materiellrechtlichen Bearbeitung der Fälle heraus, ungeachtet der hierarchischen Einbindung der StA. Ich habe gelegentlich mit den Generalstaatsanwälten und den Leitenden Oberstaatsanwälten über die Frage diskutiert, ob es klug ist, von vornherein in so großer Zahl Verfahren einzuleiten und darüber auch zu berichten, wenn abzusehen ist, dass nur in einem verhältnismäßig geringen Prozentsatz Verurteilungen kommen werden. Ich musste dann aber eingestehen, dass § 152 Abs. 2 StPO und die Aktenordnung, die für die Staatsanwaltschaft gilt, zu dieser Bearbeitung keine Alternative gestatteten. Es ging nicht an, nur aus optischen, aus statistischen Gründen oder nur, um die Erwartungen mancher Opfer nicht zu enttäuschen, 99 % der Verfahren als AR-Sachen zu führen und dann nach der höchstrichterlichen Klärung zu entscheiden, ob man sie sang- und klanglos weglagt oder aber formalrechtlich nach § 170 StPO einstellt. Am Ende war die Vorgehensweise schon richtig, aber es hat sich daraus zwangsläufig diese schwer erträgliche Situation ergeben, dass die Zahl der eingeleiteten Verfahren, über die natürlich auch bei Landtagsanfragen und

bei vielen anderen Gelegenheiten von den Justizministerien berichtet werden musste, im Verhältnis zu den tatsächlich erfolgten Verurteilungen unangemessen hoch war.

*Die Zahl der eingeleiteten Verfahren war auch schon im Verhältnis zu den Anklagen hoch.*

Das ist nicht verwunderlich. Die StA sahen zunächst zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für verfolgbare Straftaten. Vernünftigerweise sind davon nicht 100 % angeklagt, sondern fallgruppenspezifische Pilotverfahren initiiert worden. Je nach Ausgang gab es dann Folgeverfahren oder auch nicht, wobei auch die Verteidigung, die nicht außer Betracht bleiben soll, ebenso hilfreich war.

*Welche Rolle spielte die drohende Verjährung bei der Einleitung der Ermittlungsverfahren?*

Eine eher geringe Rolle. Die Verfahren wurden schon eingeleitet, als mit einem Ende der Verjährung noch nicht zu rechnen war. Es zeichnete sich relativ bald ab, dass die Verjährung verlängert würde. Die Rechtsprechung zur letzten Verlängerung halte ich im übrigen auch für falsch, und zwar insofern, als der BGH sie auch auf alle Fälle sonstiger Art, die hier in den ‚Neuen Ländern‘ begangen worden sind, anwandte, so als sei es eine Verlängerung der Verjährung zur Entlastung der StA wegen schleppender Verfahrensbearbeitung gewesen. Aus meiner Sicht waren die verjährungsverlängernden Gesetze, Gesetze für das spezifische Unrecht, das vor dem Beitritt begangen worden war, um insbesondere der äußerst komplexen Tatsachenfeststellung Rechnung zu tragen.

*Wie beurteilen Sie das Gesetz, das das Ruhen der Verjährung angeordnet hatte?*

Die jeweils ersten Beratungen zu dem Gesetz und auch zu den anderen Gesetzen in den Justizministerkonferenzen und die Bekanntmachung im Gesetzblatt waren relativ kurzfristig veranlasst. Im Nachhinein zeigte sich, dass die empirische Grundlage jeweils dünn war. Natürlich hätte man die Maßnahmen jeweils längerfristig anlegen können, wenn abzusehen gewesen wäre, wie schwer sich die Rechtsprechung in der Bearbeitung tat.

*Ist Ihnen etwas über die Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaften mit der Polizei bekannt?*

Ich selbst weiß dazu wenig. Es hat auf der Ministerialebene eine geringe Rolle gespielt. So weit ich das verfolgen konnte, haben alle Institutionen, die beteiligt waren, also Salzgitter und andere, ihre Materialien zur Aufarbeitung der Bestände zur Verfügung gestellt. Dann gab es noch eine Reihe weiterer Archivmaterialien, wenn es um die Körperverletzung und die Misshandlung in Gefängnissen ging, die aus allen Vollzugsakten zusammengetragen wurden. Das lief, nachdem es sich eingespielt hatte, reibungslos. Die Polizei war ohnehin nur involviert, soweit es um die normalen Ermittlungshandlungen ging. Wenn es um mehr ging, da gab es bezogen auf die Verfahren keine spezifischen Probleme, weil sie, wenn ich mich recht erinnere, ohnehin beim LKA gesondert bearbeitet wurden.

*Blickt man weg von den Staatsanwaltschaften zu den Gerichten, so lassen sich auch dort Besonderheiten feststellen. In ca. 11, 7 % der Fälle wird das Hauptverfahren nicht eröffnet (vor allem bei Freiheitsbeugung). Zurückhaltung übt die Rechtsprechung auch bei den Verurteilungen zu Freiheits- oder Geldstrafen. Die Zahl der Freisprüche erscheint recht hoch. So liegt sie im Schnitt bei etwa einem Drittel, bei den Delikten der Rechtsbeugung sogar bei 54, 2 % und bei den MfS-Straftaten bei 42, 9 %. Das Phänomen setzt sich fort bei den Sanktionen. Es wurden zwar recht viele Freiheitsstrafen ausgespro-*

*chen, diese aber zu 90, 6 % auf Bewährung. Den Gerichten kam es offensichtlich darauf an, die Möglichkeit der Strafaussetzung zur Bewährung intensiv zu nutzen.*

Zunächst mal muss man diese Zahlen in die Zeitachse setzen. In erheblichem Umfang werden das Verfahren sein, in denen inkonsequent angeklagt worden war, bevor der Pilotprozess rechtskräftig geworden war. Das wiederum vermag im Einzelfall mit verjährungsspezifischen Gründen zusammengehängt haben.

*Ofimals wurden aber die Anklagen auch zurückgenommen.*

Spezifisch ist die hohe Repräsentativität einzelner Verfahren. Normalerweise hat man im Strafrecht, soweit es überhaupt eine Anklage gibt, sehr spezielle Tat- oder Rechtsfragen zu klären, während hier ganze Fallgruppen mehr oder weniger über einen Leisten geschlagen werden konnten. Dann darf man nicht unterschätzen, dass die Rechtsprechung nicht so eindeutig ist, dass sie nur ein „Entweder“ „Oder“ zulässt, sondern gerade in den Rechtsbeugungsfällen dem Trichter abverlangt, sich noch vergleichsweise differenziert mit den Umständen des seinerzeit zu behandelnden Falles und den Umständen, die damals zu dem konkreten Urteil geführt haben, zu beschäftigen. Bei Beleuchtung der Einzelfälle – es gab auch ein paar spektakuläre Fälle gegen die Richter der so genannten 1a Senate, der politischen Senate bei den Bezirksgerichten – hat es dann einfach auf der trichterlichen Seite oft nicht gereicht, die vom BGH sehr hoch errichteten Hürden zu überspringen. Auch dabei darf man natürlich nicht unterschätzen, dass sowohl die Angeklagten als auch die Verteidiger sich auf die Rechtsprechung des BGH ebenso eingestellt hatten wie die StA. Die Verteidiger haben sich auf der Ebene der Tatsachenfeststellung sehr konsequent bemüht, die aus Verteidigersicht notwendigen Dinge zusammenzutragen, um gerade noch an dem Delikt der Rechtsbeugung vorbei zu kommen. Die Fälle lagen zum Teil sehr lange zurück. Deshalb war es auf der Ebene der Tatsachenfeststellung nicht immer möglich, die Kriterien in einer für eine Verurteilung erforderlichen Dichte in die Überzeugungsbildung einfließen zu lassen.

*Erklärt das die hohe Anzahl der Freisprüche?*

Man wird differenzieren müssen bei der hohen Anzahl der Freisprüche. Man muss die Freisprüche sehen, die nur aus prozessualen Gründen erfolgten, weil eine Rücknahme der Anklage nicht mehr möglich war, aufgrund der Nachklärung der Sach- und Rechtslage die Fälle aber eigentlich eindeutig waren. Andererseits gibt es die klassischen strafrechtlichen Konstellationen schwieriger Tatsachenfeststellungen, schwieriger Würdigungen, auch der subjektiven Komponente, bei denen es um feine Nuancen des Einzelfalles geht. Das führte am Ende dazu, dass man nur die Fälle vor denen man auch heute noch vergleichsweise fassungslos steht, also die Exzessfälle, verurteilt.

*Wie erklärt sich die Sanktionspraxis? Wie erklärt es sich, dass relativ wenig Geldstrafen und relativ viele Freiheitsstrafen ausgesprochen wurden, die Freiheitsstrafen aber gerade so, dass man sie noch zur Bewährung aussetzen konnte?*

Das hängt schlicht mit der Mechanik des Sanktionenrechts zusammen. Das sind alles Fälle, bei denen man im Zweifel schon wird sagen müssen, dass die Verhängung einer Freiheitsstrafe zur Verteidigung der Rechtsordnung notwendig ist, bei denen man aber – das ist ja in der Tat auch ein Phänomen, das nicht nur bei der Ahndung von DDR-Unrecht auftritt, sondern auch bei Wirtschaftsstrafsachen oder Verfahren gegen Beamte wegen Bestechlichkeit nicht unbekannt ist –, die Neigung der Richter verspürt, milde zu erscheinen und nicht an die Obergrenze zu gehen. Ich habe schon mal dafür plädiert, die festen Barrieren bis zu einem Jahr und unter besonderen Voraussetzungen auch die bis

zu zwei Jahren preiszugeben und es einfach dem Tatrichter zu überlassen, ob er bei einer u. U. auch höheren und angemesseneren Strafe im Einzelfall meint, diese müsse zur Bewährung ausgesetzt werden. Systematisch wäre das richtiger. So aber hält sich die Rechtsprechung, wenn man die Zeiteinheiten betrachtet, an die vom Gesetz vorgegebenen Maßgaben, um dann noch zur Bewährung aussetzen zu können. In den Fällen des DDR-Unrechts hielt man es im Einzelfall für unangemessen, die Täterin oder den Täter für die durch das System maßgeblich geprägte und so auch nicht wiederholbare Tat noch wirklich Freiheitsstrafen verbüßen zu lassen.

*Wurde den Tätern vielleicht ein geringerer Schuldvorwurf aufgrund des Systems gemacht?*

Rein dogmatisch gehört das streng genommen nicht an diese Stelle. Das ist auch das systematisch Unbefriedigende. Gleichwohl sah die tatrichterliche Praxis kein in dem Maße mehr vorhandenes Strafbedürfnis, als dass es noch spürbar eine zu vollstreckende Freiheitsstrafe hätte sein müssen.

*Sie haben vorhin angesprochen, dass die höchstrichterliche Rechtsprechung die Messlatte ziemlich hoch ansetzte. Bei der Rechtsbeugung wurde der Tatbestand drastisch eingeschränkt, in dem noch ein Tatbestandsmerkmal mit aufgenommen wurde und die strafbaren Fälle auf Sachverhalte, die krasse Willkürakte oder schwere Menschenrechtsverletzungen beinhalten, beschränkt wurden. Wie erklären Sie sich diese Rechtsprechung?*

Wenn Sie mich so fragen, halte ich es letztlich für einen Echoeffekt, der aus der Rechtsprechung der 50er Jahre zur Bewältigung des NS-Unrechts kommt. Irgendwo war es schon so, das haben auch höchste Richter aus dem Berliner Senat gesagt, dass die Justiz zunächst das Bedürfnis hatte, sich nicht abermals vorhalten lassen zu müssen, System-unrecht nicht angemessen geahndet zu haben. Hierzu gab es aber eine gewisse Gegenbewegung die aus meiner Sicht nicht ganz spurlos am BGH vorübergegangen ist und die sinngemäß folgendes zum Ausdruck brachte: Wenn wir die viel Schlimmeren gar nicht verfolgt haben, dann dürfen wir die vergleichsweise weniger gravierenden Fälle der Richter aus der DDR nicht stellvertretend büßen lassen, nur damit die Justiz gewissermaßen ihr eigenes Gesicht weiß waschen kann. Das hat dann zu einer Korrekturbewegung geführt, die sich darauf einpendelte, dass im Prinzip anerkannt wurde, dass die Rechtsprechung der 50er Jahre falsch war und geahndet werden können muss. Auf der anderen Seite sollte aber nicht schon das Verhängen einer aus unserer Sicht hohen Sanktion ausreichen, um zu einer Strafbarkeit wegen Rechtsbeugung zu gelangen. Es muss vielmehr noch einiges mehr dazu kommen.

*Wer bildete diese Gegenbewegung?*

Da gibt es niemanden, der wirklich Wortführer war. Wesel hat dazu geschrieben. Im Wesentlichen kam die Bewegung aus der Wissenschaft. Man muss dazu sagen, dass auf der Ebene des BGH, auf der juristische und rechtswissenschaftliche Fragen bearbeitet werden, ein unentwegt anhaltender Meinungs-austausch mit der Wissenschaft stattfindet, der in den dafür geschaffenen Zirkeln gepflegt wird. Es war sicherlich so, dass eine Korrekturbewegung einsetzte, um die in der hohen Zahl der eingeleiteten Verfahren zum Ausdruck kommende „Jetzt-erst-recht-Haltung“ der unteren Instanzen zu korrigieren.

