Zeitschrift: Rote Revue - Profil : Monatszeitschrift
Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Band: 62 (1983)
Heft: 1

Artikel: Amnestie und Rechtsstaat
Autor: Schumacher, Franz / Estermann, Sepp
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-339957

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Die Forderung nach einer Amnestie für die im Zusammenhang mit den Jugendunruhen begangenen Delikte ist in der Dezembersession der eidgenössischen Räte behandelt worden. Die bürgelichen Parlamentarier mit ihrer Macht setzenden Mehrheit liessen dem Gedanken der Versöhnung und des Friedens und eines Neubeginns in der Jugendpolitik keinerlei Chance. Das Amnestiebegehren, das den eidgenössischen Räten vorlag, wurde am 18. Mai 1982 von den kirchlichen Jugendverbänden eingebracht. Amnestie hat aber bereits am 10. Juli 1980 die «Arbeitsgruppe Rechtshilfe» der Zürcher Jugendbewegung verlangt und dafür die Unterstützung durch die beiden Delegiertenversammlungen der SP der Stadt Zürich vom 18. Dezember 1980 und vom 2. April 1981 erhalten.
Um eine rechtsstaatliche Begründung dieses Postulats hatte sich in der Folge die staatspolitische Kommission der SP des Kantons Zürich bemüht.
Im Auftrag der Kommission haben die beiden Juristen Franz Schumacher und Sepp Estermann die nachfolgend abgedruckten Texte verfasst, die wir in unserer Zeitschrift zur Diskussion stellen möchten. Der erste Beitrag befasst sich mit den grundlegenden rechtstheoretischen Überlegungen zum Thema «Amnestie und Rechtsstaat». Ein weiterer Beitrag ist der Konkretisierung des Amnestiepostulats im Zusammenhang mit den Zürcher Unruhen gewidmet und schliesslich wird in einem kürzeren Beitrag die Frage der Zuständigkeit für den Erlass von Amnestiegesetzen in der Schweiz erörtert.

Amnestie und Rechtsstaat

Von Franz Schumacher und Sepp Estermann

Die politische Auseinandersetzung um die Jugendunruhen hat sich in zwei Positionen festgefahren:

- in der Forderung, das geltende Recht unbeeindruckt durchzusetzen,
- und der Feststellung, dass die Verwandlung politischer in juristische Probleme keine Lösung bringt.

Das erste Stereotyp, der «Rechtsstandpunkt», umfasst regelmässig auch die Forderung, «Rechtsverletzungen unnachgiebig zu ahnden»[1]; denn es lehre die Erfahrung, «dass Rechtsbrüchen die Tendenz zu schrittweiser Ausweitung innewohnt, weil sie das Rechtsbewusstsein allmählich aushöhlen und — namentlich wenn erfolgreich — Beispielwirkung entfalten»[2].

Das zweite Stereotyp gründet in der Überzeugung, dass Repression gerade dort eine inadäquate Reaktion ist, «wo als eine der Hauptursachen der Unruhen das Gefühl steht, dauernder Repression ausgesetzt zu sein»[3]; mit dieser Überzeugung verbindet sich meist die Bereitschaft, wenn immer möglich auf Strafe zu verzichten[4].

Die Forderung nach konsequenter Ahndung der Rechtsbrüche wird und wurde häufig von rechtsstaatlichen Grundsätzen hergeleitet. Ein Strafverzicht müsste demnach nicht nur zum «Rechtsstandpunkt», sondern auch zum Rechtsstaat in Widerspruch stehen. Den Richtern, die für einen Strafverzicht eintraten, wurde denn auch entgegengehalten: «Wer öffentlich nach Amnestie statt nach Recht ruft, macht sich als Richter unmöglich. Für ihn ist Rechtsstaatlichkeit nicht mehr oberstes Prinzip.»[5] In der «kompromisslosen Hochhaltung unserer rechtsstaatlichen Grundsätze» hat beispielsweise — als profilierter Vertreter des «Rechtsstandpunktes» — auch der FdP-Kantonsrat Peter Lauffer den Schwerpunkt der Auseinandersetzung geortet.[6]

Der folgende Diskurs sucht die beiden Stereotype aufzulösen. Er stellt die Frage, ob der Rechtsstaat sich wirklich nur mit Härte und Unerbittlichkeit vertrage, und versucht aufzuzeigen, dass er im «Gnadenrecht» durchaus ein Instrument wenn auch nicht zur Lösung, so doch zur Entschärfung des Konflikts bereithält.

