



Bundesministerium  
der Justiz und  
für Verbraucherschutz

[bmju.de/geschichte](https://www.bmju.de/geschichte)



ERINNERUNG. AUFARBEITUNG. VERANTWORTUNG. | BAND 1

## Die Akte Rosenberg –

Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Zeit



Bundesministerium  
der Justiz und  
für Verbraucherschutz

[bmjv.de/geschichte](https://www.bmjv.de/geschichte)

Manfred Görtemaker / Christoph Safferling

# Die Akte Rosenberg – Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Zeit

# Geleitwort



Heiko Maas  
Bundesminister der Justiz  
und für Verbraucherschutz

Die Nazi-Diktatur hat unvorstellbare Verbrechen begangen und größtes Leid über Deutschland und die Welt gebracht. Die Mitwirkung von Justiz und Juristen daran ist mittlerweile wissenschaftlich gut untersucht. Ein offenes Geheimnis war aber bisher, dass viele Juristen, die Schuld auf sich geladen hatten, nach der Gründung der Bundesrepublik 1949 wieder in den westdeutschen Staatsdienst zurückkehrten.

Die Unabhängige Wissenschaftliche Kommission zum Umgang des Bundesjustizministeriums mit seiner NS-Vergangenheit, das „Rosenburg-Projekt“, hat diese personelle Kontinuität und ihre Folgen intensiv untersucht. Unser Ministerium hat dafür den Forschern erstmals vollständigen Einblick in sämtliche Akten gewährt. Mein großer Dank für ihre engagierte Arbeit gilt den beiden Leitern der Kommission, Professor Manfred Görtemaker und Professor Christoph Safferling, sowie ihrem gesamten Team.

Die Ergebnisse sind bedrückend: Von den 170 Juristen, die von 1949 bis 1973 in Leitungspositionen des Ministeriums tätig waren, hatten 90 der NSDAP und 34 der SA angehört. Mehr als 15 Prozent waren vor 1945 sogar im Reichsjustizministerium der Nazis tätig. Diese Zahlen machen deutlich, warum die Strafverfolgung der Nazi-Verbrechen so lange hintertrieben, das Leid der Opfer viel zu lange ignoriert und viele Opfergruppen – etwa Homosexuelle oder Sinti und Roma – in der Bundesrepublik erneut diskriminiert wurden.

Die Perversion des Rechts während der Nazi-Zeit und das Versagen der jungen Bundesrepublik bei deren Aufarbeitung macht eines ganz deutlich: Juristinnen und Juristen müssen heute mehr sein als bloße Techniker des Rechts, die jede beliebige politische Idee in Paragraphen gießen und sie vollstrecken. Es kommt stattdessen darauf an, die Werte unseres Grundgesetzes – Menschenwürde, Freiheit und Vielfalt – zu verinnerlichen und zu leben. Das Wissen um die Geschichte macht uns sensibel dafür, wenn Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit heute verletzt werden. Deshalb wünsche ich dem Abschlussbericht des Rosenberg-Projekts und dieser Broschüre eine weite Verbreitung. Jeder deutsche Jurist, jede deutsche Juristin sollte um die Schattenseiten der Vergangenheit ihrer Berufsgruppe wissen, um zu erkennen, welch hohe Verantwortung sie für die Gegenwart und Zukunft tragen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Heiko Maas', written in a cursive style.

Heiko Maas

Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz

# Die Autoren



Prof. Dr. Christoph Safferling



Prof. Dr. Manfred Görtemaker

Christoph Safferling ist Professor für Strafrecht, Strafprozessrecht, Internationales Strafrecht und Völkerrecht an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Er hat Publikationen u.a. zur Völkerstrafrechtspolitik und zum Internationalen Strafrecht vorgelegt.

Manfred Görtemaker ist Professor für Neuere Geschichte an der Universität Potsdam. Bei C.H.Beck ist von ihm u.a. erschienen: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart (1999); Kleine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (2002).

Beide Autoren sind Leitende Mitglieder der Unabhängigen Wissenschaftlichen Kommission beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz zur Aufarbeitung der NS-Vergangenheit.

## Das Buch

Die vorliegende Broschüre fasst die wesentlichen Ergebnisse der Arbeit der ‚Unabhängigen Wissenschaftlichen Kommission‘ (UWK) zur Aufarbeitung der NS-Vergangenheit im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz zusammen. Die Langfassung der Arbeitsergebnisse ist als Buch „Die Akte Rosenberg“ im Verlag C.H. Beck erschienen.



Manfred Görtemaker /  
Christoph Safferling

### **Die Akte Rosenberg**

Das Bundesministerium der  
Justiz und die NS-Zeit

2016. Ca. 600 Seiten mit  
ca. 30 Abbildungen.

Gebunden € 29,95 (D)

ISBN 978-3-406-69768-5

# Inhalt

Einleitung .....	7
1. Untersuchungsgegenstände und Arbeitsweise der Kommission .....	9
2. Die Rolle der Justiz in der NS-Zeit und in der Bundesrepublik .....	12
3. Das Bundesministerium der Justiz und seine NS-Belastung .....	18
4. Amnestie und Verjährung .....	20
5. Die Taten und ihre Täter .....	22
6. Probleme der Transformation nach 1945 .....	26
7. Die Personalentwicklung 1949 bis 1973 .....	27
NS-Mitgliedschaften .....	29
Übernahme aus den Zonenverwaltungen und „131er“ .....	37
8. Das BMJ und die Verfolgung von NS-Straftätern .....	38

Manfred Görtemaker / Christoph Safferling

# Die Akte Rosenberg – Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Zeit

## Einleitung

Die sogenannte „Rosenburg“ am Venusberg in Bonn-Kessenich – ein Landhaus im neoromanischen Stil, das sich der Bonner Professor Georg August Goldfuß 1831 hatte errichten lassen – war von 1950 bis 1973 der Hauptsitz des Bundesministeriums der Justiz (BMJ). Dies ist in etwa auch der Zeitraum, auf den sich die Tätigkeit der „Unabhängigen Wissenschaftlichen Kommission beim Bundesministerium der Justiz zur Aufarbeitung der NS-Vergangenheit“ bezog, die im Januar 2012 von der damaligen Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger eingesetzt wurde. Mit dem Band *Die Akte Rosenberg*, der im Oktober 2016 im C. H. Beck Verlag München erschien, legte die Kommission jetzt ihren Bericht vor<sup>1</sup>.

Forschungsgegenstand der Kommission war nicht primär die Justiz im „Dritten Reich“, sondern die Frage, wie man im Bundesministerium der Justiz nach 1949 mit der NS-Vergangenheit *im eigenen Haus* umging: Welche personellen und institutionellen Kontinuitäten gab es? Wie tief war der Bruch 1945/49 wirklich? Und wie sah es mit den inhaltlichen Aspekten der Politik aus? Wurden auch diese, wenn man unterstellt, dass viele der handelnden Personen schon vor 1945 aktiv gewesen waren, vom Gedankengut des Nationalsozialismus beeinflusst? Und wenn ja, auf welche Weise? Um diese Fragen möglichst umfassend sowohl aus historischer als auch aus juristischer Sicht beantworten zu können, war die Kommission interdisziplinär besetzt – mit einer größtenteils juristischen Arbeitsgruppe an der Philipps-Universität Marburg und einer wesentlich aus Historikern bestehenden Gruppe an der Universität

Potsdam. Für ihre Forschungen erhielt die Kommission unbeschränkten Zugang zu den Akten des Ministeriums. Nicht zuletzt galt dies auch für die besonders sensiblen Personalakten, soweit diese den Untersuchungszeitraum betrafen.

Zum Auswärtigen Amt liegt seit 2010 eine entsprechende Untersuchung vor.<sup>2</sup> Gleiches gilt für das Bundeskriminalamt, über das 2011 eine Studie erschien.<sup>3</sup> Auch das Bundesamt für Verfassungsschutz beauftragte am 1. November 2011 auf Initiative des damaligen BfV-Präsidenten Heinz Fromm eine Forschergruppe, die „Organisationsgeschichte des BfV 1950 bis 1975 unter besonderer Berücksichtigung der NS-Bezüge früherer Mitarbeiter in der Gründungsphase“ zu untersuchen; deren Ergebnisse wurden 2015 präsentiert<sup>4</sup>. Weitere Studien zu Ministerien und anderen Institutionen sind in Vorbereitung: zum Bundesnachrichtendienst, zum Bundesministerium der Finanzen, zum Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, zum Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie zum Bundesministerium des Innern.<sup>5</sup>

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), wie es seit 2013 heißt, fügt sich in diese Reihe ein. Es ist also Teil eines inzwischen sehr weitreichenden Bemühens, die möglichen NS-Belastungen zentraler Institutionen in der Nachkriegszeit der Bundesrepublik zu erforschen. In die Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und SPD wurde 2013 eigens ein Satz eingefügt, in dem mit Blick auf die politischen Absichten der zu bildenden Bundesregierung erklärt wird:

*„Die Koalition wird die Aufarbeitung der NS-Vergangenheit von Ministerien und Bundesbehörden vorantreiben.“<sup>6</sup>*

Zwar förderte das BMJ bereits in den 1980er Jahren unter Minister Hans A. Engelhard einzelne Studien, die sich mit möglichen personellen und sachlichen Kontinuitäten zwischen der NS-Zeit und der Bundesrepublik befassten.<sup>7</sup> Es blieben jedoch große Forschungslücken, die erst jetzt mit dem Rosenberg-Projekt geschlossen werden sollten. Dabei kam die In-

initiative aus dem Ministerium selbst. Ähnlich wie im Auswärtigen Amt, in dem Bundesaußenminister Joschka Fischer 2005 eine „Unabhängige Historikerkommission zur Aufarbeitung der Geschichte des Auswärtigen Amtes in der Zeit des Nationalsozialismus und in der Bundesrepublik“ berufen hatte, war inzwischen im BMJ die Überzeugung gewachsen, dass der Justizbereich in der frühen Bundesrepublik ebenfalls eine nähere Untersuchung erfordere. Die Hausleitung unter Bundesjustizministerin Leutheusser-Schnarrenberger und nach 2013 unter Bundesjustizminister Heiko Maas unterstützten das Projekt nachhaltig und trugen so dazu bei, dem Vorhaben zu größtmöglicher öffentlicher Resonanz zu verhelfen.

### **1. Untersuchungsgegenstände und Arbeitsweise der Kommission**

Untersuchungsgegenstand der Kommission war in erster Linie der Umgang des Bundesministeriums der Justiz und seines Zuständigkeitsbereichs mit den persönlichen und politischen Belastungen, die sich aus dem „Dritten Reich“ ergaben. Hierbei wurde zunächst erforscht, wie groß der Personenkreis war, der sich in der NS-Zeit bereits aktiv gezeigt hatte und nach 1949 in den Dienst des BMJ übernommen wurde, und welche Kriterien und Maßstäbe bei der Einstellung sowie bei Beförderungen galten. Ein Ausgangspunkt der Untersuchung bildete dabei der im Nürnberger Juristenprozess 1947 entwickelte strafrechtliche Maßstab für das Verhalten von Ministerialbeamten, Richtern und Staatsanwälten. Dabei ging es nicht nur um die Übernahme von Juristen in den Dienst des BMJ, sondern auch um die inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Unrecht der NS-Justiz, die Bereinigung der Gesetze von nationalsozialistischer Ideologie und die Strafverfolgung von NS-Tätern durch die Justiz der Bundesrepublik.<sup>8</sup>

Untersucht wurde ebenfalls die Rolle des BMJ bei der Amnestierung von NS-Tätern und ihrer vorzeitigen Haftentlassung, durch die bis 1958 fast alle Verurteilten freikamen, sowie bei der Erarbeitung des Einführungsgesetzes zum Ordnungswidrigkeitengesetz vom 24. Mai 1968, durch das die Beihilfestrafbarkeit in bestimmten Fallkonstellationen herabgesetzt

wurde, was im Zusammenspiel mit der sogenannten Gehilfenrechtssprechung zur rückwirkenden Verjährung zahlloser nationalsozialistischer Gewaltverbrechen am 9. Mai 1960 führte. Ferner wurde der Frage nachgegangen, inwieweit das BMJ bei der verschleppten Rehabilitierung der Opfer der NS-Justiz mitwirkte – etwa bei strafgerichtlichen Entscheidungen, bei Erbgesundheitsurteilen oder in der Militärjustiz –, so dass die Urteile des „Volksgerichtshofs“ und der Standgerichte erst am 28. Mai 1998 bzw. 17. Mai 2002 durch Bundesgesetz pauschal aufgehoben wurden, Kriegsverratsfälle sogar erst im September 2009.

