

# Formen informeller Kooperation in der Herrschaftspraxis des nationalsozialistischen Deutschland auf der mittleren und lokalen Ebene

Arbeitstagung vom 1. bis 3. März 2011  
Zentrum für Zeithistorische Forschung in Potsdam

## Sektion: Formen informeller Kooperation auf ausgewählten Politikfeldern

*Thomas Roth*

### **„Verbrechensbekämpfung“ und soziale Ausgrenzung auf kommunaler Ebene \***

#### *1. Konflikt und Kooperation in der Forschung zur „Verbrechensbekämpfung“*

In der älteren Forschung zu Justiz und Polizei der NS-Zeit dominierte neben dem Polykratie-Konzept das Fraenkelsche Begriffspaar von Normen- und Maßnahmenstaat. „Verbrechensbekämpfung“ wurde – wie auch die politische Verfolgung – als umkämpftes Feld gesehen, auf dem traditionelle Zuständigkeiten und Arbeitsbereiche zu Lasten neuer, spezifisch nationalsozialistischer Akteure marginalisiert und zerstört worden seien. Aus polizeigeschichtlicher Sicht wurde meist eine Geschichte kontinuierlicher Eskalation, maßnahmenstaatlicher Selbstermächtigung und entgrenzten Terrors erzählt, justizhistorisch eine Verlustgeschichte, die geprägt war von Übergriffen der Partei, fortschreitender Entmachtung durch Gestapo und Kripo, Selbstverteidigung und erzwungener, nachholender Radikalisierung.

Nun muss diese Perspektive keiner Totalrevision unterworfen werden; sie bleibt zutreffend, v.a. wenn man die Auseinandersetzungen auf der Führungsebene, die unterschiedlichen Leitideen und Organisationskulturen der Ressorts sowie den jeweiligen Beitrag zu Verfolgung und NS-Terror betrachtet. Sie ist aber in einigen Akzentuierungen problematisch. So wurde die Fraenkelsche Analyse nationalsozialistischer Herrschaftsprinzipien bisweilen verkürzt, indem der Normenstaat kurzerhand mit Justiz und Verwaltung, der Maßnahmenstaat mit Polizei und Partei identifiziert wurde. Mit der Gegenüberstellung von traditionellen

Apparaten, alten Eliten und NS-Aktivistinnen wurde der Apologie der Justiz als „Opfer“ des NS-Systems zugearbeitet. Und durch die Fokussierung auf organisatorische Machtgewinne und Terrainverluste blieb das Gesamtableau der Verfolgungsmaßnahmen und die *Praxis* der „Verbrechensbekämpfung“ unterbelichtet.

Erst die seit den 1990er Jahren erschienenen Untersuchungen haben diese Blickbeschränkungen konsequent überwunden, Tätigkeitsfelder des NS-Regimes instanzübergreifend thematisiert – von der Jugendkontroll- und Wohlfahrtspolitik über die Ausgrenzung von „Asozialen“ und „Zigeunern“ bis zur Verfolgung von „Kriminellen“ – und die lokalen Praktiken analysiert. Seitdem treten neben zersplitterten Zuständigkeiten und Kompetenzkonflikten die Koordinationsbemühungen und Kooperationsbeziehungen der Akteure stärker hervor.

## *2. Zum Begriff der Kooperation*

Dabei ist allerdings – im Hinblick auf das Tagungsthema – von einem weiteren Begriff von Kooperation auszugehen. Eine Beschränkung auf *informelle* Kooperation ist schon überlieferungsbedingt schwierig – die „Aktenwirklichkeit“ zeigt vielfach nur formalisierte Zusammenarbeit (Kooperation im Stadium der Formalisierung) – Verfügungen, Verfahrensanweisungen, Formblätter. Eine säuberliche Abgrenzung von formeller und informeller Zusammenarbeit entspräche aber auch nicht den Strukturen der NS-Verbrechensbekämpfung. Die zwischen Polizeiführung und Reichsjustizministerium getroffenen Absprachen gingen oft auf lokale Akteure zurück, die örtliche Konfliktlagen aufzeigten, um Klärung bei unklaren Zuständigkeiten baten, Vorschläge für die konkrete Ausgestaltung der Kriminalpolitik machten und formelle Regelungen forderten, weil sie sich davon Arbeitersparnis und Verhaltenssicherheit erwarteten. Auf der anderen Seite waren die lokalen Akteure durch die Vielzahl der nach 1933 entwickelten Initiativen, Gesetze und Verordnungen stets von Neuem gefordert: Sie mussten die in Berlin getroffenen Entscheidungen umsetzen, präzisieren und neue Arrangements innerhalb des lokalen Instanzengeflechts finden.

