

steht außer Zweifel, dass das Gericht seinen Handlungsspielraum nicht mehr einschränken wird, als ihm im »Interesse und Bedürfnis der Institution Bundesverfassungsgericht«<sup>19</sup> nötig erscheint. Deshalb ist wohl davon auszugehen, dass Vergleichsvorschläge auch in Zukunft eher Seltenheitswert haben werden. Immerhin sind Ansätze erkennbar, dass das Gericht bereit ist, sich bei besonders strittigen Fragen in bisher ungewohnter Form zurückzunehmen und den Ball versehen mit einem Kompromissvorschlag in die Arena der Politik zurückzuspielen – zweifellos ein demokratietheoretischer Gewinn aus Sicht einer konsequent verstandenen »offenen Gesellschaft von Verfassungsinterpret«, und rollentheoretisch durchaus nachvollziehbar, denn »das Gericht kann die sozialen Rahmenbedingungen seiner Entscheidungen umso souveräner ignorieren, je weniger soziale Folgen seine Entscheidungen haben«.<sup>20</sup> Vielleicht hat sich Bryde an diesen Gedanken aus seiner Habilitationsschrift erinnert, als er kürzlich – nunmehr Verfassungsrichter – den Beschluss zum Fall LER mitunterzeichnete.

## Rüdiger Fleiter

### Die Ludwigsburger Zentrale Stelle – eine Strafverfolgungsbehörde als Legitimationsinstrument? Gründung und Zuständigkeit 1958 bis 1965

#### *Einleitung*

Im Dezember 1958 nahm die Zentrale Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung von NS-Verbrechen in Ludwigsburg (ZSt) bei Stuttgart ihre Tätigkeit auf. Die Behörde stand vor einer gewaltigen Aufgabe, die bis dahin straflich vernachlässigt worden war: der strafrechtlichen Aufarbeitung des Holocaust. Die Zentrale Stelle erhielt den Auftrag, sämtliche nationalsozialistischen Tötungsverbrechen in Vorermittlungsverfahren systematisch aufzuklären, ihre Erkenntnisse an die Staatsanwaltschaften weiterzuleiten und die NS-Verfahren zu koordinieren. Bereits nach vier Wochen hatte sie 64 (!) Vorermittlungsverfahren eingeleitet – und das, obwohl erst einmal ein funktionierender Betrieb aufgebaut werden musste. 1959 leitete die Zentrale Stelle weitere 400 Vorermittlungsverfahren ein.<sup>1</sup> In den über 40 Jahren ihres Bestehens hat die Behörde gegen über hunderttausend Beteiligte ermittelt und etwa 16 000 Verfahren wegen NS-Verbrechen angestoßen.<sup>2</sup> Ludwigsburg hat aus dem In- und Ausland abertausende Akten des Grauens zusammengetragen und auf über 1,6 Millionen Karteikarten Personen, Tatorte und Einheiten erfasst.

Obwohl die Zentrale Stelle gewaltige Anstrengungen unternahm, NS-Täter aufzuspüren und zu verfolgen, blieb die Strafverfolgung von NS-Verbrechen ein Unterfangen mit unbefriedigendem Ergebnis. Um diesen Umstand zu erklären, muss das

denburg, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 286 vom 12.12.01, S. 1; und dpa: CDU: Haben unser Ziel nicht erreicht, in: ebenda, S. 8.

<sup>19</sup> Vgl. Bryde (Fn. 2), S. 167 f.

<sup>20</sup> Bryde (Fn. 2), S. 189.

<sup>1</sup> Adalbert Rückerl, NS-Verbrechen vor Gericht. Versuch einer Vergangenheitsbewältigung, 2., überarb. Aufl., Heidelberg 1984, S. 146 f.

<sup>2</sup> Zahlen nach Michael Greve, Neuere Forschungen zu NS-Prozessen, in: KJ 32 (1999), S. 472 und ZSt, Die Tätigkeit der Zentralen Stelle in Zahlen seit ihrer Gründung bis zum 31. Dezember 1999.

politische, gesellschaftliche und justizielle Umfeld der Behörde in den Blick genommen werden.<sup>3</sup> In dieser Umgebung befand sich die Behörde mit ihrem Auftrag auf verlorenem Posten. Die Politik versagte ihr im Alltag die Unterstützung und die notwendige Ausstattung, in Ludwigsburg gingen Schmähbriefe und Morddrohungen ein.<sup>4</sup> Vor allem aber im justiziellen Umfeld war die Zentrale Stelle ein Fremdkörper. Die Staatsanwaltschaften reagierten auf die Vorermittlungsverfahren aus Ludwigsburg mit einer massenhaften Einstellungspraxis – teilweise mit skandalösen Begründungen.<sup>5</sup>

Die Entscheidung zur Systematisierung der Strafverfolgung von NS-Verbrechern durch die Gründung der Zentralen Stelle erfolgte spät – erst 13 Jahre nach Kriegsende. Die Auseinandersetzung mit der NS-Vergangenheit in Politik und Gesellschaft, aber auch in strafrechtlicher Hinsicht, hatte in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre einen absoluten Tiefpunkt erreicht. Die Gründung einer Zentralen Stelle wäre ab 1950 mit dem Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 13 der Alliierten Hohen Kommission möglich gewesen, spätestens ab 1951 mit dem Verzicht der Alliierten auf eine Ermächtigung für die deutschen Gerichte.<sup>6</sup> Die politischen und gesellschaftlichen Bestrebungen waren aber an den Bedürfnissen der Mitläufer und Täter, nicht an Rechtsstaatlichkeit und den Belangen der Opfer orientiert. Dies lässt sich auch institutionell festmachen: Während es seit 1949 im Bundesjustizministerium eine Zentrale Rechtsschutzstelle gab, die einsitzenden Kriegs- und NS-Verbrechern eine optimale Verteidigung gewährte, sollten bis zur Gründung der Zentralen Stelle noch fast zehn Jahre vergehen. Ihr Gründungsbeschluss markierte einen ersten Bruch mit der Vergangenheitspolitik der fünfziger Jahre, die sich zwar normativ vom Nationalsozialismus abgrenzt, aber NS-Täter und Mitläufer großzügig integriert und NS-Verbrechen amnestiert hatte.<sup>7</sup> Die gesellschaftlichen und politischen Auffassungen aus dieser Zeit waren jedoch mit der Gründung der Zentralen Stelle nicht beseitigt, sondern entfalteten auch in den Folgejahren noch ihre Wirkung. Zweifellos handelte es sich bei dem Gründungsakt um einen »rechtspolitischen Kurswechsel« (Ulrich Herbert) – den-

<sup>3</sup> Magisterarbeit des Verfassers, auf der dieser Aufsatz basiert: Die Ludwigsburger Zentrale Stelle und ihr gesellschaftliches und justizielles Umfeld, Magisterarbeit, Universität Hannover, Typoskript, 2000 (Sie wurde unter dem Geburtsnamen Rüdiger Kuhlmann eingereicht). Vgl. ferner Rüdiger Fleiter, Die Ludwigsburger Zentrale Stelle und ihr politisches und gesellschaftliches Umfeld, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht 53 (2002), S. 32–50.

<sup>4</sup> Zur Arbeit der ZSt ist bis heute das Buch vom ehemaligen Behördenleiter Adalbert Rückler unentbehrliche Lektüre (s. Fn. 1). Es muss allerdings beachtet werden, dass es in erster Linie Anliegen des loyalen Behördenleiters Rückler war, Verständnis für die Probleme der Justiz bei der Verfolgung von NS-Verbrechen zu wecken. Das Buch muss daher gelegentlich »gegen den Strich« gelesen werden. Wesentlich deutlicher und pointierter nennt sein Nachfolger die Behinderungen, auf die die ZSt traf: Alfred Streim, Der Umgang mit der Vergangenheit am Beispiel der Zentralen Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung von NS-Verbrechen in Ludwigsburg, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg und Haus der Geschichte Baden-Württemberg (Hg.), Formen des Widerstandes im Südwesten 1933–1945, Ulm 1994, S. 320–333; ders., Saubere Wehrmacht? Die Verfolgung von Kriegs- und NS-Verbrechen in der Bundesrepublik und in der DDR, in: Hannes Heer/Klaus Naumann (Hg.), Vernichtungskrieg. Verbrechen der Wehrmacht 1941 bis 1944, 10. Aufl., Frankfurt/M. 1997, S. 569–597.

<sup>5</sup> Das Versagen des justiziellen Umfeldes hat Eberhard Rondholz eindrucksvoll nachgewiesen: Rondholz, Die Ludwigsburger Zentralstelle zur Aufklärung von NS-Verbrechen, in: Redaktion KJ (Hg.), Die juristische Aufarbeitung des Unrechts-Staats, Baden-Baden 1998, S. 669–676; ders., Rechtsfindung oder Täterschutz? Die deutsche Justiz und die »Bewältigung« des Besatzungsterrors in Griechenland, in: Loukia Droulia/Hagen Fleischer (Hg.), Von Lidice bis Kalavryta. Widerstand und Besatzungsterror (Studien zur Repressalienpraxis im Zweiten Weltkrieg. 8), Berlin 1999, S. 225–267; ders., »Tausend unbekannte Lidices«, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 38 (1993), S. 1599–1519; ders., Dortmund zum Beispiel. Eine deutsche Zentralstelle für die Bearbeitung nationalsozialistischer Massenverbrechen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 41 (1996), S. 1340 f.; ders., Rote Roben – braune Schatten, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 41 (1995), S. 401–404.

<sup>6</sup> Streim, Saubere Wehrmacht? (Fn. 4), S. 574.

<sup>7</sup> Norbert Frei, Vergangenheitspolitik. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit, München 1999, S. 21.

Aufschluss über den Anlass und die entscheidenden Faktoren für die Gründung sowie über die Absichten der politisch Verantwortlichen geben die Protokolle der Landesjustizministerkonferenzen, auf denen der Behördenaufbau diskutiert und beschlossen wurde.<sup>8</sup> Die Protokolle zeigen, wie unterschiedlich weit die einzelnen Länder bei der Koordinierung der Strafverfolgung von NS-Tätern gehen wollten und auf welche Widerstände die Gründungsabsichten bei einigen Vertretern trafen. Es wird darüber hinaus untersucht, mit welchen Kompetenzen die Zentrale Stelle ausgestattet werden und für welche Verbrechen sie zuständig sein sollte. An den mehrfachen Änderungen der Zuständigkeit lässt sich die zögernde Haltung der Politik gegenüber der Strafverfolgung von NS-Verbrechen durch die Ludwigsburger Behörde verdeutlichen.<sup>9</sup>

### *Gründungsanlass und erste Koordinierungskonzeptionen*

#### *Der Einsatzkommando-Prozess und das Eisele-Verfahren*

Nach jahrelanger Untätigkeit zwangen zwei Ereignisse die Verantwortlichen 1958 zum Umdenken: das Münchener Verfahren gegen den ehemaligen Buchenwalder KZ-Arzt Eisele und der Ulmer Einsatzkommando-Prozess.