Wichtige Untersuchungsfelder waren darüber hinaus die Haltung des BMJ zum Alliierten Kontrollrat, etwa zum Kontrollratsgesetz Nr. 1 vom 20. September 1945 über die Aufhebung von insgesamt 24 Gesetzen, Verordnungen und Erlassen aus der Zeit des „Dritten Reiches“, sowie zu den Nürnberger Prozessen der Alliierten nach 1945 und ihren Urteilen, die in der Bundesrepublik bekanntlich weithin umstritten waren. Untersucht wurde schließlich auch die Haltung des Ministeriums zur Zentralen Rechtsschutzstelle (ZRS), die bis 1953 im Geschäftsbereich des BMJ angesiedelt war, ehe sie in den Verantwortungsbereich des Auswärtigen Amtes überging. Denn die ZRS diente nicht nur der Hilfe für Kriegsgefangene und dem rechtlichen Beistand von Deutschen, die sich vor Gerichten im Ausland verantworten mussten, sondern betätigte sich bis zu ihrer Auflösung 1968 auch als Instrument zur Warnung deutscher Kriegsverbrecher und erschwerte damit die 1958 eingerichtete Arbeit der Ludwigsburger Zentralstelle zur Aufklärung von NS-Verbrechen.<sup>9</sup>

Es war also ein sehr umfangreicher Themenkatalog, der die Arbeit der Kommission bestimmte. Dabei betrieb sie ihre Forschung nicht in der stillen Stube des Gelehrten, sondern beschrift von Anfang an den Weg der *public history*. Die Arbeiten und die daraus resultierenden Erkenntnisse wurden in Symposien und Tagungen zur Diskussion gestellt, um die einzelnen Schritte transparent zu machen und bereits zu einem möglichst frühen Zeitpunkt zu einem kritischen Diskurs beizutragen – weit über den begrenzten Kreis der Wissenschaft hinaus. Nicht zufällig

stand daher am Beginn der Arbeit, am 26. April 2012, ein Symposium in jenem Saal des Berliner Kammergerichts, in dem 1944 Roland Freislers „Volksgerichtshof“ tagte und in dem sich 1945 das Internationale Militärtribunal konstituierte, das dann in Nürnberg den Prozess gegen die Hauptkriegsverbrecher des „Dritten Reiches“ durchführte. Dort wurde eine erste Bestandsaufnahme vorgenommen, deren Ergebnisse in einem Sammelband nachzulesen sind.<sup>10</sup> Im Februar 2013 folgte ein Symposium über die Verantwortung von Juristen im Schwurgerichtssaal des Landgerichts Nürnberg-Fürth – also im historischen Saal 600, wo 1945/46 der Prozess gegen die Hauptkriegsverbrecher des Nazi-Regimes stattfand und danach auch der sogenannte Juristenprozess, in dem sich von Februar bis Dezember 1947 vornehmlich Beamte des Reichsjustizministeriums und Justizjuristen vor einem amerikanischen Militärgericht verantworten mussten. In diesem Prozess wurde zum ersten Mal die Mitwirkung der Juristen in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung am nationalsozialistischen Justizterror zum Gegenstand eines Strafverfahrens gemacht. „Der Dolch des Mörders war unter der Robe der Juristen verborgen“ – dieser Ausspruch aus dem Nürnberger Juristenurteil verdeutlicht die Verantwortung der Juristen an dem erschreckenden Ergebnis der Nazi-Diktatur: vieltausendfacher Mord. Referenten bei dem Symposium in Nürnberg waren unter anderem Gabriel Bach und Heinz Düx, die über ihre Erfahrungen berichteten: Bach als Richter am Obersten Gericht Israels und stellvertretender Ankläger im Prozess gegen Adolf Eichmann 1961 in Jerusalem, Düx als Untersuchungsrichter beim Landgericht Frankfurt am Main, wo er von 1960 bis 1963 mit den Auschwitz- und Euthanasieverfahren befasst war. Weitere Veranstaltungen fanden am Institut für Zeitgeschichte in München, im Haus der Geschichte in Bonn, am Bundesgerichtshof in Karlsruhe, im Haus der Wannsee-Konferenz in Berlin und in den USA statt: am Deutschen Historischen Institut in Washington und am Leo Baeck Institute in New York, wo besonders das Gespräch mit den jüdischen Verbänden gesucht wurde.

## 2. Die Rolle der Justiz in der NS-Zeit und in der Bundesrepublik

Die Rolle der Justiz in der NS-Zeit wurde bereits vielfach erforscht. Sowohl über die Ära von Reichsjustizminister Franz Gürtner als auch über die Zeit seines Nachfolgers Otto Georg Thierack liegen umfangreiche Untersuchungen vor.<sup>11</sup> Zahlreiche wissenschaftliche Studien beschäftigen sich zudem mit einzelnen Regionen oder Gerichten und deren Rechtsprechung während der NS-Zeit. Das BMJ beteiligte sich an dieser Aufarbeitung mit der Ausstellung „Im Namen des Deutschen Volkes – Justiz und Nationalsozialismus“, die sich in drei Abschnitten mit der Justiz im Nationalsozialismus, ihrer Vorgeschichte in der Weimarer Republik und der Frage, wie die bundesdeutsche Justiz mit dieser Vergangenheit umging, befasste. Rund 2 000 Dokumente und Bilder sowie Begleittexte zu den einzelnen Themenkreisen machten wichtige Aspekte der historischen und ideologischen Grundlagen der Justiz, der Einflussnahme der Partei auf die Justiz und der Zusammenarbeit zwischen Justiz, NSDAP und SS deutlich. Die Ausstellung wurde 1989 in der Staatsbibliothek Berlin an der Potsdamer Straße eröffnet, ging dann für zwei Jahrzehnte auf Wanderschaft durch alle Bundesländer und war in 43 Städten zu sehen, meist in Gerichten und Justizgebäuden, bevor sie im Juni 2008 einen dauerhaften Platz im Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg in der Berliner Hardenbergstraße 31 am Bahnhof Zoo fand.<sup>12</sup>

Die Ausstellung zeigt, wie verhängnisvoll die Rolle der Justiz nicht nur im „Dritten Reich“ gewesen war, sondern welche Verbindungen es auch zur bundesdeutschen Justiz der Nachkriegszeit gab. Ingo Müller hatte darauf bereits 1987 in seiner rechtshistorischen Dissertation *Furchtbare Juristen. Die unbewältigte Vergangenheit unserer Justiz hingewiesen* und aufgezeigt, wie tief Juristen in die Verbrechen und den Massenmord des NS-Regimes verstrickt gewesen waren und welche personellen und sachlichen Kontinuitäten über die Zäsur von 1945 hinweg bestanden.<sup>13</sup> Inzwischen sind die anfänglich umstrittenen Aussagen Müllers weithin unstrittig und durch zahlreiche Studien belegt. Hervorzuheben ist besonders der 1996 erstmals erschienene, vieldiskutierte Band *Vergangen-*

heitspolitik. *Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit* von Norbert Frei, der sich, ausgehend von grundlegenden Weichenstellungen in Parlament und Regierung, mit der mangelnden „Vergangenheitsbewältigung“ in der Bundesrepublik in den frühen 1950er Jahren beschäftigt und dabei vor allem auch dem Justizbereich umfangreiche Passagen widmet.<sup>14</sup> Marc von Miquel setzte diese Überlegungen 2004 für die 1960er Jahre fort und kam zu ähnlichen Ergebnissen.<sup>15</sup>

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang aber auch der Publizist Jörg Friedrich, der in seinen Büchern *Freispruch für die Nazi-Justiz* und *Die kalte Amnestie – NS-Täter in der Bundesrepublik* schon zwanzig Jahre zuvor trotz eines noch sehr begrenzten Materialzugangs auf skandalöses Verhalten von Richtern und Staatsanwälten, fragwürdige Urteile und eine kalkulierte Schlussstrich-Mentalität der Politik hingewiesen hatte. Bei aller materialbedingten Vorläufigkeit seiner Erkenntnisse ließen die publizistisch zugespitzten Ausführungen Friedrichs immerhin erahnen, welche Problematik hier noch immer der näheren Untersuchung harrte.<sup>16</sup> Der Berliner Rechtssoziologe Hubert Rottleuthner schließlich, der nach der Jahrtausendwende anhand der Daten von über 34 000 Personen, die zwischen 1933 und 1964 im höheren Justizdienst tätig gewesen waren, die „Karrieren und Kontinuitäten deutscher Justizjuristen vor und nach 1945“ analysierte, vermochte dann auch flächendeckend zu beweisen, was inzwischen kaum noch ein Geheimnis war: dass Brüche in den Karrieren deutscher Juristen nach dem Ende des Nationalsozialismus eine Ausnahme darstellten und dass die meisten Juristen, auch wenn sie politisch belastet waren, ihre Laufbahn nach Gründung der Bundesrepublik mehr oder weniger nahtlos hatten fortsetzen können.<sup>17</sup>

Tatsächlich hat sich die deutsche Justiz in der Nachkriegszeit – mit Ausnahme des Nürnberger Juristenprozesses, der unter alliierter Federführung stattfand – der eigenen Strafverfolgung nahezu völlig entzogen. Dabei hatten Tausende von Richtern und Staatsanwälten in ordentlichen Gerichten, Sondergerichten, Standgerichten oder am berüchtigten „Volksgerichtshof“ bei der Durchsetzung der nationalsozialistischen

Ideologie geholfen und sich, direkt oder indirekt, an den Verbrechen des NS-Regimes beteiligt. Das methodische Handwerkszeug dafür war ihnen von zahlreichen Hochschullehrern und der am 26. Juni 1933 in München gegründeten „Akademie für Deutsches Recht“ unter ihren Präsidenten Hans Frank (bis 1942) und Otto Georg Thierack (bis 1944) geliefert worden, die als wissenschaftliche Zentralstelle für die Umgestaltung des deutschen Rechts im Sinne der nationalsozialistischen Weltanschauung und als Instrument der rechtswissenschaftlichen Gleichschaltung fungierte. Gesetze und Verordnungen hatte das Reichsjustizministerium vorbereitet, das darüber hinaus akribisch die Einhaltung der neuen Ideologie durch die Justiz überwachte. Fast eine ganze Generation von Juristen hatte sich nach Beendigung der Ausbildung und dem Eintritt ins Berufsleben in den 1930er Jahren in diesen Rahmen eingefügt und sich teils aus Überzeugung, teils aus opportunistischem Karrierestreben der NSDAP und dem „Führer“ verschrieben.

Dennoch gab es kaum Richter und Staatsanwälte, die in der Bundesrepublik nach 1949 wegen Unrechtsurteilen im „Dritten Reich“ zur Rechenschaft gezogen wurden. Während man in der SBZ/DDR immerhin versuchte, belastete Staatsanwälte auszutauschen und ehemalige Richter durch kurzfristig ausgebildete sogenannte „Volksrichter“ zu ersetzen – allerdings um den hohen Preis der Verlustes der politischen Unabhängigkeit und der juristischen Fachkunde –, kehrten in der Bundesrepublik zahllose Juristen, die das NS-Regime mitgetragen hatten, weitgehend unbehelligt an ihre Schreibtische und auf ihre Richterstühle zurück und reihten sich stillschweigend in die neue rechtsstaatliche Ordnung ein, getragen oftmals von dem Willen, einen Schleier des Schweigens über das Vergangene zu legen und das unbegreifliche Ausmaß der Verbrechen vergessen zu machen. Auch wenn dadurch die Demokratie der Bundesrepublik nicht ernsthaft gefährdet war, übten NS-belastete Juristen so weiterhin in wichtigen staatlichen und gesellschaftlichen Positionen Einfluss aus und schützten sich immer wieder gegenseitig vor dem Zugriff der rechtsstaatlichen Justiz.

