

Juristische Zeitgeschichte Nordrhein-Westfalen - Band IX -: Die Zentralstellen zur Verfolgung nationalsozialistischer Gewaltverbrechen – Versuch einer Bilanz

"Zu spät, zu wenige, zu milde" - so wird häufig pauschal über die Verfolgung nationalsozialistischer Gewaltverbrechen durch die deutsche Justiz geurteilt. Gewichtige Fakten stützen diese Beurteilung. Erst Ende der 50er Jahre kam eine systematische Verfolgung dieser Taten in Gang. Die Zahl der rechtskräftig verurteilten Täter ist in Relation zu den bekannt gewordenen Verbrechen und den daraufhin eingeleiteten Ermittlungsverfahren verschwindend gering. Die häufige Verhängung zeitiger Freiheitsstrafen erscheint angesichts der angeklagten Mordtaten nicht angemessen. Der neue Band der Schriftenreihe "Juristische Zeitgeschichte Nordrhein-Westfalen" widmet sich aus der Perspektive der Staatsanwaltschaft diesem Thema.

Anlass ist die Einrichtung der Zentralstellen zur Verfolgung nationalsozialistischer Gewaltverbrechen im Land Nordrhein-Westfalen bei den Staatsanwaltschaften Dortmund und Köln vor 40 Jahren. Der Leiter der Dokumentations- und Forschungsstelle "Justiz und Nationalsozialismus" bei der Justizakademie des Landes Nordrhein-Westfalen in Recklinghausen, Oberstaatsanwalt Dr. Pauli, untersucht in seinem Beitrag den Beginn der systematischen Strafverfolgung von NS-Verbrechen, die erst rund 15 Jahre nach Ende des 2. Weltkriegs in Gang kam. Den Anfang bildete, dies ist allgemein bekannt, die Gründung der "Zentralen Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung nationalsozialistischer Gewaltverbrechen" in Ludwigsburg im Dezember 1958. Pauli schildert die Hintergründe dieser Entscheidung anhand der Protokolle der Justizministerkonferenz zu diesem Thema. Politische Opportunität in Verbindung mit nachhaltigem Engagement eines einzelnen Amtsinhabers, des baden-württembergischen Justizministers Haußmann, verdankt die Zentrale Stelle ihre Entstehung. Aus den Quellen ergibt sich eindeutig ein Vorherrschen der von Norbert Frei in seinem Buch "Vergangenheitspolitik" beschriebenen "Schlussstrichmentalität" auch unter den westdeutschen Justizministern des Jahres 1958. Haußmann hatte sich aufgrund der Erfahrung des Ulmer "Einsatzkommandoverfahrens" mit dem Vorschlag an den Bundesjustizminister und seine Länderkollegen gewandt, ein zentrales Ermittlungsorgan zu bilden, um insbesondere die in den während des Krieges besetzten Gebieten im Osten Europas begangenen Straftaten aufzuklären. Die Reaktionen hierauf waren verhalten bis ablehnend. Bundesjustizminister Schäffer verneinte ohne nähere Begründung eine Zuständigkeit des Bundes. Andere Justizminister wandten sich vehement gegen eine systematische Strafverfolgung, bescheinige man sich doch dadurch öffentlich, auf diesem Gebiet bislang nichts getan zu haben. Es fehlte auch nicht das Argument, man solle dem deutschen Volk endlich Ruhe gönnen und dem kommunistischen Ausland keine Angriffsfläche bieten. Aufgrund der Aufmerksamkeit, die das Thema durch die Berichterstattung der Medien bereits erfahren hatte, sah sich indes die Mehrheit der Justizminister gedrängt, in der Sache etwas zu unternehmen. Wiederum war es insoweit der baden-württembergische Justizminister, der den Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung über die Errichtung einer Zentralen Stelle der Landesjustizverwaltungen vorlegte, und zudem bereit war, diese Stelle in Baden-Württemberg anzusiedeln. Hierauf verständigten sich die Justizminister, ohne jedoch in der Sache große Begeisterung zu empfinden.