Eisele war in einem NS-Verfahren von einem Zeugen beschuldigt worden, in dessen Gegenwart mindestens 200 KZ-Insassen ermordet zu haben.<sup>10</sup> Der Beschuldigte war nach dem Krieg in seinen bürgerlichen Beruf zurückgekehrt und praktizierte unbeküllt als Kassenarzt.<sup>11</sup> Die Presse wurde jetzt auf Mängel bei der justiziellen Ahndung von NS-Verbrechen aufmerksam: »Der Spiegel« sprach von dem »Versäumnis«, dass die Personen, die als Kriegsverbrecher von alliierten Gerichten abgeurteilt und freigelassen worden waren, nicht nochmals von den deutschen Behörden überprüft worden seien. Dies sei aber »Amtspflicht« gewesen, denn die alliierten Gerichte hätten nur Verbrechen gegenüber Angehörigen alliierter Nationen geahndet.<sup>12</sup> Der Abgeordnete Martin Hirsch (SPD) forderte im Bayerischen Landtag eine Überprüfung, »ob und inwieweit durch alliierte Gerichte [...] abgeurteilte Kriegsverbrecher« sich Straftaten gegenüber Deutschen schuldig gemacht hätten, die noch nicht bestraft worden seien.<sup>13</sup> Unverzüglich sollten die zuständigen Staatsanwaltschaften angewie-

<sup>8</sup> Für diese Arbeit wurden Akten des Niedersächsischen Ministeriums der Justiz in Hannover sowie der Zentralen Stelle in Ludwigburg ausgewertet, die die Gründungsphase der Behörde betreffen.

<sup>9</sup> In diesem Artikel konnte nicht mehr die soeben erschienene Dissertation von Michael Greve berücksichtigt werden, die die Strafverfolgung von NS-Verbrechen in den sechziger Jahren untersucht. Der Autor geht darin ausführlich auf die Gründung der ZSt ein und stellt dar, wie Justiz und Politik darauf reagierten. Die Studie bestätigt im Wesentlichen die folgenden Ausführungen: Auch Greve interpretiert die Gründung der ZSt weniger vor dem Hintergrund des Ulmer Einsatzkommando-Prozesses, sondern unterstreicht den anfänglichen »gewissen Alibicharakter« der Behörde, deren Ermittlungserfolge zur Absicherung des regulären Ablaufs der Verjährungsfristen instrumentalisiert worden seien (S. 396). Als entscheidenden Gründungsfaktor sieht Greve den Druck des Auslands – nicht zuletzt habe die »Braunbuch«-Kampagne der DDR die bundesdeutsche Öffentlichkeit sensibilisiert und für die Thematisierung der Mängel bei Strafverfolgung von NS-Verbrechen gesorgt (S. 48). Michael Greve, Der justizielle und rechtspolitische Umgang mit den NS-Gewaltverbrechen in den sechziger Jahren (Europäische Hochschulschriften. Reihe III: Geschichte und ihre Hilfswissenschaften, 911), Frankfurt/M. u. a. 2001.

<sup>10</sup> So berichtet im Spiegel Nr. 51 vom 17. 12. 1958, S. 33 f.

<sup>11</sup> Der Fall Eisele weitete sich zu einem Justizskandal aus. Die Münchener Polizei wartete wochenlang, ehe sie der Staatsanwaltschaft den Fall übersandte. Eisele setzte sich rechtzeitig nach Ägypten ab. Im Dezember 1958 wurden schwere Vorwürfe gegen Polizei und Strafverfolgungsbehörden erhoben. Ebd.

<sup>12</sup> Der Spiegel Nr. 28 vom 9. 7. 1958, S. 28 f.

<sup>13</sup> Einleitung des Bayerischen Staatsministers der Justiz auf der 27. Justizministerkonferenz (JMK) vom 1. bis 4. 10. 1958 zum Tagesordnungspunkt I 4, Niedersächsisches Ministerium der Justiz (NdsMJ) 4010 – III 2. a<sup>6</sup> 264/59 (525/58) – Teil 1 – Zentrale Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung natio-

sen werden, Ermittlungsverfahren einzuleiten. Die bayerische Landesregierung geriet in dieser Frage zunehmend unter Druck.

Auch in Baden-Württemberg erregte ein spektakulärer Prozess Aufsehen. Der ehemalige SS-Oberführer Fischer-Schweder hatte nach dem Krieg unter falschem Namen ein Ulmer Flüchtlingslager geleitet und war im Entnazifizierungsverfahren als »nicht betroffen« eingestuft worden.<sup>14</sup> Nach Aufdeckung seiner wahren Identität war er aus dem Staatsdienst entlassen worden und hatte auf Wiedereinstellung geklagt. Durch die Berichterstattung in der Presse hatte sich aber ein Leser daran erinnert, dass Fischer-Schweder als Polizeidirektor in Memel 1941 für Massenerschießungen im deutsch-litauischen Grenzgebiet verantwortlich gewesen war. Dass sich Fischer-Schweder mit seiner geradezu dreisten Klage auf Wiedereinstellung Erfolg versprach, wirft ein bezeichnendes Licht auf das gesellschaftliche Klima der fünfziger Jahre. Doch er hatte sich getäuscht: 1956 wurde der ehemalige Polizeidirektor verhaftet und im »Ulmer Einsatzkommando-Prozess« vor Gericht gestellt. Oberstaatsanwalt Schüle von der Stuttgarter Generalstaatsanwaltschaft stellte nun erstmals systematische Ermittlungen in einem zusammenhängenden Tatkomplex an und erhob Anklage gegen ihn und neun weitere Personen. Am 29. August 1958 verurteilte das Schwurgericht Ulm sie zu langjährigen Haftstrafen.

Der Ulmer Prozess offenbarte – wie der Fall Eisele –, dass ganze Verbrechenskomplexe bislang nicht verfolgt worden waren. Der Einsatzkommando-Prozess stand plötzlich im Mittelpunkt einer Öffentlichkeit, die für dieses Thema zunehmend sensibler wurde. Die Presse berichtete überregional über die Ergebnisse des Ulmer Gerichtsverfahrens und fragte – ebenso wie im Münchener Fall – nach Konsequenzen für die Strafverfolgung von NS-Verbrechen. Sowohl Eisele als auch Fischer-Schweder waren den Behörden lediglich zufällig bekannt geworden. Beide Fälle sollten Konsequenzen haben, denn das ungewöhnliche Ausmaß der öffentlichen Reaktionen alarmierte die zuständigen Landesjustizverwaltungen in Bayern und Baden-Württemberg.

### *Bayerns Vorschlag der punktuellen Koordinierung*

Das Bayerische Staatsministerium der Justiz unternahm den ersten Vorstoß zur Koordinierung der Strafverfolgung von NS-Verbrechern. In einem Schreiben vom 26. Juli 1958 an den Bundesjustizminister und alle Landesjustizverwaltungen regte es an, sich zwecks strafrechtlicher Auswertung um eine Freigabe der unter Verschluss gehaltenen Akten der alliierten Militärgerichte zu bemühen. Weiter hieß es:

»Ich gestatte mir daher die Anfrage, ob das Bundesjustizministerium und sämtliche Landesjustizverwaltungen bereit wären, sich an Maßnahmen, die der Intensivierung der Strafverfolgung wegen NS-Gewalttaten im allgemeinen dienen sollen, nach einem bestimmten, noch zu vereinbarenden Schlüssel arbeitsmäßig und finanziell (z. B. durch Tragung der Kosten für Fotokopien von Akten) zu beteiligen.«<sup>15</sup>

nalsozialistischer Verbrechen, Bl. 67 f. (im Folgenden zitiert: NdsMJ, ZSt). Hirsch hatte nach eigenen Angaben bereits 1957 eine Anfrage an die bayerische Staatsregierung richten wollen, »so in dem Sinne, ›was gedenkt die bayerische Staatsregierung gegen die Nazi-Blutrichter in Bayern zu tun?‹ Und da musste ich in meiner eigenen Fraktion, also der SPD-Fraktion, erleben, dass ich keinerlei Liebe für diesen Antrag fand. [...]« Lau Hirsch buhlten alle Parteien zu diesem Zeitpunkt um das große Wählerpotenzial der ehemaligen Nationalsozialisten. Martin Hirsch, Anlaß, Verlauf und Ergebnis der Verjährungsdebatten im Deutschen Bundestag, in: Jürgen Weber/Peter Steinbach (Hg.), Vergangenheitsbewältigung durch Strafverfahren? NS-Prozesse in der Bundesrepublik Deutschland, München 1984, S. 43.

<sup>14</sup> Die folgenden Angaben aus Rückerl, NS-Verbrechen (Fn. 1), S. 140–141.

<sup>15</sup> Brief des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz an den Bundesjustizminister und alle Landesjustizverwaltungen, NdsMJ, ZSt, Bl. 1.

Diese Forderung nach Koordinierung bezog sich zunächst nur auf die Auswertung der genannten alliierten Kriegsverbrecherakten.<sup>16</sup> Das bayerische Ministerium versicherte, die Strafverfolgung werde weiterhin »selbstverständlich der nach Tatort oder Wohnsitz zuständigen Staatsanwaltschaft allein obliegen«.<sup>17</sup> Damit wollte es von vornherein Einwänden entgegentreten, die Justizhöheit der Länder werde durch eine zentrale Koordinierung angetastet.

Der bayerische Vorstoß zur »punktuellen« – also auf die Kriegsverbrecherakten beschränkten – Koordinierung der Strafverfolgung dürfte vor allem taktischen Motiven entsprungen sein. Vorgeführt im Fall Eisele, suchte man nach Lösungen, die eigene Argumentationsgrundlage zu verbessern. Eine Intensivierung der Verfolgung schien in dieser Situation unumgänglich. Gleichzeitig dürfte der Vorstoß aber auch dahin gezielt haben, die anderen Länder sowie den Bund mit ins Boot zu nehmen, um deutlich zu machen, dass sich die Versäumnisse bei der Strafverfolgung von NS-Verbrechern nicht auf Bayern beschränkten. Der Appell an die Amerikaner, ihre Kriegsverbrecherakten zu öffnen, verschleierte die jahrelange Untätigkeit der bundesdeutschen Politik und Justiz, denn in der Argumentation war implizit der Vorwurf an die Alliierten enthalten, Deutschland sei ohne das Material gar nicht in der Lage gewesen, NS-Verbrechen zu ahnden. So sollte offenbar ein Teil der Verantwortung für die Versäumnisse den Besatzungsmächten aufgebürdet und vom eigenen Versagen abgelenkt werden.<sup>18</sup> Alle Justizminister und -senatoren mit Ausnahme Bremens und Schleswig-Holsteins stimmten einer Koordinierung zu, behielten ihre endgültige Stellungnahme jedoch der Justizministerkonferenz Anfang Oktober vor, auf der dieses Thema erörtert werden sollte.<sup>19</sup>

### *Baden-Württembergs Vorschlag der allgemeinen Koordinierung*

Baden-Württembergs Justizminister Hauffmann (FDP), der durch das Ulmer Verfahren unter besonderem Handlungsdruck stand, ging indes über die bayerischen Vorschläge hinaus. Er regte an, auf der Konferenz über eine Koordinierung der Strafverfolgung von NS-Verbrechen *allgemein* und unabhängig von der Herausgabe der alliierten Akten zu verhandeln.<sup>20</sup> Hauffmann untermauerte seine Argumentation mit einer beigelegten Liste von Personen aus der gesamten Bundesrepublik, die während des Ulmer Einsatzkommando-Prozesses belastet worden waren. Der Minister bat seine Kollegen darum, die örtlichen Staatsanwaltschaften anzuweisen, gegebenenfalls Verfahren einzuleiten.

