

2. Kapitel: Sozialversicherung und Diplomatie: Die Verhandlung der Zugehörigkeit

„Die Tradition der Unterdrückten belehrt uns darüber, daß der 'Ausnahmezustand', in dem wir leben, die Regel ist.“
(Walter Benjamin, Über den Begriff der Geschichte)

Der im vorigen Kapitel entwickelten theoretischen Leitlinie folgend geht dieses Kapitel auf die Entfaltung der Sozialversicherungsdiplomatie vom Ende des Ersten bis zum Beginn des Zweiten Weltkriegs ein. Im Zentrum steht dabei die Frage der Verhandlung von politischen und wirtschaftlichen Zugehörigkeiten im Rahmen der Sozialversicherung. Den Ausgangspunkt bildet die national-rechtliche Entwicklung von Sonderregeln für Ausländer in der Sozialversicherung bis in die 1920er Jahre im Allgemeinen (I.). Danach wird die Entwicklung des Status der landwirtschaftlichen polnischen Wanderarbeiter in der Invaliden- und Unfallversicherung dargestellt, um die Nationalisierung und Internationalisierung der Sozialversicherung sichtbar werden zu lassen (II.). Der dritte Teil des Kapitels thematisiert das durch Gebietsabtretungen an Polen und Staatsangehörigkeitswechsel ausgelöste Wechselspiel politischer und wirtschaftlicher Zugehörigkeiten im Rahmen der Sozialversicherung, das ebenfalls Elemente der Nationalisierung und Internationalisierung betont (III.). Zuletzt wird die ab Mitte der zwanziger Jahre einsetzende Transnationalisierung als Lösung eines zeitgenössischen Spannungsverhältnisses beschrieben. Die Kollision der Zuordnung nach Souveränitätskriterien mit der ökonomischen Überformung von Angehörigkeitsbeziehungen war durch die Abkopplung der Sozialversicherung vom Souveränitätsdiskurs gelöst worden, die das Zeitalter der Transnationalisierung sozialer Rechte einläutete (IV.)

I. Fremde im System: Die Nationalisierung der Sozialversicherung bis in die 1920er Jahre

Bevor sich eine Diplomatie entwickeln konnte, die die Gleichstellung von Ausländern in der Sozialversicherung zum Gegenstand hatte, musste es Vorschriften geben, die eine Schlechterstellung von Ausländern bewirkten.

Mit anderen Worten musste die wirtschaftliche Zugehörigkeit zu einem Sozialversicherungssystem erst in Abhängigkeit von der Souveränität konstituiert werden, damit ökonomischer Druck entstehen und sich in politischen Druck übersetzen konnte, der zu einer Neuverhandlung der Zugehörigkeiten führte. Erst ein nationalistisch überformtes Sozialversicherungsrecht konnte zum Gegenstand diplomatischer Verhandlungen werden.

Diese nationalistische Überformung der Sozialversicherung geschah weder über Nacht, noch war sie dem System als solchem logisch inhärent. Das Gegenteil war der Fall: dem Versicherungsgedanken entsprechend waren ausländische Arbeitsmigranten in der deutschen Sozialversicherung von Beginn an versicherungspflichtig und leistungsberechtigt. Die Sozialversicherung ermöglichte den Fremden insoweit eine Teilhabe an der sozialen Sicherung der Inlandsgesellschaft.³⁷³ Sie war dem Grunde nach der Nationalität gegenüber indifferent, indem sie an die Verwirklichung abstrakter, sozialer Risiken anknüpfte und deren Absicherung von regelmäßiger Beitragszahlung abhängig machte. Dennoch fanden sich in den ersten Sozialversicherungsgesetzen der 1880er Jahre zum Teil Sonderregelungen für ausländische Versicherte, die mit der Versicherungslogik brachen und eine nationalistische und damit an der Souveränitätslogik ausgerichtete Überformung der Sozialversicherung bewirkten.³⁷⁴ Die Sonderregeln für Ausländer waren von denen zu unterscheiden, die den Bezug von Leistungen im Ausland zum Gegenstand hatten.

Die Unfallversicherung ging dabei zunächst vom Grundsatz des Exports von Unfallrenten in das Ausland aus. Für ausländische Staatsangehörige galt allerdings die Besonderheit, dass sie anstelle von wiederkehrenden Entschädigungszahlungen mit einer Kapitalzahlung abgefunden werden konnten, wenn sie das Reichsgebiet dauerhaft verließen.³⁷⁵

373 Zacher, Einschluss, Ausschluss und Öffnung im Wandel, ZSR 2009, 25, 27.

374 Die erste Welle der Sozialversicherungsgesetzgebung begann 1883 mit dem G betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter v. 15.6.1883, RGBl. 1883, 73, setzte sich mit dem Unfallversicherungsgesetz v. 6.7.1884, RGBl. 1884, 69 fort und endete mit dem G betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung v. 22.6.1889, RGBl. 1889, 97.

375 § 67 UVG v. 1884. Dazu *RVA*, Handbuch der Unfallversicherung, 1892, § 67; *Weyl*, Lehrbuch des Reichsversicherungsrechts, 1894, S. 362. Hinterbliebene getöteter Unfallversicherter erhielten eine Rente nur bei Wohnsitz im Reichsgebiet und wurden im Falle der Rückwanderung in das Heimatland mit einer Einmalzahlung abgefunden. Dazu *Bauer*, Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft, 1918, S. 33.

Die Zahlung von Entschädigungsleistungen erfolgte durch die Post und Auslandsüberweisungen waren mit Schwierigkeiten im Zahlungsverkehr verbunden.³⁷⁶ Dies war die Begründung für die Einführung einer Regelung in die 1889³⁷⁷ geschaffene Invaliden- und Altersversicherung, die das Ruhen der Rente anordnete, wenn der Berechtigte – unabhängig von der Staatsangehörigkeit – nicht im Inland wohnte.³⁷⁸ Die Regelung der Rentenzahlung in das Ausland bestand in der Invaliden- und Altersversicherung damit darin, dass die Renten aller Berechtigten unabhängig von der Staatsangehörigkeit bei Wohnsitzverlegung nach außerhalb des Reichsgebiets ruhten. Zugleich konnten analog zur Unfallversicherung Rentenansprüche von Ausländern mit Auslandswohnsitz mit der Auszahlung des Deckungskapitals abgefunden werden.³⁷⁹

Damit war die Zahlung von Renten in das Ausland von Beginn an uneinheitlich geregelt. In der Invaliden- und Altersversicherung ruhten Renten an Berechtigte mit Auslandswohnsitz, während in der Unfallversicherung Renten grundsätzlich exportiert wurden. Beide Versicherungszweige – die Unfallversicherung und die Invaliden- und Altersversicherung – setzten jedoch von Beginn an die staatsangehörigkeitsrechtliche Zuordnung zum Staatsvolk durch eine Abfindungsmöglichkeit um, die nur gegenüber Ausländern gegeben war.

Trotz Ruhensregelung in der Invalidenversicherung wurde für deutsche Staatsangehörige vermutet, dass sie wieder in die Heimat zurückkehren würden und damit ihre Rentenansprüche wieder aufleben würden.³⁸⁰ Denn der Ruhensregelung selbst war „begrifflich die Zeitweiligkeit [...] eigentümlich“, wie *Rosin* in seinem Lehrbuch zum Recht der Invalidenversiche-

376 § 69 UVG v. 1884; § 91 AVG.

377 Erst mit diesem Gesetz ersetzte der Reichstag die Rentengewährung von Gnaden des Staates durch ein subjektives Recht. Ausführlich zur Genese des IAVG *Haearendel*, in: Eichenhofer/Rische/Schmäh, Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, 2012, Kap. 1 Rn. 1-32.

378 § 34 Nr. 4 AVG. „Den Grund der Bestimmung bilden die mit der Rentenzahlung nach dem Auslande verbundenen geschäftlichen Schwierigkeiten“, *Redenbacher*, Invalidenversicherungsgesetz, 1905, § 48 Nr. 6. *Weyl*, Lehrbuch des Reichsversicherungsrechts, 1894, S. 644 f. Zur gesetzgeberischen Begründung der Ruhensvorschrift ebd. S. 645 Fn. 6; StB, 7. Legislaturperiode, Bd. 2, 1361.

379 Ab 1899 wurde durch § 26 S. 1 des Invalidenversicherungsgesetzes (IVG) v. 13.7.1899, RGBI. 1899, 393 die Höhe der Abfindung auf das dreifache einer Jahresrente festgesetzt.

380 *Schweigler/Stegner*, Die Abschaffung der Rentenkürzung, ZESAR 2015, 10 f.

nung formulierte.³⁸¹ Die Rechtsfigur des Ruhens brachte den Rentenanspruch als Ganzes nicht zum Erlöschen, sondern bewirkte eine „zeitweise Unwirksamkeit des an sich zu Recht bestehenden Bezugsanspruchs.“³⁸² Die Konstruktion erleichterte eine spätere Rückkehr des Berechtigten, dessen Rentenanspruch bei Rückverlegung seines Wohnsitzes in das Reichsgebiet wieder auflebte.

Das Band des deutschen Reichsangehörigen zur Versichertengemeinschaft war damit ein stärkeres als das eines Ausländers. Die Abfindungsmöglichkeit zu Gunsten der Versicherungsanstalten war dazu gedacht, ausländische Berechtigte aus dem Kreis der Berechtigten auszuschließen, deren Rentenanspruch in der Zukunft potentiell wieder aufleben konnte. Weder konnte der Rentenanspruch eines abgefundenen Berechtigten durch eine spätere Rückkehr in das Reichsgebiet wieder wirksam werden,³⁸³ noch hatte der ausländische Berechtigte einen Rechtsanspruch auf die Abfindung.³⁸⁴ Vielmehr war „die Abfindung ein einseitiges, auf freier Erwägung des eigenen Vorteils beruhendes Recht der Versicherungsanstalten.“³⁸⁵ Die Abfindungsmöglichkeit diente damit einem ausschließlich versicherungswirtschaftlichen Zweck.³⁸⁶ Den Versicherungsanstalten war es überlassen, sich von dem Risiko der Rückkehr eines Ausländers – die in der Invalidenversicherung zum Wiedererstarken des Rentenrechts geführt hätte – durch eine einmalige Kapitalabfindung freizukaufen. Kurzum konnten Ausländer aus der Solidargemeinschaft der Versicherten durch eine einmalige Entschädigungsleistung ausgeschlossen werden. Bei Verzug in das Ausland war der berechtigte Ausländer daher der Willkür der Versicherungsbehörden ausgesetzt, die nach freiem Ermessen eine Abfin-

381 *Rosin*, Das Recht der Invaliden- und Altersversicherung, 1905, S. 929. Vgl. zu *Rosin* und seiner Einwirkung auf die Anfänge des Sozialversicherungsrechts *Tambert*, Heinrich Rosin und die Anfänge des Sozialversicherungsrechts, 1977.

382 *Rosin*, Das Recht der Invaliden- und Altersversicherung, 1905, S. 928.

383 Ebd., S. 1021.

384 *Redenbacher*, Invalidenversicherungsgesetz, 1905, § 26 Nr. 3. Allerdings wurde im Reichstag bereits bei Einführung der Invalidenversicherung ein Rechtsanspruch auf Abfindung gefordert, Stenografische Berichte, 7. Legislaturperiode, Bd. 2, 1359.

385 *Rosin*, Das Recht der Invaliden- und Altersversicherung, 1905, S. 1018 f. Dasselbe galt für die Abfindungsregelung der Unfallversicherung. Dazu *RVA*, Handbuch der Unfallversicherung, 1892, § 67.

386 In der Regel dürfte die Abfindung für die Versicherungsträger die billigere Alternative gewesen sein: vgl. bei *Häfner*, Motive, 1922, S. 95.

dung zahlen konnten oder nicht. Der ausländische Versicherte war damit ein Versicherter zweiten Ranges, dessen lebenslanger Anspruch auf Rentenzahlung bei Lösung der Verbindung zum deutschen Staatsgebiet zum Spielball einer versicherungsmathematischen Risikokalkulation wurde. Die zu erwartende Rentenbezugsdauer und die Wahrscheinlichkeit einer Rückkehr konnten gegenüber der errechneten Höhe der einmaligen Kapitalzahlung in Ansatz gebracht werden und zur Entscheidungsgrundlage über die Abfindung werden. Eben jener Risikoprognose war der Inländer nicht unterworfen. Mit seiner Rückkehr war zu rechnen und eine Abfindungsmöglichkeit blieb den Versicherungsbehörden verwehrt.

Damit dienten die frühen Abfindungsregelungen letztlich der Zugehörigkeitskonstruktion. Die Zugehörigkeit des Ausländers war lediglich eine ökonomische Zugehörigkeit, da sie unter dem Vorbehalt einer Günstigerprüfung stand. Eine Risikoanalyse verbot sich beim Inländer, dessen wirtschaftliche Zugehörigkeit von seiner Souveränität als Staatsbürger mitumfasst war. Mit anderen Worten konnten die zu erwartenden Kosten, die ein Inländer für die Solidargemeinschaft der Versicherten verursachte, nicht in Ansatz gebracht werden, um über seine wirtschaftliche Zugehörigkeit zu entscheiden. Umgekehrt kettete genau jener Unterschied den Inländer stärker an das Inland. Er konnte im Gegensatz zum Ausländer seinen Wegzug nicht mit der Hoffnung verbinden, wenigstens einen Teil seines Rentenanspruchs durch eine Einmalzahlung zu erhalten.

In der Unfallversicherung lagen die Dinge ähnlich. Die fehlende Ruhenregelung führte sogar zu einer deutlichen Besserstellung der Inländer. Da allen Berechtigten die Rente in das Ausland weiterzuzahlen war, lag es für die Berufsgenossenschaften nah, ausländische Berechtigte bei Verzug in das Ausland abzufinden und damit ihren Rentenanspruch zum Erlöschen bringen. Deutschen Versicherten hingegen war die Rente in jedem Fall in das Ausland zu zahlen, ohne dass die Möglichkeit bestand, sie für ihren Anspruch mit einer Einmalzahlung abzufinden.

Damit zeigt sich, dass die Diskriminierung von Ausländern nicht nur eine reine Überformung des nach Wirtschaftlichkeitskriterien funktionierenden Sozialrechts war. Vielmehr erzeugte die Diskriminierung selbst wirtschaftlichen Wert und konnte dementsprechend den Diskurs der Souveränität mit dem der Ökonomie erfolgreich verbinden. Obwohl alle diese Regelungen eine Ungleichbehandlung von Ausländern erkennen ließen, die die wirtschaftliche Wertigkeit ihres Anspruchs an die Versichertengemeinschaft herabzusetzen vermochten, waren sie im Vergleich zu der um die Jahrhundertwende einsetzenden Diskriminierungswelle fast zu ver-

nachlässigen. Die zweite Phase nationalstaatlicher Überformung, die das Entstehen einer Sozialversicherungsdiplomatie in den 1920er Jahren zeichnete, lässt sich dabei in der Unfallversicherung (1.) und in der Invalidenversicherung (2.) beobachten.

1. Die Nationalisierung der Unfallversicherung

Im Zuge einer Novelle des Unfallversicherungsrechts setzte die Unfallversicherung ab 1900 dazu an, die Diskriminierung von Ausländern mit Auslandswohnsitz durch eine auf sie beschränkte Ruhensregelung umzusetzen.³⁸⁷ In das Gewerbe-Unfallversicherungsgesetz (G-UVG)³⁸⁸ wurde mit Wirkung auch für andere Zweige der Unfallversicherung eine Vorschrift aufgenommen, die das Ruhen der Rente anordnete, „solange der berechnigte Ausländer nicht im Inlande seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat.“³⁸⁹ Die Ruhensregelung, die für die Invalidenversicherung den Zweck erfüllte, Zahlungsverkehrsschwierigkeiten zu umgehen, bekam mit ihrer Einführung in die Unfallversicherung ein nationalistisches Gepräge. Probleme im Zahlungsverkehr konnten jedenfalls nicht der Anlass für die Einführung der Vorschrift gewesen sein, da sie implizit vom Leistungsexport für Inländer ausging.

Ab dem Zeitpunkt der Einführung einer Vorschrift, die Ausländer beim Leistungsexport diskriminierte, wurde eine zwischenstaatliche Verständigung über den Export deutscher Unfallrenten notwendig.³⁹⁰ Fünf Jahre nach der Novelle des Unfallversicherungsrechts schloss Deutschland sein

387 G betr. die Abänderung der Unfallversicherungsgesetze v. 5.7.1900, RGBl. 1900, 573. Bezeichnenderweise wurde durch dieses Reformgesetz die Unfallversicherung nicht nur ausgeweitet, sondern erfuhr auch erhebliche Leistungsverbesserungen. Zu den Forderungen insbesondere der Sozialdemokratie *Tennstedt*, Vom Proleten zum Industriearbeiter, 1983, S. 513 und passim. Zu den letztlich umgesetzten Leistungsverbesserungen *Wickenhagen*, Geschichte der gewerblichen Unfallversicherung, Bd. 2 Anlagen, 1980, S. 340 und passim.

388 § 94 Ziff. 2 Gewerbe-Unfallversicherungsgesetz v. 5.7.1900, RGBl. 1900, 585. Die Vorschrift bestand auch nach Einführung der RVO (1911) in § 615 Abs. 1 Nr. 3 fort, wobei ohne gesetzgeberische Begründung ein Freiwilligkeitskriterium eingefügt wurde, das in der Rechtsprechung nur eine sehr geringe Beachtung finden sollte.