Die Auswirkungen dieser Entscheidung überblickte – so Pauli – keiner der anwesenden Justizminister. Aufgrund der absehbaren Verjährung der in Rede stehenden Straftaten ging man allgemein von einer nur kurzfristigen Existenz der Zentralen Stelle aus. Auch deren erste Leiter bekräftigte noch 1960 vor der Justizministerkonferenz, alle Verfahrenskomplexe seien erfasst und würden demnächst an die Staatsanwaltschaften abgegeben. Die Zentrale Stelle selbst hatte indes in erstaunlich erfolgreicher Weise hiergegen gearbeitet, indem es ihr bis 1960 gelungen war, in einer Reihe von Verfahrenskomplexen die Verjährung zu unterbrechen. Die Ermittlungsarbeit der Zentralen Stelle wurde bald so effizient, dass Bundeskanzler Adenauer informell besorgt anfragte, wie lange man noch mit neuen Verfahren und in welchem Umfang rechnen müsse. Offiziell vertrat die Bundesregierung zu diesem Zeitpunkt schon aus außenpolitischen Gründen den Standpunkt, nationalsozialistische Gewaltverbrechen nachhaltig zu verfolgen. Intern allerdings behinderte sie insbesondere auf dem Gebiet der Rechtshilfe zu osteuropäischen Staaten und der DDR die Arbeit der Zentralen Stelle, was vielfach beklagt wurde. Dies konnte jedoch nicht verhindern, dass seit Beginn der 60er Jahre die Zentrale Stelle umfangreiche Vorermittlungsverfahren an die zuständigen Staatsanwaltschaften im Bundesgebiet abgab.

Die Staatsanwaltschaften traf dies im Grunde unvorbereitet. Ressourcen, um eine sachgerechte Bearbeitung dieser Umfangsverfahren sicher zu stellen, waren nicht vorhanden. Als Reaktion verstrickten sich die Staatsanwaltschaften häufig in Zuständigkeitsstreitigkeiten, mit der Folge, dass in der Sache selbst Ermittlungen nicht durchgeführt wurden. Die Landesjustizverwaltungen zwang diese Situation zum Handeln.

Wie die nordrhein-westfälische Landesregierung reagierte, beschreibt der langjährige Referatsleiter im nordrhein-westfälischen Justizministerium, Leitender Oberstaatsanwalt Kapischke, in seinem Beitrag. Justizminister Dr. Flehinghaus empfand insbesondere die Abtrennungs- und Abgabep Praxis der Staatsanwaltschaften als nicht erträglich. Die Konsequenz bestand in der Einrichtung der Zentralstellen bei den Staatsanwaltschaften Dortmund und Köln im Herbst 1961. Die Zentralstellen waren für die Verfolgung nationalsozialistischer Gewaltverbrechen in Nordrhein-Westfalen ausschließlich zuständig, wobei die Zentralstelle Köln für Taten zuständig war, die innerhalb von Konzentrationslagern begangen worden waren, die Zentralstelle Dortmund wegen aller sonstigen Tatvorwürfe ermittelte, soweit die Zuständigkeit einer Staatsanwaltschaft in Nordrhein-Westfalen begründet war. Die Vorteile einer solchen Vorgehensweise lagen auf der Hand: Zuständigkeitsstreitigkeiten innerhalb der nordrhein-westfälischen Justiz waren ausgeschlossen und man konnte daran gehen, Beamte des staatsanwaltlichen Dienstes gezielt in diesem Aufgabengebiet einzusetzen. Bereits vorhandene Kenntnisse einzelner Dezernenten konnten so genutzt, Spezialwissen in mehr als nur einem Verfahren angewandt werden. Der Entscheidung des Ministeriums waren intensive Erörterungen mit den Staatsanwaltschaften des Landes vorausgegangen. Die dabei zutage getretenen Dimensionen spiegeln sich in der personellen Ausstattung der Zentralstellen. Dortmund war zu Beginn mit 13 Beamten des staatsanwaltlichen Dienstes besetzt. In Köln arbeiteten 5 Staatsanwälte ausschließlich an Lagerverfahren. Diese - großzügig gedachte - Personalausstattung erwies sich indes rasch als

unzureichend. Wie sich aus den Beiträgen der Leiter der Zentralstellen, Oberstaatsanwälte Maaß und Weber ergibt, waren bereits Mitte der 60er Jahre in Dortmund 22, in Köln 11 Beamte des höheren Dienstes in den Zentralstellen tätig.