Striktes Recht?

Recht und Rechtsstaat

Die Idee des Rechtsstaates beruht auf der aufklärerischen Figur des freien, vernünftigen Menschen.[7] Sie wurde operationalisiert (aber nicht eingeholt) in den institutionellen Garantien des bürgerlichen Rechtsstaats, dem historischen Produkt der Auseinandersetzung zwischen liberalem Bürgertum und absolutistischem Staat.

Die Idee des Rechtsstaats ist eine «praktische» Idee oder — nach Radbruch — «Massstab und Norm für die Wirklichkeit»[8]. Sie hält kritische Distanz zur Macht, auch dort, wo die Macht im Gewand des Rechts daherkommt. Wenn die Lehre vom «Rechtsstaat» diese Distanz aufgibt, sich positivistisch des «überpositiven» Gehalts entledigt, dann allerdings wird Recht zum Instrument der Macht.

Die Idee des Rechtsstaats ist unvereinbar mit der Verabsolutierung und Verselbständigung des Rechts. Sie beinhaltet, dass das Recht der Rechtfertigung bedarf. Rechtfertigung aber erwächst ihm — in den Worten Walter Burckhardts — «allein aus der Gerechtigkeit des gesellschaftlichen Zustandes, den es verwirklichen hilft und zu dem es gehört»[9].

Der Rechtsstandpunkt, der für das Verhalten von Menschen, die gegen die Rechtsordnung verstossen, «nur die Auffassung des Rechts und keine andere» kennt, gründet auf der Konzeption eines der Rechtfertigung enthobenen, von menschlichen Ein- und Absichten unabhängigen, absoluten Rechts. Sie steht im Widerspruch zur Realität des Rechts: zur geschichtlich-gesellschaftlichen Bedingtheit seiner Entstehung und seiner Geltung. Nicht zuletzt widerspricht sie auch der Erfahrung, welcher das Ideal des Rechtsstaats — als «Intention auf menschliche Würde» und «Vorwegnahme einer andern Zeit»[10] — entstammt. Damit zusammenhängend ist sie schliesslich auch unvereinbar mit der Idee des Rechtsstaats selbst.

Die dem Rechtsstandpunkt entgegengesetzte Forderung nach Strafverzicht beinhaltet einerseits eine Relativierung des Rechts. Sie bedeutet, wie Radbruch formulierte, «die unverhohlene Anerkennung der Fragwürdigkeit allen Rechts» oder «die Anerkennung der Tatsache, dass diese Welt nicht allein eine Welt des Rechts ist..., dass es neben dem Recht noch andere Werte gibt und dass es nötig werden kann, diesen Werten gegen das Recht zur Geltung zu verhelfen»[11]. Die Forderung nach Strafverzicht verlangt somit nach kritischer Distanz zum Recht. Zugleich steht sie aber auch im Dienst des Rechts; denn sie zielt auf Frieden und Gerechtigkeit und damit auf jenen gesellschaftlichen Zustand, aus dem allein Recht und Staat sich rechtfertigen lassen.

Positives Recht und Amnestie

«Gnade» ist ein notwendiges Korrelat zum Recht oder, wie Jhering sagte, «ein Sicherheitsventil des Rechts»[12]. Sie wurde denn auch regelmässig institutionalisiert und ins positive Recht integriert.

Gnade ist auch dem schweizerischen Recht nicht fremd. Art. 85 Ziff. 7 der Bundesverfassung weist die Befugnis zu Begnadigung und Amnestie der Bundesversammlung zu. Das Strafgesetzbuch enthält in den Art. 394 ff Vorschriften über die Begandigung. In beiden Fällen erscheint «Gnade» als Mittel der gesellschaftlichen Befriedung: Wird das Gnadenrecht in der Bundesverfassung zusammen mit der Kompetenz der Bundesversammlung für die Handhabung von Ruhe und Ordnung genannt, so sah der Entwurf zum StGB die Begnadigung nur bei politischen Delikten vor. Das StGB selbst liess diese Beschränkung zwar fallen, bestimmt aber ausdrücklich, dass bei politischen Delikten auch die Exekutive ein Begnadigungsverfahren einleiten könne (Art. 395 Abs. 2 StGB).