389 Ebd.; dazu auch *Schweigler/Stegner*, Die Abschaffung der Rentenkürzung, ZESAR 2015, 10, 15.

390 *Schweigler/Stegner*, Die Abschaffung der Rentenkürzung, ZESAR 2015, 10, 15.

erstes Sozialversicherungsabkommen mit Luxemburg.³⁹¹ Dabei war der Leistungsexport – anders als beim Französisch-Italienischen Vertrag von 1904 – noch nicht im Abkommen selbst geregelt.³⁹² Das deutsch-luxemburgische Abkommen enthielt lediglich Kollisionsregeln, Vorschriften über einstweilige Fürsorgeleistungen, den zwischenstaatlichen Betriebsübergang und Regelungen zur Rechts- und Amtshilfe. Dennoch bildete die Sicherung des gegenseitigen Leistungsexports die Grundlage für das Abkommen: bereits vier Monate vor Abschluss des Abkommens hatte der Bundesrat die Ruhensvorschriften des Unfallversicherungsrechts zu Gunsten Luxemburgs aufgehoben.³⁹³ Er hatte dabei von einer Vorschrift im reformierten Unfallversicherungsrecht Gebrauch gemacht, die ihn ermächtigte, das Ruhen von Renten zu Gunsten jener Staaten auszuschließen, die ihrerseits deutschen Berechtigten Unfallrenten in das Ausland zahlten.³⁹⁴ Zur selben Zeit hatte Luxemburg entsprechende luxemburgische Ruhensvorschriften für Staatsangehörige des Deutschen Reichs außer Kraft gesetzt.³⁹⁵

Damit war das deutsch-luxemburgische Abkommen bereits von jener Dynamik bestimmt, die in den 1920er Jahren zur verstärkten Verbreitung von Sozialversicherungsabkommen führen würde: Leistungen, die über das Territorium des eigenen Staates hinausgehen, wurden nur an eigene Staatsbürger erbracht.³⁹⁶ Dies wiederum führte zu diplomatischen Initiati-

391 Abkommen zwischen dem Deutschen Reiche und Luxemburg über Unfallversicherung v. 2.9.1905, RGBl. 1905, 753.

392 Zum französisch-italienischen Arbeits- und Fürsorgevertrag vgl. *Perrin*, Die Ursprünge, 1983, S. 12 und passim; *Herren*, Internationale Sozialpolitik, 1993, S. 140 und passim; *Eichenhofer*, Internationales Sozialrecht, Rn. 50-53.

393 Ziff. 1 der Bekanntmachung betreffend die Außerkraftsetzung v. Bestimmungen der Unfallversicherungsgesetze zugunsten des Großherzogtums Luxemburg v. 4. Mai 1905, RVA-Mitteilungen 1905, 404 f.

394 § 94 Ziff. 2 G-UVG v. 5.7.1900, RGBl. 1900, 585.

395 Art. 1 des Ministeriellen Beschlusses v. 12.5.1905 betreffend die Außerkraftsetzung v. Bestimmungen d. Unfallversicherungsgesetzes zugunsten der Angehörigen des Deutschen Reiches, RVA-Mitteilungen 1905, 484. Im Jahr 1906 wurden zu Gunsten belgischer Staatsangehöriger die Ruhensvorschriften der Unfallversicherungsgesetze ebenfalls weitgehend außer Kraft gesetzt: Bekanntmachung betreffend die Außerkraftsetzung v. Bestimmungen des Gewerbe- und Bau-Unfallversicherungsgesetzes zugunsten von Angehörigen des Königreichs Belgien, RVA-Mitteilungen 1906, 267.

396 Dazu auch *Rosenberg*, Zwischenstaatliche Beziehungen, Die Reichsversicherung 1927, 156 f. Dort m.w.N. zu Ruhensregelungen in der Angestellten- und knappschaftlichen Versicherung.

ven von Entsendestaaten, die das Ziel hatten, diese Diskriminierung auf der Grundlage von Gegenseitigkeitsabkommen zu beseitigen.

Die Sozialversicherung hatte nach der Jahrhundertwende gelernt, die staatspolitische und völkerrechtliche Verantwortungszuschreibung für die eigenen Staatsbürger im Ausland durch eine Bevorzugung bei der Rentenzahlung zu verwirklichen. Zugleich sahen sich die Staaten aufgrund derselben Verantwortungszuschreibung verpflichtet, sich gegen die Diskriminierung der eigenen Staatsbürger durch fremdes Sozialversicherungsrecht zur Wehr zu setzen.

2. Die Nationalisierung der Invalidenversicherung

Betrachtet man lediglich die Vorschriften zum Rentenexport, blieb die Diskriminierung von Ausländern in der Invalidenversicherung bis zum Ersten Weltkrieg gewissermaßen in den Kinderschuhen stecken. Die Ruhenregelung, die nicht nach der Staatsangehörigkeit unterschied, galt bis über die Einführung der RVO im Jahr 1911 hinaus.³⁹⁷ Die Rechtsposition von abwandernden Ausländern wurde in Bezug auf die Abfindung sogar gestärkt. Mit der Einführung des IVG im Jahre 1899 wurde die Höhe der Abfindung auf den dreifachen Betrag einer Jahresrente festgesetzt.³⁹⁸ Nach der Schaffung der RVO wurde die zuvor als Kann-Vorschrift ausgestaltete Abfindungsmöglichkeit in einen Abfindungsanspruch verwandelt.³⁹⁹ Damit wurde die Abfindung eines sich freiwillig gewöhnlich im Ausland aufhaltenden ausländischen Berechtigten für die Versicherungsanstalten zwingend. In der Invalidenversicherung war daher ab 1911 die Verbindung der abgewanderten Ausländer zur Versichertengemeinschaft der Inländer stets zu kappen. Zugleich erhielten Ausländer mit Auslandswohnsitz aber einen rechtlich gesicherten Anspruch auf eine in der Höhe feststehende Abfindung. Im Gesetzgebungsverfahren war eben jener Abfindungsanspruch damit begründet worden, dass der Versicherte zu Beiträgen für diese Versicherung genötigt worden sei.⁴⁰⁰

397 § 1313 Nr. 1 RVO v. 19.7.1911, RGBl. 1911, 509.

398 § 26 S. 1 IVG.

399 § 1316 RVO (1911). Siehe auch *Schweigler/Stegner*, Die Abschaffung der Rentenkürzung, ZESAR 2015, 10 f.

400 StB, 12. Legislaturperiode, Bd. 279, 4810; *Schweigler/Stegner*, Die Abschaffung der Rentenkürzung, ZESAR 2015, 10, 11.

Doch die für Ausländer verhältnismäßig großzügige Abfindungsregelung der Invalidenversicherung sollte den Ersten Weltkrieg nicht überstehen. Nach der Reform der RVO im Jahre 1923 ordnete § 1314 Nr. 1 ein Ruhen der Rente bei Auslandsaufenthalt nur noch für Ausländer an.⁴⁰¹ Der Abfindungsanspruch wurde wieder zur Kann-Vorschrift degradiert und die Invalidenversicherung übernahm damit ab 1923 die Regelungen des Rentenexports, die seit 1900 bereits in der Unfallversicherung galten.⁴⁰²

3. Die Überformung der ökonomischen Zugehörigkeit durch die Souveränität

An den Rentenexportregeln wurde die Dynamik der gegenseitigen Beeinflussung von einer am Souveränitätsdiskurs ausgerichteten politischen Zugehörigkeit (Staatsangehörigkeit) und der ökonomischen Zugehörigkeit zur Sozialversicherung deutlich.

Die Staatsangehörigkeit des späten 19. Jahrhunderts ist dabei nicht mit der Staatsangehörigkeit des frühen 19. Jahrhunderts gleichzusetzen. Im frühen 19. Jahrhundert kreiste der Souveränitätsdiskurs vor allem um den Untertanen- und Bürgerstatus.⁴⁰³ Die ökonomische Zugehörigkeit hingegen manifestierte sich in der Staatsangehörigkeit, wie sie in den bi- und multilateralen Vereinbarungen der deutschen Staaten Gestalt angenommen hatte. Kennzeichnend für diese Angehörigkeitsbeziehung war die Flexibilität bei Erwerb und Verlust des Angehörigkeitsstatus, wenn Fälle von wirtschaftlich positiv bewerteter Migration vorlagen.

Eben jene wirtschaftlich bedingte Flexibilität pflanzte sich am Ende des Jahrhunderts in der Sozialversicherung fort und wurde von ihr perfektioniert. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wurde zum Paradigma der abhängigen Erwerbstätigkeit, die als nationalökonomisch positiv erachtet wurde. Sonderregeln für Ausländer waren insoweit obsolet, als sie zum gesamtwirtschaftlichen Wohlstand ebenso beitrugen wie Inländer. Darüber hinaus trug nicht der Staat als Verkörperung der Gemeinschaft souveräner Bürger das Versicherungsrisiko, sondern die Arbeitgeber allei-

401 Gesetz über Änderungen der RVO v. 19.7.1923, RGBl. I 1923, 686.

402 § 1317 RVO (1923). Zum Überblick über die verschiedenen Ruhensregelungen für Ausländer in RVO, AVG und RKG bis Ende der 1920er Jahre *Richter*, Sozialversicherungsrecht, 1931, S. 154 f.

403 Vgl. oben S. 95 und passim.

ne oder zusammen mit den Arbeitnehmern.⁴⁰⁴ Eine Befreiung der Ausländer von der Versicherungspflicht hätte außerdem Nachteile für die inländische Arbeitnehmerschaft zur Folge gehabt. Die von den Arbeitgebern abzuführenden Sozialversicherungsbeiträge erhöhten die Lohnkosten und damit die Kosten der Produktion. Der versicherungsfrei beschäftigte Ausländer hätte damit einen Wettbewerbsvorteil gegenüber dem Inländer erlangt.⁴⁰⁵ Die Gleichstellung der Ausländer in Bezug auf die Versicherungspflicht war damit schon aus Gründen des Schutzes des inländischen Arbeiters erforderlich.

Konsequenterweise waren Ausländer daher auch gegen die mit der Erwirtschaftung des nationalen Wohlstands verbundenen Risiken versichert. Die mit der Erwerbstätigkeit verbundenen Lebensrisiken (Unfall, Krankheit, Invalidität und Alter) wurden in vom Fiskus getrennten – und doch dem Staat als Organisationseinheit zuzurechnenden – Versicherungskassen abgesichert. Das machte die sozialversicherten Ausländer wenigstens für die mit ihrer Erwerbstätigkeit in Zusammenhang stehenden Lebensrisiken zu ökonomisch Zugehörigen. Diese Zugehörigkeit vermittelte ihnen Ansprüche an die Sozialversicherung und bestätigte insoweit ihre aktive Teilnahme am wirtschaftlichen und sozialen Leben. Die Ansprüche an die Sozialversicherungsträger waren rechtlich im Individualinteresse der Versicherten durchsetzbar. In *Jellineks* Zugehörigkeitskonzeption erhoben die Rechtsansprüche auf Versicherungsleistungen die Ausländer in den status positivus, da ihre Individualinteressen vom Staat anerkannt und als für die Gemeinschaft nützlich qualifiziert wurden.

Doch die Erhebung in den status positivus stand unter einem Vorbehalt. Der Schutz der Ausländer war längstens so lange gewährleistet, wie sie sich für die Volkswirtschaft als nützlich erwiesen. Genau das unterschied sie von den Souveränen. Letztere waren stets auch ökonomisch zugehörig. Sie konnten nicht mit einer Kapitalzahlung aus dem Solidarverband entlassen werden. Ihre Rente ruhte bei Auslandsaufenthalt nur dann, wenn

404 Die Versicherungslast trugen in der Unfallversicherung die Arbeitgeber alleine. In der Invaliden- und Altersversicherung war die Last paritätisch zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern geteilt, die je zur Hälfte für die Beiträge aufkamen. Einen Staatszuschuss zur Unfallversicherung gab es trotz des Wunsches Bismarcks aufgrund des Widerstands der Liberalen nicht. In der Invalidenversicherung existierte ein Reichszuschuss, der der Gesamtverantwortlichkeit des Staates für das Versicherungssystem Ausdruck verlieh. *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts, 2003, S. 74 f., 85.

405 *Häfner*, Motive, 1922, S. 92.

man Zahlungsverkehrsschwierigkeiten befürchtete, nicht jedoch weil man durch ihre physische Distanz die Verbindung zur Inlandsgesellschaft unterbrochen sah. Die diskriminierende Rentenexportregelung wirkte gemeinschaftsstiftend. Sie schaffte für die Auslandsdeutschen Nähe zum Vaterland, die sich im Geldbeutel bemerkbar machte, und erzeugte für Ausländer Distanz zu einer Gesellschaft, der sie nicht mehr angehören sollten. Damit zeichneten die Rentenexportregeln eine Beziehung zwischen Staat und Bürger vor, die über das Staatsgebiet selbst hinausging und eine Gemeinschaft in der Fremde konstruierte. Genau jenes Bild lag auch dem RuStAG zu Grunde, das dreizehn Jahre nach der Reform der Unfallversicherung verabschiedet wurde und die Söhne und Töchter im Ausland staatsangehörigkeitsrechtlich an das Vaterland band.⁴⁰⁶ Die territoriale Grenzen überschreitende Zugehörigkeitskonstruktion war ein Novum des frühen 20. Jahrhunderts. Sie fand sich in der Sozialversicherung sogar früher als im Staatsangehörigkeitsrecht.⁴⁰⁷

Die Rentenexportregeln begrenzten die ökonomische Zugehörigkeit von nicht-souveränen Ausländern auf das notwendige Maß, das dann überschritten war, wenn sie ihren Aufenthalt im Inland aufgaben. Das Sozialversicherungsrecht führte Regeln ein, die Ausländer aus dem Solidarverband ausgrenzten, sobald sie für die souveräne Gemeinschaft der Sozialversicherten – den *bios* – nicht mehr nützlich waren. Der Utilitarismus wurde somit auf die Versichertengemeinschaft projiziert und durch souveräne Grenzziehungen verwirklicht. Zugleich setzte die Souveränität dem Utilitarismus Grenzen, indem sie eine Unterwerfung der souveränen Staatsbürger unter das Nützlichkeitskriterium im Hinblick auf die Zugehörigkeit zur Versichertengemeinschaft untersagte.

Die nach Souveränitätskriterien ausgestaltete Versichertengemeinschaft wurde bald zum Gegenstand diplomatischer Verhandlungen auf internationaler Ebene. Das deutsch-luxemburgische Abkommen von 1905 ist ein frühes Beispiel dieses Phänomens: die Verantwortung des Heimatstaats für zurückkehrende Unfallrentner wurde zur Initialzündung einer Diplomatie, die zunächst die Gleichbehandlung der eigenen Staatsangehörigen bei der Rentenzahlung erstrebte und damit letztlich die souveräne Begrenzung der Sozialversicherung in Frage stellte.

406 Vgl. oben S. 105 und *passim*; *Berdahl*, German Reunification, *Berkeley Journal of International Law* 2005, 496, 503.

407 *Fahrmeir*, Nineteenth-Century German Citizenships: A Reconsideration, *The Historical Journal* 1997, 721, 751.

II. Polnische Landarbeiter in der deutschen Sozialversicherung

Eben jene Problematik der Unfall- und Invalidenrentenzahlung stellte sich für die zahlreichen Wanderarbeiter, die von der Feldarbeit in Deutschland nach Polen zurückgekehrt waren.⁴⁰⁸ Die Frage, wie die landwirtschaftlichen polnischen Saisonarbeiter in der Sozialversicherung zu behandeln waren, tauchte bereits vor dem Ersten Weltkrieg auf. Denn seit den 1890er Jahren bis zum Ersten Weltkrieg hatte sich Deutschland weltweit zum zweitwichtigsten Importeur von Arbeitskräften entwickelt.⁴⁰⁹ Nach den gesicherten Zahlen – die erst ab 1906 und auch nur für das Königreich Preußen vorliegen – wanderten jährlich ca. zweihundert- bis dreihunderttausend Landarbeiter über die Sommermonate aus Russisch- und Österreichisch-Polen nach Ostdeutschland, um in den Wintermonaten wieder in die Heimat zurückzukehren.⁴¹⁰ Diese Wanderungsbewegung sollte stets den Charakter der saisonalen Migration behalten, da man deutscherseits eine dauerhafte Ansiedlung von Polen für nationalitätenpolitisch unerwünscht hielt.⁴¹¹ Die daraufhin formulierte Abwehrpolitik blieb das Credo der deutschen Polenpolitik bis zum Ersten Weltkrieg, wohingegen arbeitsmarktpolitische Gesichtspunkte kaum Berücksichtigung fanden.⁴¹² Im Gegenteil war die Sozialdemokratie mehrfach mit einer Durchsetzung des In-

408 Eine exakte Bezifferung insbesondere der landwirtschaftlichen Saisonarbeiter in Deutschland vor dem Ersten Weltkrieg ist aufgrund des fehlenden statistischen Materials nicht möglich. Es wird von einer Größenordnung von einigen Hunderttausenden pro Jahr ausgegangen: *Oltmer*, Migration und Politik, 2005, S. 311 und passim. Eine genaue Bezifferung ist erst ab dem Jahr 1906 für das Königreich Preußen durch die Nachweisungen der preußischen Landräte möglich. Die Nachweisungen dienten vor allem dazu, die als politisch gefährlich eingestufte polnische Arbeitswanderung statistisch zu dokumentieren. Die Zahl der zu- und abwandernden polnischen Arbeiter in der Landwirtschaft bewegte sich danach im Zeitraum von 1906 bis 1914 zwischen Zwei- und Dreihunderttausend pro Jahr: ebd., S. 315.

