

Kriminologische und sanktionen-
rechtliche Forschungen

Band 30

Das Gnadenrecht

Eine zeitgemäße Ergänzung
des deutschen Sanktionenrechts?

Von

Anna Lena Glander



Duncker & Humblot · Berlin

ANNA LENA GLANDER

Das Gnadenrecht

Kriminologische und sanktionenrechtliche Forschungen

Begründet als „Kriminologische Forschungen“ von Prof. Dr. Hellmuth Mayer

Herausgegeben von Prof. Dr. Kirstin Drenkhahn

Band 30

Das Gnadenrecht

Eine zeitgemäße Ergänzung
des deutschen Sanktionenrechts?

Von

Anna Lena Glander



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Ruhr-Universität Bochum
hat diese Arbeit im Jahr 2025 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten
© 2026 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: Prime Rate Kft., Budapest, Ungarn

ISSN 0933-078X
ISBN 978-3-428-19641-8 (Print)
ISBN 978-3-428-59641-6 (E-Book)
Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

*Meiner Familie, meinen Freund:innen
und jenen, die beides sind*

Vorwort

Die vorliegende Dissertation entstand im Zeitraum von 2018 bis 2025 an der Fakultät für Rechtswissenschaft der Ruhr-Universität Bochum berufsbeleitend während meiner Tätigkeit als Rechtsanwältin im Bereich des Wirtschaftsstrafrechts.

Anlass für die Wahl des Themas waren aktuelle Entwicklungen und Diskussionen in der Verteidigungspraxis zu der Frage des Spannungsfeldes zwischen Sanktionierung, Individualgerechtigkeit und Resozialisierung, sondern auch persönliche Eindrücke aus der Praxis. Wertvolle Denkanstöße für die Inhalte der vorliegenden Arbeit haben mir dabei aber nicht nur meine Tätigkeit als Strafverteidigerin, sondern auch meine ehrenamtliche Tätigkeit als von der Rechtsanwaltschaft zur Mitwirkung in Gnadensachen benannte Rechtsanwältin im Landgerichtsbezirk Düsseldorf gegeben. Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur wurden in der vorliegenden Arbeit grundsätzlich bis einschließlich April 2024 berücksichtigt.

Bedanken möchte ich mich bei all denjenigen Personen, ohne die die hiesige Dissertation nicht und erst recht nicht in ihrer vorliegenden Gestalt möglich gewesen wäre:

Mein erster Dank gilt meiner Doktormutter, RiOLG Prof. Dr. Inge Goeckenjan, für ihre fachkundige Begleitung und ihre stets wertvollen Anregungen während des gesamten Entstehungszeitraums.

Ebenso danke ich meinen Kanzlei- und Verteidigungs-Kolleg:innen von Herzen für den stets konstruktiven inhaltlichen Austausch und den Bericht über Praxiserfahrungen sowie die damit einhergehenden hilfreichen Diskussionen und Argumente, die ich in die hiesigen Ausführungen einfließen lassen konnte.

Mein herzlichster und immerwährender Dank gilt darüber hinaus und insbesondere meiner Familie und erweiterten Familie sowie meinen Freund:innen, nicht nur für alle hilfreichen Gespräche und Eure stets unermüdliche Unterstützung, sondern insbesondere auch für Eure Geduld, Euer Verständnis und Eure Motivation – zu jeder Zeit und in jeder Lage. Dies werde ich Euch nie vergessen.

Düsseldorf, im August 2025

Anna Lena Glander

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	27
I. Ziel, Fragestellungen und Gang der Untersuchung	31
II. Eingrenzung der Thematik	32
III. Methodik	33
1. Öffentlich zugängliche Informationen	33
2. Auskunftersuchen an Gnadenbehörden	34
3. Auskunftserteilung durch Gnadenbehörden	34
B. Grundlagen des Gnadenrechts	38
I. Rechtshistorische Entwicklungen	38
1. Gnade und Gnadenrecht bis zur frühen Neuzeit	39
2. Gnadenrecht im Deutschen Kaiserreich	43
3. Gnadenrecht in der Weimarer Republik	44
4. Gnadenrecht in der Zeit des Nationalsozialismus	46
5. Gnadenrecht nach der Zeit des Nationalsozialismus	47
II. Heutiges Gnadenrecht in der Bundesrepublik Deutschland	47
III. Abgrenzungen zu anderen Rechtsinstituten	50
1. Abgrenzung zur Abolition	51
2. Abgrenzung zur Amnestie und zu Straffreiheitsgesetzen	51
IV. Gnadenrecht im rechtlichen Gefüge	54
1. Verhältnis von Gnadenrecht und Recht	55
a) Vergesetzlichungen des Gnadenrechts in gesetzlichen Vorschriften	56
b) Anwendungsbereich und Anwendungsbedürfnis des Gnadenrechts	60
c) Verrechtlichungen des Gnadenrechts in Gnadenregelungen	64
d) Zwischenergebnis: Integration des Gnadenrechts in das Recht	64
2. Schranken des Gnadenrechts	66
a) Allgemeine Grundrechtsbindung	67
b) Gleichheitssatz	67
c) Rechtssicherheit	70
d) Zwischenergebnis: Gnadenrecht im Rahmen rechtlicher und gesetzlicher Schranken	71
3. Gnadenrecht in der Gewaltenteilung	72
4. Rechtsnatur der Gnadenausübung	75
5. Zusammenfassung: Gnadenrecht im rechtlichen Gefüge	77
V. Zusammenfassung: Grundlagen des Gnadenrechts	79

