

3. Kapitel: Sozialversicherung und völkische Ordnung: Die neue Definition der Zugehörigkeit

„Unsere Opfer kennen uns durch ihre Wunden und ihre Ketten: das macht ihr Zeugnis unwiderlegbar. Es genügt, daß sie uns zeigen, was wir aus ihnen gemacht haben, um zu erkennen, was wir aus uns gemacht haben.“

(Jean-Paul Sartre, Vorwort zu Frantz Fanon, Die Verdammten dieser Erde)

Die Sozialversicherungspolitik des Dritten Reichs zeichnete sich im Vergleich zu zahlreichen anderen Politikbereichen durch eine starke Kontinuität aus.⁸¹⁷ Weder wurden die Pläne aus dem Umfeld der NSDAP für eine Einheitsversicherung verwirklicht, noch setzte sich *Robert Ley*, der Führer der Deutschen Arbeitsfront, mit seinem Plan durch, die beitragsfinanzierte Rentenversicherung durch ein steuerfinanziertes Versorgungsmodell abzulösen.⁸¹⁸ Der NS-Staat ließ die Grundlagen der Sozialversicherung auch deshalb weitgehend unberührt, weil die neuen Machthaber über wenig Interesse und Expertise in dem komplexen Politik- und Rechtsbereich verfügten.⁸¹⁹

Eine Folge von Zentralisierungsbestrebungen war allerdings die Verringerung der Zahl der Sozialversicherungsträger bis 1939 um 2.838 auf 4.841.⁸²⁰ Im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs der 1930er Jahre

817 *Peters*, Die Geschichte, 1978, S. 105; *Szurgacz*, Das Polenstatut in der Sozialversicherung, in: *Ruland/Maydell/Papier*, Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats (FS *Zacher*), 1998, S. 883; *Frerich/Frey*, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik I, 1996, S. 289 und passim. Eine detailreiche Analyse der NS-Sozialversicherungspolitik findet sich bei *Treppe*, Zur Sozialpolitik des Dritten Reichs am Beispiel der Sozialversicherung, AfS 1977, 195 und passim. Zur Sozialpolitik im NS umfassend: *Mason*, Arbeiterklasse und Volksgemeinschaft, 1975; *Recker*, Nationalsozialistische Sozialpolitik, 1985.

818 *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts, 2003, S. 196. Zur Entwicklung der Reformdiskussion seit der Weimarer Republik *Scheur*, Einrichtungen und Maßnahmen, 1967, S. 67 und passim. Zu den Auseinandersetzungen zwischen der DAF unter *Ley* und dem Arbeitsminister *Seldte* um die Gestaltung des Sozialversicherungssystems *Recker*, Nationalsozialistische Sozialpolitik, 1985, S. 109 und passim.

819 *Zöllner*, Landesbericht Deutschland, in: *Köhler/Zacher*, Ein Jahrhundert Sozialversicherung, 1981, S. 45, 132; *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts, 2003, S. 181 f.

820 *Stolleis*, Recht im Unrecht, 1994, S. 28.

wurden außerdem Leistungsverbesserungen eingeführt und der Kreis der Berechtigten erweitert.⁸²¹ Demgegenüber standen die Abschaffung der Selbstverwaltung, die Einführung des Führerprinzips und die Verwendung von Vermögen und Beitragsreserven der Versicherungsträger zur Rüstungs- und Kriegsfinanzierung.⁸²²

All diese Usurpationen des NS-Staates am bestehenden institutionellen und finanziellen Gefüge der Sozialversicherung ließen aber die elementaren Versicherungsbestimmungen der RVO samt der aus ihnen folgenden individuellen Anspruchsberechtigungen der Versicherten in Takt. Wenngleich die Landesversicherungsämter abgeschafft wurden und für die Berechtigten damit eine Rechtsprechungsinstanz verloren ging,⁸²³ entschieden die Versicherungsämter nach wie vor in geordneten Verfahren über die Ansprüche der Versicherten gegen die Versicherungsträger.

Die Verfahren entfernten sich dabei allerdings mehr und mehr von rechtsstaatlichen Grundsätzen. Sie fanden insbesondere regelmäßig ohne mündliche Verhandlung statt und Rechtsmittel wie Beschwerde, Revision oder Rekurs zum RVA konnten nur nach Zulassung durch die Spruchkammer eines OVA wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache eingelegt werden.⁸²⁴ Auch die dem NS-Staat eigene Zuständigkeitsvermengung zwischen staatlichen Stellen und NS-Parteiorganisationen griff in der Sozialversicherung Platz. In der Invalidenversicherung konnte beispielsweise ein Rentenantrag wirksam bei jedem deutschen Versicherungsträger oder einer Rechtsberatungsstelle der DAF gestellt werden.⁸²⁵

821 Ebd.; G über den Ausbau der Rentenversicherung v. 21.12.1937, RGBl. I 1937, 1393; G über die Altersversorgung für das Deutsche Handwerk v. 21.12.1938, RGBl. I 1938, 1900.

822 Stolleis, *Recht im Unrecht*, 1994, S. 28 f.; G über den Aufbau der Sozialversicherung v. 5.7.1934, RGBl. I 1934, 577; VO über die Anlegung des Vermögens der Träger der Reichsversicherung v. 14.4.1938, RGBl. I 1938, 398. Stolleis, *Geschichte des Sozialrechts*, 2003, S. 197 und passim; Dobbernack, *Die Selbstverwaltung*, 1951, S. 42 und passim; Ayaß, *Wege zur Sozialgerichtsbarkeit*, in: Masuch/Spellbrink/Becker/Leibfried, *Grundlagen und Herausforderungen*, Bd. 1, S. 265, 279.

823 Abschnitt III d. G über den Aufbau der Sozialversicherung; Christmann/Schönholz, *Die Errichtung des Reichsversicherungsamts*, in: Deutscher Sozialrechtsverband, *Entwicklung des Sozialrechts*, 1984, S. 3, 37.

824 Christmann/Schönholz, *Die Errichtung des Reichsversicherungsamts*, in: Deutscher Sozialrechtsverband, *Entwicklung des Sozialrechts*, 1984, S. 3, 38 f.

825 Ebd.

Das große Projekt des Nationalsozialismus war jedoch die völkische Strukturierung der deutschen Gesellschaft und des europäischen Kontinents. Der Biologismus, Rassismus und Sozialdarwinismus der Nationalsozialisten beeinflusste bestehende sozialpolitische Strukturen tiefgreifend.⁸²⁶

Sozialstaatliche Einrichtungen wurden zunächst nach politischen und rassistischen Kriterien gesäubert, indem man missliebige Beamte und ehrenamtliche Funktionäre entfernte.⁸²⁷ Im RVA mussten betroffene Mitglieder dabei weniger aus politischen Gründen ihren Hut nehmen,⁸²⁸ sondern wurden aus rassistischen Gründen aus dem Dienst entfernt oder versetzt.⁸²⁹

Doch die Verzahnung des Sozialstaates mit der NS-Ideologie ging über eine bloße politische und rassistische Gleichschaltung seiner Institutionen weit hinaus. Die NS-Ideologie durchdrängte insbesondere das öffentliche Gesundheitswesen und die Nationalsozialistische Volkswohlfahrt, die das Ziel der Rassenhygiene durch Methoden der negativen Eugenik (Zwangssterilisationen) verfolgten.⁸³⁰ Die Sterilisationen steigerten sich zur Vernichtung lebensunwerten Lebens. Der völkische Wohlfahrtsstaat stabilisierte damit eine rassistisch definierte Ungleichheit und bezog das Motiv des sozialen Ausgleichs lediglich auf eine rassistisch und moralisch definierte Volksgemeinschaft.⁸³¹

826 Ritter, *Soziale Frage und Sozialpolitik*, 1998, S. 83 und passim; Stolleis, *Geschichte des Sozialrechts*, 2003, S. 184 und passim.

827 Rechtsgrundlagen waren das G zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums v. 7.4.1933, RGBl. I 1933, 75, und das G über Ehrenämter in der sozialen Versicherung und der Reichsversorgung v. 18.5.1933, RGBl. I 1933, 277. Dazu Scheur, *Einrichtungen und Maßnahmen*, 1967, S. 61 und passim, 64 f.

828 Es gab erstaunlicherweise weder im RAM noch im RVA sozialdemokratisch orientierte Beamte in höheren Positionen. Die meisten dachten deutschnational oder katholisch-konservativ: Tennstedt, *Das Reichsversicherungsamt*, in: Deutscher Sozialrechtsverband, *Entwicklung des Sozialrechts*, 1984, S. 47, 80.

829 Dazu ausführlich Ayaß, *Wege zur Sozialgerichtsbarkeit*, in: Masuch/Spellbrink/Becker/Leibfried, *Grundlagen und Herausforderungen* Bd. 1, S. 265, 279 und passim.

830 Ritter, *Soziale Frage und Sozialpolitik*, 1998, S. 83 und passim; Stolleis, *Geschichte des Sozialrechts*, 2003, S. 184 und passim. Einer der bekanntesten legislativen Maßnahmen war das G zur Verhütung erbkranken Nachwuchses v. 14.7.1933, RGBl. I 1933, 529.

831 Zur Bedeutung der NS-Moral für die nationalsozialistische Herrschafts- und Gesellschaftsstruktur im Allgemeinen Gross, *Anständig geblieben*, 2010. In der kommunalen Wohlfahrtspolitik spiegelten sich die moralischen Normen des Nationalsozialismus in der Bevorzugung bestimmter Bedürftigengruppen, wie der

Von der biologischen Aufladung der Gesundheitspolitik kaum zu trennen war das nationalsozialistische Ziel der Reinhaltung der „deutschen Rasse“ von „fremdvölkischen Elementen“.⁸³² Das völkische Denken forderte die Konturierung und Stabilisierung der Volksgemeinschaft anhand rassistischer und moralischer Kriterien. Dies bedingte eine radikale Neudefinition von souveränen Zugehörigkeiten, die die tradierte Einheitlichkeit der deutschen Staatsangehörigkeit auflösten. Im NS-Staat entstand daraus ein völlig neues System der Definition souveräner Zugehörigkeit (I.).

Die Neudefinition der souveränen Zugehörigkeit wirkte sich negativ auf den Status der Polen in der Sozialversicherung aus. In den sogenannten eingegliederten Ostgebieten führte das Regime die Reichsversicherung, wie sie im „Altreich“ galt, ein. Das Reichsarbeitsministerium und der Reichsführer SS entwickelten dabei eine Sozialversicherung zweiter Klasse für die Bevölkerungssteile polnischer Volkszugehörigkeit. Der niedere Angehörigkeitsstatus der Polen als „Schutzangehörige und staatenlose polnischen Volkstums“ verwandelte sich durch ihre gesonderte Behandlung in der Sozialversicherung in mindere Teilhabe- und Lebenschancen (II.).

Im Generalgouvernement führte die Zivilverwaltung unter Hans Frank die polnische Sozialversicherung fort, wobei sämtliche Rechtsansprüche entfielen und Leistungen drastisch eingeschränkt wurden. Durch eine Besserstellung „volksdeutscher“ Bewohner des Generalgouvernements in der polnischen Sozialversicherung bzw. durch die Durchführung der deutschen Reichsversicherung für deutsche Staatsangehörige erreichte man mit anderen Methoden eine den eingegliederten Ostgebieten ähnliche rassische Hierarchisierung der Bewohner. Da das Generalgouvernement als sog. „Nebenland des Reichs“ vor allem als Zwangsarbeiterreservoir für den europaweiten Arbeitseinsatz diente, wurde eine Koordinierung zwischen der Krankenversicherung des Generalgouvernements und der des Reichs notwendig. Damit wandte der NS auch Praktiken der Flexibilisierung von ökonomischen Zugehörigkeiten innerhalb des deutschen Herrschaftsbereichs an. (III.).

Die Sozialversicherung setzte im NS nicht nur die rassistische Ideologie des NS-Regimes um. Sie akzentuierte erneut ihre Funktion, souveräne An-

Kriegsbeschädigten als „erste Bürger des Reichs“, der Kleinrentner als „Veteranen der Arbeit“ oder früher Unterstützer der NSDAP als „alte Kämpfer“: *Wimmer*, Die völkische Ordnung von Armut, 2014, S. 281 und passim.

832 *Weitz* spricht in diesem Zusammenhang von einer „Primacy of Race“, *A Century of Genocide*, 2003, S. 103 und passim.

gehörigkeitsbeziehungen zu einer politischen Gemeinschaft – unabhängig vom Bestimmungsmodus – durch Privilegierungen und Diskriminierungen auszudrücken und damit Grenzziehungen zu verwirklichen. Die Sozialversicherung des Dritten Reichs degradierte die Polen dabei in eine Objektstellung im Verhältnis zum souveränen Staatsvolk. Den Kolonialen gleich fanden sie sich im status passivus wieder, der schon für die polnischen landwirtschaftlichen Arbeiter des Kaiserreichs und der Weimarer Republik gegolten hatte. Im Unterschied zu den Wanderarbeitern galt der status passivus jedoch nicht nur in der Sozialversicherung, sondern wurde durch ein das Arbeits- und Strafrecht umfassendes „Polenstatut“ geregelt. Auch diente die passive Lage der Polen im Verhältnis zum Herrschaftssubjekt nicht mehr der Fernhaltung und temporären Ausbeutung von Fremden, sondern der Unterdrückung und dauerhaften Ausbeutung einer rassistisch definierten Arbeiterklasse. Damit wandelte sich die Sozialversicherung zu einem Instrument totaler Herrschaft (IV.).

I. Zugehörigkeit im NS-Staat

Die souveräne Zugehörigkeit, wie sie sich bis zum ausgehenden 19. Jahrhundert in der deutschen Staatsangehörigkeit entwickelt hatte, zeichnete sich – auch wenn innere Statusunterschiede fortbestanden –, durch eine Herstellung von Gleichheit nach innen und Ungleichheit nach außen aus.⁸³³ Dem Grunde nach akzentuierte sie die Rechtsgleichheit aller Staatsbürger und konstruierte die Ausländer als vom Gleichheitspostulat ausgeschlossen. Daneben existierten wandelbare und graduelle ökonomische Zugehörigkeiten zum Staat als politisch verfasster Gemeinschaft.

Mit dem Dualismus zwischen der souveränen Zugehörigkeit und der ökonomischen Zuordnung brach der NS nicht. Er löste aber die starre und formale souveräne Zugehörigkeit, die in der Staatsangehörigkeit ihren Ausdruck gefunden hatte, mehr und mehr auf. Durch die Aushebelung eines sicheren Staatsbürgerstatus und die Etablierung einer rassenhierarchischen Ordnung verlor das Staatsangehörigkeitsrecht seinen egalitären Grundton. Vor der Zeit des NS war eine Zersplitterung der souveränen Zugehörigkeit allenfalls in der Trennung zwischen souveränen Bürgern der Kolonialmacht und unterworfenen Kolonialen zum Ausdruck gekommen.

833 Dazu ausführlich oben S. 95 und passim.

Diese Trennung war im NS nicht mehr in eine ferne Kolonie externalisiert, sondern wurde innerhalb eines mehr oder weniger zusammenhängenden Herrschaftsraums praktiziert. Die ökonomische Zugehörigkeit ließ sich hinsichtlich der Unterworfenen innerhalb dieses Raumes nur in Abhängigkeit der souveränen Zugehörigkeit definieren und diente als materieller Ausdruck der Unterwerfung unter das Staatsvolk.

Möglich wurde diese Zersplitterung und Flexibilisierung souveräner Angehörigkeitsbeziehungen durch die völkische Ausrichtung des nationalsozialistischen Staates und des NS-Rechts, die zur Biologisierung und Moralisierung der Zugehörigkeitsbeziehungen führte (1.). In der moralisch-rassistisch aufgeladenen Volksgemeinschaft kam dem Einzelnen eine bloße Gliedstellung zu. Diese war nicht durch individualrechtliche Ansprüche gegen den Staat gesichert, sondern moralisierenden Deutungen anhand von Begriffen wie „Ehre“ und „Treue“ ausgesetzt, die ein Ausscheiden aus der Volksgemeinschaft jederzeit ermöglichten und das von *Jellinek* postulierte subjektive öffentliche Recht überwandten (2.). Letztlich entwickelte sich daraus eine totalisierte souveräne Zugehörigkeit, die sich nach rassischen und moralischen Kriterien bestimmte und zu einer radikalen Stratifizierung der Gesellschaft führte (3.).

1. Ein völlig moralisches Recht: die völkische Ausrichtung des NS-Rechts

Kernbegriffe des nationalsozialistischen Rechts waren die „Gemeinschaft“ und die „Volksgemeinschaft“.⁸³⁴ Der Gemeinschafts- und Volksgemeinschaftsbegriff der NS-Zeit lässt sich bereits auf Schrifttum vor 1933 zurückführen. Er war Teil von völkisch-nationalistischen und sozialistischen Diskursen, die die Weimarer Republik ablehnten, fand sich aber auch bei Vertretern der katholischen Soziallehre und der evangelischen Ethik.⁸³⁵ Weil der Gemeinschaftsbegriff in der Weimarer Zeit vornehmlich antira-

834 H. Schäfer, Die Rechtsstellung des Einzelnen, in: Böckenförde, Staatsrecht und Staatsrechtslehre, 1985, S. 106, 111 f. Grundlegend zur Verwendung von Gemeinwohlformeln im NS-Recht *Stolleis*, Gemeinwohlformeln im nationalsozialistischen Recht, 1974.

835 *Stolleis*, Recht im Unrecht, 1994, S. 98.

tionalistisch und antidemokratisch verwendet wurde, attestiert ihm *Stolleis* eine zwangsläufige Verwendung in der NS-Propaganda.⁸³⁶

Auf dem Nürnberger Parteitag 1935 führte *Adolf Hitler* aus:

„Der Ausgangspunkt der nationalsozialistischen Lehre liegt nicht im Staat, sondern im Volk. [...] Indem wir im Volk das Bleibende und Seiende erkennen, sehen wir in ihm den einzigen Zweck.“⁸³⁷

Die NS-Theorie legte damit den Schwerpunkt des Gemeinschaftsbegriffs auf die völkisch-organische Volksgemeinschaft.⁸³⁸ Konsequenter ordnete *Hitler* das Volk dem Staat über und degradierte letzteren zu einem bloßen Apparat, der der Formung und Wohlfahrt des Volkes und seiner Gemeinschaft zu dienen hatte:

„Der Staat ist Mittel zum Zweck. Sein Zweck liegt in der Erhaltung und Förderung einer Gemeinschaft physisch und seelisch gleichartiger Lebewesen.“⁸³⁹

Das völkische Denken bedingte demnach die Unterordnung des Staates unter das Volk. Anders als in der vor 1933 herrschenden Staatslehre war das Volk nicht konstitutives Element des Staates, sondern ihm übergeordnet. Der Staat und das staatlich gesetzte positive Recht waren damit letztlich nur ein Verwaltungsapparat, der dazu diente den höheren und einzigen Zweck des Volkes und seiner Gemeinschaft zu fördern.

Nach der Machtergreifung transferierten NS-Juristen die theoretische Grundlegung des Volksbegriffs in den rechtlichen Diskurs, wo er zu einem Gemeinplatz avancierte, um den „formalen Positivismus“ der „liberalistisch-marxistischen Weltanschauung“ zu überwinden.⁸⁴⁰ So schrieb *Hans Frank*, der Kronjurist *Hitlers* und spätere Generalgouverneur in Polen, im Jahre 1935:⁸⁴¹

836 Ebd.

837 *Hitler*, Die Reden Hitlers am Parteitag 1935, S. 77, zitiert nach *Huber*, Verfassungsrecht, 1937, S. 163.

838 *Stolleis*, Recht im Unrecht, 1994, S. 99.

839 *Hitler*, Mein Kampf, Bd. II, 2016, S. 1007. Zu *Hitlers* Vorstellungen über die Herstellung und Vollendung der Volksgemeinschaft mit Hilfe von Staat und Politik *Weitz*, A Century of Genocide, 2003, S. 111 und passim.

840 *Frank*, Einleitung, in: Pauer-Studer/Fink, Rechtfertigungen des Unrechts, 2014, S. 141.

841 Zur Person *Hans Franks*: *Schenk*, Hans Frank, 2006; *Schudnagies*, Hans Frank, 1989.

„Es ist klar, daß die uns aufgegebenen Arbeiten an die Wurzeln des staatlichen Denkens und des Volkslebens gehen. Gilt es doch, das Recht vom *Volke* aus aufzubauen und den *Staat* in den Mittelpunkt des völkischen Lebens zu stellen. Recht und Staat sind nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck.“⁸⁴²

Mit dem Staat ordnete *Frank* auch das Recht dem Volkszweck unter. Im Kampf gegen den positivistischen Formalismus musste *Frank* wiederum das Gesetz dem „Recht“ unterordnen:

„Der nationalsozialistischen Rechts- und Staatsauffassung fehlen die inneren Beziehungen zu dem formalen Positivismus der liberalen Rechtslehre. Wir sehen die Rechtssätze des modernen deutschen Verwaltungsrechts als den Ausdruck der planvollen Ordnung und Gestaltung des Lebens der Nation in seiner vielfachen realen Mannigfaltigkeit. Nicht vom Gesetz her bestimmt sich Inhalt und Aufgabe der Verwaltung, sondern von der Erfüllung der Gemeinschaftszwecke des Volksganzen.“⁸⁴³

Die Gemeinschaft im Sinne *Franks* war damit vor allem die Volksgemeinschaft der Nation, von der sich alle anderen Gemeinschaften ableiteten. Ebenso wie der Staat wurde das Recht und das Gesetz dem höchsten Zweck untergeordnet, der nur mehr in „der Erfüllung der Gemeinschaftszwecke des Volksganzen“ zu finden war. Das positive Gesetz verlor wiederum gegenüber dem sich organisch aus dem Volk entfaltenden Recht an Bedeutung. Präziser formulierte daher *Höhn*:

„Der Nationalsozialismus stellt das Recht über das Gesetz. Das Recht ist für ihn eine mit dem Volke selbst gegebene Größe, aus dem Wesen des Volkes geboren, an das Volk gebunden. [...] Es wird in der Gemeinschaft des Volkes gelebt und kann auch ohne Normierung verbindlich sein. Das Gesetz ist demgegenüber nur der zeitbedingte Ausdruck völkischen Seins zur Lösung einzelner Aufgaben.“⁸⁴⁴

Die Ausrichtung des Rechts auf die Volksgemeinschaft half bei der Neuinterpretation des aus der Republik übernommenen Normenbestandes des positiven Rechts im Sinne der nationalsozialistischen Weltanschauung.⁸⁴⁵

842 *Frank*, Einleitung, in: Pauer-Studer/Fink, Rechtfertigungen des Unrechts, 2014, S. 141. Hervorhebungen im Original.

843 *Frank*, Einführung, in: ders., Deutsches Verwaltungsrecht, 1937, S. XI.

844 *Höhn*, Volk, Staat und Recht, in: Pauer-Studer/Fink, Rechtfertigungen des Unrechts, 2014, S. 159, 163.

845 Für einen Überblick über die Überformung verschiedener Rechtsbereiche durch NS-Ideologie *Stolleis*, Recht im Unrecht, 1994, S. 102 und passim.

Auch für *Höhn* waren der Staat, die Verwaltung und das staatliche Recht nur mehr Apparate, die der Volksgemeinschaft zu dienen hatten:

„Wenn das Volk als Gemeinschaft Ausgangspunkt ist, dann bedeutet Verwaltung Handhabung der staatlichen Apparatur zur Durchführung von Aufgaben, die der staatlichen Apparatur für die Volksgemeinschaft gesetzt sind.“⁸⁴⁶

Nachhaltig spiegelte sich die veränderte Position des Volkes gegenüber dem Staat in der Staatsrechtslehre des Dritten Reichs. Das Volk des NS war – anders als das Staatsvolk im Sinne *Jellineks* – nicht die Summe der mehr oder weniger berechtigten Bürger.⁸⁴⁷ Das Volk des Nationalsozialismus war nicht abstrakt-generell und kontingent, d.h. es war nicht von der jeweiligen Komposition seiner Mitglieder abhängig. Es besaß vielmehr eine konkret-individuelle unveränderliche Gestalt. Das Volk des NS war eine Konstante. Es beanspruchte demnach auch Vorrang vor der Territorialität des Staates und transzendierte die geographischen Grenzen. Gerade im Hinblick auf die überterritoriale Konzeption des Staatsvolks konnte die NS-Staatsrechtslehre an die revisionspolitisch motivierte Deutschtumspolitik der Weimarer Republik anknüpfen.⁸⁴⁸

Huber, der einflussreichste Verfassungsrechtler des Dritten Reichs, definierte das Volk als politisches Volk, das sich durch gemeinsame objektive und subjektive Merkmale auszeichne, die von Volk zu Volk verschiedenen seien. In objektiver Hinsicht gelte für das deutsche Volk, dass es eine biologisch bestimmte Rassegemeinschaft sei.⁸⁴⁹ Die subjektive Seite des Volkscharakters sah er in der „geschichtlichen Idee“ über die sich die Rassegemeinschaft bewusst wird, um sich sodann zur gemeinsamen Gestaltung der Zukunft zu entschließen:

„Auszugehen ist also stets vom naturhaften Volk. Dieses naturhafte Volk erwacht im politischen Volk zur geschichtsmächtigen Gestalt.“⁸⁵⁰

846 *Höhn*, Das subjektive öffentliche Recht und der neue Staat, Deutsche Rechtswissenschaft 1936, 49, 59.

847 Dazu ausführlich oben S. 47, 52 und passim. Siehe auch *H.Schäfer*, Die Rechtsstellung des Einzelnen, in: Böckenförde, Staatsrecht und Staatsrechtslehre, 1985, S. 106, 111.

848 *Huber*, Verfassungsrecht, 1937, S. 158.

849 *Huber*, Verfassungsrecht, 1937, S. 153; *ders.*, Die Totalität des völkischen Staates, in: Pauer-Studer/Fink, Rechtfertigungen des Unrechts, 2014, S. 279, 283 und passim.

850 *Huber*, Verfassungsrecht, 1937, S. 154.