*Auch bei der Staatsanwaltschaft merkt man diese Haltung. Bei einem Vergleich zwischen der staatsanwaltschaftlichen Anklagepraxis und der gerichtlichen Urteilspraxis, lässt sich eine deutliche Schwerpunktverlagerung feststellen.*

Das ist einfach die zeitliche Verschiebung. Die Staatsanwaltschaft muss ihre Meinungsbildung, jedenfalls in der Frage, ob sie Verfahren einleitet, zu einem Zeitpunkt abschließen, zu dem sie noch gar nicht weiß, wie die Rechtsprechung entscheiden wird.

*Im Jahre 1995 entschied das BVerfG (BVerfG EuGRZ 1995, S. 213), dass eine Strafbarkeit der Agenten, die vom Boden der DDR aus gegen die BRD oder deren Nato-Partner spioniert hatten, wegen Unverhältnismäßigkeit nicht begründet werden könne. Was hat das BVerfG dazu bewogen, den Tatbestand der Spionage einzuschränken?*

Dazu hat sich neulich KIRCHHOFF hier geäußert. Der Landtag wird diesen Beitrag in Kürze herausgeben. Sinngemäß hat er dazu gesagt, dass man jetzt in einem Land lebe und man sich gewissermaßen auch staatsrechtlich in diesem einen Deutschland die Handlungsweisen hinterher zurechnen lassen müsse. Alles was an DDR Recht vorgegeschrieben war, bestand in gewisser Weise fort. Das musste sich Deutschland jetzt zurechnen lassen. So mussten wir uns letzten Endes auch zurechnen lassen, dass der Teilstaat DDR seine Bürgerinnen und Bürger dazu verführt und dazu genutzt hat, Spionage zu betreiben. Deswegen werden auch die Spione in der alten Bundesrepublik anders behandelt. Das führte zwangsläufig dazu, dass man diejenigen Spione, die Kundschafter der DDR waren und die in der DDR, hätte es sie noch gegeben, mit höchsten Orden und Ehrenzeichen versehen worden wären, nach dem Beitritt der DDR sozusagen der Jurisdiktion der früheren BRD unterworfen worden wären. Dieses Spannungsverhältnis hatte das BVerfG auszugleichen: Das BVerfG sagte, es könne nicht sein. Es sind letztlich Menschen gewesen, die in dem aus damaliger Sicht nicht unberechtigten Vertrauen handelten, für ihren Staat das zu tun, was andere für ihren Staat taten und sich dahingehend auf den Weg gemacht hatten.

*Denken Sie, es wäre sinnvoll gewesen, wenn die Vorgabe des Gesetzgebers im Einigungsvertrag von vorneherein darauf gerichtet gewesen wäre, nur schwere Menschenrechtsverletzungen zu ahnden? Dann hätte sich die Justiz solche Bemühungen wie bei der Rechtsbeugung oder der Spionage ersparen können.*

Nein, das halte ich nicht für sinnvoll. Die Justiz ist nun einmal dafür da, Gesetze auszulegen und zu interpretieren. Auch bei anderen Delikten hat man eine ständige Rechtsprechungsentwicklung. Es ist daher nicht ungewöhnlich, wenn der gesetzgeberische Umfang weit gefasst wird und durch die Justiz Einschränkungen erfolgen.

*Sehen Sie das Strafrecht, angesichts der Erfahrungen, die Sie während der Verfahren sammeln konnten, als ein geeignetes Mittel zum Umgang mit Systemunrecht an?*

Ja, im Prinzip schon. Ich denke schon, dass wir hier in Deutschland den richtigen Weg gewählt haben und auch gegangen sind. In anderen Ländern, beispielsweise in Polen, hätte man es auch gerne so gemacht, aber wegen innerstaatlicher Gründe blieb der Weg verschlossen. Die Situation in Deutschland hingegen war günstig.

*Würden Sie in diesem Zusammenhang eine internationale Institution begrüßen, die die Aufarbeitung übernimmt?*

Ein internationales Tribunal halte ich persönlich für nicht sinnvoll. Der Umgang mit dem vorherigen Staatssystem geht nur die Folgeregierung und die Folgeeliten etwas an. Es handelt sich um eine rein nationale Angelegenheit. M. E. sollen internationale Ein-

richtungen nur dort agieren, wo zwischenstaatliche Fälle betroffen sind, nicht aber bei staatsinternen Angelegenheiten.

*Herr Robra, ich bedanke mich ganz herzlich für das Gespräch.*

## **XI. Fernmündliches Interview mit Richter aD Carl-Joseph Flücken am 28.08.2002, 15.00 Uhr**

Das Interview wurde zur Veröffentlichung nicht freigegeben. Die Aufzeichnungen werden von der Verfasserin archiviert.

## **XII. Leitfaden für Experteninterviews in Südafrika**

### **Semi-Structured Expert Interview**

as Central Part of a qualitative study for a doctoral thesis at the Max-Planck-Institute for Foreign and International Criminal Law and Criminology, Freiburg, Germany

#### **1. The amnesty process**

- 1.1 *As soon as an amnesty application had been refused the amnesty committee was supposed to inform the prosecutorial authorities about the refusal.*  
**How did the Amnesty Committee and the prosecutorial authorities in fact cooperate? What details were given to the said authorities?**
  - 1.2 **How did the Amnesty Committee and the Investigating Unit in fact cooperate? Has the Investigating Unit been allowed to submit its information to the prosecutorial authorities? Did the exclusionary rule in section 31 (3) TRC-Act in fact also include the perpetrator? What does that mean for the dealing with a refused amnesty application, i.e. do the prosecutorial authorities have to start with their investigations from the very beginning?**
  - 1.3 **What happened if the name of another perpetrator who had not (yet) applied for amnesty was mentioned during an amnesty hearing? What steps were then being taken by the Amnesty Committee / the Investigating Unit / the prosecutorial authorities?**
  - 1.4 *Contrary to the original predictions the percentage of the refused amnesty applications has been high.*  
**How can this high number of refused amnesty applications be explained?**
  - 1.5 **What were the main problems with which the Amnesty Committee saw itself confronted? Were these problems fully or partly foreseen before the Committee had started its work?**
- 2. Dealing with the perpetrators whose amnesty applications were rejected or who never sought amnesty**

#### **2.1 The parallel criminal process**

*The design of the amnesty process rested on providing perpetrators with an incentive to come forward. This incentive depended largely on the perception of the threat of a criminal investigation, prosecution, conviction. The greater the threat, the greater the incentive. This direct relation can be demonstrated by the trials of*

*Eugene de Kock and Magnus Malan. Whereas the acquittal of the latter prevented most of the members of the military and the IFP to approach the TRC for amnesty, the conviction of the former led directly to the applications for indemnity against prosecution of several senior police officials (Klaaren/Varney, SALJ, 2000, p. 572-593).*

- 2.1.1 **How can the lack of investigation and prosecution be accounted for? Why has there not been a more dedicated parallel criminal process? Is there a difference in dealing with those perpetrators who did not fall within the mandate of the commission as it was not considered an act with a political objective but an ordinary criminal act?**
- 2.1.2 *The Amnesty Committee received more than 7000 amnesty applications. However, many leaders did not come forward.*  
**Do you think that a more dedicated parallel criminal process would have made more leaders of the police and the security forces come forward?**
- 2.1.3 *In the majority of the amnesty applications the applicants limited the scope of their disclosure to the details already in the hands of the investigators and prosecutors.*  
**Do you think that a more dedicated unit to investigate and prosecute criminal cases would have led to more "full disclosures"?**
- 2.1.4 **Do you think that with a more dedicated parallel criminal process the amnesty process as a whole would have been more successful if one bears in mind the overall objectives of truth and reconciliation?**
- 2.1.5 *Provided it was due mainly to practical problems, e.g. lack of evidence, lack of resources.*  
**Were these practical problems so serious that they made a parallel criminal process *de facto* impossible or did they only lead to complications?**
- 2.1.6 **Were the practical problems foreseen at the time of the enactment of the TRC-Act? If not, is it likely that the South African way of dealing with the perpetrators would have been a different one, e.g. a general amnesty?**
- 2.1.7 *It lies within the discretion of the attorney general to determine whether there should be more investigations on a specific case or not in order to decide whether to prosecute.*  
**What role does the political will in this context play? Could you imagine that the discretionary decisions to investigate were often or sometimes influenced by a political will to close the book on the past? What influence does the public opinion have in this context?**
- 2.1.8 **How influential is the police in deciding whether to investigate or not? Is the present structure and composition of the police of any importance?**
- 2.2 **Successor legislation to the TRC-Act**  
*With the end of the TRC a debate has commenced around possible successor legislation to the TRC Act. The prospect of further amnesty of some sort has been seriously discussed at the highest level of government and the Ministry of Justice is investigating the issue (Klaaren/Varney, SALJ, 2000, S. 572ff., Finance Week, Jun 4, 1999, p.18.) It is likely that with the publication of the Final Report of the Amnesty Committee, the debate will even become more vivid.*



2.2.1 *The debate leads to the impression that the decision to prosecute is not only determined by practical problems / lack of resources but also by the legal political development.*

**Do you think that the lack of prosecutorial measures is also due to the uncertainty about what will be decided on a legal political basis?**

2.2.2 *If one bears in mind that the original political idea of the South African Parliament was against a general amnesty and, as a consequence, legislation was understood as mandating the Commission to hold perpetrators accountable (e.g. Jeffrey, *The Truth About The Truth Commission*, 1999, S. 7),*

**how can the debate on another amnesty be justified? How can the change specifically in the attitude of many ANC leaders be explained?**

2.2.3 **What role does the political will in your opinion play? Do you think that the main source for the debate about successor legislation is**

- a political will to close the book on the past,
- the "logical result" of the many practical problems / lack of resources,
- both of these two factors?

2.2.4 **What role does the public opinion in this context play?**

2.2.5 *The TRC-Act only provides an explicit rule for the granting of amnesty. It doesn't say anything specific as to the dealing with those perpetrators whose application had been refused or who had never applied for amnesty.*

**Why has there not been an explicit section for the dealing with these perpetrators? Was it a conscious decision not to provide a rule in order not to exclude further legislation or was it taken for granted that the unsuccessful applicants should be treated like ordinary criminals (as it was generally understood)?**

2.2.6 **What would in this context a successor legislation mean for the relation between law and politics? Has the political will, independent from the question whether it is due to practical problems or the pure idea to close the book on the past become stronger than the mandate to bring the perpetrators to the books? Do you think that the lack of an explicit regulation in the TRC-Act on how to deal with the perpetrators whose application had been refused or who never applied for amnesty plays a role in that context?**

### 3. Future Perspectives

3.1 *There has been a very weak criminal process parallel to the amnesty process and at present a debate around successor legislation is going on.*

**Bearing these two factors in mind, do you think it is justified to speak of a "blanket amnesty incognito" (Finance Week, Jun 4, 1999, p. 18)? If not, would you nevertheless agree that the prosecution of the said perpetrators has not been more than symbolic, i.e. limited to some of the "most important", the "high profile" cases?**

3.2 **What do the weak parallel criminal process and the present debate around successor legislation mean for those perpetrators who voluntarily came forward and made a full disclosure and for those few perpetrators who indeed were convicted? Do you think that successor legislation would or could undermine the whole design of the amnesty process?**

3.3 **Is it likely that in the nearer future the legal political development will lead to another, second amnesty?**

3.4 *With regard to the original political will to deal with the perpetrators of Apartheid crime, the South African model to deal with the said perpetrators can certainly be described as being mainly based on compromise, i.e. combining prosecution and amnesty. With regard to the actual translation of this political will into reality,*

**how would you describe the South African model?** Would you rather describe it as a model being mainly based

- on prosecution,
- on a *de facto* amnesty,
- on compromise?

### **XIII. Interview mit Martin Coetzee, Geschäftsführer des Amnestiekomitees, 07.03.2002, 12.00, TRC-Office, Adderley Street, Cape Town, Republik Südafrika**

*As soon as an amnesty application had been refused, the Amnesty Committee was supposed to inform the prosecutorial authorities about the refusal. How did the Amnesty Committee and the prosecutorial authorities in fact cooperate? What details were given to the prosecutorial authorities?*

At the moment when a decision came out we informed everyone concerned, -the applicant, the victims, everyone - that the decision has been granted or refused. And then at the same time we informed the national prosecuting authorities' offices that the decision has either been granted or refused. So the only information that they got from us was that the decision was refused. There wasn't any more information that we supplied them with.

*Has the Investigating Unit been allowed to submit its information to the prosecutorial authorities?*

Many of the cases that the Amnesty Committee dealt with had already been investigated by the prosecuting authorities. As a matter of fact, many of the applications and a lot of the information that we needed we obtained from the national prosecutorial authorities. So they already had files on many of these incidents. The Investigating Unit's only task was to supply the Amnesty Committee with the relevant information. And then all these hearings, say, were in public: They were transcribed, so the prosecuting authority is also in the possession of all the transcripts and all the evidence that was put before the Amnesty Committee; in other words, it was or still is at the disposal of the prosecuting authorities as well.