C. Rechtliche Ausgestaltung des Gnadenrechts	80
I. Anwendungsbereich des Gnadenrechts	80
1. Gnadenfähige Bezugsentscheidungen	81
a) Im Strafrecht	83
aa) Strafen (Haupt- und Nebenstrafen)	83
bb) Nebenfolgen	84
cc) Maßregeln der Besserung und Sicherung	84
dd) Entziehung der Fahrerlaubnis und Fahrverbot	85
ee) Einziehung von Taterträgen	86
ff) Verfahrenskosten des Strafverfahrens	87
b) Im Ordnungswidrigkeitenrecht	88
c) In Gerichtsverfahren (auch) der anderen Gerichtsbarkeiten	91
aa) Ordnungsmittel und Zwangsmittel mit sanktionierendem Charakter	91
bb) Verfahrenskosten anderer Gerichtsbarkeiten	92
d) Sanktionen mit strafrechtsähnlichem Charakter	93
2. Nicht gnadenfähige Bezugsentscheidungen	93
a) Die Entscheidung selbst	94
b) Isolierte Verfahrenskosten	94
c) Rechtsfolgen von Verwaltungs- und Zivilentscheidungen	94
d) Eintragungen in Bundeszentralregister und Verkehrszentralregister	95
e) Wiedererteilung der entzogenen Fahrerlaubnis	95
f) Sonstige Einzelmaßnahmen	96
3. Weitere Voraussetzungen der Gnadenfähigkeit der Bezugsentscheidung	96
a) Rechtskraft der Bezugsentscheidung	97
b) Beschwerde durch die Bezugsentscheidung	97
c) Fortwirken der Rechtsfolgen der Bezugsentscheidung	98
d) Kein Vorrang anderer rechtlicher Möglichkeiten	98
aa) Abgrenzung des Gnadenrechts zu den wichtigsten anderen rechtlichen Möglichkeiten	102
(1) Gnadenbegehren bezüglich Freiheitsstrafen	102
(a) Reststrafenaussetzung zur Bewährung	102
(b) Strafausstand (Strafaufschub und Strafunterbrechung)	103
(2) Gnadenbegehren bezüglich Geldstrafen und Geldbußen	105
(3) Gnadenbegehren bezüglich Entziehung der Fahrerlaubnis und Fahrverbot	106
(4) Sonderfall des Gnadenbegehrens aufgrund rechtlicher Gnadengründe	107
(a) Wiederaufnahmeverfahren	107

	(b) Einwendung gegen die Zulässigkeit der Strafvollstreckung gemäß § 458 StPO	110
	bb) Raum für das subsidiäre Gnadenrecht	110
	cc) Vorgehen bei Subsidiarität des Gnadengesuchs	111
II.	Gnadenkompetenzen	112
	1. „Verbandskompetenz“	112
	a) Strafrecht	112
	b) Ordnungswidrigkeitenrecht	114
	2. „Organkompetenz“	114
	a) Bund	115
	b) Länder	115
	c) Delegationsmöglichkeiten	116
	aa) Bund	117
	bb) Länder	119
	cc) Zusammenfassung	123
	d) Örtliche Zuständigkeit	124
	aa) Örtliche Zuständigkeit bei gemischten Zuständigkeiten aufgrund von Gesamtstrafen	126
	bb) Örtliche Zuständigkeit bei gemischten Zuständigkeiten ohne Gesamtstrafenbildung	127
	e) Zusammenfassung	129
III.	Gnadenverfahren	130
	1. Rechtsnatur des Gnadenverfahrens	130
	2. Einleitung des Gnadenverfahrens	131
	a) Gesuch/Antrag	131
	aa) Dritte als Gnadenpetenten	133
	(1) Unzulässigkeit von Gnadengesuchen Dritter	133
	(2) Zulässigkeit von Gnadengesuchen Dritter	134
	(3) Zusammenfassung	135
	bb) Zustimmungserfordernis des Betroffenen	135
	b) Einleitung von Amts wegen	136
	c) Stichtags-Gnadenerweise	138
	3. Formelle Voraussetzungen des Gnadengesuchs	140
	a) Zuständigkeit	140
	b) Form	141
	c) Frist	142
	4. Vollstreckungsbezogene Rechtsfolgen des Gnadengesuchs	143
	a) Regelmäßig keine Vollstreckungshemmung	143
	b) Einstweilige Einstellung der Vollstreckung	144
	5. Vorbereitendes Gnadenverfahren	147
	a) Vertraulichkeitsgrundsatz	148
	b) Akteneinsichtsrecht	148