Wenngleich diese Definition innerhalb der Staatsrechtslehre des Dritten Reichs nicht unumstritten blieb – weil sie manchen nicht biologistisch genug war, sondern Raum für ein geschichtliches Bewusstsein ließ –,⁸⁵¹ ließ sich doch aus ihr bei aller inhaltlichen Unschärfe das Volk als das „Bleibende“ und „Seiende“ konstruieren, das es für *Hitler* sein sollte. Das Volk des NS war – trotz des Streits über den genauen Volksbegriff – ein Dogma, eine unveränderbare und unveräußerliche Wahrheit nach der alle Rechtssätze ausgerichtet werden mussten:

„Das politische Volk ist als geschichtliche Erscheinung durch die Prinzipien der Einheit und Ganzheit bestimmt. [...] Einheit und Ganzheit sind die Gegenbegriffe gegen die liberalen Begriffe Freiheit und Individuum, durch die ein Jahrhundert deutschen Verfassungsdenkens bestimmt war.“⁸⁵²

Hubers Lehre vom völkischen Reich beinhaltete demnach nicht nur die Ablehnung des Liberalismus, sondern vielmehr seine Verkehrung in das Gegenteil. Aus der absoluten und konstanten Totalität des Individuums wurde die absolute und konstante Totalität der Volksgemeinschaft. Die sozialrevolutionäre Durchsetzung der neuen Wahrheit bedingte die Auflösung jeglichen individualistischen Denkens und erhob die Volksgemeinschaft zum Fixpunkt des Rechts:

„Das Recht hört auf, ein individualistisches Interessenrecht oder ein abstraktes, überstaatliches Naturrecht zu sein; es wird Volksrecht.“⁸⁵³

Wenngleich *Huber* den Volksbegriff des NS nicht als Naturrecht charakterisierte, sondern als Verneinung des Gedankens eines überstaatlichen

851 Insbesondere *Höhn* warf *Huber* vor, durch die Trennung von naturhaftem Charakter und geschichtlicher Bewusstwerdung des Volkes gegen das Völkische Prinzip zu verstoßen, das nur die Einheit des Blutes kenne. Siehe den Hinweis bei *Huber*, Verfassungsrecht, 1937, S. 153, dort Fn. 1. Zu einem ähnlich gelagerten Vorwurf *Höhns* gegen *Huber*: *Stolleis*, Recht im Unrecht, 1994, S. 114 f. Der von den Historikern *Carl Petersen* und *Hans Freyer* geprägte Volksbegriff setzte sich dennoch in der juristischen Literatur des NS weitgehend durch: *Petersen*, Volk und Nation, 1933; *Freyer*, Der politische Begriff des Volkes, 1933. Vgl. auch *Forsthoff*, Der totale Staat, in: Pauer-Studer/Fink, Rechtfertigungen des Unrechts, 2014, S. 268, 273: „Volk ist eine Gemeinschaft, die auf einer seinsmäßigen, artmäßigen Gleichartigkeit beruht. Die Gleichartigkeit geht hervor aus der Gleichheit der Rasse und des völkischen Schicksals. Das politische Volk bildet sich in der letzten Einheit des Willens, die aus dem Bewusstsein seinsmäßiger Gleichartigkeit erwächst.“ [Hervorhebungen im Original].

852 *Huber*, Verfassungsrecht, 1937, S. 157 f.

853 Ebd., S. 160.

Rechts präsentierte, wird dennoch klar, dass der Volksbegriff innerhalb der NS-Staatrechtslehre eine dem Naturrecht ähnliche Funktionalität aufwies. Das „naturhafte Volk“ thronte über dem Staat und dem von ihm gesetzten positiven Recht⁸⁵⁴ oder aber verschmolz mit dem Staat in einer Art und Weise, der ihn zum lebendigen Ausdruck der „geschichtlichen Wirklichkeit des Volkes“ werden ließ.⁸⁵⁵ Beide Konstruktionen ermöglichten die umfassende Umdeutung bestehender positiv-rechtlicher Normen in einem am Gedanken der völkischen Einheit und Ganzheit als finalem Zweck ausgerichteten Sinn. Das „Volksrecht“ *Hubers* war, indem es am metaphysischen Volksbegriff andockte, überstaatliches Recht.

Dass die Flucht der NS-Juristen vor dem Positivismus und dem Naturrecht zugleich zwangsläufig zurück zu einem Quasi-Naturrecht führte, zeigt sich auch bei *Larenz*. *Larenz* argumentierte, dass sich der Sinn einer naturrechtlichen Norm immer nur aus der konkreten Rechtsordnung ergeben könne und die Norm des Naturrechts damit unbestimmt und sinnentleert sei:⁸⁵⁶

„Gewiß erscheinen Mord und Diebstahl allen Völkern [...] als verwerflich; aber Mord und Diebstahl sind nicht abstrakte Begriffe, sondern erhalten ihre Kennzeichnung erst durch die jeweilige konkrete Ordnung. [...] Ebenso [wie der Mord] erhält das Verbot des Diebstahls seinen konkreten Sinn erst aus der Gestaltung der bestimmten Eigentumsordnung; die Bewertung des Diebstahls ist von der des Eigentums abhängig.“⁸⁵⁷

Das klang verdächtig nach Positivismus. Doch sobald *Larenz* die Rechtsanwendung durch den Richter erläuterte, schimmerte die überpositive Konzeption des NS-Rechts wieder durch:

„Der Richter ist hiernach an das Gesetz als den Ausdruck des völkischen Rechtswillens gebunden, das Gesetz aber ist selbst nur ein Ausdrucksmittel für die Darstellung der völkischen Rechtsidee [...]. Es wird also nicht ledig-

854 So etwa die Position *Höhns*, der als SS-Intellektueller den Einfluss staatlicher Behörden zurückdrängen wollte, oben S. 243 f. Auch *Frank* sah im Staat vor allem Mittel zum Zweck, bezog aber im Streit zwischen *Huber* und *Höhn*, ob das Volk nun über dem Staat stehe oder vielmehr organisch mit dem Staat verschmolz, keine klare Position.

855 *Huber*, Verfassungsrecht, 1937, S. 165 f.

856 *Larenz*, Rechts- und Staatsphilosophie, in: Pauer-Studer/Fink, Rechtfertigungen des Unrechts, 2014, S. 180, 181 f.

857 Ebd., S. 182.

lich in seinem empirischen Dasein, sondern zugleich in seiner überempirischen Bedeutung als Konkretion des Volksgeistes betrachtet.“⁸⁵⁸

Nimmt man *Larenz* beim Wort, dann gab es zwar keine allgemein und absolut gültige Definition des Diebstahls, wohl aber existierte eine konkret-absolute Manifestation. Eben jene Absolutheit und Totalität verband das NS-Rechtsdenken mit dem Naturrechtsdenken. Zugleich stellte es aber die moralphilosophische Grundkonzeption der überpositiven Norm auf den Kopf und schuf Raum für positivistische Partikularität. Anstelle des inhaltlich begrenzten Grundaxioms des Liberalismus – das freie Individuum – trat ein inhaltlich entgrenzter und diffuser Volksbegriff, der letztlich dazu diente, in jeden Rechtsakt den Willen der politischen Führung des Volkes hineinzulesen. Die entgrenzte Anwendbarkeit des liberalen Lehrsatzes – dem Grunde nach sind alle Menschen einander gleiche und freie Individuen – wurde im NS durch eine Begrenzung der Anwendbarkeit des völkischen Dogmas auf ein konkretes Volkstum ersetzt.

Gross beschreibt den NS daher als „partikulares Moralsystem“, das auf die Begründung seiner Normen allen gegenüber verzichtet.⁸⁵⁹ Der NS bezog sich bei der normativen Legitimation auf moralische und erbbiologische – damit völkische – Maßstäbe, die zwangsläufig nicht für alle Menschen gelten konnten. Die Tatsache, dass der NS Normen nicht für oder gegenüber allen Menschen begründete, sondern im Hinblick auf eine konkrete Gruppe entwickelte, rückt ihn wiederum in die Nähe der positivistischen Sozialrechtstheorien.⁸⁶⁰ Der Unterschied zu letzteren lag zum einen darin, dass die positivistischen Theoretiker des Sozialrechts die Norm nicht primär anhand biologischer und moralischer Episteme bestimmten.⁸⁶¹ Die Theorien des sozialen Rechts bedienten sich sozio-ökonomischer Faktoren, die auf die Begründung von Normen Einfluss nehmen konnten. Der entscheidende Unterschied war aber, dass die aus einer Verbindung von Moral und Empirie hervorgegangene Sozialrechtsnorm nicht zum konstanten und unveränderbaren Dogma erhoben, sondern im Gegenteil als Lösung eines kontingenten gesellschaftlichen Interessenkonflikts angesehen wurde. Die sozialrechtliche Norm stand gerade nicht für eine self-evident truth, sondern für eine dem utilitaristischen Postulat entspre-

858 Ebd., S. 184.

859 *Gross*, Anständig geblieben, 2010, S. 14.

860 Zur Genese des sozialen Rechts oben S. 71 und passim.

861 Biologistische Argumentationen waren dennoch nicht ausgeschlossen, vgl. etwa bei *Schmoller*, oben S. 84 f.

chende effektive Wahrheit. Ebenso wie das NS-Recht dekonstruierte das Sozialrecht zwar das totale Individuum des Liberalismus. Das Sozialrecht ließ aber wiederum einer prozesshaft verstandenen Individualisierung – einer Befreiung – Raum.

Das NS-Recht tat dies gerade nicht. Es kombinierte stattdessen die partikular-soziale Norm mit einem absoluten und konstanten Wahrheitsanspruch, der jegliche Individualität – auch eine prozesshafte – ausschloss. Jenseits dieser Partikularnormativität konnte es innerhalb des Rechts keine berechnete Existenz einer Person mehr geben:

„Wer außerhalb der Volksgemeinschaft steht, steht auch nicht im Recht, ist nicht Rechtsgenosse.“⁸⁶²

Anders gewendet tat der NS, was *Jellinek* noch für juristisch unmöglich gehalten hatte. Der NS definierte Zugehörigkeit als ein Sollen, anstatt sie als ein Sein zu beschreiben. Für *Jellinek* blieb „die zum Sein verdichtete Relation zwischen Individuum und Staat [...] als solche ganz unverändert, welchen konkreten Inhalt man ihr auch setzen möge.“⁸⁶³ Für den NS war die Zugehörigkeit keine bloße Organisationsfrage, die politischen, ökonomischen, historischen, dynastischen, kulturellen oder ethnischen – in jedem Falle außerrechtlichen – Rationalitäten unterworfen sein konnte. Mit der eigenständigen Begründung eines juristischen Volksbegriffs jenseits des Staates wurde die Frage der Zugehörigkeit nicht nur zum Hauptfixpunkt des Rechts. Die völkische Zugehörigkeit war total, weil sie absolute Geltung beanspruchte und den Status des Individuums dem Dogma des Volksbegriffs unterwarf. Dieses moralische Dogma war zugleich ein rechtliches, weil das NS-Rechtsdenken moralische Lehrsätze verrechtlichte. Die Radikalität und Totalität gewann das NS-Recht im Vergleich zum klassischen Liberalismus dadurch, dass es wahllos moralische Verpflichtungen in das Recht transferierte und sich nicht auf einen einzigen Imperativ – die Willensfreiheit des Individuums – konzentrierte.

862 *Larenz*, Rechtsperson und subjektives Recht, 1935, S. 21.

863 *Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 1892, S. 112. Vgl. dazu oben S. 52.

2. Die Stellung der Volksgenossen in der Gemeinschaft und die Überwindung des subjektiven öffentlichen Rechts

Jeder „Volksgenosse“ war daher permanent der Gefahr des Zugehörigkeitsverlusts ausgesetzt, wenn er gegen die völkische Zugehörigkeitsnorm, die kein Sein mehr war, sondern zu einem Sollen verklärt wurde, verstieß. Aus dem berechtigten Bürger, der als Individuum Teil der Gemeinschaft der Staatsbürger war und dem Freiheits- und Teilhaberechte zustanden, wurde ein bloßes Pflichtsubjekt, das eine „Gliederstellung“ inne hatte.⁸⁶⁴

„Im Rechte stehen heißt nicht, in Beziehung zu anderen Individuen stehen, sondern heißt, in der Ordnung eines Volkslebens seine bestimmte Stelle, seine Funktion, seine Gliederstellung haben.“⁸⁶⁵

Wie sich die Gleichsetzung von Recht und Moral im NS auf diese Gliederstellung der Volksgenossen auswirkte, verdeutlichte erneut *Larenz*:

„Daß endlich das Recht [...] auch einmal dem widerstrebenden Einzelnen als Zwangsgewalt gegenübertritt, beweist nur, daß der Einzelne nichts gegen die Gemeinschaft vermag, ändert aber nichts daran, daß der einzelne Volksgenosse grundsätzlich im Rechte steht und dadurch erst seine besondere Gliederstellung in der Volksgemeinschaft erhält, in der, wie seine Aufgabe, so seine Ehre als Genosse und konkrete Gliedperson liegt, so daß also Recht und Ehre des Volksgenossen nicht getrennt gedacht werden können.“⁸⁶⁶

Die Gliederstellung des Volksgenossen war nicht von Rechtssicherheit gekennzeichnet. Sie war im Gegenteil der moralisierenden Deutung und Relativierung Preis gegeben, ohne dass eine Statusänderung auch nur mit den förmlichen Mitteln des Rechts hätte festgestellt werden müssen.⁸⁶⁷

Während die klassisch liberale Rechtsauffassung noch streng zwischen Recht und Moral unterschied und nur eine einzige moralische Norm – die Willensfreiheit des Individuums – als grundlegende Regel des Rechts anerkannte, hatten die Sozialrechtslehren bereits die Grenzen zwischen Recht und Moral verwischt. Die Rechtsregel blieb aber auch im positivistischen Sozialrecht von der moralischen Regel insofern unterscheidbar, als erstere einen institutionalisierten Rechtssetzungsprozess durchlaufen

864 H. Schäfer, Die Rechtsstellung des Einzelnen, in: Böckenförde, Staatsrecht und Staatsrechtslehre, 1985, S. 106, 112 f.

865 Larenz, Rechtsperson und subjektives Recht, 1935, S. 20.

866 Ebd.

867 So auch Zacher, Einschluss, Ausschluss und Öffnung im Wandel, ZSR 2009, 25, 28.

musste. In der NS-Rechtslehre fallen Recht und Moral dagegen in eins. Jegliches Recht – selbst die grundlegende Stellung einer Person zur Rechtsordnung – war der ständigen moralischen Wertung ausgesetzt und damit stets prekär.

Auf der Grundlage des völkischen Gemeinschaftsbegriffs und der daraus entwickelten Gliedstellung des Einzelnen in der Volksgemeinschaft brach sich eine Literaturbahn, die „das Ende des subjektiven öffentlichen Rechts“, das auch die dogmatische Grundlage der Grundrechte der WRV gewesen war,⁸⁶⁸ beschwor.⁸⁶⁹ Die NS-Rechtsordnung, die jegliche individuelle Persönlichkeitssphäre ablehnte, konnte dem subjektiven öffentlichen Recht, wie es von *Jellinek* geprägt worden war, keinen Raum lassen. Ein Individuum, dem als Rechtspersönlichkeit im status civitatis Herrschermacht über den Staat eingeräumt wurde, war mit der totalen Gemeinschaft, die dem überpositiven Volksbegriff zu entsprechen hatte, unvereinbar. Für die in der RVO geregelten Leistungsansprüche zog *Maunz* folgende Konsequenz:

„Wenn die Gesetze in der überkommenen, nunmehr veralteten Terminologie noch von einem Rechtsanspruch des einzelnen sprechen, so wollen sie vielfach zum Ausdruck bringen, daß die Entscheidung eines Genossen einer konkreten Gemeinschaft das Handeln des Apparates der Gemeinschaft in Bewegung zu setzen vermag. So besagen z.B. die Rechtsansprüche der Versicherten gegen den Versicherungsträger nach der Reichsversicherungsordnung und deren Ergänzungsgesetzen folgendes: Die Rechtsstellung ist so geartet, daß es von einer Entscheidung des Versicherten abhängt, ob beim Vorliegen festgelegter Voraussetzungen Leistungen der Gemeinschaft erfolgen. Das ist aber kein Stück Macht über den Staat, wie es *O. Mayer* bezeichnet hat. Das Glied wird niemals über das Ganze gesetzt. Soweit das Begehren eines Gliedes die Gemeinschaft gefährdet, kann seine Entscheidung die Leistung nicht herbeiführen.“⁸⁷⁰

868 *Bauer*, Geschichtliche Grundlagen, 1986, S. 84 und passim.

869 *Maunz*, Das Ende des subjektiven öffentlichen Rechts, ZgStW 1936, 71 und passim; *Höhn*, Das subjektive öffentliche Recht und der neue Staat, Deutsche Rechtswissenschaft 1936, 49 und passim; *Larenz*, Rechtsperson und subjektives Recht, 1935, insb. S. 24, 25 und passim; *Huber*, Verfassungsrecht, 1937, S. 359 und passim; *Scheuner*, Die Rechtsstellung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft, in: Frank, Deutsches Verwaltungsrecht, 1937, S. 82, 86 und passim. Zum Kampf des NS gegen das subjektive öffentliche Recht auch *Bauer*, Geschichtliche Grundlagen, 1986, S. 102 und passim.

870 *Maunz*, Das Ende des subjektiven öffentlichen Rechts, ZgStW 1936, 71, 96. Hervorhebung im Original.

Nach der NS-Rechtslehre hätte ein subjektives öffentliches Recht die Voraussetzung des Einzelnen als Individuum erfordert. Dieses Individuum hätte allerdings den völkischen Staat, der nur das Volk als gemeinschaftliche Ganzheit kannte, aufgesprengt.⁸⁷¹ Damit war auch das Verhältnis Untertan – Staat aufgelöst. Beide standen einander nicht mehr als eigenständige Rechtspersönlichkeiten gegenüber, sondern waren jeweils nur Glieder der Ganzheit und Einheit des Volkes, das durch die nationalsozialistische Bewegung repräsentiert wurde:

„Wenn die Partei als Repräsentantin des Volkes dem Staat nach dem Willen des Führers befiehlt, ist es mit dem Staat-Untertanenverhältnis vorbei.“⁸⁷²

Die Unterordnung des Staates unter den konkret-naturhaften Volksgedanken löste damit auch den Staat als Rechtspersönlichkeit auf. Der Staat war als „Mittel zum Zweck“ eben nur noch ein Apparat des von der Partei repräsentierten und vom Führer ausgedrückten Volkswillens. Er konnte damit gar nicht mehr einer Einzelperson gegenüberreten, da er in der ganzheitlichen Volkskonstruktion aufgegangen war. Auch das Individuum konnte nicht mehr dem Staat oder der Gemeinschaft antagonistisch gegenüberstehen, da es unlöslicher Teil derselben Volkskonstruktion geworden war.

Damit lässt sich durchaus festhalten, dass der NS das subjektive öffentliche Recht abgeschafft hat, indem er jegliche Möglichkeit der Rechtsmacht und Rechtsdurchsetzung im Individualinteresse unterband. Doch bei genauer Betrachtung ruhte die als Ersatz kreierte Gliedstellung konstruktiv auf dem Boden des subjektiven öffentlichen Rechts, indem sie die Relativierung der Rechtspersönlichkeit, die der Rechtspositivismus eingeläutet hatte, radikal und konsequent zu Ende dachte:

„Es [die Rechtsgenossenschaft] ist [...] eine besondere Qualität nicht des Menschen schlechthin, sondern des Volksgenossen. Rechtsgenosse ist nur, wer Volksgenosse ist; Volksgenosse ist, wer deutschen Blutes ist. Dieser Satz könnte an Stelle des die Rechtsfähigkeit „jedes Menschen“ aussprechenden § 1 BGB an die Spitze unserer Rechtsordnung gestellt werden.“⁸⁷³

871 Höhn, Das subjektive öffentliche Recht und der neue Staat, Deutsche Rechtswissenschaft 1936, 49, 64. Siehe H. Schäfer, Die Rechtsstellung des Einzelnen, in: Böckenförde, Staatsrecht und Staatsrechtslehre, 1985, S. 106, 114.

872 Höhn, Das subjektive öffentliche Recht und der neue Staat, Deutsche Rechtswissenschaft 1936, 49, 60.

873 Larenz, Rechtsperson und subjektives Recht, 1935, S. 21.

Auch *Jellinek* war davon ausgegangen, „daß nicht das abstrakte, von allen sozialen Beziehungen isolierte Individuum Träger der Privatrechte ist, sondern das Gesellschaftsmitglied, das vom Staate als Persönlichkeit anerkannt ist.“⁸⁷⁴

Wenn nach *Jellinek* schon das Privatrecht nur möglich war aufgrund der Anerkennung des Einzelnen als Rechtspersönlichkeit durch den Staat, dann waren subjektive öffentliche Rechte erst Recht nur Ausfluss einer solchen Anerkennung im status civitatis. Alle individuellen Interessen ließen sich demnach von sozialen und staatlichen Interessen nicht losgelöst denken, sondern bedingten einander.⁸⁷⁵ Ähnlich – wenngleich ausschließlich – gemeinschaftsgebunden argumentierte auch der juristische Diskurs des NS, um die Rechtsstellung der Volksgenossen zu relativieren:

„Der Begriff der volksgenössischen Rechtsstellung tritt als eine neue Bildung ein, die für den Aufbau der völkischen Ordnung unentbehrlich ist. Diese Rechtsstellung des Volksgenossen ist stets gemeinschaftsbezogen und pflichtgebunden.“⁸⁷⁶

Der im Recht stehende Volksgenosse war nie gleich allen anderen Volksgenossen in die Volksgemeinschaft integriert. Vielmehr war seine Zugehörigkeit graduell und fließend abhängig von Art und Qualität seiner – unausgesprochen – individuellen Fähigkeiten:

„So wenig also die Rechtsfähigkeit jedem Menschen als solchem zusteht, so wenig bedeutet sie für jeden Volksgenossen das gleiche. Sie ist niemals die Fähigkeit, Subjekt aller nur denkbaren Pflichten und Rechte zu sein, sondern immer die Fähigkeit zu bestimmten Gliedstellungen innerhalb der Volksgemeinschaft, die teils allen Volksgenossen offen stehen, teils an weitere Voraussetzungen geknüpft sind. So wie die allgemeine Rechtsfähigkeit jedes Volksgenossen eine Erweiterung durch die besondere Rechtsfähigkeit zu bestimmten Rechtsstellungen, wie der des Bauern, findet, so erleidet sie anderseits eine Einschränkung durch jede Minderung der Ehrenrechte und kann dem „Verräter“, der aus der Volksgemeinschaft ausgestoßen wird, ganz genommen werden.“⁸⁷⁷

Die Gliedstellung war damit eine Ersatzkonstruktion des NS-Rechts für die überwundenen subjektiven öffentlichen Rechte. Der Grad der Zugehörigkeit wurde indes nach wie vor durch Erweiterungen und Beschränkungen

874 *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 1929, S. 384.

875 Dazu oben S. 90 und passim.

876 *Huber*, Verfassungsrecht, 1937, S. 365.

877 *Larenz*, Rechtsperson und subjektives Recht, 1935, S. 22 f.

gen der Rechtsstellung in der Volksgemeinschaft ausgedrückt. Das entsprach konstruktiv den subjektiven öffentlichen Rechten, die nach *Jellinek* das Maß der Zugehörigkeit zum staatlich verfassten Kollektiv ausdrückten. Es entfiel aber jegliche gesicherte Rechtsposition der Zugehörigen. Dass damit aber letztlich jede rechtliche Erörterung der „neuen“ Statuslehre sinnlos wurde, zeigt sich bei *Larenz*, den seine Konstruktion in einen Widerspruch führte:

„Nur der Rechtsgenosse nimmt in vollem Maße an dem Rechtsleben der Volksgemeinschaft teil. Er steht in bestimmten Rechtsstellungen, durch die für ihn Pflichten und vielleicht auch Rechte begründet werden.“⁸⁷⁸

Die Gliedstellung in der Volksgemeinschaft war – anders als die Staatsangehörigkeit – kein Konzept mehr, das irgendeine Art von rechtlich gesichertem Status verlieh. Damit war aber das juristische Konzept der Zugehörigkeit selbst vollends sinnentleert. Dem Zugehörigen erwuchsen Pflichten und „vielleicht auch Rechte“. Sein rechtlicher Status war gegenüber dem Nichtzugehörigen nicht privilegiert, sondern ebenso prekär. Gestand man dem Volksgenossen dennoch Rechte zu, um ihn gegenüber dem Fremden herauszuheben, so musste man zwangsläufig ein subjektives öffentliches Recht konstruieren. Diesen Widerspruch vermochte *Larenz* nie aufzulösen, weshalb er sich mit der Formulierung beholf, dass dem Volksgenossen „vielleicht auch Rechte“ zustehen konnten.

Larenz‘ Lehre von der Gliedstellung scheiterte ebenfalls an der Rechtsstellung von Ausländern, die meist keine Volksgenossen waren. Die Tatsache, dass auch in der NS-Rechtsordnung Ausländern Rechte zustehen konnten, vermochte die Staatsrechtslehre des Dritten Reichs letztlich nicht zu erklären:

„Wer außerhalb der Volksgemeinschaft steht [...] ist nicht Rechtsgenosse. Allerdings kann und wird der Fremde in vielen Beziehungen als Gast dem Rechtsgenossen gleichgestellt werden. Der Ausländer, der sich auf deutschem Boden befindet, unterliegt der Herrschaftsgewalt des deutschen Staates, genießt Leib- und Lebensschutz sowie Vermögensrechte und nimmt Teil am Rechtsverkehr. Er ist selbstverständlich nicht etwa ein Rechtsobjekt. Wir müssen uns jenes abstrakte Entweder-Oder abgewöhnen, nach dem ein Mensch entweder nur Person und Subjekt oder nur Objekt des Rechts sein kann. Der Nichtrechtsgenosse ist Rechtssubjekt, er genießt eine beschränkte

878 Ebd., S. 21.

Rechtsfähigkeit, die ihm von der Volksgemeinschaft als Rechtsgemeinschaft in bestimmtem Umfange zugestanden wird.“⁸⁷⁹

Der Ausländer soll zwar Rechtssubjekt sein, leidet aber zugleich seine Rechtssubjektivität von einem Zugeständnis einer für ihn fremden „Volksgemeinschaft als Rechtsgemeinschaft“ ab. Letztlich war er damit nicht Subjekt sondern eben doch nur Objekt des Rechts. Obwohl *Larenz* versuchte, die Begriffe Subjekt und Objekt aufrecht zu erhalten, so zeigt sich an dieser Stelle deutlich, dass eine Subjekt-Objekt-Kopplung im NS-Rechtsdenken keinen Platz hatte. Das Rechtssubjekt – der Volksgenosse – war juristisch nicht anders beschreibbar als der Nichtvolksgenosse – das Rechtsobjekt. Da der Volksgenosse keine subjektiven öffentlichen Rechte mehr besaß, war sein rechtlicher Status ebenso von der Verleihung einer Gliedstellung durch die konkret-individuelle Volksgemeinschaft abhängig. In die gleiche Stellung konnte auch der Fremde einrücken.