*What happened if the name of a perpetrator who had not applied for amnesty was mentioned during a hearing? What steps were then being taken by the Committee or by the prosecutorial authorities?*

The Committee certainly did not have any obligation to report anything to the prosecuting authority. There was no special mechanism whereby we certainly informed the prosecuting authorities: Listen, there is a person named by this perpetrator; look into it. But again, as I said, they were in possession of both: the amnesty decision and the transcripts. So they could pick it up themselves. The Amnesty Committee was not responsible to do the investigation on behalf of the prosecuting authority.

*Contrary to the original predictions the number of the refused amnesty applications was actually quite high. How can this high number of refused applications be accounted for?*

I think, the majority, let's say 70% of the people who applied for amnesty, were in prison and already convicted criminals. So, I think, many of them saw this as an opportunity to maybe get out of jail. That quickly manifested itself; it was quite easy to see that they did not have any specific political connotation. I mean when we corroborated it with the political organisations, they said this person was never a member of their organisation or they were never aware of the act committed, so quickly it was quite clear that not a lot of them had a political objective. And then not many of them made a full disclosure. Many of them also said they had gained some financial gains from it, I mean, in other words, a robbery. They killed a farmer, but I mean they actually killed him, say, as part of the whole thing; their main objective was to go and rob, to get weapons, to get food or clothes whatever the case would be. So many of them had a financial gain out of it. So it was quite clear right from the beginning that there was a definite line between those true political acts and the pure criminal acts.

*Was that foreseen from the very beginning?*

Yes.

*Already when the TRC-Act was enacted?*

Right at the beginning, I mean, on just looking at the application we guessed that less than 12% to 13% of the people would get amnesty, and that indeed was the case. So immediately by perusing the application you could see that you were dealing here with a criminal trying to get out of jail. So the development was actually in line with our anticipation.

*What were the main problems with which the Amnesty Committee saw itself confronted?*

Well, I think the biggest problems certainly were on a logistical side; I mean first, OK, you could get hold of the applicants, they made an application, but then to get hold of the victims, all the victims concerned. The atrocities happened all over South Africa, and some of them happened, say, ten or fifteen or twenty years ago. So the victims were not in that same location any more. So that certainly was our biggest problem to, say, locate victims. And then there were also problems in corroborating. Corroborating what the applicants said. But if I have to say in a few words: we didn't experience any problems, we had good cooperation from the lawyers, we had good cooperation from the various state institutions where we sought information. So our biggest problems certainly were at a logistical level.

*When will the Final Report of the Amnesty Committee be published?*

The draft will go to the printer by the end of this month, within the last week. So then it will be merely up to the printer to finish the printing of it and then for the President to take possession of it. So I would reckon, definitely not earlier than the end of this month but not later than the end of April. So it's within the next month.

*The following questions are concerning the dealing with those perpetrators whose amnesty application had been refused or never sought amnesty; the parallel criminal process*

To start with the people who never applied for amnesty. Let me for once say, I mean we from the TRC certainly didn't know who didn't apply. Again the prosecuting authorities might have files or documents on people who in their mind committed crimes

that we don't know of. We certainly only know or knew about those people who were mentioned as being co-perpetrators or had knowledge of them. So that's how we know. But that wasn't part of the mandate of the Amnesty Committee also to look into those people. The Human Rights Violations Committee, on the other hand, certainly had the mandate to investigate not people per se, but incidents. And in their investigation of certain incidents peoples' names came to the fore as can be seen in the case of DE KLERK, for instance, the whole thing about FW DE KLERK, where it was found that he indeed must have had some knowledge of some of these atrocities. So they focussed on that. But as far as people are concerned who didn't apply for amnesty, no, we certainly wouldn't know who did not apply.

*But what about those whose applications were refused? The whole design of the amnesty process rested on providing perpetrators with an incentive to come forward. This incentive depended largely on the threat of being prosecuted.*

The Amnesty Committee, also in its previous report, really made a very, very, I think, sincere appeal in order to give legitimacy to the whole process, and I mean also for those people who came forward and spilled their guts and told everything. I mean if you don't prosecute people who didn't apply for amnesty or who didn't get amnesty, it makes a farce of the whole process. But unfortunately we couldn't do more. I mean, it's a voluntary decision. Well, the only stick - you can call it that way - was the possibility of a prosecution. That's why we say it's imperative that people should be prosecuted now.

*How can the lack of investigation and prosecution be accounted for? Could it be a lack of resources, a lack of political will, etc.?*

I don't think lack of political will. I think resources may play a role, and I mean it's also difficult: Where do you start? I mean if you don't have an idea: Where do you start? So the resources: I think any country would say if they have got resource, they'll be able to fight the crime or whatever the case would be better. So yes: that may be a problem. And also I think of some of the people who committed crimes in the past, I mean those crimes committed within a much closed circle. You don't get people to speak about it or who come forward, say, as type of informants or anything like that. I mean in normal criminal activities you will quickly find that the one will say, it was not only me it was him or her or whatever the case will be. In these kinds of incidents you don't find this.

*Do you think that a more dedicated parallel criminal process would have made more leaders of the police and the security forces come forward?*

I am not able to tell that. I mean your logic would tell you that certainly when there's a political will, political commitment, if there's enough finance, if there is enough salaries, if there is enough equipment, certainly you would have a better force anywhere in the world. I have been involved in the prosecuting authority myself for quite a while a long time ago. You have got these dedicated people looking after prosecutions as any. So, I think, people tend to become emotional about some people; I mean you normally read about the people who have not been prosecuted. You don't read of all the people who have been put in jail or who have been punished or whatever the case may be. So I certainly don't have any distrust in our prosecutorial system.

*The Amnesty Committee received more than 7000 applications. Nevertheless many leaders did not come forward.*

You mean leaders from the police, for sure. The leaders certainly are the “guilty conscience”. Not many of the leaders actually take part in the committing of crimes.

*But they were giving the orders.*

For sure, but many of them say: We didn’t do it. People may have acted on what we say “orders”, but they keep ambivalent. That’s really maybe a big deficiency in the whole process that we didn’t have any power to compel those people to apply for amnesty.

*I think, it is the same thing with the full disclosures. In the majority of the applications the applicants limited the scope of their disclosure to details that were already in the hands of the prosecutors. With a more dedicated criminal process there would have been more full disclosures?*

For sure, yes, for sure.

*Do you think with a more dedicated parallel criminal process the amnesty process as a whole would have been more successful if one bears in mind the overall objectives of truth and reconciliation?*

It’s difficult for me to answer, I mean, it’s not always easy to be objective. I mean, I was part of the whole process, but I think to a large extent we achieved what we were supposed to do in what was our mandate. So it’s difficult for me to work on “what if” - you don’t know. Well, it depends on from what area you look at it. Well, but as I say, it’s difficult for me to say that objective was reached or not reached. If you were able to wish away the TRC and make a projection: What should have happened in South Africa then? Maybe we would have been in a state of war. So it’s very difficult to give a definite answer.

*With the end of the TRC a debate has commenced around successor legislation to the TRC-Act. The prospect of a further amnesty has been seriously discussed at the highest level of Government and also in the Ministry of Justice. This debate leads to the impression that the decision to prosecute is not only determined by practical problems, but also by the legal political development. Do you think that the lack of prosecutorial measures is also due to the uncertainty about what will be decided on a legal political basis?*

For sure. I don’t know whether there is any legislation in the pipeline to extend the whole amnesty process. But if it is indeed the case, then the objective certainly from the political side is to put an end to this whole chapter and then to focus only on dealing with the crime that currently exists in the country. That might be one reason. But I don’t think that it is in the interest of any judicial process to keep on having amnesties of some kind; then it would make a mockery of the people. I can commit a crime: maybe in a month’s time, a year or two years’ time you will get amnesty. If we can complete this whole chapter on amnesty, that’ll be to the benefit of the whole judicial process.

*Do you think that successor legislation could or would undermine the design of the whole amnesty process?*

I think it would. Then why did we have the first amnesty process? Why did we have the first amnesty process if there is another amnesty process? Why didn’t we have that in the first instance? Why did we have to go through all this trouble simply to get amnesty that we may say is a general amnesty or something like that? Then we could certainly say we have wasted our time.

*How can the debate on another amnesty be justified if one bears in mind that the original political idea of Parliament was against a general amnesty? If it's just because they want to close the book on the past, it would be a question of the political will.*

For sure. I would be against further amnesties. I think we've gone this far, the TRC did its work, the TRC is closing its doors now and that's it. And then let's carry on with our normal lives. If there are people that need to be prosecuted because of what they did and they didn't apply for amnesty: let them be prosecuted.

*What role does the public opinion in this context play?*

As far as the public opinion is concerned, being a member of the public myself, I mean we've got used to the amnesty process as we knew it, and we may say this is a good thing, this is a thing that will assist in going further. To come with another process now is going to definitely provoke some reactions, maybe negative, maybe some positive, reactions from the public itself. As I said I would certainly be opposed to any further amnesty process. It would be difficult for me to understand why. Why are you going trying to serve certain interests of certain political parties or certain individuals? So what is the whole rationale behind that idea?

*Especially the ANC was against a general amnesty at the beginning of the whole process, and now it is them who are also coming forward with that idea.*

It's difficult, I myself I don't see the rationale behind it. Except for maybe serving certain purposes that I am not aware of.

*The TRC-Act only provides a rule for the granting of amnesty, and it doesn't say anything specific as to the dealing with perpetrators whose applications has been refused. Why has there not been an explicit section for the dealing with these people? Was it just taken for granted that they should be dealt with like perpetrators of ordinary crime?*

I think you are right. It has been taken for granted that the prosecuting authorities would treat them as "ordinary" criminals. On the other hand, it wouldn't have been within the spirit of the act, on the one hand, to talk about reconciliation and, on the other hand, you adopt an aggressive style. I don't think it would completely be in the spirit of the act. The whole act was written in that sense: Listen, let's work towards truth and towards reconciliation. Maybe if you had included a provision like that, then those people who said the TRC has been nothing more than witch-hunt would have been maybe justified.

*Do you think that they had in their minds that the perpetrators should be held accountable or did they want to leave it open?*

I don't think that they wanted to leave it open. You can see certain loopholes in the Act, but at that stage when Parliament adopted the Act, then it was approved by the President; I mean, certainly people thought that people who committed acts would come forward. They didn't think that the IFP was going to say: We're not going to work together with the Truth Commission process. They didn't anticipate that certain leaders would say: Listen, we could have given orders. So, I think, they went out from an idealistic point of view.

*But it must have been clear that some of the applications would be refused. They must have had an idea what should happen with them.*

In the end, in the recommendations, the TRC said that those people who were not granted amnesty should be now dealt with by the prosecuting authorities. But it was not expressly made clear in the Act.

*Do you think that this lack of an explicit regulation plays a role in the context of successor legislation so that they can now say it wasn't really our mandate to hold them accountable?*

What I would recommend to others, you should bolt in something so that the people who don't apply for amnesty or whose application would be refused know what's going to happen after this. I would certainly suggest that you should bolt in some kind of a provision not to take anything away from the spirit of the Act. Then maybe, if you are too harsh, then people would say: No, we are not going to support this act at all. You have to get to some kind of a compromise. But I would certainly include at this stage something that actually would more strongly compel a perpetrator to come forward. But then between perpetrators, you have got requirements like full disclosure and political objectives. Political objectives might be the easiest ones. You can get a card and say you are a member of this and this political party. Full disclosure is in the minds of the panel that judges the evidence. That may be a problem if the panel feels that I may be talking the truth, but victims might say things that you don't know of, and in the end the panel doesn't believe you and you did not make a full disclosure. The moment when you work with a subjective requirement within an objective provision, then it creates problems.

*Would you say that there was no legal obligation to hold the perpetrators accountable? Would you say it only comes from the recommendations of the TRC? Then the whole design is so difficult to understand.*

One should remember that the TRC did not take away any of the jurisdiction of the prosecuting authorities. Certainly they could go on, whatever the case may be. You don't put a stop to it. Nothing prohibited the prosecuting authorities from still going on with their investigation. In the majority of cases we informed the prosecuting authorities, who applied for amnesty. So they knew which cases there were. They didn't go on with such cases until the amnesty applications were finished. In some of the cases the police and the prosecuting authorities proceeded with the investigations.

*Otherwise it doesn't really make sense because there wouldn't be an incentive to come forward.*

Yes, for sure. The prosecuting authorities hoped that we through our processes would be able to find some information that they were not able to find. At certain instances we did, at certain instances we didn't.

*What do you think would successor legislation mean for the relationship between law and politics? Would it mean that the political idea to close the book on the past has become stronger than the original legal mandate to hold the perpetrators accountable?*

Whenever there is successor legislation or not, I think we should stop now and focus on what's in the hands, focus on those crimes that are still unpunished or those crimes that still need to be investigated. Otherwise you will have a never-ending process, and that doesn't bring any security or clarity or finality in anyone's mind. So if it is indeed the case that they are looking at other ways of dealing with some of these crimes, they will do it as quickly as possible and bring finality as quickly as possible. Otherwise your whole process of trying to bring perpetrators to book is going to lead to a malaise. In certain countries of the world today you are a criminal, tomorrow not: it confuses the man on the street. What is a criminal? Is a criminal someone who says: Yes, I belong to the ruling party, and I acted in the name of the ruling party? In many people's minds

also those people who received amnesty still remain criminals. They committed Human Rights Violations.