aa)	Besonderheit: Berlin	149
bb)	Besonderheit: Saarland	150
cc)	Besonderheiten: Weitere Gnadensordnungen	150
dd)	Bundesebene	150
ee)	Zwischenergebnis	152
c)	Zuständigkeit für vorbereitende Ermittlungen	152
d)	Vorbereitende Ermittlungen	154
e)	Einholung von Stellungnahmen	156
f)	Bundeszentralregisterauskunft	161
g)	Berichtspflichten	161
h)	Rücknahme und Erledigung des Gnadengesuchs	162
6.	Dauer des Gnadensverfahrens	163
7.	Kosten des Gnadensverfahrens	163
8.	Besonderheiten des Gnadensverfahrens auf Bundesebene	164
9.	Materielle Voraussetzungen von Gnadenerweisen	166
a)	Ausnahmekarakter	167
b)	Gnadengründe	167
aa)	Rechtliche Gnadengründe	168
(1)	Heranziehung einer nicht (mehr) existenten Strafvorschrift	169
(2)	Nichtberücksichtigung von Gesetzesänderungen	169
(a)	Änderungen des geltenden Rechts vor Eintritt der Rechtskraft	169
(b)	Änderung des geltenden Rechts nach Eintritt der Rechtskraft	170
(c)	Änderung des geltenden Rechts wegen des Ablaufs der Geltung von Zeitgesetzen	172
(d)	Zukünftige Änderungen des geltenden Rechts	172
(3)	Anerkannt lückenhafte gesetzliche Regelungen	173
(4)	Verhängung einer gesetzlich nicht vorgesehenen, zu hohen Sanktion	174
(5)	Subsumtionsfehler	174
(6)	Zu Unrecht erlittene Untersuchungs- oder Strafhaft	175
(7)	Gnadengründe aus dem Verfahren gegen Mitbeschuldigte	175
(8)	Ungerechtfertigte Bewährungswiderrufe	176
(9)	Nachträgliche Täter-Opfer-Ausgleiche	176
(10)	Rechtsstaatswidrige Verfahrensverzögerungen	176
bb)	Persönliche Gnadengründe	177
(1)	Tatfolgen	179
(2)	Gesundheitszustand des Betroffenen	179
(3)	Schwerwiegende familiäre Auswirkungen	179
(4)	Nachträgliches Verhalten des Verurteilten	180

cc)	Öffentliche Gnadengründe	180
	(1) Innenpolitische Zwecke	181
	(2) Zwischenstaatliche Beziehungen	181
dd)	Beweis	182
c)	Gnadenwürdigkeit und Gnadenbedürftigkeit	182
aa)	Gnadenwürdigkeit	182
bb)	Gnadenbedürftigkeit	184
cc)	Gewichtung	184
d)	Begnadigungsermessen	184
e)	Richtlinien	185
aa)	Allgemeine Richtlinien	186
bb)	Richtlinien in Bezug auf den Strafausstand	187
	(1) Bei Strafen	187
	(2) Bei Maßregeln der Besserung und Sicherung	188
cc)	Richtlinien in Bezug auf die Strafaussetzung zur Bewäh- rung	189
	(1) Strafen	190
	(2) Maßregeln der Besserung und Sicherung	192
dd)	Richtlinien in Bezug auf die Entziehung der Fahrerlaubnis und das Fahrverbot	192
ee)	Keine Richtlinien	193
f)	Zusammenfassung	193
10.	Gnadenentscheidung	193
a)	Zuständigkeit	194
aa)	Revidierungen der Delegation	194
bb)	Weitergehende Ablehnungskompetenz	195
b)	Zustimmung des Betroffenen	195
c)	Begründung	197
d)	Form	197
e)	Inhalt	197
aa)	Allgemein	198
bb)	Bedingung	198
cc)	Vorläufigkeit der Entscheidung	199
dd)	Auflagen und Weisungen	199
ee)	Überwachung der Auflagen und Weisungen	202
11.	Beendigung des Gnadenverfahrens	204
a)	Bekanntgabe der Entscheidung	204
b)	Bekanntgabe der Begründung der Entscheidung	206
aa)	Ausnahme: Nordrhein-Westfalen	207
bb)	Ausnahme: Rheinland-Pfalz	208
cc)	Besonderheit: Hessen und Thüringen	208
c)	Mitteilungen	208

aa)	Mitteilungsadressaten	209
bb)	Besonderheit: Niedersachsen	210
cc)	Besonderheit: Nordrhein-Westfalen	210
d)	Belehrungen	211
e)	Entschädigung des Begnadigten	212
IV.	Wirkung der Gnadenentscheidung	212
1.	Entstehung eines Vollstreckungshindernisses	213
2.	Einfluss auf die Bewährungszeit	213
3.	Ruhen der Vollstreckungsverjährung	214
4.	Registerrechtliche Vergünstigungen	214
V.	Rücknahme, Widerruf und Änderungen der Gnadenentscheidung	215
1.	Rücknahme	216
2.	Widerruf	217
3.	Verfahren	218
4.	Rechtsschutz	219
VI.	Rechtsschutz gegen (ablehnende) Gnadenentscheidungen	222
1.	Formlose Rechtsschutzmöglichkeiten	223
a)	Arten der formlosen Rechtsschutzmöglichkeiten	223
aa)	Gegenvorstellung	223
bb)	Einwendungen und Beschwerden	224
cc)	Petition	225
b)	Einlegung des formlosen Rechtsbehelfs	226
2.	Wiederholte Gesuche nach ablehnender Entscheidung	227
a)	Erneutes Gesuch	227
b)	Gegenvorstellungen	228
c)	Einwendungen/Beschwerden	228
3.	Gerichtlicher Rechtsschutz	229
a)	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	229
b)	Ablehnende Ansicht	231
c)	Befürwortende Ansicht	234
d)	Stellungnahme	238
VII.	Geschäftliche Behandlung von Gnadensachen	241
1.	Akten- und Registerführung	242
2.	Berichte	243
3.	Statistische Erhebungen	243
VIII.	Begnadigungen im internationalen Rechtsverkehr	244
1.	Gnadenentscheidungen durch den ersuchenden Staat	246
2.	Gnadenentscheidungen durch den ersuchten Staat	246
3.	Gnadenkompetenz in Bezug auf ausländische Strafurteile	248
4.	Folgen von internationalen Gnadenentscheidungen	248
IX.	Rechtsanwälte in Gnadensachen	249
1.	Kenntnisse des Rechtsanwalts	249