Unterstützt wurde Hauffmann vom Stuttgarter Generalstaatsanwalt Nellmann. Dieser konkretisierte am 3. September 1958 in der Stuttgarter Zeitung die allgemeinen Überlegungen und forderte die Einrichtung einer zentralen Ermittlungsstelle, um »Klarheit« über die Verbrechen zu schaffen. Nellmann machte einen detaillierten Vorschlag:

»Die Länder der Bundesrepublik ordnen in einer zur Verfolgung von Kriegsverbrechen, Judenmorden und KZ-Verbrechen zu schaffenden zentralen Ermittlungsbehörde geeignete Staats-

<sup>16</sup> Niedersächsische Stellungnahme zur Ziffer I 4 der Tagesordnung der 27. Justizministerkonferenz, NdsMJ, ZSt, Bl. 28 f.

<sup>17</sup> Ebd.

<sup>18</sup> Die Bundesregierung griff den Vorschlag auf, setzte sich jedoch vergeblich für eine Herausgabe der Akten ein: Die Amerikaner verweigerten erwartungsgemäß die vollständige Herausgabe, stellten aber Akten einsicht im Einzelfall in Aussicht. Sie verwiesen darauf, das wichtigste Material aus den Nürnberger Prozessen sei veröffentlicht. Antwort der US-Botschaft vom 22. 8. 1958, NdsMJ, ZSt, Bl. 24–26.

<sup>19</sup> Ebd. Bl. 28 f.

<sup>20</sup> Brief des Justizministeriums von Baden-Württemberg an das Bayerische Staatsministerium der Justiz und an das Bundesministerium der Justiz (BMJ) vom 19. 8. 1958, ebd. Bl. 7, sowie Brief an das BMJ und alle Landesjustizverwaltungen vom 5. 9. 1958, ebd. Bl. 13–17.

anwälte und Polizeibeamte ab, die unter einem Oberstaatsanwalt, der selbst am besten dem Generalbundesanwalt unterstellt wird, diese Verbrechen ermitteln. Von dem Leiter der Behörde werden möglichst frühzeitig große Tatkomplexe gebildet und abgegrenzt (etwa die einzelnen Konzentrationslager, die Einsatzgruppenkommandos usw.). Er teilt die Anzeigen den ihm unterstehenden Staatsanwälten desjenigen Landes zur Ermittlung zu, in dem die Sache zu verhandeln ist oder weil dort die meisten Beschuldigten wohnen. Der Staatsanwalt leitet das Verfahren ein, beauftragt seine Kriminalbeamten und vernimmt auch selbst, wo es nötig ist. Er vertritt die Sache vor dem zuständigen Gericht.<sup>21</sup>

Nellmann muss aufgrund dieses Vorstoßes eine entscheidende Rolle bei der Gründung der Zentralen Stelle zugeschrieben werden. Sein Beitrag schlug hohe Wellen, mit seiner konkreten Forderung setzte er die Justizminister der Länder unter Druck. Ein Beispiel: In einer Pressekonferenz wenige Tage nach dem Erscheinen von Nellmanns Artikel sah sich ein Sprecher des niedersächsischen Justizministeriums unangenehmen Fragen ausgesetzt, über die er einen Aktenvermerk anlegte: Ein Journalist habe nach dem Beitrag des niedersächsischen Ministeriums zur Gründung einer »zentralen Fahndungsstelle« gefragt.<sup>22</sup> Er habe sich erkundigt, inwieweit sich die Verfolgungsbehörden bislang an das Legalitätsprinzip – gemeint ist der Verfolgungszwang nach Bekanntwerden einer Straftat – gehalten hätten. In diesem Zusammenhang habe er auf das Buch »Der SS-Staat« von Eugen Kogon verwiesen, in dem bereits kurz nach Kriegsende Gräueltaten von KZ-Ärzten veröffentlicht worden seien. Der Journalist habe angekündigt, selbst Ermittlungen anstellen zu wollen, inwieweit »derartige Verfahren in den letzten Jahren in Gang gebracht worden sind oder nicht.« Das Beispiel zeigt: Mittlerweile musste allen Landesjustizverwaltungen klar sein, dass Handlungsbedarf bestand und sich die Versäumnisse nicht auf Bayern und Baden-Württemberg beschränkten. Nellmanns Idee zur Gründung einer Zentralen Stelle war nur schwer wieder aus der Welt zu schaffen.

Jetzt nahm sich auch Bundesjustizminister Schäffer (CSU) des Nellmann-Vorschlags an und setzte am 26. September mit einem Schnellbrief die Errichtung einer zentralen Ermittlungsstelle auf die Tagesordnung der geplanten Landesjustizministerkonferenz. Alle Entscheidungen über Errichtung, Aufgaben und Kompetenzen der zu schaffenden Stelle oblagen der geplanten 27. Justizministerkonferenz in Bad Harzburg.

## *Die Justizministerkonferenz von 1958*

### *Vorentscheidungen*

In seinem Eingangsreferat stellte Ministerialdirigent Rösch aus dem Bayerischen Justizministerium drei alternative Lösungsvorschläge vor, die aus seiner Sicht beraten werden müssten.<sup>23</sup> Als weitgehendste Lösung nannte er *erstens* die Einrichtung einer »zentralen Ermittlungsstelle« in Anlehnung an Nellmanns Vorschlag. Allerdings könne die Stelle laut Rösch nicht mit den Kompetenzen ausgestattet werden, wie sie Nellmann vorgesehen habe. Das Gerichtsverfassungsgesetz gebe »keine Handhabe, dass eine zentrale Staatsanwaltschaft über die Landesgrenzen hinweg Verfahren bis zur Anklagereife behandelt oder gar die Anklage bei dem zuständigen Gericht vertritt.« Somit könne es sich aus rechtlichen Gründen nur um eine Vorermittlungsstelle handeln. Als mittlere Lösung schlug Rösch *zweitens* vor, die Verbrechenskomplexe, für die bisher keine Staatsanwaltschaft zuständig war, unter den Ländern aufzuteilen. *Drittens* komme als Mindestlösung die Errichtung einer zentralen Materialsammlungsstelle in Betracht.

<sup>21</sup> Stuttgarter Zeitung vom 3.9. 1958, S. 4.

<sup>22</sup> Aktenvermerk vom 11.9. 1958, NdsMJ, ZSt, Bl. 11.

<sup>23</sup> Anlage Nr. 2 zum Protokoll der 27. JMK zu Tagesordnungspunkt I 4, ebd. Bl. 52–58.

Bemerkenswert ist an diesem Vortrag, dass Rösch Nellmanns Vorschlag einer zentralen Ermittlungsstelle von vornherein ausschloss und maximal die Schaffung einer Vorermittlungsstelle zur Diskussion stellte. Es war schnell Konsens, dass die Justizhoheit der Länder durch eine zentrale Staatsanwaltschaft nicht angetastet werden dürfe.<sup>24</sup> Zwar hatte sich im Vorfeld Schäffer und zu Beginn der Konferenz Hauffmann sowie der hamburgische Justizsenator Biermann-Ratjen (FDP) für eine Ansiedlung der Stelle beim Generalbundesanwalt ausgesprochen, doch ihre Linie gaben sie im Laufe der Konferenz auf.<sup>25</sup> Über die Kompetenzen der Stelle, also die Frage, ob sie staatsanwaltliche Befugnisse erhalten oder nur vorermitteln sollte, wurde laut Tagungsprotokoll nicht ausdrücklich gesprochen. Dennoch fand sich der erste Vorschlag von Rösch später in der Verwaltungsvereinbarung der Zentralen Stelle wieder. Somit war ohne eingehende Diskussion eine bedeutende Vorentscheidung gefallen: Um dem Föderalismus der Länder Rechnung zu tragen, wurde in Kauf genommen, dass die zu schaffende Stelle mit schwachen Befugnissen ausgestattet sein würde. Dies sollte sich später als Hemmnis für die Strafverfolgung von NS-Verbrechen erweisen.

### *Widerstände*

Doch zunächst war noch keineswegs ausgemacht, ob überhaupt etwas geschehen sollte. Die Vertreter Schleswig-Holsteins und des Saarlandes versuchten mit allen Mitteln, die Schaffung der Zentralen Stelle zu verhindern. Der schleswig-holsteinische Justizminister Leverenz (FDP) warnte, man befände sich auf »gefährlichem Gebiet«.<sup>26</sup> Wenn man 13 Jahre nach Kriegsende »alles verfolge, was in der Vergangenheit geschehen sei, so bescheinige man sich selbst, bisher nicht genügend getan zu haben. Man solle sich nicht zu Knechten der Presse machen.« Leverenz erklärte, die Erforschung ohne konkrete Anhaltspunkte sei Sache der Historiker, nicht der Justiz. Wiederholte versuchte er, die Schaffung der Zentralen Stelle mit dem Hinweis zu verhindern, die Justizminister würden sich mit dieser Entscheidung selbst eine Rüge erteilen. Der saarländische Justizminister Ney (CDU) wurde noch deutlicher. Er sprach sich offen gegen die Gründung der Zentralen Stelle aus.<sup>27</sup> Die Kriegsverbrecherakten der Alliierten sollten nochmals angefordert werden, ihre Auswertung könne auf dem »üblichen Wege« erfolgen. Er verwies auf die Einstellung zahlreicher Verfahren mangels Beweisen und folgerte daraus, unter Umständen seien solche Entscheidungen »unbefriedigender, als wenn gar nichts geschähe.« Ferner verstieg sich Ney zu folgender Bemerkung:

»Im übrigen solle man daran denken, dass es in der Bundesrepublik und in der SBZ gewisse Kreise gäbe, die ein Interesse daran hätten, das deutsche Volk durch solche Prozesse immer wieder von neuem aufzuwiegeln. Man solle unserem Volke die verdiente Ruhe gönnen.«

Der heraufziehende kalte Krieg forderte seinen Tribut: Die Durchsetzung der Strafprozessordnung inklusive ihrer Sanktionsnormen bedeutete für den Juristen Ney »Aufwiegelei« und eine Steilvorlage für den kommunistischen Feind; statt Rechts-sicherheit favorisierte er den juristischen Schlussstrich. Neys Bemerkungen lag ein

<sup>24</sup> Dies war offensichtlich im Vorfeld ein Streitpunkt unter den Landesjustizverwaltungen gewesen. Die Deutsche Richterzeitung schrieb unter Berufung auf einen Justizpressedienst: »Auf diese Weise haben die Justizminister einen empfindlichen Streitpunkt überbrückt. Alle bisherigen Diskussionen scheiterten nämlich immer wieder an den föderalistischen Bedenken einiger Bundesländer.« DRiZ 36 (1958), S. 320.

<sup>25</sup> Auszug aus der Niederschrift über die 27. Sitzung der Konferenz der Justizminister vom 1.-4. 10. 1958 in Bad Harzburg, Punkt I 4 Verfolgung nationalsozialistischer Gewalttaten, NdsMJ, ZSt, Bl. 36-51.

<sup>26</sup> Ebd. Bl. 38.

<sup>27</sup> Ebd. Bl. 41.

zweifelhaftes Rechtsverständnis zugrunde – hier sprach immerhin ein Landesjustizminister eines demokratischen Rechtsstaates.