Begnadigung und Amnestie sind nicht nur rechtlich vorgesehen, sie gehören — als Rechtspraxis — auch zur schweizerischen Rechtswirklichkeit. Es gibt und hat Begnadigungen und Amnestien auf kantonaler und auf Bundesebene immer wieder gegeben. Allerdings sind Befriedungsamnestien, Amnestien bei politischen Delikten, in unserem Jahrhundert eher selten geworden. Umso mehr haben sich Steueramnestien gehäuft. (1940 und 1947 hat auch der Kanton Zürich Steueramnestien erlassen, 1936, 1945 und 1969 der Bund; dies obwohl der Steuerhinterziehung nach dem Urteil der Fachwelt mit Amnestien nicht beizukommen ist.)

Rechtsstaat, Demokratie und Amnestie

Obschon verschieden instrumentalisiert, rekurrieren Rechtsstaat und Demokratie zu ihrer Rechtfertigung auf dieselben Inhalten: das vernünftige Subjekt und seine Freiheit.

Rechtsstaat, Demokratie und Freiheit

Dem bürgerlichen Rechtsstaat war die Freiheit — wie in der liberalen Theorie seit Hobbes — eine «Freiheit von äusserem Zwang» und der Zwang ein Monopol des Staates. Er erwartete die gerechte — weil auf Freiwilligkeit und Vertrag beruhende — Sozialordnung vom Wegfall staatlicher Restriktionen und zähmte den Leviathan, indem er die gesellschaftliche Freiheitssphäre durch Grundrechte sicherte und die staatliche Machtausübung an Gesetze band.

Die rechtsstaatlichen Verfassungen, die sich auf die Begrenzung und Rationalisierung staatlicher Macht beschränkten, sind ihrer Intention auf individuelle Freiheit nicht gerecht geworden. In der gesellschaftlichen — vermeintlich von Herrschaft befreiten — Sphäre traten die Unfreiheit und die Entwürdigung des Menschen so offensichtlich zutage, dass sich der Staat — ob wachsender Le-

gitimationsdefizite — nicht länger um die «Bedingungen der Freiheit» (Isaiah Berlin), um die reale Freiheit aller futieren konnte; der bürgerliche Rechtsstaat machte sich «leistend und leitend» [13] zum Sozialstaat auf. In diese Phase fällt auch die Neudefinition der Freiheit in der liberalen Theorie: das Abrücken vom utilitaristischen Konzept Benthams und die Wiederaufnahme des alteuropäischen Topos der «grösstmöglichen Verwirklichung individueller Anlagen und Fähigkeiten» in den Freiheitsbegriff bei Mill und Green.[14]

Auch der Demokratie geht es um Freiheit. Freiheit allerdings nicht durch Ausgrenzung, in «gemeinschaftsabwehrender Isoliertheit», sondern Freiheit in der Gemeinschaft, durch mitkonstituierende Teilhabe. Es ist die Person, die den Ausgangs- und Zielpunkt bildet auch und gerade bei Rousseau. Sein gesamtes staatspolitisches Denken richtete sich — nach der Formulierung Blocks — darauf, «eine Form zu finden, worin die individuelle Freiheit auf gar keine Weise abgedankt werden kann» [15]. Dabei ist Freiheit nun aber nicht mehr naive, voraussetzungslose Freiheit. Sie gründet auf der sozialen Identität «heilsam vergesellschafteter Individuen»[16] und verwirklicht sich in der Autonomie der aufs Gemeinwohl sinnenden Bürger. Bedingung dafür ist schon bei Rousseau nicht nur Bürgertugend, sondern auch politische und soziale Gleichheit.

In der politischen Realität wird Demokratie durch politische Rechte und Parteien, insbesondere die Institution des Stimm- und Wahlrechts, repräsentiert. Der auf Freiheit zielende Sinn wird zwar als Anspruch aufrechterhalten, aber nicht als heuristisch-kritisches Instrument an die Realität angelegt. In der «empirischen Demokratietheorie» wird gegenteils der ehedem normative Begriff auf die Realität verkürzt: Demokratie ist nur mehr Institution, reine und inhaltslose Verfahrensbeteiligung[17]; und wo von ihrer Funktion gehandelt wird, erscheint sie «wertneutral» als Mittel der Legitimationsbeschaffung. Die liberale Demokratietheorie hat sich zu einer «Theorie der demokratischen Elitenherrschaft» gemausert[18].