*There has been a very weak parallel criminal process, and now the debate on successor legislation is going on. If you bear these two factors in mind, do you think it is justified to speak of a 'blanket amnesty incognito'?*

It may be a political solution, but it certainly would not be a solution from a moral, ethical, judicial or any other perspective. It may be a solution to serve a political objective to give anyone amnesty whatever he or she has done. Personally I would never be able to support such a measure.

*But if you had to judge the process until now?*

Until now it has certainly been more like an 'amnesty by default'. That's why it is imperative: if you want to give legitimacy to the whole process, you must prosecute those people who did not get amnesty and those who did not apply for amnesty.

*So far you would also agree that the prosecution has only been symbolic?*

I personally do not know of any major cases. Nothing has really happened yet on that side.

*What do the weak parallel criminal process and the present debate mean for those perpetrators who voluntarily came forward and made a full disclosure?*

Those people who actually did come forward might come up with an action against the state and say: Why were we compelled to tell everything whilst other persons are still living in their luxurious homes? From a victim's side as well, one would certainly have a major upheaval against another amnesty. In order for people to get reparations on the one hand, you should get people who apply for amnesty. That may cause a political problem on that side. It already has done thus far. Many of the victims are walking in the streets without the reparations that they should have received.

*With regard to the original political will to deal with the perpetrators of Apartheid the South African model was based on compromise. With regard to the actual translation of that political will: How would you describe the South African model? Would you rather describe it as a model being mainly based on prosecution, on a de facto amnesty or on compromise?*

Maybe a bit of each. But, to a large extent, I think it would be based on compromise. It wouldn't be easy to take the South African model and apply it to other countries. It depends on the political will, on the kind of compromises that can be reached.

*But that's what I am wondering. Is it still a compromise if there are no prosecutions going on?*

For those people who did not come forward the compromise which was reached seven years ago is no longer there. As the compromise is no longer there we should revert back to the first position and prosecute those who did not come forward. But without these prosecutions it would be a *de facto* amnesty.

*Mr Coetzee, I thank you very much for the interview.*

#### **XIV. Interview mit Jeremy Sarkin am 12.02.2002, 11.30, University of the Western Cape, Bellville, Republik Südafrika**

*How can the lack of investigations and prosecutions be accounted for? Why has there not been a more dedicated criminal process?*



Part of the reason, we must understand it in the process itself. The process says: Anything which is investigated by the TRC and is declared in a hearing cannot be used later in a criminal investigation. There was a fear by the prosecution authority: if they involved themselves too much with the TRC, that problem might resurrect itself later when people who will be prosecuted would argue that the stuff that the prosecuting authority was using to prosecute actually came from the Truth Commission. That was one process which did not work out very well.

*That should have been clear from the very beginning...*

Of course, it should have been clear. Many of us said that there should be a close working relationship between the Truth Commission and the public prosecutor, because if you have the carrot and the stick approach, the carrot and the stick must work together. If they work in separation, they are not going to work at all. You have to have a joint approach. That has been one of the biggest failings. There wasn't a joint approach. The timing of prosecutions was badly done. There was no decision on taking prosecutions, which would in fact ensure that people did go and apply for amnesty. So the process did not work very well.

*Was there a difference to those perpetrators who did not fall within the mandate of the TRC as it was not considered to be an act with a political objective?*

Well, if you ask me how many people were prosecuted for crimes committed before 1994 in the political sense, the answer is: very few. So in the end: no, definitely not.

*The Amnesty Committee received more than 7200 amnesty applications. However, many leaders did not come forward. Do you think that a more dedicated parallel criminal process would have made leaders come forward?*

Absolutely. Definitely. Because if they feared prosecutions - and they feared a dedicated prosecution programme -, then they would have.

*And it is the same thing with the full disclosures. Many applicants limited their disclosure to what the prosecutors already knew.*

Well, I am not sure that we can say now that people said what they thought the prosecutors knew. Because how do you find out what the prosecutor knows before a prosecution has been implemented. They might have had an idea about that, but certainly one thing I can tell you: people certainly geared what they disclosed in light of the TRC-Act. When there were more than one or two people together they certainly saw what the other person was saying before they made their disclosures.

*But if, for example, a victim said: This person was doing that and that. Was that what the person would say?*

Yes, but it's not simply what the victims said. The majority of the victims did not make oral representations. The majority of the representations were done in writing. Perpetrators could not have known all the things that victims said. If there was a public hearing on a particular question, they might have known. But for the majority that was not the case.

*Do you think the amnesty process as a whole would have been more successful with a more dedicated parallel criminal process?*

With a more dedicated process, with a system that worked together, with the two programmes working parallel, with the investigation arm of the TRC working properly, with the police doing more investigations: if the whole thing had come together, there would have been far more applications for amnesty.

*You were just mentioning the coordination problem between the Committee and the prosecuting authorities...*

It was more than coordination problems. It was just that there was no coordination.

*Why not? Were there practical problems, lack of resources, lack of political will?*

Well, there were practical difficulties. The prosecuting authorities were based in Pretoria, the TRC was largely based in Cape Town; logistics, a whole number of problems.

*Would you say that the practical problems were so serious that they really made a parallel criminal process de facto impossible or only more complicated?*

No, only more complicated.

*Were these practical problems foreseen at the time of the enactment of the TRC-Act?*

No.

*Do you think that it is likely that the South African way of dealing with the perpetrators would have been a different one if they had foreseen the practical problems?*

I think, the problem does not have to do with the Act or with the process. It was rather the way it was done by the individuals involved. There could have been much more attention, much more energy, much more vigorousness, a whole number of things. Much more of attention in these particular matters would have made far more difference to the whole thing.

*Do you also think that it is a lack of political will?*

I don't think it was the political will, I just think the prosecuting authorities overstretched. It wasn't a key-focus. They thought the TRC was now doing their business: We wait for them to finish; whatever we do now will interfere with what they do. They didn't go to the Truth Commission and the Truth Commission didn't go to them and say: Let's work closer together, let's work out a system, let's work out a programme and work out which way to go.

*Do you think that there might be a lack of political will in the discretionary decision of the Attorney-Generals to prosecute?*

Well, no, because they thought: It is not in our responsibility now it is in the TRC's responsibility. When the TRC is finished, then we will do our business.

*So, they were just postponing. How influential is the police in deciding whether to prosecute or not?*

Obviously some of these crimes happened ten or fifteen years beforehand. The police don't start a case often. Somebody has to go and express a complaint. The police as well are overburdened, there are very few detectives. They are not looking for more things to do. They are not going to pick up something. Normally the prosecuting authority will tell them: Please, we want to do this, we must go and do it. When the prosecuting authority doesn't go to the police and say: Please, go and investigate this, why should the latter be going to start new cases when they are so overstretched already?

*The debate on successor legislation leads to the impression that the decision to prosecute is not only determined by practical problems, but also by the lack of resources. Do you think that the lack of prosecutorial measures is also due to the uncertainty of what will be decided on a legal political basis?*

Absolutely. What's the point in having all these prosecutions, if there is going to be some type of amnesty?

*If one bears in mind that the original political idea of Parliament was against a general amnesty, and as a consequence legislation was understood as mandating the Com-*

*mission to hold perpetrators accountable: How can the debate on another amnesty be justified?*

Eight years: things change!

*At this point it starts to get interesting because it is the relation between law and politics.*

We have to understand the politics of 1994 / 1995. There was a new government in power; they were going to go ahead with some process. There was a high violence in 1994/1995, particularly in KwaZulu-Natal. The IFP were in opposition. They are now no longer in opposition. They are now pretty much in government, as you know. Kwazulu-Natal is in fact 'governed' by both parties. This amnesty question has partly got to do with that. That the IFP is wanting to be appeased: that's part of the reason for this amnesty. So changing political circumstances ensures that this happens.

*So, you think, it's less the practical problems with which the prosecutorial authorities are confronted, it's more the political development?*

I wouldn't say exclusively, but more.

*Is this also the explanation for the change in the ANC's attitude? Because now it's the ANC-Government as well which is talking of another amnesty law.*

The most crucial thing is, 1994 to 1999, it was Mandela-Government. 1999 to 2004 is an Mbeki-Government. The two of them have different ways of working. Mandela was about reconciliation and about not having trials. Mbeki is about finding greater political union.

*From a practical point of view would it be possible to launch all the prosecutions?*

No, no, no. They could do a lot more prosecutions. I am not saying how many they could do. But certainly they are not going to do many. Certainly it is not going to be none, it is not going to be many, there will be a few. The three you have got to know about already are low level. It's easy to do. There is not a great deal of investigation that has to happen, not a great deal of evidence that has to be found. You are not going to find, if any, major political figures on trial.

*What role does the public opinion play in this context?*

How much does public opinion play a role on HIV/Aids and nevirapine? Has government policy changed? There is an outcry in this country.

*It is a political decision and, last but not least, they are dependent on their voters. I think in Germany it influenced the decision a lot.*

No, not in this country. The political opinion doesn't make a difference to the way the government policy works out. There is less connection between the electors' opinion and what government does.

*The TRC-Act only provides a specific regulation for the granting of an amnesty, but it doesn't say anything as to the dealing with those perpetrators whose amnesty application has been refused or who never sought amnesty. Why has there not been a specific section for the dealing with these perpetrators?*

Because that doesn't have anything to do with the TRC. That has to do with the normal prosecuting system. They were only dealing with the things that were not normal. The TRC was taken out of the prosecutorial arena.

*I was just wondering whether it was a conscious decision not to provide a rule in order not to exclude further legislation.*

The legislation is very clear: This is what happens as far as applying for amnesty is concerned. These are the rules that apply. If you do not apply you don't fit into those rules, that law doesn't apply to you and the other rules apply. The normal system applies.

*So you don't think that it was a conscious decision in order that they can enact other amnesties?*

No, no. There was no thought of another amnesty in 1994. Certainly there was no discussion about that. There was not even a glimmer of a hope of another amnesty.

*What would in this context a successor legislation mean for the relation between law and politics? Would it mean that the political idea has become stronger than the original legal mandate?*

Yes, you can change the law. I mean successor legislation would have to be constitutional; there might be the question that it is not constitutional.

*But it would overrule the idea of 1994?*

Well, they would be trying to say: No, it's not overruling but it's in line with it.

*How can that be?*

Because nobody ever said - the legislation doesn't say this is the only process that'll happen.

People will argue - I am not saying what is right and what is wrong - people will argue that this is in line with what our decisions were. Few people came forward. We couldn't prejudge that when we drafted this law. We now have to decide in the light of that and make decisions about what we want to do. We want reconciliation. Therefore this is the route we are going. Politics is more important than law.

*There has been a very weak parallel criminal process, and now a debate around successor legislation is going on. Bearing these two factors in mind: Do you think it is justified to speak of a 'blanket amnesty incognito'?*

What do you mean by that?

*The present development differs from what was planned in 1994.*

Absolutely. There was no planning for a second amnesty.

*Would you now say that the outcome is more like a general amnesty incognito: It wasn't planned, but the actual outcome is like a general amnesty?*

I don't know. I haven't seen what is going to come, the prediction. My prediction is an amnesty. I don't think it will be a general amnesty; it will probably be an amnesty which is closed, secret with a number of things.

*If you look at the process so far?*

There is a difference between amnesty and not prosecuting. Amnesty means you can stop people from being prosecuted. Non-prosecuting means you do not prosecute. So it's not the same thing. You could say, well, the result is the same. And I agree with you. But theoretically and practically an amnesty is not the same as not prosecuting.

*That is true.*

You could say de facto the result is the same. That's all I would say. In Germany, have you had an amnesty? There have hardly been any trials. In many countries it is a de facto amnesty. Because you have very few trials anywhere. Most countries can have trials. But how many trials can they really do? How many trials have you had in Germany?

*About 2%.*

That's nothing. And that is a high-resourced, efficient, competent prosecuting authority. Most countries, after Human Rights Violations, prosecute very few people. Rwanda is one of the few exceptions.

*What does the weak parallel criminal process mean for those perpetrators who voluntarily came forward and made a full disclosure? Do you think it undermines the design of the whole amnesty process?*

No, because the process is important. 7000 people came forward. We could say, well, it is only a certain percentage.

*Maybe they regret that they came forward.*

It's possible. I don't know. The ones who got amnesty, I think, will be happy. They got something out of it. The ones who didn't get amnesty probably will be unhappy that they applied for amnesty and didn't get amnesty. If they don't get prosecuted, they will be happy that they didn't get prosecuted.