2.	Haftung des Rechtsanwalts	249
3.	Stellungnahmen durch benannte Rechtsanwälte in Nordrhein-Westfalen	250
X.	Zusammenfassung: Rechtliche Ausgestaltung des Gnadenrechts	251
D.	Legitimation des Gnadenrechts	252
I.	Persönliche Milde, Güte und Liebe des Begnadigenden	253
II.	Persönliches Wohlwollen gegenüber dem zu Begnadigenden	253
III.	Mittel der Kriminalpolitik	254
IV.	Erreichung von Individualgerechtigkeit	255
1.	Rechtliche Gnadengründe	258
2.	Persönliche Gnadengründe	261
3.	Öffentliche Gnadengründe	265
4.	Zwischenergebnis: Gnadenrecht für Individualgerechtigkeit	269
V.	Strafzwecke	269
1.	Spezialpräventive Gesichtspunkte von Gnadenentscheidungen	272
2.	Generalpräventive Gesichtspunkte von Gnadenentscheidungen	274
3.	Zwischenergebnis: Gnadenrecht im Einklang mit Strafzwecken	276
VI.	Zusammenfassung: Legitimes Gnadenrecht	276
E.	Kritik an der Ausgestaltung des Gnadenrechts und Lösungsvorschläge	278
I.	Einheitlichkeit der Gnadenregelungen	279
1.	Grundrechte und Gleichheitssatz	280
2.	Rechtssicherheit	282
3.	Individualgerechtigkeit	282
4.	Zwischenergebnis: Bundesweit gleiches Gnadenrecht	283
a)	Gnadengesetz	285
b)	Vereinheitlichte Gnadenordnungen	286
II.	Allgemeine Ausgestaltung des Gnadenrechts	289
1.	Fehlende Aktualität der Gnadenregelungen	289
2.	Gnadenfähige Bezugsentscheidungen	289
a)	Fehlende und unterschiedliche Regelungen	291
aa)	Gestaltung der inhaltsdefinierenden Vorschrift	291
bb)	Maßregeln der Besserung und Sicherung	292
cc)	Entziehung der Fahrerlaubnis und Fahrverbot	294
dd)	Sicherungsmaßnahmen	295
ee)	Kosten des Strafverfahrens	297
ff)	Ordnungswidrigkeitenrecht	300
gg)	Sanktionen mit strafrechtsähnlichem Charakter	303
b)	Ergebnis und Anpassungsvorschlag	303
3.	Zuständigkeiten und Delegationen	305
a)	Sachliche Zuständigkeit der Gnadenbehörden	306
aa)	Derzeitige Ausgestaltung in den Gnadenordnungen	306
bb)	Bewertung	306

(1) Ministerpräsident/Justizbehörde	307
(2) Staatsanwaltschaft	308
(3) Gnadenstellen	310
cc) Zwischenergebnis	314
b) Örtliche Zuständigkeit der Gnadenbehörden	314
c) Ergebnis und Anpassungsvorschlag	316
4. Auflagen und Weisungen	317
a) Bewährungszeit bei gnadenweiser Aussetzung einer Freiheitsstrafe zur Bewährung	317
b) Auflagen bei gnadenweiser Aussetzung der Geldbuße zur Bewährung	319
c) Bewährungszeit bei gnadenweiser Aussetzung eines Bußgelds zur Bewährung	321
5. Form der Bekanntgabe der Gnadenentscheidung	322
6. Bekanntgabe der Begründung der Gnadenentscheidung	325
7. Akteneinsicht	330
8. Dauer des Verfahrens	334
9. Widerruf und Rücknahme von Gnadenerweisen	336
10. Rechtsschutz	342
a) Formloser Rechtsschutz	342
b) Gerichtlicher Rechtsschutz	344
c) Parlamentarische Kontrolle	346
III. Zulässigkeit von Gnadengesuchen	347
1. Einleitung von Amts wegen	347
2. Gnadengesuche Dritter	348
a) Derzeitige Ausgestaltung in den Gnadenordnungen	348
b) Bewertung	349
c) Ergebnis	350
3. Zustimmungserfordernis des zu Begnadigenden	351
a) Derzeitige Ausgestaltung in den Gnadenordnungen	351
b) Bewertung	352
c) Ergebnis	355
4. Form	356
5. Anpassungsvorschlag	357
IV. Begründetheit von Gnadengesuchen	358
1. Fehlende Regelungen und Unbestimmtheit der vorhandenen Richtlinien	358
a) Derzeitige Ausgestaltung in den Gnadenordnungen	358
b) Bewertung	359
c) Ergebnis	362
aa) Allgemeine Richtlinien	362
bb) Spezielle Richtlinien	363
2. Anpassungsvorschlag zur allgemeinen Begründetheit	369