Der konstruktive Unterschied bestand lediglich darin, dass einzig der Volksgenosse „kraft seiner Geburt bestimmt“ war „der Gemeinschaft anzugehören“.⁸⁸⁰ In Fortsetzung der augustinischen Trennung von Herrscher und Beherrschten bestanden die „Rechte“ der Fremden lediglich aufgrund der Gewährung des Herrschenden, die blutsmäßigen Volksgenossen waren hingegen von Geburt an „berechtigt“. Dieser konstruktive Unterschied führte jedoch – anders als *Jellineks* Unterscheidung zwischen dem in der Subjekt-Objekt Kopplung stehendem Staatsvolk und den passiv beherrschten Kolonialen – zu keiner juristischen Unterscheidung mehr. Das lag zum einen am Fehlen subjektiver öffentlicher Rechte, die gerade die Trennung von Kolonialen und Bürgern ausgedrückt hatten. Zum anderen lag es daran, dass der NS die Zugehörigkeit nicht länger als Status beschrieb, sondern versuchte sie inhaltlich zu definieren. Alle von der Herrschaft von Reich und Partei betroffenen waren dem ständigen Risiko des Zugehörigkeitsverlusts ausgesetzt. Auf der anderen Seite bestand auch die unkalkulierbare Chance, eine souveräne Zugehörigkeit zu erlangen. Alle diese Verhältnisse bestanden jedoch nie aufgrund eigenen Rechts, sondern waren stets nur das Ergebnis einer Rechtsgewährung ohne Bestandsgarantie. Alle Personen, die in irgendeiner Art und Weise mit dem NS-Staat in Berührung kamen, standen daher im status passivus.

879 Ebd., S. 21 f.

880 Ebd., S. 22.

Trotz Neudefinition und Zersplitterung der souveränen Zugehörigkeit im NS-Staat stand die konstruktive Trennung der Zugehörigkeit von Fremden und Volksgenossen für eine Kontinuität in der juristischen Konzeption von Angehörigkeitsbeziehungen: der Dualismus zwischen souveräner und ökonomischer Zugehörigkeit blieb im NS weiterhin bestehen. Den Fremden konnte eine Rechtsstellung aus utilitaristischen Motiven eingeräumt werden. Ihnen konnte eine Rechtsposition von der Volksgemeinschaft „zugestanden“ werden. Die Souveränen waren hingegen aufgrund ihrer Geburt Volksgenossen. Vom Staatszweck erfasstes *bios* stand nach wie vor dem nackten Leben der *zoë* gegenüber. Das *bios* war aber nicht länger in Sicherheit, sondern der ständigen Gefahr ausgeliefert, aus rassistischen und/oder moralischen Gründen als *zoë* definiert zu werden. Sowohl ökonomische als auch souveräne Zugehörigkeit waren im NS graduell und wandelbar. Um diese graduellen Zugehörigkeiten juristisch auszudrücken, bediente man sich letztlich der relativierenden Zugehörigkeitskonstruktion des Sozialrechts. Man maß allerdings nicht mehr länger einzig mit der Ökonomie am Maßstab der Moral und ließ daneben einer starren souveränen Zugehörigkeit Raum, sondern richtete alle Zugehörigkeiten – souveräne und ökonomische – nach der biologistisch-moralistischen Metaphysik des Volksbegriffs aus.

3. Die Totalisierung der Zugehörigkeit im NS-Staat

a) Neudefinition und Auflösung der souveränen Zugehörigkeit

Zuerst und zugleich am deutlichsten realisierte sich die Gefahr des Zugehörigkeitsverlusts in der völkischen Ordnung für die Juden, die in Deutschland lebten. Unmittelbar nach der Machtergreifung wurde die Einbürgerung von Ostjuden durch einen Runderlass des Reichsinnenministers Frick untersagt.⁸⁸¹ Noch im Sommer 1933 wurden der Widerruf von Einbürgerungen und die Möglichkeit der Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit gesetzlich geregelt.⁸⁸² Die Möglichkeit der Denaturalisation

881 Vgl. zum Folgenden ausführlich *Gosewinkel*, Einbürgern und Ausschließen, 2001, S. 369 und passim.

882 G über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit v. 14.7.1933, RGBl. I 1933, 480; DVO v. 26.7.1933, RGBl. I 1933, 538.

der Ostjuden diente der Herstellung einer völkisch homogenen Staatsangehörigkeit und verwirklichte damit das NSDAP Parteiprogramm, das einen Gleichlauf von Rasse- und Staatszugehörigkeit gefordert hatte.⁸⁸³ Ein absolutes und unveränderliches Rassemerkmal konnte damit zum Entzug einer gesicherten Rechtsposition ohne Mitwirkung des Betroffenen aufgrund einer nachträglichen Gesetzesänderung führen.

An dem Bruch der rechtlichen Form beim willkürlichen Entzug der Staatsangehörigkeit zeigte sich das ganze Ausmaß der Zerstörung des subjektiven öffentlichen Rechts. Staatliches Handeln wurde selbst im Hinblick auf die grundlegendste Rechtsposition – die Rechtspersönlichkeit verleihende Staatsangehörigkeit – völlig unberechenbar. Diese Tendenz verstärkte sich noch durch eine Anreicherung der Ausbürgerungsgründe mit moralisch-politischen Verfehlungen gegen die Volksgemeinschaft. So genügte etwa die Verletzung der „Pflicht zur Treue gegen Reich und Volk“, um einen sich im Ausland aufhaltenden Staatsangehörigen auszubürgern.⁸⁸⁴ Als Treuepflichtverletzung galt dabei das Betreiben „feindseliger Propaganda gegen Deutschland“ oder eine Herabwürdigung des Ansehens der Reichsregierung.⁸⁸⁵ Strafexpatriationen gab es im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht zwar seit dem Kaiserreich, allerdings hatten sie an die Verletzung konkreter Treuepflichten im Bereich der Wehrpflicht oder des Staatsdienstes angeknüpft.⁸⁸⁶ Die Maßnahmen der Nationalsozialisten gingen weit darüber hinaus und betonten die moralische Komponente der Beziehung des Einzelnen zur Volksgemeinschaft.

Die Ausgebürgerten wurden zu Staatenlosen, die schutzlos Diskriminierungsmaßnahmen ausgeliefert waren. In der Sozialversicherung führte die Anknüpfung der Gegenseitigkeitsverträge an die Staatsangehörigkeit dazu, dass Staatenlose aus den Schutzmechanismen des internationalen Sozialrechts herausfielen. Staatenlose waren damit schlechter gestellt als Ausländer, womit das Grundaxiom des Staatsangehörigkeitsrechts – Schlechterstellung der Ausländer und Privilegierung der Inländer – aufgehoben wurde. Die Nationalsozialisten zerstörten damit den rechtsstaatlich geprägten Kernbestand der Staatsangehörigkeit und bedienten sich des

883 Gosewinkel, *Einbürgern und Ausschließen*, 2001, S. 371.

884 § 2 Abs. 1 G über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit v. 14.7.1933.

885 Abschnitt I zu § 2 der DVO zum G über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit v. 26.7.1933.

886 Gosewinkel, *Einbürgern und Ausschließen*, 2001, S. 376.

Staatsangehörigkeitsrechts zugleich als Propagandainstrument. Auch die föderale Struktur der Staatsangehörigkeit, die an die Angehörigkeit zu einem Land angeknüpft hatte, wurde beseitigt und durch die „Reichsangehörigkeit“ ersetzt.⁸⁸⁷

Der bedeutendste Schritt in den Rassestaat waren die sog. Nürnberger Gesetze von 1935. Das Reichsbürgergesetz und das Blutschutzgesetz kodifizierten erstmals den neuen Zugehörigkeitsmodus des NS-Staates.⁸⁸⁸ Das RBG spaltete die deutschen Staatsangehörigen in zwei Gruppen auf und führte so erstmals zu einer rasseideologischen und moralischen Hierarchisierung der souveränen Zugehörigkeit innerhalb des Kreises der Staatsangehörigen. Es behielt zunächst die Kategorie der Staatsangehörigkeit bei und überließ deren Erwerb nach wie vor den Regeln des RuStAG von 1913.⁸⁸⁹ Reichsbürger i.S.d. RBG konnte jedoch nur derjenige Staatsangehörige werden, der „deutschen oder artverwandten Blutes“ war und „durch sein Verhalten beweist, daß er gewillt und geeignet ist, in Treue dem Deutschen Volk und Reich zu dienen.“⁸⁹⁰ An der Spitze der rassisch-moralisch determinierten Volksgemeinschaft fanden sich demnach die Reichsbürger, die sich durch ein besonderes Maß an treuer Dienstbereitschaft für Volk und Reich auszeichneten und darüber hinaus der rassischen Norm entsprachen. Nur den Reichsbürgern standen die „vollen politischen Rechte nach Maßgabe der Gesetze“ zu.⁸⁹¹

Während die Reichsbürger die oberste Kaste der NS-Gesellschaft stellten, wurden Juden in die niedrigste einsortiert. Das BlutschutzG griff tief in die Persönlichkeitssphäre jüdischer Bürger ein. Es verbot und annullierte Ehen zwischen Juden und Staatsangehörigen deutschen und artverwandten Blutes und stellte den außerehelichen Geschlechtsverkehr zwischen Juden und Deutschblütigen unter Strafe.⁸⁹² Damit zeichnete sich eine Wende in der NS-Rassepolitik ab. Vor 1935 mündeten die Versuche der Durchsetzung der NS-Rasseideologie in der Aussonderung rassisch und moralisch Minderwertiger aus der Staatsangehörigkeit. Mit den Nürn-

887 VO über die deutsche Staatsangehörigkeit v. 5.2.1934, RGBl. I 1934, 85.

888 RBG v. 15.9.1935, RGBl. I 1935, 1146; G zum Schutze des deutschen Blutes und der deutschen Ehre v. 15.9.1935, RGBl. I 1935, 1146.

889 § 1 Abs. 2 RBG.

890 § 2 Abs. 1 RBG.

891 § 2 Abs. 3 RBG.

892 § 5 Abs. 2 i.V.m. § 2 G zum Schutze des deutschen Blutes und der deutschen Ehre.

berger Gesetzen wurde stattdessen eine Binnenhierarchie innerhalb der Staatsangehörigkeit geschaffen. Juden waren auch nach den Nürnberger Rassegesetzen formal noch deutsche Staatsangehörige, allerdings waren sie zunehmend rechtlichen Diskriminierungen ausgesetzt, die ihren Rechtsstatus weit unter den von ebenfalls rassefremden Ausländern absinken ließ. Damit war der Weg zur Auflösung der Staatsangehörigkeit als egalisierendes und differenzierendes Instrument beschritten.

Während sich zu Friedenszeiten im „Altreich“ die rassische Binnengliederung der deutschen Gesellschaft vornehmlich innerhalb des Kreises der Staatsangehörigen vollzog, dienten im Zuge des Expansionskrieges Verleihung und Verweigerung der Staatsangehörigkeit wieder als Mittel die Bevölkerung in den besetzten und annektierten Gebieten zu ordnen, das mit einer noch stärker binnenhierarchisierten Gruppe von Staatsangehörigen kombiniert wurde.

Bei der volkstumspolitischen Organisation der eroberten Gebiete setzten das federführende Reichsinnenministerium und der Reichsführer SS und Reichskommissar für die Festigung deutschen Volkstums die NS-Rasseideologie in abgestufte Zugehörigkeitsregelungen um. Beispielgebend für die spätere rassiehierarchische Ordnung des gesamten Reichs war die in den eingegliederten Ostgebieten eingeführte Deutsche Volksliste.⁸⁹³ Die Deutsche Volksliste bestand aus insgesamt vier Abteilungen, in die die Bewohner der eingegliederten Ostgebiete je nach rassischer und moralischer Wertigkeit für das Deutschtum eingeordnet wurden. Die Einordnung in die verschiedenen Abteilungen erfolgte nach den Kernkriterien des „Bekenntnisses zum deutschen Volkstum“, „der Abstammung“ und der „rassischen Eignung“.⁸⁹⁴ Die Kriterien waren unscharf und erlaubten damit auch die Aufnahme fremdstämmiger in die deutsche Volksgemeinschaft, die blutsmäßig und kulturell zum Deutschtum hinneigten oder sich aktiv für das Deutschtum eingesetzt hatten. Zugleich sollten „bloße Lippenbekenntnisse“ angeblicher Aktivisten nicht zur Aufnahme in die Deutsche Volksliste führen. Aus diesem Grund wurde das Kriterium des Bekenntnisses zum Deutschtum durch die Abstammung und die rassische Eignung begrenzt. Das Kriterium der Deutsch- bzw. Fremdstämmigkeit selbst war wiederum sowohl kulturell als auch rassisch bestimmt. Zu einem gewissen Grad war

893 VO über die Deutsche Volksliste und die deutsche Staatsangehörigkeit in den eingegliederten Ostgebieten v. 4.3.1941, RGBI. I 1941, 118. Zum Verfahren der Deutschen Volksliste *Mazower*, *Hitlers Imperium*, 2011, S. 183 und passim.

894 *Gosewinkel*, *Einbürgern und Ausschließen*, 2001, S. 407 f. und passim.

Fremdstämmigkeit tolerierbar, konnte aber in eine unerwünschte „rassische Zusammensetzung“ umschlagen.⁸⁹⁵

So konnten auch Fremdstämmige, die sich besonders im Volkstums-kampf um das Deutschtum verdient gemacht hatten, in die Abteilungen 1 und 2 der Deutschen Volksliste eingetragen werden. Mit der Eintragung in die ersten beiden Kategorien der Deutschen Volksliste erwarben die Volksdeutschen die deutsche Staatsangehörigkeit und erhielten die Aussicht auf das Reichsbürgerrecht. Die Trennung zwischen Abteilung 1 und 2 war vor allem für die Belange der Partei von Bedeutung. Nach einem Erlass des Reichsführers SS sollten nur Angehörige der Abteilung 1 in die NSDAP aufgenommen werden können.⁸⁹⁶

Die Angehörigen der Abteilung 3 erhielten zunächst die deutsche Staatsangehörigkeit nur durch Einbürgerung.⁸⁹⁷ Ab 1942 konnten sie auch durch individuelle Einbürgerung nur die geringwertigere Staatsangehörigkeit auf Widerruf erwerben.⁸⁹⁸ Die Angehörigen der Abteilung 4 erhielten ebenfalls nur eine Staatsangehörigkeit auf Widerruf aufgrund individueller Einbürgerungsentscheidungen des Reichsführers SS.⁸⁹⁹ Die Abteilungen 3 und 4 bildeten daher „Deutschtumsanwärter auf Probe“, die rigiden Kontrollen und behördlichen Diskriminierungen unterlagen, obwohl sie formal den vollen deutschen Staatsangehörigen weitgehend gleichgestellt waren.⁹⁰⁰

Durch die Deutsche Volksliste wurde auch der Status des Schutzangehörigen des Deutschen Reichs geschaffen.⁹⁰¹ Schutzangehörige waren alle Bewohner der Ostgebiete, die nicht in die Deutsche Volksliste aufgenommen werden konnten. Sie stellten die große Masse der Bevölkerung der

895 Ebd., S. 408 f.

896 Ebd., S. 409, dort Fn. 120.

897 § 5 VO über die Deutsche Volksliste und die deutsche Staatsangehörigkeit in den eingegliederten Ostgebieten.

898 Für Abteilung 3 neu geregelt durch die Zweite VO über die Deutsche Volksliste und die deutsche Staatsangehörigkeit in den eingegliederten Ostgebieten v. 31.1.1942, RGBl. I 1942, 51.

899 § 6 VO über die Deutsche Volksliste und die deutsche Staatsangehörigkeit in den eingegliederten Ostgebieten.

900 Gosewinkel, Einbürgern und Ausschließen, 2001, S. 412.

901 § 7 VO über die Deutsche Volksliste und die deutsche Staatsangehörigkeit in den eingegliederten Ostgebieten.

Ostgebiete dar.⁹⁰² Die Grenze zwischen Staats- und Schutzangehörigkeit des Reichs verlief parallel zur Unterscheidung zwischen germanischer Herren- und slawischer Sklavenrasse in der NS-Rasselehre. Sie war damit funktional gleichbedeutend mit der Grenzziehung des Kolonialismus zwischen souveränen Bürgern der Kolonialmacht einerseits und Kolonialbevölkerung andererseits. Schutzangehörige besaßen zwar noch einen formalen Angehörigkeitsstatus, waren aber unbegrenzt diskriminierbar. Als Kolonisierungsobjekt dienten sie lediglich den Herrschafts- und Wirtschaftsinteressen der Kolonialmacht, die – anders als der Kolonialismus des 19. Jahrhunderts – ihre Herrschaft nicht mehr mit einer Erziehung der niederstehenden Rassen zu vollwertigen Mitgliedern der menschlichen Gemeinschaft sondern offen mit rassenhierarchischer Unterwerfung eines Sklavenvolkes rechtfertigte. Wie volatil der Status des Schutzangehörigen im Vergleich zur Staatsangehörigkeit war, zeigte sich auch dadurch, dass er an einen Wohnsitz im Reichsgebiet geknüpft war und im Falle der Auswanderung verloren ging.⁹⁰³

Noch unterhalb der Schutzangehörigen standen die in ein staatsrechtliches Nullum gedrängten fremdvölkischen Juden und Zigeuner. Ihnen stand nicht einmal mehr der Form nach ein rechtlicher Status zu, da sie selbst vom Erwerb der Schutzangehörigkeit ausgeschlossen wurden.⁹⁰⁴ Juden und Zigeuner waren damit Staatenlosen gleichgestellt. Durch die Deutsche Volksliste verlor die Staatsangehörigkeit letztlich ihr zentrales Gestaltungspotenzial in den eingegliederten Ostgebieten und zerfiel in eine rassenhierarchische Zugehörigkeitsordnung, die mit den tradierten Prinzipien des Staatsangehörigkeitsrechts vollends brach.

Im sog. Altreich hielten die Nationalsozialisten noch länger an einer formalen Kontinuität des Staatsangehörigkeitsrechts fest. Erst 1943 wurden die rassenhierarchischen Regelungen der Deutschen Volksliste für das gesamte Reichsgebiet durch die Zwölfte VO zum RBG übernommen.⁹⁰⁵ Durch den Rechtsakt wurden die Gruppen der Staatsangehörigen auf Wi-

902 Gosewinkel, *Einbürgern und Ausschließen*, 2001, S. 413 geht von mehr als zwei Dritteln der Gesamtbevölkerung der Ostgebiete aus.

903 § 7 S. 2 VO über die Deutsche Volksliste und die deutsche Staatsangehörigkeit in den eingegliederten Ostgebieten.

904 Dies stellte die Zweite VO über die Deutsche Volksliste und die deutsche Staatsangehörigkeit in den eingegliederten Ostgebieten klar.

905 Zwölfte VO zum RBG v. 25.4.1943, RGBl. I 1943, 268.

derruf⁹⁰⁶ und der Schutzangehörigen des Deutschen Reichs⁹⁰⁷ im gesamten Reichsgebiet eingeführt. Weder Staats- noch Schutzangehörige waren Juden und Zigeuner.⁹⁰⁸ Die Hierarchisierungen und Begrifflichkeiten der Zwölften VO zum RBG entsprachen denen der Deutschen Volksliste.⁹⁰⁹ Teilweise waren sie auch auf die eher restriktive Einbürgerungspraxis deutscher Behörden im annektierten Teil Belgiens und den Gebieten Untersteiermark, Kärnten und Krain zurückzuführen.⁹¹⁰ Die umfassende und durchdringende rassenhierarchische Ordnung wurde durch die Zwölfte VO zum RBG letztlich für das gesamte Reichsgebiet kodifiziert und führte eine aus dem Kolonialismus tradierte Strukturierung der Bevölkerung im gesamten NS-Herrschaftsgebiet ein.

Die stark hierarchisierte, totalitäre Zugehörigkeitsordnung, die durch die NS-Staatsrechtslehre theoretisch in Aussicht gestellt und vorbereitet worden war, setzte sich somit in der praktischen Rechtspolitik und Rechtsanwendung fort. Dabei gilt es aber zu beachten, dass insbesondere die Regeln der Deutschen Volksliste nie einheitlich gehandhabt wurden. In den unterschiedlichen Herrschaftsbereichen verfolgten die lokalen Machthaber durchaus konträre politische Zielsetzungen, die sie anhand der Volkstumspolitik zu erreichen suchten. So zeichnete sich die Verwaltung im „Mustergau“ Wartheland durch eine besonders rigide Handhabung der rassischen Kriterien des Volkslistenverfahrens aus, wohingegen die Behörden in Danzig-Westpreußen und Oberschlesien die Rasseprüfung großzügig auslegten bzw. sie sogar abschafften, um mit einer großen Zahl deutscher Bevölkerungsteile in der amtlichen Statistik auf eine erfolgreiche Entpolonisierungspolitik verweisen zu können.⁹¹¹ Im Allgemeinen bestand auch eine erhebliche Diskrepanz in der Anwendung der Volkslistenvorschriften

906 § 1 Abs. 1 i.V.m. § 2 Zwölfte VO zum RBG.

907 § 1 Abs. 2 i.V.m. § 3 Zwölfte VO zum RBG.

908 § 4 Zwölfte VO zum RBG.

909 *Majer*, „Fremdvölkische“, 1981, S. 215 und passim.

910 VO über den Erwerb der Staatsangehörigkeit in den befreiten Gebieten der Untersteiermark, Kärntens und Krains v. 14.10.1941, RGBl. I 1941, 648; *Gosewinkel*, *Einbürgern und Ausschließen*, 2001, S. 376.

911 So vor allem der Gauleiter Danzig-Westpreußens *Albert Forster*, der die SS-Rasseexperten weitgehend ignorierte und „seine“ Volksliste durch einen hohen Anteil in der dritten Abteilung künstlich vergrößerte: *Mazower*, *Hitlers Imperium*, 2011, S. 185 und passim.

zwischen den Dienststellen der SS und staatlichen Behörden.⁹¹² Dabei waren letztere weniger an einer biologistisch-rassistischen Umsetzung interessiert und gaben häufig politisch motivierten Loyalitätserwägungen den Vorzug.⁹¹³

Die totalisierte Zugehörigkeitsordnung des NS-Staats stellte somit primär ein Mittel zur Etablierung einer strikt rassistisch-moralistischen Gesellschaftsordnung dar. Sie war eine Kodifikation rein souveräner Zugehörigkeitskriterien und in ihrem Geltungsanspruch absolut, wenngleich sie die NS-Machthaber zuerst in den eroberten Gebieten erprobten und erst in einem zweiten Schritt auf die gesamte Bevölkerung des Reichs auszudehnen wagten. Daraus resultiert die Frage, ob und wenn ja welchen Platz es in einem totalen Zugehörigkeitskonzept noch für eine ökonomisch definierte Zuordnung geben konnte.

b) Die ökonomische Zugehörigkeit im Zeichen der Totalisierung

Ähnlich wie im Kaiserreich ordnete sich die ökonomische Zugehörigkeit den souveränen Zugehörigkeitskriterien unter und verwirklichte die hierarchische Ordnung der NS-Gesellschaft. Dies geschah – typisch für den NS – zunächst nicht durch Rechtsetzungsmaßnahmen, sondern durch Einzelfallentscheidungen, aus denen eine der rassistisch-moralistischen Ordnung entsprechende Verwaltungspraxis erwuchs.

Für die Versicherungsbehörden rückten zunächst Berechtigte in den Fokus, die sich im Ausland aufhielten und entsprechend der Vorschriften des Gesetzes über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit ausgebürgert worden waren.⁹¹⁴ Die Sozialversicherungsträger betrieben einigen Verwaltungsaufwand, um die Bekanntmachungen der Ausbürgerungen mit ihren Akten abzugleichen und festzustellen, ob sich Ausgebürgerte unter ihnen befanden.⁹¹⁵ Wenn dies der Fall war, konnte die Rentenzahlung noch nach der alten Vorschrift des § 615 Abs. 1 Nr. 3 RVO eingestellt werden.

912 Ausführlich zum Konkurrenzverhältnis und komplexen Wechselspiel zwischen SS und Verwaltung *Henke*, Von den Grenzen der SS-Macht, in: Rebutisch/Treppe, Verwaltung contra Menschenführung, 1986, S. 255 und passim.

913 *Gosewinkel*, Einbürgern und Ausschließen, 2001, S. 410.

914 V. 14.7.1933, RGBl. I 1933, 480. Dazu ausführlich oben S. 255 und passim.

915 *Bonz*, Für Staatsfeinde keine Rente, ZSR 1991, 517, 530 f.

Neben dieser bloßen Anwendung der neuen Rechtslage waren es die Versicherungsträger selbst, die aktiv nach Möglichkeiten suchten Rentenzahlungen an „Staatsfeinde“ im Ausland einzustellen.