---

\* Vortragsfassung vom 2. März 2011. Für genauere Nachweise und Belege vgl. Th. Roth, „Verbrechensbekämpfung“ und soziale Ausgrenzung im nationalsozialistischen Köln. Kriminalpolizei, Strafjustiz und abweichendes Verhalten zwischen Machtübernahme und Kriegsende, Köln 2010.

### *3. Veränderungen und Konfliktpotenziale im Feld der Kriminalpolitik*

Dieses lokale Instanzengeflecht unterlag seit 1933 deutlichen Veränderungen. Zentral für die NS-Verbrechensbekämpfung war die Expansion des Polizeiapparates, wichtigstes Instrument hierbei die 1933 eingeführte „Vorbeugungshaft“ gegen „Berufsverbrecher“, die Möglichkeit zur Einweisung von Straftätern in Konzentrationslager. Die lokalen Kriminalbeamten verfügten nun über ein justizunabhängiges Sanktionsmittel, mit dem sie Gerichtsurteile korrigieren, die dauerhafte Internierung von Rückfallsstraftätern an sich ziehen und die justizielle „Sicherungsverwahrung“ überflüssig machen konnte. Da die „Vorbeugungshaft“ seit 1937 auch gegen „Asoziale“ eingesetzt werden konnte, gewannen die Kriminalbeamten auch gegenüber der Gesundheits-, Wohlfahrts- und Arbeitsverwaltung an Terrain. Die langfristige Unterbringung von Randständigen in geschlossenen Anstalten, bislang an Beschlüsse von Gerichten und Sozialverwaltung gebunden, konnte nun durch die Deportation in Lager „geregelt“ werden. Hinzu kam, dass sich die Gestapo wiederholt mit Verfolgungsaktionen und eigenen Sanktionsmitteln in die Kriminal- und Kontrollpolitik einschaltete und dabei andere Instanzen, zumal die Justiz, übergang.

Für die NS-Bewegung war die „Verbrechensbekämpfung“ kein zentraler Aufgabenbereich. Sie wirkte aber vielfältig auf das kriminalpolitische Kräftefeld ein. Etwa, indem sie durch kontinuierliches politisches Screening der Beamten die Apparate von Polizei und Justiz ideologisch auf Linie zu bringen versuchte, Initiativen für eine „rassenhygienische“ Erfassung von „Verbrechern“ und „Asozialen“ startete oder sich als Vertreterin „gesunden Volksempfindens“ öffentlich für „energisches Durchgreifen“ gegen „Volksschädlinge“ einsetzte. Praktisch wurde der Anspruch der Partei vor allem in lokalen Aktionen zur Überwachung des städtischen Raums und in der Kontrolle von Jugendlichen im Vorfeld der „Verbrechensbekämpfung“.

Der Neuformulierung von Straf- und Kontrollansprüchen entsprach eine Zersplitterung von Zuständigkeiten und Rechtssphären. Wenngleich sich die Partei damit nie vollständig durchsetzen konnte, versuchte sie doch bis in die Kriegszeit hinein, ihre „inneren Angelegenheiten“ dem staatlichen Strafanspruch zu entziehen. Auch bei anderen Institutionen, die eigene Ermittlungskräfte und disziplinarische Befugnisse hatten, verstärkte sich die Tendenz, bestimmtes Fehlverhalten selbst zu ahnden und nur bestimmte Delikte Kriminalpolizei und Justiz zu überlassen: so bei der Reichspost, Reichsbahn, der Preisüberwachung oder dem Reichsarbeitsdienst.