Für die Schwierigkeiten, die die westdeutsche Rechtsprechung im Umgang mit NS-Justiztättern hatte, bieten der SS-Richter Dr. Otto Thorbeck, der von 1941 bis 1945 die Chefrichterstelle beim SS- und Polizeigericht in München innegehabt hatte und nach dem Krieg als Rechtsanwalt in Nürnberg arbeitete, und der SS-Standartenführer Walter Huppenkothen, zuletzt Abteilungsleiter im Reichssicherheitshauptamt, anschauliche Beispiele. Beide wurden 1955 vom Landgericht Augsburg wegen Beihilfe zum Mord zu mehrjährigen Zuchthausstrafen verurteilt. Aber der Bundesgerichtshof sprach in einem Revisionsverfahren am 19. Juni 1956 Thorbeck frei. Für Huppenkothen blieb es bei einer Zuchthausstrafe von sechs Jahren, von denen er jedoch nur drei Jahre verbüßen musste. Anlass des Augsburger Schwurgerichtsurteils, über das der Bundesgerichtshof zu befinden gehabt hatte, war das SS-Standgerichtsverfahren, das am 8. April 1945 im KZ Flossenbürg gegen Generaladmiral Wilhelm Canaris, Generalmajor Hans Oster, Pastor Dietrich Bonhoeffer, Reichsgerichtsrat Hans von Dohnanyi, den Heereschefrichter Dr. Karl Sack und den Verbindungsoffizier im Wehrkreis IV, Hauptmann Ludwig Gehre, geführt worden war. Thorbeck hatte den Prozess als Richter geleitet, Huppenkothen die Anklage vertreten. Der Prozess endete mit Todesurteilen für alle Angeklagten, denen ihre Beteiligung an der Verschwörung des 20. Juli 1944 vorgeworfen wurde. Aber es war ein Scheingericht ohne jeglichen rechtlichen Mindeststandard gewesen, ohne Protokollführer und ohne Verteidiger, in dem die Urteile von vornherein festgestanden hatten. Zudem hätte der Prozess so gar nicht stattfinden dürfen, denn die Angeklagten waren nicht Mitglieder der SS und hätten sich daher nach der Kriegsstrafverfahrensordnung (KStVO) nicht vor einem SS-Standgericht, sondern vor einem ordentlichen Feldkriegsgericht verantworten müssen.

Das Schwurgericht in Augsburg hatte demzufolge argumentiert, das Standgerichtsverfahren sei nicht angeordnet worden, um die Wahrheit zu erforschen und Recht und Gerechtigkeit walten zu lassen, sondern allein zu dem Zweck, „unbequem gewordene Häftlinge unter dem Schein eines gerichtlichen Verfahrens beseitigen zu können“. Folgerich-

tig hatte das Gericht auch den verantwortlichen Richter Dr. Thorbeck wegen Beihilfe zum Mord zu vier Jahren Zuchthaus verurteilt. Der BGH erklärte demgegenüber in seinem Revisionsurteil 1956, Ausgangspunkt bei der Feststellung der strafrechtlichen Schuld müsse „das Recht des Staates auf Selbstbehauptung“ sein. Im „Kampf um Sein oder Nichtsein“ seien „bei allen Völkern von jeher strenge Gesetze zum Staatsschutz erlassen worden“. Auch dem nationalsozialistischen Staat könne man „nicht ohne weiteres das Recht absprechen, dass er solche Gesetze erlassen“ habe, auch wenn diese „in immer zunehmendem Maße zugleich der Aufrechterhaltung der Gewaltherrschaft der nationalsozialistischen Machthaber“ gedient hätten. Nicht nur die Widerstandskämpfer hätten sich dabei in einer „schicksalhaften Verflechtung“ befunden. Auch einem Richter, „der damals einen Widerstandskämpfer [...] abzuurteilen hatte und ihn in einem einwandfreien Verfahren für überführt erachtete“, könne „heute in strafrechtlicher Hinsicht kein Vorwurf gemacht werden, wenn er angesichts seiner Unterworfenheit unter die damaligen Gesetze“ geglaubt habe, „ihn des Hoch- oder Landesverrats bzw. des Kriegsverrats (§ 57 MStGB) schuldig erkennen und deswegen zum Tode verurteilen zu müssen“.<sup>18</sup> SS-Richter Thorbeck wurde damit vom BGH seriöses juristisches Handeln im Rahmen einer als gerecht erachteten Justiz attestiert, während die Akteure des Widerstandes nachträglich ein weiteres Mal zu Verbrechern erklärt wurden.

Die Verurteilung des SS-Standartenführers Huppenkothen, der in dem Verfahren gegen die Verschwörer des 20. Juli als Ankläger fungiert hatte, wurde hingegen auch vom BGH zumindest teilweise aufrechterhalten. Im Ergebnis war er allerdings nicht wegen seiner Teilnahme am Verfahren verurteilt worden, oder weil er als Mitarbeiter des SD und der Gestapo und Angehöriger der Einsatzgruppe I in Polen von Herbst 1939 bis Frühjahr 1940 an der Ermordung von mindestens 60 000 Menschen beteiligt gewesen war, sondern lediglich wegen Beihilfe zum Mord durch seine Mitwirkung an der Vollstreckung. Huppenkothen habe es nämlich versäumt, im Prozess gegen Canaris, Oster, Bonhoeffer, Dohnanyi, Dr. Sack und Gehre vor ihrer Vollstreckung die Bestätigung der Todesurteile

durch den Gerichtsherrn einzuholen, wie es die Kriegsstrafverfahrensordnung verlangte. Die sich allein daraus ergebende Widerrechtlichkeit der Tötungen finde ihre Bestätigung in der Art und Weise der Vollstreckung, nämlich durch „Erhängung in völlig entkleidetem Zustand“, was die Menschenwürde missachte, wobei aber gleich der Hinweis folgt, dass dies „den Gepflogenheiten in den Konzentrationslagern“ entsprochen habe.<sup>19</sup>

Die Urteile des BGH und deren Begründungen sprechen für sich. Dabei war Huppenkothén der einzige Staatsanwalt überhaupt, der von der westdeutschen Justiz für seine Taten im „Dritten Reich“ zu einer Haftstrafe verurteilt wurde und diese auch tatsächlich antreten musste. Das Versagen der Justiz in der Bundesrepublik im Umgang mit dem NS-Erbe ist somit offenkundig. Der deutsch-jüdische Publizist Ralph Giordano sprach deshalb schon 1987 von einer „zweiten Schuld“ der Deutschen.<sup>20</sup> Diese Schuld wog umso schwerer, als sie vor allem auch die Berufsgruppe der Juristen selbst betraf, die im Hinblick auf die Wahrung des Rechts einer besonderen Verantwortung unterliegt. Auch wer behauptet, dass die bewusste Missachtung des Gerechtigkeitsanspruchs unter dem NS-Regime in der totalitären Natur des Nationalsozialismus begründet gelegen habe, wird nicht umhin können, die justiziellen Versäumnisse in der Zeit nach 1949 einzuräumen, als die Aufarbeitung der Vergangenheit ohne persönliches Risiko oder jedenfalls ohne Gefahr für das eigene Leben möglich gewesen wäre.

Dabei lagen rechtliche Maßstäbe für die Beurteilung von Justizverbrechen spätestens seit 1946 vor, als der ehemalige Reichsjustizminister und Rechtsphilosoph Gustav Radbruch, der nach der Machtübernahme der NSDAP am 30. Januar 1933 als erster deutscher Professor aus dem Staatsdienst entlassen worden war, seine inzwischen berühmte „Formel“ entwickelt hatte, wonach im Konflikt zwischen der Gerechtigkeit und der Rechtssicherheit eine Situation eintreten könne, in der „der Widerspruch des positiven Gesetzes zur Gerechtigkeit ein so unerträgliches Maß erreicht, dass das Gesetz als ‚unrichtiges Recht‘ der Gerechtigkeit zu weichen hat“.<sup>21</sup> In Situationen, in denen „Gerechtigkeit nicht einmal

erstrebt“ werde, wie es offenbar im Nationalsozialismus der Fall gewesen war, wenn also „die Gleichheit, die den Kern der Gerechtigkeit ausmacht, bei der Setzung positiven Rechts bewusst verleugnet“ werde, sei „das Gesetz nicht etwa nur ‚unrichtiges Recht‘“, sondern dann entbehre es „überhaupt der Rechtsnatur“. <sup>22</sup>

Diese Überlegung, wonach legalistisches Unrecht nicht nur keine Anwendung finden darf, sondern seine Setzung und Anwendung – etwa als Verbrechen gegen die Menschlichkeit – sogar strafbewehrt sein können, trat nach 1945 insbesondere im Nürnberger Juristenprozess hervor. In der Bundesrepublik nach 1949 wurde dieser Gedanke jedoch bald wieder vergessen bzw. verdrängt. Man zog sich vielmehr auf eine Gesetzesauslegung zurück, die es ermöglichte, dass Straftäter, die unter dem Deckmantel des Gesetzes schwerste Verbrechen begangen hatten, straffrei ausgingen, weil ihr Unrecht legalistisch gedeckt gewesen war. Im Nürnberger Juristenprozess, in dem nicht weniger als neun der 16 Angeklagten im Reichsjustizministerium eine leitende Funktion innegehabt hatten, attestierte das Gericht den Angeklagten deshalb in seinem Urteil, sie hätten sich bewusst „an einem über das ganze Land verbreiteten und von der Regierung organisierten System der Grausamkeit und Ungerechtigkeit“ beteiligt und „im Namen des Rechts unter der Autorität des Justizministeriums mit Hilfe der Gerichte“ nicht nur Kriegsgesetze, sondern auch die Gesetze der Menschlichkeit verletzt. <sup>23</sup>

### **3. Das Bundesministerium der Justiz und seine NS-Belastung**

Im Bundesministerium der Justiz wiesen in den 1950er und 1960er Jahren die meisten Abteilungsleiter und Unterabteilungsleiter sowie zahlreiche Referatsleiter eine einschlägige NS-Vergangenheit auf. Unter ihnen waren einige spektakuläre Fälle, wie etwa:

Franz Maßfeller, vor 1945 im Reichsjustizministerium für Familien- und Rasserecht zuständig, Teilnehmer an den Folgebesprechungen zur Wannsee-Konferenz und Kommentator des Blutschutzgesetzes und nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1960 Ministerialrat im BMJ und Referatsleiter Familienrecht;

Eduard Dreher, vor 1945 Erster Staatsanwalt am Sondergericht Innsbruck, Mitwirkender an zahlreichen Todesurteilen wegen Nichtigkeiten und dann von 1951 bis 1969 im BMJ, zuletzt als Ministerialdirigent;

Ernst Kanter, der vor 1945 als „Generalrichter“ im besetzten Dänemark an 103 Todesurteilen mitwirkte und dann bis 1958, wie Dreher, als Ministerialdirigent im BMJ tätig war;

Josef Schafheutle, vor 1945 im Reichsministerium der Justiz zuständig für politisches Strafrecht, und nach 1949 Ministerialdirektor und Leiter der Leiter der Abteilung II (Strafrecht) im BMJ;

Walter Roemer, vor 1945 Erster Staatsanwalt am Landgericht München I, nach 1949 Ministerialdirektor und Leiter der für Grund- und Menschenrechte zuständigen Abteilung Öffentliches Recht im BMJ;

Hans Gawlik, vor 1945 Staatsanwalt am Sondergericht Breslau, Beteiligter an zahlreichen Todesurteilen, nach 1945 zunächst Verteidiger des SD und einiger Einsatzgruppenführer in den Nürnberger Prozessen und nach 1949 Leiter der Zentralen Rechtsschutzstelle im BMJ;

Max Merten, von 1942 bis 1944 Kriegsverwaltungsrat beim Befehlshaber der Wehrmacht in Thessaloniki, wo er als Leiter der Abteilung „Verwaltung und Wirtschaft“ einer der Organisatoren der Ausplünderung und Deportation von mehr als 50 000 Juden war – also einer der größten deutschen Kriegsverbrecher und 1952 einige Monate lang Leiter des Referats „Zwangsvollstreckung“ im Bundesjustizministerium in Bonn.

Letztlich galt die Weiterbeschäftigung ehemaliger Nationalsozialisten jedoch für den gesamten Öffentlichen Dienst. Der Parlamentarische Rat hatte sogar eigens den Artikel 131 in das Grundgesetz eingefügt, der den künftigen Gesetzgeber verpflichtete, die Wiedereinstellung früherer Angehöriger des Öffentlichen Dienstes zu regeln. Der Bundestag kam

dieser Aufforderung 1950 mit einem Gesetz nach, das mit allen Stimmen des Parlaments – bei nur zwei Enthaltungen – verabschiedet wurde und allen öffentlich Bediensteten aus der Zeit vor 1945 grundsätzlich die Eingliederung in den Öffentlichen Dienst der Bundesrepublik ermöglichte. Die Nutzung der Funktionseliten, auch wenn sie einen hohen Belastungsgrad aufwiesen, war also politisch gewollt, weil von ihnen, wie man meinte, nicht nur das Funktionieren des neuen Staates abhing, sondern weil man davon auch eine Integrationswirkung erwartete, die, anders als in der Weimarer Republik, wesentlich zur inneren Stabilität der Bundesrepublik beitragen sollte.

#### **4. Amnestie und Verjährung**

Das Bemühen um Integration und Aussöhnung, wenn nicht sogar um Vergebung und Vergessen, zeigte sich ebenfalls in den Fragen von Amnestie und Verjährung. So setzten sich bereits kurz nach dem Ende der Nürnberger Prozesse politische, kirchliche und andere gesellschaftliche Kreise für eine umfassende Amnestierung verurteilter NS-Täter ein. Damit sollte das als zu hart und einseitig empfundene Vorgehen der Alliierten gegen breite Bevölkerungsschichten in Deutschland ausgeglichen werden. Zu denjenigen, die für eine schrittweise Amnestierung votierten, zählte nicht zuletzt der erste Bundesjustizminister Thomas Dehler (FDP). Bis 1958 wurden daher fast alle Verurteilten, denen NS-Verbrechen zur Last gelegt wurden, begnadigt und freigelassen.