Beispielsweise fragte die Reichsknappschaft beim Reichsarbeitsministerium an, ob „mit Rücksicht auf die veränderten politischen Verhältnisse“ Renten für tschechoslowakische Staatsangehörige, die wegen „im kommunistischen Sinne staatsfeindlicher“ Betätigung ausgewiesen worden waren, in das Ausland zu zahlen seien.⁹¹⁶ Das Direktorium der RfA verweigerte etwa einem jüdischen Kind Waisengeld, das im Ausland eine Talmudschule besuchte.⁹¹⁷ Die Finanzierung einer „Ausbildung in einem möglicherweise deutsch-feindlichen Sinne“ sei nicht zu rechtfertigen.⁹¹⁸ Insbesondere die RfA setzte sich auch für eine gesetzliche Regelung des Ruhens der Rente bei staatsfeindlicher Betätigung von In- und Ausländern, die sich im Ausland aufhielten, ein.⁹¹⁹ Ein Rechtsmittel gegen die Ruhensbescheide sollte nicht zugelassen werden, um die „dem Staatswohl unzuträgliche Erörterung allgemeiner staatspolitischer Notwendigkeiten vor den Spruchbeörden“ zu vermeiden.⁹²⁰

Bereits zu Beginn der Herrschaft des Dritten Reichs eiferten die Versicherungsbehörden den neuen Machthabern nach und verhalfen der neu definierten Zugehörigkeit zu materieller Wirksamkeit, indem sie den Rentenanspruch an die rassistisch-moralistische Hierarchie des NS-Staates kopelten. So wie den im Ausland befindlichen Feinden oder vermeintlichen Feinden des Regimes der Entzug der formalen Rechtsposition der Staatsangehörigkeit drohte, schwebten sie auch in der Gefahr ihres Rentenanspruchs an die Sozialversicherung verlustig zu gehen. Das Vorgehen einiger Versicherungsträger stieß durchaus nicht auf einhellige Zustimmung, sondern rief auch Bedenken hervor, ob Institutionen der Sozialversicherung mit politischen Entscheidungen belastet werden sollten.⁹²¹ Auch das RVA verhielt sich aus denselben Gründen eher zurückhaltend. Es fürchtete

916 RKV an RAM v. 12.8.1933, zitiert nach *Bonz*, Für Staatsfeinde keine Rente, ZSR 1991, 517 f., dort Fn. 6.

917 *Bonz*, Für Staatsfeinde keine Rente, ZSR 1991, 517 f.; *Glootz*, Geschichte der Angestelltenversicherung, 1999, S. 102.

918 RfA an RVA v. 16.9.1933, zitiert nach *Bonz*, Für Staatsfeinde keine Rente, ZSR 1991, 517 f. dort Fn. 8.

919 *Glootz*, Geschichte der Angestelltenversicherung, 1999, S. 102.

920 RfA an RVA v. 16.9.1933, zitiert nach *Bonz*, Für Staatsfeinde keine Rente, ZSR 1991, 517, 519 dort Fn. 8.

921 So etwa der Verband der Deutschen Berufsgenossenschaften: ebd.

insbesondere den eigenen Bedeutungsverlust, wenn Renten durch unanfechtbare Entscheidungen der Versicherungsträger zum Ruhen gebracht werden konnten.⁹²²

Letztlich mündete das Vorgehen der Versicherungsträger in der Einführung von § 615a RVO im Jahre 1936.⁹²³ Die Vorschrift fand sich direkt bei der unfallversicherungsrechtlichen Ruhensregelung des § 615 RVO. Sie galt über Verweise in den §§ 1280 RVO, 40 AVG und 50 RKG auch für das Recht der Invaliden-, Angestellten- und Knappschaftsversicherung. Nach § 615a Abs. 1 RVO ruhte die Rente, wenn der Berechtigte sich nach dem 30. Januar 1933 im staatsfeindlichen Sinne betätigt hat.⁹²⁴ Das Ruhen der Rente konnte demnach auch bei Aufenthalt im Inland angeordnet werden. Das Problem der politischen Entscheidung durch Versicherungsträger oder RVA wurde dadurch gelöst, dass das Reichsinnenministerium und das Reichsarbeitsministerium die Entscheidung, ob eine staatsfeindliche Betätigung vorlag, einvernehmlich zu treffen hatten.⁹²⁵ Innerhalb des Innenressorts konkurrierten der Staatssekretär *Stuckart* und der im Innenministerium angesiedelte Reichsführer SS und Chef der Deutschen Polizei um die Entscheidungshoheit über § 615a RVO. Nachdem sich zunächst *Stuckart* durchgesetzt hatte, erreichte die SS 1937 die Federführung und dehnte ihren Einfluss damit maßgeblich in die Sozialversicherung aus.⁹²⁶ Lag nach den beteiligten Stellen eine staatsfeindliche Betätigung vor, ordnete das Reichsarbeitsministerium an, für welche Zeit das Ruhen der Rente eintreten sollte. Es bestand auch die Möglichkeit, die Rente ganz oder zum Teil Angehörigen des Berechtigten zu überweisen, die sich im Inland aufhielten und von dem Berechtigten überwiegend unterhalten worden sind.⁹²⁷

Im Rahmen der praktischen Anwendung der Vorschrift legten die Versicherungsträger dem RVA Verdachtsfälle vor. Das RVA führte eine Art Vorprüfung dahingehend durch, ob ein Anfangsverdacht auf staatsfeindliche

922 Ebd.

923 G über die Änderung einiger Vorschriften der Reichsversicherungsordnung v. 23.12.1936, RGBl. I 1936, 1128.

924 Für die vor und während des Krieges neu an das Reich angeschlossenen Gebiete galten andere Stichtage: *Bonz*, Für Staatsfeinde keine Rente, ZSR 1991, 517, 526 f.

925 § 615a Abs. 2 RVO (1936).

926 *Bonz*, Für Staatsfeinde keine Rente, ZSR 1991, 517, 523 f.

927 § 615a Abs. 3 RVO (1936).

Betätigung bestand und leitete diese Fälle an das Innenressort weiter.⁹²⁸ Obwohl das Reichsinnenministerium zu einer extensiven Auslegung der „staatsfeindlichen Betätigung“ neigte – Devisenvergehen und Abhören von Feindsendern genügten –, legten die Versicherungsträger dem RVA in etwa doppelt so viele Akten vor, als letztlich an das Innenministerium weitergeleitet wurden.⁹²⁹ Selbst das Reichsinnenministerium und der Reichsführer SS fanden in etwa jedem fünfzehnten Fall keine Anhaltspunkte für eine staatsfeindliche Betätigung. Das Reichsarbeitsministerium wiederum war in der Anwendung von § 615a RVO weniger restriktiv als das Innenministerium und sah in einigen Fällen von einer Einstellung der Rentenzahlungen ab.

Unabhängig von der divergierenden Auslegung der Vorschrift durch die beteiligten Behörden begann die Sozialversicherung erneut, die von der Souveränität festgelegten Grenzziehungen zu verwirklichen, wobei die Grenzen des NS vor allem im inneren der Gesellschaft gezogen wurden und weniger klar verliefen als im liberalen Rechtsstaat. Gerade die Unberechenbarkeit und ständige Gefahr des Zugehörigkeitsverlusts war Charakteristik und Methode der NS-Herrschaft und ihres Rechtssystems.

Dabei folgte die Entwicklung der Ausschließungspraxis in der Sozialversicherung den Tendenzen der NS-Staatsangehörigkeitspolitik. Während man zu Beginn vor allem die Ausbürgerungsentscheidungen nachvollzog und über § 615a RVO „staatsfeindliches“ Verhalten sanktionierte, ging man im weiteren Verlauf mehr und mehr zur Durchsetzung der biologistischen Rasseideologie über. So stellte das Innenministerium 1940 fest, dass die Rasseschande i.S.d. § 2 BlutschutzG als staatsfeindliche Betätigung anzusehen sei und zur Einstellung der Rentenzahlung zu führen habe.⁹³⁰ Mit dieser Entscheidung knüpfte § 615a RVO unmittelbar an die Nürnberger Rassegesetze an und verwirklichte damit auch die biologistisch-rassistische Komponente der NS-Zugehörigkeitsordnung.

Alle diese souveränen Überformungen des Sozialversicherungsrechts erfüllten jedoch auch eine ökonomische Funktion. Sie verhalfen den Sozialversicherungskassen, ein gewichtiges Sparpotenzial zu erschließen und

928 Dazu ausführlich *Bonz*, Für Staatsfeinde keine Rente, ZSR 1991, 517, 525 und passim.

929 Die Berufsgenossenschaften hatten z.B. bis März 1937 204 Akten vorgelegt, von denen das RVA nur einhundert weiterleitete. Ebd., 517, 525.

930 Ebd., 517, 529; *Köhler*, Die Rolle der Institution Rentenversicherung, in: *Landenberger*, Die historische Rolle der Sozialversicherungsträger, 1993, S. 19, 21.

zugleich die durch den Souveränitätsdiskurs definierte Gesellschaftsordnung zu verwirklichen. Damit unterschied sich die souveräne Überformung des Sozialrechts in der Zeit des NS nicht strukturell, sondern lediglich in Ausmaß und Radikalität von der des Kaiserreichs und der Weimarer Republik.

Die Rentenzahlungen an im Ausland befindliche ausgebürgerte Berechtigte wurden nach § 615 Abs. 1 Nr. 3 RVO eingestellt. Die ruhenden Rentenzahlungen verblieben im Vermögen der Versicherungsträger. Problematisch war dabei durchaus, dass das Vermögen der Ausgebürgerten häufig vom Reich eingezogen wurde, insbesondere dann, wenn eine „Treuepflichtverletzung gegen Volk und Reich“ vorlag. Aufgrund des Vermögenseinzugs hätten die Renten der ausgebürgerten Berechtigten eigentlich dem Reich überwiesen werden müssen. Insofern konnten die Versicherungsträger mit der Ruhensregelung argumentieren und eine Überweisung der Renten an die Reichsfinanzverwaltung verhindern.

Dies mag einer der Beweggründe gewesen sein, weshalb die Versicherungsträger auch auf eine eigenständige Sanktionierung der „staatsfeindlichen Betätigung“ im Sozialversicherungsrecht drängten. Im Falle der Einstellung der Rentenzahlungen wegen Ruhens nach §§ 615, 615a RVO verblieben die ersparten Aufwendungen im Topf der Versicherungsträger und mussten nicht an die Finanzbehörden des Reichs abgeführt werden.

Die aus dem Kaiserreich bekannte Wirkung der Ruhensregelungen, durch gezielte Diskriminierung von Fremden die Wirtschaftlichkeit des Versicherungssystems zu stabilisieren, funktionierte auch im NS. Der Sozialversicherung gelang es trotz des großen Finanzbedarfs des Reichs für Zwecke der Rüstung ihre eigenen Finanzinteressen im Verbund mit dem Reichsarbeitsminister durchzusetzen. Auch diese Allianz erhielt sich aus den Jahren der Republik.

Ein Problem bestand für die Versicherungsträger allerdings dann, wenn Juden emigrierten, denen die Staatsangehörigkeit nicht aberkannt wurde. Bei fehlender „staatsfeindlicher Betätigung“ hätten die Renten eigentlich in das Ausland geschickt werden müssen. Allerdings stand einem Rentenexport seit Ende 1938 die restriktive Politik der Devisenstelle des Reichswirtschaftsministeriums entgegen, die auch der Rentenüberweisung in das Ausland zustimmen musste.⁹³¹ Eine abschließende Regelung des Pro-

931 Kirchberger, Die Stellung der Juden, in: Sozialpolitik und Judenvernichtung, 1987, S. 111, 116 f.

blems wurde durch die Elfte VO zum RBG im Jahr 1941 getroffen.⁹³² Die VO bestimmte, dass jeder Jude mit gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland die deutsche Staatsangehörigkeit verlor.⁹³³ Mit dem Verlust der Staatsangehörigkeit verfiel das Vermögen des Staatenlosen dem Reich.⁹³⁴ Zugleich ordnete die Elfte VO zum RBG an, dass die Versorgungsansprüche der Ausgebürgerten mit Ablauf des Monats, in dem der Verlust der Staatsangehörigkeit eingetreten war, erlöschen.⁹³⁵

Da die Elfte VO zum RBG auch den Aufenthalt im Generalgouvernement und in den Reichskommissariaten Ukraine und Ostland als Auslandsaufenthalt definierte, verloren deportierte Juden ihre Staatsangehörigkeit und mithin auch ihre Ansprüche an die Sozialversicherung. Im Fall von Deportationen konnten die Versicherungsbehörden Rentenzahlungen allerdings nicht mehr wegen Auslandsaufenthalts eines Ausländers nach §§ 615 Abs. 1 Nr. 3, 1282 RVO einstellen, da es sich um keinen „freiwilligen“ Aufenthalt im Ausland handelte. In der RfA entschied *Albert Griebmeyer* deshalb, dass mit den Versorgungsansprüchen auch die Ansprüche an die Sozialversicherung als erloschen galten, da die Elfte VO zum RBG „diese Frage abschließend und ohne Rücksicht auf die abweichenden Bestimmungen des Sozialversicherungsrechts regeln wollte.“⁹³⁶

Er stütze seine Argumentation auch dadurch, dass andernfalls die Renten als dem Reich verfallenes jüdisches Vermögen der Finanzverwaltung hätten überwiesen werden müssen. Dies galt jedoch nur wenn und solange der Berechtigte noch lebte:

„Die Beschaffung eines solchen (Lebens-)Nachweises wird aber sehr schwierig, vielleicht überhaupt unmöglich sein.“⁹³⁷

Ähnlich aktiv zeigte sich die RfA bei der Einstellung von Rentenzahlungen an Juden im KZ Theresienstadt oder dem Ghetto Litzmannstadt

932 V. 25.11.1941, RGBl. I 1941, 722.

933 §§ 1 und 2 Elfte VO zum RBG. *Kirchberger*, Die Stellung der Juden, in: Sozialpolitik und Judenvernichtung, 1987, S. 111, 118 und passim; *Schlegel-Voß*, Alter in der „Volksgemeinschaft“, 2005, S. 102 f.; *Mierzejewski*, A History of the German Public Pension, 2016, S. 140 f.

934 § 3 Elfte VO zum RBG.

935 § 10 Elfte VO zum RBG.

936 *Griebmeyer*, zitiert nach *Kirchberger*, Die Stellung der Juden, in: Sozialpolitik und Judenvernichtung, 1987, S. 111, 123, Fn. 37 auf S. 132.

937 Ebd.

(Łódź).⁹³⁸ Das von den Nationalsozialisten in Litzmannstadt umbenannte Łódź lag im Warthegau und damit in den eingegliederten Ostgebieten. Die Vorschriften über den Verlust der Staatsangehörigkeit nach der Elften VO zum RBG fanden daher für nach Litzmannstadt deportierte Juden keine Anwendung, da das Ghetto nicht im Ausland lag. Nach dem geltenden Recht hätten die Renten daher eigentlich gezahlt werden müssen. Hier stellte die RfA die Renten im November 1941 ohne Rechtsgrundlage ein und bat um einen entsprechenden Erlass des Reichsarbeitsministeriums, das im Juni 1942 das Vorgehen der RfA nachträglich billigte.⁹³⁹ Dieser Erlass wurde später auch auf in das Ghetto Theresienstadt abgeschobene Juden erweitert.⁹⁴⁰

Die souveräne Überformung der ökonomischen Zugehörigkeit verwirklichte sich demnach nicht nur durch eine aktive Gesetzgebung der NS-Machthaber. Sie wurde maßgeblich auch durch eine Verwaltung vorangetrieben, die durch – häufig vorausseilende – Umsetzung der ideologisch-politischen Zugehörigkeitsvorgaben ihre eigene wirtschaftliche Position zu stärken suchte und auf die Renten von ausgebürgerten, deportierten und inhaftierten Juden zugriff.⁹⁴¹ Dabei blieb den Versicherungsbehörden nicht verborgen, dass die in KZs oder Ghettos gezahlten Renten nie bei den Berechtigten angekommen waren, sondern tatsächlich dem Reich, den Ghet-

938 Zum Ganzen *Kirchberger*, Die Stellung der Juden, in: Sozialpolitik und Judenvernichtung, 1987, S. 111, 123 f.; *Bonz*, Geplant, aber nicht in Kraft gesetzt, ZSR 1992, 148, 154 f. Dazu auch *Mierzejewski*, A History of the German Public Pension, 2016, S. 140 f.

939 *Kirchberger*, Die Stellung der Juden, in: Sozialpolitik und Judenvernichtung, 1987, S. 111, 124; *Bonz*, Geplant, aber nicht in Kraft gesetzt, ZSR 1992, 148, 154.

940 Ebd.

941 Aufgrund der unübersichtlichen und lückenhaften Quellenlage gibt es keine Möglichkeit die Ersparnisse der Rentenversicherung exakt zu quantifizieren. Während *Kirchberger*, Die Stellung der Juden, in: Sozialpolitik und Judenvernichtung, 1987, S. 111, 125, von wenigstens 18 Millionen RM ausgeht, beziffert *Mierzejewski*, A History of the German Public Pension, 2016, S. 142 die ersparten Ausgaben mit mindestens 100 Millionen RM. Diese Zahlen sind jedoch, im Vergleich zu dem Ausmaß in dem sich das Reich insgesamt an jüdischem Vermögen bereicherte, gering. So spielte allein die jüdische Vermögensabgabe nach der sog. Reichskristallnacht 1,13 Milliarden RM ein, ebd.

toverwaltungen und der SS zufließen.⁹⁴² Zu dieser Querfinanzierung waren die Versicherungsträger nicht bereit.

II. Die Polen in der Sozialversicherung in den eingegliederten Ostgebieten

Ein Paradebeispiel für die Verwirklichung der rasseideologischen Gesellschaftsordnung des NS mit Hilfe der Sozialversicherung waren die sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen in den eingegliederten, ehemals polnischen Ostgebieten. Die eingegliederten Ostgebiete bestanden aus den Reichsgauen Danzig-Westpreußen und dem Wartheland sowie den Gebietsteilen, die den Provinzen Oberschlesien und Ostpreußen zugeschlagen wurden.⁹⁴³ In den eingegliederten Ostgebieten wohnten etwa 10 Millionen Menschen. In einigen Teilen gab es fast ausschließlich Polen.⁹⁴⁴ Die genannten Gebiete wurden formell dem Deutschen Reich eingegliedert und auch mit dem Währungs- und Wirtschaftsgebiet des Reichs vereinigt.⁹⁴⁵ Um die bevölkerungspolitischen Maßnahmen vom Altreich abzusichern, blieb jedoch eine Polizeigrenze zum bisherigen Reichsgebiet bestehen.⁹⁴⁶ Mit der Verwaltung der Gebiete wurden die Reichsstatthalter in Danzig-Westpreußen und dem Warthegau bzw. die Oberpräsidenten in Südostpreußen und Ostoberschlesien beauftragt. Sie fungierten in Personalunion auch als Gauleiter der jeweiligen Parteigäue der NSDAP. Dies führte dazu, dass sie in ihrem jeweiligen Herrschaftsbereich fast unabhängig agieren konnten. Zugleich gewann die Münchner Parteikanzlei der NSDAP erst unter *Heß* und später unter *Bormann* maßgeblichen Einfluss auf die Verwaltung der Gebiete zu Lasten der Reichsministerien.⁹⁴⁷ Für die bevölkerungspolitischen Maßnahmen zeichnete daneben die SS unter *Himmler* verantwortlich.

942 *Kirchberger*, Die Stellung der Juden, in: Sozialpolitik und Judenvernichtung, 1987, S. 122.

943 *Broszat*, Zweihundert Jahre deutsche Polenpolitik, 1963, S. 223. Ausführlich zu den eingegliederten Ostgebieten *ders.*, Nationalsozialistische Polenpolitik, 1961, S. 26 und passim.

944 So etwa im südostpreußischen Bezirk Zichenau-Sudauen: ebd.

945 Erlass des Führers und Reichskanzlers über Gliederung und Verwaltung der Ostgebiete v. 8.10.1939, RGBl. I 1939, 2042.

946 *Broszat*, Zweihundert Jahre deutsche Polenpolitik, 1963, S. 223.

947 Ebd., S. 223 f.

Nach der militärischen Besetzung der Gebiete, sollten die annektierten Teile Polens auch sozialversicherungsrechtlich an das Reich angegliedert werden.⁹⁴⁸ Noch im November 1939 ordnete der Chef der Zivilverwaltung in Ostoberschlesien an, für den Bereich der Krankenversicherung die Vorschriften der RVO anzuwenden.⁹⁴⁹ Drei Monate später wurde in der gesamten Provinz Schlesien durch Verordnung des Reichsarbeitsministers und des Reichsinnenministers die deutsche Sozialversicherung eingeführt.⁹⁵⁰ Diese Verordnung enthielt bereits hinsichtlich der Unfall- und Invalidenversicherung Bestimmungen, die Polen beim Leistungsbezug diskriminierten.⁹⁵¹ So wurden in der Unfallversicherung Renten an Berechtigte mit nichtdeutscher Volkszugehörigkeit in der bisherigen Höhe weitergewährt.⁹⁵² Zugleich wurden jedoch die Unfallrenten Berechtigter mit deutscher Volkszugehörigkeit neu berechnet und dadurch signifikant erhöht.⁹⁵³ In der Invalidenversicherung wurden deutschen Volkszugehörigen und deutschen Staatsangehörigen Zusatzrenten auf Kosten des Reichs zwischen 30 und 60 RM jährlich gezahlt.⁹⁵⁴

Diese ersten Maßnahmen in Schlesien zeichnen jedoch nur in Ansätzen vor, welche Gestalt die Trennung zwischen der Sozialversicherung der Deutschen und der der Polen annehmen würde.

Bis Mai 1940 ging das Reichsarbeitsministerium noch davon aus, dass die Leistungsver schlechterungen bzw. die ausbleibenden Verbesserungen für die Polen nur eine vorübergehende Maßnahme zur Stabilisierung der

948 Dazu ausführlich *Reidegeld*, Staatliche Sozialpolitik 1919-1945, 2006, S. 511 und passim.

949 *Szurgacz*, Das Polenstatut in der Sozialversicherung, in: Ruland/Maydell/Papier, Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats (FS Zacher), 1998, S. 883, 885; *Reidegeld*, Staatliche Sozialpolitik 1919-1945, 2006, S. 511, 520.

950 VO über die Einführung der Reichsversicherung in den der Provinz Schlesien eingegliederten, ehemals polnischen Gebieten v. 16.1.1940, RGBI. I 1940, 196.

951 Dazu *Szurgacz*, Das Polenstatut in der Sozialversicherung, in: Ruland/Maydell/Papier, Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats (FS Zacher), 1998, S. 883, 886.

952 § 11 VO über die Einführung der Reichsversicherung in den der Provinz Schlesien eingegliederten, ehemals polnischen Gebieten.

953 § 12 VO über die Einführung der Reichsversicherung in den der Provinz Schlesien eingegliederten, ehemals polnischen Gebieten.

954 § 24 VO über die Einführung der Reichsversicherung in den der Provinz Schlesien eingegliederten, ehemals polnischen Gebieten. Die Zusatzrenten betrugen jeweils jährlich 30 RM für Waisenrenten, 36 RM für Witwenrenten und 60 RM für Invalidenrenten.

Sozialversicherungskassen der annektierten Ostgebiete seien. Man entwarf zunächst eine VO zur Einführung der Reichsversicherung in den eingegliederten Ostgebieten, die im Wesentlichen der für die Provinz Schlesien bereits geltenden Regelung nachgebildet war.⁹⁵⁵ In der Unfallversicherung war ebenfalls eine Neuberechnung der Renten für deutsche Volkszugehörige vorgesehen und in der Invalidenversicherung sollten an deutsche Volkszugehörige die gleichen Zusatzrenten bezahlt werden, wie dies in Schlesien bereits der Fall war.⁹⁵⁶ Eine Neuerung war indes, das die Gewährung laufender Renten an nichtdeutsche Berechtigte zunächst nur vorbehalten bleiben sollte.⁹⁵⁷ Neue Renten der Invaliden- und Angestelltenversicherung sollten an Berechtigte nichtdeutscher Volkszugehörigkeit nur in verminderter Höhe gewährt werden. In der Unfallversicherung sollte nach den Vorstellungen des Reichsarbeitsministeriums kein Unterschied nach der Volkszugehörigkeit gemacht werden. Die vom Reichsarbeitsministerium eingeführten Diskriminierungen waren auf Anregung des Reichsstatthalters im Warthegau *Arthur Greiser* eingefügt worden.⁹⁵⁸ Sie waren auch nach der Meinung des Reichsarbeitsministeriums gerechtfertigt:

„Der völlige oder teilweise Ausschluß der nichtdeutschen Berechtigten von den Rentenleistungen ist insofern geboten, als das Vermögen der ehemaligen polnischen Sozialversicherung zum allergrößten Teil verschleppt worden oder verloren ist.“⁹⁵⁹

Nach dem Entwurf des Arbeitsministeriums sollte der zusätzliche Finanzaufwand der öffentlichen Fürsorge, der durch den Teilausschluss der Polen von Leistungen der Sozialversicherung hervorgerufen wurde, durch zusätzliche Reichsmittel ausgeglichen werden. Sollte eine Abrechnung mit der polnischen Sozialversicherung gelingen, könnten die erhaltenen Mittel entweder aus der Sozialversicherung der öffentlichen Fürsorge zugeführt werden oder die polnischen Berechtigten würden innerhalb der Sozialver-

955 RAM an RMdF v. 15.5.1940, in: BA RMdF, R 2/18561. Dort findet sich auch der vollständige Verordnungsentwurf.

956 §§ 11, 23 des Verordnungsentwurfs, in: BA RMdF, R 2/18561.

957 §§ 11, 22, 23 und 30 des Verordnungsentwurfs, in: BA RMdF, R 2/18651.

958 *Majer*, „Fremdvölkische“, 1981, S. 386 f.

959 RAM an RMdF v. 15.5.1940, in: BA RMdF, R 2/18561.

sicherung den Deutschen gleichgestellt werden.⁹⁶⁰ Der Entwurf des Reichsarbeitsministeriums ging demnach davon aus, dass die Schlechterstellung der polnischen Berechtigten vor allem durch die fehlenden Deckungskapitalien der polnischen Sozialversicherung begründet war. Für die schlechte Finanzlage der polnischen Sozialversicherung hafteten gewissermaßen die polnischen Berechtigten, wohingegen für volksdeutsche Berechtigte das Reich mit den höheren Leistungen einstand. Auch das Reichsarbeitsministerium betrieb daher eine ethnische Diskriminierung der Polen. Diese Vorschläge gingen *Greiser* jedenfalls hinsichtlich der Sozialversicherung weit genug.