### *Durchsetzung der Zentralen Stelle*

Doch die Kritiker im Kreise der Justizminister befanden sich in der Minderheit. Es war vor allem Haußmanns Plädoyer, das Eindruck bei den Kollegen hinterließ.<sup>28</sup> Laut Haußmann müsse und könne etwas geschehen. Der Minister warnte seine Kollegen: Selbst wenn es heute (1958) keine Einigung gebe, werde es den Justizministern nicht abgenommen, »den juristischen, historischen und gewissensmäßigen Verpflichtungen nachzukommen.« Im Gegensatz zu Röschs Darstellung betonte Haußmann, in der Mehrzahl der Fälle habe bislang keine Verfolgung ohne das Vorliegen von Anzeigen stattgefunden. Wichtige Quellen seien »bisher völlig unberücksichtigt« geblieben. Es sei für die Justiz »sehr peinlich, sich vorhalten zu lassen, dass man diesen Dingen nicht nachgegangen sei.« Haußmann stellte konkrete Vorschläge zur Debatte:

»Nach seiner Auffassung solle jedes Land 1–2 Staatsanwälte zu der Zentralstelle abstellen. Auch Kriminalpolizeibeamte müssten hinzugenommen werden. Ebenso müssten Schreibkräfte und das erforderliche Geschäftsmaterial zur Verfügung gestellt werden. Der Leiter der Zentralstelle könnte ein Oberstaatsanwalt sein, der keine Weisungsbefugnisse zu haben brauche, der aber beratend und koordinierend wirken müsse. Wo die Stelle anzugliedern sei, müsse die Justizministerkonferenz entscheiden. Zur Erörterung der Einzelheiten könne später ein Ausschuss von Ministerialvertretern oder Generalstaatsanwälten eingesetzt werden. Alles das müsse aber bald geschehen. Es dürfe keine formellen Hindernisse geben.«

Die Reaktionen fielen überwiegend positiv aus.<sup>29</sup> Biermann-Ratjen empfand Haußmanns Vorstoß als »geradezu befreiend«, Nordrhein-Westfalens Justizminister Flehinghaus (CDU) bemerkte, auf ihn seien die Ausführungen Haußmanns »nicht ohne Eindruck geblieben«, der hessische Staatssekretär Rosenthal-Pelldram erklärte, »es sei eine Sache des guten Gewissens [...], etwas gemeinsam zu tun, um Unrecht, das nach Rechtsantwort schreie, zu beseitigen.« Die Gründung der Stelle hatte eine Mehrheit, fortan ging es um die Modalitäten.

### *Diskussion um Zuständigkeiten*

Der von Haußmann während der Konferenz erstellte Entschließungsentwurf sah vor, dass die Zentrale Stelle für ungesühnte »nationalsozialistische Gewalttaten« zuständig sein sollte, »insbesondere [für] solche, die von Deutschen *außerhalb* des Bundesgebietes begangen worden sind.«<sup>30</sup> Dahinter stand die Überlegung, dass innerhalb des Bundesgebietes eine Zuständigkeit der Staatsanwaltschaften ohnehin entweder über den Tatort oder den Wohnsitz des Täters gegeben war. Allerdings schlossen die Justizminister nicht aus, dass sich die Zentrale Stelle auch mit im Inland begangenen NS-Verbrechen beschäftigen könne. Ausdrücklich betonten sie – entgegen der späteren Praxis –, dass die Behörde nur »insbesondere« für im Ausland verübte Taten zuständig sein solle.<sup>31</sup> Die Minister unterstrichen dies ferner durch Einfügung des Wortes »auch«. In der Entschließung der Justizministerkonferenz hieß der Passus schließlich:

<sup>28</sup> Ebd. Bl. 38–40.

<sup>29</sup> Ebd. Bl. 41f.

<sup>30</sup> Ebd. Bl. 43 f. Herv. R. F.

<sup>31</sup> Ebd. Bl. 45.

»Sie [die Justizminister, R. F.] haben dabei die Möglichkeiten geprüft, wie durch stärkere Zusammenarbeit aller beteiligten Stellen bisher ungesühnte Straftaten dieser Art, insbesondere auch solche, die von Deutschen außerhalb des Bundesgebiets begangen worden sind, beschleunigt und gerecht geahndet werden können.«<sup>32</sup>

Die Diskussion über die Frage, welche Delikte in die Zuständigkeit der Zentralen Stelle fallen sollten, verlief geradezu konfus.<sup>33</sup> Was sollte unter »nationalsozialistischen Gewalttaten« – wie in Haußmanns Entwurf vorgesehen – verstanden werden? Leverenz wandte ein, unter diese Begrifflichkeit könnten auch Urteilssprüche der Wehrmachtgerichte oder die »abenteuerlichen« Urteile des Volksgerichtshofes fallen. Baden-Württembergs Ministerialdirektor Müller stellte daraufhin sofort klar, dass nicht »uferlos« ermittelt werden solle. Bei nationalsozialistischen Gewalttaten habe man vor allem an die Verbrechen der Einsatzkommandos gedacht. Auch Nordrhein-Westfalen trat für eine Einschränkung der Zuständigkeit ein und schlug vor, von »KZ- und Kriegsverbrechen« zu sprechen – aber fielen unter Kriegsverbrechen auch Judenerschießungen? Der bayerische Staatssekretär Goppel beendete die Diskussion mit dem Verweis auf ein Urteil des BGH, »worin unter Kriegsverbrechen Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder gegen das Kriegsrecht und den Kriegsgebrauch oder während des Krieges begangene Verbrechen verstanden würden.« Sein Schlussbeitrag blieb unwidersprochen und muss daher als Diskussionsergebnis in dieser Frage gedeutet werden.

Es fällt auf: Die Minister waren über die verwendeten Begrifflichkeiten nicht im Bilde. Es herrschte Unklarheit, welche Verbrechen in die Zuständigkeit der Stelle fallen sollten. Bemerkenswert an Leverenz' und Müllers Beiträgen ist, dass sie eine Hierarchie der Verbrechen aufstellten. Während Einsatzgruppendelikte von der Zentralen Stelle verfolgt werden sollten, fielen Justiz- und Wehrmachtjustizverbrechen in die Kategorie »uferlose Zuständigkeit«. Einig waren sich die Minister lediglich darin, dass die Kompetenz der Stelle eingeschränkt werden sollte – eine exakte Zuständigkeitsbegrenzung konnte aber niemand benennen. Die Konsequenzen von Goppels sehr weiter Definition der »Kriegsverbrechen« für die Zuständigkeit der Zentralen Stelle wurden offenbar weder von ihm noch von den anderen Teilnehmern erfasst: Mit Goppels Schlussbemerkung peilte die Konferenz eine Zuständigkeit sowohl für NS-Verbrechen als auch für »reine« Kriegsverbrechen an.<sup>34</sup> Das wäre aber das glatte Gegenteil einer Zuständigkeitsbegrenzung gewesen. Die Kompetenzen, die später tatsächlich in der Verwaltungsvereinbarung festgeschrieben wurden, wichen denn auch von diesem Ergebnis ab und wurden wesentlich enger gefasst.

### *Ansiedlung und Leitung der Zentralen Stelle*

Bemerkenswert verlief auch die Diskussion, in welchem Bundesland die Zentrale Stelle angesiedelt werden sollte. Nachdem die Idee der Ansiedlung beim Generalbundesanwalt fallen gelassen worden war, lief alles auf den Dienstsitz Baden-Württemberg hinaus. Haußmanns Verhalten dokumentiert einmal mehr, welche politische Sprengkraft die Entscheidung zur Gründung der Zentralen Stelle besaß. Von der Versammlung ließ er sich bestätigen, dass sich Baden-Württemberg nicht um die Stelle bemüht habe.<sup>35</sup> Außerdem bat er um Vorschläge, wie er die Entscheidung in

<sup>32</sup> Entschließung der 27. JMK zu Punkt I 4 der Tagesordnung: Verfolgung nationalsozialistischer Gewalttaten, ebd. Bl. 33. Herv. R. F.

<sup>33</sup> Niederschrift 27. JMK, ebd. Bl. 46.

<sup>34</sup> Ferner stellte sich Goppel mit seiner Bemerkung in die Tradition der alliierten Rechtsprechung, indem er den Tatbestand »Verbrechen gegen die Menschlichkeit« nannte.

<sup>35</sup> Ebd. Bl. 47.

seinem Kabinett rechtfertigen könne.<sup>36</sup> Die Kollegen rieten Haußmann, auf die Erfahrungen im Ulmer Prozess zu verweisen, die die Justizministerkonferenz zur Bitte an Baden-Württemberg veranlasst habe, die Zentrale Stelle zu übernehmen. So wurde der Hinweis auf die Ergebnisse des Ulmer Prozesses zu einer Art Entschuldigung für die Errichtung der neuen Behörde in Baden-Württemberg.

Die Minister streiften ebenfalls die Frage, wem die Leitung der Stelle übertragen werden solle. Intensiv wurde dieses Thema nicht behandelt, doch Leverenz sorgte dafür, dass ein Name außen vor blieb: »Mit Rücksicht auf die Presseveröffentlichungen des Generalstaatsanwalts Nellmann in Stuttgart habe er Bedenken, diesem die Leitung der Stelle zu übertragen.«<sup>37</sup> Eine bemerkenswerte Logik: Dass Nellmann sich öffentlich für die Schaffung der Zentralen Stelle eingesetzt hatte, hatte ihn in Leverenz' Augen für die Leitung eben dieser Stelle disqualifiziert. Einen engagierten Leiter an der Spitze der neuen Behörde wollte der Minister offenbar verhindern.

### *Entschließung der Konferenz*

Die Entschließung, auf die sich die Justizminister einigten, enthielt vier wesentliche Feststellungen: *Erstens* wurde die Gründung einer zentralen Stelle beschlossen, *zweitens* handelte es sich dabei um eine Vorermittlungsstelle zur Auswertung von Material und zur Koordinierung der Strafverfolgung, *drittens* wurde ihr die Verfolgung von »nationalsozialistischen KZ- und Kriegsverbrechen« zugeteilt. Ihre Zuständigkeit sollte *viertens* insbesondere – aber keinesfalls ausschließlich – Verbrechen umfassen, die außerhalb des Bundesgebietes begangen worden waren.<sup>38</sup>

### *Die Verwaltungsvereinbarung vom 6. November 1958 Zuständigkeit für welche Verbrechen?*

Doch damit war der Diskussionsprozess noch lange nicht abgeschlossen. Haußmann wurde beauftragt, die Organisation der Stelle zu übernehmen und die Verwaltungsvereinbarung zur Errichtung der Stelle zu formulieren. Der Entwurf, den Haußmann seinen Kollegen vorlegte, unterschied sich aber in wesentlichen Punkten von der Entschließung der Konferenz. Die frappierendste Änderung war unter Punkt III eingefügt worden:

»Die Tätigkeit der zentralen Stelle erstreckt sich ferner auf die Aufklärung von bisher ungeahnten Verbrechen, die während der Gefangenschaft, im Zuge der Vertreibung und gewaltsamen Aussiedlung sowie im Zusammenhang mit der Rechtsunsicherheit der ersten Nachkriegszeit von Deutschen oder anderen der deutschen Gerichtsbarkeit unterstehenden Personen an Deutschen begangen worden sind, sofern der Tatort nicht im Bundesgebiet liegt.«<sup>39</sup>

Diese Passage, die auch eine Verfolgung von Verbrechen an Deutschen im Zusammenhang mit Kriegsgefangenschaft, Vertreibung und Aussiedlung forderte, stieß in den Reihen der Justizminister, die am 6. November zur Verabschiedung der Verwaltungsvereinbarung erneut zusammenkamen, auf Kritik. Flehinghaus bemängelte, »[...] daß hier im Grund gerade das Gegenteil der bewußt auf die Verfolgung verbrecherischer Nationalsozialisten beschränkten Harzburger Zielsetzung angestrebte werde. Dem könne unter keinen Umständen zugestimmt werden [...]«<sup>40</sup>

<sup>36</sup> Ebd. Bl. 50.