Auch die Möglichkeit der Verjährung wurde frühzeitig diskutiert, wobei die Verjährungsdebatte aber teilweise durch die sogenannte „kalte Verjährung“ unterlaufen wurde, bei der die Verjährung eintrat, noch ehe es, wie im Verfahren gegen das Personal des Reichssicherheitshauptamtes 1968/69, zum Prozess kam. Von Bedeutung war hier insbesondere das schon erwähnte Einführungsgesetz zum Ordnungswidrigkeitengesetz vom 24. Mai 1968, durch das im Ergebnis zahllose Beihilfetaten rückwirkend verjährt waren. Tausende von Tätern, gegen die bereits Strafverfahren eingeleitet waren oder gegen die Verfahren hätten eröffnet werden müssen, gingen damit straffrei aus. Im Gegensatz dazu erfolgte

die Aufhebung von NS-Unrechtsurteilen nicht pauschal und einheitlich, weil Bundesjustizminister Dehler, aber auch die meisten seiner Nachfolger und weite Teile des Justizapparates hier eine Einzelfallentscheidung für erforderlich hielten, um, wie sie erklärten, die „Rechtssicherheit“ zu wahren, die allerdings bei den Fragen von Amnestie und Verjährung kein entscheidendes Argument gewesen war. Viele Opfer des NS-Unrechtsregimes wurden daher nur zögerlich rehabilitiert und entschädigt. Für nicht wenige kam die Rehabilitierung zu spät; sie waren bereits verstorben.

Allerdings muss auch gefragt werden, warum die Bundesrepublik trotz aller Belastungen, die es im Justizbereich wie in vielen anderen Sektoren von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gab, einen bemerkenswerten Grad an innerer Stabilität und demokratischer Substanz erlangte – anders als die Weimarer Republik, deren Justiz ebenfalls dafür bekannt war, „auf dem rechten Auge blind“ zu sein. Fest steht jedenfalls, dass der Umbau zu einem demokratischen Rechtsstaat auf der Grundlage des Grundgesetzes trotz der Einbindung alter Eliten in der Bundesrepublik gelungen ist und dass der Übergang vom nationalsozialistischen Unrechtsregime zu einer freien und offenen Gesellschaft sich offenbar rasch und scheinbar mühelos vollzog.

Eine Erklärung dafür ist die Tatsache, dass Justiz, Justizverwaltung und Ministerialbürokratie nach 1949 an Traditionen anknüpfen konnten, die zwar vorübergehend massiv außer Kraft gesetzt, aber keineswegs völlig verschüttet waren. Dabei spielte nicht zuletzt das Bundesverfassungsgericht eine Rolle, das sich als geeigneter Hüter der Verfassung erwies. Eine Verbindung zur positiven Tradition der deutschen Rechts- und Justizgeschichte stellte auch der amerikanische Hauptankläger im Nürnberger Juristenprozess, Telford Taylor, her, der in seiner Eröffnungserklärung am 5. März 1947 zwar den Angeklagten vorwarf, sie hätten den „deutschen Tempel des Rechts“ entweiht und Deutschland der Diktatur ausgeliefert, „mit all ihren Methoden des Terrors und ihrer zynischen und offenen Verweigerung der Herrschaft des Rechts“, der aber andererseits

den historischen Leistungen der deutschen Justiz Respekt zollte und forderte, dieser „Tempel des Rechts“ müsse „wieder geweiht werden“.<sup>24</sup>

## 5. Die Taten und ihre Täter

Die Forderung Taylors wurde bekanntlich erfüllt. Doch der gelungene Neubeginn nach 1949 kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die großzügige Wiedereingliederung belasteter Juristen in die deutsche Justiz und Justizverwaltung auch zu einer Verhinderung der Aufarbeitung des justiziellen NS-Terrors führte. Das plastisch als „Krähenjustiz“ umschriebene Vorgehen der Juristen, sich untereinander kein Auge auszuhacken, war nur durch die vorgeschobene Selbstrechtfertigung möglich, dass man vor 1945 „anständig“ geblieben sei und seine juristischen Fähigkeiten eingesetzt habe, um „Schlimmeres“ zu verhindern. Bei nüchterner Betrachtung ist zwar schwer vorstellbar, wie es noch schlimmer hätte kommen können – was also genau von den „anständig Gebliebenen“ verhindert wurde. Dennoch setzte sich der Mythos vom Handeln nach bestem Wissen und Gewissen und der untergeordneten Rolle der Juristen als bloße „Gehilfen“ im Räderwerk des NS-Regimes schon bald nach 1945 durch und wirkte noch in der Rechtsprechung der 1960er Jahre beharrlich fort.

Doch wer waren überhaupt die „Täter“ und welche Schuld lässt sich dem Einzelnen bei den jeweiligen Taten zumessen? Wie ist ein Berufsstand wie derjenige des Juristen zu bewerten, der hauptsächlich vom Schreibtisch aus tätig wurde und dabei hinter der Maske vermeintlich loyaler Gesetzesanwendung agierte? Und was ist dann unter „NS-Belastung“ zu verstehen?

Die sogenannte „Täterforschung“ hat sich mit diesen Fragen bereits ausgiebig beschäftigt und drei Phasen in der Betrachtung der Täter unterschieden: In der unmittelbaren Nachkriegszeit und in den 1950er Jahren galten praktisch nur die SA sowie Gestapo und SS als Haupttätergruppen, deren Schläger und Mörder als „blutrünstige Exzesstäter“ mit niederen Instinkten und Unterschichtenhintergrund diabolisiert und aus der Gesellschaft ausgegrenzt wurden.<sup>25</sup>

Nach dem Prozess gegen Adolf Eichmann 1961 in Jerusalem änderte sich diese Sichtweise. So erschienen Hitlers „Todesfabriken“ und der Holocaust seit den 1960er Jahren zunehmend als gesichtsloser, industrialisierter Massenmord, initiiert und befördert von abstrakten Institutionen und Strukturen, hinter denen die Persönlichkeiten der Mörder kaum noch erkennbar waren.<sup>26</sup> Erst in der dritten Phase, die in den 1990er Jahren mit Christopher Brownings grundlegender Studie *Ganz normale Männer. Das Reserve-Polizeibataillon 101* und die „Endlösung“ in Polen sowie mit der Debatte über Daniel Goldhagens Buch *Hitlers willige Vollstrecker* begann<sup>27</sup>, wurde gefragt, welche Akteure sich eigentlich hinter den Verbrechen verbargen: „Ganz normale Männer“, wie Browning meinte, ein ganzes Volk als Täterkollektiv mit einem spezifisch deutschen Antisemitismus, wie Goldhagen behauptete, oder, wie Karin Orth, Michael Wildt und Klaus-Michael Mallmann erklärten, neben den „Weltanschauungseliten“ aus den Reihen der Nationalsozialisten auch das „Fußvolk der Endlösung“: die zahllosen Vertreter ziviler Verwaltungen und einheimischen Kollaborateure, die gemeinsam die Mordmaschinerie bedienten.<sup>28</sup>

Einen wichtigen Beitrag zu dieser Erforschung der Täterfrage leisteten auch zwei Wanderausstellungen des Hamburger Instituts für Sozialforschung 1995 bis 1999 und 2001 bis 2004, in denen die Verbrechen der Wehrmacht, vor allem im Krieg gegen die Sowjetunion, thematisiert wurden. Nachdem die Wehrmacht bisher, wie das Auswärtige Amt, zumeist als ein Hort der „unpolitischen Neutralität“ geschildert worden war, der mit den Untaten der Nationalsozialisten angeblich nichts zu tun gehabt hatte, wurde hier nun aufgezeigt, dass auch die einfachen Soldaten an den Mordaktionen im Osten beteiligt gewesen waren.<sup>29</sup> Die Debatte, die sich darüber entspann, war insofern hilfreich, als sie einer breiten Öffentlichkeit die Augen dafür öffnete, wie unmöglich es war, den Täterkreis auf eine schmale Schicht fanatischer Nationalsozialisten zu begrenzen.

Alles in allem lassen sich die Ergebnisse der Täterforschung dahingehend zusammenfassen, dass diejenigen, die NS-Verbrechen begingen, keines-

wegs nur „gehorsame und willenlose Exekutoren einer Weltanschauung“ und „gefühllose Befehlsautomaten“ waren, sondern Personen, die aus der Mitte der Gesellschaft kamen: aus allen Bevölkerungsschichten und oft mit überdurchschnittlichem Bildungshintergrund. Und sie waren keineswegs nur männlichen Geschlechts.<sup>30</sup> Natürlich gab es unter ihnen unterschiedliche Typen: Weltanschauungstäter, Exzesstäter, utilitaristisch motivierte Täter, Schreibtischtäter, traditionelle Befehlstäter. Aber, so das Fazit von Gerhard Paul,

*„keine Alterskohorte, kein soziales und ethnisches Herkunftsmilieu, keine Konfession, keine Bildungsschicht erwies sich gegenüber der terroristischen Versuchung als resistent“.*<sup>31</sup>

Eine besondere Rolle spielten indessen die „Funktionseliten“, zu denen ebenfalls die Juristen zählten und die in ihrer großen Mehrheit die Verbrechen des NS-Regimes nicht nur deckten und billigten, sondern die an ihnen auch „auf die eine oder andere Weise“ beteiligt gewesen waren.<sup>32</sup> Ihr professionelles „Mittun“ und „häufig von Nützlichkeitsabwägungen und Zweckorientierungen bestimmtes Verhalten“ sei indessen, so Gerhard Hirschfeld, durchaus ambivalent gewesen: Während viele von ihnen im privaten Umgang eine „persönliche Distanz zum NS-Regime und seinen Protagonisten, insbesondere gegenüber der Person Hitlers“ erkennen ließen, hätten sie gleichwohl „keinen oder nur einen geringen Widerspruch“ darin gesehen, „durch ihr Engagement und die schiere Professionalität ihres Handelns das Regime und seine verbrecherische Politik zu stützen – oder sogar zu befördern“.<sup>33</sup> Sie waren, wie die Mehrzahl der NS-Funktionäre, weder ideologisierte Exzesstäter noch skrupellose Massenmörder, „gelegentliche Zweifel an ihrem Tun und mitunter sogar der partielle Dissens zur Staatsführung“ waren ihnen keineswegs fremd.<sup>34</sup> Und dennoch taten sie, was sie taten, und hatten damit großen Anteil an den Verbrechen des Regimes, das ohne sie gar nicht handlungsfähig gewesen wäre. Eine weitgehende Segmentierung der Verantwortlichkeiten, routinierte Verwaltungsabläufe – selbst beim „Verwaltungsmassenmord“ (Hannah Arendt) an den Juden oder an den Sinti und Roma – und der

Rückzug auf einen vermeintlich moralfreien „Effektivitätsstandpunkt“ (Eberhard Kolb) erleichterten ihnen ihr Verhalten. Vielfach kamen auch Antisemitismus, Autoritätsgläubigkeit und Gruppendruck oder, dies vor allem, Karriereabsichten hinzu. All dies relativiert nicht die Schuld der Funktionseeliten, trägt aber zur Erklärung bei, warum die Täter sich später von ihren Taten scheinbar mühelos zu distanzieren vermochten.