An der Reaktion des Reichsstatthalters im Warthegau auf einen Entwurf des Arbeitsministers zur Einführung des Arbeitsorganisationsgesetzes⁹⁶¹ zeigt sich dennoch, was *Greisers* Arbeits- und Sozialpolitik von der des Reichsarbeitsministers *Franz Seldte* unterschied:

„Diese [polnischen] Arbeitskräfte sollen in ihrer Lebenshaltung so gestellt sein, daß sie jederzeit vollwertige Arbeit leisten können. Ich sehe jedoch keine Veranlassung, ihnen darüber hinaus die bevorrechtigte Stellung des deutschen Arbeiters zu gewähren. Die soziale Stellung, die der deutsche Arbeiter auf Grund der sozialen Gesetzgebung des nationalsozialistischen Staates einnimmt, ist auf Grund der gegenüber dem Polentum im Reichsgau Wartheland festgelegten innerpolitischen Zielsetzung in keiner Weise zu einer Übertragung auf den polnischen Arbeiter geeignet.“⁹⁶²

Für die Arbeitsverwaltung waren Arbeits- und Sozialrecht in erster Linie Instrumente zur Erhaltung der Arbeitskraft. In der politischen Programmatik des NS drückten sie jedoch auch eine höhere soziale Stellung der deut-

960 Im Gegensatz zu den eingegliederten Ostgebieten wurde die polnische Sozialversicherung von den deutschen Behörden im Generalgouvernement weiter geführt. Dazu ausführlich unten S. 280 und passim. Eine Vermögensauseinandersetzung zwischen der Reichsversicherung und der polnischen Sozialversicherung wurde durch ein Abkommen zwischen der Haupttreuhandstelle Ost und dem Generalgouvernement, das am 10.10.1942 geschlossen wurde, in die Wege geleitet. Im Zuge dessen sollte die Sozialversicherung des Generalgouvernements 650 Millionen Złoty in Form von Immobilienvermögen und Wertpapieren an das Reich überweisen. Das RAM drängte erst im April 1944 auf Durchführung der Transaktion. Ob sie noch erfolgt ist, lässt sich aus den noch vorhandenen Akten nicht mehr ermitteln. Eine Leistungsverbesserung zu Gunsten der polnischen Versicherten in den eingegliederten Ostgebieten trat nicht mehr ein. RAM an RMdF v. 17.4.1944, in: BA RMdF, R 2/5066, Bl. 35 f.

961 G zur Ordnung der nationalen Arbeit v. 20.1.1934, RGBI. I 1934, 45.

962 Der Reichsstatthalter an den RMdI v. 30.3.1940, in: BA RMdF, R 2/18561.

schen Arbeiterschaft aus und manifestierten letztlich die Zugehörigkeits-hierarchie des NS-Staates.

Noch deutlicher war die politische Einflussnahme der Partei auf die Ministerialbürokratie des Arbeitsministers.⁹⁶³ Im September 1940 setzte sich *Heß* in seiner Eigenschaft als Stellvertreter des Führers in der Parteileitung nachdrücklich für eine Ungleichbehandlung der Polen in der Sozialversicherung ein und blockierte damit den ersten Verordnungsentwurf des Reichsarbeitsministers.⁹⁶⁴ Insbesondere komme „eine automatische Anwendung des Territorialitätsprinzip (!) [...] nicht in Frage.“⁹⁶⁵ Das Reichsversicherungsrecht könne aus volkstumpolitischen Gründen nicht ohne weiteres in den eingegliederten Ostgebieten eingeführt werden. Das endgültige Ziel sei dabei kein Sondersozialversicherungsrecht nur für die Polen, sondern „ein Minderheitensozialversicherungsrecht das aber nur unter Mitberücksichtigung auch der zahlreichen anderen Rassenbestandteile und Volksstämme geschaffen werden könne, die durch den Krieg zum deutschen Reich kommen.“⁹⁶⁶

Die Trennung zwischen Kolonisierungssubjekt und Kolonisierungsobjekt musste sich aufgrund der Totalität der Volksgemeinschaft in jedem Rechtsgebiet – daher auch im Sozialversicherungsrecht – widerspiegeln. Für die NS-Rasseideologie galt dies unabhängig davon, ob die Kolonialen in einer fernen Kolonie des Reichs lebten, ob sie sich als temporäre Arbeitskräfte im Reich befanden oder als dauerhaft Unterworfenen im Reichsgebiet lebten. Die Trennung zwischen *bios* und *zoë* musste sich gerade auch innerhalb der Bevölkerung des Reichsgebiets materiell verwirklichen. Nur dann war die völkische Ordnung durchgesetzt.

Doch auch innerhalb der NSDAP herrschte zunächst Unklarheit darüber, wie die rassehierarchische Ordnung genau verwirklicht werden soll-

963 *Bormann* hatte sich etwa noch 1938 über die mangelnde nationalsozialistische Durchsetzung des RAM beklagt, was zu immer detaillierteren politischen Vorgaben führte, die die Partei an das RAM richtete. Bei diesen Auseinandersetzungen konnte sich allerdings auch das RAM immer wieder behaupten: *Treppe*, Zur Sozialpolitik des Dritten Reichs am Beispiel der Sozialversicherung, Afs 1977, 195, 210 und passim.

964 Aktennotiz v. 17.9.1940, in: BA HAKomPolNSDAP, NS 25/1121, Bl. 8.

965 Ebd.

966 Ebd.

te.⁹⁶⁷ Man brauchte ein handhabbares Instrumentarium, das es erlaubte die Bevölkerung der annektierten Gebiete völkisch zu strukturieren. Nachdem im März 1941 die VO über die Deutsche Volksliste erlassen worden war,⁹⁶⁸ stand dieses Instrumentarium zur Verfügung, das folglich nur noch auf die Sozialversicherung übertragen zu werden brauchte. *Martin Bormann*, der nach *Heß*‘ Gefangennahme in Großbritannien zum Stellvertreter des Führers ernannt worden war, verfasste die Leitlinien, nach denen der Reichsarbeitsminister die Einführung der Reichsversicherung in den eingegliederten Ostgebieten im Verordnungswege vornehmen sollte.⁹⁶⁹ Nach *Bormanns* Vorstellung sollte die Reichsversicherung in den Ostgebieten nur für diejenigen Personen eingeführt werden, die in die Deutsche Volksliste eingetragen worden waren. Alle anderen Personen – insbesondere die Schutzangehörigen und Staatenlosen polnischen Volkstums – sollten Fürsorgebeiträge zahlen, die grundsätzlich mindestens gleich hoch wie die Sätze der Reichsversicherung sein sollten. Ein Rechtsanspruch auf Leistungen sollte für Versicherte polnischen Volkstums trotz Beitragspflicht nicht bestehen. Anstelle der privilegierten Versicherungsleistungen sollten die polnischen Versicherten der Invaliden-, Alters-, und Unfallversicherung höchstens nur die Fürsorgesätze erhalten. Eine Ausnahme wurde lediglich für die Krankenfürsorge zugelassen, weil hier „die Gesichtspunkte der Erhaltung der Arbeitskraft und der Bannung von Seuchengefahren“ im Vordergrund standen.⁹⁷⁰

Der Reichsarbeitsminister verfasste den neuen Verordnungsentwurf und den Entwurf für den Erlass über die den Schutzangehörigen des Deutschen Reichs an Stelle der Leistungen der Reichsversicherung zu gewährenden

967 Darauf weist auch ein Schreiben des RAM an den StdF, den RMdI und den RMdF v. 14.8.1940 hin, indem der RAM besonderen Wert darauf legt, dass die „Frage der Behandlung der polnischen Volkszugehörigen bald geklärt wird“, in: BA RMdF, R 2/18561.

968 Dazu oben S. 258 und passim.

969 NSDAP/StdF an RAM v. 7.2.1941, in: BA RMdF, R 2/18561. Die Leitlinien der NSDAP für die Sozialversicherung der deutschen und polnischen Bevölkerungsteile waren damit wohl schon bis Anfang 1941 relativ genau umrissen, obwohl es noch bis in den August 1942 dauerte, bis der RAM einen entsprechenden Erlass fertigte. *Szurgacz* geht von einer internen Festigung der Parteilinie im Hinblick auf die Sozialversicherung in den eingegliederten Ostgebieten erst im Jahr 1942 aus, Historischer Überblick über die rechtliche Lage polnischer Arbeitnehmer, in: Becker/Maydell/ders., *Die Realisierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit*, 2012, S. 21, 51 f.

970 NSDAP/StdF an RAM v. 7.2.1941, in: BA RMdF, R 2/18561.

Unterstützungen nach den Vorgaben *Bormanns*.⁹⁷¹ Die Schutzangehörigen und Staatenlosen polnischen Volkstums wurden dementsprechend vollständig aus der Reichsversicherung ausgeschlossen.⁹⁷² Beiträge wurden von den polnischen Versicherten dennoch nach Reichsrecht erhoben. Vorläufig geschah dies aufgrund von Einzelanordnungen der jeweiligen Reichsstatthalter in Danzig-Westpreußen, dem Warthegau und Oberschlesien, später autorisierte ein Erlass des Reichsarbeitsministers diese Verwaltungspraxis.⁹⁷³ „Schutzangehörige“ waren alle Bewohner der eingegliederten Ostgebiete, die nicht deutsche Staatsangehörige oder in die Deutsche Volksliste eingetragen waren.⁹⁷⁴ Außer den Schutzangehörigen wurden auch die Staatenlosen polnischen Volkstums unter Sonderrecht gestellt. Damit waren die ehemaligen polnischen und danziger Staatsangehörigen gemeint, die ihren Wohnsitz im Ausland – wozu auch das Generalgouvernement zählte – hatten und in den eingegliederten Ostgebieten eine an sich versicherungspflichtige Beschäftigung ausübten, ohne dort einen Wohnsitz begründet zu haben.⁹⁷⁵ Ebenso „selbstverständlich“ war, „daß Juden nicht in die Deutsche Volksliste aufgenommen werden“ konnten und damit aus der Sozialversicherung ausgeschlossen blieben.⁹⁷⁶

Für Schutzangehörige und Staatenlose polnischen Volkstums wurde die polnische Sozialversicherung zunächst nach den bisherigen uneinheitlichen Regelungen in den einzelnen Reichsgauen der eingegliederten Ostgebiete fortgeführt.⁹⁷⁷ Die VO ersetzte auch die für die Provinz Schlesien bis

971 RAM an den Leiter der Partei-Kanzlei v. 14.6.1941, in: BA RAM, R 3901/12024, Bl. 285 f.

972 § 1 Abs. 1 S. 2 VO über die Einführung der Reichsversicherung in den eingegliederten Ostgebieten v. 22.12.1941, RGBl. I 1941, 777.

973 Zu den uneinheitlichen vorläufigen Maßnahmen der jeweiligen Reichsstatthalter auch im Hinblick auf die den Polen gewährten Unterstützungsleistungen *Szurgacz*, Das Polenstatut in der Sozialversicherung, in: Ruland/Maydell/Papier, Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats (FS Zacher), 1998, S. 883, 887 und passim; Erlass des RAM betr.: Einführung der Reichsversicherung in den eingegliederten Ostgebieten v. 5.1.1942, RVA-Mitteilungen 1942, 38.

974 Vgl. dazu oben S. 259 f.

975 *Dobbernack*, Die Einführung der Reichsversicherung, RVA-Mitteilungen 1942, 50 f.

976 Ebd.

977 Teilweise waren durch diese Einzelanordnungen die Rechtsansprüche der Polen bereits in Fortfall gebracht worden. Die Beitragserhebung konnte in jedem Fall auch die Polen betreffend nach Reichsrecht erfolgen: ebd.

dahin geltende EinführungsVO.⁹⁷⁸ Inhaltlich richtete sie sich hinsichtlich der Behandlung der laufenden Leistungen für deutsche Berechtigte an den Grundsätzen der schlesischen EinführungsVO aus. Unfallrenten wurden nach den Vorschriften der RVO unter Zugrundelegung deutscher Arbeitslöhne neu berechnet.⁹⁷⁹ In der Invalidenversicherung wurden – aufgrund der zwischenzeitlich eingetretenen Teuerung in den eingegliederten Ostgebieten – erheblich erhöhte Zusatzrenten gewährt.⁹⁸⁰

Eine endgültige und einheitliche Klärung der den Schutzangehörigen und Staatenlosen polnischen Volkstums zu gewährenden Leistungen brachte erst ein Erlass des Reichsarbeitsministers vom 26. August 1942.⁹⁸¹ Dass bis zur Klärung des Status der Polen in der Sozialversicherung noch relativ viel Zeit verging, war auf einen Streit zwischen der Parteikanzlei der NSDAP, dem Reichsarbeitsministerium und dem Finanzressort auf der einen Seite und dem Reichsinnenministerium und dem Hauptamt für Kommunalpolitik der NSDAP auf der anderen Seite zurückzuführen. Die beteiligten Stellen waren sich in der Frage uneins, wer die Fürsorgeleistungen für die polnische Bevölkerung erbringen sollte. Das Innenressort und das Hauptamt für Kommunalpolitik der NSDAP verwehrten sich gegen eine Übernahme der Fürsorge durch die Gemeindeverbände der Ostgebiete, da sie deren finanzielle Überforderung fürchteten.⁹⁸² Demgegenüber basierte der Vorschlag des Arbeitsministers darauf, die Polen in die kommunalen Fürsorgeeinrichtungen auszusondern. Auch das Finanzressort schloss sich diesem Konzept an, da es „nicht möglich [sei], daß die

978 Ebd., 50.

979 § 12 VO über die Einführung der Reichsversicherung in den eingegliederten Ostgebieten.

980 § 26 Abs. 1 i.V.m. § 27 VO über die Einführung der Reichsversicherung in den eingegliederten Ostgebieten.

981 Erlass des RAM über die den Schutzangehörigen und den Staatenlosen polnischen Volkstums in den eingegliederten Ostgebieten an Stelle der Leistungen der Reichsversicherung zu gewährenden Unterstützungen v. 26.8.1942, RVA-Mitteilungen 1942, 469 und passim.

982 MinDir Dr. Surén im RMdI an MinDir Dr. Claaßen v. 19.8.1940, in: BA HAKomPolNSDAP, NS 25/1121, Bl. 3; Vermerk von Dr. Loschelder im RMdI v. 20.6.1940, in: BA HAKomPolNSDAP, NS 25/1121, Bl. 5; Aktennotiz v. 17.9.1940, in: BA HAKomPolNSDAP, NS 25/1121, Bl. 8.

Versicherungsträger Leistungen nach fürsorgerechtlichen Bestimmungen vornehmen“.⁹⁸³

Das Ergebnis dieses Streits war der Kompromiss, dass die Unterstützungsleistungen für die Polen aus den Mitteln der Reichsversicherung finanziert und von den Versicherungsträgern erbracht wurden. Dazu wurden von den Polen die vollen reichsrechtlichen Beiträge eingezogen, aber nur auf die Fürsorgesätze beschränkte Unterstützungen gewährt. Auf diese Unterstützungen bestand zudem kein Rechtsanspruch.⁹⁸⁴ Das schonte den Staatshaushalt ebenso, wie es die Versicherungsträger in die Lage versetzte, überschüssige Mittel zur Sanierung ihrer Finanzen verwenden zu können.

Die leistungsrechtlichen Einschränkungen zu Lasten der Polen waren gravierend.⁹⁸⁵ Sämtliche die deutschen Berechtigten privilegierenden Regelungen der EinführungsVO fanden auf die Polen keine Anwendung.⁹⁸⁶ Daneben traten massive Leistungskürzungen. Von den Krankenunterstützungen wurden nur die Regelleistungen gewährt und das Krankengeld nur zur Hälfte und erst ab dem achten Tag der Arbeitsunfähigkeit ausgezahlt.⁹⁸⁷ Die Familienhilfe wurde auf unbare Leistungen beschränkt.⁹⁸⁸ Die Unfallunterstützungen wurden entgegen den ursprünglichen Plänen des Arbeitsministers ebenfalls drastisch gekürzt. Besonders einschneidend

983 Vermerk aus dem RMdF v. 3.6.1940, in: BA RMdF, R 2/18561. Auf eine rasche Klärung des Streits drängte daher der RAM im August 1940: RAM an den StdF, den RmDI und den RMdF v. 14.8.1940, in: BA RMdF, R 2/18561.

984 RAM an RMdF v. 14.1.1942, in: BA RMdF, R 2/18561. § 2 Abs. 1 Erlass des RAM über die den Schutzangehörigen und den Staatenlosen polnischen Volkstums in den eingegliederten Ostgebieten an Stelle der Leistungen der Reichsversicherung zu gewährenden Unterstützungen v. 26.8.1942, RVA-Mitteilungen 1942, 469 und passim.

985 Dazu ausführlich *Szurgacz*, Das Polenstatut in der Sozialversicherung, in: Ruland/Maydell/Papier, Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats (FS Zacher), 1998, S. 883, 889 und passim; *ders.*, Historischer Überblick über die rechtliche Lage polnischer Arbeitnehmer, in: Becker/Maydell/*ders.*, Die Realisierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, 2012, S. 21, 52 und passim; *Dobbernack*, Die Einführung der Reichsversicherung (Schluß), RVA-Mitteilungen 1942, 78 und passim.

986 § 1 Erlass des RAM über die den Schutzangehörigen und den Staatenlosen polnischen Volkstums in den eingegliederten Ostgebieten an Stelle der Leistungen der Reichsversicherung zu gewährenden Unterstützungen v. 26.8.1942, RVA-Mitteilungen 1942, 469 und passim.

987 § 3 Abs. 1 und 2 Erlass des RAM über Unterstützungen der Schutzangehörigen.

988 § 3 Abs. 3 Erlass des RAM über Unterstützungen der Schutzangehörigen.

waren die Kürzungen im Bereich der Unfallunterstützungen für Witwen getöteter Unfallversicherter. Die Witwe erhielt nur die Hälfte des Richtsatzes der öffentlichen Fürsorge „solange sie invalide ist oder mindestens vier Kinder unter fünfzehn Jahren erzieht.“⁹⁸⁹ Die Renten der Invalidenversicherung wurden der Höhe nach ebenfalls auf Fürsorgesätze begrenzt.⁹⁹⁰ Die privilegierte Angestelltenversicherung wurde für die Polen abgeschafft.⁹⁹¹ Von der Knappschaftsversicherung verblieben ihnen nur die höheren Beiträge. Die Unterstützungen wurden auf das Niveau der anderen Versicherungszweige abgesenkt.⁹⁹² Auf sämtliche Unterstützungen bestand kein Rechtsanspruch.⁹⁹³

Gegen die minimalistische Bemessung der Unterstützungen regte sich vereinzelter Widerstand aus industriellen Kreisen und von Seiten der Reichsstatthalter. So kritisierten Vertreter der Industrie, dass die restriktive Gewährung des Krankengeldes, das erst ab dem achten Tag der Arbeitsunfähigkeit gezahlt wurde, dazu führte, dass sich Arbeiter erst dann krank meldeten, wenn sich ihr Zustand derart verschlimmert hatte, dass sie längere Zeit für den Betrieb ausfielen.⁹⁹⁴ Die Beschränkung des Krankengeldes, die den Zweck verfolgt hatte das „Krankfeiern der Polen“ zu reduzieren, verfehlte damit ihr Ziel. Von Seiten der Grubenverwaltungen wurde angemerkt, dass die niedrigen Unfallfürsorgesätze und vor allem der Mangel an einer effektiven Hinterbliebenenversorgung „die polnischen Arbeitskräfte verständlicherweise davor zurückschrecken [lassen], sich bei gefährlichen Arbeiten voll einzusetzen.“⁹⁹⁵ Auch blieb dem Reichsstatthalter im Warthegau nicht verborgen, dass der Entfall der Familienkrankenhilfe – von der die Polen ausgeschlossen waren, weil es sich dabei um

989 § 4 Abs. 1 S. 2 Erlass des RAM über Unterstützungen der Schutzangehörigen. Ursprünglich wollte der RAM in der Unfallversicherung keinen Unterschied nach der Volkszugehörigkeit einführen, da die unfallverletzten Polen „Opfer der für die deutsche Volksgemeinschaft geleisteten Arbeit sind.“ RAM an RMdF v. 15.5.1940, in: BA RMdF, R 2/18561.

990 § 9 Erlass des RAM über Unterstützungen der Schutzangehörigen.

991 § 6 Erlass des RAM über Unterstützungen der Schutzangehörigen.

992 Ebd.

993 § 2 Abs. 1 Erlass des RAM über Unterstützungen der Schutzangehörigen.

994 *Szurgacz*, Das Polenstatut in der Sozialversicherung, in: Ruland/Maydell/Papier, Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats (FS Zacher), 1998, S. 883, 892.

995 Die Bedeutung des Polen-Problems für die Rüstungswirtschaft Oberschlesiens, 1944, in: Documenta Occupationis Teutonicae I, Poznań 1945, S. 136, zitiert nach ebd.

eine Mehrleistung handelte – die Seuchenbekämpfung erschwerte.⁹⁹⁶ Die erkrankten Familienangehörigen mussten die Krankenhauspflegeleistungen aus eigenen Mitteln bezahlen bzw. waren gegenüber den in Vorlage gehenden Volkspflegeämtern ersatzpflichtig. Das führte dazu, dass die erkrankten Familienangehörigen versuchten, sich „den ärztlichen Ermittlungen zu entziehen.“⁹⁹⁷ Der Reichsstatthalter hielt daher die Leistungseinschränkungen in der Familienkrankhauspflege für „unbefriedigend“, weil sie „die Gesundheit der deutschen Volksgenossen“ gefährdeten.⁹⁹⁸

Widerspruch gegen die Behandlung der Polen in der Sozialversicherung regte sich somit aus zweierlei Gründen. Entweder beförderte die medizinische Unterversorgung die Ausbreitung von Seuchenkrankheiten wie Tuberkulose, Ruhr und Typhus derart, dass eine Beeinträchtigung der deutschen Volksgesundheit drohte, oder die Bedenken gegen die Leistungseinschnitte waren ökonomisch motiviert. Ökonomische Überlegungen waren es auch, die im Ersten Weltkrieg eine Ausweitung der Unfallversicherung auf polnische Arbeiter entgegen der damaligen Rechtsprechung des RVA befördert hatten.⁹⁹⁹ Damit wird klar, dass die Sozialversicherung auch in Zeiten des NS, während an der Ostfront ein brutaler Vernichtungskrieg tobte, ökonomische Überlegungen zu berücksichtigen hatte. Die NS-Machthaber schafften in den Ostgebieten die Sozialversicherung bzw. Fürsorgeleistungen für die Polen nicht ab. Sie reduzierten Leistungen drastisch, um der völkischen Zugehörigkeitsstruktur materielle Wirksamkeit zu verleihen. In Verbindung mit der Beibehaltung der vollen versicherungsrechtlichen Beitragspflicht konnte nach bekanntem Muster die Arbeitskraft der Polen auch zur finanziellen Stabilisierung des Versicherungssystems verwendet werden. Doch schienen selbst Versorgungsverbesserungen – d.h. Zugehörigkeitsgewinne – dann nicht ausgeschlossen, wenn die rüstungswirtschaftliche Lage des Reichs es verlangte. Die Sozialversicherung blieb damit auch im NS ein Ort, an dem die souveräne Zugehörigkeitsdefinition und die ökonomische Zuordnung aufeinandertrafen. Sie blieb ein Ort der Verhandlung der Zugehörigkeit, wenngleich sich das Gewicht deutlich auf die Seite des Souveränitätsdiskurses verlagert hatte.

996 Der Reichsstatthalter im Warthegau an NSDAP, Amt für Kommunalpolitik v. 23.4.1943, in: BA HAKomPolNSDAP, NS 25/1121, Bl. 27 f.

997 Ebd., Bl. 28.

998 Ebd., Bl. 27.

999 Dazu oben S. 147 und passim .

III. Die Sozialversicherung im Generalgouvernement

Das Generalgouvernement wurde im Gegensatz zu den eingegliederten Ostgebieten nicht formell annektiert und in das Deutsche Reich integriert. Die staats- und völkerrechtliche Stellung des Gebiets ließ *Hitler* bewusst unklar, um sich keiner Handlungsoptionen zu berauben.¹⁰⁰⁰ *Hans Frank* wurde zum Generalgouverneur bestimmt, der *Hitler* unmittelbar unterstand.¹⁰⁰¹ Der Generalgouverneur konnte durch Verordnungen Recht setzen.¹⁰⁰² *Franks* Handlungsbefugnisse waren innerhalb des Generalgouvernements praktisch unbegrenzt, da er seine Herrschaftsgewalt direkt vom Führer ableitete, was ihm eine weitreichende Verwaltungsautonomie einräumte.¹⁰⁰³ Lediglich der Vorsitzende des Ministerrats für Reichsverteidigung und Beauftragte für den Vierjahresplan *Hermann Göring* und die Reichsministerien für Finanzen und Inneres konnten für das Generalgou-

1000 *Broszat*, Zweihundert Jahre deutsche Polenpolitik, 1963, S. 231 und passim; *Schudnagies*, Hans Frank, 1989, S. 32 f., 34 f.; *Schenk*, Hans Frank, 2006, S. 143 und passim; Erlass des Führers und Reichskanzlers über die Verwaltung der besetzten polnischen Gebiete v. 12.10.1939, RGBl. I 1939, 2077. Der Staatsrechtler *Klein* nannte das Generalgouvernement ein „Gebilde sui generis“, das kein integraler Bestandteil des Deutschen Reiches sei, aber auch kein von diesem differentes Völkerrechtssubjekt darstellen sollte, Die Stellung des Generalgouvernements in der Verfassung, AöR 1941, 227, 256. In Anlehnung an *Carl Schmitts* völkerrechtliche Raumtheorien ordnete er das Generalgouvernement als Nebenland der deutschen Raumhoheit, nicht aber der deutschen Gebietshoheit zu, ebd. S. 259. Zur Raumtheorie *Schmitt*, Völkerrechtliche Großraumordnung, 1941. Um den dauerhaften deutschen Herrschaftsanspruch über das Gebiet zu bekräftigen, verzichtete man ab August 1940 auf den Zusatz „besetzte polnische Gebiete“, der zu sehr an ein nur vorübergehendes Besatzungsstatut nach der Haager Landkriegsordnung erinnerte. Dazu *Klein*, Die Stellung des Generalgouvernements in der Verfassung, AöR 1941, 227, 233 und passim, 252 und passim. Die Haager Landkriegsordnung war nicht nur nach wie vor völkerrechtlich verpflichtend, sondern auch geltendes deutsches Recht: Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs v. 18.10.1907, RGBl. 1910, 107.

1001 § 2, 3 Erlass des Führers über die Verwaltung der besetzten polnischen Gebiete.

1002 § 5 Abs. 1 Erlass des Führers über die Verwaltung der besetzten polnischen Gebiete.