*Professor Sarkin, I thank you very much for the interview.*

## **XV. Interview mit Denzil Potgieter, 12.03.2002, 11.00, Cartwright Building, Adderley Street, Cape Town, Republik Südafrika**

*As soon as an amnesty application had been refused, the Amnesty Committee was supposed to inform the prosecutorial authorities. How did the Amnesty Committee and the prosecutorial authorities in fact cooperate?*

Actually, it was part of the policy of the Commission itself. The Amnesty Committee was just one of the three Committees of the Commission. So it was the policy of the Commission that all unsuccessful amnesty application and other matters, which warrant the attention of the prosecuting authorities, should be referred to them. So the Amnesty Committee taking its policy instructions from the Commission then implemented that decision of the Commission and would refer all the matters where the applicants were unsuccessful or any other information that might be relevant for the prosecuting authorities to them. The prosecuting authority would have had and still has full access to the records of the Amnesty Committee. Once they are notified, they are entitled to look at what they want to look at. Whatever the Amnesty Committee had, they had access to.

*Also the evidence?*

Everything. The written application, statements taken, transcripts of the evidence, the written decision of the Amnesty Committee, because in the decision there might very well also be comments that are relevant for the prosecuting authorities' purposes, so they had full access.

*What about this exclusionary rule in section 31 of the TRC-Act?*

That only came into play once the prosecutorial authority decided to prosecute. In the actual prosecution they would not be entitled to utilize information that was disclosed by the amnesty applicant in the course of making the submitting of the amnesty application and actually bringing the application to the Committee. So they can't use that. They would have to conduct their own independent investigation. They can't use that to give it to the court.

*For the investigations and for the decision to prosecute they were allowed to use everything, but not if it went to court.*

Yes. For the court they must get their own material to prosecute.

*How did the Amnesty Committee and the Investigating Unit in fact cooperate?*

In fact the Investigating Unit was simply just one component of the Amnesty Committee so that the eventual decision in connection with referring matters and information to the prosecuting authorities was done by the Committee itself. The Investigating Unit had to submit all its investigation material to the Committee. The Committee would then deal with those things as part of its work deciding the amnesty applications. At the end of all that the Committee would then deal with referring matters to outside authorities. Some of the matters were referred to the presidents for action, others were referred to the prosecuting authority for action, others were referred to the social welfare people for action. So the Committee was the only structure that could send things outside, to outside authorities.

*What happened if the name of another perpetrator who had not applied for amnesty was mentioned during a hearing? What steps were then being taken by the Committee?*

We as a Committee had an obligation to give notice to people who are implicated, people who are adversely negatively affected by the proceedings of the Amnesty Committee. Those people ordered to get notice. If in the course of preparing for an amnesty application, it becomes apparent that some people are implicated, - they are mentioned by the applicant or by a witness -, then, of course, we had the duty to give notice to those people. Then we had to say: There is an amnesty application, you are being implicated, you have got a right to attend and to protect your interest at the hearing, or you have got the right to submit a statement if you wish so. We would do that as part of the steps of preparing for the actual hearing of the application. That was easy because you pick it up, you give the notice and then you have done your duty. But often it happened that in the course of the hearing, in the course of the evidence somebody suddenly says: Yes, we are five people. The four of us are the amnesty applicants and Mr X. It's the first time we hear about Mr X. We obviously didn't have time to give Mr X notice. Sometimes it is practically impossible to stop the proceedings to give Mr X notice, and then you would simply proceed, finalize the matter and, at the end before a decision is made, you would take the transcript of the evidence that implicates Mr X and you would send it to Mr X. You would tell him that this is what was said about him in the hearing; the Committee is about to make a decision on this application. If there is anything you wish to say, any submissions you want to make, we give you two weeks to submit those matters that you want to bring to our attention. If not, we'll finalize the matter and take a decision. In most cases it was not necessary for us to make findings against third parties; findings against people who are not before us. In most of our decisions we only dealt with the applicants. So we would say, for example, as part of the evidence: The applicants refer to Mr X as an accomplice or as a co-perpetrator, but we wouldn't make a finding. I can't think of one instance where we had actually made a finding against a third party. We only focussed on the applicants, because many times it was impossible to allow those people full opportunity to come in and to put their case, and besides they are not applicants before us. We decided no, it was going to make these cases too complicated and too long.

*How can the high number of refused amnesty applications be explained?*

We've received, I am just dealing with the final statistics, about 7 200 applications in total. Of those about - rough figures again - 5 500 were refused administratively. Let me explain to you. Those were matters which did not comply with the formal requirements in the Act. In other words, your application must be submitted before a certain deadline date. If it's submitted after the deadline, we can't deal with it. Or you would get an application that falls outside of the mandate period. We had to look at matters which occurred between 1960 and 1994 eventually. It was changed from 1993 to May 1994. Now you'd get an application that dealt with an offence that was committed, say, in September 1994, outside the cut-off date. That would be dealt with administratively. There are various other sorts of formal requirements. You would have an application that is from some prisoner sitting in jail for house-breaking or for stealing money: this wouldn't be a political offence.

*Did you expect that from the very beginning?*

Yes, because people sitting in jail: they've got a lot of time, they take the chance. So the largest percentage of those 5 500 refusals were those kinds of matters. They were matters which never fell in the mandate of the Committee. It should never have come to us. So effectively, if you want to look at the real statistics, you must take the balance of about 2000. What happened there? How many were granted or refused? And then, if you look at the statistics, you will see that the majority of these were granted. So the genuine applications were all virtually granted. Very few of them were refused.

*What's the percentage of these refusals?*

It's difficult to say. But I would say between 70 % or 80 % of these 2000 proper applications are granted.

*What were the main reasons for the refusals?*

Those were mostly people who lied, didn't make a full disclosure. Some turned out not to be political. The biggest thing was non-full disclosure, lying to the Committee.

*What would you say were the main problems with which the Amnesty Committee saw itself confronted that were not foreseen?*

The biggest thing, of course, was the tremendous volume of matters we had to deal with. That was never really anticipated. Originally there was a twelve-month period to submit applications for amnesty. It was subsequently extended because of the extension of the cut-off date. Now the twelve-month started from 15<sup>th</sup> Dec, 1995. That was when we were appointed to the Commission. The President promulgated the notice appointing the Commissioners, giving all the names, 70 people. So the twelve-month period started running there. It had to run until 14<sup>th</sup> Dec, 1996. By the middle of 1996, when the other Committees had already been active, they already had public hearings, there was very little going on in terms of amnesty. There were few applications. There was no idea whether there was going to be any response, because people were uncertain. Perpetrators were not sure whether this was a trick to get them to admit, and then the prosecutors could come in and nail them. They were very suspicious, and there was very little going on: We were concerned we won't get any applications. Then the prosecuting authorities were about to prosecute a handful of former security policemen. When those guilty policemen realised they were going to be taken to court they thought: Well, this is the only other option. Amnesty is the chance. They came in into the process; the Commission gave a lot of publicity to that fact that there were now these people coming forward. One was a general, very high profile ex-security policeman. DE KOCK came in

afterwards. Of course, when their friends realised that those guys are going to the Commission, they are going to start talking, we better just protect ourselves.

*That leads to the next question. The design of the whole process rested on perpetrators to come forward: That was the threat of being prosecuted?*

It was. For the former security force members that was the principal motivation. For the liberation movement people: they were in a different category, because a lot of them had already been convicted. They spent time on Robben Island. They had served their sentence. Their main motivation was to support the process because it was their process, the ANC-process. There was no prospect for them being prosecuted again. They were more motivated by the broader objectives of the TRC: getting the truth out in the open. It was not self-interest, but the broader interests of the society, of the country, to try to get the reconciliation going, to get the truth on the table and so on. But the security forces: it was only when there was that real threat of prosecutions when they started coming in. After that first group came in, the Commission arranged for that amnesty application to be heard so quickly. It was on the roll, and it was being heard within weeks of these people coming forward. We saw these people confidentially; they came in, they wanted to talk to the Archbishop TUTU, they wanted to have his insurance, they only trusted him really because he is a man from the church. So once he had said to them: Look, we won't throw you to the wolves - they were happy that they had submitted their applications where they had admitted to many, many crimes. Many more than they were being prosecuted for.

*Was that only at the very beginning when these generals were prosecuted? The parallel criminal process has not been very dedicated. That's why I am just wondering whether the number of the security forces coming forward would have been higher if the threat of a prosecution had been higher?*

Perhaps. Because this was also affected by a very high profile trial that was taking place before the Commission came into existence. In 1993 there was a criminal trial in Durban, in KwaZulu-Natal, where the former Minister of Defence and some generals were prosecuted. It was concluded at about that time when the Commission started getting off the ground. In that case, although it was a shock to the system of the security forces - and now their ministers being prosecuted, and the head of the army being prosecuted, - they spent months and months, and they spent a lot of money, and in the end these people were acquitted. It was a mixed thing. It was nice because they were prosecuted, but when these others saw that they couldn't prove anything, they thought: What evidence have they got? What evidence has a new government got if we don't tell them? Because we are the only people that know what happened there. They were a small, closed cliquy group. That, of course, worked in their favour. That's why they thought: They can't find us guilty even if they are going to prosecute us. So the good thing was when this high profile group came forward under the threat of prosecution: the security force people were again thrown out. The Commission moved quickly, they got the amnesty applications with big publicity in the media. These people were making disclosures. They disclosed more offences than what they were going to be charged for. That opened the thing. But that was already towards the end of the twelve-month period. Close to the cut-off date, in fact that night of the 14<sup>th</sup> of Dec, cut-off was 12 at night; they were flooded up to just before midnight that night. People came in with boxes full of applications; we had physically to stay there until, well, some of our staff



worked right through the night. They came in at the very last minute. That caused a major difficulty for the Committee. The TRC was supposed to run only for eighteen months. It was supposed to run for twelve months, and the President was given the authority by the Act to extend it for another six months. So the ideal was that it must be done quickly. We mustn't be dealing with the past for too long; that would be negative, counterproductive for the country. You must get this done and close the book and move forward. We only had six months left because the President then extended for six months. We realised we would never be going to make it. And then we had to start planning emergency measures. There was no proper planning, no idea how these things would develop, how to investigate these things. Some of them were lying, trying to make an ordinary crime to a political crime. Some of them were good at that and so on. There might very well be that a number of amnesties were granted that way because we didn't have the capacity to investigate. It would have taken too long. Most of our problems came from that unexpected volume of amnesty applications. From midnight of the 14<sup>th</sup> of Dec we never stopped until May last year when we closed the Amnesty Committee. We were just doing work non-stop all the way.

*Have you got an explanation for the lack of investigation, for the weak parallel criminal process?*

Once the TRC-process was on the go, once the Amnesty process particularly was running, the prosecuting authority kept back. They saw their role only in picking in after particularly the amnesty process was completed. So they left it off completely. The whole idea was to get people to voluntarily come into the process, to voluntarily come forward.

*But in the case of the refused amnesty applications the prosecutorial authorities could have started with their prosecutions right away: there was no more the chance of getting an amnesty.*

That's very true. It was just one of the aspects they had to be concerned about. Remember when we had the change to the democratic government. There was, some people might say it is still the case, an incredibly high crime rate. Violent crime. So the police and the prosecutorial authorities: they had their hands full just to deal with the normal situation. They said they were having limited resources. They had seen what happened to the trial of Minister MAGNUS MALAN. They worked out how many millions they had spent and then lost the case. Politically speaking there was pressure on the government to deal with the immediate situation. They were telling themselves: This is the past and there is the TRC and there is the amnesty process, let them deal with it. We will try to handle the immediate situation. Politically there was pressure to bring down the crime rate and so on. That's why they said: We wait until they are finished.

*Would you say that it was mainly due to practical problems, lack of resources?*

Yes, indeed.

*Would you also say that it was maybe a sort of political will to deal with the present situation with priority?*

I think so. I think that there was not an immediate political push for prosecutions. This is what was built in the political settlement. The liberation movement would have loved to see a Nuremberg-trial situation: prosecute all these people, put them in prison. The security forces of the old regime wanted to see a blanket amnesty: Forget about the past, we are brothers after all, let's go and move forward, man. Eventually the settle-

ment was in between here, in between the two. So there was already not that immediate political push, insistence to prosecute people. It was a compromise.

*But it was a compromise, not a general amnesty. They were planning to have prosecutions.*

That is true. Not to the extent that they were pushing for it, say, in 1993 before the settlement came. The settlement came in December 1993. But earlier in 1993 all of the exiles had returned; the people inside the country were still very much worked up about the oppression and the old regime and so on. If you had asked those people they would have said: Well, hang them! But as the political negotiations were proceeding, as they were drawing closer and closer to some compromise, these demands for justice subsided a bit. Once the Commission came in, it was supposed to take care of a lot of the demands for justice. It was supposed to be a national reconciliation type of process. And it was also conducted in that fashion. It was conducted because the Archbishop was in charge, and he had a theological perspective. It was very much close to a religious thing. People were humming and confessing and crying.

*Do you think that religion played an important role?*

Yes, very much. A lot of the symbolism was Christian-orientated. Slowly there was this sort of thing: We must try to reconcile, let's not fight anymore, we've got a bright future. All these demands for justice - blood - were going down, down, down. If you ask people now, I think they would say: You must take the worst of these and prosecute them, but foot soldiers and these people shouldn't be prosecuted. The prosecuting authority is in the end also a kind of a political authority. They think along political lines, they respond to the political situation - if they see that there is not a great demand in society.

