

Ein Machtträger der NS-Diktatur als Namensgeber in der Nachkriegsdemokratie

Probleme einer Umbenennung der Elkartallee in Hannover¹

I.

Seit einiger Zeit wird in der Öffentlichkeit Hannovers die Frage diskutiert, ob die Benennung einer Straße nach dem früheren Stadtbaurat Karl Elkart, der dieses Amt während der NS-Herrschaft ausübte, vertretbar ist. Dies ist keine nur lokale Frage. In Straßennamen schlägt sich in zuweilen die unaufgearbeitete Vergangenheit eines Gemeinwesens nieder. Bis heute sind in Deutschland Straßen nach Hindenburg benannt, obgleich er die Zerstörung der Weimarer Demokratie durch Ernennung Hitlers zum Reichskanzler (entgegen Art. 54 WRV) und die Beseitigung des Grundrechtssystems durch die sog. Reichstagsbrandverordnung sanktionierte. Die Stadt Hannover hat Richtlinien für die Umbenennung von Straßen festgelegt. Anhand dieser Kriterien kann die Begründbarkeit einer Umbenennung erörtert werden. Maßgebend ist die Frage, ob derjenige, nach dem eine Straße benannt ist, in seiner Tätigkeit »im Widerspruch zu den Grundsätzen der Verfassung« stand und für »ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Rassismus, Kriegsverbrechen u.a.« verantwortlich war.²

II.

Dass 1960 in Hannover eine Allee nach dem während der NS-Diktatur amtierenden, der NSDAP seit 1937 angehörenden Stadtbaurates Elkart³ nach dessen Tod benannt wurde, war in jener Zeit keine Besonderheit. Denn die vielfache Umdeutung der NS-Diktatur in einen – nicht auf Gewalt gegründeten – Rechtsstaat, die derartige Entscheidungen ermöglichte, war, von wenigen Ausnahmen abgesehen, die Signatur der Ära Adenauer.⁴ So erklärte die von der CDU geführte Regierung zu Beginn der fünfziger Jahre 90 Prozent der in den Nürnberger Nachfolgeprozessen gegen die Funktionseliten der NS-Diktatur gefällten Urteile gegen nationalsozialistische Gewaltverbrecher – der mobilen Tötungskommandos, der Wehrmacht, der Justiz, der Bürokratie und der Industrie – für nicht gerechtfertigt.⁵ Unter den Bedingungen der Verdrängung der Realität der

¹ Der Text beruht überwiegend auf einem für den Oberbürgermeister der Stadt Hannover erstellten Gutachten.

² Grundsätze und Verfahren für die Benennung von Straßen, Wegen und Plätzen, Ziff. III.3. Ratsbeschluss vom 11.5.1978 (DSNr. 427/78), 19.10.1989 (DSNr. 1320/89), 9.12.1999 (DSNr. 2810/99); vgl. auch Karljosef Kreter, »Elkartallee«: Die Benennung aus dem Jahre 1960 beibehalten oder umbenennen?, Manuskript Februar 2006.

³ Vgl. Rüdiger Fleiter, Stadtverwaltung im Dritten Reich. Verfolgungspolitik auf kommunaler Ebene am Beispiel Hannovers, Hannover 2006; ders., Stadtbaurat Karl Elkart und seine Beteiligung an der NS-Verfolgungspolitik, Hannoversche Geschichtsblätter n.F. Bd. 60, 2006, S. 135 ff.

⁴ Joachim Perels, Die Umdeutung der NS-Diktatur in einen Rechtsstaat, Leviathan H. 2/2007, S. 230 ff.; vgl. auch die Kritik des Bundesverfassungsgerichts an der juristischen Entproblematisierung der NS-Herrschaft, BVerfGE 3, 58 ff.; 6, 132 ff.

⁵ Norbert Frei, Vergangenheitspolitik. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit, München 1996, S. 271.