<sup>37</sup> Ebd. Bl. 46.

<sup>38</sup> Entschließung 27. JMK, ebd. Bl. 33.

<sup>39</sup> Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung über die Errichtung einer zentralen Stelle, ebd. Bl. 79–85.

<sup>40</sup> Kurzprotokoll JMK vom 6. 11. 1958 in Bonn, ebd. Bl. 127.

Haußmann verteidigte sich, die Sache sei nicht sein eigenes Anliegen gewesen, sondern er sei damit bayerischen Wünschen entgegen gekommen.<sup>41</sup> Bayern wurde aufgefordert, seine Haltung zu überprüfen, blieb aber bei seiner Position. Mit diesem Vorschlag behielt Bayern das vergangenheitspolitische Koordinatensystem der frühen fünfziger Jahre bei: War es der Mehrheit der Justizminister um ein Zeichen gegangen, den politischen Skandal der Nichtahndung schlimmster Verbrechen zu entschärfen und weiteren innen- und außenpolitischen Schaden abzuwenden, wollte Bayern dieses Zeichen mit einer Variante des alten Aufrechnungsdenkens legalisieren. Es wäre interessant gewesen, wie das Ausland auf diese Entscheidung reagiert hätte – doch dazu kam es nicht. Das Saarland versuchte zwar noch einmal, auf Grund der Meinungsverschiedenheiten die Entscheidung an die Ministerpräsidenten zu delegieren und damit die Gründung der Zentralen Stelle hinauszögern, doch es fand mit diesem Vorschlag keine Mehrheit. Der bayerische Antrag wurde gegen die Stimmen Baden-Württembergs und Bayerns sowie bei Enthaltung des Saarlands abgelehnt.<sup>42</sup> Bedeutende Änderungen enthielten auch die Bestimmungen, die festlegten, welche Art von Tötungsverbrechen die Zentrale Stelle verfolgen sollte. Die Zuständigkeit für »KZ- und Kriegsverbrechen«, die auf der Oktoberkonferenz – wie oben ausgeführt – weit ausgelegt worden war, wurde jetzt stark eingegrenzt. In dem Entwurf hieß es:

»Die Tätigkeit der zentralen Stelle erstreckt sich vorwiegend auf die Aufklärung von solchen Verbrechen, für die im Bundesgebiet ein Gerichtsstand des Tatorts nicht gegeben ist, und zwar

- a) im Zusammenhang mit den Kriegsereignissen begangenen Verbrechen gegenüber Zivilpersonen außerhalb der eigentlichen Kriegshandlungen, insbesondere bei der Tätigkeit der sogenannten Einsatzkommandos
- b) Verbrechen, welche außerhalb des Bundesgebiets in Konzentrationslagern und ähnlichen Lagern begangen worden sind.«<sup>43</sup>

Die unter a) beschriebenen Verbrechen bezeichneten eine Zuständigkeit für NS-Verbrechen unter besonderer Erwähnung der Einsatzkommandos. Ausgenommen waren jedoch »reine« Kriegsverbrechen. Damit hatte der Entwurf die Zuständigkeit erheblich enger definiert als auf der Oktoberkonferenz besprochen. Doch den anderen Justizministern schien das gleichgültig zu sein (oder es entging ihnen), denn dieser Punkt wurde nicht angesprochen und fand kritiklos Eingang in die Verwaltungsvereinbarung.

### *Örtliche Zuständigkeit*

Eine weitere Tendenz hatte Haußmann in seinem Entwurf verändert: Statt »insbesondere auch« sollte die Zentrale Stelle in seinem Vorschlag »vorwiegend« für Verbrechen ohne Gerichtsstand im Bundesgebiet zuständig sein – das bedeutete eine deutlichere Schwerpunktsetzung für die Arbeit der Zentralen Stelle. Unter b) wurde ferner noch einmal ausdrücklich auf KZ-Verbrechen *außerhalb* des Bundesgebiets hingewiesen, obwohl die Einschränkung durch »vorwiegend« auch für diesen Passus galt. Im Protokoll wurde dennoch unmissverständlich festgehalten:

»Bei der Erörterung wird insbesondere herausgestellt, dass sich die Tätigkeit der zentralen Stelle nur *vorwiegend* auf die Fälle ohne Tatort im Bundesgebiet erstrecken solle. Sie könnte und sollte bei einem entsprechenden Koordinierungs- und Sichtungsbedürfnis daneben auch in Fällen mit Tatort im Bundesgebiet tätig werden, ohne daß das ausdrücklich festgelegt werden müsste.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Ebd. Bl. 128.

<sup>42</sup> Ebd. Bl. 128 f.

<sup>43</sup> Verwaltungsvereinbarung über die Errichtung einer ZSt vom 6.11.1959. In dieser Arbeit wird durchgängig aus der mir vorliegenden Fassung vom 24.1.1967 zitiert (ZSt ohne Signatur). Sie unterscheidet sich von der Urfassung vom 6.11.1959 nur darin, dass am 11. Dezember 1964 unter Punkt IIa ein Absatz zur erweiterten Zuständigkeit eingefügt wurde.

<sup>44</sup> Kurzprotokoll JMK vom 6. November 1958. NdsMJ, ZSt, Bl. 129. Unterstreichung im Original (!).

Laut Verwaltungsvereinbarung und deren Interpretation durch die Justizministerkonferenz war die Zentrale Stelle also zunächst auch für Verbrechen mit Tatort im Bundesgebiet zuständig – eine Information, die in der gesamten Literatur nicht erwähnt wird. Auch den Mitarbeitern der Zentralen Stelle ist dies offensichtlich unbekannt, denn durchgängig heißt es in ihren Veröffentlichungen, die Behörde habe anfangs keine Zuständigkeit für Verbrechen mit bundesdeutschem Tatort besessen.<sup>45</sup> Tatsächlich hat die Zentrale Stelle von Anfang an – entgegen ihrem Auftrag – ausschließlich Verbrechen mit außerdeutschem Tatort verfolgt. Über die Gründe kann nur spekuliert werden. Fakt ist: Wichtige Verbrechenskomplexe – etwa die Konzentrationslager auf bundesdeutschem Gebiet oder die Verbrechen der Reichsbehörden – fielen so stillschweigend aus der Zuständigkeit heraus.

### *Verengung der örtlichen Zuständigkeit nach der Gründung*

Ein Jahr nach der Gründung verengten die Justizminister offiziell die örtliche Zuständigkeit der Ludwigsburger Behörde. Auf der 28. Justizministerkonferenz im Oktober 1959 in Hamburg beschäftigten sie sich mit Kritik und Reaktionen auf die Gründung. War noch auf den Vorjahreskonferenzen ausdrücklich festgehalten worden, dass die Behörde auch Verbrechen mit Tatort innerhalb der Bundesrepublik verfolgen könne und solle, interpretierten die Justizminister die Verwaltungsvereinbarung spätestens jetzt anders. In einer Entschließung betonten die Minister:

»Die Tätigkeit der Zentralen Stelle der Landesjustizverwaltungen ist auf die Aufklärung von solchen Verbrechen gerichtet, die außerhalb des Bundesgebietes begangen wurden und deren Aufklärung deshalb auf besondere Schwierigkeiten stößt. Mit anderen Straftaten ist sie nicht befaßt.«<sup>46</sup>

Der Anlass für die Erklärung – die Beseitigung von »Missverständnissen« – und deren Wortlaut zeigt: Die Gründung der Behörde war umstritten. Die Minister fühlten sich in der Defensive und wollten widerlegen, dass es sich bei der Zentralen Stelle – wie wiederholt geäußert – um ein »Sonderorgan« mit »eigener Strafprozessordnung« handele.<sup>47</sup> Vermutlich deshalb nahmen sie Teilkompetenzen der Stelle stillschweigend zurück und betonten, die Behörde kläre nur Fälle ohne bisherige Zuständigkeit auf. In der Entschließung versuchten die Minister, sich von der Nachkriegspolitik der Alliierten abzugrenzen: Es stehe keine neue Entnazifizierung bevor, es würden nur Verbrechen verfolgt, die sowohl nach damaligem (deutschen) als auch nach heutigem Recht strafbar seien. Damit unterstrichen sie nochmals, dass die Zentrale Stelle für die Verfolgung von NS-Verbrechen zuständig sei – und nicht von Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach alliertem Recht (was einen formellen Bruch des Rückwirkungsverbotes bedeutet hätte). Außerdem betonten die Justizminister die Feststellung »individueller Verantwortung« – offensichtlich, um den Vorwurf der Kollektivschuld zu entkräften.<sup>48</sup>

Ausdrücklich wurde an zwei Stellen erklärt, dass die Zentrale Stelle keine Kriegsverbrechen verfolgen würde. Es handele sich in erster Linie um Einsatzgruppen- und KZ-Verbrechen. Die Justizminister versuchten damit, die pauschale Bezeichnung

<sup>45</sup> So etwa bei Rückerl, NS-Verbrechen (Fn. 1), S. 143, oder in einem Informationsblatt der Zentralen Stelle zu Gründung und Aufgaben (Stand: 31.12.1999), ZSt (ohne Signatur).

<sup>46</sup> Entschließung abgedruckt in: Karl Hirschmann, 28. Justizministerkonferenz, in: DRiZ 37 (1959), S. 353 f.

<sup>47</sup> Diese Argumente begleiteten die ZSt in der Anfangszeit. Sie wurden auch von namhaften Juristen vorgebracht. Erwin Schüle, Die Zentrale Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung nationalsozialistischer Gewaltverbrechen in Ludwigsburg, in: JZ 8 (1962), S. 241; DRiZ 36 (1958), S. 320; Der Spiegel Nr. 33 vom 12. August 1959, S. 27.

<sup>48</sup> Entschließung 28.JMK (Fn. 46).

»Kriegsverbrechen« aus der öffentlichen Debatte der frühen fünfziger Jahre zu differenzieren, das Spezifikum der NS-Verbrechen zu betonen und damit eine breitere Akzeptanz für die Arbeit der Zentralen Stelle zu schaffen. Im Gegenzug kam es den Ministern aber auch darauf an, ehemalige Wehrmachtssoldaten der Ludwigsburger Verfolgung zu entziehen, indem argumentativ Verbrechen der Wehrmacht grundsätzlich vom Holocaust abgetrennt wurden. Die Politiker waren sensibel für die Stimmungen der Zeit: Eine Einbeziehung dieser Verbrechen in die Vorermittlungen der Zentralen Stelle hätte vermutlich einen Sturm der Entrüstung hervorgerufen. Die Rehabilitierungspolitik der fünfziger Jahre gegenüber der Wehrmacht zeigte späte Früchte und schlug sich jetzt in der Strafverfolgungspraxis nieder.