1003 *Klein* bezeichnete den Generalgouverneur in Analogie zum Reichsprotektor in Böhmen und Mähren als „Vertreter des Führers als Oberhauptes des Großdeutschen Reiches mit örtlich beschränktem Zuständigkeitsbereich“, Die Stellung des Generalgouvernements in der Verfassung, AöR 1941, 227, 240. Für eine staatsrechtliche Einordnung der Generalgouvernements ebd., 227 und passim.

vernament Anordnungen treffen, „die für die Planung des deutschen Lebens- und Wirtschaftsraumes erforderlich“ waren.¹⁰⁰⁴ Aufgrund von *Franks* unmittelbarer Autorisierung durch *Hitler* konnten jedoch die Reichsministerien nicht gegen den Willen des Generalgouverneurs handeln, es sei denn sie waren in der Lage *Hitler* auf ihre Seite zu ziehen. *Frank* widersetzte sich daher den Reichsministerien erfolgreich und kooperierte lediglich mit dem wesentlich mächtigeren *Göring*.¹⁰⁰⁵ Auch *Himmlers* SS und Polizeiapparat weitete im Verlauf des Krieges ihren Einfluss im Generalgouvernement zunehmend aus.¹⁰⁰⁶

Anders als die eingegliederten Ostgebiete war das Generalgouvernement nicht als deutscher Lebensraum konzipiert worden, sondern diente als „polnische Reservation“.¹⁰⁰⁷ Die Zoll-, Devisen-, und Polizeigrenze zum Reich blieb bestehen. Industrie und Landwirtschaft des Gebiets sollten so effizient wie möglich ausgebeutet werden. Die arbeitsfähige Bevölkerung war für den Arbeitseinsatz im Generalgouvernement oder im Reich zu erhalten, die polnische Intelligenzschicht sollte nach Plänen *Hitlers* und *Franks* eliminiert werden, um die Organisation von Aufständen präventiv zu verhindern. *Bormann* notierte *Hitlers* Pläne wie folgt:

„Unbedingt zu beachten sei, daß es keine „polnischen Herren“ geben dürfte; wo polnische Herren vorhanden seien, sollten sie, so hart das klingen möge, umgebracht werden.“¹⁰⁰⁸

Hitlers tatsächlich umgesetzte Polenpolitik bestand darin, die polnische Intelligenzja zu liquidieren und die große Masse der Polen zu einem führungs- und willenlosen Sklavenvolk zu degradieren, das sich mühelos ausbeuten ließ:

1004 § 6 Erlass des Führers über die Verwaltung der besetzten polnischen Gebiete.

1005 *Schenk*, Hans Frank, 2006, S. 147.

1006 Ebd., S. 149.

1007 Auszug aus der Niederschrift von Martin Bormann v. 2.10.1940 über die Ausführungen Adolf Hitlers zu den polnischen Arbeitern, in: Schumann/Nestler/et.al., Die faschistische Okkupationspolitik in Polen, Nacht über Europa Bd. 2, 1989, S. 191; *Broszat*, Zweihundert Jahre deutsche Polenpolitik, 1963, S. 231, *ders.*, Nationalsozialistische Polenpolitik, 1961, S. 68 und passim.

1008 Auszug aus der Niederschrift von Martin Bormann v. 2.10.1940 über die Ausführungen Adolf Hitlers zu den polnischen Arbeitern, in: Schumann/Nestler/et.al., Die faschistische Okkupationspolitik in Polen, Nacht über Europa Bd. 2, 1989, S. 191.

„würden die Polen auf eine höhere Intelligenzstufe gehoben, dann seien sie nicht mehr die Arbeitskräfte, die wir benötigen.“¹⁰⁰⁹

Die Vorstellung von der Realität, die *Hitlers* wahnhafter und brutaler Politik zu Grunde lag, war völlig verzerrt. Aber *Hitler* verknüpfte sicherheitspolitische Erwägungen, die auf eine devote Niederhaltung der Polen zielten, mit der wirtschaftspolitischen Überlegung, ein dauerhaft verfügbares Reservoir billiger Arbeitskräfte zum Nutzen des deutschen Volkes zu schaffen. Die NS-Politik zielte gegenüber den Polen damit nicht auf Vertreibung und Auslöschung, sondern auf Unterwerfung und Ausbeutung. Dieses politische Ziel führte dazu, dass das Regime ein gewisses Interesse an Erhalt und Funktion sozialer Einrichtungen im Generalgouvernement hatte. Die deutschen Behörden betrieben daher eine äußerst aktive Sozialversicherungspolitik, die das Ziel verfolgte, die Arbeitsfähigkeit der Polen zu erhalten und eine wirtschaftlich tragfähige Versicherungsorganisation einzurichten. *Max Frauendorfer*, der Chef der Hauptabteilung Arbeit der Regierung des Generalgouvernements, gab die leitenden Gedanken vor:

„Zweck der Sozialversicherung für die Polen ist, ihre Gesundheit und Arbeitskraft für das Deutsche Reich zu erhalten, sei es, daß sie als Arbeiter im Reich eingesetzt werden, oder seiner Gesamtwirtschaft innerhalb des Generalgouvernements dienen. Dieser Zweck ist entscheidend für die Verwaltung der Geldmittel und gibt zugleich die Richtlinien für die Organisation.“¹⁰¹⁰

Die Sozialversicherung des Generalgouvernements wurde von den NS-Machthabern als Ausbeutungsinstrument konzipiert, das zugleich der völkischen Unterordnung der Polen unter den deutschen Machtanspruch Ausdruck verleihen sollte. Damit diente die polnische Sozialversicherung wiederum der Verwirklichung der Zugehörigkeitshierarchie des NS-Staates und verfolgte zugleich wirtschaftspolitische Ziele (1.). Im Zuge der Organisation des Zwangsarbeitersystems im Reich wurden Hunderttausende polnischer Arbeiter im Generalgouvernement rekrutiert und zur Arbeit im Reich gezwungen.¹⁰¹¹ Jene Arbeiter waren während ihres Einsatzes im

1009 Ebd.

1010 *Frauendorfer*, Arbeits- und Sozialpolitik im Generalgouvernement, Das Generalgouvernement 1940/41, 58, zitiert nach *Kirchberger*, Die Stellung der Juden, in: Sozialpolitik und Judenvernichtung, 1987, S. 111, 128, 132 Fn. 52.

1011 Die erste Anordnung *Franks* sprach von der Bereitstellung von „1 Million Land- und Industriearbeitern und –arbeiterinnen“ für das Reich, Richtlinien *Franks* v. 25.1.1940, zitiert nach *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik, 2001, S. 132, 371 dort Fn. 10.

Reich bei dort ansässigen Versicherungsträgern versichert und nahmen auch Leistungen der Reichsversicherung in Anspruch. Umgekehrt wurden bei der Zwangsarbeit verunfallte oder erkrankte Arbeiter aus dem Reich in das Generalgouvernement rückdeportiert und mussten dort versorgt werden. Entsprechend der Erfordernisse des kriegswirtschaftlichen Arbeits-einsatzes im deutschen Großraum wurden Reichsversicherung und polnische Sozialversicherung miteinander koordiniert (2.).

1. Die Sozialversicherung als Instrument der Ausbeutung

Noch bevor *Hitler* der Wehrmacht die Befugnis zur Militärverwaltung über den besetzten Teil Polens entzog und damit die Zivilverwaltung des Generalgouvernements offiziell einsetzte,¹⁰¹² verordnete *Frank*, der bereits Oberverwaltungschef beim Oberbefehlshaber Ost war, dass die Sozialversicherung im besetzten Teil Polens nach bisherigem Recht weitergeführt werden solle.¹⁰¹³ Insbesondere sollten laufende und rückständige Beiträge eingezogen werden.¹⁰¹⁴ Der erste Rechtsakt, der die politischen Ziele des NS im Generalgouvernement umzusetzen begann, war indes die Zweite VO über die Sozialversicherung im Generalgouvernement.¹⁰¹⁵ Von einer Weiterführung der bisherigen Sozialversicherung war darin keine Rede mehr. Vielmehr bestimmte § 1 der VO:

„Die Ansprüche auf Leistungen aus der polnischen Sozialversicherung sind erloschen. An ihre Stelle treten vom 1. März 1940 an Unterstützungen, auf die ein Rechtsanspruch nicht besteht.“¹⁰¹⁶

1012 Vgl. § 9 Abs. 1 Erlass des Führers über die Verwaltung der besetzten polnischen Gebiete.

1013 § 1 VO über die Sozialversicherung in den besetzten polnischen Gebieten v. 17.10.1939, VOBl. für die besetzten Gebiete in Polen 1939, 58. Siehe *Görlich*, Zwei Jahre Sozialversicherung unter deutscher Verwaltung, Die Ortskrankenkasse 1941, 426.

1014 §§ 2, 3 VO über die Sozialversicherung in den besetzten polnischen Gebieten. Im Übrigen orientierte sich die VO noch an Art. 43 der Haager Landkriegsordnung, wonach die Besatzungsmacht das Recht des besetzten Landes soweit als möglich zu beachten und durchzuführen hatte: *Lenke*, Die Weiterführung und Neuordnung der polnischen Sozialversicherung, ZRR 1940, 67 f.

1015 V. 7.3.1940, VOBl. des Generalgouverneurs für die besetzten polnischen Gebiete 1940, 92.

1016 Ebd.

Die VO ersetzte das bis dato geltende Leistungsrecht der polnischen Sozialversicherung durch rechtsunverbindliche Unterstützungen, deren Umfang erheblich eingeschränkt wurde.¹⁰¹⁷ Am geringsten waren die Einschränkungen im Bereich der Krankenversicherung, da dieser Versicherungszweig primär der „Erhaltung der Arbeitsfähigkeit und der Gesundheit des polnischen Arbeiters“ diente.¹⁰¹⁸ Demgegenüber konnten in der Renten- und Unfallversicherung „die Unterstützungssätze so festgesetzt werden, daß sie in ihrer Gesamtheit für die Sozialversicherung geldlich tragbar, aber andererseits zur Bestreitung des notwendigen Lebensunterhalts ausreichend waren“.¹⁰¹⁹ Zugleich legten die deutschen Behörden im Generalgouvernement im Unterschied zu den eingegliederten Ostgebieten Wert darauf, dass die Unterstützungssätze der Sozialversicherungen geringfügig höher blieben als die allgemeinen Fürsorgesätze.¹⁰²⁰ Der Arbeiter – auch der polnische – sollte nach wie vor besser stehen als der Erwerbslose.

Aufgrund der umfangreichen Sparmaßnahmen bei steigenden Beitrags-einnahmen gelang es der Verwaltung des Generalgouvernements relativ schnell, die finanzielle Grundlage der Sozialversicherung, deren Vermögen durch den Krieg verloren gegangen bzw. unauffindbar war, zu konsolidieren.¹⁰²¹ Ein von der Reichskreditkasse in Warschau gewährter Kredit in Höhe von drei Millionen Złoty konnte bereits Ende April 1940 wieder zurückgezahlt werden.¹⁰²² Der Wiederaufbau einer weitgehend vermögenslosen Sozialversicherung – die polnischen Sozialversicherungsmitarbeiter hatten nach deutschen Angaben Wertpapiere im Wert von ca. 700 Millionen Złoty weggeschafft oder vernichtet¹⁰²³ – stellte für die aus

1017 Zu den eingeschränkten Unterstützungen und dem parallel betriebenen Aufbau der Wohlfahrt in sog. Haupthilfeausschüssen *Majer*, „Fremdvölkische“, 1981, S. 562 f.

1018 *Lenke*, Die Weiterführung und Neuordnung der polnischen Sozialversicherung, ZRR 1940, 67, 69.

1019 Ebd.

1020 Ebd.

1021 *Görlich*, Zwei Jahre Sozialversicherung unter deutscher Verwaltung, Die Ortskrankenkasse 1941, 426 f.; *Stamm*, Sozialversicherung im Generalgouvernement, ZAKDR 1942, 37.

1022 *Görlich*, Zwei Jahre Sozialversicherung unter deutscher Verwaltung, Die Ortskrankenkasse 1941, 426 f.

1023 Ebd.; *Frauendorfer*, Neuordnung auf dem Gebiet der Arbeit, in: Prel, Das Generalgouvernement, 1942, S. 135, 138; dazu *Kirchberger*, Die Stellung der Juden, in: Sozialpolitik und Judenvernichtung, 1987, S. 111, 128.

Deutschland in das Generalgouvernement beorderten Sozialversicherungsexperten eine reizvolle Aufgabe dar.¹⁰²⁴ Ihnen standen alle Optionen zur Beitragseinzahlung zur Verfügung und sie konnten zugleich die Unterstützungen der Berechtigten beliebig reduzieren. Da keine Rechtsansprüche auf Leistungen mehr existierten, waren der versicherungsmathematischen Optimierung und der Verwaltungsvereinfachung keine Grenzen gesetzt. Die Ergebnisse entsprachen durchaus den Vereinheitlichungs- und Vereinfachungsbestrebungen, wie sie von Seiten der NSDAP oder der DAF in Deutschland gefordert, aber letztlich nicht durchgesetzt worden waren.¹⁰²⁵ Das koloniale Nebenland des Reichs eignete sich demnach besonders als Erprobungsraum experimentierfreudiger Sozialversicherungsexperten.¹⁰²⁶ Aufgrund der raschen finanziellen Sanierung der Sozialversicherung konnten noch im September 1940 Verbesserungen eingeführt werden.¹⁰²⁷ In der Krankenversicherung wurden, mit Ausnahme der Familienkrankenhilfe, die nach polnischen Gesetzen zu erbringenden Leistungen wieder gewährt.¹⁰²⁸ Auch in den anderen Versicherungszweigen stiegen die Unterstützungen.¹⁰²⁹

Gewissermaßen nebenbei ließ sich die rassepolitische Hierarchisierung der Bevölkerung miterledigen. Die aus dem Reichsarbeitsministerium abgeordneten Beamten gaben ihre Bedenken gegenüber der NS-Rassenpolitik jedenfalls bereitwillig auf. Die Reichsregierung überließ ihnen dafür ein „Spielfeld“, auf dem sie ihre effizienzsteigernden Experimente mit der

1024 *Kirchberger* spricht in diesem Zusammenhang vom Generalgouvernement als „Sozialversicherungs-Experiment“, ebd., S. 127.

1025 Sechste VO über die Sozialversicherung im Generalgouvernement (Vereinfachung des Beitrages und Erhöhung der Unterstützungen) v. 11.5.1943, VOBl. für das Generalgouvernement 1943, 215. Siehe dazu den ausführlichen Bericht von *Görlich*, Neuerungen in der Sozialversicherung, RVA-Mitteilungen 1943, 377 und passim.

1026 *Kirchberger*, Die Stellung der Juden, in: Sozialpolitik und Judenvernichtung, 1987, S. 111, 127 und passim.

1027 Dritte VO über die Sozialversicherung im Generalgouvernement (Erhöhung der Unterstützungen) v. 19.9.1940, VOBl. für das Generalgouvernement 1940, 306.

1028 Zu den Einzelheiten *Görlich*, Zwei Jahre Sozialversicherung unter deutscher Verwaltung, Die Ortskrankenkasse 1941, 426, 427 f.

1029 Ebd. Aufgrund der im Generalgouvernement eingetretenen Inflation des Zloty wurden die Unterstützungen in der Renten- und Unfallversicherung im November 1941 erneut erhöht: § 1 Fünfte VO über die Sozialversicherung im Generalgouvernement (Zuschläge zur Renten- und Unfallversicherung) v. 14.11.1941, VOBl. für das Generalgouvernement 1941, 651.

Sozialversicherung durchführen konnten.¹⁰³⁰ Deutsche Volkszugehörige, die über eine der Anfang 1940 eingeführten Kennkarten verfügten, wurden in der Sozialversicherung des Generalgouvernements privilegiert behandelt.¹⁰³¹ Der Begriff des deutschen Volkszugehörigen im Generalgouvernement unterschied sich vom komplexen Verfahren nach der Deutschen Volksliste, das in den eingegliederten Gebieten durchgeführt wurde. Im Generalgouvernement war deutscher Volkszugehöriger, „wer sich, ohne im Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit zu sein, als Angehöriger des deutschen Volkes bekennt, sofern dieses Bekenntnis durch Abstammung, Sprache, Haltung, Erziehung und sonstige Umstände bestätigt wird.“¹⁰³² Mit dem Verfahren der Deutschen Volksliste hatte der Begriff gemein, dass er sich aus einer Verbindung von Merkmalen der Abstammung und Kultur mit dem „Bekenntnis“ zusammensetzte.

Die deutschen Volkszugehörigen erhielten Leistungen ebenfalls unter Fortfall eines Rechtsanspruchs als Unterstützungen, allerdings wurden sie in allen Versicherungszweigen in der Höhe der bisherigen gesetzlichen Sätze der polnischen Sozialversicherung gewährt.¹⁰³³ Außerdem waren deutsche Volkszugehörige möglichst durch deutsche Ärzte in deutschen Krankenanstalten zu behandeln.¹⁰³⁴

Noch privilegierter als die deutschen Volkszugehörigen waren die deutschen Staatsangehörigen. Für sie galt das Reichsversicherungsrecht eigentlich nur nach den Grundsätzen der Ausstrahlung eines inländischen – d.h. im Reichsgebiet belegenen – Betriebs auf das Generalgouvernement.¹⁰³⁵ Nach den Vorschriften des Generalgouvernements wären auch deutsche Staatsangehörige in der polnischen Sozialversicherung versiche-

1030 *Kirchberger*, Die Stellung der Juden, in: Sozialpolitik und Judenvernichtung, 1987, S. 111, 128.

1031 VO über die Einführung einer Kennkarte für deutsche Volkszugehörige im Generalgouvernement v. 26.1.1940, VOBl. des Generalgouverneurs für die besetzten polnischen Gebiete 1940, 36.

1032 § 1 VO über die Einführung einer Kennkarte für deutsche Volkszugehörige.

1033 § 7 Abs. 1 Zweite VO über die Sozialversicherung im Generalgouvernement. Die Privilegierung der deutschen Volkszugehörigen blieb durch § 8 Dritte VO über die Sozialversicherung im Generalgouvernement aufrecht erhalten.

1034 § 7 Abs. 2 Zweite VO über die Sozialversicherung im Generalgouvernement.

1035 Das Generalgouvernement war Ausland im Sinne der RVO: *Bogs*, Sozialversicherung der deutschen Staatsangehörigen im Generalgouvernement, Die Ortskrankenkasse 1940, 293. Während des Ersten Weltkriegs hatte die Rechtsprechung des RVA bereits die Ausstrahlungswirkung der Unfallversicherung in die besetzten Gebiete erweitert. Später wurde die Unfallversicherung durch den

rungspflichtig gewesen. Dass auf reichsdeutsche Versicherte, die bei den Behörden des Generalgouvernements oder dort ansässigen Betrieben tätig waren, die polnische Sozialversicherung Anwendung finden sollte, war dem Reichsarbeitsministerium ein Dorn im Auge:

„Deutsche Staatsangehörige, die im Generalgouvernement nicht im Rahmen der Ausstrahlung eines im Deutschen Reich gelegenen Betriebes beschäftigt sind, würden daher der Sozialversicherung des Generalgouvernements unterliegen. Es ist aber weder politisch tragbar noch vom Standpunkt des sozialen Schutzes der deutschen Staatsangehörigen im Generalgouvernement vertretbar, auf sie die Vorschriften der polnischen Sozialversicherung anzuwenden.“¹⁰³⁶

Die deutschen Staatsangehörigen, die im Generalgouvernement beschäftigt waren, wurden daher weitgehend – bis auf wenige Ausnahmen in der Unfallversicherung – dem Recht der Reichsversicherung unterstellt.¹⁰³⁷ Auf diese Weise profitierten sie von den deutlich höheren reichsrechtlichen Leistungen. Auch organisatorisch war die Reichsversicherung für die deutschen Staatsangehörigen im Generalgouvernement von der polnischen Sozialversicherung getrennt.¹⁰³⁸ Für die deutschen Staatsangehörigen blieben durch die Geltung der RVO und der organisatorischen Verbindung zur Reichsversicherung auch die klagbaren Ansprüche an die Sozialversicherung erhalten.¹⁰³⁹ Deutsche wurden nicht auf Unterstützungsleistungen ohne Rechtsanspruch verwiesen, sondern konnten Rechte aus der Sozialver-

Bundesrat im Ordnungswege auf besetzte Gebiete ausgedehnt und zugleich § 615 Abs. 1 Nr. 3 RVO außer Kraft gesetzt, vgl. oben S. 147 und passim.

1036 RAM an den Ministerrat für die Reichsverteidigung v. 18.5.1940, in: BA RK, R 43-II/402, Bl. 52. Zugleich wollte man gebrochene Versicherungsverläufe für deutsche Staatsangehörige vermeiden: *Bogs*, Sozialversicherung der deutschen Staatsangehörigen im Generalgouvernement, Die Ortskrankenkasse 1940, 293.

1037 § 1 VO über die Sozialversicherung der deutschen Staatsangehörigen im Generalgouvernement für die besetzten polnischen Gebiete v. 17.6.1940, RGBI. I 1940, 908. Zu den Ausnahmen in der Unfallversicherung § 5 Abs. 1. Der Arbeitslosenversicherung wurden die Reichsdeutschen im Generalgouvernement nicht unterstellt, § 1 Abs. 2.

1038 Für die Krankenversicherung wurde in Krakau eine eigene Sektion der AOK Kattowitz für deutsche Staatsangehörige im Generalgouvernement eingerichtet, § 2 Abs. 1 VO über die Sozialversicherung der deutschen Staatsangehörigen im Generalgouvernement. Die übrigen Versicherungszweige wurden Versicherungsträgern mit Sitz im Reichsgebiet zugewiesen, §§ 6, 7 VO über die Sozialversicherung der deutschen Staatsangehörigen im Generalgouvernement.

1039 Nach der NS-Rechtslehre wurden diese Ansprüche allerdings nicht mehr im Individualinteresse verfolgt, sondern waren lediglich Ausdruck einer Gliedstel-

sicherung in Verfahren geltend machen, wie sie 1934 durch das Aufbaugesetz ausgestaltet worden waren.¹⁰⁴⁰

In der Durchbrechung des Territorialprinzips der Sozialversicherung spiegelte sich zwar auch die Ausgestaltung einer deutschen Volksgemeinschaft, zu der die deutschen Volkszugehörigen im Generalgouvernement noch nicht vollständig gehörten.¹⁰⁴¹ Insofern wurde die Binnenhierarchie der NS-Volksgemeinschaft erneut sichtbar. Aber der eigentliche Zweck der Geltung der Reichsversicherung für deutsche Staatsangehörige war es, das System der maximalen Arbeitskraftausbeutung auf die ortsansässige Bevölkerung zu beschränken und privilegierte Arbeitskräfte aus dem Rest des deutschen Einflussbereichs vom Kolonialstatut auszunehmen.

So bestimmte der Reichsarbeitsminister im August 1941, dass „auf die im Generalgouvernement auf Veranlassung deutscher Stellen beschäftigten Protektoratsangehörigen und Ausländer (Italiener, Slowaken, Niederländer, Belgier, Franzosen usw.) [...] die Vorschriften der Reichsversiche-

lung des Berechtigten in der Volksgemeinschaft. Einen rechtlich gesicherten Anspruch gab es demnach im NS überhaupt nicht mehr, da sog. Ansprüche stets unter dem Vorbehalt der Volksgemeinschaft standen. Ausdrücklich zu den Ansprüchen nach der RVO führte *Maunz* aus: „Soweit das Begehren eines Gliedes die Gemeinschaft gefährdet, kann seine Entscheidung nicht die begehrte Leistung herbeiführen.“ *Ders.*, Das Ende des subjektiven öffentlichen Rechts, *ZgStW* 1936, 71, 96. Dazu auch oben S. 250 f. Damit zeigt sich an dieser Stelle klar das Paradox des NS-Rechts, dass sog. Ansprüche gezielt zur Privilegierung bestimmter Personenkreise eingeräumt wurden, es aber zugleich aufgrund der Verfassung der Volksgemeinschaft keine Ansprüche im eigentlichen Sinne mehr gab.

1040 G über den Aufbau der Sozialversicherung v. 5.7.1934, RGBl. I 1934, 577. Dazu oben S. 237 f. Für das Gebiet des Generalgouvernements übernahm dabei der Distriktchef in Krakau die Aufgaben des Versicherungsamts, vgl. § 11 Abs. 1 VO über die Sozialversicherung der deutschen Staatsangehörigen im Generalgouvernement. Die Aufgaben des OVA wurden vom OVA in Breslau wahrgenommen und für die knappschaftliche Versicherung war das Knappschaftsversicherungsamt in Breslau zuständig, vgl. § 11 Abs. 1 VO über die Sozialversicherung der deutschen Staatsangehörigen im Generalgouvernement. § 12 wies bestimmte Streitigkeiten und Zuständigkeitsfragen in der Unfallversicherung bei Beschäftigung im Generalgouvernement dem RVA zu. Das RVA fungierte auch als oberste Spruch-, Beschluss- und Aufsichtsbehörde: *Bogs*, Sozialversicherung der deutschen Staatsangehörigen im Generalgouvernement, Die Ortskrankenkasse 1940, 293, 298.

1041 *Bogs*, Sozialversicherung der deutschen Staatsangehörigen im Generalgouvernement, Die Ortskrankenkasse 1940, 293 f.

„anzuwenden“ seien.¹⁰⁴² Ausländer waren im Generalgouvernement daher wie deutsche Staatsangehörige zu behandeln. Mit dieser Anordnung vollzog die Sozialversicherung die völlig zersplitterten Angehörigkeitsbeziehungen des NS nach. Die Grundregel der Schlechterstellung der Ausländer galt im NS auch in der Sozialversicherung nicht mehr. Vielmehr wurden Ausländer oft Inländern gleichgestellt – sei es aufgrund zwischenstaatlicher Vereinbarungen oder politischer Rücksichtnahmen –, wohingegen die „rassisch minderwertigen“ Inländer willkürlich diskriminiert wurden.¹⁰⁴³

Der Logik der NS-Rasselehre entsprechend fanden sich die Juden erneut auf der untersten Ebene der Hierarchie. Juden waren innerhalb der Sozialversicherung des Generalgouvernements noch schlechter gestellt als polnische Bewohner.¹⁰⁴⁴ Sie hatten die vollen Beiträge zu entrichten, wurden aber lediglich durch ärztliche Behandlung, Heil- und Hilfsmittel unterstützt.¹⁰⁴⁵ In Ausnahmefällen konnte ihnen Krankenhausbehandlung gewährt werden, „damit durch ärztliche Behandlung den unter den Juden besonders verbreiteten Seuchen vorgebeugt wird.“¹⁰⁴⁶ Alle anderen Unterstützungen wurden Juden verwehrt. Die gleiche Regelung galt für Personen, die „rechtskräftig bestraft“ wurden, weil sie sich gegen deutsche Staatsangehörige oder deutsche Volkszugehörige oder ihr Vermögen vergangen hatten oder „sich nach dem polnischen Feldzug gegen das Deutsche Reich feindlich betätigt“ hatten.¹⁰⁴⁷

1042 RAM an die Träger der Krankenversicherung, ihre Aufsichtsbehörden und Verbände v. 20.8.1941, RVA-Mitteilungen 1941, 346.