Demokratie und Rechtsstaat als sinnkonstituierende Prämissen

Demokratie und Rechtsstaat sind sinnkonstituierende Prämissen unserer Verfassung, und die Verfassung ist konstitutiv für die demokratische Staatsgewalt; sie ist, mit Hermann Heller, «ein Stück Selbstorganisation der Gesellschaft».

Demokratie als sinnkonstituierende Prämisse beinhaltet zunächst: «Parteilichkeit für die Vernunft»[19]. Sie setzt die Ansprüche einer auf Gott oder die Natur gestützten Herrschaft ausser Kraft und fordert eine «vernünftige» Organisation der Gesellschaft. Demokratie beinhaltet sodann: Autonomie des Menschen. Denn das Forum der Vernunft ist das menschliche Individuum. Nicht das geschichtslose, von der Gesellschaft unabhängige Individuum des Naturrechts, nicht das abstrakte Subjekt des Deutschen Idealismus, sondern der wirkliche, «profane» Mensch[20]. Die Vernunft ist *seine* Vernunft; sie «transzendiert» ihn und sein partikuläres Interesse nur insoweit, als er sich im intersubjektiven Sprach- und Handlungszusammenhang der Möglichkeit solidarischen Handelns versichern konnte, als das Motiv, Konflikte gewaltfrei zu regeln, sich darin ausbilden konnte.

Wie Demokratie so meint auch der soziale Rechtsstaat den konkreten Menschen; er verantwortet, der Idee nach, die «reale Freiheit» der Individuen (Hesse). Und weil diese Freiheit im demokratischen Staat aus ihrer defensiven Stellung befreit ist, trifft sie sich im Fluchtpunkt mit der von der Demokratie vermeinten Selbstbestimmung des mündigen Menschen.

Anspruch und Wirklichkeit

Demokratie und Rechtsstaat sind instrumentalisiert und garantiert im Organisationsteil, in den politischen und den Freiheitsrechten der Verfassung. Die «freiheitlich-demokratischen» Institutionen bilden aber nicht schon den Rechtsstaat und die Demokratie. Sie verstehen sich nicht von selbst, sondern müssen sich, wie ein Instrument auf Brauchbarkeit, auf Sinnerfüllung prüfen lassen. Dies jedenfalls solange, als man die normativen Begriffe Demokratie und Rechtsstaat nicht auf die verfassungsrechtliche Wirklichkeit verkürzt, Verfahren nicht zum Selbstzweck und Recht nicht zum Eigenwert erhebt.

Eine Prüfung auf Sinnerfüllung wird Anspruch und Wirklichkeit miteinander konfrontieren. Zur Verfassungswirklichkeit gehören heute neben den freiheitlich-demokratischen Institutionen auch die Indifferenz und Resignation breiter Schichten, das Gefühl der Macht- und Bedeutungslosigkeit einer Grosszahl von Stimmberechtigten[21], die gesellschaftliche Überschichtung des politischen Bereichs[22], die Tendenz zur Verselbständigung von Exekutive und Verwaltung[23] usw.

Einer Demokratietheorie stände es schlecht an, sich mit solcher Wirklichkeit abzufinden und beispielsweise die Apathie eines Grossteils der Bevölkerung zur Funktionsvariablen von Demokratie zu erklären. Will sie aber an der Selbständigkeit und Selbstbestimmung des «profanen Menschen», am Subjekt als dem Sinn von Demokratie und Rechtsstaat festhalten, kann sie nicht umhin, die institutuionali-

sierte Demokratie in Frage zu stellen. Die Behauptung, «dass sich ein bestimmter Bevölkerungsteil nur durch vorsätzliche Sachbeschädigung Gehör verschaffen könne», müsste konsequenterweise nicht zu einer obergerichtlichen Schelte, sondern zu ernsthafter Überprüfung führen. Eine solche könnte bestätigen, was allgemeiner auch aus politwissenschaftlichen Studien hervorgeht: die Mühe, die es grossen Bevölkerungskreisen bereitet, ihre Interessen zu artikulieren und — mehr noch — zu organisieren; die Tatsache, dass sich Führungseliten nach Macht, nach organisierten, mobilisierungsfähigen Interessen richten; die Feststellung, dass ganze Bevölkerungsschichten weder in der privat verwalteten noch in der «demokratisch» konstituierten Öffentlichkeit repräsentiert sind.[25] Eine am Individuum orientierte Demokratietheorie muss jedoch fordern, dass demokratische Teilhabe nicht nur privilegierten einzelnen, sondern allen einzelnen Selbständigkeit und Selbstbestimmung ermögliche; dass sie sich folglich an der Sozialisation dieser einzelnen, den ihnen zur Verfügung gestellten kommunikativen Mitteln, ausrichte.[26] So problematisiert (und ernstgenommen), ist Demokratie auch in «freiheitlich-demokratischen» Systemen primär ein Anspruch, den es — in entsprechenden Strukturen und Institutionen — erst einzulösen gilt[27].