### *Bewertung der Gründungsphase*

Die Gründung der Zentralen Stelle spielte für die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland eine wichtige Rolle. Sie leitete einen allmählichen Paradigmenwechsel ein: Im Gegensatz zu den frühen fünfziger Jahren traten jetzt auch Belange der Opfer (Thematisierung der Verbrechen, systematische Verfolgung und Bestrafung der Täter) auf die politische Agenda. Zugleich leistete die Gründung einen entscheidenden Beitrag zur Festigung des politischen Systems: Die Zentrale Stelle sorgte bei der Ahndung von NS-Verbrechen für die Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit, an der es in diesem Bereich bislang gemangelt hatte. Herbert bezeichnet den Gründungsakt zu Recht als »rechtspolitischen Kurswechsel«.<sup>49</sup> Den Ulmer Einsatzkommando-Prozess bewertet er so:

»Aber der hier sichtbar werdende Wandlungsprozess in der Einstellung von Teilen der westdeutschen Bevölkerung gegenüber der NS-Diktatur und den nationalsozialistischen Massenverbrechen verdeutlichte, dass sich die Westdeutschen in ihrem Selbstbewusstsein mittlerweile tatsächlich von der nationalsozialistischen Volksgemeinschaft in die Gesellschaft der Bundesrepublik verwandelt hatten, wie Hermann Lübbe dies ausgedrückt hat, und die ‚gewisse Stille‘ des Jahrzehnts zwischen 1949 und 1958 dabei als Transformationsmedium gedient hatte. Die nationalsozialistische Vorgeschichte dieser sich selbst nun als bereits einigermaßen gefestigt ansehenden Westgesellschaft wirkte daher, wurde sie in Personen wie Fischer-Schweder präsent, als Skandalon, und die Distanzierung davon wurde nun zum Nachweis wie zum Konstitutionsmerkmal der westdeutschen Demokratie.«<sup>50</sup>

Doch tatsächlich betraf dieser Wandlungsprozess nur Teile der Bevölkerung und war mit der Gründung der Zentralen Stelle noch lange nicht abgeschlossen. Die Veränderungen in der Strafverfolgung von NS-Verbrechen waren mühsam gegen einen nach wie vor wirkmächtigen Verdrängungsprozess durchzusetzen, und die Verantwortlichen handelten erst, nachdem die Probleme aufgelaufen waren.

Der Ulmer Einsatzkommando-Prozess bildete tatsächlich – wie es in der Literatur auch durchgängig gesehen wird – den entscheidenden Gründungsimpuls für die Zentrale Stelle. Die verbreitete Deutung, der »Schock« von Ulm habe sozusagen schlagartig die Nichtverfolgung ganzer Verbrechenskomplexe vor Augen geführt, muss jedoch hinterfragt werden.<sup>51</sup> Die verantwortlichen Justizminister mussten die

<sup>49</sup> Ulrich Herbert, Best. Biographische Studien über Radikalismus, Weltanschauung und Vernunft. 1903–1989, 2. Aufl., Bonn 1996, S. 493.

<sup>50</sup> Ebd. Zur Kritik an Lübbes These, dass diese »gewisse Stille« für die Entwicklung der Bundesrepublik positiv oder gar notwendig gewesen sei: Joachim Perels, Das juristische Erbe des »Dritten Reiches«: Beschädigung der demokratischen Rechtsordnung (Wissenschaftliche Reihe des Fritz-Bauer-Instituts 7), Frankfurt/M. 1999, S. 12–17.

<sup>51</sup> Christa Hoffmann spricht von einer »erklärbaren Unkenntnis« der Verantwortlichen. Der Ulmer Prozess habe »Erkenntnisse« über unaufgeklärte Verbrechen offenbart. Christa Hoffmann, Stunden Null? Vergangenheitsbewältigung in Deutschland 1945 und 1989, Berlin/Bonn 1992, S. 121. In ihrer Studie beschönigt Hoffmann die mangelnde strafrechtliche Aufarbeitung der NS-Vergangenheit. Hoffmanns Apologie gipfelt in der Behauptung, die Stagnation der justiziellen Ahndung in den fünfziger Jahren sei »durch

Versäumnisse längst kennen und hätten bereits früher handeln müssen.<sup>52</sup> Leverenz' Warnungen auf der Gründungskonferenz beweisen das schlechte Gewissen: Um sich nicht selbst eine Rüge zu erteilen, wollte er die Gründung der Zentralen Stelle ganz verhindern. Zur präventiven Entschärfung solcher Vorwürfe schrieben die Minister auf Leverenz' Vorschlag in die Entschließung, die Erfahrungen aus dem Ulmer Einsatzkommando-Prozess hätten zur Gründung der Zentralen Stelle geführt.<sup>53</sup> Diese strategische Behauptung wurde als Deutung in der Literatur übernommen. Handlungsbestimmend waren aber weniger die neu gewonnenen Einsichten aus dem Ulmer Prozess, sondern Angst vor einem politischen Skandal – dem Skandal der Nichtahndung schwerster Verbrechen, der durch das Ulmer Verfahren und den Eisele-Prozess öffentlich geworden war. Es ist kein Zufall, dass mit Bayern und Baden-Württemberg gerade die durch die Prozesse unter Druck geratenen Länder – und nicht etwa Nordrhein-Westfalen oder Hessen – die Koordinierung der Strafverfolgung initiierten.<sup>54</sup> Ein weiteres Moment trat hinzu, das in der Literatur lange übersehen wurde und einzig von Norbert Frei erwähnt wird:

»Die Einrichtung der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsstelle in Ludwigsburg Ende 1958, gemeinhin als Antwort auf den »Shock« des Ulmer Einsatzgruppenprozesses gewertet, muss sehr viel stärker vor dem Hintergrund einer jahrelangen justitiellen Untätigkeit gesehen werden, die nun die Möglichkeit zu gefährden schien, die für 1960 anstehende Verjährung von Totschlagsverbrechen passieren zu lassen; jedenfalls entstand die Zentrale Stelle auch in der Erwartung, der Hinweis auf die dort geleistete Arbeit könnte politische Bedenken gegen einen planmäßigen Verjährungseneintritt aus dem Weg räumen.«<sup>55</sup>

Zwar belegt Frei seine These nicht, doch an der Totschlag-Verjährungsdebatte von 1960 im Deutschen Bundestag lässt sich ablesen, dass er richtig liegt: Zumaldest Bundesjustizminister Schäffer hatte bei der Gründung der Zentralen Stelle die Verjährungsproblematik im Blick. Die neu geschaffene Zentrale Stelle spielte in der Argumentation der Verjährungsbefürworter eine entscheidende Rolle. Schäffer wehrte mit dem Verweis auf die Erfolge der Behörde Kritik an der Strafverfolgung nach 1950 pauschal ab.<sup>56</sup> Über die Beschönigung jahrelanger Versäumnisse hinaus nutzte er die Gründung der Zentralen Stelle auch zur Durchsetzung der Totschlagsverjährung. Er berief sich auf einen Bericht des Ludwigsburger Behördenleiters Schüle auf der Landesjustizministerkonferenz vom 8. April 1960, nach dem »alle bedeutsamen Massenvernichtungsaktionen der Kriegszeit systematisch erfasst und weitgehend erforscht« seien und daher keine Gefahr bestünde, dass ein »größerer Tatsachenkomplex aus diesem Bereich unentdeckt und deswegen insgesamt von der Verjährung bedroht« sei.<sup>57</sup> Nach den ihm (Schäffer) zugegangenen Mitteilungen habe

die forcierte Strafverfolgung in den sechziger Jahren geradezu überkompensiert« worden (S. 190). Aus der Tätigkeit der Zentralen Stelle macht sie eine Erfolgsgeschichte der gesamten justiziellen Ahndung, ohne die Spannweite der unterschiedlichen Akteure innerhalb des Justizapparats zu erkennen und die Widerstände gegen die Ludwigsburger Arbeit ausreichend zu gewichten. Unverständlichweise verfasste der Ludwigsburger Behördenleiter Streim für die Studie die Einleitung und verlieh ihr damit den Anschein von Seriosität. Aus diesem Grund wird Hoffmanns Veröffentlichung hier nicht ignoriert, sondern aufgegriffen und ihre Thesen zurückgewiesen.

<sup>52</sup> Auch Henkys deutet an, dass der Ulmer Prozess nur das an die Öffentlichkeit brachte, wessen sich »nachdenkliche Beobachter« seit Jahren bewusst waren. Reinhard Henkys (Hg.), *Die nationalsozialistischen Gewaltverbrechen*, Stuttgart/Berlin 1964, S. 197.

<sup>53</sup> Niederschrift 27, JMK, Bl. 48.

<sup>54</sup> Insofern ist Hoffmanns Behauptung widerlegt, wonach die ZSt ohne »moralischen Druck« gegründet worden sei. Hoffmann, Stunden Null? (Fn. 51), S. 121.

<sup>55</sup> Frei, *Vergangenheitspolitik* (Fn. 7), S. 399.

<sup>56</sup> Der folgende Abschnitt stützt sich auf Schäffers Rede in der Verjährungsdebatte von 1960, abgedruckt in: Deutscher Bundestag, Presse- und Informationszentrum (Hg.), *Zur Verjährung nationalsozialistischer Verbrechen. Dokumentation der parlamentarischen Bewältigung des Problems*, Bonn 1980, S. 24–29.

<sup>57</sup> Behördenleiter Schüle schadete trotz seiner Verdienste im Ulmer Einsatzkommando-Prozess der Strafverfolgung von NS-Verbrechen durch seine Rolle in den Verjährungsdebatten von 1960 und 1965. Als entschiedener Verjährungsbefürworter befand er sich (1964) im Widerspruch zu seinen Mitarbeitern. Brief

er das Vertrauen, dass die »große Masse« der Fälle durch rechtzeitige Unterbrechung der Verjährung weiter verfolgt werden könnte – eine Verlängerung der Verjährungsfristen sei somit nicht nötig. Schäffer fasste seinen Standpunkt zusammen:

»Die Bundesregierung hat sich seit Jahren dafür eingesetzt, die Ahndung der nationalsozialistischen Verbrechen in dem durch die Verjährungsvorschriften gesetzten Rahmen möglichst sicherzustellen, diesen Rahmen aber nicht zu sprengen. Sie ist der Überzeugung, dass der durch die nachdrückliche Verstärkung der Strafverfolgung erzielte Erfolg für die deutsche Öffentlichkeit in den noch bevorstehenden Strafverfahren sichtbar werden wird. Auf der anderen Seite wird aber eine rückwirkende Ausnahmegesetzgebung vermieden; nach allen Erfahrungen der Vergangenheit würde sie nicht der inneren Befriedung dienen.«

Die Ausführungen Schäffers lassen Rückschlüsse auf die Motive der Verantwortlichen bei der Gründung der Zentralen Stelle zu. Nach seinen Worten war es *seit Jahren* das vordringliche Ziel der Bundesregierung, NS-Verbrechen innerhalb der Verjährungsvorschriften zu verfolgen. Somit muss auch Schäffers Beitrag bei der Gründung der Zentralen Stelle vor dem Hintergrund seines »Gesamtkonzeptes« interpretiert werden: Er befürwortete die Gründung der Behörde, ohne die Verjährungsfristen in Frage zu stellen. Schäffers Äußerung zeigt, dass man sich zwar endlich dem Verlangen der Opfer nach Strafverfolgung öffnete, die Bedürfnisse der Täter und Mitläufer nach »innerer Befriedung« aber weiterhin Priorität genossen. Für die Verfolgung von Totschlagsdelikten hieß das: Der Gesetzgeber räumte der Zentralen Stelle 17 Monate für die Aufklärung ein, danach sollte ein Schlussstrich gezogen werden. Dass die Landesjustizminister ähnliche Ziele verfolgten, dokumentiert ihre Haltung zur Verjährung: Sie hatten den ersten SPD-Entwurf zur Verschiebung der Verjährungsfrist einstimmig abgelehnt – Schäffer lobte denn auch die »völlige Übereinstimmung« zwischen Ländern und Bund in den »hier zu entscheidenden Fragen«.