409 Platz eins belegten weiterhin die Vereinigten Staaten. *Ferenczi/Willcox*, Kontinentale Wanderungen, 1930, S. 21; *Oltmer*, Migration und Politik, 2005, S. 310.

410 *Oltmer*, Migration und Politik, 2005, S. 315.

411 *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik, 2001, S. 13 und passim; *Bade*, Arbeitsmarkt, Bevölkerung und Wanderung, in: *Stürmer*, Die Weimarer Republik, 1980, S. 160 und passim; *Dohse*, Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat, 1981, S. 29 und passim; *Oltmer*, Migration und Politik, 2005, S. 310 und passim.

412 Dazu auch oben S. 105 und passim.

länderprimats für den Zugang zum Arbeitsmarkt gescheitert.⁴¹³ Erst in der Weimarer Republik konnte sie erreichen, dass die Zulassung von Ausländern zum Arbeitsmarkt primär nach arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten geregelt wurde.⁴¹⁴ Beide politischen Programmatiken wirkten sich negativ auf die Rechte der polnischen Arbeiter in der Sozialversicherung aus. Auch wegen der Rechte in der Sozialversicherung setzte sich der nach dem Ersten Weltkrieg wieder entstandene polnische Staat den Schutz seiner Landsleute zum Ziel. Das Ergebnis war das deutsch-polnische Wanderarbeiterabkommen aus dem Jahr 1927, das die sozialversicherungsrechtliche Stellung vieler Polen in Deutschland nachhaltig veränderte.⁴¹⁵ Seiner Entstehungsgeschichte soll im Folgenden nachgespürt werden.

Um die Veränderung, die die sozialversicherungsrechtliche Stellung der polnischen Landarbeiter durch das Wanderarbeiterabkommen erfahren hat, richtig einordnen zu können, ist zunächst ein Rückgriff auf die Lage im Kaiserreich (1.) und ihre Entwicklung bis nach dem Ersten Weltkrieg (2.) erforderlich. Im Anschluss daran werden die diplomatischen Verhandlungen um das Wanderarbeiterabkommen im Kontext der Weimarer Sozialpolitik thematisiert (3.). Aus dem Gesehenen werden zuletzt die Konsequenzen für die Zugehörigkeitskonstruktion der polnischen Landarbeiter gezogen (4.).

1. Die Abwehrpolitik des Kaiserreichs: Karenzzwang und Sonderstatus der Polen in der Sozialversicherung

Die aus dem Wanderarbeitersystem entstandene wirtschaftliche und rechtliche Kategorie der fremden Arbeitskraft schreibt sich über das ostelbische Wanderarbeitersystem hinaus fort, weshalb ihre Genese der genaueren Untersuchung bedarf. Die Saisonarbeit in der Landwirtschaft der ostelbischen Gebiete Deutschlands war Teil eines europäischen Migrationssystems.⁴¹⁶ Der historische Entstehungskontext des saisonalen Migrationssystems ist

413 *Dohse*, *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat*, 1981, S. 85. Dazu näher unten S. 133 und passim.

414 *Oltmer*, *Migration und Politik*, 2005, S. 309 f. dort m.w.N.

415 Vertrag zwischen dem Deutschen Reiche und der Polnischen Republik über polnische landwirtschaftliche Arbeiter v. 24.11.1927, RGBl. II 1928, 167.

416 *Pallaske*, *Einleitung*, in: ders., *Die Migration von Polen nach Deutschland*, 2001, S. 9 und passim.

ausschlaggebend, um die ökonomische Rolle der Wanderarbeiter zu bestimmen und die Funktionalität der rechtlichen Einordnung des Status der polnischen Wanderarbeiter zu erkennen.

Die Industrialisierung des Reichs führte ab den 1890er Jahren zu starken Wanderungsbewegungen aus dem agrarisch geprägten Osten in die aufstrebenden Industriegebiete im Westen des Landes.⁴¹⁷ Ein Großteil dieser Binnenmigranten waren polnisch stämmige deutsche Staatsangehörige, die sich im Ruhrgebiet ansiedelten. Die Binnenmigration führte wiederum zu einem erhöhten Arbeitskräftebedarf in der ostdeutschen Landwirtschaft, der durch die saisonale Migration der Auslandspolen gedeckt wurde.⁴¹⁸ Trotz dieses Zusammenhangs waren beide Wanderungsbewegungen unterschiedliche soziale und ökonomische Phänomene.⁴¹⁹ Sie waren auch unterschiedlichen rechtlichen Regelungsmechanismen unterworfen.⁴²⁰

Denn der Arbeitskräftemangel in der ostdeutschen Landwirtschaft war nicht nur durch die Abwanderung in die Industriegebiete und nach Übersee ausgelöst worden. Vielmehr litt die agrarische Produktion an einem Attraktivitätsnachteil im Vergleich zur industriellen Produktion.⁴²¹ Die Landwirtschaft Ostdeutschlands war im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts einem rasanten Wandel hin zur mechanisierten und kommerzialisierten Produktionsweise unterworfen. Die kleinen Höfe verschwanden zusehends und an ihre Stelle traten agrarische Großbetriebe, die für den Weltmarkt produzierten.⁴²² Der monokulturelle Anbau von Zuckerrüben brach-

417 *Bade*, Arbeitsmarkt, Ausländerbeschäftigung und Sicherheitspolitik, in: Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 59; *Fisch*, Emigration and Immigration in Germany, in: Arnold, National Approaches to the Administration, 2010, S. 65, 69.

418 *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik, 2001, S. 14 f.

419 *Pallaske*, Einleitung, in: ders., Die Migration von Polen nach Deutschland, 2001, S. 9 und passim; *Fisch*, Emigration and Immigration in Germany, in: Arnold, National Approaches to the Administration, 2010, S. 65, 69.

420 Dazu detailliert: *Szurgacz*, Historischer Überblick über die rechtliche Lage polnischer Arbeitnehmer, in: Becker/Maydell/ders., Die Realisierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, 2012, S. 21, 23 und passim.

421 *Hahamovitch*, Creating Perfect Immigrants, Labor History 2003, 69, 75.

422 Ein Schwerpunkt dieser Agrarindustrie war der Anbau von Zuckerrüben, aus denen Zucker raffiniert und Deviseneinnahmen erwirtschaftet wurden. Insofern unterschied sich die ostdeutsche Landwirtschaft im ausgehenden 19. Jahrhundert nicht von der Baumwollwirtschaft der amerikanischen Südstaaten, die seit jeher für den Weltmarkt produzierte. Dazu ausführlich *Zimmerman*, Alabama in Africa, 2010, S. 82 und passim.

te eine starke Nachfrage nach saisonaler Arbeit hervor, wohingegen der Bedarf an bleibenden Landarbeitern zurückging.⁴²³ Um für potentielle Arbeitskräfte weiterhin attraktiv zu sein, hätten eigentlich die Löhne in der Landwirtschaft steigen müssen. Um die Steigerung der Lohnkosten zu verhindern und damit die Wettbewerbsfähigkeit auf dem umkämpften Weltmarkt zu erhalten, griffen Gutsbesitzer und Agrarindustrielle zum Import von ausländischen polnischen Saisonarbeitern. Nachdem erst 1885 ca. 40.000 Polen aus dem Deutschen Reich aus nationalitätenpolitischen Gründen ausgewiesen worden waren, stellte die temporäre Zulassung von polnischen Landarbeitern einen Kompromiss dar, der dem wachsenden Nationalismus hart abgerungen werden musste.⁴²⁴

Eine dauerhafte Ansiedlung von Polen im ländlichen Raum galt nach wie vor als unerwünscht, da man befürchtete, den schwelenden Konflikt mit der polnischen Minderheit zu befördern.⁴²⁵ Mit der nur temporären Zulassung polnischer Arbeiter konnte die Landwirtschaft ihre saisonale Nachfrage nach Arbeitskräften decken, ohne diese in den weniger arbeitsintensiven Wintermonaten weiterbeschäftigen zu müssen bzw. den inländischen Arbeitsmarkt durch Entlassungen zu belasten. Zugleich verhinderte die Saisonarbeit eine dauerhafte Ansiedlung von Polen im ländlichen Raum und kam damit der zunehmend national-rassistisch aufgeladenen Bevölkerungspolitik des Staates zu pass.

Dementsprechend zeichnete sich die saisonale Arbeitsmigration durch den sog. Karenzzwang aus. Er war 1890 in Preußen eingeführt worden.⁴²⁶ Der Karenzzwang galt ausschließlich für polnische Landarbeiter mit russischer oder österreichischer Staatsangehörigkeit und sorgte dafür, dass sie in den Wintermonaten Preußen wieder verlassen mussten, wohingegen inländische oder andere ausländische Arbeiter weiterbeschäftigt werden konnten. Darüber hinaus konnten nur unverheiratete Männer und Frauen zur Arbeit zugelassen werden, um eine dauerhafte Niederlassung von Familien zu verhindern. Federführend in der Formulierung dieser Politik war

423 *Hahamovitch*, *Creating Perfect Immigrants*, *Labor History* 2003, 69, 75; *Herbert*, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 2001, S. 14-31.

424 *Hahamovitch*, *Creating Perfect Immigrants*, *Labor History* 2003, 69, 75 f.

425 Zum innerdeutschen Konflikt mit der polnischen Minderheit: *Broszat*, *Zweihundert Jahre deutsche Polenpolitik*, 1963, S. 96 und passim; *Schieder*, *Das Deutsche Kaiserreich von 1871*, 1992, S. 18 und passim; insbesondere zur Rolle Bismarcks: *Gall*, *Bismarck*, 1980, S. 658 und passim.

426 *Hahamovitch*, *Creating Perfect Immigrants*, *Labor History* 2003, 69, 74.

das Preußische Innenministerium, das in der jährlichen Zwangsrückführung „das einzige Mittel [sah], den ausländischen Arbeitern und auch der heimischen Bevölkerung immer wieder zum Bewußtsein zu bringen, daß sie nur geduldete Fremdlinge seien und ihre dauerhafte Seßbarmachung ausgeschlossen sei.“⁴²⁷

Die polnischen Wanderarbeiter waren jedoch nicht nur von fremdenpolizeilicher Überwachung und Aufenthaltsbeschränkungen betroffen. Sie waren auch in besonderem Maße von den Vorarbeitern (Vorschnittern) abhängig, die meist zugleich als gewerbsmäßige Arbeitsvermittler tätig waren und die Rekrutierung der Arbeiter in Russisch- und Österreichisch-Polen und den Transport nach Deutschland organisierten.⁴²⁸ Unklar war dabei, ob überhaupt ein Arbeitsvertrag zwischen den Feldarbeitern und dem Gutsherrn zu Stande kam oder ob die Arbeiter nur ihrem Vorschnitter, der sie in Polen angeworben hatte, verpflichtet waren. Teilweise erkannten die Gerichte darauf, dass die Arbeitsverpflichtung nur gegenüber dem Vorschnitter bestand, was dazu führte, dass dieser bei Auflösung seines Vertrags mit dem Gutsbesitzer befugt war, die von ihm angeworbenen Arbeiter mitzunehmen.⁴²⁹ Da andere Entscheidungen jedoch in die gegenteilige Richtung wiesen, riskierten die Landarbeiter einen Kontraktbruch. Dieser war auch die einzige faktische Möglichkeit, sich gegen ausbeuterische Arbeitsbedingungen oder gegen die Nichteinhaltung vertraglicher Zusagen durch den Arbeitgeber zu wehren.⁴³⁰ Damit befanden sich die polnischen Landarbeiter stets in einer prekären Lage.

Diese verstärkte sich noch, als 1908 der Inlandslegitimierungszwang eingeführt wurde. Die Ausstellung einer Legitimationskarte durch die

427 Zitiert nach *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik, 2001, S. 22; siehe auch *Szurgacz*, Historischer Überblick über die rechtliche Lage polnischer Arbeitnehmer, in: Becker/Maydell/ders., Die Realisierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, 2012, S. 21, 24.

428 *Szurgacz*, Historischer Überblick über die rechtliche Lage polnischer Arbeitnehmer, in: Becker/Maydell/ders., Die Realisierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, 2012, S. 21, 26.

429 Ebd.

430 So räumte selbst das preußische Landwirtschaftsministerium in einem Memorandum ein, „daß der Kontraktbruch von den ausländischen Arbeitern ziemlich allgemein als die gegebene Selbsthilfe und das einzige Auskunftsmittel gegen schlechte Behandlung und Verkürzung seitens der Arbeitgeber angesehen und als ultima ratio auch von den besseren Elementen von vornherein in Aussicht genommen wird, wenn sie sich für einen ihnen ganz fremden Arbeitgeber anwerben lassen.“ Zitiert nach *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik, 2001, S. 32 f.

Deutsche Feldarbeiterzentrale war vor allem auf Drängen der Gutsbesitzer verpflichtend geworden, deren Interessen sich mit dem staatlichen Anspruch auf Migrationskontrolle verbanden.⁴³¹ Denn das „Agentenunwesen“ der gewerblichen Arbeitsvermittler war den Agrarindustriellen ein Dorn im Auge. Die Vorschnitter verdienten meist doppelt an den Landarbeitern. Sie verlangten von Arbeitgebern und Arbeitern Vermittlungsggebühren. Das trieb die Lohnkosten ebenso in die Höhe, wie es zur zunehmenden Prekarisierung und Unzufriedenheit der Landarbeiter beitrug. Doch auch die Macht der Vorarbeiter, die bei einem Zerwürfnis mit dem Gutsherrn häufig zum Mittel des Kontraktbruchs griffen und die von ihnen angeworbenen Arbeiter mitnahmen, sollte durch ein einheitliches Anwerbe- und Registrierungsverfahren gebrochen werden.

Aus diesen Gründen hatten die landwirtschaftlichen Arbeitgeber die Arbeitsnachweise bei den regionalen Landwirtschaftskammern ins Leben gerufen, die den privaten Arbeitswerbern Konkurrenz machen sollten.⁴³² Mit der Einführung des Inlandslegitimierungszwangs wurden diese Bemühungen der Agrarlobby mit einer hoheitlichen Monopolstellung privilegiert und in der Deutschen Feldarbeiterzentrale zusammengefasst.⁴³³ Die an den Grenzübergangsstellen eingerichteten Büros der „Deutschen Feldarbeiter-Centralstelle“ fungierten ab 1908 als aufenthaltsrechtliche Legitimationsstellen.⁴³⁴ Für die polnischen Landarbeiter stellten sie rote Legitimationskarten aus, in der der Name des Arbeiters und der des einstellenden Arbeitgebers, sowie der Zeitraum der Zulassung vermerkt wurden. Die aufenthaltsrechtliche Zulassung des Arbeiters galt daher nur für einen bestimmten Arbeitgeber. Dieser musste einem Wechsel des Arbeiters zu einem anderen Arbeitgeber zustimmen, damit eine Umschreibung des Arbeiters auf einen anderen Arbeitgeber möglich war. Im Falle des Kontraktbruchs war eine Umschreibung nicht möglich. Sollte ein Arbeiter ohne Legitimationskarte aufgegriffen werden oder von einem anderen Arbeitgeber als dem, der auf der Karte angegeben war, beschäftigt werden – d.h. kontraktbrüchig sein –, so drohte dem Arbeiter die Ausweisung durch die Po-

431 *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik, 2001, S. 35 und passim. Zum Ganzen auch *Bade*, Arbeitsmarkt, Ausländerbeschäftigung und Sicherheitspolitik, in: Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 59, 73 und passim.

432 *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik, 2001, S. 34.

433 Ebd., S. 35.

434 Die Deutsche Feldarbeiter-Centralstelle wurde 1911 in Deutsche Arbeiterzentrale umbenannt. Ebd., S. 36.

lizei. Dieses System führte zu einer einseitigen Übervorteilung der Arbeitgeber, die begannen „mangelnden Arbeitseifer“ als „Kontraktbruch“ zu werten und die Ausweisung von Arbeitern zu veranlassen, wenn der Arbeiterbedarf unerwartet sank.⁴³⁵

Die Kopplung von Arbeitsvertrag und Aufenthaltsrecht diente dem Wohle der Agrarindustrie und des Nationalismus gleichermaßen. Das so entstandene Wanderarbeitersystem wurde beispielgebend für zahlreiche Wander- und Gastarbeiterprogramme im 20. Jahrhundert.⁴³⁶ Es versöhnte nicht nur die Interessen eines Wirtschaftszweigs, der sich im globalen Konkurrenzkampf behaupten musste, mit dem nationalstaatlichen Souveränitätsdenken. Es verhalf vielmehr beiden Aspekten zur vollen Geltung und tatsächlichen Wirksamkeit. Die ausländischen Arbeiter gingen durch die aufenthaltsrechtlich sanktionierte Bindung an ihren Arbeitgeber eines ihrer letzten Druckmittel – den Verkauf ihrer Arbeitskraft an einen Arbeitgeber ihrer Wahl – verlustig. Diese Repressalien wurden vom Verbot, Deutsch zu sprechen und Versammlungen in polnischer Sprache abzuhalten, begleitet.⁴³⁷ All dies verstärkte die Position der Arbeitgeber, die eine wehrlose Arbeitnehmerschaft vorfanden, deren Niedrighaltung mit der Drohung einer Ausweisung perfektioniert werden konnte. Die Ausbeutung des ausländischen Wanderarbeiters wurde zum wirtschaftlichen Erfolgsrezept und ab 1908 durch den Inlandslegitimierungszwang aufenthaltsrechtlich abgesichert und durch eine engmaschige Kontrolle durch Arbeitgeber und Polizei in die Tat umgesetzt.