So beklagten denn auch die lokalen Justizbehörden wiederholt die zentrifugalen Tendenzen in der „Verbrechensbekämpfung“. Indem der klassischen Strafverfolgung immer mehr Fälle entzogen würde, leide die „Rechtssicherheit“ und die Kriminalpolitik verliere an Systematik und Geschlossenheit. Solche Klagen, die in ähnlicher Weise auch von Seiten der Sozialverwaltung zu vernehmen waren, konnten jedoch bereits Teil neuer Arrangements sein.

#### *4. Koordination und Kooperation im lokalen Kontext*

Wer die lokale Kriminalpolitik genauer betrachtet, entdeckt neben solch punktuellen Protesten und symbolischen Kämpfen aber vor allem das Bemühen, Konfliktpotenziale und Reibungsverluste zu verringern. Das konnte auf verschiedene Arten geschehen, die auch aus anderen Handlungsfeldern bekannt sind:

##### *a. „Verbindungsleute“ und „Makler“*

Schon die Besetzung strategischer Positionen in Behörden mit Parteiaktivisten und die Betrauung von Beamten mit Posten in der Gau- oder Kreisleitung hatte ambivalente Wirkung. Wenngleich diese Praxis dazu dienen sollte, Polizei, Justiz und Kommunalverwaltung auf die Vorstellungen der „Bewegung“ zu verpflichten und die Strafverfolgung an den Bedürfnissen der NS-Verbände auszurichten, hatte sie auch gegenteilige Effekte. Nicht nur in Köln zeigt sich, dass Kriminal- und Justizbeamte ihr Parteiamt auch als Ressource nutzten, um den eigenen Apparat gegen Einflussnahmen von außen abzusichern, die entwickelte Linie der „Verbrechensbekämpfung“ gegen Partikularinteressen zu verteidigen oder Kompromisse zu stiften. Die „doppelte Loyalität“ von parteilich aktiven Juristen und Polizisten ließ sie gewissermaßen zu Mittlern „zwischen Staat und Partei“ werden.

Auch zwischen *Behörden* wurden Verbindungsleute eingesetzt, die für eine Bündelung der Kommunikation und eine Abstimmung der Verfolgungsmaßnahmen sorgen sollten. Besonders deutlich zeigte sich dies im Schnittfeld von Ordnungssicherung und repressiver Sozialpolitik. So gab es bei der Kölner Kripo einen „Sachbearbeiter“ für Prostitutionsüberwachung, der über Jahre hinweg engen Kontakt mit dem Gesundheitsamt hielt, und mit der Weiblichen Kriminalpolizei verfügte man über eine Einrichtung, die schon in der Weimarer Republik für eine enge Verknüpfung und alltägliche Abstimmung von Kriminalpolizei und Kommunalverwaltung, Jugendschutz und „Sittenkontrolle“ gesorgt hatte.

##### *b. „Koordinationstreffen“*

Wo mehrere Instanzen beteiligt waren, griff man auf Dienstleiterbesprechungen oder das – auch in der Führungsspitze immer wieder eingesetzte – Mittel des „runden Tisches“ zurück. Das galt besonders für die Jugendkontrollpolitik, bei der Überwachung der Arbeitsdisziplin und der Verfolgung sozialer Randgruppen. So nahmen 1939 am Kölner Unterausschuss für Jugendwohlfahrt neben dem Jugend- und Schulamts Vertreter des Amtsgerichts, der Staatsanwaltschaft, der Weiblichen Kriminalpolizei, der NSV und größerer industrieller Werke teil. Und 1942 versammelten sich beim Reichstreuhänder der Arbeit des Wirtschaftsgebiets Rheinland Angehörige der regionalen Kripo, Gestapo, Justizverwaltung, der DAF und HJ sowie der Rüstungskommandos und der Wirtschaftskammer, um Spektrum und Staffelung der Sanktionen gegen „Arbeitsverweigerer“ abzusprechen.