Wenn es also um das Kriterium der „NS-Belastung“ geht, die nach 1949 bei der Wiederverwendung ehemaliger Funktionseeliten in der Bundesrepublik zu bewerten ist, darf nicht nur die Zugehörigkeit zu einer nazistischen Organisation eine Rolle spielen, die für sich genommen noch nicht allzu viel besagt. Vielmehr muss das konkrete Verhalten während des „Dritten Reiches“ betrachtet werden, das Aufschluss darüber geben kann, wie sich ein ganzer Berufsstand vor den Karren eines verbrecherischen Regimes spannen ließ, und das Max Frisch schon 1948 ratlos fragen ließ:

*„Wenn Menschen, die eine gleiche Erziehung genossen haben wie ich, die gleiche Worte sprechen wie ich und gleiche Bücher, gleiche Musik, gleiche Gemälde lieben wie ich – wenn diese Menschen keineswegs gesichert sind vor der Möglichkeit, Unmenschen zu werden und Dinge zu tun, die wir den Menschen unsrer Zeit, ausgenommen die pathologischen Einzelfälle, vorher nicht hätten zutrauen können, woher nehme ich die Zuversicht, dass ich davor gesichert sei?“<sup>35</sup>*

Die vielleicht einzig mögliche Antwort auf diese selbstzweifelnde Frage hat vermutlich die Journalistin und Autorin Inge Deutschkron in einer Feierstunde des Deutschen Bundestages gegeben, als sie am 30. Januar 2013 zur Erinnerung an den Holocaust erklärte, es gelte,

*„die Wahrheit zu wissen, die ganze Wahrheit. Denn solange die Frage Rätsel aufgibt, wie konnte das Fürchterliche geschehen, ist die Gefahr nicht gebannt, dass Verbrechen ähnlicher Art die Menschheit erneut heimsuchen.“<sup>36</sup>*

## 6. Probleme der Transformation nach 1945

Der Übergang vom „Dritten Reich“ zur Bundesrepublik war eine Zeit des Neubeginns, aber auch der Kontinuität. Der Bereich der Justiz bildete hierbei, wie schon gesagt, keine Ausnahme. Dies galt für die Staatsanwaltschaften und Gerichte ebenso wie für die akademische Ausbildung des juristischen Nachwuchses an den Universitäten und nicht zuletzt für das Bundesministerium der Justiz selbst. Am Beispiel des BMJ lässt sich die Doppelgesichtigkeit sogar besonders gut beobachten: Die Minister, Staatssekretäre und Ministerialbeamten wirkten am Aufbau der freiheitlich-demokratischen Ordnung der Bundesrepublik und an der Entwicklung des neuen Rechtsstaates mit. Aber ihre Tätigkeit war in vielerlei Hinsicht mit der Hypothek der nationalsozialistischen Unrechtsjustiz belastet. Die Aufbauphase nach 1949 war deshalb in der Erinnerung der Mitarbeiter auf der Rosenberg eine zwar arbeitsreiche, aber auch erfolgreiche Zeit, in der sie mit großem persönlichen Einsatz und unermüdlichem Engagement an der Formulierung der Gesetze – teilweise auch an deren kommentierender Auslegung – und damit an der inneren Ausgestaltung der neuen Demokratie mitwirkten. Von außen betrachtet, besaß „die Rosenberg“ ebenfalls einen guten Ruf: Der ministerielle Apparat galt als kenntnisreich und erfahren. Die Beamten waren Spitzenkräfte ihres Faches mit großem Renommee. Sie berieten die Politik und trugen mit ihren technisch meist grundsoliden Gesetzentwürfen maßgeblich dazu bei, den politischen Willen in abstrakte Rechtssätze zu gießen und ihn damit im parlamentarischen Verfahren durchsetzbar zu machen.

Aber diese vordergründige Erfolgsgeschichte hatte auch eine Kehrseite: Als Bundesjustizminister Thomas Dehler und Staatssekretär Walter Strauß das neue Bundesjustizministerium 1949 sachlich und personell aufbauten, taten sie dies in Anlehnung an Strukturen des früheren Reichsjustizministeriums. Zugleich übernahmen sie zahlreiche Mitarbeiter, die teilweise schon vor 1933 im Justizdienst tätig gewesen waren, vielfach aber erst im „Dritten Reich“ ihre Karriere gemacht hatten. Das Bundesministerium der Justiz war deshalb von vornherein in personeller Hinsicht belastet. Der Grad der Belastung nahm in den führenden Positionen der Abteilungen

und Referate aufgrund von Beförderungen bis in die späten 1950er Jahre hinein sogar noch zu und wurde erst seit den 1960er Jahren allmählich geringer, wie sich an der Personalentwicklung ablesen lässt.

## **7. Die Personalentwicklung im BMJ von 1949 bis 1973**

Mit 67 planmäßigen Beamtenstellen war das Bundesministerium der Justiz bei seiner Errichtung 1949 das kleinste Bundesministerium. Am Ende des Untersuchungszeitraums 1973 waren es zwar schon 250 Stellen, aber damit war es immer noch ein sehr kleines Haus.<sup>37</sup> Die Unabhängige Kommission, die 2012 mit der Untersuchung der NS-Belastung beauftragt wurde, konzentrierte sich in ihren Forschungen hingegen auf das Leitungspersonal: Abteilungsleiter, Unterabteilungsleiter und Referatsleiter (seinerzeit hießen sie noch Referenten), während bei den damals sogenannten Hilfsreferenten (heute Referenten) ein häufiger Wechsel stattfand, da es sich in der Mehrzahl um Personen handelte, die nur für einen Zeitraum von zwei bis vier Jahren aus den Ländern abgeordnet waren; diese Gruppe wurde deshalb nicht in die Untersuchung einbezogen.

Insgesamt wurden 258 Personalakten eingesehen, wobei sich die Auswertung auf die bis 1927 geborenen Mitarbeiter – rund 170 – konzentrierte, die bei Kriegsende 1945 mindestens 18 Jahre alt waren, ihre Schulzeit im nationalsozialistischen Deutschland absolviert hatten, in NS-Jugendorganisationen aktiv gewesen sein konnten und in der Regel beim Arbeitsdienst und bei der Wehrmacht gewesen waren. Das Hauptinteresse galt aber denjenigen Personen, die bereits im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts geboren waren. Sie hatten ihre juristische Ausbildung vor dem Krieg abgeschlossen und waren schon im Nationalsozialismus als Juristen tätig, bevor sie nach 1945 in die Landesjustizverwaltungen oder die alliierten Zonenverwaltungen und schließlich in das Bundesministerium der Justiz gelangten.

Aus den Personalakten ergeben sich jeweils die Prüfungsleistungen im ersten und zweiten juristischen Staatsexamen sowie das Datum und die Note einer möglichen Promotion. Aufgelistet sind der berufliche Wer-

degang vor Eintritt in das Bundesjustizministerium und Beförderungen im Haus oder außerhalb des Hauses, etwa zum Bundesrichter am Bundesgerichtshof (BGH). Von besonderem Interesse war die Nennung von Mitgliedschaften in der NSDAP, ihren Gliederungen oder angeschlossenen Verbänden wie SA, Nationalsozialistisches Kraftfahrkorps (NSKK), Nationalsozialistisches Fliegerkorps (NSFK) oder, für Juristen besonders relevant, im Nationalsozialistischen Rechtswahrerbund (NSRB). Neben diesen Mitgliedschaften sind aber auch Ämter, etwa dasjenige eines Blockleiters, sowie Arbeits-, Wehr- und Kriegsdienst einschließlich der Rekrutierungsdaten und militärischen Auszeichnungen und gegebenenfalls das Datum der Rückkehr aus der Kriegsgefangenschaft verzeichnet. Schließlich machen die Personalakten ebenfalls Angaben zur Entnazifizierung und zu den Spruchkammerverfahren sowie zu der Kategorie, in welche die Betroffenen eingeordnet wurden. Diese Angaben lassen Rückschlüsse sowohl auf die Qualifikation der Mitarbeiter als auch auf ihre NS-Belastung im formellen Sinne einer Mitgliedschaft und im Sinne von Aktivitäten innerhalb der NS-Organisationen zu. Auch eine frühere juristische Tätigkeit der untersuchten Personen, vor allem eine Tätigkeit im Reichsjustizministerium (RJM), kann für die Bewertung relevant sein. Für die Rekrutierungspolitik des frühen Bundesjustizministeriums ist außerdem von Belang, wie der Wiedereinstieg in die Justiz zwischen 1945 und 1949 gelang.

Wenn Minister Dehler und Staatssekretär Strauß behaupteten, die fachliche Qualifikation sei für die Aufnahme in den ministeriellen Dienst das ausschlaggebende Kriterium gewesen, so wird dies durch die Akten belegt. Von den 170 Personen, die für diese Untersuchung näher betrachtet wurden, waren 155 Volljuristen, von denen 94 eine Examensnote von vollbefriedigend bis sehr gut – also ein „Prädikat“ – im Staatsexamen nachweisen konnten: Acht hatten ihr Examen mit der Note „sehr gut“ abgeschlossen (5 Prozent), 66 mit „gut“ (43 Prozent) und 20 mit „vollbefriedigend“ (13 Prozent). Über 60 Prozent der als Referatsleiter oder Abteilungs- bzw. Unterabteilungsleiter im BMJ tätigen Volljuristen besaßen also ein Prädikatsexamen. Wenn man bedenkt, dass in der Regel

nur etwa 15 Prozent der Examenskandidaten die Note „vollbefriedigend“ und besser erreichen, bedeutete dies – allein auf die Examensnote bezogen – eine bemerkenswerte Ansammlung von Spitzenjuristen.

Nimmt man die Promotion als Gradmesser für Qualität hinzu, wird dieses Bild weiter bestätigt. So fanden sich unter den 155 Volljuristen insgesamt 90 promovierte Mitarbeiter sowie zwei weitere, denen ein Dokortitel honoris causa verliehen wurde. Dies entspricht einer Promotionsquote von 58 Prozent. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass juristische Dissertationen in den 1920er bis 1940er Jahren in der Regel kaum 100 Seiten umfassten und in dem drei Jahre dauernden Referendariat nebenher abgefasst werden konnten. Umgekehrt darf nicht übersehen werden, dass die technischen Hilfsmittel zur Anfertigung eines Manuskripts noch sehr beschränkt waren und der Zugang zu Quellen und Literatur vor allem in der frühen Nachkriegszeit erhebliche Probleme bereitete. Bei den 90 Promotionen konnte in 17 Fällen kein Datum festgestellt werden. 28 Promotionsverfahren wurden nach 1945 durchgeführt, 19 in der Zeit vor 1933. Damit wurden mindestens 28 Personen in der Zeit zwischen 1933 und 1945 promoviert, bei denen angesichts der „Gleichschaltung“ der Universitäten die Gefahr bestand, dass in ihren Schriften nationalsozialistische Rechtsanschauungen wiedergegeben wurden. Die Dissertationen dieser Personen wurden deshalb soweit wie möglich eingesehen und enthielten teilweise tatsächlich Passagen, in denen dem „neuen Rechtsdenken“ gehuldigt wurde. Allerdings fanden sich auch Schriften, die in einem durchaus liberalen Geist abgefasst waren.

### **NS-Mitgliedschaften**

Von den 170 untersuchten Personen, die vor 1927 geboren waren und damit eine eigene NS-Biographie aufweisen konnten, gehörten 90 – also rund 53 Prozent – der NSDAP an. Keiner der betrachteten BMJ-Mitarbeiter war der Partei vor der „Machtergreifung“ am 30. Januar 1933 beigetreten, aber immerhin 23 hatten ihre Mitgliedschaft noch 1933 erworben. Der überwiegende Teil (34) konnte jedoch erst zum 1. Mai 1937 in die Partei eintreten, nachdem die Parteiführung die Aufnahmesperre für

Neumitglieder gelockert hatte, die am 19. April 1933 eingeführt worden war, um einen Ansturm opportunistisch motivierter Aufnahmeanträge nach der Machtübernahme zu vermeiden.<sup>38</sup> Die übrigen Mitarbeiter des BMJ, die der NSDAP angehörten, gelangten erst nach dem 1. Mai 1937 in die Partei. Alle Parteimitglieder waren zugleich im Nationalsozialistischen Rechtswahrerbund (NSRB) bzw. bis 1936 in dessen Vorläufer, dem Bund Nationalsozialistischer Deutscher Juristen (BNSDJ), organisiert.

34 Personen, das heißt 20 Prozent des untersuchten Personals, waren zudem Mitglieder der SA. Auch hier konnte kein Beitritt vor 1933 ausgemacht werden. Allerdings traten 27 Personen der SA bereits 1933 bei, von denen wiederum 19 erst 1937 in die NSDAP aufgenommen wurden. Die Mitgliedschaft in der SA stellte damit nach der Aufnahmesperre der NSDAP offenbar eine passende Alternative dar, um zum Ausdruck zu bringen, dass man die nationalsozialistischen Ziele teilte, oder weil man hoffte, von einem sichtbaren Treuebeweis werde die eigene juristische Karriere profitieren.

Mitgliedschaften bei der SS gab es nur sechs. Bezogen auf die Gesamterhebung entspricht dies einem Anteil von 3,5 Prozent. Von den sechs SS-Mitgliedern traten in den Jahren 1936 bis 1939 drei wieder aus. Ein Antrag wurde angeblich zurückgezogen. Eine Person behauptete, bis 1939 nur „förderndes Mitglied“ gewesen zu sein. Ein Mitglied erklärte, für den SD des Reichsführers SS gearbeitet zu haben.<sup>39</sup> Insgesamt spielten frühere SS-Mitgliedschaften bei den Mitarbeitern im Bundesjustizministerium nach 1949 somit nur eine geringe Rolle.