1043 Dazu auch oben S. 255 und passim. Ähnliche Tendenzen lassen sich auch in der Regelung der Sozialversicherung in den besetzten Gebieten erkennen. Dort wurden Ausländer – definiert als fremde Staatsangehörige und Staatenlose, die auf Veranlassung deutscher Stellen in den besetzten Gebieten beschäftigt waren –, den deutschen Staatsangehörigen gleichgestellt. Vgl. VO zur Durchführung und Ergänzung der VO über die Sozialversicherung in den besetzten Gebieten v. 10.2.1943, RGBI. I 1943, 90. Dazu Neufassung des Entwurfs einer VO zur Durchführung und Ergänzung der VO über die Sozialversicherung in den besetzten Gebieten, ohne Verfasser, ohne Datum, in: BA RK, R 43-II/402, Bl. 128 f.

1044 Bonz, Geplant, aber nicht in Kraft gesetzt, ZSR 1992, 148, 152.

1045 § 8 Abs. 1 Zweite VO über die Sozialversicherung im Generalgouvernement.

1046 Stamm, Sozialversicherung im Generalgouvernement, ZAkDR 1942, 37. Vgl. § 8 Abs. 1 Zweite VO über die Sozialversicherung im Generalgouvernement.

1047 § 8 Abs. 2 Zweite VO über die Sozialversicherung im Generalgouvernement.

Mit der Organisation der Sozialversicherung schlugen die Behörden des Generalgouvernements zwei Fliegen mit einer Klappe.

Sie führten ein beitragsfinanziertes System weiter, das allerdings keine Risiken mehr versicherte, weil es keine Rechtsansprüche mehr gab. Die Technik war die einer Versicherung, aber sie hatte nichts mehr mit einer Haftungsregelung zu tun. Von den eingezogenen Beiträgen floss der Betrag als Unterstützungen zurück an die „Versicherten“, der zur Erhaltung einer mehr oder weniger ausbeutbaren rassistisch definierten Arbeiterschicht benötigt wurde. Dieses Verfahren erzeugte binnen kürzester Zeit erhebliche Überschüsse. Vom Kreditnehmer wurde die Sozialversicherung so schnell zum Kreditgeber: die Finanzabteilung der Regierung des Generalgouvernements ließ sich bereits 1940 15 Millionen Złoty zur Förderung des Wohnungsbaus.¹⁰⁴⁸

In dem Maße, in dem die Polen im Generalgouvernement für den Arbeitseinsatz benötigt wurden, wurden ihnen Unterstützungen gewährt. Die Polen wurden insofern zu stets prekären ökonomisch Zugehörigen.

Besser erging es den deutschen Volkszugehörigen, die von Beginn an die vollen Sätze der polnischen Sozialversicherung erhielten. Doch auch ihre Unterstützungen konnten aufgrund der fehlenden rechtlichen Absicherung theoretisch beliebig reduziert werden. Das Dogma der Volksgemeinschaft, in dem die Gliedstellung des Volksgenossen immer unter dem Totalvorbehalt der Gemeinschaftsverträglichkeit stand, wurde im Generalgouvernement eins zu eins umgesetzt.

Jene Bevölkerungsteile, die als völkisch unwert für die Arbeit befunden wurden, erhielten Leistungen vor allem dann, wenn es darum ging eine Ausbreitung von grassierenden Seuchen zu verhindern. Daraus erklärt sich, dass Juden und Reichsfeinde lediglich die unbedingt notwendigen Krankenunterstützungen erhalten konnten.

Von diesem System blieben deutsche Staatsangehörige und Ausländer ausgeschlossen. Sie waren in der Reichsversicherung versichert und behielten dadurch auch die Rechtsansprüche aus der RVO, die nach wie vor im Rechtsweg verfolgt werden konnten. Hier zeigt sich ein Paradox des NS-Rechts. Ansprüche wurden gezielt zur Privilegierung bestimmter Personengruppen eingeräumt. Zugleich gab es nach der NS-Rechtslehre aufgrund der Verfassung der Volksgemeinschaft keine Ansprüche im eigentli-

1048 *Kirchberger*, Die Stellung der Juden, in: Sozialpolitik und Judenvernichtung, 1987, S. 111, 129.

chen Sinne mehr, da sie mit dem Prinzip der überpositiven Volksgemeinschaft unvereinbar waren. Derselbe Widerspruch, der in den staatsrechtlichen Theorien von *Larenz* und *Maunz* offenbar geworden war, trat auch in der Rechtswirklichkeit des NS zu Tage.¹⁰⁴⁹

2. Die Koordinierung von Reichsversicherung und Sozialversicherung des Generalgouvernements

Die Ausbeutungsfunktion der Sozialversicherung im Generalgouvernement blieb nicht auf die Kolonie selbst beschränkt. Der Arbeitseinsatz im Reich verlangte ihre Koordinierung mit der Reichsversicherung.¹⁰⁵⁰ Über eineinhalb Millionen Polen wurden in Deutschland als Fremdarbeiter eingesetzt, davon arbeiteten 2/3 in landwirtschaftlichen Betrieben.¹⁰⁵¹ Die meisten polnischen Fremdarbeiter kamen aus dem Generalgouvernement in das Reich. Nicht alle, aber die weit überwiegende Mehrheit waren Zwangsarbeiter.¹⁰⁵² Je länger die deutsche Herrschaft in Polen dauerte und je dringender Arbeitskräfte für den kriegsbedingt lehrgefügten Arbeitsmarkt gebraucht wurden, desto brutaler erfolgte die „Anwerbung“ der polnischen Arbeiter. Eine markante Zäsur für die Arbeiterrekrutierung in Polen stellt das Frühjahr 1942 dar. *Albert Speer* übernahm die Verantwortung für die Rationalisierung der Kriegswirtschaft und erreichte bald eine signifikante Steigerung der Produktion.¹⁰⁵³ Dazu benötigte er einen „Arbeitsdiktator“, der die europaweite Zwangsrekrutierung von Arbeitskräften organisierte. *Hitler* übertrug diese Aufgabe unter Umgehung des Reichsarbeitsministeriums *Fritz Sauckel* als Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz (GBA).¹⁰⁵⁴ „Eines der gewaltigsten Zwangsarbeiterprojekte

1049 Dazu oben S. 249 und passim.

1050 Im August 1944 waren insgesamt 1.688.080 polnische Arbeiter in Deutschland beschäftigt. Davon waren nur ca. 28.000 Kriegsgefangene, beim Rest handelte es sich um meist zwangsweise rekrutierte sog. Zivilarbeiter: *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik, 2001, S. 148 f.

1051 Vgl. die Zahlen aus dem Jahr 1944 ebd.

1052 Zur begrifflichen Differenzierung zwischen „Fremdarbeitern“ und „Zwangsarbeitern“ *Vergin*, Die nationalsozialistische Arbeitseinsatzverwaltung, 2008, S. 12 und passim.

1053 *Mazower*, Hitlers Imperium, 2011, S. 281 und passim; *Tooze*, Ökonomie der Zerstörung, 2008, S. 634 und passim.

1054 *Mazower*, Hitlers Imperium, 2011, S. 281.

[...], das die Welt je sah“, ließ sich in Ausmaß und Brutalität allenfalls mit dem transatlantischen Sklavenhandel vergleichen, war diesem aber an Effektivität weit überlegen.¹⁰⁵⁵ Während europäische Sklavenhändler 165 Jahre benötigten, um weniger als neun Millionen Afrikaner nach Amerika zu bringen, gelang es *Sauckel* mit „Menschenjagden“ binnen 30 Monaten 2,8 Millionen Arbeiter aus ganz Europa in deutsche Fabriken und auf deutsche Höfe zu schicken.¹⁰⁵⁶ Die Brutalität der Rekrutierung, aber auch die überaus schlechte – wenngleich nicht in jedem Betrieb identische – ¹⁰⁵⁷ Behandlung der Polen während der Arbeit in Deutschland führten dazu, dass Arbeitsleistung und Arbeitsmoral der polnischen Arbeiter rapide abnahmen. Die Stellung der Polen, die auf der vorletzten unteren Stufe der NS-Arbeiterhierarchie standen,¹⁰⁵⁸ wirkte sich derart negativ auf die Stimmung im Generalgouvernement aus, dass nach dem erfolgreichen Anlaufen der Aktion an eine effektive Fortsetzung der Zwangsrekrutierungen bald nicht mehr zu denken war. Der passive Widerstand der Bevölkerung und der aktive Partisanenkampf machten Rekrutierungen nahezu unmöglich.¹⁰⁵⁹ Unter diesen Umständen appellierte sogar *Frank* selbst an *Sauckel*, um eine bessere Behandlung der polnischen Arbeiter im Reich durchzusetzen.¹⁰⁶⁰

Parallel dazu lief die sozialversicherungsrechtliche Verwaltung des gigantischen Zwangsarbeitersystems. Sofern die polnischen Arbeiter nicht

1055 *Tooze*, *Ökonomie der Zerstörung*, 2008, S. 595. Die Verwendung des Begriffs „Sklavenarbeit“, wie sie in den Nürnberger Prozessen erfolgte, stellt aber einen Anachronismus dar, der außer Acht lässt, dass sich das Zwangsarbeiterprogramm mit den „elementarsten Grundsätzen der klassischen Ökonomie deckte.“ Ebd., S. 596.

1056 Zu den Zahlen des transatlantischen Sklavenhandels <http://www.slavevoyages.org/voyage/search>, abgerufen am 14.7.2016. Die Zahlen beziehen auf den Zeitraum von 1701 bis 1866; *Mazower*, *Hitlers Imperium*, 2011, S. 282.

1057 Dazu *Herbert*, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 2001, S. 155 und passim.

1058 Unter ihnen standen nur noch die sowjetischen „Ostarbeiter“. Juden und Zigeuner kamen fast nur als KZ-Häftlinge zum Einsatz, deren Arbeitsbedingungen nicht mehr primär nach Produktivitätsüberlegungen, sondern fast ausschließlich nach den Gesichtspunkten der NS-Rasseideologie organisiert wurden. Sie standen damit außerhalb des eigentlichen Zwangsarbeitersystems des NS: Ebd., S. 154 f.

1059 *Broszat*, *Nationalsozialistische Polenpolitik*, 1961, S. 108.

1060 Denkschrift Franks über die Behandlung der Zivilarbeiter im Reich, in: ebd., S. 111 und passim.

in den eingegliederten Ostgebieten beschäftigt wurden,¹⁰⁶¹ unterlagen sie für die Zeit ihres Arbeitseinsatzes den Vorschriften der RVO, weil ein Sonderrecht für die Polen in der Sozialversicherung des Altreichs nicht eingeführt worden war.¹⁰⁶² Während des Arbeitseinsatzes konnten sie – jedenfalls formell – ebenso wie deutsche Staatsangehörige Leistungen von den Versicherungsträgern im Reich beanspruchen.¹⁰⁶³ Dauerhaft erkrankte und arbeitsunfähige polnische Arbeiter sollten nach einem Erlass *Sauckels* vom September 1942 in das Generalgouvernement abgeschoben werden.¹⁰⁶⁴ Daraus entstand für die Sozialversicherung des Generalgouvernements ein beträchtliches finanzielles Problem: für die Heilbehandlung der aus dem Reich zurückgekehrten Arbeiter und ihrer Familienangehörigen fielen im Generalgouvernement Kosten an. Bereits im August 1940 hatte die Hauptabteilung Arbeit des Generalgouvernements die Sozialversicherungskassen angewiesen, den zurückgekehrten polnischen Arbeitern eine vorläufige Fürsorge zu gewähren. Die Behörden des Generalgouvernements bezifferten die von der Sozialversicherung des Generalgouvernements für die Träger der Reichsversicherung verauslagten Kosten auf über

1061 Dort unterlagen sie dem „Polenstatut“, vgl. oben S. 269 und passim. *Szurgacz*, Das Polenstatut in der Sozialversicherung, in: Ruland/Maydell/Papier, Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats (FS Zacher), 1998, S. 883 und passim.

1062 *Szurgacz*, Historischer Überblick über die rechtliche Lage polnischer Arbeitnehmer, in: Becker/Maydell/ders., Die Realisierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, 2012, S. 21, 51, geht davon aus, dass die Einführung eines Sondersystems für die Polen im Altreich nicht wegen „technischer Schwierigkeiten“ unterblieb, sondern deshalb nicht im Vordergrund stand, weil die meisten arbeitsunfähigen Polen in das Generalgouvernement zurückgeschoben wurden. Zum anderen sei die Einführung eines Polenstatuts für einen späteren Zeitpunkt geplant gewesen. Für diese Einschätzung spricht, dass der Stab *Heß* bereits 1940 ein umfassendes „Minderheitensozialversicherungsrecht“ für die unterworfenen Völker als Endziel ausgab: Aktennotiz v. 17.9.1940, in: BA HAKomPolNSDAP, NS 25/1121, Bl. 8. Siehe dazu auch oben S. 273.

1063 Auf die „im wesentlichen (!) gleiche versicherungsrechtliche Stellung“ der Polen im Altreich wies auch *Frank* hin: Denkschrift Franks über die Behandlung der Zivilarbeiter im Reich, in: *Broszat*, Nationalsozialistische Polenpolitik, 1961, S. 114.

1064 *Szurgacz*, Historischer Überblick über die rechtliche Lage polnischer Arbeitnehmer, in: Becker/Maydell/ders., Die Realisierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, 2012, S. 21, 51, dort Fn. 70. Vgl. auch den Hinweis zur Abschiebung „untauglicher“ bei *Mazower*, Hitlers Imperium, 2011, S. 282.

eineinhalb Millionen Złoty, das entsprach in etwa 760.000 RM.¹⁰⁶⁵ Diese Kosten verlangte die Hauptabteilung Arbeit des Generalgouvernements, die als Arbeitsministerium des Gebiets fungierte, von den Trägern der Reichsversicherung zurück.

Es stellte sich damit ein Koordinierungsproblem. Die Krankenkassen im Reich, bei denen die zurückgekehrten Arbeiter versichert waren, werteten sich für ihre Heilbehandlung im Generalgouvernement aufzukommen und die verauslagten Kosten zu erstatten. Dabei beriefen sie sich auf § 216 Abs. 1 Nr. 2 RVO. Die Vorschrift regelte das Ruhen der Leistungen der Krankenhilfe „für Berechtigte, die sich nach Eintritt des Versicherungsfalls freiwillig ohne Zustimmung des Kassenvorstandes ins Ausland begeben, solange sie sich dort aufhalten“. Unter Krankenhilfe verstand die RVO die Krankenpflege einschließlich ärztlicher Behandlung und das Krankengeld.¹⁰⁶⁶

Ob die Vorschrift auf die zwangsweise zurückgeschobenen Fremdarbeiter überhaupt anwendbar war, blieb zwischen den Behörden des Generalgouvernements und den Trägern der Reichsversicherung umstritten. Als „freiwillig“ ließ sich die Rückkehr kaum bezeichnen. Darüber hinaus fehlte in den meisten Fällen die Zustimmung der Krankenkassen deshalb, weil die Arbeitsämter entgegen der Vorgaben des GBA die Rückkehrscheine für arbeitsunfähige Arbeiter bereits ausstellten, bevor die zuständige Krankenkasse der Rückkehr zustimmen konnte.¹⁰⁶⁷

„Dadurch aber, daß die zuständigen Dienststellen im Reich formale Vorschriften außeracht lassen, kann im Generalgouvernement den für das Reich beschäftigten oder tätig gewesenen fremdvölkischen Arbeitskräften nicht die notwendige Krankenhilfe versagt werden.“¹⁰⁶⁸

Der Appell der Regierung des Generalgouvernements verhallte nicht. Die „ordnungsgemäße Sorge für die im Reichsinteresse tätigen Fremdvölkischen“ konnte nicht dem Generalgouvernement allein aufgebürdet wer-

1065 Regierung des Generalgouvernements. Der Leiter der Abteilung Arbeit an RAM v. 7.3.1944, in: BA RK, R 42-I/23.

1066 § 182 RVO. Das Generalgouvernement war Ausland i.S.d. RVO, vgl. oben S. 280 und passim.

1067 Regierung des Generalgouvernements. Der Leiter der Abteilung Arbeit an RAM v. 7.3.1944, in: BA RK, R 42-I/23.

1068 Ebd.

den, wenn zuvor durch die Arbeitsleistung der Zwangsarbeiter den Krankenkassen im Reich erhebliche Beiträge zugeflossen waren.¹⁰⁶⁹

Das Ergebnis war ein Erlass des Reichsarbeitsministers über die „Rechts- und Verwaltungshilfe“ zwischen der Reichsversicherung und der Sozialversicherung des Generalgouvernements.¹⁰⁷⁰ Dieser Erlass regelte weitaus mehr als nur die Rechts- und Verwaltungshilfe, die im Titel vorangestellt war. Er war ein völlig neues krankenversicherungsrechtliches Koordinierungsinstrument, für das es zum damaligen Zeitpunkt kein Vorbild gab.

Im koordinierungsrechtlichen Teil stellte der Erlass zunächst klar, dass ein Versicherter der reichsgesetzlichen Krankenversicherung, der nicht deutscher Staatsangehöriger und nicht deutscher Volkszugehöriger war und der sich nach Eintritt des Versicherungsfalles in das Generalgouvernement begab, die Ansprüche auf Leistungen der reichsgesetzlichen Krankenversicherung behielt, sofern zum Zeitpunkt der Übersiedlung die Zustimmung der zuständigen Krankenkasse vorlag.¹⁰⁷¹ In diesem Fall gewährten die Sozialversicherungskassen des Generalgouvernements die Leistungen der reichsgesetzlichen Krankenversicherung. Voraussetzungen, Art und Umfang der Leistungen richteten sich allerdings nach dem für die aushelfende Kasse geltenden Recht.¹⁰⁷² Dabei wurden die im Deutschen Reich zurückgelegten Versicherungszeiten den im Generalgouvernement zurückgelegten Versicherungszeiten gleichgestellt und bereits gewährte Leistungen der reichsgesetzlichen Versicherung angerechnet. Die Leistungen wurden auf Ersuchen, d.h. nach Aushändigung eines Überweisungsscheins, der deutschen Krankenkasse gewährt.

Doch der Erlass regelte nicht nur den Fall der „Übersiedlung“ der Arbeiter in das Generalgouvernement, sondern auch den Urlaub.¹⁰⁷³ Auch während des Urlaubs eines in der Reichsversicherung versicherten Nicht-

1069 Ebd.

1070 Erlass über die Rechts- und Verwaltungshilfe zwischen den Trägern der Reichsversicherung und den Trägern der Sozialversicherung im Generalgouvernement sowie die Gewährung von Leistungen der reichsgesetzlichen Krankenversicherung im Generalgouvernement v. 8.6.1943, RVA-Mitteilungen 1943, 245.

1071 Teil II lit. A. Ziff. 1 Erlass über die Rechts- und Verwaltungshilfe. Für deutsche Staatsangehörige galt auch im Generalgouvernement das Reichsversicherungsrecht, dazu oben S. 286 f. Auch der Erlass stellte dies in Teil II lit. D. erneut klar.

1072 Teil II lit. A. Ziff. 4 Erlass über die Rechts- und Verwaltungshilfe.

1073 Zu den Regelungen und der praktischen Handhabung des Erholungsurlaubs für polnische Zwangsarbeiter im Dritten Reich *Szurgacz*, Die Rechtslage der polni-

deutschen Arbeiters im Generalgouvernement behielt dieser die Ansprüche an den Träger der Krankenversicherung im Reich.¹⁰⁷⁴ Die Sozialversicherung des Generalgouvernements erbrachte die Leistungen der reichsgesetzlichen Krankenversicherung ebenso wie im Fall der Übersiedlung nach eigenen Rechtsvorschriften, mithin als Unterstützungen, auf die kein Rechtsanspruch bestand.¹⁰⁷⁵

Der Erlass enthielt darüber hinaus Regelungen zur Familienhilfe, die den Nachweis der Berechtigung zur Empfangnahme von Leistungen der reichsgesetzlichen Familienhilfe voraussetzten.¹⁰⁷⁶

Für die nach den Regelungen des Erlasses erbrachten Leistungen hatten die eigentlich verpflichteten Krankenkassen im Deutschen Reich die Kosten zu tragen. Dabei wurden pro Versicherungsfall Pauschalsätze von wenigen RM für die Abrechnung zu Grunde gelegt. Für Leistungen der Krankenhilfe erhielt die Sozialversicherung des Generalgouvernements pro Versicherten 8,- RM, für Familienangehörige lediglich 4,- RM. Eine Zahnbehandlung wurde einheitlich mit 2,50 RM abgegolten.¹⁰⁷⁷

Im Zuge der Verwaltung eines immensen Zwangsarbeitersystems waren die Sozialversicherungsbehörden völlig neue Wege in der krankenversicherungsrechtlichen Koordinierung gegangen. Eine derart enge Verzahnung zweier Sozialrechtsordnungen kannte das internationale Sozialversicherungsrecht bis dato nicht. So enthielt etwa der deutsch-polnische Sozialversicherungsvertrag von 1931 – eines der am weitesten entwickelten zwischenstaatlichen Vertragswerke der Zeit –¹⁰⁷⁸ kaum Regelungen zur Krankenversicherung. Art. 15 des deutsch-polnischen Vertrags hob das Ruhen der Leistungen lediglich für die jeweiligen Grenzbezirke der Krankenkassen auf. Im Falle der Erkrankung außerhalb eines solchen Grenzbezirks stellte Art. 16 des deutsch-polnischen Vertrags zwar ebenfalls klar, dass der Versicherte den Anspruch gegen seine Kasse behielt. Allerdings blieb es der „innerstaatlichen Regelung überlassen“, ob die Leistungen von der Kasse unmittelbar oder zunächst durch den Arbeitgeber zu gewäh-

schen Zwangsarbeiter, in: Boecken/Ruland/Steinmeyer, Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa (FS Maydell), 2002, S. 697, 704 f.

1074 Teil II lit. A. Ziff. 2 Erlass über die Rechts- und Verwaltungshilfe.

1075 Teil II lit. A. Ziff. 4 Erlass über die Rechts- und Verwaltungshilfe. Zum Unterstützungscharakter der Leistungen der Sozialversicherung des Generalgouvernements oben S. 283 und passim.

1076 Teil II lit. B. Erlass über die Rechts- und Verwaltungshilfe.

1077 Teil II lit. C. Ziff. 1 Erlass über die Rechts- und Verwaltungshilfe.

1078 Dazu ausführlich oben S. 226 und passim.

ren waren.¹⁰⁷⁹ Selbst das galt nur solange der Versicherte aufgrund seines Gesundheitszustandes nicht zurückkehren konnte. Der deutsch-polnische Vertrag ging dementsprechend nicht den Weg der Sachleistungsaushilfe auf Kosten des eigentlich verpflichteten Trägers, sondern beließ es bei einer schwer durchführbaren Leistungsgewährung durch die verpflichtete Kasse. Dass der Vertrag auch die Möglichkeit der Leistungsgewährung durch den Arbeitgeber anheimstellte, verdeutlicht, dass er auf nur wenige denkbare Konstellationen – v.a. solche der Entsendung – zugeschnitten war. Der lückenhaften Regelung der zwischenstaatlichen Krankenversicherung entsprechend schwieg das ILO-Übereinkommen Nr. 48 (1935) zum Krankenversicherungsrecht gänzlich.

Dem Erlass des Reichsarbeitsministers am nächsten war der 1939 geschlossene deutsch-italienische Sozialversicherungsvertrag. Er kannte eine Regelung der Sachleistungsaushilfe und sah auch eine Inkorporierung der Versicherten unter Anrechnung ausländischer Beitragszeiten vor.¹⁰⁸⁰ Der Vertrag regelte ähnlich wie der Erlass des Reichsarbeitsministers die Übersiedlung von Versicherten nach Eintritt des Versicherungsfalles und Zustimmung der Krankenkasse. Als Rechtsfolge sah er ebenfalls die Leistungsgewährung durch die Versicherung am neuen Wohnort auf Ersuchen und Kosten des eigentlich verpflichteten Trägers vor. Allerdings hatte die eigentlich verpflichtete Kasse der aushelfenden Kasse mitzuteilen, „auf welche Leistungen der Versicherte Anspruch hat.“¹⁰⁸¹ Damit richtete sich die Leistungsgewährung nach den Vorschriften des eigentlich verpflichteten Trägers und war daher wenig praktikabel. Eine Regelung für den Fall des nur vorübergehenden Auslandsaufenthalts (Urlaubs) fehlte völlig.

Demgegenüber beschritt der Erlass des Reichsarbeitsministers zur Koordinierung der Krankenversicherung zwischen Reich und Generalgouvernement neue und richtungsweisende Wege für das internationale Sozialrecht. Die Inkorporierung der Rückkehrer in das Versicherungssystem des Generalgouvernements erinnert an einen der ersten Rechtsakte der EWG.

1079 Art. 16 Abs. 2 Sozialversicherungsvertrag. Dazu *Szurgacz*, Historischer Überblick über die rechtliche Lage polnischer Arbeitnehmer, in: Becker/Maydell/ders., *Die Realisierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit*, 2012, S. 21, 40.

1080 Art. 6-9 Vertrag zwischen dem Deutschen Reich und dem Königreich Italien über Sozialversicherung v. 20.6.1939, RGBl. II 1940, 207. Geändert durch Abkommen über die Ergänzung und Änderung des Vertrages zwischen dem Deutschen Reich und dem Königreich Italien über Sozialversicherung v. 31.3.1941, RGBl. II 1941, 137.

1081 Art. 8 Abs. 1 deutsch-italienischer Sozialversicherungsvertrag.

Die aus der Europäischen Konvention für die Soziale Sicherheit der Wanderarbeiter v. 9.12.1957 hervorgegangene VO EWG Nr. 3 aus dem Jahre 1958 regelte in Art. 16 ebenfalls die Anrechnung von in einem anderen Mitgliedsstaat als dem Aufenthaltsmitgliedsstaat zurückgelegten Versicherungszeiten für Fälle der Arbeitsmigration.¹⁰⁸² Zugleich räumte sie in Art. 17 den zuvor in einem anderen Mitgliedsstaat krankenversicherten Arbeitnehmern einen Anspruch auf Leistungserbringung durch den Aufenthaltsmitgliedstaat nach dessen Vorschriften ein.