NS-Herrschaft, die es möglich machte, dass der nationalsozialistische Volkstumsideologe, Theodor Oberländer, Vertriebenenminister der Regierung Adenauer werden konnte, dass der SS-Gruppenführer Heinz Reinefarth, der an der Niederschlagung des Warschauer Aufstands 1944 beteiligt war, Bürgermeister von Westerland/Sylt zu werden vermochte und dass ein für viele Todesurteile mitverantwortlicher NS-Justizjurist am Reichsgericht, Wolfgang Fränkel, eine zeitlang als Generalbundesanwalt fungierte,⁶ war die Benennung einer Straße in Hannover nach einem einstmals leitenden Kommunalbeamten der NS-Diktatur ein Vorgang, der der »Derealisierung« (Mitscherlich) der Struktur des Hitler-Regimes entsprach.

Die Tätigkeit früherer Träger des Hitler-Regimes in Zentralbereichen des politischen Systems wurde vom gesellschaftlichen und politischen mainstream getragen, der für Eugen Kogon, dem Autor des »SS-Staats« (München 1946), den Sieg der 131er – der Träger des nationalsozialistischen Staatsapparats, die einen fast uneingeschränkten gesetzlichen Wiedereinstellungsanspruch erhielten – über die 1945er, die den personellen Bruch mit der Diktatur zur Grundlage der Demokratie machen wollten, Wirklichkeit werden ließ.⁷

Tatsächlich galt auch die Tätigkeit des Stadtbaurats Karl Elkart im Nationalsozialismus lange Jahre – übereinstimmend mit dem Selbstbild Elkarts – als lediglich fachlich orientiert.⁸ Durch seine Mitgliedschaft in der NSDAP vorgeblich nur formal belastet, wurde Elkarts Rolle in der hannoverschen Stadtverwaltung als rein professionell angesehen, kaum berührt durch die politischen Ziele der NS-Diktatur. Ausdrücklich erklärte der Entnazifizierungsausschuss 1946, dass »Elkart niemals parteipolitisch hervorgetreten sei.«⁹ Diese Sicht wurde dadurch gestützt, dass Elkart sich als Städteplaner im sozialen Wohnungsbau, bei der Gestaltung von Grünflächen und Parks und bei anderen Großprojekten in seiner gesamten Amtszeit von den zwanziger Jahren bis zum Ende des Dritten Reiches einen Namen gemacht hatte. Dieses Bild der Rolle eines leitenden Fachbeamten im NS-Staat, das in einer für die herrschende Sicht charakteristischen Entscheidung des Bundesgerichtshofs von 1954 zu der Formel verdichtet wurde, dass der »wahre ... innere ... Kern des Staates und seiner Beamtenschaft vom nationalsozialistischen Terror nicht berührt«¹⁰ wurde, ist mit den Erkenntnissen der neueren historischen Forschung über die Kommunalpolitik im NS-Staat unvereinbar.

III.

Rüdiger Fleiter arbeitet heraus, dass Elkart in seiner Funktion als Stadtbaurat der NS-Diktatur eine keineswegs nur immanent fachliche Tätigkeit ausgeübt hat.¹¹ In zentralen Fragen der Durchsetzung der politischen Ziele des Nationalsozialismus war Elkart daran beteiligt, auf der Ebene der Stadtverwaltung das System

6 Marc von Miquel, Ahnden oder amnestieren? Westdeutsche Justiz und Vergangenheitspolitik in den sechziger Jahren, Göttingen 2004, S. 99 ff.; Ernst Klee, Das Personenlexikon des Dritten Reiches, Frankfurt/M. 2003, S. 441, 487.

7 Eugen Kogon, Beinahe mit dem Rücken an der Wand, Frankfurter Hefte H. 9/1954, S. 641 ff.; vgl. auch Joachim Perels, Die Übernahme der Beamtenschaft des Hitler-Regimes, Kritische Justiz H. 2/2004, S. 186 ff.

8 Fleiter, Stadtbaurat (Fn. 2), S. 148; zur Kritik dieser Sicht vgl. auch Wolf Gruner, Die NS-Verfolgung und die Kommunen, Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 48/2000, S. 75 ff.