#### *c. Gemeinsame Aktionen und Streifen*

Verknüpfungen zwischen den Kontrollinstanzen wurden in gemeinsamen Verhaftungs- und Vertreibungsaktionen verstärkt. Schon die Einrichtung der kommunalen „Zigeunerlager“ in den 1930er Jahren lässt sich nur als konzertierte Aktion verstehen, bei der zahlreiche – bau- und sicherheits-, melde- oder wohlfahrtspolizeiliche - Zuständigkeiten im Hinblick auf ein gemeinsames Ziel zusammengeführt wurden. Die dabei gemachten Erfahrungen bewährten sich denn auch bei den 1938 einsetzenden Massendeportationen gegen „Asoziale“, „vorbestrafte Juden“ oder „Zigeuner“, die auch als Gemeinschaftswerk von lokalen Polizei- und Verwaltungsstellen verstanden werden können. Kooperative Bindungen verfestigten sich nicht nur durch solche Aktionen, sondern alltäglich, etwa durch gemeinsame Streifen – von Polizei, Wehrmacht, Bahnpolizei und Zoll, Kriminalpolizei oder HJ. Dieses besonders im Krieg verbreitete Vorgehen diente natürlich dazu, den gesteigerten Sicherheitsbedürfnissen an der „Heimatfront“ unter den Bedingungen zunehmenden Personalmangels gerecht zu werden. Es hatte aber auch eine Verdichtung der Kontrolle zur Folge: Der prüfende Blick des Polizisten wurde durch andere Sichtweisen ergänzt.

#### *d. Datenaustausch*

Zu personellen Verknüpfungen, Besprechungen und gemeinsame Aktionen kam ein steter, routinierter Datenaustausch zwischen Polizei, Justiz, Jugend-, Gesundheits- und Fürsorgebehörden. Der wurde durch Richtlinien des Innenministeriums, der Polizei- und Justizführung vorgegeben, erhielt aber auch lokale oder regionale Impulse. Besondere Bedeutung hatten hierbei die erbbiologischen und

„rassenhygienischen“ Erfassungsstellen, etwa des Gesundheitsamts, der Provinzialbehörden, im Gauamt für Rassenpolitik und im Strafvollzug. Sie fungierten als Clearingstellen der ausgrenzenden und strafenden Instanzen, die verschiedene Datensammlungen und Personendossiers zusammenführten, kompilierten und wieder der Praxis zur Verfügung stellten.

Der verbesserte Datenfluss hatte zwei wesentliche Effekte. Zum einen wurden Sanktionsketten geschlossen und Schlupflöcher beseitigt. Der Datenaustausch führte jedoch auch zum Abgleich von Wahrnehmungsmustern und Sanktionsvorstellungen, er diente der Vervollständigung abweichender Biografien und der Schärfung von Feindbildern. Kriminalpolizei und Strafjustiz waren Ende der 1930er Jahre gut über die Bewegungsprofile von Straftätern und Randständigen informiert und hatten weitläufigen Zugriff auf sozialpolitische Expertise und erbbiologische Gutachten.

##### *5. Abgrenzung und Vernetzung*

Natürlich lassen sich auch vor Ort Ressortkämpfe, institutionelle Abschottungs- und Selbstbehauptungsversuche feststellen. Die jugendgerichtlichen und -fürsorgerischen Instanzen forderten stärkere Beteiligung an der KZ-Einweisung Minderjähriger und entwickelten neue Betreuungsformen, um dem Machtverlust entgegenzuwirken; die Kölner Richter legten bei allem sicherheitspolizeilichem und sozialmedizinischem Input Wert auf betont eigenständige, juristisch und strafrechtspolitisch abgesicherte Entscheidungen. Und die Kriminalpolizei erlaubte anderen Kontrollinstanzen kaum Einblick in interne Vorgänge, um ihre Unabhängigkeit und herausgehobene Stellung im Verfolgerensemble zu markieren. Insgesamt kam es in den Jahren nach 1933 doch zu einer zunehmenden Vernetzung der disziplinierenden und strafenden Instanzen und einer Synchronisierung von „Verbrechensbekämpfung“ und sozialer Ausgrenzung.