Das preußische Wanderarbeiterprogramm fand von Südafrika, über Japan und Australien bis in die Vereinigten Staaten Nachahmer auf der ganzen Welt.⁴³⁸ Es ist damit Teil einer transnationalen Geschichte der Wanderarbeit. In allen Kapiteln dieser globalen Geschichte wurden ausländische Arbeiter als ungleich im Verhältnis zu Einheimischen konstruiert, was ihre Unterdrückung aus nationalpolitischen Motiven ebenso erleich-

435 Ebd.

436 Hahamovitch, *Creating Perfect Immigrants*, Labor History 2003, 69, 76 und passim.

437 Ebd., 76.

438 Für einen ausführlichen historisch-vergleichenden Überblick über die Gastarbeiterprogramme im 19. und 20. Jahrhundert: ebd., 69 und passim. Wie sehr die lokalen Geschichten von Gastarbeitern und Anwerbeprogrammen mit einer globalen Geschichte der Schaffung von verfügbaren und abschiebbaren Arbeitskräften in Zusammenhang stehen zeigt *dies.* am Beispiel jamaikanischer Gastarbeiter in den USA: No Man's Land, 2011.

terte, wie es ihrer wirtschaftlichen Ausbeutung zuträglich war.⁴³⁹ Die Frühgeschichte der polnisch-deutschen Arbeitsmigration in einen transnationalen Kontext einordnen zu können, ist nicht nur von rein historischem Interesse. Die Parallelen und Gleichartigkeiten, die sich in der Geschichte der Konstruktion von verfügbaren, billigen und austauschbaren Arbeitskräften finden, sind vielmehr ein Hinweis darauf, dass die Art und Weise der modernen Produktion eine Tendenz besaß, besonders prekäre Gruppen von Arbeitnehmern hervorzubringen, denen bestimmte rechtliche Kategorien zugeordnet wurden, die sich von Fall zu Fall im politischen, ökonomischen und juristischen Diskurs fortschreiben.⁴⁴⁰

Die spannende Frage – die sich besonders im deutschen Kontext dieser Geschichte stellt – ist, welche Antwort das soziale Recht auf die Wanderarbeiterproblematik finden würde. Denn das Sozialrecht war von dem Gedanken geleitet, dass man formale Gleichheit zu dekonstruieren und an ihrer Stelle eine materielle Gleichheit zum Zweck des Rechts zu erheben hatte. Was aber war mit der Gleichheit der polnischen Arbeiter? Sie waren nicht nur materiell, sondern auch formal ungleich. Aus nationalstaatlicher Perspektive war ihre formale Ungleichheit gar eine Voraussetzung für ihre Zulassung.

Für den sozialwissenschaftlich und ökonomisch orientierten Diskurs hingegen war diese Ungleichheit erwartungsgemäß ein Problem. So konstatierte *Weber* in seiner Analyse der ländlichen Arbeitswelt Ostdeutschlands, dass der Aus-, Ab- und Zuwanderungsprozess die Folge des Strukturwandels in der ostdeutschen Landwirtschaft sei. Doch zugleich sei es der polnische Landarbeiter, der den deutschen Arbeiter aufgrund seiner Anspruchslosigkeit und Billigkeit verdränge.⁴⁴¹

„Der Grund der Heranziehung der Wanderarbeiter auch da, wo einheimische Arbeiter zu haben wären, ist teilweise – aber nur teilweise – in absolut niedrigeren Löhnen, die ihnen gezahlt werden, begründet, allgemein aber, abgesehen von der größeren Fügsamkeit der prekär gestellten Fremden, darin, daß eine Ausnutzung der Arbeitskraft im Sommer möglich ist, ohne die Notwendigkeit, auch im Winter für die Leute zu sorgen und namentlich ohne Über-

439 *Hahamovitch*, *No Man's Land*, 2011, S. 2.

440 Zur historischen Kategorienbildung *Hahamovitch*, *Creating Perfect Immigrants*, *Labor History* 2003, 69 und passim. Die Tendenz des juristischen Diskurses diese Kategorien fortzuschreiben zeigt *Saucedo* am Beispiel mexikanischer Arbeitsmigranten in den USA auf: *Mexicans, Immigrants, Cultural Narratives, and National Origin*, *Arizona State Law Journal* 2012, 305 und passim.

441 Dazu *Herbert*, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 2001, S. 26 f.

nahme der verwaltungsrechtlichen und sonstigen Verpflichtungen, welche einheimischen Arbeitern gegenüber bestehen. In *diesem* Sinne ist sie [die ausländische Arbeitskraft] *immer* billiger für den Arbeitgeber.“⁴⁴²

Daraus konstruierte *Weber* eine Verdrängungstheorie, die sich über Jahrzehnte in der öffentlichen Debatte der Landarbeiterfrage im Osten halten sollte:

„der *patriarchalische Großbetrieb* hat den Nahrungsstand der Landarbeiterschaft und ihre militärische Tüchtigkeit konserviert, der kapitalistisch organisierte Großbetrieb aber besteht heute auf Kosten des Nahrungsstandes, der Nationalität und der Wehrkraft des deutschen Ostens.“⁴⁴³

Die „Billigkeit“ des polnischen Arbeiters wurde im Konkurrenzkampf der Arbeiter zu einem Problem der Nation stilisiert. Für *Weber* lag der Schwerpunkt des Wettbewerbsvorteils des polnischen Arbeiters darin begründet, dass er nicht der allgemeinen Fürsorgepflicht des Staates und der besonderen Fürsorgepflicht des Arbeitgebers unterlag. Er machte damit vor allem das Fehlen sozialstaatlicher und patriarchalischer Verpflichtungen gegenüber den Wanderarbeitern für ihre relative „Billigkeit“ im Vergleich zum deutschen Arbeiter verantwortlich. Die damit festgestellte Ungleichheit der polnischen Wanderarbeiter führte wie selbstverständlich nicht zu dem Wunsch, sie in das staatliche Programm der gerechten Risiko- und Lastenverteilung aufzunehmen, sondern veranlasste *Weber* zu seiner bekannten Forderung nach dem „absoluten Ausschluss [...] der russisch-polnischen Arbeiter aus dem deutschen Osten“.⁴⁴⁴

Die Sozialdemokratie stimmte mit der Analyse *Webers* überein, teilte seine Schlussfolgerung aber nur bedingt. Denn die Sozialdemokraten traten im Kaiserreich für die weitgehende Gleichstellung der ausländischen Arbeiter ein. Sie forderten beispielsweise die Einhaltung der Tarifverträge bei Ausländerbeschäftigung vor allem deshalb, weil „die Bevorzugung der Ausländer, die heute ja tatsächlich stattfindet, [...] in dem Augenblick aufhört], wo Reich, Staat und Gemeinde dafür sorgen, daß die tariflichen Bestimmungen, daß die ortsüblichen Bestimmungen, die für die einzelnen Gewerbe festgesetzt worden sind, eingehalten werden müssen.“⁴⁴⁵ Auch

442 *Weber*, Die Lage der Landarbeiter, 2. Halbband, 1984, S. 915. Hervorhebung im Original.

443 Ebd., S. 917. Hervorhebung im Original.

444 Zitiert nach *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik, 2001, S. 29.

445 StB, Bd. 291, 5. Dezember 1913, zitiert nach: *Dohse*, Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat, 1981, S. 86.

erkannten sie im „Zustrom fremdländischer Arbeiter“ eine „gefährlich[e] [...] Konkurrenz nur bei völliger Rechtlosigkeit der zuströmenden und nur so lange, wie diese Rechtlosigkeit besteht.“⁴⁴⁶ Die von ihnen angestrebte Regelung von Ausweisungsverfahren nach rechtsstaatlichen Grundsätzen war von dem Interesse geleitet, den Möglichkeiten der Unternehmer, durch Ausländerbeschäftigung und einfache Abschiebung die Löhne zu drücken, Einhalt zu gebieten. Dementsprechend war der sozialdemokratische Forderungskatalog auch von dem Ruf nach dem Inländerprimat und einer proaktiven Arbeitsmarktpolitik gekrönt.⁴⁴⁷ Letztlich ist die Forderung der Sozialdemokratie – der inländischen Arbeitskraft einen Vorrang vor der ausländischen zu gewähren – der Forderung *Webers* – polnische Arbeiter völlig auszuschließen – sehr ähnlich.

Auch von Seiten der Gewerkschaften wurde das Herabdrücken der Löhne durch die ausländische Billigkonkurrenz während des Ersten Weltkriegs zum Anlass genommen, gleiche Entlohnung und eine Gleichstellung des ausländischen Arbeiters im Arbeits- und Sozialrecht zu fordern, um dessen Wettbewerbsvorteil gegenüber dem Inländer zu kompensieren.⁴⁴⁸ Und auch auf der Ebene der internationalen sozialpolitischen Verbände wie der IVGA hatte das Argument, mit dem Schutz des ausländischen Arbeiters letztlich den Schutz des inländischen Arbeiters zu bezwecken, bereits vor dem Ersten Weltkrieg einen Platz gefunden.⁴⁴⁹

Wie begrenzt und zugleich gefährlich jedoch die Heranziehung dieses Nützlichkeitsarguments war, zeigte *Häfner* bereits 1922:

446 StB, Bd. 290, 29. Mai 1913, zitiert nach ebd.

447 Ausländer sollten nach dem Willen der Sozialdemokraten nur dann zum inländischen Arbeitsmarkt zugelassen werden, wenn es keine geeigneten und verfügbaren deutschen Arbeiter gab. Ebenso sollte in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit die Arbeitskräftezufuhr aus dem Ausland vollständig gekappt werden. Mit diesen Forderungen konnte sich die Sozialdemokratie im Kaiserreich gegen die vorherrschenden Unternehmerinteressen allerdings nicht durchsetzen: *Dohse*, *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat*, 1981, S. 85. Erst mit der Schaffung der Weimarer Republik konnte die Sozialdemokratie ihr arbeitsmarkt- und sozialpolitisches Programm umsetzen und eine umfassende Arbeits- und Sozialverwaltung etablieren. Dazu ebd., S. 93 und passim.

448 Beispielgebend dafür ist etwa *Bauer*, *Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft*, 1918. Dazu auch *Krebber*, *Arbeitnehmerschutz*, in: *Stürner/Bruns*, *Globalisierung als Sozialstaatsprinzip*, 2014, S. 293, 296 f.

449 Ausführlich dazu *Häfner*, *Motive*, 1922, S. 56 und passim, der das sog. „Wandererkonkurrenzargument“ explizit aus dem Blickwinkel seiner Tauglichkeit, für die Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern zu streiten, analysiert.

„Hat doch auch die wissenschaftliche Kritik hier keineswegs die Möglichkeit wie beim Warenkonkurrenzargument, vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus eine im sozialpolitischen Sinne negative Lösung des Problems a limine abweisen zu können. Während es sich nämlich dort um einen national gegebenen Arbeiterstamm handelt, der schließlich sozialpolitisch erhalten werden muß, wenn nicht die ganze Volkswirtschaft darunter leiden soll, ist hier das Ausbeutungsobjekt eine fremde Arbeitskraft, an deren dauernder generativer Erhaltung die betreffende Volkswirtschaft umso weniger Interesse hat, je unerschöpflicher sich die Plethora ihrer Bezugsländer darstellt, so daß ihr endlich jene Energiequelle geradezu im Lichte des ‚freien‘ erscheinen kann, das seinem Wesen nach intensivste Ausnutzung verlangt. Unter diesem Gesichtspunkt kann es für eine Volkswirtschaft immer ‚billiger‘ und ‚rentabler‘ bleiben, mittels rücksichtslosester Ausbeutung fremden Arbeitskraftmaterials zu produzieren“.⁴⁵⁰

Die reformorientierte Ökonomie konnte gegen die Ausbeutung fremder Arbeitskräfte aus Nützlichkeitsbetrachtungen nicht nur schlecht argumentieren, vielmehr war die Nachvollziehung einer die Ausbeutung befürwortenden Argumentation bereits in der Struktur des volkswirtschaftlichen Denkens selbst angelegt. Die Ökonomen der Sozialreform hatten ihre Disziplin mit dem moralischen Zweck der Förderung des Allgemeinwohls angereichert und dieses Allgemeinwohl bezog sich auf einen a priori feststehenden Organismus, der im historischen Kontext als Volk oder Nation umschrieben wurde.⁴⁵¹

Die nach Souveränitätskriterien bestimmte Gruppe war der Nutznießer einer sozialen Ökonomie, einer sozialen Politik und eines sozialen Rechts. So führte ein österreichischer Delegierter auf einer Fachtagung im Jahr 1910 aus, dass durch die polnischen Wanderarbeiter dem Deutschen Reich Arbeitskräfte zur Verfügung stünden, „welche es bei Unfällen mit einer dreijährigen Rente abfindet, gegen Invalidität und auch Alter gar nicht oder nur ungenügend im Krankheitsfalle zu versichern braucht.“⁴⁵²

Die Regelungen der Sozialversicherung setzten die Forderungen der Sozialreformer und Sozialdemokraten nach einer rechtlichen Gleichstellung der ausländischen Arbeitskräfte um. Jenen Forderungen entsprechend

450 Ebd., S. 60. Eigene Hervorhebung.

451 Siehe etwa *Schmoller* oben S. 84 f.

452 Der österreichische Delegierte auf der Wiener Referenten-Konferenz der Mitteleuropäischen Wirtschaftsvereine, zitiert nach *Grund*, Die ausländischen Wanderarbeiter, 1913, S. 75. Siehe *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik, 2001, S. 29.

ging die Gleichstellung allerdings nur soweit, wie sie für den Schutz des inländischen Arbeiters nötig war.

Doch die Sozialversicherung leistete noch mehr, um einen zunehmend demokratisierten und auf „Massenloyalität“ abhebenden Souveränitätsdiskurs zu stützen.⁴⁵³ Die Teilinklusion in und der Teilausschluss aus der Sozialversicherung war aus (volks-)wirtschaftlicher Perspektive der Mechanismus, durch den sich die Nation an den ausländischen Wanderarbeitern bereichern konnte. Die rechtliche und soziale Prekarisierung sorgte nicht nur für billige Arbeitskräfte für die kapitalistische Produktion. Über das Vehikel der Sozialversicherung bereicherte sich nicht mehr nur die Unternehmerschaft, sondern vielmehr alle Versicherten.

Ein Beispiel für diese Teilinklusion war der Status der polnischen Arbeiter in der Unfallversicherung.⁴⁵⁴ In der Zeit bis zum Ersten Weltkrieg gab es in der Unfallversicherung keine Sondervorschriften, die polnische Arbeiter vom Versicherungszwang freigestellt hätten. Damit waren sie inländischen Arbeitern dem Grunde nach gleichgestellt.⁴⁵⁵ Allerdings griffen die Vorschriften über die Abfindung von Ausländern bzw. ab 1900 über den Rentenexport.⁴⁵⁶ Da Wanderarbeiter schon aufgrund der Aufenthaltsrechtlichen Beschränkungen keinen Wohnsitz im Inland begründen konnten, konnten sie stets mit einer Einmalzahlung für ihre Rente abgefunden werden. Sie waren daher versicherungswirtschaftlich betrachtet „billiger“ als deutsche Arbeiter, da das von den Berufsgenossenschaften übernommene finanzielle Risiko stets ein geringeres war. Die sozialversicherungswirtschaftliche Ausnutzung der Arbeitgeberbeiträge, die in gleicher Höhe wie für inländische Arbeitnehmer erhoben wurden, wurde durch die Einführung der Ruhensregelung bei Auslandsaufenthalt nur für Ausländer ab dem Jahr 1900 perfektioniert.⁴⁵⁷

453 *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts, 2003, S. 86.

454 Vgl. auch *Szurgacz*, Historischer Überblick über die rechtliche Lage polnischer Arbeitnehmer, in: Becker/Maydell/ders., Die Realisierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, 2012, S. 21, 29.

455 Diese grundsätzliche Gleichstellung in der Sozialversicherung wird angeführt, um die Unabhängigkeit der Sozialversicherung vom Konzept der Staatsangehörigkeit zu betonen. Vgl. etwa *Zacher*, Social Insurance and Human Rights, in: ders., Abhandlungen zum Sozialrecht II, 2008, S. 533, 546. Siehe dazu oben S. 110 f., 115.