9 Fleiter, Stadtbaurat (Fn. 2), S. 148.

10 BGHZ 13, 301.

11 Fleiter, Stadtbaurat (Fn. 2).

des »Maßnahmenstaats« (Fraenkel) zu verankern und die rechtsstaatlichen Garantien und Grundrechtspositionen zu beseitigen, um die Herrschaftsinteressen des Regimes ungehindert durchsetzen zu können.¹² An der Behandlung der Juden und der Kriegsgefangenen, für die Elkart teilweise oder ganz zuständig war, wird dies sichtbar.

Die Aufhebung des Grundsatzes der Gleichheit vor dem Gesetz zu Lasten der Juden wird von Elkart auf der Verwaltungsebene 1933 sogleich in die Praxis umgesetzt, obgleich dafür selbst von der politischen Zentrale noch keine entsprechenden Vorgaben gemacht wurden. Im Juni 1933 beschloss eine Kommission unter Mitwirkung von Elkart im Unterschied zur Praxis in der Weimarer Republik, jüdische Unternehmer bei der Vergabe von städtischen Unterhaltungsmaßnahmen nicht mehr zu berücksichtigen. Beim Erwerb der Grundstücke von Juden durch die Stadt, für die Elkart zuständig war, wurden sie genötigt, ihr Eigentum unter dem für »arische« Verkäufer geltenden Marktpreis zu veräußern. Elkart machte sich die Notlage der 1938 durch die NS-Führung verfügbaren Deportationen polnischer Juden zunutze, um den Aufkauf der ihnen gehörenden Grundstücke unter Wert zu erzwingen.¹³

Die Arisierung, die systematische Entziehung des Eigentums der Juden durch die Übertragung auf das NS-Regime, die die ökonomische Existenz der Diskriminierten der Willkür der Diktatur auslieferte, war Teil des Arbeitsfeldes von Elkart. Als die Stadtverwaltung den jüdischen Friedhof in der Oberstraße ihrer Verfügungsgewalt unterwerfen und einebnen wollte, erklärte Elkart entsprechend der Herrschaftslogik des Maßnahmenstaates, dass dies »ohne Berücksichtigung etwa bestehender rechtlicher Bedenken« geschehen könne.¹⁴ Für die Arisierung suchte Elkart wertvolle Stücke wie eine Sammlung alten chinesischen Porzellans und alter chinesischer Bronzen aus, die einem jüdischen Fabrikanten gehörten, um sie, wie es in einem Schreiben von Oberbürgermeister Haltenhoff vom 5. Januar 1942 heißt, »in das Eigentum der Stadt zu überführen«.¹⁵ Auch die Unterbringung und Verwendung des den Juden entzogenen Eigentums gehörte zum Arbeitsbereich von Elkart. Er kümmerte sich um Details der zwangs förmigen Enteignung der Juden. Elkart ließ einen Schrank für die weggenommenen Gegenstände anfertigen und suchte einen Handwerker, der das Tafelsilber des jüdischen Eigentümers mit Gravuren des Stadtwappens versehen sollte, um es für repräsentative Zwecke nutzen zu können.¹⁶

Auch an den Planungen zur Vorbereitung der Deportationen der Juden aus Hannover, die darauf zielten, ihr Recht auf Freizügigkeit vollständig zu beseitigen, war Elkart maßgeblich beteiligt. Er entwickelte das strategische Konzept, die Juden aus ihren Wohnungen fortzuschaffen und in Baracken, die als Sammelunterkünfte dienen sollten, zu konzentrieren. Auch wenn die Baracken am Ende nicht errichtet werden, wurde die von Elkart angestrebte erste Stufe der Deportation, mit der Elkart fest rechnete, auf andere Weise verwirklicht: durch die Schaffung von so genannten »Judenhäusern«, in denen die Juden zusammengepfercht wurden.¹⁷

Auch die Bestimmungsmacht über die Kriegsgefangenen lag in den Händen von Stadtbaurat Elkart und seiner Behörde. Die Kriegsgefangenen, deren Zahl etwa