Die gewählte Organisationsform war für Nordrhein-Westfalen nicht völlig neu. Bereits 1956 war bei der Staatsanwaltschaft Bochum eine Zentralstelle zur Verfolgung der in Griechenland von deutschen Staatsangehörigen begangenen Kriegsverbrechen gebildet worden. Aufgrund einer Vereinbarung der Justizministerkonferenz bearbeitete die Zentralstelle Bochum die auf Nordrhein-Westfalen entfallenden Verfahren, welche durch die griechische Regierung der Bundesregierung übergeben worden waren. Dies spielte bei der Entscheidung des Justizministeriums zur Errichtung der Zentralstellen eine Rolle, wenn auch der Unterschied evident war: die Zentralstelle in Bochum arbeitete eine fest vorgegebene Anzahl von Verfahren ab, während die Zentralstellen in Dortmund und Köln im wesentlichen auf die weiteren Vorermittlungsverfahren der Zentralen Stelle in Ludwigsburg ausgerichtet waren, die entgegen der Ansicht der Justizminister im Jahre 1960 keineswegs alle wesentlichen Tatkomplexe bereits bearbeitet hatte.

Die konsequente Organisationsentscheidung, mit der Nordrhein-Westfalen innerhalb der Bundesländer allein stand, hatte auch konkrete politische Hintergründe. Hatten der Ulmer Einsatzgruppen-Prozess 1958 und die Synagogenschändung in Köln an Weihnachten 1959 die bundesdeutsche Öffentlichkeit für das Problem sowohl der unbewältigten Verbrechen des Nationalsozialismus als auch für dessen Wiedererstarken sensibilisiert, lenkte der Eichmann-Prozess in Jerusalem 1962 das Interesse der Weltöffentlichkeit auf die Behandlung dieser Taten durch die deutsche Justiz. Dieses Darstellungsmoment darf nicht verkannt werden. Insofern bestand ein beachtlicher äußerer Druck auf das Justizministerium, für eine effiziente Strafverfolgung in Verfahren wegen nationalsozialistischer Gewaltverbrechen zu sorgen.

Die systematische Verfolgung nationalsozialistischer Gewaltverbrechen begann spät und ihr Beginn war auch von politischem Opportunismus geprägt. Der eingetretene Zeitverlust wirkte sich natürlich auch negativ auf das Ermittlungsergebnis aus. Viele Taten waren aufgrund eingetretener Verjährung nicht mehr verfolgbar. Aber auch die von den Alliierten unmittelbar nach dem Krieg bewirkte strafrechtliche Verfolgung schützte nun viele Täter vor einer erneuten und auf wesentlich gründlicherer Tatsachenbasis beruhenden Verurteilung, da die Alliierten eine entsprechende Doppelverfolgung untersagt hatten. Gleichwohl gelang es in einer Reihe von Fällen – einige werden insbesondere in dem Beiträgen von Maaß und Weber beispielhaft geschildert – Anklage zu erheben.

Die Zentralstellen gingen mit großem Ernst an die Bewältigung der Ihnen gestellten Aufgabe. Unter den erfahrenen Staatsanwälten, die das Ministerium in erster Linie hierfür gewinnen wollte, waren allerdings auch ehemalige Kriegsteilnehmer und sogar, wie im Falle des ersten Leiters der Zentralstelle Köln, frühere Mitglieder der NSDAP. Anhaltspunkte für die Vermutung, diese biographischen Hintergründe hätten Einfluss auf die Ermittlungsarbeit der Zentralstellen genommen, bestehen indes nicht. Das Forschungsprojekt "Die nordrhein-westfälische Justiz und ihr Umgang mit der

nationalsozialistischen Vergangenheit", welches im Auftrag des Justizministeriums 1996 – 2000 an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster durchgeführt wurde, hat in dieser Hinsicht keine Auffälligkeiten entdecken können. Einen konkreten Einzelfall untersucht der Historiker Dr. Hans-Eckhard Niermann in vorliegendem Band. Der frühere Kölner Generalstaatsanwalt Pfromm, 1944 zum "Nationalsozialistischen Führungsoffizier" ernannt, wurde zeitweise von einem früheren Dezernenten der Zentralstelle Köln beschuldigt, diesen an der Fortführung von Ermittlungen in Bezug auf Deportationen aus Frankreich gehindert zu haben. Die nähere Untersuchung kann eine solche Einflussnahme nicht bestätigen, wenn auch die Ernennung eines Generalstaatsanwalts mit dieser biographischen Belastung aus heutiger Sicht schwer nachvollziehbar erscheint.