Inwieweit der »pünktliche« Eintritt der Totschlag-Verjährung auch für Haußmann bei der Gründung Ludwigsburger Behörde eine Rolle spielte, ist nicht nachzuweisen.<sup>58</sup> Es bleibt sein Verdienst, dass er die Gründung einer Zentralen Stelle zu seinem persönlichen Anliegen machte, statt sich wie das bayerische Ministerium mit einem Minimalprogramm zur Verfahrenskoordinierung aus der politischen Schusslinie zu bringen. Das gilt insbesondere deshalb, weil die Bevölkerung sich gegen die Gründung einer Zentralen Stelle aussprach.<sup>59</sup>

Den Mut zum »großen Wurf« hatten die Minister aber trotz des einschneidenden Schrittes nicht. Wie mühsam sich die Veränderungen in der Strafverfolgungspraxis gestalteten, beweisen sowohl die Widerstände innerhalb der Gründungskonferenz als auch das Ergebnis eingeschränkter Zuständigkeiten. Mit Rücksicht auf Gerichtsverfassungsgesetz und Justizhoheit der Länder schufen die Minister eine schwache Behörde mit komplizierter Struktur, die ohne staatsanwaltschaftliche Befugnisse lediglich vorermitteln sollte. Entscheidender Nachteil dieser Lösung: Das Gelingen der Anklage lag nicht in den Händen der Zentralen Stelle, sondern in denen der Staatsanwaltschaften.

Weiteres Indiz für den Fortbestand des vergangenheitspolitischen Koordinatensystems der fünfziger Jahre war die Tatsache, dass die Behörde für eigentliche Kriegsverbrechen nicht zuständig sein sollte. Dieser Passus entsprang dem alten Denken des Täterschutzes und blendete die Verstrickung des Militärs in den Holocaust aus. Auch

von Streim an Hoffmann vom 25. 1. 1990, zit. n. Hoffmann, Stunden Null? (Fn. 51), S. 161; zu Schüles Rolle auch Fleiter, Zentrale Stelle (Fn. 3), sowie Greve, Umgang mit NS-Gewaltverbrechen (Fn. 9), S. 285–303.

<sup>58</sup> Vgl. dazu jetzt Greve, Umgang mit NS-Gewaltverbrechen (Fn. 9), S. 52, Fn. 190.

<sup>59</sup> Kurz vor Beginn der Gründungskonferenz stellte die Stuttgarter Zeitung zum Vorhaben der Justizminister fest: »Die Begeisterung dafür scheint nicht sehr groß zu sein.« Stuttgarter Zeitung vom 11. 9. 1958, S. 1, zit. nach Streim, Umgang mit der Vergangenheit (Fn. 4), S. 323.

die Tatsache, dass die Behörde spätestens seit Ende 1959 keine Zuständigkeit mehr für Verbrechen mit Tatort im Bundesgebiet besaß, deutet auf Kontinuitäten in der Vergangenheitspolitik hin. Die Minister reagierten damit vermutlich auf Vorbehalte in der Bevölkerung und machten deutlich, dass sie für die Strafverfolgung von NS-Verbrechen nicht jeden Preis bezahlen würden. Zwar verwiesen sie zu Recht darauf, dass für Verbrechen mit Tatort im Bundesgebiet ohnehin eine Zuständigkeit der Staatsanwaltschaften gegeben war. Die fehlende Systematik bei der Aufklärung betraf jedoch *alle* NS-Verbrechen – insofern war die Einschränkung der Zuständigkeit vom Sachverhalt her nicht zu begründen. Somit blieben auch nach der Gründung der Zentralen Stelle wichtige Verbrechenskomplexe außerhalb der Verfolgung.

### *Die Zuständigkeitserweiterung von 1964/65*

#### *Ergänzung der Verwaltungsvereinbarung*

Das änderte sich erst fünf Jahre später: 1964 nahmen die Justizminister den Rückschritt von 1959 wieder zurück und sahen sich nun doch gezwungen, die örtliche Zuständigkeit der Zentralen Stelle zu erweitern. In die Verwaltungsvereinbarung fügten sie am 11. Dezember 1964 den Abschnitt IIa ein:

»Die Zentrale Stelle führt ab 11. 12. 1964 auch Vorermittlungen wegen solcher Verbrechen, die im Bundesgebiet während der nationalsozialistischen Herrschaft von den Gewalthabern des Dritten Reiches oder in deren Auftrag außerhalb der eigentlichen Kriegshandlungen begangen worden sind. Ausgenommen sind die zur Aufklärung des Tatkomplexes »Reichssicherheits-hauptamt« notwendigen Vorermittlungen. Diese Ermittlungen werden auch weiterhin vom Generalstaatsanwalt beim Kammergericht Berlin geführt.«<sup>60</sup>

Ein Vierteljahr später, auf der Justizministerkonferenz vom 27. und 28. April 1965, erließen die Minister zusätzliche Richtlinien, in denen sie noch einmal klarstellten, wie die Änderung der Verwaltungsvereinbarung zu interpretieren sei.<sup>61</sup> Danach sollte die Zentrale Stelle die Vorermittlung wegen *aller* NS-Gewaltverbrechen führen, auch wegen »der Komplexe der Obersten Reichsbehörden und der Dienststellen der NSDAP und ihrer Gliederungen«.<sup>62</sup> Noch einmal stellten die Justizminister indes klar: »Für Kriegsverbrechen soll die Zentrale Stelle grundsätzlich nicht zuständig sein.«<sup>63</sup> Allerdings hatte Ludwigsburg tätig zu werden, wenn bei Kriegsverbrechen Oberste Reichsbehörden beteiligt waren. Dies betraf beispielsweise die »Aussondierung« und anschließende Ermordung von sowjetischen Kriegsgefangenen.<sup>64</sup> Bei Tat-einheit von Kriegs- und NS-Verbrechen und »Mischsachverhalten« sollte die Zentrale Stelle Vorermittlungen aufnehmen.<sup>65</sup> Die Minister konnten also die vollständige Trennung der Verbrechen von Militär und Partei in der Zuständigkeitsregelung nicht mehr durchhalten, die bisher aus vergangenheitspolitischen Gründen aufrechterhalten worden war. Die Zentrale Stelle hatte aber fortan trotz fehlender Zuständigkeit auch mit eigentlichen Kriegsverbrechen zu tun. Insbesondere bei der Auswertung ausländischer Archive wurden ihr zahlreiche Wehrmachtsverbrechen bekannt, die sie

<sup>60</sup> Verwaltungsvereinbarung ZSt.

<sup>61</sup> Vortrag vom Ludwigsburger Staatsanwalt Heinz Artzt, Die neuen Aufgaben der Zentralen Stelle der Landesjustizverwaltungen und die weitere Zusammenarbeit mit den Staatsanwaltschaften, in: ZSt, Niederschrift über die zweite Arbeitstagung der in der Bundesrepublik mit der Strafverfolgung von NS-Gewaltverbrechen befassten Staatsanwälte in Stuttgart vom 31. Mai bis zum 4. Juni 1965, S. 14–17.

<sup>62</sup> Richtlinien der JMK in Bonn zur Verwaltungsvereinbarung vom 27. und 28. 4. 1965, ZSt, Anlage zu 41–1 / 61. Das Verfahren gegen das RSHA verblieb in den Händen der Berliner Staatsanwaltschaft, diese übernahm ferner alle Verfahren gegen den Volksgerichtshof.

<sup>63</sup> Ebd.

<sup>64</sup> Streim, Saubere Wehrmacht (Fn. 4), S. 584.

<sup>65</sup> Vortrag Artzt, Die neuen Aufgaben (Fn. 61), S. 17.

nach dem Legalitätsprinzip ohne Aufnahme eigener Vorermittlungen an die zuständigen Staatsanwaltschaften weitergab.<sup>66</sup>

Es fällt auf, wie oft anfangs die Ludwigsburger Zuständigkeit verändert wurde. Das zeigt, wie schwer sich die politisch Verantwortlichen mit der neuen Behörde taten; sie wollten ihr nicht mehr Kompetenzen zubilligen, als politisch unbedingt geboten war. Dass ihre Befugnisse 1964 dann doch erweitert wurden, hing mit dem Druck durch die bevorstehende Mord-Verjährung zusammen, wie der folgende Abschnitt zeigen wird.

### *Zuständigkeiterweiterung als Garant »pünktlicher« Verjährung*

Die Verjährung von Mord wäre am 9. Mai 1965 eingetreten.<sup>67</sup> Die Bundesregierung entschied sich, nicht einzutreten und – nach dem gleichen Verhaltensmuster wie seinerzeit bei den Totschlagsdelikten – die Verjährung von Mord »planmäßig« beginnen zu lassen.<sup>68</sup> Doch die Regierung geriet Ende des Jahres 1964 in der Verjährungsfrage außenpolitisch immer mehr unter Druck.<sup>69</sup>

Auch in den Fraktionen der Regierungsparteien gab es unterschiedliche Meinungen. Als Reaktion auf die Kabinettsentscheidung vom November 1964, kein Gesetz zur Verlängerung der Verjährungsfristen einzubringen, stellte eine Gruppe um den CDU-Abgeordneten Benda den Antrag, die Verjährungsfrist der mit lebenslangem Zuchthaus bedrohten Verbrechen auf dreißig Jahre zu verlängern.<sup>70</sup> Die Verjährungsbefürworter in der Bundesregierung – allen voran der freidemokratische Justizminister Bucher – mussten also im verbleibenden halben Jahr große Anstrengungen unternehmen, um die eigenen Parteifreunde und die Öffentlichkeit davon zu überzeugen, dass der Großteil der Verbrechen aufgearbeitet sei. In diesem Zusammenhang ist auch die Zuständigkeiterweiterung der Zentralen Stelle zu sehen, die die Landesjustizminister am 20. November 1964 beschlossen. Sie sollte nach Ansicht von Bund und Ländern die vollständige Aufklärung aller NS-Verbrechen bis zum Verjährungszeitpunkt sicherstellen.<sup>71</sup> Am gleichen Tag appellierte die Bundesregierung an das In- und Ausland, der Zentralen Stelle alle vorhandenen Materialien zwecks Auswertung zur Verfügung zu stellen.<sup>72</sup> Damit vollzog sie einen bemerkenswerten Kurswechsel, denn jahrelang war sie an Beweismitteln aus den Staaten des damaligen Ostblocks nicht interessiert gewesen und hatte gar das Bemühen der Zentralen Stelle um Kontakt- und Aufnahme mit diesen Ländern behindert.<sup>73</sup> Die plötzliche Kursänderung deutet darauf hin, dass es der Bundesregierung mit dem Appell in erster Linie um die Sicherstellung des planmäßigen Verjährungszeitpunkts ging – sie hätte sich sonst zu jedem früheren Zeitpunkt um die Dokumente bemühen können. Mit dem Aufruf wollte sie aber unbedingt verhindern, dass Staaten des Ostblocks nach Verjährungszeitpunkt noch unbearbeitetes Material präsentierten, um der Bundesrepublik Versäumnisse in der Strafverfolgung von NS-Verbrechen vorzuwerfen. Der Bundestag schloss sich dem

<sup>66</sup> Streim, Saubere Wehrmacht? (Fn. 4), S. 578.