12 Vgl. Ernst Fraenkel, *Der Doppelstaat* (1941), Frankfurt/Main 1974.

13 Fleiter, Stadtbaurat (Fn. 2), S. 139 ff.

14 Fleiter, Stadtverwaltung (Fn. 2), S. 206; ders., Stadtbaurat (Fn. 2), S. 141.

15 Fleiter, Stadtverwaltung (Fn. 2), S. 233.

16 Fleiter, Stadtverwaltung (Fn. 2), S. 141.

17 Fleiter, Stadtbaurat (Fn. 2), S. 141 ff.

9.000 betrug, wurden für die Arbeiten eingesetzt, die zuvor Deutsche, die Militärdienst leisten mussten, ausführten. Auf diese Weise hatten die Kriegsgefangenen Anteil an der Erhaltung der Funktionsfähigkeit der deutschen Wirtschaft durch den ökonomischen Ausgleich für die Soldaten, die den Krieg im Dienste des NS-Regimes führten. Die zentrale Funktion dieser den Krieg intern absichernden wirtschaftlichen Nutzung von Kriegsgefangenen hatte Elkart klar erkannt und seinen Planungen zugrunde gelegt. Entsprechend forderte beispielsweise der Elkart unterstellte Oberbaurat Orthaus bei Reichsminister Speer, der für die gesamtstaatliche Verteilung von Kriegsgefangenen zu ökonomischen Zwecken zuständig war, 3.400 italienische Arbeitskräfte an.¹⁸

Weder die Tatsache, dass Nazi-Deutschland einen völkerrechtswidrigen Angriffskrieg führte, der gegen den Briand-Kellog-Pakt von 1929 verstieß, noch die im Genfer Abkommen über die Behandlung von Kriegsgefangenen von 1929 festgelegte Verpflichtung, Kriegsgefangene human zu behandeln, wurden von Elkart auch nur reflektiert. Er organisierte für das Regime, das an allen Fronten einen imperialistischen Machtkrieg führte, ein System der Ausbeutung der ausländischen Arbeitskräfte, die noch dadurch verschärft wurde, dass Elkart die miserable Ernährung der Gefangenen bagatellierte und die angeblich unzureichende Arbeitsleistung bestimmter Gefangener rügte.¹⁹

IV.

Wenn man Elkart's Tätigkeit an den Richtlinien der Stadt Hannover für die Umbenennung von Straßen misst, ergeben sich zwei Fragen: Handelte Elkart als Stadtbaurat im Widerspruch zu einer rechtsstaatlich-demokratischen Verfassung? Ist er für schwerwiegende persönliche Handlungen – wie Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen – verantwortlich?

Indem Elkart als Stadtbaurat die Gleichheit vor dem Gesetz gegenüber Juden bei der Vergabe von Aufträgen für die Stadt und beim Aufkauf von Grundstücken aufhob, wirkte er daran mit, die Fundamentalnorm einer rechtsstaatlichen Demokratie, den Gleichheitssatz, wie er in Art. 109 WRV niedergelegt war, außer Kraft zu setzen. Außerdem beteiligte sich Elkart daran, die Verbindlichkeit einzelner Grundrechte für Juden zu suspendieren. Seine Mitwirkung bei der Arisierung, die vielfältige Formen annahm und insbesondere in der Umprägung von Tafelsilber, das Juden zuvor entzogen wurde, ihren Ausdruck fand, ist identisch mit der Negation der grundrechtlich gesicherten Eigentumsgarantie (Art. 153 WRV). Da Elkart's Planungen zur Zusammenfassung von Juden in speziellen Sammelunterkünften und der damit verbundenen Entfernung aus ihren Wohnungen eine Voraussetzung für die Deportation schuf, bedeutet dies, dass er auch für die Aufhebung des Rechts auf Freizügigkeit (Art. 111 WRV) für Juden mitverantwortlich ist.

Dass Elkart alle diese Maßnahmen, wie er selbst erklärte, unabhängig von etwa entgegenstehenden Rechtspositionen durchführen wollte, bedeutet, dass er der Doktrin der schrankenlosen Diktatur folgte, die die Bindung der öffentlichen Gewalt an das Recht zugunsten der Durchsetzung der repressiven und ideologischen Ziele des Staates systematisch aufhob.

¹⁸ Fleiter, Stadtbaurat (Fn. 2), S. 145 ff.

¹⁹ Ebd., S. 144 ff.