Dieses Bild lässt sich mit Blick auf die gesamte Rosenbergzeit weiter differenzieren, in einen chronologischen Verlauf einpassen und in Bezug auf die jeweilige Größe des Ministeriums darstellen.<sup>40</sup> Dazu wurden fünf Stichproben gezogen: 1950, 1957, 1963, 1969 und 1973 (vgl. Schaubild 1). Demnach waren 1950 35 Personen als Abteilungsleiter oder Referatsleiter im Ministerium tätig. 18 davon (51 Prozent) waren Mitglieder der NSDAP gewesen, 11 (29 Prozent) hatten der SA angehört. Von den vier Abteilungsleitern (die Abteilung Z wurde zu dieser Zeit noch von Staatssekretär

Strauß persönlich geleitet) war jedoch nur einer Parteimitglied gewesen. 1957 wiesen 55 Personen eine formelle NS-Belastung auf: 42 (76 Prozent) waren bei der NSDAP und 18 (33 Prozent) bei der SA gewesen, wobei keiner der Abteilungsleiter der NSDAP angehört hatte.

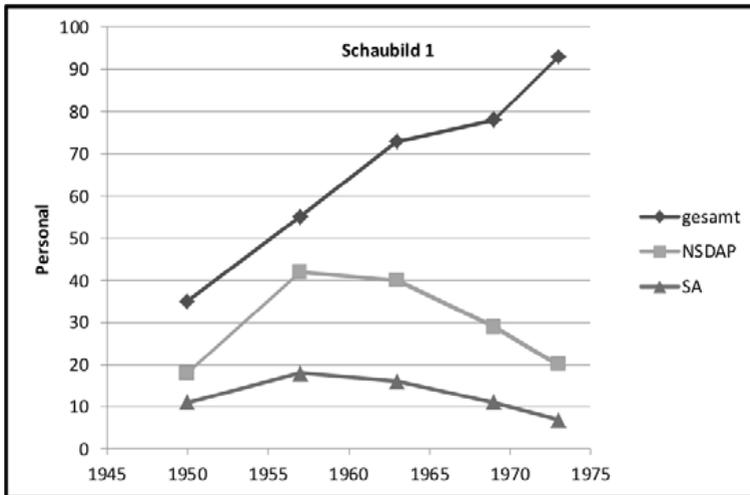


Schaubild 1: Die Personalentwicklung im BMJ 1950-1973 sowie Mitgliedschaften in NSDAP und SA.

Allerdings waren drei der acht Unterabteilungsleiter in der Partei. 1963 haben wir es dann mit 73 Personen zu tun, von denen 40 (55 Prozent) der NSDAP und 16 (22 Prozent) der SA angehört hatten. Bei den Abteilungsleitern waren nun zwei (ab 1966 drei) von fünf und bei den Unterabteilungsleitern sogar sechs von zehn Mitarbeitern des Ministeriums in leitender Funktion ehemalige Parteimitglieder. 1969 ist von 78 Personen auszugehen, von denen 29 (37 Prozent) der NDSAP und elf (14 Prozent) der SA angehört hatten. Unter den Abteilungsleitern waren zu diesem Zeitpunkt immer noch drei und unter den elf Unterabteilungsleitern fünf Mitglieder der NSDAP gewesen. Beim Abschied von der Rosenberg 1973 hatten von den 93 Personen, um die es sich nach den genannten Kriterien jetzt handelte, immer noch 20, also 22 Prozent, über ein NSDAP-Parteibuch verfügt. Sieben, also 8 Prozent, waren in der SA gewesen. Drei von sechs Abteilungsleitern und vier von zwölf Unterabteilungsleitern hatten der NSDAP angehört.

Die Graphik zeigt den überproportionalen Anstieg ehemaliger Partei- und SA-Mitglieder in den Reihen der leitenden BMJ-Mitarbeiter während der 1950er Jahre. Ab den frühen 1960er Jahren nahm die „Belastung“ mit früheren Parteimitgliedern dann kontinuierlich ab. Frei von früheren NSDAP-Mitgliedern war das Ministerium aber erst mit der Pensionierung der Unterabteilungsleiter Gerhard Marquardt und Rudolf Franta 1978 und von Abteilungsleiter Dr. Günther Schmidt-Räntsch 1986.

Im Durchschnitt lag die Zahl der ehemaligen NSDAP-Mitglieder im Untersuchungszeitraum deutlich über 50 Prozent und in manchen Abteilungen des Ministeriums zeitweilig sogar über 70 Prozent. Wichtiger noch als die Mitgliedschaft in NSDAP oder SA war jedoch die Tatsache, dass viele führende Mitarbeiter vor 1945 in den Ministerien des NS-Staates direkt an der Umsetzung des „Führerwillens“ beteiligt gewesen waren. Andere hatten durch ihre Tätigkeit an Gerichten – unter anderem an den „Sondergerichten“ des „Dritten Reiches“ oder Gerichten in den „besetzten Gebieten“ und in der Militärgerichtsbarkeit – die verbrecherischen Gesetze, die im früheren Reichsjustizministeriums vorbereitet und auf den Weg gebracht worden waren, angewandt und damit ebenfalls schwere persönliche Schuld auf sich geladen.

So konnten insgesamt 16 Personen festgestellt werden, die eine Tätigkeit im Bereich der politischen Justiz oder der Militärjustiz des „Dritten Reiches“ ausgeübt hatten. Dies entspricht einer Quote von etwa 10 Prozent der Gesamtzahl der leitenden Mitarbeiter des BMJ. Sechs davon waren an Sondergerichten tätig gewesen, einer als Ermittlungsrichter am „Volksgerichtshof“ und neun in der Militärjustiz. Die Zahlen der Mitarbeiter, die im Reichsjustizministerium und in der Politischen Justiz aktiv gewesen waren, können jedoch nicht einfach addiert werden, da ein gewisser Wechsel stattfand. So waren mindestens drei der neun Juristen in der Militärjustiz auch im Reichsjustizministerium beschäftigt.

Strafverfahren wegen NS-Verbrechen wurden gegen Mitarbeiter des Ministeriums dennoch nur in Ausnahmefällen eingeleitet. Zwar gab es

insgesamt zehn Verfahren, was angesichts der geringen Größe des BMJ zu Beginn der 1950er Jahre als eine nicht unbeträchtliche Zahl erscheint. Aber in den meisten Fällen wurden die Verfahren, die in der Regel auf Strafanzeigen von Privatpersonen zurückgingen, rasch eingestellt. Nur in einem Fall – beim Referatsleiter Heinrich Ebersberg – hätte sich Ende der 1960er Jahre möglicherweise ein anderes Ergebnis ergeben. Hier half dann aber die Verjährung.

Die Frage, weshalb insbesondere die beiden „Gründungsväter“ des BMJ, Thomas Dehler und Walter Strauß, derart problematische Personen für ihr Ministerium auswählten und darauf verzichteten, gezielt Remigranten anzuwerben oder von vornherein nach unbelasteten Mitarbeitern zu suchen, ist schwer zu beantworten. Beide waren selbst gänzlich „unbelastet“: Dehler war mit einer Jüdin verheiratet; Strauß entstammte einem jüdischen Elternhaus. Beide waren im „Dritten Reich“ Diskriminierungen ausgesetzt gewesen; Strauß hatte nur mit Mühe überlebt. Trotzdem scheuten sie sich nicht, NS-belastete Mitarbeiter einzustellen. Ihre wichtigsten Auswahlkriterien waren fachliche Kompetenz und ministerielle Erfahrung. Hinzu kamen persönliche Bekanntschaften und in geringerem Maße politische Empfehlungen. Auch die „Netzwerke“ von Dehler in Bamberg und Strauß in der Wirtschaftsverwaltung der Bizone in Frankfurt am Main spielten eine Rolle. Politische Belastungen aus der NS-Zeit hingegen traten deutlich dahinter zurück. Sie waren zwar immer ein Thema und wurden häufig intern erörtert. Soweit sich erkennen lässt, führten sie aber nur selten dazu, dass einem gewünschten Mitarbeiter die Einstellung versagt wurde.

Dehler wie Strauß ging es also in erster Linie um die Arbeitsfähigkeit des Ministeriums, die ihrer Meinung nach nur zu gewährleisten war, wenn seine Angehörigen über die nötige fachliche Kompetenz und Erfahrung verfügten. In seiner Ansprache anlässlich der Amtsübergabe von Bundesjustizminister Hans-Joachim von Merkatz (DP) an seinen Nachfolger Fritz Schäffer (CSU) am 30. Oktober 1957 sprach Strauß, der selbst vor 1933 im Reichswirtschaftsministerium tätig war, deshalb ausdrücklich von einem

„Schatz an Erfahrungen“, den man „aus den vergangenen Jahrzehnten, ungeachtet des dutzendjährigen Reiches“, in die Arbeit des BMJ mitgebracht habe, und erklärte dazu wörtlich:

*„Ein nicht unerheblicher Teil von uns ist früher schon in der reichsministeriellen Arbeit tätig gewesen, und ich glaube, wenn wir nicht diese Kollegen und ihre Erfahrungen gehabt hätten, wären wir nicht in der Lage gewesen, die Arbeit der vergangenen acht Jahre zu erfüllen.“<sup>41</sup>*

Bei anderen Gelegenheiten führte Strauß zudem häufig das Bild des „unpolitischen Beamten“ an, den es doch gerade im „Dritten Reich“ nicht gegeben hatte – und den es auch danach nicht gab, weil er ein Mythos war: Eine imaginäre Denkfigur, die zumindest auf ministerieller Ebene gar nicht existieren konnte, weil Politiknähe und Politikberatung zum Wesen und zu den Kernaufgaben der Ministerialverwaltung gehören.

Was Strauß meinte, war indessen etwas anderes: Er bezog sich auf die Tatsache, dass die handwerklichen Fähigkeiten der Juristen sich rasch an die jeweiligen politischen Gegebenheiten und Wünsche anpassen lassen und dass die juristische Tätigkeit damit im Grunde von dem jeweiligen Regime unabhängig ist – vorausgesetzt, dass der Jurist nicht über ein eigenes Gewissen verfügt. Zwar gilt diese Aussage für viele Berufe. Doch Juristen erfüllen im staatlichen Gefüge eine zentrale Funktion, indem sie an der Formulierung von Gesetzen mitwirken – ohne diese politisch unmittelbar verantworten zu müssen – und als Staatsanwälte und Richter an der Durchsetzung des Rechts maßgeblich beteiligt sind. Sie sind damit „Techniker der Macht“ und tragen zur Herrschaftssicherung und Stabilisierung politischer Regime bei. Im „Dritten Reich“ war diese „Instrumentalisierung“ der Juristen weithin, ja nahezu vollständig, gelungen – ob aus innerer Überzeugung, pragmatischem Karrierewillen oder unter Anpassungsdruck, wurde nach 1949 allzu oft nicht mehr hinterfragt. Es überrascht demnach nicht, dass Dehler und Strauß und auch die ihnen nachfolgenden Minister und Staatssekretäre bei der Auswahl der Mitarbeiter nach ministerieller Vorerfahrung suchten (vgl. Schaubild 2).

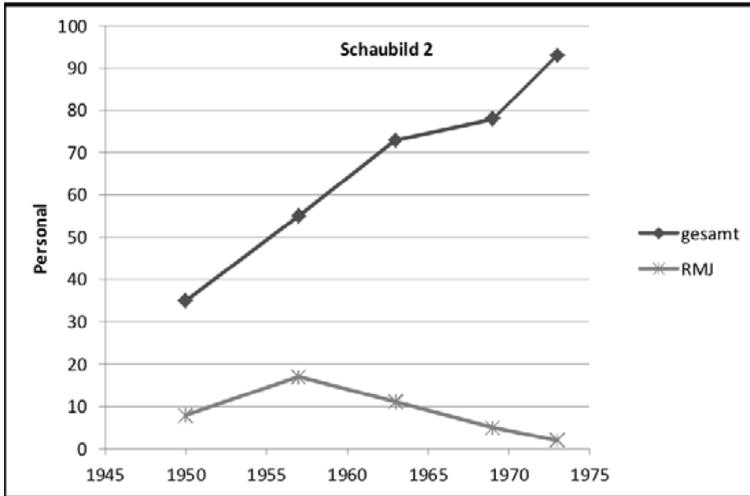


Schaubild 2: Personalentwicklung im BMJ 1950-1973 und ministerielle Erfahrung im Reichsjustizministerium

Denn die juristischen Fertigkeiten, die im Bundesjustizministerium von den Beamten verlangt wurden, unterschieden sich in der Form kaum von denjenigen, die im Reichsjustizministerium für erforderlich gehalten worden waren. Zynisch könnte man sagen, dass es für den juristischen „Handwerker“ gleichgültig ist, ob er ein Gesetz zum Verbot von „Mischehen“ formuliert oder ein Gesetz zur Gleichstellung des nichtehelichen Kindes mit den ehelichen Kindern im Erbrecht. Tatsächlich taten manche Mitarbeiter auf der Rosenberg genau dies: Sie hatten im „Dritten Reich“ das „Gewohnheitsverbrechergesetz“ formuliert und bestimmten nun die Diskussion um die Strafrechtsreform. Sie hatten an der Reform des Jugendstrafrechts 1943 mitgewirkt und waren jetzt federführend bei der Reform des Jugendgerichtsgesetzes von 1953. Sie waren als Kriegsrichter in der Wehrmacht oder in der Kriegsgerichtsbarkeit des „Dritten Reiches“ tätig gewesen und planten nun ein neues Wehrstrafrecht für die Bundeswehr. Ähnliches galt im Familienrecht, im Zwangsvollstreckungsrecht oder im Gesellschaftsrecht der Unternehmen. Ministerielle Erfahrung war demnach ein weiteres Kriterium bei der Rekrutierung des Personals für das BMJ nach 1949 und lässt sich auch statistisch nachweisen. So waren – bezogen auf die Gesamtzahl von

170 Personen – 27 leitende Mitarbeiter des BMJ ehemalige Mitarbeiter des Reichsjustizministeriums (16 Prozent) gewesen. Davon wurden acht bereits 1949 ins BMJ übernommen, 1950 kamen weitere acht hinzu, die übrigen elf wurden bis 1955 eingestellt. Alle ehemaligen Mitarbeiter des Reichsjustizministeriums hatten dem Nationalsozialistischen Rechtswahrerbund angehört.