*Do you think that society and public opinion play a major role in the decision of the prosecutorial authorities?*

Absolutely. Although they wouldn't tell you. Although they wouldn't concede that. But you know for sure, it's almost critical. It's a bit skewed here by us because public opinion is often equal to the media. The media is in the hands of a few privileged people, and it's mostly the people that were privileged under the old system. They manipulate the process. There is no justice really in all of these kinds of things. It does have a tremendous influence on what the prosecutorial authority does. That's the reality. I can't see it being different for this, for prosecuting political offenders from the old regime. That's why I said earlier to you: more than likely we would have something close to the German experience. We had these tremendous investigations for the thirty-four-year period, 1960-1994, we've pumped billions into this process. It cost us a lot of money; we spent six years, we've investigated many cases, but I suspect that we probably end up with a handful of prosecutions. Simply because time changes the whole thing.

*Do you also think that the structure of the police or of the prosecutorial authorities plays a role? Are there still some of the old structures intact so that maybe people politically don't want to prosecute?*

Oh yes. Very true. The entire public sector still has, even in some of the very much influential positions, some of the old people there. They would discourage their authorities; they'd find all sorts of reasons why you shouldn't take on that case. But the only reason why they are pushing is, because it is their friend or something. There's a lot of that going on. It does influence, and you don't have an objective fair result in the end. You might find this with the prosecutions, too. You might find that it's only a handful

of people who were already unpopular amongst their own friends in the old regime that will be prosecuted. They are still looking after one and another. But they are prepared to sacrifice some of them, like DE KOCK, who broke ranks with them. They were happy to see him being prosecuted and being sent to prison. In that same fashion they might very well sacrifice a few of those that have broken ranks with them. It's very unsatisfactory, but that is the reality of life.

*Do you think that the practical problems were foreseen at the beginning? Otherwise one could have chosen another way to deal with the past, like e.g. a general amnesty?*

It was always accepted and it is still accepted that there must be some prosecutions. The "some" has changed over years. When we started off, "some" meant a lot. "Some" meant that we were going to really go for and deal with it. "Some" has become fewer and fewer over the years. And, I think, "some" now means a handful, the worst. It's more like a symbolic thing.

*Have you got an idea how many trials there have been?*

They haven't moved on anything except for one instance. They proceeded with a prosecution that was stopped pending the outcome of an amnesty application. Those applicants were refused amnesty and the prosecution is carried on. It had to do with the Bisho Massacre.

*It was instituted by the end of last year?*

Yes, that is right. That was the only matter that proceeded. But that matter is so unsatisfactory because those accused – they are two, they appeared and I was presiding at the hearing, I heard the amnesty application; - we refused it in the end because it was just such a bad case. They did apply for amnesty and they stopped the prosecution, but those were just foot soldiers. They were just two people who had been given very, very lethal weapons. The one had an automatic rifle, but a very heavy thing. He used that thing to shoot into the crowd: he was acting on orders.

*Why was their case investigated and prosecuted?*

The further thing is that they were black. Two black soldiers, somewhere down in the low ranks. Nobody who gave the order is being prosecuted. That's very unsatisfactory. I don't know how it came about that the prosecution just carried on. I would have thought that the prosecuting authority were holding back and trying to assess all the cases. I thought that they would wait and then decide in the end and then say: We could handle 50 cases because of our resources, and we are going to handle these 50 cases because they represent various types of incidents, and they deal with people who fit into the hierarchy at various spots and so on. Some are high ranking, which ought to be the focus; we should go for the high ranking people. But now they just run with these prosecutions and I don't know why.

*The investigations of these cases started already during the period of activity of the Amnesty Committee?*

Oh yes. They postponed until the hearing. But this is way out there. It's a small place in the Eastern Cape. Under Apartheid the regional structures were different. There were only four provinces and there were homelands. So this incident happened in one of the former homelands. Those homelands had their own prosecuting structures. So I don't know whether it was just a lack of coordination. It could be that they just carried on.

*So it was just bad luck?*

Bad luck for those poor accused. The National Director of Public Prosecutions probably just heard of it when he read it in the paper. I haven't heard further about the prosecution whether it is indeed now proceeding.

*I think it is.*

Is that so? That is very surprising. I would have thought that they would intervene and suspend the prosecution. That's very unfair. Personally speaking.

*Do you think that the lack of prosecutorial measures is also due to the uncertainty of what will be decided on a legal political basis?*

Very true. The activities and the decisions of the prosecuting authority are influenced by all sorts of factors including developments on the political field. There has been an element of uncertainty that was introduced by the KwaZulu-Natal-special-amnesty idea. The way in which it was raised was vehemently opposed by most of the sectors that are involved in that sort of area. Nothing much has happened since then on the level of the government and the state. One is not sure how realistic and how real that is. But it must have been a fact that weighed with the prosecuting authority, because from their perspective it would be very convenient to have an amnesty for KwaZulu-Natal. The extent of violence and conflict was so tremendous there that they would only be scratching the surface off. They were to start prosecuting there because there were so many incidents. It's just impossible. So I suppose it would have been important as a factor.

*What, do you think, is the main reason for that change of the political will? Originally especially the ANC was vehemently against a general amnesty, and now the Ministry of Justice is discussing another amnesty. There's obviously a change of the political idea. What do you think, is the main reason for that: the political will to close the book on the past, the practical problems, public pressure etc.?*

I think it is a bit of all of these factors that you have mentioned. It has got also very much to do with the peculiarities, the regional peculiarities of Kwazulu-Natal. Also the sensitivities around that situation. The Kwazulu-Natal situation is not really stabilised yet. There's no overt political violence at this stage. But the potential for that flaring up again is always there, because of the peculiar situation in that province. So I think that the desire to consolidate and to cement a real peace there would be a very weighty factor.

*Doesn't that only affect the government or also public opinion? Kwazulu-Natal is only a small part of South Africa ...*

I think, the opinion of the rest of the South African public might only be relevant in so far as all of us would like to see peace now, lasting peace. From the Government's perspective if they can deal with the KwaZulu-Natal situation all in a one-go-type of thing, it would obviously be the best solution for them, because there are all sorts of initiatives that were implanted with regard to KwaZulu-Natal. There were the political developments between the IFP and the ANC, the incorporation of the leader of the IFP into the Cabinet, trying to work on improving the relationship on a political level amongst the leadership, the provincial leadership of the ANC and the IFP: they were trying to be seen together in public by their followers, just to try and really get the peace cemented there. Obviously, I think that is a more important consideration just to try to normalize the KwaZulu-Natal situation. That is why the question of a special amnesty was always limited to that region, and it was never any question of thinking along the same lines for any other place, because there's no other region in the country that is

similar to that. In all other regions in the country there's peace, there's stability. But there it is still very much unstable.

*But this amnesty would also include all the other perpetrators whose amnesty applications were refused.*

I am not sure how the mechanism would work if it were to proceed. But the initial idea when it was raised was referring to Kwazulu-Natal.

*There has not been an explicit section in the TRC-Act as to the dealing with those perpetrators whose amnesty applications were refused or who never sought amnesty. Why has there not been such a section? Was it taken for granted that they would be treated like "ordinary" criminals?*

Yes. The TRC-process including the amnesty process was a unique process that was very closely linked to the political transition, an extraordinary process. It was sort of imposed on the normal legal situation, the legal process, the legal framework. It was supposed to be imposed on here for a limited period of time. Initially it was said eighteen months, and then it would be taken away. The normal political framework would continue on its own. It has been running and this thing was added for a while, and this thing is taken away and this normal thing carries on. So obviously the idea has always been that the law would take its normal course so that the legislation around the TRC ought only to deal with the TRC's process itself. It shouldn't upset the normal situation. So Parliament thought: Let's just deal with this thing, it is limited, it will go out of existence.

*But it was not a conscious decision to leave that open and maybe later on enact another amnesty law?*

Oh no. Not at all. It was always accepted that the perpetrators were criminals. They had committed crimes. But if the crime was political, they got the unique opportunity to avoid the consequences of the crime. If not, the normal situation just applies. There was never the thought that they would be let off the hook. They were always at risk.

*But in this context, what would you think would successor legislation mean for the relationship between law and politics? The original legal mandate was to prosecute them and to treat them like ordinary criminals. Another legislation now would be more like a political idea.*

Oh, on a legal level that is totally contradictory, absolutely. And in fact, when this idea was initiated, there were people who immediately indicated that this could be unconstitutional. You can't pass such a law because it would clash with this whole idea. The constitutionality of the amnesty provisions were tested in the Constitutional Court almost at the beginning of the TRC-Process. The Constitutional Court ruled that the amnesty provisions are constitutional because they were linked to a special process. They were linked to reparation; there was an intricate balance that was created. The Constitutional Court said because of this intricate balance in the special situation the amnesty laws were constitutional. If they are going to tamper with that special situation, if they are going to create something else now, the chances are very good that the Constitutional Court would say no, this is now outside the structure. I think this is part of the difficulties that the Government has at the moment. But, of course, it would totally be against the original provision.

*It would be a political idea.*

Indeed. Indeed, it might be a bit foolish if it is going to clearly be unconstitutional. It would be foolish to proceed.

*They would have resources to at least have a few trials?*

Oh yes.

*It would only be a political idea.*

Indeed. If I were in their shoes, I would be pragmatic about it. The situation that the prosecuting authority decides upon will apply to the whole country. To choose a few matters in KwaZulu-Natal is not going to make the situation worse. There is a problem there. If you only prosecute people on the IFP side, the IFP people will be up in arms. If you only prosecute ANC people, the ANC people will be up in arms. If you only prosecute security force people, the security force people will be up in arms. You need to find a way of balancing. It is possible without losing face to do some prosecutions there and do away with that idea of a special amnesty.

*I've got the idea that it is absolutely not clear what is going to happen, because on the one side, it is discussed to enact another law and, on the other side, one is waiting for the dealing with those perpetrators whose applications were refused since the Amnesty Committee closed down last year. What development is likely?*

There has been a sort of uncertainty about how it's going to work out. It appears to me as if there remains the commitment to prosecutions. But the actual sum has not been introduced. "Some" prosecutions, whatever that means. It must mean "some", it can't mean nothing. So there's still that commitment to some prosecutions.

*Also within the government or only within the prosecutorial authorities?*

I think, from the politicians' perspective, I think if the book can be closed completely, they would be very happy, because there would be no other fall-out. There is always going to be fall-out even with prosecutions. People are going to be unhappy on all sides. The ANC people would say: We fought for your freedom, now you sit in Parliament, you draw big salaries, you drive big cars, you fly around the world. We are being prosecuted; we have to go to prison so that you can have those privileges. If you go for the security forces, they will have a counterargument. They would say: You see now, we've told you, this whole thing is a witch-hunt; it was meant to prejudice the white people; you people are just using the law to get us. From the point of view of the politicians: If the thing can be closed, they don't have to deal with any uncomfortable situation. Now it's nice and quiet, we've come through this thing. Everybody's very positive. That is their perspective. The prosecuting authorities have already gone on record. You've referred to that conference. They have already gone on record that within the constraints that normally apply to prosecutions - whether you have got a good case, whether you have got evidence, whether you're likely to get a conviction, within those constraints they are still proceeding, and they have got a special unit that has started to deal with the cases. That unit was working on the cases that we had referred to the prosecuting authority as part of our 1998 report. The report was handed to President MANDELA, after that we submitted a list of cases to the prosecuting authority. They then formed a unit. This unit was working on those cases, and I know that they are actually in the position to deal with some of those matters.

*What were they actually doing? They were investigating, reading through the material that they got from you?*

Indeed, they were investigating, they were assessing which matters were good for prosecution, and they made a report to the National Director as far as I know.

*But they haven't made any concrete decisions on prosecutions?*

No. The unit was feeding the National Director, whose decision it is eventually. He is the final authority that decides on that.

*They will submit their information to him?*

Yes.

*In the case of the Bisho-Massacre it was his position that they should be prosecuted?*

No, actually those people were prosecuted as part of the normal process of prosecution. It was a normal prosecution. Somewhere down the line those people applied for amnesty, and then they stopped the prosecution. When the amnesty was refused, it just carried on. It was just like a normal crime that was picked up and prosecuted. It wasn't part of those special cases that were referred to the National Director. It was already in the system.

*What cases were then referred to the National Director?*

All of those where amnesty was refused and some of those where the investigations were made by the Commission. They were referred by the Commission as part of the October-1998-report: Those cases through the investigations which in the view of the Commission warranted, justified a prosecution. There was something like 200 cases that were referred as part of that list. Since then, since October 1998, there have been a large number of amnesty cases that were still dealt with by the Committee. A lot of them refused and so on, so there will be a lot of cases that came out of that process between May last year and October 1998 which this unit I suppose must deal with.

*So some of the political cases went to that special unit and some of them were just dealt with within the ordinary criminal process?*

Yes. From the perspective of the prosecuting authorities, they have a federal system with a National Director, and then you've got the Directors in the various regions. The Directors in the regions have almost autonomy, independence to decide on cases in their region. So the Bisho-Massacre case was dealt with as a normal murder case. From the normal perspective of that Director of Public Prosecutions down in that area, this was just a normal murder case. It was up to the accused to say: Look, this was political. For them it was a murder, they murdered so many people. They charged them, so it's in the normal process of prosecutions. Although from most perspectives it actually is a political matter. From their perspective - they are prosecutors - if you kill somebody, you prosecute you, if you think it is political, you could tell the court the story. That is their perspective.