<sup>67</sup> Die Verfolgungsmöglichkeit für Mord betrug nach § 67 StGB zum damaligen Zeitpunkt zwanzig Jahre. Die Verjährungsfrist begann am 8. Mai 1945, da nach Meinung des Gesetzgebers zu diesem Zeitpunkt eine Verfolgung wieder möglich war. Zur Verjährungsdebatte von 1964/65 Rolf Vogel, Ein Weg aus der Vergangenheit. Eine Dokumentation zur Verjährungsfrage und zu den NS-Prozessen, Frankfurt/M./Berlin 1969, S. 21–58.

<sup>68</sup> Rückerl, NS-Verbrechen (Fn. 1), S. 168.

<sup>69</sup> Fleiter, Zentrale Stelle (Fn. 3).

<sup>70</sup> BT-Drs. IV/2965. Vgl. die Rede Bendas vor dem Deutschen Bundestag am 10.3. 1965, abgedruckt in: Bundestag (Hg.), Verjährung (Fn. 56), S. 152–166, hier: S. 153.

<sup>71</sup> Rückerl, NS-Verbrechen (Fn. 1), S. 168.

<sup>72</sup> Appell abgedruckt in: Bundestag (Hg.), Verjährung (Fn. 56), S. 141.

<sup>73</sup> Fleiter, Zentrale Stelle (Fn. 3).

Appell und der Zuständigkeiterweiterung der Zentralen Stelle an und forderte den Bundesjustizminister auf, bis zum 1. März zu überprüfen, ob eine Unterbrechung der Verjährung durch richterliche Handlung sichergestellt sei.<sup>74</sup> Sollte dies nicht der Fall sein, wollte man im März über etwaige Konsequenzen beraten. Nur zwei Tage nach der Bundestagsdebatte, am 11. Dezember 1964, verabschiedeten die Landesjustizminister nach Beratung mit dem Bundesjustizminister den genauen Wortlaut der Zuständigkeiterweiterung der Zentralen Stelle.<sup>75</sup>

Bundesregierung und Landesjustizminister gingen also davon aus, dass die Zentrale Stelle unter Hinzuziehung neuer Materialien innerhalb eines halben Jahres (!) alle NS-Verbrechen, also auch die bislang nicht bearbeiteten Delikte mit Tatort im Bundesgebiet, soweit aufklären könne, dass eine Verjährungsunterbrechung durch richterliche Handlung möglich wäre. Erneut zeigte sich, dass das Ausmaß der Massenverbrechen unterschätzt wurde.

### *Verschiebung der Verjährung*

Natürlich konnte die Ludwigsburger Behörde das »neue« ausländische Material in der kurzen Zeitspanne nicht vollständig auswerten.<sup>76</sup> In dem vom Bundestag angeforderten Bericht über die Verfolgung von NS-Verbrechen konnte Bucher Ende Februar 1965 denn auch nicht mehr ausschließen, dass »noch unbekannte Taten von Bedeutung oder unbekannte Täter in maßgebenden Stellungen nach dem 8. Mai 1965« bekannt würden.<sup>77</sup>

Bekanntlich rang sich der Bundestag schließlich dazu durch, den Beginn der Verjährungsfrist auf den 1. Januar 1950 zu verschieben – Mord war demnach weiterhin bis zum 31. Dezember 1969 verfolgbar. Zweifellos handelte es sich bei der Mord-Verjährungsdebatte um eine der »Sternstunden« des Parlaments.<sup>78</sup> Zum entscheidenden Faktor für die Entscheidung dürfte jedoch die Tatsache geworden sein, dass sich die Politik mit der zu spät vorgenommenen Zuständigkeiterweiterung der Zentralen Stelle in der Verjährungsfrage selbst unter Druck gesetzt hatte. Die Bundesregierung musste eingestehen, dass das erst kurze Zeit vor Verjährungsbeginn angeforderte Material aus aller Welt nicht mehr fristgemäß bearbeitet werden konnte – die Mord-Verjährung hätte sie international blamiert. Vor diesem Hintergrund war es den Parlamentariern nur schwer möglich, die Verjährung eintreten zu lassen. Doch es hätte auch anders kommen können: Die Entscheidung wurde nur mit knapper Mehrheit getroffen – um Haaresbreite wäre die Tätigkeit der Zentralen Stelle 1965 beendet gewesen.

### *Resümee*

Mit der Behördengründung 1958 wurde dem Bedürfnis der Opfer nach Strafverfolgung Rechnung getragen – allerdings mit Einschränkungen: Die Justizminister schufen eine schwache Behörde, hielten Kriegsverbrechen und Verbrechen mit innerdeutschem Tatort außerhalb der Zuständigkeit und erwarteten, dass sich der Verfolgungszeitraum auf wenige Jahre beschränken würde.

<sup>74</sup> BT-Drs. IV/2823 vom 8. 12. 1964, abgedruckt in: Bundestag (Hg.), Verjährung (Fn. 56), S. 50f.

<sup>75</sup> Rückerl, NS-Verbrechen (Fn. 1), S. 169.

<sup>76</sup> Ebd. S. 170f.

<sup>77</sup> Bericht abgedruckt in: Bundestag (Hg.), Verjährung (Fn. 56), S. 88–143.

<sup>78</sup> Helmut Dubiel, Niemand ist frei von der Geschichte. Die nationalsozialistische Herrschaft in den Debatten des Deutschen Bundestages, München/Wien 1999, S. 105; Rückerl, NS-Verbrechen (Fn. 1), S. 177.

Die bisherigen Deutungen in der Literatur zur Gründung der Zentralen Stelle müssen präzisiert und ergänzt werden: Zu Recht ist die Gründung als Reaktion auf den Ulmer Einsatzkommando-Prozess interpretiert worden. Die Auslegung, dass dafür neue Erkenntnisse aus dem Ulmer Prozesses ausschlaggebend gewesen seien, entpuppte sich allerdings als Entlastungsstrategie der Justizministerkonferenz zur Rechtfertigung ihres plötzlichen Handelns nach jahrelanger Untätigkeit. Entscheidend war vielmehr der Umstand, dass die im Ulmer Prozess offenbar gewordenen Unterlassungen erstmals für einen Eklat gesorgt hatten. Die Zentrale Stelle sollte diesem Skandal die Spitze nehmen, die gröbsten Missstände beseitigen und damit die unter Druck geratenen Landesjustizverwaltungen politisch entlasten. Bis 1965 wurde dem planmäßigen Verjährungseintritt gegenüber einer nachdrücklichen Strafverfolgung von NS-Verbrechern Vorrang eingeräumt. In dieses Gesamtkonzept wurde auch die Gründung der Zentralen Stelle eingeordnet. Die Existenz der Behörde erleichterte den reibungslosen Eintritt der Totschlags-Verjährung 1960, der sonst vermutlich zu einer internationalen Blamage geführt hätte. Schlechte Ausstattung, eingeschränkte Zuständigkeiten, mangelnde politische Unterstützung und Behinderungen bei der Erfüllung ihres Auftrages – alles sah zunächst danach aus, als sollte die Zentrale Stelle lediglich eine Pazifizierungsfunktion in der Kontroverse um die Strafverfolgung von NS-Verbrechen erfüllen.

Der Politik gelang es nur langsam, sich von den Paradigmen jener Vergangenheitspolitik zu lösen. Insofern würdigt Hoffmann die Gründung der Zentralen Stelle vorschnell als »das entscheidendste und das nachhaltigste Bekenntnis zur strafrechtlichen Aufarbeitung der nationalsozialistischen Verbrechen.«<sup>79</sup> Man habe sich damit verpflichtet, »der 1958 getroffenen Entscheidung durch rechtlich gebotene Verjährungsbestimmungen nicht den Boden zu entziehen.« Andernfalls hätte sich die von Kritikern behauptete »Feigenblatt«-Funktion nachträglich bewahrheitet. Zwar sei die Entscheidung von 1960 noch aus der für die fünfziger Jahre kennzeichnenden Stimmung des »Abwartens« entstanden, die folgenden Verjährungsdebatten hätten aber den politischen Wandel »eindrucksvoll bestätigt«.

Zweifellos setzte sich der von Hoffmann beschriebene Wandel letztlich durch, doch sie beschreibt ihn als zu geradlinig und verkennt die Intensität der Widerstände. Dass die Geschichte der Zentralen Stelle zu einem Glücksfall für die Durchsetzung des Rechtsstaats werden würde, war mit dem Entschluss zur Gründung noch keineswegs ausgemacht. Hoffmann übersieht, dass sowohl die Gründung 1958 als auch die Kompetenzerweiterung 1964 in der Hoffnung vorgenommen wurden, dadurch den jeweils anstehenden Verjährungseintritt sicherzustellen. Die Verjährungsentcheidung von 1960 dokumentiert doch, dass zunächst der pünktliche Verjährungseintritt gegenüber einer nachdrücklichen Strafverfolgung politische Priorität hatte. Ein Umzugsantrag der Zentralen Stelle wurde 1960 mit der Begründung abgelehnt, ihre Tätigkeit werde in Kürze eingestellt.<sup>80</sup> Insofern deutete 1960 tatsächlich noch alles darauf hin, dass die Zentrale Stelle eine »Feigenblatt«-Funktion für die unzureichende strafrechtliche Verfolgung von NS-Verbrechen übernehmen würde. Dass es anders kam, lag am »Standing« der Sachbearbeiter und ihrer gewissenhaften Arbeit – und am politischen Druck durch die Verjährungsfristen, die die juristischen Versäumnisse in regelmäßigen Abständen im In- und Ausland auf die politische Agenda setzten und den Gesetzgeber zu einer Aufwertung der Behörde zwangen. Es ist sicher, dass die Zentrale Stelle ohne drohende Mordverjährung 1965 niemals mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet worden wäre. Der Verjährungsdruck erwies

<sup>79</sup> Die folgenden Zitate aus Hoffmann, Stunden Null? (Fn. 51), S. 158–159.

<sup>80</sup> Rückerl, NS-Verbrechen (Fn. 1), S. 161, Anm. 118.

sich daher paradoxerweise als wichtigster Faktor dafür, dass der 1958 eingeschlagene Weg einer nachdrücklichen strafrechtlichen Verfolgung von NS-Verbrechen beibehalten und die Tätigkeit der Zentralen Stelle nicht zur Episode wurde.<sup>81</sup>

<sup>81</sup> Zur Tätigkeit der Behörde und den Reaktionen aus Politik und Gesellschaft über 1965 hinaus Fleiter, Zentrale Stelle (Fn. 3).