456 Dazu oben S. 114 und passim.

457 Dazu oben S. 119 und passim.

In ähnlicher Weise wirkten die Regelungen der Invalidenversicherung. Der grundsätzliche Einschluss in die Versicherung führte dazu, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer Beiträge nach den allgemeinen Vorschriften entrichten mussten. Da jedoch seit Schaffung des IVG kein Rentenexport vorgesehen war, stand den entrichteten Beiträgen kein versichertes Risiko gegenüber, da für Wanderarbeiter die Begründung des Aufenthalts im Inland per definitionem unmöglich war. Damit zahlten die polnischen Saisonarbeiter Zwangsbeiträge in eine Versicherung, deren Leistungen sie niemals würden beanspruchen können. Diese Rechtslage erfuhr erst durch einen Beschluss des Bundesrates eine Änderung, die denselben Personenkreis, der von den aufenthaltsrechtlichen Beschränkungen betroffen war – nämlich polnische Landarbeiter mit russischer oder österreichischer Staatsangehörigkeit –, gänzlich von der Invalidenversicherung ausschloss.⁴⁵⁸ Der Bundesratsbeschluss bewirkte zwar einen Ausschluss der Wanderarbeiter aus dem Versicherungssystem.⁴⁵⁹ Doch bei genauer Betrachtung verbesserte der Rechtsakt die Lage der Wanderarbeiter sogar. Denn der Bundesrat bewahrte so die Arbeiter wenigstens davor, selbst Beiträge an eine Versicherung abführen zu müssen, die ihnen keinen Versicherungsschutz gewährte.

Vor allem aber sorgte die gesetzliche Regelung dafür, dass der Sozialversicherungsausschluss der Wanderarbeiter keine Wettbewerbsvorteile gegenüber inländischen Arbeitnehmern nach sich zog. So regelte § 4 Abs. 2 IVG und in der Folge § 1233 Abs. 2 RVO, dass die Arbeitgeber bei Beschäftigung eines versicherungsfreien Ausländers Ersatzbeiträge an die Versicherungsanstalt in der Höhe zu zahlen hatten, die für die Beschäftigung eines Versicherungspflichtigen anfallen würden.⁴⁶⁰ Im Fachjargon der Sozialversicherungsbehörden hießen diese Beiträge bald „Polenbeiträge“.⁴⁶¹

458 Bekanntmachung betreffend die Befreiung von Ausländern von der Versicherungspflicht nach dem Invalidenversicherungsgesetze. Vom 7.3.1901, RVA-Mitteilungen 1902, 380. Dazu auch *Kaskel/Sitzler*, Grundriß des sozialen Versicherungsrechts, 1912, S. 174; *Rosin*, Das Recht der Invaliden- und Altersversicherung, 1905, S. 93 f.

459 *Szurgacz*, Historischer Überblick über die rechtliche Lage polnischer Arbeitnehmer, in: Becker/Maydell/ders., Die Realisierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, 2012, S. 21, 29.

460 *Kaskel/Sitzler*, Grundriß des sozialen Versicherungsrechts, 1912, S. 174.

461 Vgl. auch den Sprachgebrauch des RVA, Entscheidung v. 19. Februar 1916, Nr. 2198, RVA-Mitteilungen 1916, 489 f.

Damit wurden in der Invalidenversicherung aufgrund expliziter gesetzlicher Regelung Beiträge erhoben, denen nicht einmal mehr ein rechtlich fingiertes Versicherungsrisiko gegenüberstand. Die Ersatzbeitragspflicht erfüllte einzig den Zweck, dem Arbeitgeber keinen zusätzlichen Anreiz zur Einstellung von versicherungsfreien, ausländischen Arbeitnehmern zu geben.

Dies bringt den Vorteil der Sozialversicherung gegenüber dem überkommenen System der Armenfürsorge auf den Punkt. Die Sozialversicherung schuf einen Ausgleich zwischen den unternehmerischen Interessen der Arbeitgeber und dem Interesse der deutschen Arbeiterschaft, vor ausländischer Billigkonkurrenz geschützt zu werden. Den für versicherte Ausländer erhobenen Beiträgen bzw. für versicherungsfreie Ausländer erhobenen Ersatzbeiträgen stand kein oder ein wesentlich geringeres versichertes Risiko gegenüber. Damit stellten die ausländischen Saisonarbeiter keine oder eine geringere finanzielle Belastung für die Sozialversicherungskassen dar, förderten aber über die für sie entrichteten Beiträge die finanzielle Stabilität des Versicherungssystems als Ganzes. Da Arbeitgeber und Arbeitnehmer in die Systeme einzahlten und letztere daraus Ansprüche erwarben, profitierten letztlich alle auf Kosten der Wanderarbeiter. Demgegenüber wies das überkommene Armenfürsorgesystem erhebliche Schwächen auf. Denn bei Ausländern entfielen die „Schul-, Kirchen- und Armenlasten“ gänzlich.⁴⁶² Das Armenfürsorgesystem mit seiner Anknüpfung an die nunmehr statische Staatsangehörigkeit kam zwar unternehmerischen Interessen zu pass, da es eine Verbilligung der Lohnkosten beim Einsatz ausländischer Arbeiter bewirkte, untergrub aber den Anspruch des inländischen Arbeiters auf Bevorzugung bzw. Nachteilsausgleich gegenüber der ausländischen Konkurrenz.

Genau dieser Unterschied war es, der die Sozialversicherung zum Instrument nationalpolitischer Steuerung machte und daraus zugleich wirtschaftlichen Gewinn für die Versichertengemeinschaft generierte. Denn die von den Arbeitgebern für die polnischen Arbeiter entrichteten (Ersatz-)Beiträge verblieben im Topf von Versicherungsanstalten und Berufsgenossenschaften und stützten so das Sozialversicherungssystem zum Wohle der inländischen Versicherten. Nicht mehr nur die Agrarindustrie

462 Stieda, *Ausländische Arbeiter in Deutschland*, Zeitschrift für Agrarpolitik 1911, 358, 367. Zitiert nach Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 2001, S. 31.

bereicherte sich am „billigen“ polnischen Arbeiter, sondern auch die Gemeinschaft der Sozialversicherten.

Damit einher ging nicht nur die Verletzung des Versicherungsprinzips. Auch wurde der Druck des zunehmend national-rassistisch geführten Souveränitätsdiskurses erfolgreich in die Sozialversicherung übersetzt und wirtschaftlicher Nutzen für das Versicherungssystem generiert. Die polnischen Landarbeiter befanden sich in *Jellineks* Systemdenken im status passivus, den es nach seiner Logik im modernen Staat nicht geben sollte. Denn der polnische Landarbeiter war, soweit die Versicherungsgesetze auf ihn Anwendung fanden, nicht um seiner selbst willen dem Versicherungszwang unterworfen, sondern lediglich um die Gruppe der inländischen Arbeitnehmerschaft – den *bios* – zu schützen und ihm zu nützen. Die durch den ausländischen Saisonarbeiter generierte Beitragszahlung floss in ein für ihn nicht konzipiertes, fremdes System, das trickreiche Regeln erfand, um nicht nur seine Arbeitskraft, sondern auch seine und die für ihn zu erbringende Vorsorgeleistung auszubeuten.

2. Der Erste Weltkrieg und die Erfindung des sesshaften Migranten durch das Reichsversicherungsamt

Das System von Ein- und Rückwanderung kam mit Ausbruch des Ersten Weltkriegs zum Erliegen. Durch Maßnahmen der Heeresverwaltung wurden die russisch-polnischen Arbeiter an der Rückkehr nach Kongresspolen gehindert.⁴⁶³ Die Heeresführung verfolgte mit dem Rückkehrverbot zwei-erlei Ziele: zum einen sollten vor allem wehrfähige Männer nicht die Ränge der feindlichen Streitkräfte füllen können. Andererseits war man in Sorge darüber, dass die russische Regierung die Landarbeiter im Frühjahr nicht mehr nach Deutschland lassen würde, um die landwirtschaftliche Produktion des Kriegsgegners zu schwächen. Die Maßnahmen der Heeresverwaltung galten nur für wehrpflichtige Männer im Alter von 17 bis 45 Jahren. Alle anderen männlichen Arbeiter und alle Arbeiterinnen waren von den Anordnungen der Heeresverwaltung nicht erfasst.⁴⁶⁴ Sie konnten

463 *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik, 2001, S. 91 und passim. Diese Maßnahmen galten nicht für polnische Arbeiter aus dem mit dem Kaiserreich verbündeten Österreich-Ungarn.

464 Äußerung der Reichsentschädigungskommission, ohne Datum, in: BA RAM, R 3901/4181, Bl. 44.

allerdings meist wegen der Sperrung der Grenze oder des Frontverlaufs nicht nach Kongresspolen zurück.⁴⁶⁵ Ihre Arbeitsstelle durften alle russisch-polnischen Arbeiter nach wie vor nur mit behördlicher Genehmigung wechseln und eine Ausreise konnte nur unter bestimmten Bedingungen in ein neutrales Land erfolgen, wovon allerdings nur die wenigsten Gebrauch machten.⁴⁶⁶ Die Entwicklung der amtlichen Rechtsprechung zur Invalidenversicherung (a)) und Unfallversicherung (b)) der russisch-polnischen Landarbeiter verdeutlicht dabei, wie sehr die Sozialversicherung während des Krieges in die Abhängigkeit der Erfordernisse der Kriegswirtschaft geriet. Zugleich nahm dabei der Status der polnischen Landarbeiter als passive Objekte des Sozialversicherungsrechts immer stärkere Konturen an, die auch für das auf den Ersten Weltkrieg folgende Jahrzehnt bestimmend bleiben würden (c)).

a) Der Status der polnischen Landarbeiter in der Invalidenversicherung

Aus der Verwandlung des Rückkehrzwangs in ein Rückkehrverbot erwuchs dem Reichsversicherungsamt in der Invalidenversicherung zunächst eine juristische Herausforderung. Denn der Bundesratsbeschluss von 1901 hatte die Versicherungsfreiheit der polnischen Landarbeiter an die Karenzpflicht geknüpft.⁴⁶⁷ Die Maßnahmen der Heeresverwaltung hatten diesen Rückkehrzwang nun in sein Gegenteil verkehrt. Damit konnte der Bundesratsbeschluss von 1901 keine Rechtsgrundlage mehr für den Ausschluss der polnischen Landarbeiter aus der Invalidenversicherung sein, soweit sie durch die Maßnahmen der Heeresverwaltung an der Rückkehr nach Kongresspolen gehindert wurden.⁴⁶⁸

Dies veranlasste einige Versicherungsträger, von einer regulären Versicherungspflicht auszugehen und nun auch den Arbeitnehmeranteil an Beiträgen einzufordern. Gegen diese Beitragsforderung wandten sich die Arbeitgeber. Denn sie hatten aufgrund der Anordnungen der Heeresverwal-

465 RVA, Bescheid v. 18.1.1915, Nr. 2012, RVA-Mitteilungen 1915, S. 460 f.; Äußerung der Reichsentschädigungskommission, ohne Datum, in: BA RAM, R 3901/4181, Bl. 44.

466 Äußerung der Reichsentschädigungskommission, ohne Datum, in: BA RAM, R 3901/4181, Bl. 44.

467 Vgl. dazu oben S. 137.

468 RVA, Entscheidung v. 19.2.1916, Nr. 2189, RVA-Mitteilungen 1916, 443.

tung den zurückgehaltenen Arbeitern Unterhalt zu gewähren, den diese wiederum abarbeiten mussten. Die Lohnzahlung der Arbeitgeber erfolgte damit in Naturalien. Mit der Beitragspflicht ging die Sozialversicherung indes von einem Arbeitsverhältnis aus, dessen Gütertausch in Geld gegen Arbeit bestand. Damit hätten die Arbeitgeber den russisch-polnischen Arbeitern zumindest jenen Anteil ihres Lohnes auszahlen müssen, den sie benötigten, um Beitragsmarken für die Invalidenversicherung zu erwerben und damit ihrer Versicherungspflicht nachzukommen. Kurzum: die Sozialversicherung passte nicht in einen kriegsbedingt hoheitlich organisierten Arbeitsmarkt, in dem die zurückgehaltenen Arbeiter der Obhut ihrer Arbeitgeber anheim gegeben worden waren und im Gegenzug einer Arbeitsverpflichtung unterlagen.

Der Interessenkonflikt zwischen Versicherungsträgern und Arbeitgebern führte zu einer Reihe von juristischen Auseinandersetzungen, die höchstinstanzlich durch das RVA entschieden wurden. Um die russisch-polnischen Landarbeiter nicht in die Invalidenversicherung integrieren zu müssen, besann sich das RVA auf den Regelungszweck der Sozialversicherung. So führte es bereits im Januar 1915 aus, dass „auf allen Versicherungsgebieten [...] [eine] Voraussetzung der Versicherungspflicht [ist], daß sich die Arbeiter bei der Übernahme und Ausführung der Arbeit in Besitz ihrer persönlichen Freiheit befinden und keinem obrigkeitlichen Zwang unterliegen.“⁴⁶⁹

Der Zweck der Sozialversicherung bestand darin, in das freie Spiel des Marktes einzugreifen und die Ungleichheit von Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu kompensieren. Dort wo kein freier Markt bestand, sondern eine Beschäftigung aufgrund hoheitlicher Anordnung erfolgte, konnte in der Dogmatik der RVO und ihrer Vorgängergesetze keine Versicherungspflicht begründet werden. So blieb jede Beschäftigung, die aufgrund hoheitlichen Zwangs ausgeübt wurde, versicherungsfrei. Vor dem Krieg war damit vor allem die Arbeit von „Strafgefangenen und Insassen von Arbeitshäusern und Besserungsanstalten“ gemeint.⁴⁷⁰

Das RVA erweiterte nun den ursprünglichen Bereich der unfreien Beschäftigungsverhältnisse auf die zurückgehaltenen russisch-polnischen Ar-

469 RVA, Bescheid v. 18.1.1915, Nr. 102, RVA-Mitteilungen 1915, 460. Zur Diskussion der Versicherungspflicht Kriegs- und Zivilgefangener in der Literatur Krause, Rentenansprüche feindlicher Ausländer, MfAV 1915, Sp. 551 und passim.

470 Kaskel/Sitzler, Grundriß des sozialen Versicherungsrechts, 1912, S. 72.

beiter. Die Maßnahmen der Heeresverwaltung begründeten eine Arbeitspflicht, wenn auch nicht zu Gunsten des Staates, sondern zu Gunsten derjenigen Arbeitgeber, die den Arbeitern Unterhalt schuldeten. Die Tragweite der Entscheidung des RVA konnte nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die durch militärische Anordnungen herbeigeführte Unfreiheit der polnischen Landarbeiter führte zu ihrem Ausschluss aus der gesamten Sozialversicherung, d.h. sie betraf neben der Invalidenversicherung auch die Unfall- und Krankenversicherung.⁴⁷¹

Auf der Grundlage dieser Argumentation fiel es dem RVA allerdings schwer, auch diejenigen Arbeiter und vor allem Arbeiterinnen zu erfassen, die nicht durch militärische Anordnungen zurückgehalten wurden, sondern denen das Passieren der Grenze lediglich kriegsbedingt unmöglich war. Letztlich begründete das RVA die Unfreiheit auch derjenigen Arbeiter, die lediglich aus tatsächlichen Gründen die Grenze nicht überqueren konnten, mit den arbeitsmarktreulatorischen Beschränkungen, denen sie beim Wechsel der Arbeitsstelle unterlagen. Diese Argumentation war wenig überzeugend.⁴⁷² Denn die Beschränkungen, denen die polnischen Arbeiter auf dem Arbeitsmarkt unterlagen, waren charakteristisch für ihre Beschäftigung seit ihrer Wiederezulassung im Jahr 1890 und wurden spätestens mit der Schaffung des an die Feldarbeiterzentrale gekoppelten Legitimationszwangs institutionalisiert. Sie wurden durch den Kriegsausbruch dem Grunde nach nicht verändert, weshalb es als wenig einsichtig erschien, aus diesen Beschränkungen nun das Fehlen der persönlichen Freiheit abzuleiten. Dieselben Beschränkungen hatten vor Kriegsausbruch die grundsätzliche Versicherungspflicht unberührt gelassen. Erst durch den gesetzgeberischen Eingriff des Bundesrates waren die polnischen Landarbeiter ab 1901 versicherungsfrei geworden.

Das RVA kam daher auch nicht umhin zuzugeben, „daß diese Auffassung nicht die einzig mögliche ist, und daß damit dem Gesetz eine strenge Auslegung gegeben wird“.⁴⁷³ Es würde aber „dem allgemeinen Rechtsempfinden [...] zuwiderlaufen“, wenn man „das Gesetz zu Gunsten der

471 So auch die Zusammenfassung der Rechtslage in der Äußerung der Reichsentwicklungskommission, ohne Datum, in: BA RAM, R 3901/4181, Bl. 45 f.

472 Auf die Schwächen und unbedachten Konsequenzen in der Konstruktion der Unfreiheit von feindlichen Ausländern durch das RVA wies bereits die zeitgenössische Literatur hin: *Krause*, Rentenansprüche feindlicher Ausländer, MfAV 1915, Sp. 551, 555.