Dem enormen Arbeitsaufwand, der in den Zentralstellen auf die Ermittlung gegen NS-Täter verwandt wurde, entspricht allerdings nur eine geringe Anklage- und Verurteilungsquote. Durch die Zentralstelle Dortmund wurde bis Ende 1999 in 1355 Verfahren gegen rund 25000 Beschuldigte ermittelt. Angeklagt wurden nur 159 Personen; gegen 50 weitere Beschuldigte wurde das Verfahren nach der früher vorgeschriebenen gerichtlichen Voruntersuchung eingestellt. Die Zentralstelle Köln ermittelte bis Ende 1998 gegen ca. 5000 Beschuldigte, zur Anklage kam es aber nur gegenüber 76 Personen. In den Beiträgen dieses Bandes geht es zentral auch um die Gründe für diese Diskrepanz. Durch die spät erst einsetzenden systematischen Ermittlungen waren viele Taten verjährt, Beweismittel auf Dauer verloren. Um das Verjährungsproblem zu umgehen, wurden in vielen Fälle alle Angehörigen einer Wehrmachts-, SS- oder Polizeieinheit als Beschuldigte behandelt, noch ehe man mit Einzelermittlungen begann, was die hohe Zahl der Beschuldigten erklärt, gegen die sich später ein Tatverdacht nicht erhärten ließ.

Aber auch in der Ermittlungsarbeit selbst standen sie Staatsanwälte vor bis dahin im deutschen Strafverfahren nicht bekannten Schwierigkeiten. Sie hatten sich in eine Epoche einzuarbeiten, die auch historisch zum damaligen Zeitpunkt noch nicht hinreichend erforscht war. Gängige und vertraute Arbeitsschemata funktionierten in diesen Fällen nicht. Man war in extremem Umfang auf die Mithilfe fremder Regierungen und nicht zuletzt auch der Bundesregierung angewiesen, was die Ermittlungen anfällig für verfahrensexterne Störungen, insbesondere politischer Art, machte. Zum Kardinalproblem aller NSG-Sachen aber wurden die Zeugen.

An die Erinnerungsfähigkeit der Zeugen wurde angesichts der Jahrzehnte zurückliegenden Taten ungeheure Anforderungen gestellt. Das oft unter traumatisierenden Umständen selbst erlebte vermischte sich mit später Erfahrenem zu einem oft nicht mehr aufzulösendem Amalgam. Viele Zeugen hatten auch schon zu früheren Zeitpunkten Aussagen gemacht, etwa vor ausländischen Behörden, die mit ihren jetzigen Aussagen im Ermittlungsverfahren verglichen werden mussten, und vielfach widersprüchlich waren. Der ehemalige Leiter der Zentralstelle Dortmund, Oberstaatsanwalt a.D. Schacht, verdeutlicht dies in seinem Beitrag an konkreten Fällen. Die Glaubhaftigkeit einer auf den ersten Blick bestürzenden Zeugenaussage geriet auf diese Weise häufig in Zweifel. Solche Zweifel aber wirken sich im Strafverfahren bekanntlich zugunsten des Beschuldigten aus. Es gab kein Sonderrecht, auch kein

Sonderverfahrensrecht in NSG-Sachen. Wie in anderen Strafsachen auch war hier ein präziser Tatnachweis in Bezug auf konkrete Taten zu führen um eine Anklage erheben zu können. Diese Hürde konnte vielfach insbesondere aufgrund der nicht genügend aussagekräftigen Zeugenaussagen nicht überwunden werden. Die Zentralstellen stürzte dies in das Dilemma, Verfahren einstellen zu müssen, denen grauenvolle Taten zugrunde lagen und Beschuldigte außer Verfolgung zu setzen, deren Schuld mit Händen greifbar war. Andererseits erregten die Anklagen der Zentralstellen, erinnert sei nur an den Majdanek-Prozess, weltweites Aufsehen.