Zwar war das Ergebnis kein einheitlicher Kontrollverbund; die institutionellen Grenzziehungen brachen jedoch auf. Die Kriminalpolizei war in der „vorbeugenden Verbrechensbekämpfung“ gegen „Asoziale“ zunächst auf die Anträge und Dossiers der Sozialverwaltung angewiesen, entwickelte ab den 1940er Jahren aber vermehrt Eigeninitiative und ging selbständig gegen „Arbeitsscheue“, „Unterhaltsverweigerer“ oder „Trunksüchtige“ vor. Strafrichter eigneten sich die Perspektive der medizinischen Sachverständigen an und untermauerten ihre Urteile zunehmend mit „rassenhygienischen“ und kriminalbiologischen Argumenten.

Zwischen Polizei und Justiz gab es vielfache Rückkopplungen: „Vorbeugungshaft“, „Sicherungsverwahrung“, KZ-Haft und Strafvollzug wurden vor Ort nicht nur als konkurrierende, sondern als komplementäre Instrumente betrachtet, die dem gemeinsamen Ziel der „Ausmerzungen“ des „Verbrechertums“ dienten. Bei der Beurteilung von Rückfallstraftätern griff man auf Einschätzungen des kriminalpolitischen „Partners“ zurück, und auch bei der Radikalisierung der „Verbrechensbekämpfung“ zu einer Politik gezielter Tötung in den letzten Kriegsjahren versicherte man sich einer gemeinsamen Linie.

Schließlich lassen sich in Polizei- und Justizakten zahlreiche Fälle nachweisen, in denen organisationsübergreifend nach „Lösungen“ gesucht wurde, etwa: wenn ein Staatsanwalt die Deportation eines gerichtlich nicht überführbaren „Gewohnheitsverbrechers“ anregte, die Kommunalverwaltung „Lagerunterbringung“ gegen kostenintensive oder „renitente“ Fürsorgeempfänger beantragte, oder wenn sich die Gestapo nach „erfolgloser“ „Arbeitserziehungshaft“ gegen einen „Bummelanten“ an die Kripo wandte, damit diese ihn per „Vorbeugungshaft“ aus der städtischen Gesellschaft „entferne“. Die Suche nach dem besten Sanktionsmittel gegen einen gemeinsamen „Gegner“ stand oft über institutionellen Machtkämpfen.

#### *6. Grundlagen/Voraussetzungen der Kooperation*

Dieser Befund ist nur dann überraschend, wenn man ein stilisiertes Bild von Ressortegoismen und Polykratie zugrunde legt. Weniger erstaunlich wird die Zusammenarbeit, wenn man bedenkt, dass die lokalen Akteure der „Verbrechensbekämpfung“ fachliche Prägungen, gesellschaftliche Erfahrungen und politische Orientierungen teilten. Schon auf der Ebene der - kriminalistischen, juristischen, medizinischen, kriminal- oder sozialpolitischen - Diskurse der Zeit hat die jüngere Forschung viele Übereinstimmungen festgestellt, und dies kann mit Abstrichen auf die Praktiker vor Ort übertragen werden: es gab Gemeinsamkeiten in der Beantwortung gesellschaftlicher Konflikte mit repressiver Sozialtechnologie, im Menschenbild und einem mechanischen „Erziehungsdenken“, in der anti-rechtsstaatlichen Orientierung, hinsichtlich der gesellschaftshygienischen Scheidung von Förderungswürdigen und „Unerziehbaren“, einer aggressiven Gemeinschaftsideologie und der Utopie einer dauerhaften Lösung sozialer Probleme. Die „Säuberung der Stadt“ von Unsicherheit, Unordnung, „Verwahrlosung“ und „Verbrechen“ bildete eine feste Klammer für das lokale Handeln. Zugleich lässt sich

bei vielen verantwortlichen Akteuren ein zugespitzter Utilitarismus feststellen, der den „Wert des Menschen“ nach Rechtstreue, Arbeitsleistung, familiärer „Pflichterfüllung“ oder Wehrfähigkeit bemaß und all jene, die nach dieser Berechnung belastend, gefährlich und unproduktiv erschienen für die Aus- und Einschließung in Anstalten, Lagern oder Gefängnissen vorsah. Ergebnis war ein radikaler Pragmatismus, den nahezu alle Lokalstudien zum Thema betonen: das Bestreben, das eigene Umfeld rigoros von sozialen „Problemgruppen“ zu befreien.