3.	Reue und Aufklärungsbereitschaft	372
a)	Derzeitige Ausgestaltung in den Gnadensordnungen	372
b)	Bewertung	373
c)	Ergebnis	374
4.	Verwertung von getilgten oder tilgungsreifen Vorstrafen	375
a)	Derzeitige Ausgestaltung in den Gnadensordnungen	375
b)	Bewertung	375
aa)	Persönliche Gnadengründe	376
bb)	Rechtliche Gnadengründe	378
c)	Ergebnis	379
V.	Zusammenfassung: Kritik und Lösungsvorschläge	380
F.	Praxis des Gnadenrechts	383
I.	Geschäftsentwicklung der Gnadensachen	383
1.	Bund	384
2.	Länder	385
a)	Zahlen des Statistischen Bundesamtes	385
b)	Länder	386
aa)	Baden-Württemberg	387
bb)	Bayern	388
cc)	Berlin	388
dd)	Brandenburg	389
ee)	Bremen	390
ff)	Hamburg	391
gg)	Hessen	392
hh)	Mecklenburg-Vorpommern	393
ii)	Niedersachsen	394
jj)	Nordrhein-Westfalen	394
kk)	Rheinland-Pfalz	395
ll)	Saarland	396
mm)	Sachsen	397
nn)	Sachsen-Anhalt	398
oo)	Schleswig-Holstein	398
pp)	Thüringen	399
3.	Vergleich	400
II.	Verhältnis zwischen positiven und negativen Gnadenentscheidungen . .	404
1.	Bund	404
2.	Länder	405
a)	Baden-Württemberg	405
b)	Bayern	405
c)	Berlin	406
d)	Brandenburg	406
e)	Bremen	407

f) Hamburg	407
g) Hessen	408
h) Mecklenburg-Vorpommern	408
i) Niedersachsen	409
j) Nordrhein-Westfalen	409
k) Rheinland-Pfalz	409
l) Saarland	410
m) Sachsen	410
n) Sachsen-Anhalt	411
o) Schleswig-Holstein	412
p) Thüringen	412
3. Vergleich	413
III. Wichtigste Anwendungsfälle des Gnadenrechts	415
IV. Zusammenfassung: Praxis des Gnadenrechts	416
G. Zusammenfassung	418
H. Fazit	422
Literaturverzeichnis	423
Korrespondenzverzeichnis	430
Anlagen	431
Stichwortverzeichnis	453

Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Tabellarische Aufstellung der Gnadenzuständigkeiten und Delegationen des Bundes und der Bundesländer	431
Anlage 2: Tabellarische Aufstellung der Kritik an den Gnadenordnungen der Bundesländer	437

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
AO-BP-Bund	Anordnung des Bundespräsidenten über die Ausübung des Begnadigungsrechts des Bundes vom 05. Oktober 1965
AO-JM-SL	Verordnung zur Übertragung der Zuständigkeit zur Ausübung des Begnadigungsrechts vom 19. Mai 1994 (Saarland)
AO-MP-BB	Erlass des Ministerpräsidenten Brandenburgs über die Ausübung des Begnadigungsrechts vom 19. April 1995
AO-MP-BW	Anordnung des Ministerpräsidenten Baden-Württembergs über die Ausübung des Gnadenrechts vom 25. September 2001
AO-MP-BY	Bekanntmachung des Bayerischen Ministerpräsidenten über die Ausübung des Begnadigungsrechts vom 20. September 1973
AO-MP-HE	Erlass des Ministerpräsidenten Hessens über die Ausübung des Gnadenrechts vom 07. Dezember 2009
AO-MP-MV	Erlass des Ministerpräsidenten über die Ausübung des Gnadenrechts vom 17. Dezember (Mecklenburg-Vorpommern)
AO-MP-NI	Erlass des Niedersächsischen Ministerpräsidenten über die Ausübung des Gnadenrechts vom 02. September 1952
AO-MP-NW	Erlass des Ministerpräsidenten Nordrhein-Westfalens über die Ausübung des Rechts der Begnadigung vom 12. November 1951
AO-MP-RP	Landesverordnung zur Übertragung der Ausübung des Gnadenrechts im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz von Rheinland-Pfalz vom 11. Mai 1998
AO-MP-SH	Erlass des Ministerpräsidenten Schleswig-Holsteins über die Ausübung des Begnadigungsrechts vom 05. August 2020
AO-MP-SN	Anordnung des Ministerpräsidenten des Freistaates Sachsen über die Ausübung des Begnadigungsrechts vom 08. Oktober 1997
AO-MP-ST	Erlass des Ministerpräsidenten von Sachsen-Anhalt über die Ausübung des Gnadenrechts vom 27. Mai 1994
AO-MP-TH	Anordnung des Ministerpräsidenten Thüringens über die Ausübung des Gnadenrechts vom 30. März 1994
AO-Senat-BE	Anordnung des Senats von Berlin über die Ausübung des Begnadigungsrechts vom 10. Oktober 2017
AO-Senat-HB	Anordnung des Senats von Bremen über die Ausübung des Begnadigungsrechts vom 04. November 1958

AO-Senat-HH	Anordnung des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg über die Ausübung des Begnadigungsrechts vom 16. August 2022
Art.	Artikel
ÄndAnO	Änderungsanordnung
BayVerfGH	Bayrischer Verfassungsgerichtshof
BB	Brandenburg
Bd.	Band
BE	Berlin
Beschl.	Beschluss
BGH	Bundesgerichtshof
BJagdG	Bundesjagdgesetz
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BtMG	Betäubungsmittelgesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
bzgl.	bezüglich
BZRG	Bundeszentralregistergesetz
bzw.	beziehungsweise
CanG	Gesetz zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften (Cannabisgesetz)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
Diss.	Dissertation
Drs.	Drucksache
EGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EGStPO	Einführungsgesetz zur Strafprozessordnung
Einl.	Einleitung
Entsch.	Entscheidung
etc.	et cetera
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GnASG-BE	Gesetz über den Ausschluß in Gnadensachen vom 19. Dezember 1968