Demokratie und Herrschaft

Die «empirische Demokratietheorie» begegnet der Wirklichkeit mit weniger Skrupeln. Sie verweist die «volonté de tous» als ein blosses Gedankending ins Reich der Träume[28] und erklärt demokratische Forderungen, soweit sie über das formelle Recht auf gleichen Zugang zur Macht hinausgehen, für unsinnig und überholt[29]. Denn der nicht zu überholende Sinn, das eigentliche «ens politicum», ist ihr die «universale» Herrschaft. Und davor haben Selbständigkeit und Selbstbestimmung keinen Bestand. *Demokratische Partizipation wird zur rituellen Beteiligung bei der Bestellung und Legitimation von Herrschaft.*

Die liberal-demokratische Theorie hat Herrschaft nicht so fraglos hingenommen. Im Gegenteil: sie impliziert die Perspektive auf Herrschaftsminderung, enthält die Hoffnung und den Versuch, Fremdbestimmung abzubauen. Gegen die absolutistische, aber auch die institutionalisiert-demokratische Wirklichkeit westlicher Industrienationen intendiert sie tatsächlich die «volonté de tous». Noch James Stuart Mill hat diese Intention — «gegen die geläufige Vorstellung» — zum Kriterium von Demokratie gemacht; er formulierte: «Der einzig wahre Typus von Demokratie ist ... derjenige, in dem alle, und nicht bloss die Majorität, vertreten sind.»[30]

Mehrheit, Einheit, «Brüderlichkeit»

Die postulierte «volonté de tous» steht in Spannung zum real-demokratischen Mehrheitsprinzip. Die Prägung, «dass der 'allgemeine Wille' in der Mehrheit der konkreten Willen erscheine» (Raschhofer), bringt die beiden Prinzipien nur sprachlich überein; inhaltlich liquidiert sie das erste, indem sie dem zweiten seinen Namen und seine Würde verleiht. — Richard Bäumlin hat mit Recht festgestellt, dass der Mehrheitsbeschluss die Auseinandersetzung der Meinungen und Interessen nicht ersetzen könne; dass er lediglich ein Verfahren sei, um nach der Auseinandersetzung zum Abschluss zu gelangen.[31] Gleichzeitig ist das Entscheidverfahren aber auch ein rechtsbegründendes Verfahren; seine Einhaltung verbürgt die Legalität einer Regelung. Für beide, die Entscheidungs- und die Rechtsbegründungsfunktion, bedarf das Mehrheitsprinzip nun aber selbst der Begründung. Nur schon zu seiner faktischen Geltung braucht es eine breitere Unterstützung, als eine einfache Mehrheit sie ihm verschaffen könnte.[32] Demokratische, am Subjekt orientierte und auf Herrschaftsminderung gerichtete Legitimität zielt weitergehend auf die Übereinstimmung, den Konsens aller einzelnen und Gruppen, eben die «volonté de tous».

Übereinstimmung ist nicht einfach vorauszusetzen. Vorausgesetzte, fiktive Einheit schliesst meist die Unterdrückung anderer und die Stilisierung des eigenen oder des herrschenden zum allgemeinen Interesse mit ein. Übereinstimmung ist auch nicht als abstraktes Moralprinzip, als «Postulat der praktischen Vernunft», in die Freiheit und die Verantwortung der einzelnen abzuschieben. Sie will gesellschaftlich fundiert sein: nach dem Pluralismuskonzept im «Prozess eines immer nur relativen und vorläufigen Interessenausgleichs», der die Gruppenmitglieder darin bestärke, dass auch ihren Interessen «in auskömmlicher Weise» Rechnung getragen wird[33]; unter dem Leitbild des Citoyen in einer Gesellschaftsorganisation, die allen möglichst umfassende und möglichst die gleichen Handlungs- und Lebenschancen einräumt[34]. *So verstanden ist die «volonté de tous» nicht der Ausgangspunkt der Politik, sondern ihr demokratischer Zielwert;* staatliche Einheit ist «nichts Gegebenes», sondern «etwas Aufgegebenes» (Bäumlin) und allenfalls das historische Resultat einer auf «verallgemeinerungsfähigen Interessen» beruhenden Integration[35]. Mit der «organisierten Mündig-