Auch die hierbei eingesetzten Techniken und Kooperationsformen wurden nicht erst in der NS-Zeit entwickelt. Vor allem in den Großstädten mit ihren ausdifferenzierten Behördenapparaten gab es während der Weimarer Republik Bestrebungen, die unterschiedlichen Kontrollpolitiken abzustimmen und zu bündeln. Dies war vor allem der Fall in der Jugendkontrollpolitik und der im Kräftefeld von Wohlfahrt, Jugendfürsorge, Gesundheitsvorsorge und Polizei entwickelten Prostitutionspolitik. „Runde Tische“ waren ein übliches Mittel politischer Verwaltungstätigkeit; während die erbbiologische Erfassung von Devianten in großstädtischen Milieus seit den 1920er Jahren etabliert wurde. Lokale Kooperation nach 1933 folgte also vertrauten Mustern.

### *7. Konflikt, Kooperation und die Zielgruppen der Kriminalpolitik*

Wenn auch die Wirkungen lokaler Kooperation schlecht messbar sind, so sind die Folgen für die Betroffenen doch abschätzbar. In den Kernbereichen von „Verbrechensbekämpfung“ und sozialer Kontrolle zeigen die Akten von Kripo, Strafjustiz und Kommunalverwaltung große Einmütigkeit. Einschlägig vorbelastete, mehrfach auffällig gewordene Personen unterlagen einem umfassenden, vielfältigen Unwerturteil: Der „Verbrecher“ wurde nicht bloß als Rechtsbrecher stigmatisiert, sondern als Angreifer auf/Gegner der Arbeitsdisziplin, familiären Ordnung und Sittlichkeit sowie als Träger negativer Erbanlagen. Die Handlungsräume und Chancen für die Betroffenen, von Konflikten und Informationsblockaden zwischen den Kontrollinstanzen zu profitieren, waren gering. Wenn es Straftätern oder Randständigen gelang, aus dem Blickfeld der Behörden zu entkommen, dann hatte dies meist andere Gründe: die Überforderung der Behörden durch Personalmangel und Aufgabeninflation, die Zerstörung städtischer Topografie oder die Vernichtung von Datensammlungen im Bombenkrieg.



Allerdings gilt der Befund reibungsloser Zusammenarbeit vor allem für bestimmte Personengruppen. Je geringer die Vorbelastungen der staatlich erfassten Personen waren und je schwieriger diese in das Passepartout populärer Feindbilder einzupassen waren, desto häufiger zeigten sich Deutungsunterschiede und institutionelle Blockaden. Dabei war die Wendung zum Publikum und der Appell an die Bevölkerung ein wichtiges Moment. So wurde am Einzelfall immer wieder diskutiert, ob bis dahin unbelastete Intensiv- oder Kriegsstraftäter als „Volksschädlinge“ oder „Gewaltverbrecher“ mit dem Tode bestraft werden sollten. Bei abweichenden Jugendlichen stritten Behörden und Gutachter darüber, ob eine Straftat als Ausdruck krimineller Neigung oder alterstypischer Verwirrung zu deuten war. Und die technischen Verwaltungen wie die städtische Preisüberwachung ließen wertvolle Mitarbeiter und „verdiente Volksgenossen“ nach Rechtsbrüchen schonmal mit Geldstrafen davon kommen anstatt sie der Justiz zu übergeben. Schließlich hatten Straftäter, die in die Netzwerke der NSDAP eingebunden waren, während der 1930er Jahre gute Chancen, im „Dunkelfeld“ der „Verbrechensbekämpfung“ abzutauchen.

Lokale Kooperation war also ein wesentlicher Motor nationalsozialistischer Verbrechensbekämpfung und gesellschaftspolitischer „Säuberung“. Je weiter die Sozialkontrolleure in die Mitte der Gesellschaft vordrangen, desto deutlicher zeigten sich jedoch Konflikte und polykratische Tendenzen.