Die EWG-Regelung unterschied sich von der Koordinierung zwischen Reich und Generalgouvernement aber in der Pflicht zur Kostentragung.¹⁰⁸³ Die EWG-VO ging davon aus, dass der Mitgliedsstaat, in dem der arbeitssuchende Arbeitnehmer seinen Aufenthalt genommen hat, auch für die Krankheitskosten haftet. Hingegen wälzte der Erlass des Reichsarbeitsministers die Kosten für die Unterstützung der Rückkehrer aus dem Reich auf die reichsdeutschen Krankenkassen ab. Für die Anwendung des Erlasses des Reichsarbeitsministers war der Eintritt des Versicherungsfalles die positive, für die Anwendung von Art. 17 VO EWG Nr. 3 die negative Voraussetzung. Der Unterschied lässt sich wohl aus dem verschiedenen Regelungszwecken erklären. Nach dem EWG-Recht griff die Inkorporierung des Arbeitnehmers nur dann, wenn er „bei der letzten Einreise in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats arbeitsfähig gewesen“ ist.¹⁰⁸⁴ Umgekehrt war der Versicherungsfall bei den aus dem Reich deportierten Arbeitern regelmäßig bereits eingetreten, da die Voraussetzung für die Rückführung ihre Arbeitsunfähigkeit war. Im Gegenteil lag dem EWG-Recht der Gedanke der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu Grunde. Von den arbeitssuchenden und arbeitenden EWG-Staatsangehörigen erwartete sich die heimische Volkswirtschaft eine Bereicherung ihrer Wirtschaftsleistung. Das Sozialsystem des aufnehmenden Staates haftete demnach für die damit verbundenen sozialen Risiken.¹⁰⁸⁵ Hingegen war die Arbeitskraft der in das Generalgouvernement zurückgeschickten Arbeiter bereits zu Gunsten

1082 V. 25.9.1958, ABl. 30/561 v. 16.12.1958.

1083 Ein wichtiger weiterer Unterschied bestand selbstverständlich darin, dass die EWG-VO echte Rechtsansprüche kodifizierte, die zu Zeiten des NS fehlten.

1084 Art. 17 Abs. 1 lit. i) VO EWG Nr. 3.

1085 Deshalb war auch das Entstehen einer Versicherungspflicht im Aufenthaltsmitgliedstaat nach der Einreise eine weitere Voraussetzung für die Inkorporierung des Arbeitnehmers in die Krankenversicherung am neuen Aufenthaltsort, vgl. Art. 17 Abs. 1 lit. ii) VO EWG Nr. 3.

des Reichs und seiner Versicherungseinrichtungen ausgebeutet und das soziale Risiko hatte sich realisiert. Die wirtschaftliche Haftung der Versicherungsträger im Reich war die logische Konsequenz, wenngleich im Außenverhältnis die Sozialversicherung des Generalgouvernements die Unterstützungen trug. Damit folgte auch der Erlass des Reichsarbeitsministers dem Grundsatz, dass die von der Ausnutzung der Arbeitskraft profitierende Rechtsordnung auch für die sozialen Risiken des Arbeitsprozesses und des Arbeiters selbst einzustehen hat.

Sogar weitgehend identisch waren die Regelungen für den Fall des Urlaubs im Generalgouvernement bzw. des nur „vorübergehenden Aufenthalts im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats“.¹⁰⁸⁶ In beiden Fällen leisteten die Sozialversicherungsträger am Aufenthaltsort eine Sachleistungsaushilfe nach eigenen Vorschriften auf Kosten der Krankenkassen im Reich bzw. des eigentlich verpflichteten Mitgliedstaats.¹⁰⁸⁷ Die rationes beider Regelungen waren einleuchtend. Das Reich bzw. der Mitgliedstaat in dem der Arbeitnehmer versichert war, profitierte von der Arbeitsleistung. Der vorübergehende Auslandsaufenthalt vermochte nichts an ihrer grundsätzlichen Einstandspflicht zu ändern.¹⁰⁸⁸

Trotz der genannten Unterschiede hinsichtlich der Kostentragungspflicht und der allgemeinen Einschränkung, dass die VO EWG Nr. 3 Rechtsansprüche koordinierte, wohingegen der Erlass des Reichsarbeitsministers während der NS-Zeit Ansprüche im eigentlichen Sinne nicht mehr kannte, springt die Ähnlichkeit beider Regelungen ins Auge.

Rechtstechnisch unterschieden sich beide kaum und man könnte den Erlass des Reichsarbeitsministers – zusammen mit den Regelungen des deutsch-italienischen Vertrags – durchaus als Vorläuferregelung des frühen koordinierenden Krankenversicherungsrechts der EWG betrachten. Eine spannende historische Frage wäre in diesem Zusammenhang, ob und inwieweit personelle Kontinuitäten zwischen Reichsarbeitsministerium und

1086 Art. 19 Abs. 1 VO EWG Nr. 3.

1087 In der VO EWG Nr. 3 war der Anspruch auf Leistungsgewährung im Krankheitsfall bei vorübergehendem Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat in Art. 19 geregelt. Die Kostentragungspflicht zu Lasten des Mitgliedstaates, in dem der Arbeitnehmer versichert war, ergab sich aus Art. 23.

1088 Genau genommen war die Regelung im Erlass des RAM sogar großzügiger als in der VO EWG Nr. 3. Der Anspruch auf Sachleistungsaushilfe bestand nach Art. 19 Abs. 1 nur, wenn der Zustand des Arbeitnehmers „sofort ärztliche Betreuung einschließlich Krankenhauspflege erforderlich macht.“ Diese Einschränkung auf Notfälle fand sich in dem Erlass des RAM nicht.

dem späteren Bundesministerium für Arbeit dazu beigetragen haben könnten, dass sich die Erfahrungen, die die Ministerialbeamten bei der sozialrechtlichen Verwaltung des europaweiten Arbeitseinsatzes machten, in der Gestaltung und Verhandlung des koordinierenden europäischen Sozialrechts in den 1950er Jahren niedergeschlagen haben.¹⁰⁸⁹

Unabhängig von dieser Frage ist aber eine Tatsache deutlich geworden. Der nationalsozialistische Sozialstaat war nicht nur ein Sozialstaat, der Volksfremde ausschloss.¹⁰⁹⁰ Er organisierte auch den Einschluss der marginalisierten Fremden auf perfide Art und Weise und zu barbarischen Zwecken. Die Aufrechterhaltung der kriegswichtigen Produktion, wozu gerade auch die landwirtschaftliche Nahrungsmittelproduktion gehörte, zwang das Dritte Reich mehr und mehr „Fremdarbeiter“ einzusetzen. *Mazower* bemerkte, dass es wohl kaum einen anderen Politikbereich gab, in dem sich der NS derart eklatant in einen Widerspruch zur Ideologie der Herrenrasse setzte, wie beim massenhaften Einsatz von „volksfremden“ Zwangsarbeitern.¹⁰⁹¹ Die wirtschaftlichen Notwendigkeiten der totalen Kriegsführung zwangen selbst das NS-Regime dazu, Teile ihres Diskurses um die Souveränität der Volksgemeinschaft über Bord zu werfen, und den „Fremdarbeitern“ eine – wenngleich noch so prekäre und unzureichende – ökonomische Zugehörigkeit einzuräumen. Diese ökonomische Zugehörigkeit drückte sich erneut in der Sozialversicherung aus. Aufgrund der imperialen Gliederung des Großdeutschen Reichs entwickelte das rechtsordnungsübergreifende Sozialrecht innerhalb des deutschen Herrschaftsraums sogar Praktiken der Transnationalisierung von Zugehörigkeiten zu verschiedenen Sozialrechtsordnungen. Da das Dritte Reich aus rein wirtschaftlichen Motiven dabei nicht auf ein Mindestmaß an Sozialleistungen für die Zwangsarbeiter verzichten konnte und wollte, war die sozialrechtliche Koordinierung zumindest der Krankenversicherung ein Zweckgebot der Stunde.

1089 Diese Frage ist im Hinblick auf nationale sozialpolitische Entscheidungen in der Nachkriegszeit bereits von *Raphael*, Experten im Sozialstaat, in: Hockerts, *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit*, 1998, S. 231, 253, aufgeworfen worden. Eine Untersuchung könnte sich auch hinsichtlich der Beeinflussung der Genese des europäischen Sozialrechts der 1950er Jahre lohnen.

1090 So wohl aber *Zacher*, *Einschluss, Ausschluss und Öffnung im Wandel*, ZSR 2009, 25, 28.

1091 *Mazower*, *Hitlers Imperium*, 2011, S. 278.

Es bleibt allerdings zu bemerken, dass der tatsächliche Vollzug des Koordinierungserlasses des Reichsarbeitsministeriums auf die Aushandlung einer pauschalen Geldsumme beschränkt blieb, die von den Krankenkassen im Reich an die Sozialversicherung des Generalgouvernements gezahlt werden sollte. Ende 1944 erklärte sich zu diesem Zweck der Reichsarbeitsminister mit der Zahlung von einer halben Million Złoty an das Generalgouvernement einverstanden.¹⁰⁹² Das Chaos der letzten Kriegsmonate, in denen die Rote Armee auf die Weichsellinie marschierte und mehr und mehr Teile des Generalgouvernements unter ihre Kontrolle brachte, verhinderte wohl eine exaktere Umsetzung der Koordinierung.

IV. Die Sozialversicherung als Instrument totaler Herrschaft

Während des Dritten Reichs wurden die Polen in der Sozialversicherung gezielt diskriminiert. Das in den eingegliederten Ostgebieten geschaffene Polenstatut degradierte sie zu Beitragszahlern, denen nur reduzierte Unterstützungen gewährt wurden, auf die kein Rechtsanspruch bestand. Die Sozialversicherung drängte sie in den status passivus. Sie hatten keinerlei Rechte mehr und waren Sozialbürger minderen Ranges. Im System waren sie nur akzeptiert, um Beiträge zu generieren. Unterstützungen erhielten sie nur insoweit, wie ihre Arbeitsfähigkeit im Hinblick auf die Gesamtwirtschaftsleistung des Reichs von Bedeutung war. Im Generalgouvernement organisierte die Verwaltung *Hans Franks* eine Arbeiterkolonie, in der *Fritz Sauckel* mit brutalen Methoden Arbeiter für den enormen Bedarf des Reichs rekrutierte. Die dortige Sozialversicherung diente vor allem dazu, Finanzmittel für die nötigste medizinische Versorgung der Polen zu beschaffen, um ihre Arbeitsfähigkeit für den Arbeitseinsatz im Großdeutschen Raum zu erhalten. Auch dort waren die Polen vor allem Beitragszahler und höchstens Unterstützungsempfänger. Niemals waren sie „Berechtigte“ oder „Versicherte“ mit Rechten in der Sozialversicherung.

Dabei versahen während der mörderischsten Phase der neuesten europäischen Geschichte die Experten der Sozialversicherung – sofern sie nicht unmittelbar nach der Machtergreifung der Nationalsozialisten aussortiert worden waren – relativ unbeeindruckt ihren Dienst. Die deutsche

1092 RAM an die Arbeitsgemeinschaft der Reichsverbände der Krankenkassen und der Verbände der Ersatzkassen v. 19.12.1944, in: BA RK, R 42-I/23.

Sozialversicherung funktionierte dabei nicht nur weitgehend unbehelligt weiter. Sie wurde in ein System integriert, das die Ausbeutung der Arbeitskapazität fast des ganzen Kontinents bezweckte. Es wurde hier am Beispiel Polens dargestellt.

Nach dem Krieg blieb in der Selbstwahrnehmung der Sozialversicherungsbeamten vom eigenen Anteil an der Ausbeutung ganzer Völker wenig übrig. *Wilhelm Dobbernack* schrieb 1946:

„Durch dauerndes Hinauszögern, ständige Wiederholungen von Rückfragen und Einschaltung weniger radikaler Persönlichkeiten ist es in einem stillen, aber zähen und jahrelangen Kampf gelungen, die Juden vor einem diskriminierenden Sonderstatus in der Sozialversicherung zu schützen. Ich selbst kann mir einen wesentlichen Anteil an diesem Erfolge zugute rechnen. [...] Lediglich an solche Juden, deren Aufenthalt durch die terroristischen Maßnahmen der Gestapo nicht mehr bekannt war, sowie an ins Ausland emigrierte Juden wurden Versicherungsleistungen nicht mehr gewährt.“¹⁰⁹³

Mit den gleichen Methoden, so *Dobbernack*, sei auch eine Diskriminierung der Polen vermieden worden:

„Das Ergebnis dieses Kampfes war, daß die in Deutschland arbeitenden Polen für die an die deutsche Sozialversicherung geleisteten Beiträge die gleichen Leistungen erhielten wie deutsche Staatsangehörige. Ein Unterschied bestand nur insofern, als die in der polnischen Sozialversicherung erworbenen Rechte für Deutsche verbessert wurden, während sie für Polen, die ihren Wohnsitz in den militärisch besetzten Teilen Polens hatten, auf dem niedrigeren polnischen Niveau verblieben. [...] Dieser verhältnismäßig unbedeutende Unterschied zwischen Deutschen und Polen in der Sozialversicherung hatte also einen Grund in dem Ergebnis einer finanziellen Kalkulation [Dobbernack bezieht sich hier auf die schlechte Finanzlage der polnischen Sozialversicherung nach dem deutschen Einmarsch]. Die Verbesserung für die deutschen Staatsangehörigen, die früher in der polnischen Sozialversicherung versichert waren, geschah nicht auf Kosten der deutschen Sozialversicherung, sondern zu Lasten des Staates. Ein Verstoß gegen das Versicherungsprinzip ist in der Behandlung der Polen jedenfalls nicht zu erblicken.“¹⁰⁹⁴

An Selbsteinschätzungen wie dieser ist zwar durchaus richtig, dass ein Sonderstatut für rassische Minderheiten in der Sozialversicherung des Altreichs nie eingeführt wurde.¹⁰⁹⁵ Es ist auch zutreffend, dass die Ministeri-

1093 *Dobbernack*, Die Behandlung von Ausländern und Juden, ZSR 1982, 454, 457.

1094 Ebd., 458.

1095 Allerdings hatte das RAM bereits Pläne für einen Sonderstatus der Juden in der Reichsversicherung des Altreichs erarbeitet: *Schlegel-Voß*, Alter in der „Volks-gemeinschaft“, 2005, S. 100 und passim.

albürokratie des Reichsarbeitsministeriums und die Beamten des RVA bei der Umsetzung der NS-Rassepolitik im Altreich eher zögerlich agierten.¹⁰⁹⁶

Gleichsam verschweigen solche Einschätzungen, dass das Reichsarbeitsministerium den vorausseilenden Gehorsam von Versicherungsträgern – sei er politisch oder finanziell motiviert gewesen – billigte und ihnen mit Erlassen zur Seite sprang, die die Einstellung von Rentenzahlungen an Juden und „Reichsfeinde“ ermöglichten, selbst wenn diese sich nicht im Ausland befanden.¹⁰⁹⁷ Geradezu zynisch argumentierte man hier auch mit fehlenden und schwer zu beschaffenden Lebensnachweisen jüdischer Rentner, um keine Zahlungen an die Staatskasse oder KZ-Verwaltungen leisten zu müssen. Zu einer ausgewogenen Betrachtung gehört aber auch, dass das Ministerium und die Versicherungsträger auf diese Weise verhinderten, dass weitere Mittel aus der Sozialversicherung dem Terrorapparat der SS zufließen. Auf der anderen Seite steht das Eintreten gegenüber der Partei, dem Finanz- und dem Innenressort für die Einführung von § 615a RVO. Das Reichsarbeitsministerium vertrat auch dabei letztlich die wirtschaftlichen Interessen der beteiligten Versicherungsträger, die sich bereitwillig an der Diskriminierungspolitik des Regimes beteiligten, um für sich finanzielle Vorteile herauszuschlagen.

Völlig unbeachtet lässt *Dobbernacks* Stellungnahme auch, dass sich das Reichsarbeitsministerium hinsichtlich der eingegliederten Ostgebiete zum Komplizen der NS-Rassepolitik machte. Zwar vertrat man auch dort zunächst nicht die radikalen Forderungen des NS-Regimes, widersetzte sich aber auch den Vorgaben *Bormanns* für die Einführung eines Polenstatuts nicht. Von einer Verzögerungstaktik kann im Hinblick auf die eingegliederten Gebiete nicht gesprochen werden.

Diejenigen Sozialversicherungsbeamten, die bei der Hauptabteilung Arbeit im Generalgouvernement die polnische Sozialversicherung organisierten, waren sogar tief in die NS-Rasse- und Arbeitseinsatzpolitik verstrickt. Sie verloren jegliche Skrupel und berichteten mit Begeisterung über die praktisch unbegrenzten Möglichkeiten, neue Beiträge zu generieren und gleichzeitig Mittel einzusparen, indem man Unterstützungen her-

1096 *Bonz* vermutet in diesem Zusammenhang, dass die Beamten des RAM hinter der Rassendiskriminierung eine schleichende Aufweichung des Versicherungsprinzips befürchteten, das sie gegen den Einfluss von DAF und NSDAP zu verteidigen suchten, Geplant, aber nicht in Kraft gesetzt, ZSR 1992, 148, 162 f.

1097 Ebd., 151 f., 154.

abdrückte, die Verwaltung verschlankte und Rechtsschutzmöglichkeiten praktisch völlig abschaffte. So existierte im Generalgouvernement zwar eine Beschwerdemöglichkeit gegen Entscheidungen der Sozialversicherungskassen.¹⁰⁹⁸ Aber ein von der Hauptabteilung Arbeit an die Distriktchefs zirkuliertes Schema für die Beschwerdeentscheidungen gab nur Hinweise hinsichtlich der standardisierten Begründung von ablehnenden Bescheiden.¹⁰⁹⁹

Die Sozialversicherungsbürokratie war je nach Position und Persönlichkeit mehr oder weniger in den NS verstrickt. Damit unterschied sie sich letztlich nicht von anderen Verwaltungszweigen. *Dobbernack* selbst bemerkte zur Einführung der Reichsversicherung in den eingegliederten Ostgebieten, dass die deutschen Versicherungsgesetze „für Juden selbstverständlich nicht“ gelten konnten und dass den Polen nur niedrigere Unterstützungen zustehen könnten, was den Vorgaben der Deutschen Volksliste entspreche.¹¹⁰⁰

Dass ein Sonderstatut für die Polen und andere Minderheiten im Reichsgebiet nie eingeführt wurde, mag schließlich auch damit zusammengehangen haben, dass es das Regime selbst erst 1943 wagte, die rasenhierarchische Ordnung der Ostgebiete auf das Recht der Staats- und Schutzangehörigkeit im Altreich zu übertragen.¹¹⁰¹ Dabei kamen die massenhaften Deportationen von Juden und arbeitsunfähigen Polen dem „Minderheitensozialversicherungsrecht“, das sich *Heß* vorgestellt hatte, wohl schlicht zuvor. Denn das Reichsarbeitsministerium hatte den beteiligten Ressorts im Mai 1943 Entwürfe für Verordnungen über die Behandlung der Polen und Juden in der Reichsversicherung vorgelegt.¹¹⁰² Sie fielen zeitlich mit der Ausdehnung des minderen Angehörigkeitsstatus der Polen auf das Reichsgebiet nach der Zwölften VO zum RBG zusammen

1098 § 11 Zweite VO über die Sozialversicherung im Generalgouvernement.

1099 Schema für die Entscheidungen, in: BA RAM, R 3901/5788, Bl. 64.

1100 *Dobbernack*, Die Einführung der Reichsversicherung, RVA-Mitteilungen 1942, 50 f.

1101 Zur Einführung der Zwölften VO zum RBG vgl. oben S. 260 f. Sogar für Juden gab es in der Sozialversicherung des Altreichs kein Sonderrecht, wohl aber entsprechende Planungen, die nicht mehr umgesetzt wurden. Die Planungen des RAM datieren erst auf den August 1942 und orientierten sich am Erlass über die Behandlung der Schutzangehörigen und Staatenlosen polnischen Volkstums in den eingegliederten Ostgebieten: *Bonz*, Geplant, aber nicht in Kraft gesetzt, ZSR 1992, 148, 155 und passim.

1102 Ebd., 160.

und sollten diesen im Sozialversicherungsrecht umsetzen. Allerdings löste die von *Sauckel* angeordnete Abschiebung arbeitsunfähiger Polen in das Generalgouvernement das Problem anderweitig, so dass für ein Sonderrecht für Polen in der Reichsversicherung wohl schlicht kein Bedarf mehr bestand. Ähnlich dürfte die Nichteinführung des zeitgleich geplanten Sonderrechts für die Juden im Altreich zu erklären sein. Hier liegt es nahe, dass die „Endlösung“ in Form von Tötung und Deportation der Juden aus Deutschland den Regelungsbedarf wegfallen ließ.¹¹⁰³

Wenngleich die Rassehierarchie in der Sozialversicherung im ganzen deutschen Herrschaftsgebiet während des Dritten Reichs unvollendet blieb, so vollzog diese Institution in den besetzten und annektierten Gebieten die Vorstellung der NS-Ideologen von der völkischen Ordnung Europas nach. Die Sozialversicherung wurde erneut von den souverän definierten Angehörigkeitsbeziehungen überformt, was zu Verstößen gegen das Versicherungsprinzip führte, um eine metaphysisch aufgeladene Volkstumspolitik zu unterstützen.

Die Techniken, die die Sozialversicherung zur politischen Formung des Kreises der Erwerbstätigen einsetzte, waren ihr dabei bereits aus Kaiserreich und Weimarer Republik bekannt. Im Kaiserreich waren es zunächst die Abfindungsregelungen der RVO, die auf in das Ausland verzogene Rentenempfänger angewandt wurden und diese zu „billigeren“ Berechtigten machten, als es die deutschen Rentner waren. Besonders prekär gestellt waren die von Aufenthaltsbeschränkungen betroffenen polnischen Saisonarbeiter. Sie wurden durch ihre erzwungene Rückkehr in die Heimat auch aller Versicherungsansprüche beraubt, weil Leistungen entweder ruhten oder sie mit verhältnismäßig geringem Finanzaufwand abgefunden werden konnten. All dies geschah regelmäßig bei voller Beitragspflicht oder wenigstens Ersatzbeitragspflicht für die Arbeitgeber, um eine Bevorzugung ausländischer Arbeiter zu vermeiden. Damit konnten sich die Versicherungskassen an den Beiträgen der ausländischen Arbeiter bereichern, ohne für ein entsprechendes Risiko wirtschaftlich eintreten zu müssen.

Auch in der Weimarer Republik veränderte sich die Lage der Wanderarbeiter zunächst nicht. Die Rechtsprechung des RVA ließ den faktisch nicht mehr durchgesetzten Rückkehrzwang als Grund ausreichen, den Schutz der Versicherungsgesetze zu versagen. Diese Konstellation zeichnete den Status, den die Polen auch während der NS-Herrschaft innehatten, wohl

1103 Ebd., 161 und passim.

am ehesten vor. Eine ethnisch definierte Gruppe von Versicherten wurde vom Versicherungsschutz ausgeschlossen, obwohl sie sich dauernd im Inland aufhielt und Teil des inländischen Arbeitsmarktes geworden war, der nach wie vor auf sie angewiesen blieb.

Im NS wurde genau jener Status für die Polen und andere völkische Minderheiten wieder aktiviert und ausgebaut. Er wurde vom Regime und der ihm zuarbeitenden Behörden auf alle Versicherungszweige ausgedehnt, um die Arbeitskraft ganzer Regionen zu plündern, ohne für die korrespondierenden Risiken haften zu müssen. Die sozialversicherungsrechtliche Haftung – ein aus der zivilrechtlichen Tradition erwachsenes individuelles Recht auf eine Leistung einer staatlich organisierten Zwangsversicherung – wurde letztlich vollends abgeschafft. Die Polen erhielten Unterstützungen nur in dem Maße, wie es zur Erhaltung ihrer Arbeitskraft im Interesse der deutschen Volksgemeinschaft notwendig war. Finanziert wurden diese Unterstützungen aus Beiträgen der Polen selbst, die allerdings daraus keine individuelle Berechtigung herleiten konnten. Ihre Beitragspflicht diente einzig dazu ein für sie fremdes System zu unterhalten. Das galt selbst für die polnische Sozialversicherung des Generalgouvernements, die nur im Kontext der Schaffung eines Arbeiterreservoirs zur wirtschaftlichen Ausbeutung für die NS-Machthaber Sinn ergab. Anders als zu Zeiten der Republik und des Kaiserreichs operierte der Versicherungsausschluss nicht mehr nur mit einer fiktiven oder tatsächlichen territorialen Trennung und war auch nicht mehr durch Beitragsbefreiungen zugunsten der Versicherten abgemildert. Er diente vielmehr der Durchsetzung und dauerhaften Formung einer auf rassistischen Grundlagen ruhenden Kolonialherrschaft. Die beiden Formen des Ausschlusses – die rechtsstaatliche und die totalitäre – unterschieden sich in ihrer Begründung und in ihrer Zwecksetzung, waren sich aber in der sozialpolitischen Wirkung durchaus ähnlich.

Doch auch für die deutschen Versicherten wurden sozialversicherungsrechtliche Ansprüche immer unzuverlässiger, weil es in der NS-Rechtsdogmatik kein subjektives öffentliches Recht mehr gab. Jegliche Leistung im Individualinteresse konnte stets am moralischen Begriff der Volksgemeinschaft gemessen und für wert oder unwert befunden werden. Die permanente Unsicherheit über das Dazugehören und den Ausschluss war ein weiteres Charakteristikum der Sozialversicherung im NS. Niemand war mehr davor gefeit, aufgrund „staatsfeindlicher Betätigung“ in das Visier von Versicherungsbehörden zu geraten, die die moralistische Entgrenzung

der Zugehörigkeit im NS-Staat dazu nutzten, ihre Kassenlage zu verbessern.

Es mag Verwaltungen gegeben haben, die in die Machenschaften des Regimes tiefer verstrickt waren als die Sozialversicherung. Die Sozialversicherungsbeamten waren nicht die Mörder von Auschwitz. Aber durch ihre Liaison mit der rassistisch-moralistischen Ordnung setzte die Sozialversicherung jene totale Herrschaft um, für die der Nationalsozialismus stand.