GnG-RP	Gnadenrechtsgesetz: Landesgesetz über die Ausübung des Gnadenrechts in Rheinland-Pfalz vom 2. März 1998
GnG-SL	Gnadengesetz Saarland: Saarländisches Gnadengesetz vom 16. März 1994 (zuletzt geändert durch Art. 3 Sozialdienstreformgesetz vom 21. Januar 2015 (Amtsbl. I S. 187))
GnO-BB	Gnadenordnung Brandenburg: Allgemeine Verfügung der Ministerien der Justiz über das Verfahren in Gnadensachen vom 11. September 2007
GnO-BE	Gnadenordnung Berlin: Allgemeine Verfügung über das Verfahren in Gnadensachen vom 8. August 2019 (in der Fassung vom 05. September 2019)
GnO-1935	Gnadenordnung: Verordnung über das Verfahren in Gnadensachen vom 06. Februar 1935 (geändert durch Allgemeine Verfügung vom 11. August 1936, 21. Dezember 1936, 25. März 1937, 10. Juni 1938, 09. Januar 1939 und 16. Dezember 1943)
GnO-BW	Gnadenordnung Baden-Württemberg: Anordnung des Justizministeriums Baden-Württemberg über das Verfahren in Gnadensachen vom 20. September 2001
GnO-BY	Gnadenordnung Bayern: Bayerische Gnadenordnung vom 29. Mai 2006 (zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 29. August 2023 (GVBl. S. 600))
GnO-HB	Gnadenordnung Bremen: Allgemeine Verfügung des Senators für Rechtspflege und Strafvollzug über das Verfahren in Gnadensachen vom 06. November 1984
GnO-HE	Gnadenordnung Hessen: Runderlass des Ministeriums der Justiz vom 25. Oktober 2010 (zuletzt geändert durch Berichtigung vom 25. Oktober 2010 (JMBl. 2011 S. 211))
GnO-HH	Gnadenordnung Hamburg: Allgemeine Verfügung der Justizbehörde über das Verfahren in Gnadensachen vom 10. November 2010 (zuletzt geändert durch ÄndAV vom 02. November 2022 (JVBl. S. 95))
GnO-MV	Gnadenordnung Mecklenburg-Vorpommern: Anordnung über das Verfahren in Gnadensachen vom 23. November 1998
GnO-NI	Gnadenordnung Niedersachsen: Allgemeine Verfügung des Ministeriums der Justiz vom 13. Januar 1977 (zuletzt geändert durch Änd. AV vom 13. Januar 1999 (Nds. RPfl. S. 53))
GnO-NW	Gnadenordnung Nordrhein-Westfalen: Gnadenordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 26. November 1975 (zuletzt geändert durch AV vom 24. Juni 1987 (JMBl. NW. S. 169))
GnO-RP	Gnadenordnung Rheinland-Pfalz: Anordnung über das Verfahren in Gnadensachen vom 16. Oktober 1995 (zuletzt geändert durch Nr. 1.15 VwV zur Geltungsdauerverlängerung von Verwaltungsvorschriften vom 14. November 2019 (JBl. S. 150))

GnO-SH	Gnadenordnung Schleswig-Holstein: Anordnung über das Verfahren in Gnadensachen/Allgemeine Verfügung des Justizministeriums vom 03. Mai 1984
GnO-SN	Gnadenordnung Sachsen: Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz über das Verfahren der Justizbehörden des Freistaates Sachsen in Gnadensachen vom 10. Dezember 1999 (zuletzt geändert durch VwV des Sächs. Staatsministeriums der Justiz und für Europa über die geltenden Verwaltungsvorschriften des Staatsministeriums der Justiz und für Europa vom 11. Dezember 2009 (SächsABl. 2009 SDr. S. 2431))
GnO-ST	Gnadenordnung Sachsen-Anhalt: Gnadenordnung für das Land Sachsen-Anhalt vom 14. Juni 2004 (zuletzt geändert durch Nr. 1 2. ÄndAV vom 25. Februar 2019 (JMBl. LSA S. 60))
GnO-TH	Gnadenordnung Thüringen: Thüringer Gnadenordnung – Verwaltungsvorschrift des Thüringer Justizministeriums vom 16. Oktober 2008 (zuletzt geändert durch Nr. I Dritte ÄndVwV vom 14. Februar 2023 (JMBl. S. 50))
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GewO	Gewerbeordnung
HB	Bremen
HE	Hessen
Hess. StGH	Hessischer Staatsgerichtshof
HH	Hamburg
h. M.	herrschende Meinung
Hs.	Halbsatz
IRG	Internationales Rechtshilfegesetz
i. V. m.	in Verbindung mit
jew.	jeweils
JGG	Jugendgerichtsgesetz
JKostG LSA	Justizkostengesetz des Landes Sachsen-Anhalt
KG	Kammergericht
LG	Landgericht
lit.	litera
LV-BB	Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992
LV-BE	Verfassung von Berlin vom 23. November 1995
LV-BW	Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953
LV-BY	Verfassung des Freistaates Bayern vom 15. Dezember 1998
LV-HB	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 12. August 2019
LV-HE	Verfassung des Landes Hessen vom 01. Dezember 1946

LV-HH	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 06. Juni 1952
LV-MV	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993
LV-NI	Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai 1993
LV-NW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950
LV-RP	Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947
LV-SL	Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947
LV-SN	Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992
LV-ST	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992
LV-TH	Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993
m. Anm. v.	mit Anmerkungen von
MiStra	Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NI	Niedersachsen
Nieders.	Niedersächsisch
Nr.	Nummer/Nummern
NRW	Nordrhein-Westfalen
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
Rn.	Randnummer/Randnummern
RP	Rheinland-Pfalz
S.	Satz/Seite
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StrEG	Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen (Strafverfolgungsentschädigungsgesetz)
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVollstrO	Strafvollstreckungsordnung
StVollzG	Strafvollzugsgesetz
StVollzG NRW	Strafvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen
TH	Thüringen

u. a.	Unter Anderem/Anderen
UAbs.	Unterabsatz
Urt.	Urteil
ÜberstÜbk	Gesetz zu dem Übereinkommen vom 21. März 1983 über die Überstellung verurteilter Personen
v.	vom
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vorbem.	Vorbemerkungen
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WStG	Wehrstrafgesetz
ZPO	Zivilprozessordnung
zugl.	zugleich
–	bis