Elkart's Angriff auf die Existenzgrundlagen der Juden hatte für die Betroffenen gravierende Folgen. Sein Vorgehen ist daher auch ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Ein derartiges Verbrechen ist nicht nur bei Tötungsdelikten gegeben. Der Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit, der in dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofs von 1998 (Art. 7) und in die im Entwurf vorliegende Europäische Verfassung (II 49 Abs. 2) übernommen worden ist, sanktioniert nicht allein Verbrechen gegen das Leben. Strafbar ist auch die »Verfolgung aus politischen, rassistischen oder religiösen Gründen, ohne Rücksicht darauf, ob sie das nationale Recht des Landes, in welchem die Handlungen begangen wurden, verletzen« (Art. II 1c KRG 10). Auch diesen Tatbestand, der an die Verletzung der in der rechtsstaatlich-demokratischen Verfassung niedergelegten Diskriminierungsverbote Strafsanktionen knüpft, hat Elkart erfüllt. Er beteiligte sich an der praktischen Aufhebung des Gleichheitssatzes gegenüber den Juden. Elkart trug dazu bei, dass ihnen durch die Vergabepolitik und durch die so genannte Arierisierung die Rechte, die Nicht-Juden innehatten, im Wege der Aushöhlung und Beseitigung ihrer ökonomischen Existenz entzogen wurden. Dieses Vorgehen schlug am Ende in die Aufhebung der Rechtssubjektivität der Juden um, die sie durch die von Elkart geplante – zwangsweise – Einrichtung von Sammelunterkünften, der Durchgangsstation für die Deportation, vollständig verloren.

Das System der Behandlung und Verwendung von Kriegsgefangenen, das Elkart aufgebaut hatte, erfüllt den Tatbestand eines Kriegsverbrechens. In dem schon erwähnten Kontrollratsgesetz Nr. 10 wird – übereinstimmend mit dem geltenden Völkerrecht – der Tatbestand der »Verschleppung zur Zwangsarbeit« als Kriegsverbrechen qualifiziert (Art. 2 1b). Im Hauptkriegsverbrecherprozess der Alliierten von 1945/46 spielte dieser Tatbestand eine wichtige Rolle. Zwei der Angeklagten, Alfred Sauckel, der Generalbevollmächtigte für den Arbeitseinsatz des Dritten Reiches, und Albert Speer, der Rüstungsminister Hitlers, waren verantwortlich für die Rekrutierung von Millionen von Zwangsarbeitern. Ihr Einsatz war integraler Teil der Kriegsführung des NS-Regimes. Die Rekrutierung erfolgte im Wesentlichen mit Zwangsmitteln.²⁰ Der Einsatz der Zwangsarbeiter zur Absicherung der Führung des europaweiten Eroberungskrieges Nazi-Deutschlands war ein Kriegsverbrechen, für das Speer und Sauckel – neben der Erfüllung anderer Tatbestände – verurteilt wurden.²¹ Indem Elkart für Hannover das von der berliner Zentrale organisierte System der Ausnutzung von Kriegsgefangenen zum Zweck der Sicherung der heimischen Wirtschaft unter den Bedingungen des Krieges organisierte und sich von der politischen Führung, von Rüstungsminister Speer, mit dem er in engem Kontakt stand und mit dem er befreundet war,²² 3.400 Arbeitskräfte zuweisen ließ, hat er – wie die übergeordneten Funktionsträger – durch die Verwendung von Zwangsarbeitern ein Kriegsverbrechen begangen, das durch die unzureichende Versorgung und Entlohnung der Arbeitskräfte zusätzlich charakterisiert war.

Legt man die erwähnten Richtlinien der Stadt Hannover zugrunde, so erscheint es gerechtfertigt, die Elkartallee, die den Namen eines NS-Täters trägt, der das rechtsstaatliche Diskriminierungsverbot und die Geltung des Völkerrechts systematisch negiert hat, umzubenennen. Die Stadt Hannover stand vor längerer Zeit vor einer vergleichbaren Frage. 1978 entschied sie auf einer Sondersitzung

20 Ulrich Herbert, *Fremdarbeiter. Politik und Praxis des »Ausländer-Einsatzes« in der Kriegswirtschaft des Dritten Reiches*, Berlin 1985.