Von den 170 untersuchten Personen waren im Übrigen 107 Kriegsteilnehmer. Dies entspricht einer Quote von 63 Prozent. Dabei fällt auf, dass die Zahl der Kriegsteilnehmer lange stark anstieg und erst Mitte der 1960 wieder abfiel. So waren 1950 von 35 Personen 20 – also 57 Prozent – bei der Wehrmacht gewesen. 1957 waren es 40 von 55 (73 Prozent) und 1963 49 von 73 (67 Prozent). Danach ging die Zahl zurück. Aber auch 1969 waren von 78 untersuchten Mitarbeitern immer noch 42 (54 Prozent) und 1973 noch 28 von 93, also 30 Prozent, ehemalige Wehrmachtangehörige (vgl. Schaubild 3).

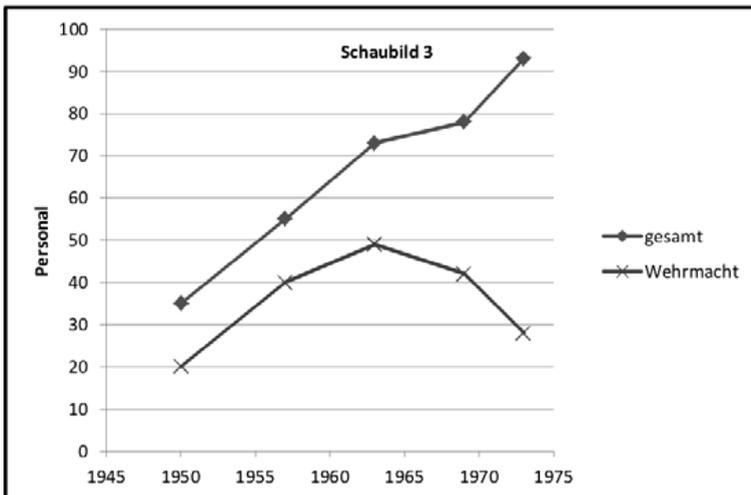


Schaubild 3: Personalentwicklung des BMJ 1949-1973 und Anteil der ehemaligen Angehörigen der Wehrmacht

### Übernahme aus den Zonenverwaltungen und „131er“

Ein wesentlicher Faktor für die Übernahme in den Dienst des Bundesjustizministeriums war in vielen Fällen eine vorherige Beschäftigung in den deutschen Zonenverwaltungen nach 1945. Dabei gibt es einige auffällige „Durchmarschierer“, die als ehemalige Mitarbeiter des Reichsministeriums Aufnahme in den Zonenverwaltungen gefunden hatten und dann auf die Rosenberg wechselten. Dass die Tätigkeit in der Zonenverwaltung relevant war, ergibt sich aus zwei Umständen: Zum einen waren administrative Erfahrungen in hohem Maße erwünscht. Zum anderen hatte Staatssekretär Strauß im Wirtschafts- und Rechtsamt der Bizone in Frankfurt an leitender Stelle gearbeitet und kannte daher zahlreiche Personen, die für eine Tätigkeit im BMJ in Frage kamen oder Empfehlungen aussprechen und Hinweise geben konnten.

In den Anfangsjahren wurden daher insgesamt 25 Personen aus den Zonenverwaltungen rekrutiert. 1950 kamen von 35 Referatsleitern immerhin elf, also 31 Prozent, unmittelbar aus der Zonenverwaltung. Bedeutsam war auch die Regelung des 131er-Gesetzes zur Wiedereingliederung ehemaliger Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes vor 1945. Hier finden wir im BMJ insgesamt 36 Personen, die aufgrund dieser Regelung eingestellt wurden. Sechs Referatsleiter kamen schon 1950 (17 Prozent) in das Ministerium, 1957 waren es sogar 18 von 55, das heißt 33 Prozent.

Dabei wiesen die meisten Ministerialbeamten, die nach 1949 in das BMJ gelangten, durchweg eine konservative Einstellung auf, die häufig auf Traditionen der alten Beamtenschaft vor 1933 basierte und die NS-Diktatur als Phase eines „irregeleiteten“ Rechtsverständnisses begriff. Tatsächlich ließ sich in der Formulierung der neuen Gesetze „braunes“ Gedankengut kaum ausmachen. Dies wurde schon allein dadurch verhindert, dass die parlamentarische Kontrolle funktionierte und die allgemeinen Rahmenbedingungen, unter denen die Bundesrepublik Teil der westlichen Wertegemeinschaft geworden war, nicht mehr zuließen, dass politisch diskreditierte Rechtsgrundsätze einfach fortgeschrieben wurden. So fanden sich allenfalls einzelne Anknüpfungspunkte an

frühere Vorstellungen, die aber nicht zwangsläufig nur auf den persönlichen NS-Erfahrungen derjenigen beruhten, die nun an der Formulierung der entsprechenden Gesetze in der Bundesrepublik mitwirkten, sondern oft auch dem „Zeitgeist“ entsprachen, der sich in der deutschen Gesellschaft von den 1930er Jahren bis zur Mitte der 1960er Jahre kaum geändert hatte und erst danach neuen Werten wich, die sich dann auch in der Gesetzgebung bemerkbar machten.<sup>42</sup> Daher weist die Gesetzgebung der 1950er Jahre in manchen Bereichen, etwa im Familienrecht oder im Jugendstrafrecht, Tendenzen auf, die eher in die Zeit vor 1945 zurückweisen, als im Sinne einer Anpassung des Rechts an moderne gesellschaftliche Vorstellungen zu wirken. Aber vielfach fehlte es auch an der nötigen politisch-historischen Sensibilität, um nationalsozialistische Denkmuster zu erkennen – und damit zu vermeiden. Dies zeigte sich etwa im Umgang mit dem Gnadenrecht, bei dem die Gnadenordnung des „Führers“ von 1935 einfach beibehalten wurde – wenn auch unter „Auslassung“ der spezifischen „Führervorschriften“ –, weil man sie als Verwaltungsvorschrift offenbar für unproblematisch hielt.

## **8. Das BMJ und die Verfolgung von NS-Straftätern**

Auf besonders problematische Weise kam die innere Verbundenheit mit dem „Dritten Reich“ indessen bei der Verfolgung von NS-Straftätern zum Ausdruck, die von der deutschen Justiz geradezu verhindert wurde – begleitet und gefördert nicht zuletzt vom Bundesjustizministerium, das auf Drängen der Bundesregierung und unter dem Druck der deutschen Öffentlichkeit die Straffreiheitsgesetze von 1949 und 1954 vorbereitete, nach denen bis 1958 praktisch alle NS-Straftäter freikamen bzw. von weiterer Strafverfolgung verschont blieben. Der Ulmer Einsatzgruppen-Prozess 1958 und die Auschwitz-Prozesse in den 1960er Jahren sowie die jahrzehntelangen Verzögerungen bei der Aufhebung der NS-Unrechtsurteile, sind Beispiele für die Schwierigkeiten im strafrechtlichen Umgang mit der NS-Vergangenheit. Zudem wurde die in mehreren Phasen diskutierte Frage der Verjährung mit dem schon erwähnten Einführungsgesetz zum Ordnungswidrigkeitengesetz vom 10. Mai 1968 unterlaufen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang aber

auch die strafverhindernden Aktivitäten der „Zentralen Rechtsschutzstelle“ sowie exemplarisch die lange verschleppte und erst in den 1990er Jahren erfolgte Aufhebung der Erbgesundheitsurteile.

Bei all diesen Entwicklungen war das Bundesministerium der Justiz maßgeblich beteiligt. Dass dies so war, ist vor allem mit der Wiederverwendung der alten Eliten zu erklären – keineswegs nur im Bereich der Justiz. Das Bestreben der Bundesregierung, auf erfahrenes Verwaltungspersonal zurückzugreifen, um den Übergang vom „Dritten Reich“ zur Bundesrepublik funktional so reibungslos wie möglich verlaufen zu lassen und insbesondere den öffentlichen Dienst auf den neuen Staat zu verpflichten, führte somit nicht nur zu einer positiven „Integrationsleistung“, die sich für die innere Stabilität der Bundesrepublik als nützlich erwies, sondern auch zu absehbaren negativen Folgen. So lässt sich anhand des BMJ in den 1950er und 1960er Jahren zeigen, dass eine direkte Korrelation zwischen der NS-Belastung einzelner Abteilungen und dem Inhalt der Referentenentwürfe für die Gesetzgebung bestand. Das Staatsschutzstrafrecht und die Wehrstrafjustiz sind dafür nur zwei Beispiele.

Allerdings ließ sich die Vergangenheit nie ganz verdrängen. Zunächst musste sie bei Einstellungen zumindest berücksichtigt werden. Dann zwangen propagandistische Enthüllungen im Rahmen der sogenannten „Braunbuch-Kampagne“ aus der DDR zu Reaktionen. Und schließlich waren es Strafanzeigen gegen Mitarbeiter des Ministeriums, die interne Ermittlungen seitens der Abteilung Z, insbesondere durch das Personalreferat, auslösten. Allerdings wurden die Vorwürfe durchweg als „kommunistische Angriffe“ abgetan. Auch wenn jedem Hinweis nachgegangen wurde, fand eine wirklich kritische Prüfung nicht statt; die betroffenen Personen wurden lediglich um Stellungnahmen gebeten, die von anderen Ministeriumsmitarbeitern zusammengefasst und ausgewertet wurden – zumeist von Josef Schafheutle, der indessen selbst schwer belastet war. Negative Konsequenzen ergaben sich daher aus den Vorwürfen kaum. Nur in einem Fall (Heinrich Ebersberg) unterblieb als

Folge der Untersuchung eine Beförderung. Eine weitere Person (Max Merten) verließ das Ministerium, nachdem sich die gegen sie erhobenen Vorwürfe erhärtet hatten. Und im Fall von Eduard Dreher mag die NS-Vergangenheit ebenfalls ein Hindernis bei der Beförderung gewesen sein; aktenkundig ist diese aber nicht.

Als das Bundesministerium der Justiz 1973 die Rosenberg verließ und in die „Kreuzbauten“ in Bad Godesberg umzog, war NS-belastetes Personal auch im BMJ schon aus Altersgründen weitgehend ausgeschieden. Doch die Schatten der Vergangenheit existierten noch immer, wie die Diskussion um die Wiedergutmachung für die Opfer von Zwangsarbeit und NS-Unrechtsjustiz bewiesen. Die Unterlassungen aus den Anfangsjahren der Bundesrepublik, als die „Schlusstrich“-Mentalität und das Verlangen nach staatlicher Normalität zur Exkulpation vieler NS-Täter geführt hatten, trugen dazu ebenso bei wie die Tatsache, dass die „Aufarbeitung“ der NS-Vergangenheit – nicht zuletzt in den verantwortlichen Ministerien und Behörden der Bundesrepublik – allzu lange auf sich warten ließen.