keit»[36] und über sie hinaus meint Demokratie als normativer Begriff somit auch die in offener, herrschaftsfreier Kommunikation und in gemeinsamer Praxis verwirklichte Integration oder — in der Terminologie der Aufklärung — die «Brüderlichkeit»; denn diese ist, nach der Formulierung Muschgs, «der Zweck, in dem sich ein Staatswesen zugleich verwirklicht und selbst überholt» — und ohne den, wiederum mit Muschg, «auch Freiheit und Gleichheit nur wenig bedeuten»[37].

Befriedungsamnestie

Die Befriedungsamnestie will «den inneren Frieden, der durch politische Gegensätze oder die Formen ihrer Austragung gestört ist, erhalten oder wiederherstellen». So J.G. Schätzler in seinem «Handbuch des Gnadenrechts».[38]

Bedingung der Möglichkeit zum inneren Frieden ist der Wille zur Verständigung. Auch dieser Wille will motiviert sein; er setzt voraus, dass die einzelnen und Gruppen sich und ihre Bedürfnisse ins offene, herrschaftsfreie Gespräch aufgenommen, sich ernstgenommen wissen.

«Kommunikationsverlust», «Sprachlosigkeit», «Entfremdung» werden als eine der Hauptursachen der Jugendunruhen genannt[39]. Die vom Fernsehen übertragenen «Diskussionen» und Konfrontationen zwischen Jugendlichen und Politikern, Anwälten und Justizbeamten waren vielleicht die «spektakulärste» Demonstration des Kommunikationsverlustes und der Gesprächsverweigerung. Nachhaltiger und verheerender hat sich die Sprachlosigkeit in der Eskalation von Gewalt und Gegengewalt ausgewirkt. Der Hinweis, auf den Politiker und Justizbeamte so sehr Gewicht legten: dass nicht zuerst die Polizei, sondern die Jugendlichen Gewalt angewendet hätten, eignet sich schlecht zur Erklärung dieser Entwicklung. Er ist ein Hinweis nur auf die Desintegration der Jugendlichen; darauf, dass sie sich und ihre Bedürfnisse in unserer Demokratie nicht aufgehoben finden, dass viele von ihnen tatsächlich der Überzeugung sind, sich nur mit Gewalt Gehör verschaffen zu können.[40] Die Gewaltsamkeit der Jugendbewegung ist nicht unabhängig von der politischen Wirklichkeit unserer Demokratie. Sie spiegelt, obschon vielleicht verzerrt, den *Legitimitätsverlust der politischen Instanzen.* Gravierender noch: der Legitimitätsverlust selbst, das Gefühl der eigenen Macht- und Bedeutungslosigkeit, ist mitursächlich für den Ausbruch der Gewalt.[41]

Eine Befriedungsamnestie stellt den Versuch dar, den Teufelskreis von Gewalt und Gegengewalt zu durchbrechen, zur Sprache zurückzufinden und damit die Voraussetzung für Gemeinsamkeiten, für «Versöhnung» (Radbruch) oder eben jenen «inneren Frieden» zu schaffen, der im letzten Abschnitt unter dem Stichwort der «aufgegebenen Einheit» (Bäumlin) angesprochen wurde. Sie ist somit angelegt auf den Zielwert der Demokratie. Verwirklichen allerdings kann sie ihn nicht. Denn sie bildet nur den Verzicht auf das Recht und die Macht, strukturell bedingtes oder mindestens mitverursachtes Unrecht individuell zuzurechnen, nicht aber schon jene neue Struktur, die das Ideal einer rechtsstaatlichen, am Subjekt orientierten Demokratie einlösen könnte: die gleiche und reale Freiheit aller.