*If the accused in the Bisho-Massacre had said it was political it would have gone to the National Director of Public Prosecutions?*

Yes. It would have. But that is their perspective. If the Amnesty Committee gives you amnesty: Good luck to you, my friend. Then we can't do anything further to you. But as far as we are concerned: we take it to court. That is like the normal prosecutor's attitude. We don't care about consequences, about politics. This is my job.

*But from the idea, the crimes with a political objective are exclusively for the National Director of Public Prosecutions?*

Yes. That's why he has created this special unit. What he has done: he has extracted all these cases from all of these Directors. So those cases are out of their control from

the National Director's Perspective. It's the only way to deal with it. In the Bisho-trial that Director just prosecuted.

*But it is still legal because he is autonomous?*

Yes. He can do. I suppose that's why the National Director created that unit because he didn't want these things. The next Director if he had a similar case might have decided: No, I will not be going to deal with that. So he has taken all of these cases from these individual directors, and they are now in this special unit and he will in the end decide.

*Why didn't the accused in the Bisho-Massacre say that they wanted their case to be referred to the National Director?*

It's a pity. They are almost foot soldiers. They are just normal people. Black soldiers, uneducated people. I suppose, they don't have money. A different lawyer might have decided I am going to raise this thing with the National Director and say that it is inconsistent. It's very unfortunate.

*The Amnesty Committee gives its information to the National Director, not to the Regional Directors?*

Correct.

*But the Office of the National Director was only created in 1998?*

That is right. It is a new structure that has been created in the terms of the new Constitution.

*Where did the Amnesty Committee submit its information before that?*

We held back on all of that stuff. The law was in the process, the law was being passed by Parliament at that time. It was only after the Interim Report of the Commission had been handed over that we decided to refer cases directly to the National Director of Public Prosecutions. We had a choice. We could have just left it. We could have said nothing about it, but we decided that we were specifically going to draw these cases to his attention. Then we identified the cases. So when the time came to hand it over he was already in office. Before that we were just collecting.

*If you compare the political will, which was definitely based on compromise, and the reality, how would you describe the reality so far? Would say that it is rather based on prosecution, on compromise or on a de facto amnesty, if one bears in mind the amnesty process and the very weak criminal process?*

The reality around eventual prosecutions is obviously affected by what happened in the Amnesty Process itself. It'll also be affected by a lot of non-legal factors. I would guess that the eventual reality around prosecutions would be closer to the compromise. I think it is going to mirror the political compromise. I don't think we are going to see full-blooded prosecutions. Symbolic prosecutions: yes.

*And not a blanket amnesty because there will be a couple of prosecutions?*

Oh yes. We will have prosecutions. But nothing what was perhaps envisaged when the TRC process started off. The number decreased, also the motivation and the energy.

*This is also the thing with the political will. It just changes. It was the same thing in Germany. At the beginning everybody was in favour of prosecutions, and now all the people are fed up with these cases. That also affects politicians and their decisions to deal with the problem.*



Absolutely. We are worried about different things now. We are worried about the economy, unemployment, our currency is being messed around. That's how life is. It's not very legal, it's disappointing. After all, we are all living, we are living the reality.  
*Mr Potgieter, I thank you very much for the interview.*

## **XVI. Interview mit Johnny de Lange, Mitglied des südafrikanischen Parlaments (ANC), 15.02.2002, 15.00 Parlamentsgebäude, Cape Town, Republik Südafrika**

*As soon as an amnesty application had been refused the Amnesty Committee was supposed to inform the prosecuting authorities about the refusal. How did they in fact cooperate?*

I don't know much about that but if I understand it correctly: during the investigations they often cooperated with the prosecuting authority and spoke to them, but obviously all those matters have to be reported in the report of the Truth Commission.

*How can the high number of refused amnesty applications be explained?*

What was the number?

*7200 applications, 5500 refusals.*

Again, I don't know. I haven't been talking to them, but I imagine you should go and investigate each amnesty application, and you have to look whether there was a hearing. The applications could be heard through an administrative process or through a hearing. I will be surprised if those in the hearings will be more than a dozen which had been refused. Those that were refused were the administrative ones: people who are taking chances because everyone can apply. Ordinary criminals that weren't committing political crimes could have applied when they murdered their wife. I imagine that most of those that were refused belonged to that group. But I do not have any definite information.

*You were involved in the process of political will building. Would you say that as a whole that political will has been translated with regard to the amnesty process?*

Well, absolutely. There can be no doubt that we translated the will which started developing long before we came into government. Long before the time there was talk already of having a Truth Commission. The ANC, people like KADER ASMAL, wrote on those things in 1993 before we came into government, there was the MOTSUENYANE-Commission of inquiry that found that the ANC had committed certain atrocities in its camps. The ANC then decided there as a principle that those people should be dealt with in a process created by the new democratic government. I think they called it a Commission on Truth. So therefore before that the political principle was accepted by the ANC. So, of course, you find that there's a postscript in the Constitution. It didn't say there must be amnesty but it said that an act of Parliament had to create a process of amnesty, and it leaves it open to that Parliament. I think in all those initiatives that took place, there was very clearly a view at one of the ways to deal with our past. And we had choices. We could have gone the chilly route, we could have gone the Argentinean route or we could have gone the Nuremberg trial route. But the choices we took were of a Truth Commission, but a Truth Commission of a completely different kind. This is the first Truth Commission of this kind. In that sense it is a completely different model. It is probably - I've written on it - I call it a hybrid between the justice and reconciliation

models. Maybe, I think, I call it a social justice model. That's what it is. The political will that had been displayed prior to and at that stage and the first speech that the Minister of Justice made in Parliament were about a Truth Commission. It was a theme that ran through and that came to flourish.

*What were the main reasons for choosing exactly that political will?*

Very simple. We came to a negotiated settlement. So obviously a negotiated settlement limits your options. A negotiated settlement means, as some people say, what you are agreeing to is the right of your enemy to live in the same country. And clearly we had to create a model that would accommodate that. If we created a model that didn't accommodate that we would have gone straight back to war. I think that that is the reality of it. By agreeing to a negotiated settlement we set the parameters. I think what we've done more than other countries is that other countries then gave a general amnesty and said: OK, you are all free, and we have a Truth Commission to hear all the victims speaking. We took that and mixed that up. We created something unique. Although we were limited by a negotiated settlement, I think we pushed the parameters a bit further and didn't accept that this inevitably means that we then sweep everything under the carpet. Those are the choices we made. We made choices for the one model, for the negotiated settlement; certain consequences followed from that, but in those consequences we made more choices. We could have again gone through the choice just to sweep everything under the carpet, but that wasn't accepted.

*If you now look at the outcome, at the translation of the political will: the amnesty process is the one thing, but, on the other hand, those perpetrators who did not apply or whose application wasn't successful should be dealt with like ordinary criminals. You didn't want a general amnesty. If you now look at this parallel criminal process, there have hardly been investigations and hardly any trials. How can this be explained?*

I am not surprised. It can easily be explained. If people had evidence of who did what things, they would already have put them on trial.

*Would you say it is a lack of resources?*

It is a lack of evidence and then a lack of resources. Look, even if we had all that evidence available which we haven't got, but even if we had all the evidence available to put all those people on trial that did not apply for amnesty: Firstly, we would have a huge resource problem - not only in this country, anywhere in the world. Secondly, the investigations had been taking place under the Apartheid police. There were a lot of cover-ups and destroying of evidence there. You can't resurrect that evidence. That's another problem. Thirdly, I think that the most prominent matters have come to the fore. They are now common knowledge most of them. They are available now through the TRC.

*Whom do you mean now?*

6000 applications have been granted. Of these 6000 cases we know the facts now. The truth is there, it is acknowledged. Whether it is the whole truth we will never know. At least there has been an acknowledgment of those facts, and those are now down in writing. And there can't be any criminal prosecution following this. The vast majority of those instances have come out. Those that have not come out: there is just no evidence. No one will be able to prove it; maybe one day one army person will get up and say I will give evidence on that, but that's not available.

*But do you think that there are really any serious investigations? Do you think it could also be a lack of political will to prosecute and to rather close the book on the past?*

Well, if you can show me any case where we've got evidence. There's no evidence. There is no case that anyone can say: Here's a case we've got evidence, but there's no political will to prosecute.

*But the thing is that you could maybe start to investigate more?*

On what do you investigate? That is the point.

*The TRC has got a lot of material but the prosecuting authorities are not allowed to use it.*

That's the point. That is the right to remain silent. If you force people to not remain silent - there is a general legal principle in most parts of the world, I imagine in Germany as well, that that which you force them to say cannot be used: not the evidence or any evidence that follows from that. That's the problem. It is a policy decision that you take. It is a choice that you make. The choice is: Do we want to know this? Do we want to use what they've told us? That's the choice we make. We made those choices and therefore a lot of people - I don't blame them, it is not their fault - would now say: Ah, you now got evidence on so and so, put them on trial. But that's the point. They were talking in public and acknowledged their guilt publicly. That was the deal we made, that was the choice we made. If we force them to give up their right to remain silent as potential people that might be prosecuted, the buy-off is that we cannot use it. It took a whole year before the first policeman broke. The reason for that was that they saw that the Afrikaner previous government here were just saying: We don't know about these guys, we never gave them the instructions; we don't know why they did this. They then thought if they didn't apply, they were going to be in trouble. That broke the silence in the police. Of course, in the army it didn't. There are very simple reasons for that again. Most of what the army did, they did it outside the country. They did it under the Defence Act. In terms of the Defence Act they were not acting criminally. Of course, some of them, I suppose, they did; some of the things that they did went beyond their duties. But you need someone from that country to make a complaint. But people didn't. Most people that were hurt and injured were poor, and they don't know. Probably they even don't know that there is a Truth Commission and that they can come and lay a complaint. The great success of this Truth Commission is that for the first time in history the silence of a security force, which is the police, was broken. But it didn't necessarily break the silence of the army. The reason for that is as I have explained a structural problem. The army did operate outside the country. Not exclusively. They did some things inside, particularly the CCB, but some of them also came and applied for amnesty like FERDY BARNARD and those people. But the bigger things that they did wrong were outside the country. As I said, this is one of the success stories. It is the first time ever a model was chosen where you broke the silence. And that was deliberately done. The choice we made is what I call the triad: the victims, the perpetrators and the judicial system. The way we did it was the first time in history that the three were put together. You don't exclude the judicial system until someone has been granted amnesty and also only in that period that they were allowed to apply. So you had the justice system pushing, you had the victims pushing with the Human Rights hearings, and you had the amnesty process. I call it the amnesty carrot, the TRC stick and the judicial sledgehammer. You get them in that triangle. What that achieved, and we were hoping that, though I

never thought it would be as successful, but we were hoping that it would be breaking the silence. In certain political processes firstly all these people came on TV, and in the political processes, particularly the previous regime, they were saying: No, we do not bother this, we don't know and that then pushed those people that were the perpetrators into a corner, and together all those pressures made particularly the police talk. That was kept together. And we kept prosecuting, talking about the political will. We prosecuted DIRK COETZEE, BASSON was started to be prosecuted, NIEWOULDT was prosecuted during that period. So that pressure showed that they were going to be prosecuted. Many of them weren't successful again...and MALAN...

*That's something different whether it is successful, but I mean to start the prosecutions at least. Of course you cannot sentence someone without evidence.*

But do we waste the resources in this country? Can the country waste one resource to start something that we know we can't prove?

*If you know it from the very beginning that you cannot prove then, of course, you can leave it.*

That's the point about prosecutions. If you can show me there is evidence and that we can go and investigate. But you can't say: Well, there is no evidence, you must still go and investigate. Then it is waste of resources. Of course, it'll be interesting to see – and I don't think anyone will be able to answer this question – if a whole of new evidence has to come out now: Will it be politically expedient to actually prosecute? Do you open up the whole can of worms?

*That's actually what I wanted to know.*

I can't answer that because we don't know. We don't know what evidence there could be, and we don't know whether it is worthwhile, and we don't know what the consequences would be. It's something you can only speculate about, and if it happens in the future then you would have to make another choice.

*But at the moment there is this discussion going on whether to enact another amnesty law or a policy directive to grant amnesty to those perpetrators whose amnesty applications were refused or who never applied for amnesty.*

Well, it is not a discussion. It has been raised by the President a few times to say: What are we going to do about KwaZulu-Natal? Most people in KwaZulu-Natal perpetrated, and they are not army or police, they are ordinary people that perpetrated violent crimes, and most of them didn't come and apply for amnesty. What are we going to do with them? I think, the President has raised it as a serious problem particularly now when the Amnesty Report is going to come out. But there's no solution to it. There's no response to it. We don't really know what to do about it. It's a very real problem, or it can become a real problem. We now got peace in KwaZulu-Natal. If that happens and we unleash that kind of problems that we had, in the future, there are going to be some very tough decisions to make. But again it's a speculative thing. It has been raised, the possibility has been raised. But, of course, as the Constitution now stands, an amnesty law would be very difficult.