473 RVA, Bescheid v. 18.1.1915, Nr. 2012, RVA-Mitteilungen 1915, 460.

Angehörigen der mit dem Deutschen Reiche im Kriege liegenden Staaten, besonders zu Gunsten der russischen Arbeiter in wohlwollendem Sinne“ anwendete.⁴⁷⁴ Die amtliche Rechtsprechung blieb zunächst bei dieser Linie. Dabei kam ihr die im Laufe des Jahres 1915 zunehmende Verschärfung der polizeilichen Kontrollmaßnahmen gegen russisch-polnische Arbeiter gelegen.⁴⁷⁵ Durch Befehl vom 1. November 1915 unterlagen russisch-polnische Arbeiter einem generellen Arbeitszwang und sogar das Überschreiten der Grenzen des Ortsbezirks, in dem die Arbeitsstelle gelegen war, bedurfte der schriftlichen Genehmigung der örtlichen Polizeibehörde.⁴⁷⁶

Damit zeigte sich deutlich, wie sehr die der Sozialversicherung innewohnende Logik von der Rechtsprechung zu Gunsten einer durch den Krieg veränderten Arbeitswelt umgestaltet wurde. Während des Krieges richtete sich die Frage der Versicherungspflicht und Versicherungsberechtigung der polnischen Landarbeiter ausschließlich nach den Erfordernissen der Kriegswirtschaft. Ihre ökonomische Zugehörigkeit entfiel völlig und die polnischen Arbeiter wurden behördlich geregelten Arbeitsverhältnissen unterstellt.

Es waren vor allem kriegstaktische Interessen, die in den Jahren von 1914 bis 1918 den Status der polnischen Landarbeiter in der Sozialversicherung bestimmten. Und so wie jene Kriegstaktik zu Beginn die Feindschaft zu den russisch-polnischen Arbeitern akzentuierte,⁴⁷⁷ begann sich die Einstellung gegenüber den Polen zu wandeln, als die deutschen Besatzungsbehörden Ende 1916 im Generalgouvernement Warschau mit der Errichtung eines Königreichs Polen begannen, das als Pufferstaat zwischen dem deutschen Kaiserreich und dem russischen Zarenreich konzipiert war.⁴⁷⁸ Noch im Dezember 1916 stellte das RVA fest, dass mit der Errichtung des Königreichs Polen die polnischen Arbeiter nicht mehr als feindli-

474 Ebd.

475 Vgl. RVA, Entscheidung v. 19.2.1916, Nr. 2189, RVA-Mitteilungen 1916, 443, 445.

476 Ebd.

477 Auffällig ist, dass die amtliche Rechtsprechung in den Jahren bis 1916 vornehmlich von „russischen Arbeitern“ sprach und damit ihre Angehörigkeit zu einem Feindstaat in den Mittelpunkt stellte, wohingegen das polnische Element unerwähnt blieb. Vgl. etwa den Bescheid des RVA v. 18.1.1915, Nr. 2012, RVA-Mitteilungen 1915, 460.

478 Davies, *Im Herzen Europas*, S. 100 und passim.

che Ausländer gelten könnten und daher der Versicherungspflicht unterlägen.⁴⁷⁹

Die amtliche Rechtsprechung hatte sich binnen eines Jahres vom völligen Ausschluss aus der Sozialversicherung hin zum selbstverständlichen Einschluss in die Invalidenversicherung gewandelt. Dies ist umso bemerkenswerter, als sich weder an den Anordnungen der Heeresverwaltung noch an den Beschränkungen im Zugang zum Arbeitsmarkt etwas geändert hatte. Vielmehr argumentierte das RVA jetzt offen damit, dass Polen von nun an als Verbündeter zu betrachten sei. Hintergrund des abrupten Wandels in der Rechtsprechung war dabei wohl auch die Tatsache, dass Heer und Wirtschaft in Polen gezielt Arbeiter anwarben, was sich auch aufgrund des völligen Ausschlusses aus dem Versicherungsschutz als schwierig erwiesen hatte.⁴⁸⁰ Die ökonomische Zugehörigkeit der polnischen Arbeiter lebte damit in dem Moment wieder auf, in dem dies aus kriegswirtschaftlichen Gründen opportun erschien.

Doch ebenso schnell wie das RVA bereit war die polnischen Arbeiter aus Opportunitätsgründen in die Versicherung aufzunehmen, war es entschlossen sie wieder zu entlassen, sobald Polen nicht mehr als Alliierten gebraucht wurde. Es ist wenig verwunderlich, dass dieser Rückzieher des RVA in eine Zeit fiel, in der das deutsch-polnische Verhältnis aufgrund des Friedens von Brest Litowsk wieder abgekühlt war.⁴⁸¹ Für Polen verblieb nur die Aussicht ein „Marionettenstaat“ zu werden.⁴⁸² Das RVA vollzog im März 1918 die Kehrtwende: die Kundgebung des Königreichs Polen habe den Ausschluss der polnischen Arbeiter aus der Invalidenversicherung unberührt gelassen, weil die Frage, ob es sich um freie Arbeiter handelte nach den tatsächlichen Verhältnissen zu beurteilen sei.⁴⁸³ Dies gelte

479 RVA, Bescheid v. 2.12.1916, Nr. 2929, RVA-Mitteilungen 1916, 781.

480 Aus diesem Grund hatte der Bundesrat die unfallversicherungsrechtlichen Ruhestandsregelungen der RVO bereits im Juni 1916 außer Kraft gesetzt: Bekanntmachung betreffend Außerkraftsetzung von Vorschriften der Reichsversicherungsordnung über Unfallversicherung v. 14.6.1916, RVA-Mitteilungen 1916, 532. Siehe dazu insb. die Begründung zum Entwurf einer Bekanntmachung betreffend Außerkraftsetzung von Vorschriften der Reichsversicherungsordnung über Unfallversicherung für besetzte russische Gebiete, in: BA RAM, R 3901/3786, Bl. 29.

481 Der Frieden von Brest Litowsk hatte den Kriegszustand zwischen dem Deutschen Reich und der nach der Oktoberrevolution entstandenen Sowjetunion beendet.

482 Davies, *Im Herzen Europas*, S. 104.

483 RVA, Entscheidung v. 15.3.1918, Nr. 2445, RVA-Mitteilungen 1918, 314 f.

insbesondere deshalb, weil die militärischen Anordnungen nicht aufgehoben worden seien.

Das RVA konterkarierte damit seine eigene Rechtsprechung aus dem Jahr 1916 und verneinte sogar rückwirkend die Invalidenversicherungspflicht. Diese Auffassung blieb unter den Senaten des RVA nicht unumstritten. Allerdings setzte sie sich durch eine Entscheidung des Großen Senats, die aufgrund der Differenzen innerhalb des Amtes notwendig geworden war, durch.⁴⁸⁴ Damit blieb das RVA letztlich bei seiner Rechtsprechung, die die polnischen Arbeiter – mitunter rückwirkend – für die Zeit des Krieges aus der Invalidenversicherung ausschloss. Aus der teils jährlich wechselnden Rechtsprechung wird aber deutlich, wie schwer es dem RVA fiel, die Dogmatik der Sozialversicherungspflicht den wechselnden Bedingungen des Krieges anzupassen.

Diese Lage änderte sich erst durch den Aufruf des Rats der Volksbeauftragten vom 12. November 1918, der formell den Kriegszustand beendete.⁴⁸⁵ Das RVA ließ den Aufruf genügen, um die militärisch angeordnete und kriegsbedingt eingetretene persönliche Unfreiheit der polnischen Landarbeiter für nicht länger gegeben anzusehen.⁴⁸⁶ Im gleichen Atemzug erklärte es aber, dass damit der Bundesratsbeschluss von 1901 i.V.m § 1233 RVO wieder zur Anwendung komme und die Arbeiter nach wie vor versicherungsfrei seien, wenngleich von den Arbeitgebern Ersatzbeiträge einzuziehen waren.⁴⁸⁷

Doch die erneute Anwendung des Bundesratsbeschlusses aus der Vorkriegszeit barg ein weiteres Problem. Der Bundesratsbeschluss hatte nicht nur an die polnische Nationalität, sondern auch an die russische und österreichische Staatsangehörigkeit der Wanderarbeiter angeknüpft. Nach der Gründung der Zweiten Polnischen Republik besaßen jedoch die meisten Wanderarbeiter die polnische Staatsangehörigkeit, sodass der Bundesratsbeschluss dem Wortlaut nach nicht mehr passte. Das RVA behalf sich kurzerhand mit dem volkstumspolitischen Anknüpfungspunkt des Beschlusses:

„Die Verordnung bezweckte lediglich, die ausländischen Zeitarbeiter aus den östlichen und südöstlichen Nachbargebieten des Deutschen Reichs, soweit sie

484 RVA, Entscheidung v. 27.4.1918, Nr. 2994, RVA-Mitteilungen 1918, 401.

485 Aufruf des Rates der Volksbeauftragten an das deutsche Volk v. 12.11.1918, RGBI. 1918, 1303.

486 RVA, Entscheidung v. 2.8.1919, Nr. 2542, RVA-Mitteilungen 1919, 373.

487 Ebd.

dem polnischen Sprachgebiet angehörten, von dem Versicherungszwang [...] auszuschließen.“⁴⁸⁸

Damit blieben die polnischen Landarbeiter, auch soweit sie polnische Staatsangehörige geworden waren, nach dem Ersten Weltkrieg von der Invalidenversicherung ausgeschlossen.

Der Versicherungsausschluss, den das RVA konstruiert hatte, ruhte auf zwei Säulen: für die Zeit vor und nach dem Krieg fand der Bundesratsbeschluss von 1901 Anwendung. Während des Krieges konnte dieser wegen des militärisch verfügten Rückkehrverbots bzw. der Unmöglichkeit der Rückkehr kein Anknüpfungspunkt sein, weshalb das RVA alle russisch-polnischen Arbeiter als feindliche unfreie Ausländer qualifizierte und damit zu ihrem Ausschluss aus dem Sozialversicherungssystem gelangte. Diejenigen polnischen Arbeiter, die ab 1916 den Anwerbeaktionen der deutschen Behörden gefolgt und daraufhin freiwillig und mit behördlicher Genehmigung in das Reichsgebiet gekommen waren, passten allerdings in keine der beiden Kategorien der unfreien Arbeiter. Das RVA vermochte sich gegen deren Ansprüche nur durch die Fiktion zu wehren, dass für derartige Fälle subsidiär der Bundesratsbeschluss von 1901 auch während des Krieges Anwendung fand.⁴⁸⁹ Dabei blieb es dem erkennenden Senat nicht verborgen, dass der Rückkehrzwang während des Krieges tatsächlich nicht umgesetzt wurde. Doch er ließ die rechtliche Existenz der Aufenthaltsbeschränkung ausreichen, um die während des Krieges angeworbenen Arbeiter als versicherungsfrei einzustufen.⁴⁹⁰

Mit dieser Entscheidung beschritt das RVA den Weg, den Ausschluss der polnischen Landarbeiter aus der Invalidenversicherung auch nach Kriegsende aufrecht zu erhalten. Nach dem Friedensschluss von Versailles und der Errichtung der Zweiten Polnischen Republik kam eine zwangsweise Rückverbringung der polnischen Landarbeiter, die während des Krieges in Deutschland geblieben waren, zunächst nicht mehr in Frage. Auf eine derartige Repressalie, so befürchtete etwa die Deutsche Gesandtschaft in Warschau, würde Polen „mit der Ausweisung von Optanten und sonstigen Reichsdeutschen antworten“.⁴⁹¹ Der Rückkehrzwang wurde da-

488 Ebd., 375.

489 RVA, Entscheidung v. 24.12.1920, Nr. 2619, RVA-Mitteilungen 1921, 185.

490 Dabei hatten allerdings die Arbeitgeber die vorgeschriebenen Ersatzbeiträge gem. § 1233 Abs. 2 RVO nachzuentrichten. Ebd., 185 f.

491 Deutsche Gesandtschaft Warschau an AA v. 11.11.1926, in: ADAP Serie B Band 2,2, Juni-Dezember 1926, Dokument Nr. 134, S. 328 f.

mit faktisch nicht mehr umgesetzt. In den auf den Krieg folgenden Jahren bestätigte die Rechtsprechung des RVA, dass die tatsächliche Nichtdurchführung des Rückkehrzwanges seitens der Behörden „aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen“ rechtlich ohne Belang blieb.⁴⁹²

Damit konstruierte das RVA eine Kategorie von Personen, die sich faktisch im Inland aufhielt, rechtlich aber einem Zwang zur Rückkehr unterworfen und deshalb versicherungsfrei war. Die Argumentation des RVA ging damit vollständig an der sozialen Realität vorbei. Es hatte den sesshaften Migranten erfunden. Die Konstruktion des Versicherungsausschlusses widersprach nicht mehr nur dem Versicherungsprinzip, sondern auch den sozialrechtlichen Lehren von der Verankerung des Faktischen im Normativen. Ebenso wie *Jellineks* Statuslehre das Problem der Zugehörigkeit der Kolonialbevölkerung nicht lösen konnte,⁴⁹³ kapitulierte das soziale Recht vor den polnischen Landarbeitern. Es entstand eine sozialrechtliche Parallelgesellschaft. Viele polnische Landarbeiter waren seit 1914 in Deutschland verblieben und waren bis in die Mitte der 1920er Jahre fest in die Strukturen ihrer ländlichen Arbeitswelt integriert. Dennoch verweigerte man ihnen die Integration in zentrale Vorsorgesysteme, weil sie als unerwünschte Ausländer kein Bleiberecht besaßen. Das souveräne Recht bestimmte damit den Anwendungsbereich der sozialrechtlichen Norm. Der Diskurs um Nationalität und Aufenthaltsstatus definierte dasjenige, das der sozialen Norm innerlich, und dasjenige, das ihr äußerlich war.

b) Der Status der polnischen Landarbeiter in der Unfallversicherung

In der Unfallversicherung war die Lage etwas übersichtlicher. Vor dem Kriegsausbruch herrschte dort eine generelle Versicherungspflicht für alle Ausländer. Mit eingeschlossen waren auch die polnischen Landarbeiter.⁴⁹⁴ Die Diskriminierung der polnischen Wanderarbeiter erfolgte vor allem durch die Ruhensregelung des UVG, die nach Schaffung der RVO im Jahre 1911 weiter fortbestand.⁴⁹⁵ Damit entstand zwar eine Beitragsbelastung für die Arbeitgeber, jedoch kein korrespondierender Versicherungsschutz

492 RVA, Entscheidung v. 8.5.1925, Nr. 2879, RVA-Mitteilungen 1925, 256 f.

493 Siehe dazu oben S. 49 und passim.

494 Siehe dazu oben S. 119 und passim.

495 § 94 Ziff. 2 Gewerbe-Unfallversicherungsgesetz v. 5.7.1900, RGBL., 585. § 615 Abs. 1 Nr. 3 RVO (1911).

für die Wanderarbeiter, da sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt stets im Ausland hatten und ein etwaiger Rentenanspruch stets ruhte.

Im Unterschied zur Invalidenversicherung waren die Behörden allerdings von Beginn des Krieges an daran interessiert, einen wirksamen Unfallversicherungsschutz für die polnischen Arbeiter zu gewährleisten. Denn das Fehlen des Versicherungsschutzes war nicht nur ein Hindernis für die Anwerbung von Arbeitern in den besetzten Gebieten, sondern erhöhte auch das Haftungsrisiko der Arbeitgeber, die ohnehin nur zögerlich Aufträge im besetzten russischen Gebiet annahmen.⁴⁹⁶ Da die besetzten Gebiete im sozial- und verwaltungsrechtlichen Sinn nach wie vor als Ausland galten, waren aufgrund des Territorialprinzips die deutschen Versicherungsgesetze dort unanwendbar. Das RVA hatte daraufhin seine Rechtsprechung zur Ausstrahlung der Versicherungsverhältnisse auf alle deutschen Unternehmen erweitert, die in den besetzten Gebieten tätig wurden.⁴⁹⁷ Doch trotz der erweiterten Ausstrahlungswirkung des Unfallversicherungsrechts der RVO, führte die Ruhensregelung des § 615 Abs. 1 Nr. 3 RVO nach wie vor dazu, dass sämtliche Rentenzahlungen in das besetzte Gebiet ruhten, was den effektiven Versicherungsschutz aushebelte. Deshalb erarbeitete das Reichsarbeitsministerium einen Entwurf zur Aufhebung der unfallversicherungsrechtlichen Ruhensvorschriften für die deutsch und österreichisch besetzten Gebiete.⁴⁹⁸ Die Außerkraftsetzung von § 615 Abs. 1 Nr. 3 RVO für die besetzten Gebiete erfolgte durch eine Bundesratsverordnung im Juni 1916.⁴⁹⁹

Doch da die Rechtsprechung des RVA mittlerweile alle russisch-polnischen Arbeiter aufgrund ihrer Angehörigkeit zu einem Feindstaat als unfrei qualifizierte, unterlagen diese dennoch nicht der Unfallversicherung.

496 Begründung zum Entwurf einer Bekanntmachung betreffend Außerkraftsetzung von Vorschriften der Reichsversicherungsordnung über Unfallversicherung für besetzte russische Gebiete, in: BA RAM, R 3901/3786, Bl. 29-31.

497 Dabei kam es entscheidend nicht mehr darauf an, dass die Arbeiten im Ausland sich nur als eine Erweiterung eines inländischen Betriebs darstellten. Dazu ausführlich *Rabeling*, Unfallversicherung im besetzten Feindesland, MfAV 1915, Sp. 545 und passim.

498 Vgl. die Begründung zum Entwurf einer Bekanntmachung betreffend Außerkraftsetzung von Vorschriften der Reichsversicherungsordnung über Unfallversicherung für besetzte russische Gebiete, in: BA RAM, R 3901/3786, Bl. 29-31.