21 Das Urteil von Nürnberg, München 1946, S. 162 ff., 176 ff.

22 Fleiter, *Stadtbaurat* (Fn. 2), S. 147.

des Rats, dem nationalsozialistischen Kultusminister, Bernhard Rust, der u.a. den theologischen Kopf der Bekennenden Kirche, Karl Barth, aus seinem Professorenamt entfernt hatte, das – noch existierende – Ehrenbürgerrecht abzuerkennen.²³ Legt man diesen Maßstab der Stadt Hannover zugrunde, ließe sich die Umbenennung der Elkartallee, deren Namensgeber wie Rust der Gewaltordnung der Diktatur zur Wirksamkeit verhalf, zusätzlich begründen.

V.

Einer Umbenennung der Elkartallee könnte ein Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg v. 28. 11. 2001 entgegenstehen, der eine Umbenennung einer anderen Straße in Hannover – es handelte sich um den Uhlenhutweg – rechtskräftig aufgehoben hat.²⁴ Diese Entscheidung betrifft jedoch einen anderen Sachverhalt. Daher geht von ihr keine Bindungswirkung aus. Der Namensgeber für den Uhlenhutweg in Hannover hatte im Nationalsozialismus den Antrag gestellt, »kreuzweise Immunisierungsversuche in einem Kriegsgefangenenlager«²⁵ durchzuführen, die gegen das Genfer Abkommen über die menschliche Behandlung von Kriegsgefangenen von 1929 verstieß. Dies war der Grund, eine Umbenennung des Weges zu beschließen. Das Gericht hob jedoch den Beschluss der Stadt Hannover auf.

Die Begründung verkennt allerdings die Verantwortlichkeit für die Inangsetzung staatlich angeordneter Verbrechen. Das Gericht interpretiert den Antrag auf die Ausführung von medizinischen Versuchen an Kriegsgefangenen, die es nach der Genfer Konvention von 1929 selbst als Kriegsverbrechen qualifiziert, als lediglich straflose Vorbereitungshandlung.²⁶ Diese Sichtweise widerspricht dem tatsächlichen Vorgang. Wenn der Antrag auf Ausführung eines medizinischen Versuchs an Menschen gestellt wird, bedeutet dies, dass der Antragsteller eine strafbare Handlung in Gang setzt. Der Antrag ist eine nicht wegzudenkende Bedingung dafür, dass der Angriff auf die körperliche Integrität geschieht. So wird ein Element der Deliktshandlung im Sinne der Realisierung der Gesamtplanes verwirklicht.

Die Logik der Entscheidung ist fatal. Indem das OVG die Rechtsposition der körperlichen Integrität gegenüber nationalsozialistischer Gewaltpolitik bei der Inangsetzung eines Verbrechens nicht wahrnimmt, begeht derjenige, der die Außerkraftsetzung des Hypokratischen Eides anordnet, keine Rechtsverletzung. Die NS-Gewaltherrschaft verschwindet hinter vorgeblich rechtsfreien Funktionsabläufen. Eine derartige Sicht wäre ausgeschlossen gewesen, wenn das Gericht die Maßstäbe des Nürnberger Ärzte-Prozesses der Vereinigten Staaten von 1947 zur Kenntnis genommen hätte.²⁷ Durch die Nicht-Wahrnehmung des Gewaltverbrechens eines NS-Täters, die der überkommenen Entwirklichung der NS-Diktatur geschuldet ist, wurde die Revision eines Straßennamens unterbunden.

²³ Der Spiegel 1979, Nr. 24, S. 86; Hans Prolingheuer, Der Fall Karl Barth. Chronographie einer Vertreibung 1934–1935, Neunkirchen-Vluyn 1977, S. 199.

²⁴ Nds. OVG, Beschl. v. 28. 11. 2001, hektographierte Fassung, AZ: 10 LA 263/01. 10A5816/00

²⁵ Ebd., S. 4.

²⁶ Ebd., S. 4 f.

²⁷ Alexander Mitscherlich/Fred Mielke, Medizin ohne Menschlichkeit (1960), Frankfurt/Main 1978.