*What about a policy directive?*

If you can't do any law, then you won't be able to do a directive. It would still be unconstitutional. If it's unconstitutional, it's unconstitutional. Those are very, very difficult questions. I don't think anyone can give you an answer until we see what the facts are.

*What role does the political will in this context play? Do you think an amnesty law could also be the result of a political will to close the book on the past or more the logical result of all the practical problems?*

Well, I suppose it is a mixture of everything. The TRC was there to try and start a process of reconciliation and to give people a chance to get these things out in the open. Therefore, if you were to start opening up everything again, - particularly in the light of how many people came forward to speak - ... I wouldn't have had a problem, if no one came forward or if one or two policemen came forward. But many of them came and told all the things that they did. So the success of the TRC process, of course, then creates also limitations of what you can do thereafter and you want to do. The whole idea was to get it out in the open and then to allow a reconciliation process. It's not going to take place just because of the TRC. It will take many, many years, probably a generation of people, to now deal with what they know and try to heal, and the churches to take up these issues. That was the opening up of it. Whether you then want to have a serial way, like to let people go at each other again, is a very tough question. As I say again: it is all speculation. If it is one case, it may not be a problem. If it's fifty cases, it may be a problem. It may depend: What type of case and so on. That's all speculation. I imagine political will, reconciliation: all those factors will play a role whatever the final decision would be - if there has to be a decision. There may not have to be a decision. At this stage definitely as far as I am aware, there isn't any evidence available to do anything. I don't think that people are so worried now, that they know most of the truth to go for the little people.

*What do you mean by "people"? The Legislative, Executive, the ordinary people?*

We've been able to convince this country to go for the TRC - and circumstances were most of them had lived in and had the lives they had because of Apartheid. That is a policy decision taken, and the vast majority of people agreed with it. There are some that don't agree. But the vast majority of people did. I think, neither the Executive, nor the Legislative nor would ordinary people like to jeopardize what we have achieved. Many other writers in the rest of the world accept that sometimes you make choices to get something behind you because the consequences, if you go in the other direction, are just too scary to contemplate. That's what people do, that's what countries do, and that is what we've done. But, I think, we've done it in a way so that we still retained a measure of accountability or what I called social justice. It's not justice in the purest sense, in the usual retaliatory sense of criminal justice. It's not the reconciliation in the "Truth Commission-sense", but something in between. It's a hybrid where those three factors work together: Amnesty, Truth Commission and the justice system - to try and get as much information out, to create that history of what had happened.

*But wouldn't you say that the justice system was supposed to be more involved at the time of the enactment of the TRC-Act?*

Who was the justice system then? It was the Apartheid system. You can't give the investigation of the crimes of Apartheid back to the people who were perpetrating them.

*After the TRC-Act was enacted: it was still like that?*

Yes, of course. Many of the people of the system were still some of these old generals.

*But then it would have been a question of political will to prosecute or not to prosecute?*

It's not political will. It is a simple practical issue. The first that implemented Apartheid were the police and the army and the judicial system. Today most of the judges in

this country come from the old Apartheid System. Most of the Magistrates, large groups of police and of the army still come from that system. One of the choices we made was that those people would not be able to solve those crimes. Therefore you don't hand over the investigation of the crimes to those people.

*But as you said, there was a real threat of being prosecuted, and that was the incentive for the perpetrators to come forward?*

We prosecuted *Malan*, we prosecuted *Niewouldt*, *Coetzee*, *Basson*...the big profile cases where there was evidence; we continued with those cases...

*So there were prosecutions...*

But the point is that at that stage you did it selectively, and some prosecutions where you could then make sure that some of the people that were investigating were not some of the "old people". That's simple. Once you take control over the system, most of the system remains the Apartheid system. But not all of it. We've got a new Minister; we've got a new DG, some new policemen that you can get to start investigating. So it was one aspect, but it wasn't a major aspect. The whole idea was that there where we had evidence we prosecuted, which was almost nothing. I mean all those people that came and gave amnesty hearings; there was no evidence to prove that they had done it. Some of the names: we didn't even know that it was them. We knew that it was the State, we didn't know which ones until you started seeing them and you realised: Yes, these were the faceless people who killed people. This was the assassination squad.

*There couldn't have been more prosecutions?*

Not that I am aware of. It's just the lack of evidence. What I do believe is that that helped other policemen to start talking because they showed there were prosecutions taking place.

*But maybe with a more dedicated parallel criminal process other people as well would have come forward, many leaders, or people from the army?*

Leaders, there is no way, even in the most stupid governments in the world; the leaders don't go around being part of these things. They tell their generals to do it.

*If they are not really forced, yes.*

None of the policemen who have been rejected by that regime, or at least very few of them came forward to say that those previous politicians were part of this in the sense of telling them they had to do that and that. It was only *ADRIAN VLOK* where it was clear that he didn't tell them what to do, but made it clear that it was time for them to do something and that he had a party afterwards where he congratulated them. But except for that - and he in any case came and applied for amnesty - there is no one that said: This one came and told us, this one came and told us. They provide the environment for people to do certain things, and then they keep those people at arms length. There are very few countries where the politicians are so stupid to go and tell what they did.

*I don't know whether it is really a question of being stupid. If you look, for example, to East Germany and what happened there. EGON KRENZ and some of the leaders, they were prosecuted. Germany chose the prosecution model.*

Of course, the whole political situation is different in East Germany. East Germany was defeated in the sense that they weren't the ones in control, so it was easy for West Germany to impose these issues upon them. If you speak now to those East Germans, and I have been there a few times, there is a lot of bitterness. An enormous amount of

bitterness. It doesn't help reconciliation. It doesn't help them integrating into the German society.

*But the trials were even started in East Germany. They started to investigate and to prosecute their own people. And it was also the population in East Germany who wanted that. You are right to a certain extent...*

But you have alienated the leadership because you let them loose their jobs. You let them become whatever. You have removed a vast majority of the judges and prosecutors. I am not saying it is good or bad, what I am saying is that Germany will only in the next generation be able to know how good or bad the decision was

*Of course...*

...just like we will only know in the next generation because the problem is if you speak to those East Germans, there is a high level of alienation. Because what you have done is you've removed that leadership group, and they are now somewhere in society and they are not doing what they used to do. The fact that they went on with prosecutions was much easier for them. As you said the ordinary people would have wanted it, and, secondly, the political will came from others later which was the then German government. There are comparisons, but there are also great differences. The Germans have always been very legalistic. They are not good on political solutions. They are very good on legal solutions. I mean Nuremberg being one; not that they have posed it, but that was used for Germany, which was an absolute legal solution. It is an interesting phenomenon about Germans. They very much use the legal system to solve problems.

*But it was also the "Bürgerrechtsbewegung" which played an important role and had a great influence. So many factors led to this German way of dealing with the past. But, I think that the international trend is to prosecute the perpetrators of Human Rights Violations.*

No, it's not. Where? It's quite the opposite. The mere fact that you are imposing that on Bosnia, that's not. If you see what the countries choose: they more go for the solution that we've got. It's the only one where people can live together. Go and look on the whole of South America: they had trials in one country, Argentina, and they had to back-down, go and back-down.

*And what about the ICC? MILOSEVIC?*

This was imposed on them. It's not the country dealing with its own problem.

*That is true. But nevertheless, this route becomes more important. That's why I was mentioning the ICC.*

It's not a political solution for a country. Whether there's has been a dictatorship and one has suppressed another, and they now decide we are going to work and live together. There's no way they can go the judicial route. That's why there has only been one Nuremberg, only one in 1946, where there has been a defeated enemy, and the Allies imposed it upon them. That's why you get it like that. That's definitely not a solution for a country like ours. That's why I have said to Amnesty International: It's all nice for them to sit on their principles and say if someone has created Human Rights Violations. If I am a purely Human Rights Activist, I can also stick to it and prosecute. But that is not a model that can be used in countries that are trying to live together and trying to solve their problems. That's the interesting thing we've done – whether it was successful or not, history will tell – we've kept the justice model as intact as possible within a broader political model of trying to solve the problem. But then there are prob-

lems, some of them you've pointed out. After you've gone through that process: Is there evidence to go and prosecute? Is there still the political will? There may not be for many reasons which are political, there may not be the solution, you may have to look even at a further amnesty law, you know, all those things have impact. But it's interesting that most of the countries go a hybrid model. Maybe not the one we've used – our country may be different from others – but, I think that's where most countries want to go to solve a political problem in their country. At the same time we will have international models which will be an ICC and so on, but these will be things which are imposed from outside on that country. The Treaty of the ICC says that the country first must prosecute them. Those countries are not going to prosecute. Politically they will not be able to handle it. So they will be going to leave it for the ICC. It's placing the problem somewhere else as well. Maybe that's good, maybe that's bad. A lot of that is just speculation.

*Mr de Lange, I thank you very much for the interview.*





## KRIMINOLOGISCHE FORSCHUNGSBERICHTE

edition iuscrim, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales  
Strafrecht, Freiburg Herausgegeben von Hans-Jörg Albrecht und Günther Kaiser

---

---

Band 102

*Hans-Jörg Albrecht, Michael Kilchling, Elisabeth Braun*

**Criminal Preventive Risk Assessment in  
the Law-Making Procedure**

Freiburg 2002, 302 Seiten ISBN 3-86113-047-5

31,-€

Band 103

*Rüdiger Ortman*

**Sozialtherapie im Strafvollzug**

Freiburg 2002, 694 Seiten ISBN 3-86113-048-3

35,-€

Band 106

*Sven Höfer*

**Sanktionskarrieren**

Eine Analyse der Sanktionshärteentwicklung bei mehrfach regi-  
strierten Personen anhand von Daten der Freiburger Kohortenstudie

Freiburg 2003, 198 Seiten ISBN 3-86113-051-3

21,-€

Band 107

*Rita Haverkamp*

**Elektronisch überwachter Hausarrestvollzug**

Ein Zukunftsmodell für den Anstaltsvollzug?

Freiburg 2002, 644 Seiten ISBN 3-86113-052-1

35,-€

Band 108

*Hans-Jörg Albrecht, Cyrille Fijnaut*

**The Containment of Transnational Organized Crime**

Comments on the UN Convention of December 2000

Freiburg 2002, 278 Seiten ISBN 3-86113-053-X

26,-€

Band 109

*Ben Backmann*

**Sanktionseinstellungen und Delinquenz Jugendlicher**

Eine vergleichende empirische Darstellung zur schweizerischen  
und deutschen Situation unter Berücksichtigung des jeweiligen  
Jugendstrafrechts

Freiburg 2003, 540 Seiten ISBN 3-86113-054-8

35,-€

Band 110

*Markus Mayer, Rita Haverkamp, René Lévy*

**Will Electronic Monitoring Have a Future in Europe?**

Contributions from a European Workshop, June 2002

Freiburg 2003, 282 Seiten ISBN 3-86113-055-6

31,-€

Band 112

*Susanne Müller*

**Die Anwendung von Strafzumessungsregeln  
im deutsch-französischen Vergleich**

Bericht über ein empirisches Pilotprojekt

Freiburg 2004, 398 Seiten ISBN 3-86113-059-9

31,-€

## KRIMINOLOGISCHE FORSCHUNGSBERICHTE

edition iuscrim, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales  
Strafrecht, Freiburg Herausgegeben von Hans-Jörg Albrecht und Günther Kaiser

---

---

Band 113

*Hans-Jörg Albrecht, Telemach Serassis, Harald Kania (Eds.)*

### **Images of Crime II**

Representations of Crime and the Criminal in Politics,  
Society, the Media, and the Arts

Freiburg 2004, 354 pages ISBN 3-86113-061-0

31,- €

Band 114

*Joanna Shapland, Hans-Jörg Albrecht,*

*Jason Ditton, Thierry Godefroy*

### **The Informal Economy: Threat and Opportunity in the City**

Freiburg 2003, 426 pages ISBN 3-86113-058-0

31,- €

Band 115

*Hans-Jörg Albrecht, Claudia Dorsch, Christiane Krüpe*

### **Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation nach den §§ 100a, 100b StPO und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen**

Eine rechtstatsächliche Untersuchung im Auftrag  
des Bundesministeriums der Justiz

Freiburg 2003, 480 Seiten ISBN 3-86113-056-4

31,- €

Band 116

*Azilis Maguer*

### **Les frontières intérieures Schengen**

Dilemmes et stratégies de la coopération policière  
et douanière franco-allemande

Freiburg 2004, 388 Seiten ISBN 3-86113-060-2

31,- €

Band 117

*Christian Bareinske*

### **Sanktion und Legalbewährung im Jugendstrafverfahren in Baden-Württemberg**

Eine Analyse von jugendlichen Straftätern nach einer formellen  
bzw. informellen Erledigung des Verfahrens anhand der Freiburger  
Kohortenstudie

Freiburg 2004, 214 Seiten ISBN 3-86113-062-9

26,- €

Band 118

*Hans-Jörg Albrecht, Chen Guangzhong*

### **Coercive Measures in a Socio-legal Comparison of the People's Republic of China and Germany**

Freiburg 2004, 235 Seiten ISBN 3-86113-064-5

21,- €