A. Einleitung

Die Existenz des Gnadenrechts und die Möglichkeit von Begnadigungen in Deutschland sind zwar grundsätzlich bekannt, jedoch sind detaillierte Informationen über die konkrete Ausgestaltung und praktische Bedeutung des Gnadenrechts weitaus weniger verbreitet. Während öffentlichkeitswirksame Begnadigungsfälle gelegentlich mediale Aufmerksamkeit erlangen und kurzfristig für kontroverse Diskussionen sorgen, bleibt das Wissen um die rechtlichen Grundlagen, das Gnadenverfahren und die tatsächliche Anwendung des Gnadenrechts in der Bevölkerung und selbst unter vielen Rechtsanwendern¹ begrenzt. Das Gnadenrecht wird vielmehr häufig als althergebrachtes und veraltetes Instrument wahrgenommen, das in der Praxis nur in sehr seltenen und bestimmten Ausnahmefällen zur Anwendung kommt. Dabei wird jedoch oftmals übersehen, dass das Gnadenrecht nicht nur ein Relikt vergangener Zeiten ist, sondern auch heute noch eine relevante und vielschichtige Rolle in Zusammenhang mit dem gesamten deutschen Sanktionenrecht spielt.

Grundsätzlich lässt das deutsche Rechtssystem unter bestimmten Voraussetzungen einen Sanktionsanspruch des Staates entstehen, der durch Strafverfolgung und Strafvollstreckung durchgesetzt wird. Die besondere Rolle des Gnadenrechts liegt darin, dass der Staat mithilfe des Gnadenrechts auf die Durchsetzung eines solchen Sanktionsanspruchs ganz oder teilweise verzichten und die Rechtsfolgen einer Sanktion umwandeln, mildern oder aufheben kann. In Anbetracht dessen wird das Gnadenrecht auch als Pendant oder Gegenstück zur Strafe verstanden.

Gesetzliche – bundesweite – Regelungen zum Gnadenrecht existieren kaum, es wurde durch den Bundesgesetzgeber aufgrund seiner historischen Entstehung stets vorausgesetzt. Dabei spielt das Gnadenrecht – entgegen dem weit verbreiteten Verständnis – nicht nur auf Bundesebene eine wichtige Rolle. Für die Praxis aufgrund ihrer Häufigkeit viel relevanter sind die auf Ebene der Bundesländer durchgeführten Gnadenverfahren. In einigen Bundesländern werden teilweise durchschnittlich mehr als tausend Gnadenentscheidungen pro Jahr getroffen, während es auf Bundesebene durchschnittlich zwei Gnadenentscheidungen jährlich sind.² Vor diesem Hintergrund sehen die Bundesländer

¹ Zur besseren Lesbarkeit wird im Folgenden das generische Maskulinum verwendet. Die in dieser Arbeit verwendeten Personenbezeichnungen beziehen sich – sofern nicht anders kenntlich gemacht – auf alle Geschlechter.

² Vgl. hierzu im Einzelnen unter F.I.

diverse Regelungen zum Gnadenrecht vor. Von einer Einheitlichkeit der dem Gnadenverfahren zugrundeliegenden Vorschriften oder einer bundesweit einheitlichen Anwendung kann indes – trotz jahrzehntelanger praktischer Umsetzung – bei weitem nicht die Rede sein. Auch aufgrund dieser bundesweit ungleichen Regelungen und Gnadenausübung werden bis heute die Existenz und der Zweck des Gnadenrechts immer wieder in Zweifel gezogen. Insbesondere auch bei öffentlichkeitswirksamen Begnadigungsfällen, wie beispielsweise in Zusammenhang mit dem Gnadengesuch von Christian Klar, wird zudem die Vereinbarkeit mit dem geltenden Recht hinterfragt.³ In Zusammenhang mit solchen Gnadenfällen ist kaum eine Gnadenentscheidung zu finden, die von allen Kritikern als „gerecht“ empfunden wird.

Bereits im Jahr 1986 erklärte der ehemalige deutsche Bundespräsident Richard von Weizsäcker in Bezug auf das Gnadenrecht in Deutschland:

„Er [Der verantwortliche Jurist] sollte am besten wissen, dass das ganze Leben von Recht betroffen ist, aber auch, dass es andere Werte und Quellen gibt, von denen der Mensch lebt.“

Ein Ausdruck dieser Erkenntnis ist die Gnade. Gemeint ist nicht die göttliche Gnade, die mit Liebe vergilt, anstatt nach Gerechtigkeit zu messen, freilich auch nicht – obwohl wir vom Gnadenrecht sprechen – die allgemeinverbindliche Gnadenrichtlinie. Eine Tendenz zu ihrer Verrechtlichung ist leider da. Es ist schwerer geworden – und um so dringlicher –, ihre Aufgabe heute verständlich zu machen.