Rechtssicherheit ist ohne Zweifel ein hohes Gut. Es ist wichtig, dass der Bürger weiss, was er erwarten kann, dass er sich auf rechtliche Regeln verlassen kann. Vor allem muss der Bürger sicher sein, dass staatlicherund polizeilicherseits nicht einfach in seine Rechte eingegriffen wird. Aber Rechtssicherheit kommt nicht dadurch zustande, dass einige Normen abstrakt und ohne Rücksicht angewandt werden. Rechtssicherheit hat eine mehr als formale Qualität. Die Rechtssicherheit steht auf sumpfigem Grund, wenn sie nicht in der Gerechtigkeit und im Gerechtigkeitsgefühl der Bürger ihr Fundament besitzt. Wenn demgemäss eine Amnestie um der Gerechtigkeit und des Rechtsfriedens erforderlich ist, nicht willkürlich, sondern mit klaren und eindeutigen Gründen belegt, dann wird dadurch die Sicherheit des Rechts und die Sicherheit des sich auf das Recht Verlassenkönnens nicht geschwächt, sondern gestärkt.

Strafrecht und Amnestie

Der Sinn des Strafrechts besteht nicht darin, dogmatisch Gewalt mit Gewalt zu begegnen, nach der alttestamentarischen Devise Auge um Auge, Zahn um Zahn. Der Sinn des Strafrechts auch und vor allem als eines sozialen Friedensrechts besteht darin, vor Gewalttaten zu schützen und eine Kette von Gewaltereignissen so zu unterbrechen, dass sozialer, das heisst qualifizierter Friede gewährleistet ist. Gustav Radbruch und alle Strafrechtsreformer haben darauf aufmerksam gemacht. Man darf nicht allein das tätige Opfer oder allein die Tat beachten, sondern muss die Ursachen, die ganze Person, den Kontext insgesamt in den Blick nehmen. Ein liberal-demokratisch fundiertes und orientiertes Strafrecht lässt Strafnormen nicht wie ein abstraktes Prokrustesbett anwenden, ein liberal-demokratisches Strafrecht will Schaden für die Friedensordnung einer Gesellschaft abwenden. (Thesen 5 und teilweise 7 aus dem Papier der Berghofstiftung.)

Tat und Strafe sind keine einfach zueinander passenden Grössen. Der durch eine Gewalttat oder eine Regelverletzung hervorgerufene Schaden «für die Friedensordnung der Gesellschaft» ist nicht einfach durch eine Strafe wiedergutzumachen. Um den Schaden, gerade wenn die Ursachen so verstrickt sind und viele Institutionen schuldig geworden sind, wiedergutzumachen, um überhaupt eine Chance dafür zu eröffnen, sind positive Handlungen erforderlich. Eine erste solche Handlung bestünde in der Amnestie. Sie ist gerade um der Rechtssicherheit willen unabdingbar, die ja in der Gerechtigkeit gründet.