499 Bekanntmachung betreffend Außerkraftsetzung von Vorschriften der Reichsversicherungsordnung über Unfallversicherung v. 14.6.1916, RVA-Mitteilungen 1916, 532.

Der Bundesrat musste daher erneut gegensteuern und verabschiedete im Januar 1917 eine weitere Verordnung, die Angehörige feindlicher Staaten ausdrücklich der Kranken- und Unfallversicherung unterstelle.⁵⁰⁰ Für die Unfallversicherung wirkte die Bundesratsverordnung von 1917 zurück, sodass seit Juni 1916 ein effektiver Unfallversicherungsschutz auch der polnischen Landarbeiter gewährleistet wurde.⁵⁰¹

Auch diese Maßnahme verfolgte einzig kriegswirtschaftliche Zwecke. Mit der Beendigung der kriegerischen Handlungen waren diese Zwecke sämtlich entfallen, was eine Aufhebung der Bundesratsverordnung von 1916 zur Folge haben musste. Der Dachverband der Berufsgenossenschaften wandte sich deshalb bereits im Februar 1919 an das Reichsarbeitsministerium, um die Aufhebung der Verordnung zu erreichen.⁵⁰² Um den noch schwebenden Verhandlungen über einen Friedensvertrag nicht vorzugreifen, war die Bitte der Berufsgenossenschaften „aus überwiegend außenpolitischen Gründen abschlägig beschieden“ worden.⁵⁰³ Nach dem für Deutschland enttäuschenden Resultat von Versailles bestand für diese Rücksichtnahme kein Grund mehr. Einige Berufsgenossenschaften und auch das Auswärtige Amt gingen daher davon aus, dass der Regelungszweck der Verordnung von 1916, die die Ruhensregelung für die besetzten Gebiete aufgehoben hatte, endgültig weggefallen sei. Sie plädierten daher für eine sofortige Einstellung der Unfallrentenzahlung nach Polen.⁵⁰⁴ Im Reichsarbeitsministerium bevorzugte man die „saubere“ Lösung und veranlasste die Aufhebung der Verordnung im Juni 1922.⁵⁰⁵

500 Bekanntmachung über Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung von Angehörigen feindlicher Staaten v. 25.1.1917, RVA-Mitteilungen 1917, 232 f. Von der Invalidenversicherung blieben die Angehörigen feindlicher Staaten gem. § 2 der VO ausgeschlossen.

501 Ebd., § 4.

502 Verband der Deutschen Berufsgenossenschaften an RAM v. 24.3.1920, in: BA RAM, R 3901/3776, Bl. 350 f. Dort findet sich ein Hinweis auf ein Schreiben des Verbands an das RAM vom Februar 1919.

503 Ebd.

504 RAM an RMJ v. 22.6.1922, in: BA RAM, R 3901/3780, Bl. 96.

505 Ebd.; Bekanntmachung über die Wiederinkraftsetzung von Vorschriften der Reichsversicherungsordnung über Unfallversicherung v. 10.6.1922, RVA-Mitteilungen 1922, 341.

c) Inklusion und Exklusion der polnischen Arbeiter aus Kriegsgründen

Aus den vielfältigen Maßnahmen und juristischen Konstruktionen ergibt sich ein klares Bild für die Entwicklung des sozialversicherungsrechtlichen Status der Polen während des Ersten Weltkriegs. Als das RVA im Jahr 1915 alle russisch-polnischen Arbeiter zu unfreien und damit sozialversicherungsfreien Arbeitern erklärte, knüpfte es die Nichtzugehörigkeit zur Sozialversicherung an die politische Zugehörigkeit zu einem Feindstaat. Doch bis zum Ende des Krieges musste die Rechtsprechung durch gesetzgeberische Maßnahmen des Bundesrates korrigiert werden, soweit sich das RVA nicht zwischenzeitlich selbst korrigiert hatte. Die wirtschaftliche Notwendigkeit des Einsatzes von polnischen Arbeitern im Inland und den besetzten Ostgebieten, gebot ihre Aufnahme in die Sozialversicherung. Die Inklusion der polnischen Arbeiter bezweckte, die Anwerbung von dringend benötigten Arbeitskräften zu erleichtern.

Damit veränderte sich der Status der polnischen Arbeiter vor allem dann hin zu einer ökonomischen Zugehörigkeit, wenn dies aus kriegswirtschaftlichen Gründen vorteilhaft bzw. unabdingbar erschien. Die ökonomische Zugehörigkeit wurde demnach nach wie vor durch Nützlichkeitskriterien gesteuert, auch wenn diesen Nützlichkeitskriterien kriegsbedingt ein besonderes Gepräge gegeben wurde und sie sich insbesondere rasch zu wandeln vermochten.

Als die teilweise Inklusion der polnischen Arbeiter nach dem Friedensschluss an der Ostfront überflüssig geworden war, schwenkte das RVA im Bereich der Invalidenversicherung abermals um und schloss die polnischen Arbeiter rückwirkend vom Versicherungsschutz aus. Da in der Unfallversicherung der Bundesrat durch Rechtssetzungsmaßnahmen im Verordnungswege aktiv geworden war, dauerte es bis 1922, bis der kriegsbedingt privilegierte Status der polnischen Arbeiter wieder beseitigt war. Wiederum zeigte sich, dass die ökonomische Zugehörigkeit von Ausländern entfiel, sobald sie als nicht mehr nützlich für das eigene Staatsvolk erachtet wurden.

Dabei führt die Entwicklung der Rechtsprechung des RVA vor Augen, mit welcher Beharrungskraft der Ausschluss der polnischen Arbeiter verfolgt wurde. Sie lässt sich nicht durch rechtliche Prinzipien, Dogmatik oder die Logik der Sozialversicherung erklären. Sie ist vielmehr Ausdruck der Bildung und Konsolidierung einer Nation und damit Ausfluss des Souveränitätsdiskurses. Dabei verband sich juristische Argumentation und Konstruktion mit volkswirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Erfor-

dernissen. Die ökonomische Zugehörigkeit wurde entlang dieser Diskurse verhandelt. Der Grundsatz war die Schlechterstellung des Ausländers. Eine Gleichstellung kam nur dann in Betracht, wenn sie für das eigentliche Staatsvolk nützlich war. Eine neue Ebene der Ausländerdiskriminierung in der Sozialversicherung erreichte das RVA dabei erst nach dem Ersten Weltkrieg. Die Fortsetzung der Anwendung der Bundesratsverordnung von 1901 führte in der Invalidenversicherung zum Ausschluss der polnischen Wanderarbeiter, aus denen längst sesshafte Landarbeiter geworden waren. Die Fiktion des politisch nicht durchsetzbaren Rückkehrzwangs führte zur Konstruktion einer sozialversicherungsrechtlichen Parallelgesellschaft, die faktisch nicht mehr an einen Aufenthalt außerhalb des Staatsgebiets geknüpft war. Die während des Krieges zurückgehaltenen polnischen Arbeiter befanden sich damit in einem lediglich passiven Status, da ihnen keine Rechte an der Sozialversicherung zustanden und die Sozialversicherungsgesetze nur insoweit auf sie Anwendung fanden, wie dies notwendig war, um einen Wettbewerbsvorteil mit den deutschen Arbeitskräften auszugleichen. Der rechtliche Fortbestand ihrer Aufenthaltsbeschränkung war dabei nur noch eine Fiktion, die die Bildung einer vom Staatsvolk distinkten Arbeiterschaft ermöglichte. In *Jellineks* Zugehörigkeitsschema entsprachen sie weitgehend den Kolonialen.⁵⁰⁶ Sie waren dauerhaft unter der Herrschaft des Aufenthaltsstaates, ohne einen Teil des Staatsvolks zu bilden. Aus der Verteilungsarithmetik des Sozialstaats waren sie ausgeschlossen. Das *zoë* wurde nur berücksichtigt, um dem eigenen *bios* nicht zu schaden.

Damit übernahm die Sozialversicherung nach dem Ersten Weltkrieg eine neue Rolle. Sie trennte zwischen In- und Ausländern nicht mehr nur im Ausland, sondern auch im Inland. Sie machte den Aufenthaltsstatus zum Anknüpfungspunkt für die Zuteilung von Rechten in der Sozialversicherung.

3. Die Genese des Wanderarbeiterabkommens von 1927 und die Einbeziehung der polnischen Landarbeiter in die Sozialversicherung

Die exklusive Tendenz der Sozialpolitik im Allgemeinen und der Sozialversicherung im Besonderen gegenüber den polnischen Arbeitern war da-

506 Vgl. dazu oben S. 49 und passim.

bei auf zwei verschiedene politische Programmatiken zurückzuführen. Am rechten Rand des politischen Spektrums hatte sich seit der Jahrhundertwende die Ideologie der inneren Kolonisation Ostdeutschlands etabliert, die sich durch den verlorenen Krieg weiter radikalisierte.⁵⁰⁷ Im Kern griff der Diskurs der inneren Kolonisation *Webers* Analyse der ländlichen Produktionsverhältnisse auf.⁵⁰⁸ Danach steigere der Großgrundbesitz und die kapitalistische Produktion den Bedarf an saisonalen Arbeitskräften. Dies ginge direkt zu Lasten des deutschen Bauernstandes und der ethnischen Homogenität des ostdeutschen Siedlungsraumes. Ab der Jahrhundertwende verband sich die Idee der Ansiedlung deutscher Kleinbauern mit der autoritären Repression der polnischen Eliten, die seit dem Kulturkampf der Bismarckzeit verfolgt worden war.⁵⁰⁹ Der Ansiedlungsidee ging es dabei nicht mehr um kulturelle Assimilation der Polen, sondern um eine „aggressive Verdrängungs- und Germanisierungspolitik“.⁵¹⁰ Zur staatspolitischen Unterdrückung des polnischen Nationalismus, der sich vorwiegend in den klerikal katholischen Eliten fand, gesellte sich die Unterstützung des deutschen Bauerntums zu Lasten polnischen Siedlungsraumes.⁵¹¹ Im Kern ging es den Verfechtern der inneren Kolonisation dabei darum, die sozial- und wirtschaftspolitische Frage der ländlichen Bewirtschaftungsstruktur mit dem Kampf gegen das Polentum zu verknüpfen:

„Zu dieser polnischen Gefahr hatte im hohen Grade die Agrarentwicklung in der Provinz Posen beigetragen, durch welche der Großgrundbesitz außerordentlich an Umfang zugenommen hatte, und zwar auf Kosten des Bauernlandes und des Bauernstandes.“⁵¹²

Die Ideologie der inneren Kolonisation hatte sich nach dem verlorenen Krieg noch weiter radikalisiert. Vor dem Krieg stand die Frage nach der

507 Dazu *Nipperdey*, Deutsche Geschichte Bd. II, S. 272 f. Ein gutes Beispiel für die Ideologie der Vertreter der inneren Kolonisation ist *Brenning*, Innere Kolonisation, 1909. Nach dem Krieg lebt diese Programmatik in verschärfter Form weiter bei *Keup*, Innere Kolonisation und Bevölkerungspolitik, RABl. II 1921 (Nicht-amtl. Teil), 1148.

508 *Weber* selbst prägte die Programmatik der inneren Kolonisation entscheidend mit, nachdem er dem Alldeutschen Verband und der National Sozialen Union beigetreten war. Dazu *Zimmerman*, Alabama in Africa, 2010, S. 101 und passim. Vgl. auch oben S. 132 f.

509 *Winkler*, Der lange Weg nach Westen Bd. I, 2000, S. 252 f.

510 *Nipperdey*, Deutsche Geschichte Bd. II, S. 272.

511 Ebd., S. 273.

512 *Brenning*, Innere Kolonisation, 1909, S. 38.

ländlichen Wirtschaftsstruktur im Mittelpunkt. Nach dem Krieg ging es den Vertretern der inneren Kolonisation weniger um die Umsetzung einer Agrarpolitik, sondern hauptsächlich um Bevölkerungspolitik als Selbstzweck. Dies lag auch daran, dass die innere Kolonisation in der Weimarer Republik zunächst in die Defensive geraten war. Sie war nicht mehr staatstragend und wurde von SPD, Zentrum und linksliberaler DDP abgelehnt. Von der Weimarer Koalition wurde die innere Kolonisation als unzeitgemäßes Relikt der Kaiserzeit betrachtet, das ernährungspolitisch nicht sinnvoll sei.⁵¹³ Ein Verfechter der inneren Kolonisation, der Volkswirtschaftler und Siedlungspolitiker *Erich Keup*, entgegnete auf diesen Einwand, dass es auf den ernährungspolitischen Nutzen der Siedlungspolitik nicht entscheidend ankomme:

„Das Wort des großen Friedrich: ‚Menschen erachte ich für den größten Reichtum eines Staates‘ gibt das Leitmotiv der inneren Kolonisation am treffendsten wieder.“⁵¹⁴

Die Landbevölkerung, so *Keup*, sei gesünder, widerstandsfähiger und entscheidend fertiler als die städtische Bevölkerung, was sich in höheren Geburtenraten und Rekrutierungsquoten zeige. Es kam damit nicht mehr auf das wirtschafts- und sozialpolitische Konzept für einen deutschen Osten an, sondern lediglich auf den bevölkerungspolitischen Nutzen eines Wirtschaftssystems. Der verlorene Krieg wurde von den Vertretern der inneren Kolonisation auch als Schwäche des deutschen Volkstums gedeutet, das dem polnischen Volkstum in Widerstandskraft und Fertilität unterlegen sei:

„Seltsamerweise empfinden nur die wenigsten mit der erwünschten Deutlichkeit, daß sich der Kampf unseres Volkstums im Osten durch den Friedensvertrag sehr ungünstig verschoben hat, daß hinter den zwangsweise zurückgenommenen Linien neue Wälle aufgeworfen werden müssen, solange noch jenseits dieser Linien die Spitzen unseres Heeres ihren verzweiflungsvollen Kampf kämpfen. Als dem primitiveren Volke kommt dem polnischen in diesem Wettstreit eine natürliche Überlegenheit zugute, die nur wettgemacht werden kann, wenn auf der deutschen Seite alle Erfahrungen der Geschichte,

513 *Ehrenberg*, Wie kann man dem kleinen Landwirt, insbesondere auch dem Siedler die Kenntnisse der landwirtschaftlichen Fortschritte vermitteln?, RABl. II 1921 (Nichtamtl. Teil), 1145.

514 *Keup*, Innere Kolonisation und Bevölkerungspolitik, RABl. II 1921 (Nichtamtl. Teil), 1148 f.

die höhere Organisationskraft und stärkere Finanzwirtschaft in den Dienst der Sache gestellt wird.“⁵¹⁵

Die rassistisch begründete „natürliche Überlegenheit“ des polnischen Volkes übernahm der Diskurs um die innere Kolonisation auch in den zwanziger Jahren aus *Webers* Analyse des deutschen Ostens.⁵¹⁶ Dabei machte *Keup* vor allem den höheren Geburtenüberschuss der Polen für die Unterlegenheit des Deutschtums verantwortlich. Anders als bei *Weber* ging es ihm nicht mehr um den Ausgleich von „Rassendifferenzen“ zwischen Deutschen und Polen, die den Polen einen angeblichen Vorteil in der Bewirtschaftung der östlichen Ländereien verschafften. Es ging nur noch um die Erhaltung einer widerstands- und wehrfähigen Bevölkerung, die man am ehesten durch Ansiedlung von deutschen Kleinbauern zu fördern suchte.

Die Polen mussten daher nicht mehr nur um der deutschen Landwirtschaft willen verdrängt werden. Ihr Bevölkerungswachstum und Leben an sich wurde zur Schicksalsfrage des Überlebens der Deutschen im sozialdarwinistischen Kampf ums Dasein stilisiert.

Von dieser Ideologie wurde die Weimarer Koalition zusehends vor sich her getrieben. Zwar leisteten die demokratischen Kräfte in Preußen und im Reich den völkisch-nationalen und antidemokratischen Siedlungsbestrebungen zumindest bis zur Wahl Hindenburgs erfolgreichen Widerstand.⁵¹⁷ Allerdings sahen sich die Regierungsparteien aufgrund des katastrophalen Zustands des Arbeitsmarkts nach dem Ersten Weltkrieg genötigt, eine restriktive Ausländerbeschäftigungspolitik umzusetzen.⁵¹⁸

Die Erwerblosenfürsorge der Weimarer Republik stand durch die hohen Arbeitslosenzahlen in der Industrie, die Reduzierung des Heeres von

515 Ebd., 1150.

516 *Weber* war auf die Rassendifferenzen zwischen Polen und Deutschen, die sich auf die Effektivität der Agrarwirtschaft auswirkten, beispielsweise im Rahmen seiner Antrittsvorlesung im Jahr 1895 an der Universität Freiburg eingegangen: *Zimmerman*, *Alabama in Africa*, 2010, S. 103.

517 *Volkman*, *Deutsche Agrarreliten auf Revisions- und Expansionskurs*, in: ders., *Ökonomie und Expansion*, 2003, S. 323, 325.

518 Die Umsetzung einer staatlichen Arbeitsmarktpolitik und der Aufbau einer dazu notwendigen umfassenden Arbeitsmarktverwaltung war eine Kernforderung der Sozialdemokratie aus der Kaiserzeit. Mit der Übernahme der Regierungsverantwortung in der Weimarer Republik wurde diese Forderung in die politische Realität umgesetzt. Dabei war die vorrangige Aufgabe der Weimarer Arbeitsverwaltung vor allem die Bekämpfung der städtischen Massenarbeitslosigkeit nach dem Ende des Ersten Weltkriegs. Dazu eingehend *Luttenberger*, *Verwaltung für den Sozialstaat*, 2013.