Die Behauptung, es habe kein Sonderrecht für NSG-Täter gegeben, trifft allerdings für einen Bereich nicht zu: die Strafzumessung. Ermittelt wurde in aller Regel aufgrund der größtenteils bereits eingetretenen Verjährung wegen Mordes. § 211 StGB sieht für den Fall der Verurteilung lebenslange Freiheitsstrafe als absolute Strafdrohung vor. Dies erschien vielen Gerichten in Anbetracht der lang zurück liegenden Taten und unter Berücksichtigung der damaligen Zeitumstände nicht angemessen. Unter Billigung des Bundesgerichtshofes bildete sich eine Rechtsprechung heraus, die jedenfalls dann nur wegen Beihilfe zum Mord verurteilte, wenn sich die Täter innerhalb eines allgemeinen Befehlsrahmens bewegt hatten. In diesen Fällen wurden insbesondere im Hinblick auf den Genozid am osteuropäischen Judentum Hitler, Himmler und Heydrich als Haupttäter angesehen, denen sich alle anderen unterordneten. Dies eröffnete den flexiblen Strafrahmen der Beihilfe gegenüber denjenigen, die sich in das Funktionsschema des Vernichtungsapparates eingepasst hatten. Als Täter wurde allerdings verurteilt, wer darüber hinaus sogenannte "Exzesstaten" begangen hatte. Diese Rechtsprechung traf im Hinblick auf die verhängten Strafmaße vielfach auf Unverständnis innerhalb der Bevölkerung. Sie war indes auch ein Versuch, den besonderen Umständen der Tatbegehung und den Tätern, die zumeist vor und nach dem Krieg ein völlig unauffälliges und angepasstes Leben geführt hatten, gerecht zu werden.

Man sollte allerdings den Erfolg der Tätigkeit der Zentralstellen nicht nur an Anklagen und Verurteilungen messen. Die systematische Ermittlungsarbeit auf dem Gebiet nationalsozialistischer Gewaltverbrechen beendete die Phase des Verdrängens und Vergessens in der bundesdeutschen Geschichte. Kein Täter konnte sich fortan mehr sicher sein, ein allgemeiner gesellschaftlicher Konsens des Vergessens werde auch von der Justiz geteilt. Die beginnenden Ermittlungen, verantwortliche Vernehmungen und Festnahmen scheinbar völlig unverdächtig und integriert lebender Menschen schreckten auch die Unbeteiligten auf, machten ihnen die Realität des Satzes "Die Mörder sind unter uns" deutlich. Durch die Arbeit der Staatsanwaltschaften wurden die Verbrechen des Nationalsozialismus und die Schicksale von Opfern und Tätern zu einem Stück nicht mehr weg zu diskutierender oder zu ignorierender bundesdeutscher Realität, was weitreichende Folgen für die politische Entwicklung hatte.

Andererseits offenbart sich heute zunehmend die geleistete Ermittlungsarbeit als besonders wertvoll für die historische Forschung. Die Zentrale Stelle in Ludwigsburg wird nach dem Beschluss der Justizministerkonferenz künftig als Außenstelle des Bundesarchivs fortgeführt. Damit wird die Erhaltung des dortigen Archivmaterials auch über den – noch immer nicht absehbaren – Endzeitpunkt der Ermittlungsarbeit

sichergestellt. Auch die Zentralstellen in Nordrhein-Westfalen haben sich seit langem daran gewöhnt, deutschen und ausländischen Forschern ihre Ermittlungsakten zur Verfügung zu stellen und Auskunft zu erteilen. Für die historische Forschung sind die Fakten, die durch die Arbeit der Justiz gesichert werden konnten, mittlerweile unverzichtbare Arbeitsgrundlage geworden.

"Zu spät, zu wenige, zu milde" – jedes dieser Urteile trifft für sich genommen zu. Eine nähere Betrachtung revidiert diese Urteile nicht, zeigt aber die historische Bedingtheit der Vorgänge. Die systematische Verfolgung der Verbrechen des Nationalsozialismus begann erst spät. Die Verantwortung hierfür trägt nicht die Justiz allein, die selbst auch nur Teil einer Gesellschaft war, die bis zum Ende der 50er Jahre einen Teil ihrer Geschichte kollektiv verdrängte. Nordrhein-Westfalen hat sich mit der Einrichtung der Zentralstellen im Jahre 1961 mit großem Ernst der Verfolgung nationalsozialistischer Gewaltverbrechen angenommen. Den Erfolg dieser Arbeit, die im übrigen durch die Zentralstelle Dortmund auch in den kommenden Jahren fortgeführt wird, nur in Anklagen, Verurteilungen und Strafmaßen zu messen, greift zu kurz. Die Arbeit der Zentralstellen trug wesentlich dazu bei, die Phase des kollektiven Beschweigens zu beenden und in der Auseinandersetzung mit der eigenen Vergangenheit die Bundesrepublik zukunftsfähig zu machen.