- 
- <sup>1</sup> Manfred Görtemaker und Christoph Safferling, *Die Akte Rosenberg*. Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Zeit, München 2016.
- <sup>2</sup> Eckart Conze / Norbert Frei / Peter Hayes / Moshe Zimmermann, *Das Amt und die Vergangenheit*. Deutsche Diplomaten im „Dritten Reich“ und in der Bundesrepublik. Unter Mitarbeit von Annette Weinke und Andrea Wiegeshoff, München 2010.
- <sup>3</sup> Imanuel Baumann / Herbert Reinke / Andrej Stephan / Patrick Wagner, *Schatten der Vergangenheit*. Das BKA und seine Gründungsgeneration in der frühen Bundesrepublik, Köln 2011.
- <sup>4</sup> Constantin Goschler und Michael Wala, „Keine neue Gestapo“. Das Bundesamt für Verfassungsschutz und die NS-Vergangenheit, Reinbek 2015.
- <sup>5</sup> Einen Überblick über die einzelnen Forschungskommissionen bietet die Studie von Christian Mentel und Niels Weise, *Die Zentralen Deutschen Behörden und der Nationalsozialismus*. Stand und Perspektiven der Forschung, München/Potsdam 2016.
- <sup>6</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, „Deutschlands Zukunft gestalten“, 18. Legislaturperiode, 2013, S. 130.
- <sup>7</sup> Vgl. hierzu ausführlich Manfred Görtemaker, In eigener Sache. Das BMJ und seine Beiträge zur Aufarbeitung der NS-Vergangenheit, in: Manfred Görtemaker und Christoph Safferling (Hrsg.), *Die Rosenberg*. Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Vergangenheit – eine Bestandsaufnahme, Göttingen 2013, S. 17–42.
- <sup>8</sup> BGBl I 2007, 2614 Art. 4 Gesetz zur Bereinigung des Besatzungsrechts § 1 (2).
- <sup>9</sup> Vgl. hierzu Oliver Schröm und Andrea Röpke, *Stille Hilfe für braune Kameraden*. Das geheime Netzwerk der Alt- und Neonazis, 2. Aufl., Berlin 2002.
- <sup>10</sup> Görtemaker und Safferling (Hrsg.), *Die Rosenberg*, Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Vergangenheit– eine Bestandsaufnahme, Göttingen, 2013.
- <sup>11</sup> Zur Ära Gürtner siehe vor allem Lothar Gruchmann, *Justiz im „Dritten Reich 1933–1940*. Anpassung und Unterwerfung in der Ära Gürtner, 3. Aufl., München 2001. Vgl. auch Eckehard Reitter, *Franz Gürtner*. Politische Biographie eines deutschen Juristen, Berlin 1976. Zur Ära Thierack siehe bes. Sarah Schädler, „Justizkrise“ und „Justizreform“ im Nationalsozialismus. Das Reichsjustizministerium unter Reichsjustizminister Thierack (1942–1945), Tübingen 2009.
- <sup>12</sup> Eine ähnliche Ausstellung folgte nach der Wiedervereinigung Deutschlands, wiederum im Auftrag des BMJ, zum Thema „Im Namen des Volkes? Über die Justiz im Staat der SED“. Sie ging auf eine Anregung von Richtern, Staatsanwälten und Bürgerrechtlern in den neuen Bundesländern zurück und zeigte mit über 200 reproduzierten Schriftstücken, Graphiken und Fotos auf 75 Tafeln den Missbrauch der Justiz ohne unabhängige Richter in der SED-Diktatur. Die Ausstellung wurde 1994 in Berlin eröffnet und danach bis 1999 in zahlreichen Städten, vornehmlich in Ostdeutschland, aber auch in Braunschweig und Karlsruhe, gezeigt. Seither ist sie dauerhaft in der Gedenkstätte Moritzplatz in Magdeburg zu sehen. Siehe hierzu Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), *Im Namen des Volkes? Über die Justiz im Staat der SED*. Zwei Bände: Dokumentenband und Katalog, Leipzig 1996.
- <sup>13</sup> Ingo Müller, *Furchtbare Juristen*. Die unbewältigte Vergangenheit unserer Justiz, München 1987 (7., überarb. Neuaufl., Berlin 2014).
- <sup>14</sup> Norbert Frei, *Vergangenheitspolitik*. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit, München 1996.
- <sup>15</sup> Marc von Miquel, *Ahnden oder amnestieren? Westdeutsche Justiz und Vergangenheitspolitik in den sechziger Jahren*, Göttingen 2004.
- <sup>16</sup> Jörg Friedrich, *Freispruch für die Nazi-Justiz*. Die Urteile gegen NS-Richter seit 1948. Eine Dokumentation, Reinbek 1983 (überarb. u. erg. Ausg. Berlin 1998). Ders., *Die kalte Amnestie*. NS-Täter in der Bundesrepublik, Frankfurt am Main 1984 (erw. Neuausg. Berlin 2007).
- <sup>17</sup> Hubert Rottleuthner, *Karrieren und Kontinuitäten deutscher Justizjuristen vor und nach 1945*, Berlin 2010. Siehe ebenfalls Hubert Rottleuthner, *Hat Dreher gedreht? Über Unverständlichkeit, Unverständnis und Nichtverstehen in Gesetzgebung und Forschung*. In: *Rechtshistorisches Journal*, Nr. 20, 2001, S. 665–679; überarbeitete Fassung in Kent D.

- Lerch (Hrsg.), *Die Sprache des Rechts*. Bd. 1: Recht verstehen, Berlin 2004, S. 307-320.
- <sup>18</sup> Urteil des BGH gegen Thorbeck, in: BGH, 19.06.1956 – 1 StR 50/56. Abt. C I. Zit. nach: NSZ 1996, S. 485-489.
- <sup>19</sup> BGH, 19.06.1956 - 1 StR 50/56, Abt. C II 1 b.
- <sup>20</sup> Ralph Giordano, *Die zweite Schuld oder von der Last Deutscher zu sein*, Hamburg 1987.
- <sup>21</sup> Gustav Radbruch, *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*, in: *Süddeutsche Juristenzeitung (SJZ)* 1946, S. 105-108.
- <sup>22</sup> Ebd.
- <sup>23</sup> Urteil im Nürnberger Juristenprozess, in: *BArch, All. Proz.* 1, XVII, S1 S. 56.
- <sup>24</sup> Wörtlich erklärte Taylor dort: „The temple of justice must be reconsecrated.“ Zit. nach: United States Government Printing Office, *Trials of War Criminals before the Nuremberg Military Tribunals under Control Council Law No. 10*, Vol. III, S. 34.
- <sup>25</sup> Vgl. den Überblick von Gerhard Paul (Hrsg.), *Die Täter der Shoah. Fanatische Nationalsozialisten oder ganz normale Deutsche?*, Göttingen 2002, S. 17. Siehe auch Peter Lonerich, *Tendenzen und Perspektiven der Täterforschung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 14-15/2007, S. 3-7; sowie Wolfgang Gippert, *Neue Tendenzen in der NS-Täterforschung*, in: *Zukunft braucht Erinnerung*, Online-Portal, 27. September 2006.
- <sup>26</sup> Paul, *Die Täter der Shoah*, S. 20.
- <sup>27</sup> Daniel Jonah Goldhagen, *Hitlers willige Vollstrecker. Ganz gewöhnliche Deutsche und der Holocaust*, Berlin 1996. Vgl. dazu auch Julius H. Schoeps (Hrsg.), *Ein Volk von Mördern? Die Dokumentation zur Goldhagen-Kontroverse um die Rolle der Deutschen im Holocaust*, Hamburg 1996.
- <sup>28</sup> Christopher R. Browning, *Ordinary Men. Reserve Police Battalion 101 and the Final Solution in Poland*, New York 1992 (dt: *Ganz normale Männer. Das Reserve-Polizeibataillon 101 und die „Endlösung“ in Polen*, Hamburg 1993); Karin Orth, *Die Konzentrationslager-SS. Sozialstrukturelle Analysen und biographische Studien*, Göttingen 2000; Michael Wildt, *Generation des Unbedingten. Das Führungskorps des Reichssicherheitshauptamtes*, Hamburg 2002; Klaus-Michael Mallmann, *Vom Fußvolk der „Endlösung“. Ordnungspolizei, Ostkrieg und Judenmord*, in: *Tel Aviv Jahrbuch für deutsche Geschichte*, 16 (1997), S. 355-391.
- <sup>29</sup> Zum Streit um die Wehrmachtsausstellung siehe Christian Hartmann u.a., *Verbrechen der Wehrmacht. Bilanz einer Debatte*, München 2005.
- <sup>30</sup> Gerhard Paul und Klaus-Michael Mallmann, *Sozialisation, Milieu und Gewalt. Fortschritte und Probleme der neueren Täterforschung*, in: Paul Mallmann und Gerhard Paul (Hrsg.), *Karrieren der Gewalt. Nationalsozialistische Täterbiographien*, Darmstadt 2004, S. 1-32.
- <sup>31</sup> Paul, *Die Täter der Shoah*, S. 62. Vgl. hierzu auch: *Täterforschung als Kulturgeschichte. Ein neuer Blick auf die Ludwigsburger Akten*, in: *Mitteilungen aus dem Bundesarchiv*, Themenheft 2008.
- <sup>32</sup> Gerhard Hirschfeld, *Karrieren im Nationalsozialismus. Funktionsehten zwischen Mitwirkung und Distanz*, Frankfurt am Main und New York 2004, S. 10.
- <sup>33</sup> Ebd.
- <sup>34</sup> Ebd., S. 11.
- <sup>35</sup> Max Frisch, *Tagebuch 1946-1949*, Frankfurt am Main 1950, S. 286 (Eintrag Hamburg, November 1948).
- <sup>36</sup> *Deutscher Bundestag*, Web- und Textarchiv, 2013.
- <sup>37</sup> Vgl. dazu Jan Schröder, *Das Bundesministerium der Justiz und die Justizgesetzgebung 1949-1989*, in: *Bundesministerium der Justiz (Hrsg.)*, *40 Jahre Rechtspolitik im freiheitlichen Rechtsstaat*, Bonn 1989, S. 12, 26 f., 40.
- <sup>38</sup> Vollständig aufgehoben wurde die Aufnahmesperre erst am 10. Mai 1939. Die Anordnung vom 19. April 1933 war vom Reichsschatzmeister der NSDAP, Franz Xaver Schwarz, erlassen worden und am 1. Mai 1933 in Kraft getreten. Diejenigen, die im Frühjahr 1933 in die NSDAP eintraten, wurden in Parteikreisen häufig nicht als glaubwürdige, überzeugte NSDAP-Anhänger betrachtet, sondern galten als „Konjunkturritter“ und wurden in Anlehnung an die Revolution vom März 1848 abwertend als „Märzgefallene“ bezeichnet.

- <sup>39</sup> Hierbei handelte es sich um den Leiter der Abteilung II und späteren BGH-Richter Hans-Eberhard Rotberg. Diese Geschichte wird im Rahmen seiner Biographie näher erläutert.
- <sup>40</sup> Vgl. dazu auch die Ausführungen von Joachim Rückert, Einige Bemerkungen über Mitläufer, Weiterläufer und andere Läufer im Bundesministerium der Justiz nach 1949, in: Görtemaker und Safferling (Hrsg.), Die Rosenberg, S. 66 ff.
- <sup>41</sup> Staatssekretär Dr. Strauß, Ansprache anlässlich der Amtsübergabe am 30. Oktober 1957, in: Ansprachen aus Anlaß von Amtsübergaben (Minister, Staatssekretäre) im Bundesministerium der Justiz Bonn 1953-1971, Bonn o.J., Maschinenschriftl. Manuskript, 3 f.
- <sup>42</sup> Vgl. hierzu die Untersuchung von Elisabeth Noelle-Neumann, Werden wir alle Proletarier? Wertewandel in unserer Gesellschaft, Zürich 1978, S. 8 u. 10 ff. Noelle-Neumann bemerkt darin auf der Grundlage demoskopischer Untersuchungen, dass die „bürgerlichen Werte“, die sich seit Anfang des 18. Jahrhunderts kaum geändert hatten, erst in der Zeit zwischen 1967 und 1972 einem neuen Werteverständnis in der deutschen Gesellschaft gewichen seien.

# Impressum

**Herausgeber:**

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Referat Öffentlichkeitsarbeit; Digitale Kommunikation

Mohrenstraße 37

10117 Berlin

Tel. 030 18 580-0

Fax: 030 18 580-9046

**Weblinks:**

[www.bmju.de](http://www.bmju.de)

[www.bmju.de/Rosenburg](http://www.bmju.de/Rosenburg)

**Gestaltung der Broschüre:**

Trautmann Marken

Bad Breisig

**Bildnachweis:**

S. 2 Thomas Koehler/photothek.net

S. 4 Ralf Hirschberger (Gört.), Georg Poehlein (Saff.)

**Stand:**

Oktober 2016

**Hinweis:**

Diese Druckschrift wird vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz im Rahmen seiner Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Sie ist kostenlos erhältlich und nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