[1] Regierungsrat Stucki am 18.8.80 im Kantonsrat (cf. NZZ Nr. 191 vom 19.8.80, S. 37)
[2] R. Friedrich, Gibt es in der Demokratie ein Widerstandsrecht? in: NZZ Nr. 213 vom 13./14.9.80, S. 37
[3] Eidg. Kommission für die Jugendfragen, Thesen zu den Jugendunruhen 1980. S. 27
[4] vgl. die SP-Stellungnahme vom 17.12.80, abgedruckt in: Eine Stadt in Bewegung. Materialien zu den Zürcher Jungendunruhen. S. 220
[5] LdU-Fraktionssprecher Hux am 23.3.81 im Kantonsrat (cf. Tagesanzeiger vom 24.8.81, S.?)
[6] aus: Die Naivität der Linken in der SP. in: Tagesanzeiger vom 29.8.81, S. 21
[7] Z. Giacometti, Allg. Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts. S. 1
[8] in: Rechtsphilosophie. S. 124
[9] Die Organisation der Rechtsgemeinschaft. S. 135
[10] E. Bloch, Naturrecht und menschliche Würde. S. 212/3
[11] Rechtsphilosophie. S. 272 ff
[12] Der Zweck im Recht. Bd. 1, S. 428
[13] P. Häberle, Grundrechte im Leistungsstaat. in: VVDStRL 1971, S. 96
[14] C.B. Macpherson, Demokratietheorie. S. 20 ff
[15] in: Naturrecht und menschliche Würde. S. 76
[16] F. Müller, Der Denkansatz der Staatsphilosophie bei Rousseau und Hegel. in: Der Staat. Bd. 10, 1971, S. 222
[17] Narr/Naschold, Theorie der Demokratie. Bd. III, S. 27 ff
[18] J. Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, S. 169 ff
[19] derselbe, 194 ff
[20] Marx, Zur Judenfrage. in: MEGA I 1, S. 599
[21] für die Schweiz vgl. Kriesi, 8 Thesen zum Rechtsstaat in der Schweiz. Thesen 1-3 und dort zitierte Literatur.
[22] idem, These 2
[23] R.R. Grauhan, Politische Verwaltung. S. 16; Narr/Naschold, Theorie der Demokratie. S. 86
[24] C.B. Macpherson, op. cit., S. 135 f
[25] Narr/Naschold, op. cit., S. 92 ff, 141, 204 f
[26] dieselben, S. 28 ff
[27] R. Wiethölter, Rechtswissenschaft. S. 9; Narr/Naschold, op. cit., S. 98 ff
[28] R. Dahrendorf, Über den Ursprung der Ungleichheit unter den Menschen. S. 27
[29] N. Luhmann, zitiert bei Narr/Naschold, op. cit., S. 30
[30] Betrachtungen über Repräsentativregierung. Dte Werke, Bd. 8, S. 118 f
[31] R. Bäumlin, Demokratie. in: Evang. Staatslexikon. Sp. 362 ff
[32] vgl. z.B. M. Hättich, Grundbegriffe der Politikwissenschaft. S. 58
[33] M. Draht, Der Staat. in: Evang. Staatslexikon. Sp. 2442
[34] Narr/Naschold, op. cit., S. 43-72
[35] J. Habermas, op. cit., S. 148 ff
[36] E. Bloch, op. cit., S. 204
[37] Von Herwegh bis Kaiseraugst. Wie halten wir es als Demokraten mit unserer Freiheit? S. 20
[38] S. 127
[39] Eidg. Kommission für Jugendfragen, Thesen zu den Jugendunruhen 1980. v.a. S. 6 und 9
[40] Eidg. Kommission für Jugendfragen, Thesen zu den Jugendunruhen 1980. S. 28
[41] Narr/Naschold, op. cit., S. 70

Amnestieforderung und Jugendunruhen

Im Zusammenhang mit den Zürcher Unruhen wurden ab Spätsommer 1980 aus verschiedenen Kreisen, auch aus der SP, die Forderung nach Amnestie laut. «Milde und Amnestie» forderte auch eine Gruppe von rund 300 Persönlichkeiten Mitte September in einem Inserat «Unsere Jugend — unsere Zukunft».

Unter den Unterzeichnern befanden sich sechs sozialdemokratische Richter und Ärzte, die in Strafverfahren als Gutachter amten. Generell wurden sie in der Folge von Bezirksanwaltschaft und Staatsanwaltschaft als befangen erklärt und von der Teilnahme an Strafprozessen aus dem Krawallbereich ausgeschlossen. Die Verwaltungskommission des Obergerichtes erwog die Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen die sechs Richter. Andere Unterzeichner im Beamtenverhältnis wurden gerüffelt. Am 18. Dezember 1980 fasste die SP-Stadtpartei deshalb folgende Entschliessung:

«Die Delegiertenversammlung stellt sich hinter die sozialdemokratischen Beamten und Richter, die wegen öffentlichen Stellungnahmen zu den Jugendproblemen und Strafvollzug angegriffen und deren Unbefangenheit zu Unrecht in Zweifel gezogen worden sind.»

In ihrer Publikation «Eine Stadt in Bewegung» Seite 219 ff, fordert die SP der Stadt Zürich ein «Zürich ohne Repression» und erklärt dazu u.a.: «Solange hunderte von Jugendlichen mit Strafverfahren und Verurteilungen zu rechnen haben, kann es in der Stadt Zürich kein vertrauensvolles Gespräch zwischen Jugendlichen und Behörden mehr geben. Es entspricht deshalb einem Akt der politischen Vernunft, Mittel und Wege zu finden, die es erlauben, die hängigen Strafverfahren gegen Demonstranten einzustellen und bereits Verurteilten Amnestie zu gewähren». Sowohl Vorstand wie Parteitag der kantonalen Partei der SP unterstützten bei jeder sich bietenden Gelegenheit die Haltung der Stadtpartei.

Die Delegiertenversammlung der SP der Stadt Zürich vom 2. April 1981 erneuerte das Amnestiebegehren, allenfalls