Der Volksmund sagt noch immer: Gnade vor Recht. Man müsste heute eher sagen: Gnade nach dem Recht. Sie kann zum Zuge kommen, wenn der Rechtsstaatlichkeit Genüge getan ist. Der Gnadenerweis ist kein Widerruf des Urteils, keine Rehabilitation. Sie greift ein, wenn es die Person des Täters erlaubt und die Entwicklung seiner Lebensumstände nahelegen. Das Recht ist ein wichtiger, aber gewiss nicht der einzige Maßstab für sie.

Sie bleibt, um noch einmal Radbruch zu zitieren, ‚das gesetzlose Wunder innerhalb der juristischen Gesetzeswelt‘. Je enger das Netz unserer Gesetze wird, desto mehr sollten wir uns ihrer entsinnen, nicht nur weil wir allzumal Sünder sind. Verurteilte und Urteilende – die ganze Rechtsordnung bleibt darauf angewiesen, dass eine Gnade erfahrbar bleibt, die das Recht achtet, ihm aber nicht unterworfen ist.“⁴

³ Vgl. exemplarisch zu dem Gnadenfall Klars beispielsweise *Pfleger*, ZRP 2008, 84 ff.; außerdem *Maroldt*, Zeichen der Zeit, in: Der Tagesspiegel v. 08. Mai 2007, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/zeichen-der-zeit/843744.html> (zuletzt abgerufen am 06. Mai 2025); *Geuther*, Der Präsident und die RAF, in: Deutschlandfunk, 08. Mai 2007, abrufbar unter: https://www.deutschlandfunk.de/der-praesident-und-die-raf.724.de.html?dram:article_id=98774 (zuletzt abgerufen am 06. Mai 2025); *Onkelbach*, Zur Debatte um Klars Freilassung – Gnade für die Gnadenlosen?, in: Westdeutsche Zeitung, news aktuell, 26. April 2007, abrufbar unter: <https://www.presseportal.de/pm/amp/55903/977035> (zuletzt abgerufen am 06. Mai 2025).

⁴ von *Weizsäcker*, Ansprache bei der Eröffnung des 56. Deutschen Juristentages am 09. September 1986, abrufbar unter: <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/>

Von Weizsäcker wagte sich somit an die Beantwortung einiger der grundlegenden Fragen, die sich die Gesellschaft im Hinblick auf das Gnadenrecht seit jeher und bis heute stellt: Was ist mit Gnade und dem Gnadenrecht gemeint? Was ist die Aufgabe des Gnadenrechts? Sollte das Gnadenrecht verrechtlicht werden, oder ist es das bereits? Sind Begnadigungen mit dem heutigen Recht vereinbar? Und insbesondere: Ist das Gnadenrecht unverzichtbar und stellt es eine zeitgemäße Ergänzung des deutschen Sanktionenrechts dar? Bis heute wurden diese Fragen noch immer keinen befriedigenden und praxisgerechten Antworten und Lösungen zugeführt. Das Gnadenrecht, seine rechtliche Ausgestaltung und seine praktische Ausübung in der Bundesrepublik Deutschland wurde bislang in der Wissenschaft eher stiefmütterlich behandelt. Die empirischen Befunde zur Bedeutung des Gnadenrechts im heutigen Strafrechtssystem sind – mitunter aufgrund des Vertraulichkeitsgebots im Gnadenverfahren – spärlich und oftmals durch Änderungen von Gnadenordnungen, Gesetzen und die Praxis überholt. Entsprechend existiert ein Informationsdefizit der Allgemeinheit sowie auch Betroffener und Rechtsanwender im Hinblick auf das Gnadenrecht.

Dabei verlieren die aufgezeigten grundlegenden Fragen zum Gnadenrecht nie an Aktualität. Beispielsweise werden sie voraussichtlich im Hinblick auf die gerade erfolgte gesetzliche Legalisierung⁵ von Cannabis-Konsum und -Besitz unter bestimmten Voraussetzungen zu beantworten sein. Diese Frage stellt sich insbesondere im Hinblick auf Fälle von rechtskräftig nach dem Betäubungsmittelgesetz verhängte, jedoch noch nicht (vollständig) vollstreckte Strafen nach dem Betäubungsmittelgesetz, die nach dem neuen Cannabisgesetz (Konsumcannabisgesetz oder Medizinisch-Cannabisgesetz) nicht mehr strafbar und auch nicht mit Geldbuße bedroht sind oder die nicht mehr alle ursprünglich zur Anwendung gebrachten Strafvorschriften erfüllen. Zwar hat sich der Gesetzgeber für solche Fälle um eine abstrakt-generelle Lösung durch die Amnestieregelung der Vorschriften des Art. 13 CanG in Verbindung mit dem neu eingefügten Art. 316p EGStGB und Verweis auf Art. 313 EGStGB bemüht. Danach kommt für entsprechende Fälle ein Straferlass (Art. 313 Abs. 1 EGStGB) oder bei tateinheitlicher bzw. tatmehrheitlicher Verurteilung eine Ermäßigung der Strafe in einem Neufestsetzungsverfahren (Art. 313 Abs. 3, 4, 5 EGStGB) in Betracht.⁶ Allerdings kann auch diese Amnestieregelung der Erfahrung und aller Voraussicht nach die Frage, was aufgrund der Legalisierung zuvor strafbewehrter Handlungen und dem nunmehr sanktionslosen Umgang

Reden/DE/Richard-von-Weizsaecker/Reden/1986/09/19860909_Rede.html (zuletzt abgerufen am 06. Mai 2025).

⁵ Gesetz zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften (Cannabisgesetz – CanG), BGBl. 2024 I Nr. 109 vom 27.03.2024.

⁶ *Wagner*, NstZ 2025, 77.