900.000 auf 100.000 Mann und der Rückwanderung aus den im Friedensvertrag abgetretenen Gebieten vor einer insgesamt unlösbaren Aufgabe.⁵¹⁹ Die Überlastung des Arbeitsmarktes hatte eine starke staatliche Kontrolle und „Verrechtlichung“ zur Folge.⁵²⁰ Da in der Industrie zahlreiche Arbeitskräfte frei wurden, sollten arbeitslose Industriearbeiter in die ostdeutsche Landwirtschaft als Saisonarbeiter vermittelt werden, um Druck von den städtischen Arbeitsmärkten zu nehmen. Dies bedingte zugleich die Rückführung der polnischen Landarbeiter, die während des Krieges in Deutschland verblieben waren.

Insgesamt wurde die Zahl der ausländischen Landarbeiter in den Nachkriegsjahren drastisch reduziert. Von ca. 400.000 saisonalen Arbeitsmigranten pro Jahr in der Vorkriegszeit blieben nur noch 120.000 bis 150.000 in den Jahren 1920 bis 1924 übrig.⁵²¹ Die Schaffung eines nach arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten gestalteten Genehmigungsverfahrens für die Ausländerbeschäftigung, welches vor dem Krieg gefehlt hatte, führte zu einer deutlichen Reduktion der Ausländerbeschäftigung.⁵²² Mit der Durchsetzung des Inländerprimats wurde zugleich eine sozialdemokratische Kernforderung der Vorkriegszeit erfüllt und durch die neu geschaffene Arbeitsverwaltung der Weimarer Republik umgesetzt.⁵²³

Allerdings stellte sich ebenso heraus, dass die Industriearbeiter der deutschen Städte nur in begrenztem Umfang zur Feldarbeit bei der Rüben- und Hackfruchternte bereit oder in der Lage waren.⁵²⁴ Der Reichsarbeitsverwaltung wurde auch aufgrund von Klagen der landwirtschaftlichen Interessenverbände über mangelnde geeignete Arbeitskräfte klar, dass eine von ausländischen Wanderarbeitern gänzlich unabhängige Landwirtschaft

519 *Petersen*, Beschäftigung ausländischer Saisonarbeiter in der Landwirtschaft, RABl. II 1924 (Nichtamtl. Teil), 333 f.

520 *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik, 2001, S. 118.

521 *Petersen*, Beschäftigung ausländischer Saisonarbeiter in der Landwirtschaft, RABl. II 1924 (Nichtamtl. Teil), 333 f. Bei *Oltmer*, >Schutz des nationalen Arbeitsmarkts<, in: ders., Migration steuern und verwalten, 2003, S. 85, 91, schwanken die Zahlen von 110.892 als niedrigster Stand im Jahr 1924 und 148.086 als Höchststand im Jahr 1922.

522 *Oltmer*, Migration und Politik, 2005, S. 309 f. dort m.w.N.

523 *Dohse*, Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat, 1981, S. 85. Siehe dazu oben S. 133 f.

524 *Stephan*, Die Überführung von Arbeitskräften in die Landwirtschaft, RABl. II 1921 (Nichtamtl. Teil), 528 f.

in Ostdeutschland nicht realisierbar war.⁵²⁵ Insbesondere fehlten geeignete Arbeitskräfte für die Zuckerrübenenernte. Auf die Zuckerrübenproduktion waren zahlreiche weiterverarbeitende Industriebetriebe angewiesen und darüber hinaus war der Zuckerexport nach wie vor eine wichtige Devisenquelle.⁵²⁶ Der Arbeitskräftebedarf führte dazu, dass das Demobilisationsamt bereits im März 1919, während die Nationalversammlung noch über die künftige Verfassung Deutschlands beriet, 50.000 polnische Landarbeiter zur Hackfruchternte in Deutschland zuließ.⁵²⁷

Zugleich verfolgte man das Ziel, so viele arbeitslose Industriebetriebe wie möglich als Arbeitskräfte in die Landwirtschaft zu vermitteln. Zu diesem Zweck sollten auch die polnischen Landarbeiter, die während des Krieges zurückgehalten worden waren und nun häufig in Deputatwohnungen für Landarbeiterfamilien lebten, zurückgeführt oder wenigstens nur für die Rüben- und Hackfruchternte der agrarischen Großbetriebe eingesetzt werden.⁵²⁸ In den Jahren 1921 bis 1924 wurden 2.000 Gutswohnungen polnischer Landarbeiter geräumt und deutschen Landarbeiterfamilien zur Verfügung gestellt.⁵²⁹ Es sollte bei der Saisonarbeit der polnischen Arbeiter im nur unbedingt notwendigen Maße bleiben. Die Sesshaftigkeit, das „Besetzen“ von Wohnungen im ländlichen Raum sollte verhindert werden.

Damit verfolgte die Reichsarbeitsverwaltung genau jene Strategie der Eindeutschung Ostelbiens, die auch den radikalen Vertretern der inneren Kolonisation vorschwebte. Sie rekurrierte dabei zwar in ihrer Begründung auf „arbeitsmarktpolitische Erwägungen“ und weniger auf den Volkstumskampf.⁵³⁰ Allerdings bildeten die divergenten politischen Programmatiken eine Synthese in der realen Sozialpolitik. Da die polnischen Wanderarbeiter den deutschen Arbeitsmarkt belasteten, wollten und konnten die Gegner der völkischen Siedlungsideologie in der Wanderarbeiterfrage keine Gegenposition zum rechten politischen Spektrum einnehmen. Sie argumentierten vielmehr damit, dass infolge des Bevölkerungszuwachses gera-

525 Ebd.; *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik, 2001, S. 118.

526 *Petersen*, Beschäftigung ausländischer Saisonarbeiter in der Landwirtschaft, RABl. II 1924 (Nichtamtl. Teil), 333 f.

527 *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik, 2001, S. 119.

528 *Petersen*, Beschäftigung ausländischer Saisonarbeiter in der Landwirtschaft, RABl. II 1924 (Nichtamtl. Teil), 333 f.

529 Ebd.

530 Ebd.

de im ländlichen Raum Platz für deutsche Familien geschaffen werden müsse. Folglich müsse man gerade dort die Ausländerbeschäftigung besonders reduzieren.⁵³¹ Bemerkenswert ist dabei, dass so auch die ideologische Verknüpfung der Kriegsniederlage mit der Wirtschafts- und Bevölkerungspolitik durch die Deutschnationalen Einzug in die Begründung der offiziellen Regierungspolitik erhielt. Regierungsrat *Petersen* aus der Reichsarbeitsverwaltung bemerkte, dass die Reduzierung der Ausländerbeschäftigung auch dazu diene, die dünn besiedelten Grenzen zum Ausland zu festigen:

„Neben diesen arbeitsmarkt- und bevölkerungspolitischen Momenten sind in der Nachkriegszeit aber noch andere grundsätzliche Erwägungen für die Regelung der Ausländerbeschäftigung entscheidend geworden. Die ausländischen Arbeiter konzentrieren sich [...] hauptsächlich auf die weniger dicht bevölkerten Bezirke Nord- und Nordostdeutschlands, die infolge des Friedensvertrags zum Teil unmittelbar an das Ausland grenzen. [...] Diese Tatsachen, sowie die allgemeine ungewisse Lage des deutschen Wirtschaftslebens waren die Veranlassung, der Ausländerfrage in der Nachkriegszeit erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken.“⁵³²

Die Durchsetzung des Inländerprimats und seine Verknüpfung mit volkstumspolitischen Zielen, die im System von Versailles zugleich außenpolitische Ziele waren, bestimmte daher die Sozialpolitik der Weimarer Republik gegenüber den polnischen Arbeitern in besonderem Maße.⁵³³ Die maximale Reduzierung der Ausländerbeschäftigung war ein gemeinsames Ziel der politischen Kräfte in Weimar, das in der Lage war parteipolitische und ideologische Gräben zu überwinden. Ebenso war man sich weitgehend darüber einig, dass ein völliger Verzicht auf polnische Saisonarbeiter nicht durchzusetzen war und ließ daher – in erheblich reduziertem Umfang – nach wie vor Erntearbeiter zu.

Die Politik gegenüber den polnischen Landarbeitern war daher einerseits von einer fortwährenden Abhängigkeit vom Arbeitskräfteimport geprägt und verfolgte andererseits das Ziel, die Inklusion in das soziale Leben und in zentrale Teilhabesysteme des Staates zu verhindern. Die Rechtsprechung des RVA zum Ausschluss aus der Invalidenversicherung, der auf der Fiktion eines Rückkehrzwangs beruhte, passte ebenso in diese Li-

531 Ebd.

532 Ebd.

533 Zum Problem der außenpolitischen Nutzbarmachung nationaler Minderheiten und des Minderheitenschutzes im Gefolge des Versailler Vertrags unten S. 172 und passim.

nie wie die Räumung von Gutswohnungen durch die Reichsarbeitsverwaltung zu Gunsten deutscher Familien. Rechtsprechung und Verwaltung ignorierten dabei die fortwährende Abhängigkeit vom Arbeitskräfteimport.

An dieser Abhängigkeit setzte die Diplomatie der Zweiten Polnischen Republik an. Zu Beginn wirkten die Versuche Polens durch die Verfügungsmacht über Arbeitskräfte Zugeständnisse seitens der deutschen Regierung zu erreichen eher zufällig und unkoordiniert. Das polnische Generalkonsulat in Berlin wandte sich bereits im Juni 1919 an das Auswärtige Amt, um Rentenauszahlungen durchzusetzen, und wies dabei auf die „schlimme Lage“ hin, in die die deutsche Landwirtschaft „durch das Ausbleiben des willigen und tüchtigen polnischen Arbeiters“ gekommen war.⁵³⁴ Etwas konkreter waren die Versuche Polens im Zuge der Wirtschaftsverhandlungen mit Deutschland die „Freizügigkeit der Kartoffelgräber“, die für die Ernte in Ostpreußen gebraucht wurden, zu beseitigen.⁵³⁵ Die polnische Seite musste von diesen Versuchen zunächst wieder Abstand nehmen, um den eigenen äußerst angespannten Arbeitsmarkt zu entlasten.⁵³⁶

Doch auch der andauernde Krieg mit der Sowjetunion stand einer Konsolidierung der Verwaltung des jungen polnischen Staates zunächst im Wege. Erst nachdem der Konflikt durch den Friedensvertrag von Riga im März 1921 beendet und durch den Sejm eine Verfassung angenommen worden war, konnte mit dem Aufbau einer Verwaltung begonnen werden, die in der Lage war, die Arbeitsemigration nach Deutschland zu kontrollieren.⁵³⁷ Nur durch Illegalisierung und Kontrolle der Emigration ins Nachbarland konnte der polnische Staat die Drohkulisse eines versiegenden Landarbeiterzustroms erzeugen. Kontrollen und Strafmaßnahmen sollten eine unbegrenzte Wanderung von Arbeitern nach Deutschland verhindern und Druck auf die deutsche Regierung aufbauen.

Als erste bekamen die Kontrollmaßnahmen die polnischen Kartoffelgräber zu spüren, die im Winter 1922 aus Ostpreußen zurückkehrten. In einem Brandbrief an den Reichskanzler schilderte der Landwirtschaftliche Zentralverein im ostpreußischen Allenstein die Repressalien der polni-

534 Generalkonsulat der Polnischen Republik an AA v. 6.6.1919, in: BA RAM, R 3901/4181, Bl. 33.

535 RMEL an AA v. 25.1.1922, in: BA RAM, R 3901/4181, Bl. 193.

536 Ebd.

537 Alexander, Kleine Geschichte Polens, 2008, S. 280, 289.

schen Behörden gegenüber den Rückkehrern.⁵³⁸ Polizeibeamte und Grenzsoldaten fahndeten nach den aus Deutschland zurückkehrenden Arbeitern, gegen die Geld- und Gefängnisstrafen verhängt wurden. Teilweise mussten sie ihren in Ostpreußen erworbenen Arbeitsverdienst wieder abgeben. Darüber hinaus erhielten die Grenzer offenbar für jeden aufgegriffenen illegalen Emigranten eine gewisse Geldsumme als Belohnung. Der landwirtschaftliche Interessenverband zog daraus einen alarmierenden Schluss:

„Danach steht zu befürchten, daß im nächsten Frühjahr die polnischen Kartoffelgräber nicht mehr über die Grenze kommen werden, sofern nicht bis dahin eine entsprechende Vereinbarung mit der polnischen Regierung getroffen sein sollte.“⁵³⁹

Die Sanktionen der polnischen Behörden gegen die Arbeitsmigranten lösten, wie von polnischer Seite erhofft, die Befürchtung aus, dass die landwirtschaftliche Produktion zum Erliegen kommen würde. Der Landwirtschaftliche Zentralverein malte ein düsteres Bild für die grenznahe Landwirtschaft und wies darauf hin, dass die Versuche, die polnischen Arbeiter durch arbeitslose Industriearbeiter zu ersetzen, fehlgeschlagen seien, „weil es sich um eine schwere Arbeit handelt, die nur von geübten Landarbeitern oft bei ungünstiger Witterung ausgeführt werden kann.“⁵⁴⁰ Der Zentralverein regte deshalb einen „geregelten Grenzverkehr“ an, durch den „die deutschen Arbeiter und das Deutschtum [...] nicht geschädigt“ würden.⁵⁴¹

Die polnische Regierung hatte bereits ein Jahr zuvor ihre Forderungen dargelegt und dabei eine Regelung der Wanderarbeiterfrage „in Übereinstimmung [...] mit den Beschlüssen der Internationalen Arbeitskonferenz

538 Landwirtschaftlicher Zentralverein Allenstein an den Herrn Reichskanzler v. 30.12.1922, in: BA RAM, R 3901/4181, Bl. 193-195. In seiner Studie der Weimarer Migrationspolitik datiert *Oltmer*, Migration und Politik, 2005, S. 439, die Repressalien polnischer Behörden gegen Rückwanderer aus Deutschland erst auf den Winter 1924. Jedenfalls für den ostpreußischen Regierungsbezirk Allenstein lässt sich ein Beginn der polnischen Maßnahmen bereits für den Dezember 1922 nachweisen.

539 Landwirtschaftlicher Zentralverein Allenstein an den Herrn Reichskanzler v. 30.12.1922, in: BA RAM, R 3901/4181, Bl. 193-195, Bl. 194.

540 Ebd., Bl. 195.

541 Ebd.

vom Oktober 1919“ gefordert.⁵⁴² Damit wurde die rechtliche Stellung der polnischen Arbeiter zum Verhandlungsgegenstand. Zum polnischen Forderungskatalog gehörte die allgemeine Gleichstellung der polnischen mit den deutschen Arbeitern, die Ausdehnung der Tarifverträge auf die polnischen Arbeiter, das Koalitionsrecht, die Aufhebung des Legitimierungszwangs, die Kontrolle der „Wohnungshygiene und Kultur“ der Arbeiter durch die polnischen Konsulate und die Einbeziehung in die Sozialversicherung unter Aufhebung der ausländerdiskriminierenden Vorschriften der RVO.⁵⁴³

Im Bereich der Sozialversicherung wurden die Ruhensvorschriften der Unfallversicherung ebenso zum Thema, wie der generelle Ausschluss der polnischen Arbeiter aus der Invalidenversicherung. Hinsichtlich der Unfallversicherung verlangte die Zweite Polnische Republik die Aufhebung der Ruhensvorschriften für zurückkehrende Rentenberechtigten und deren Hinterbliebenen.⁵⁴⁴ Dabei ging es auch um das Ruhen jener Renten, die den während des Weltkriegs angeworbenen Arbeitern zugesichert worden waren, später aber durch die Aufhebung der die polnischen Arbeiter privilegierenden Bundesratsverordnung wieder entzogen wurden.⁵⁴⁵

Auch in der Invalidenversicherung legte Polen zunächst Wert auf eine Einbeziehung der Wanderarbeiter.⁵⁴⁶ Allerdings verlangte die RVO eine Beitragsleistungszeit von mindestens zweihundert Wochen als Wartezeit, wovon einhundert Beiträge aufgrund von Versicherungspflicht geleistet sein mussten.⁵⁴⁷ Für eine Altersrente aus der Invalidenversicherung betrug die Wartezeit sogar 1.200 Beitragswochen. Da karenpflichtige Wanderarbeiter diese Wartezeit in der Regel nicht erfüllen konnten, nahm die polnische Seite von der Forderung nach einer vollständigen Inklusion der Arbeitswanderer in die Invalidenversicherung wieder Abstand.⁵⁴⁸

542 Denkschrift über den polnischen Standpunkt in der Frage der Auswanderung der landwirtschaftlichen Saisonarbeiter, in: BA RAM, R 3901/4181, Bl. 183.

543 Ebd., Bl. 188-190.

544 § 615 Abs. 1 Nr. 3 und § 596 Abs. 1 RVO.

545 Niederschrift über eine Besprechung der deutschen und der polnischen Delegation zur Frage der Sozialversicherung der polnischen Wanderarbeiter am 9.4.1925, in: BA RAM, R 3901/5943, Bl. 45. Siehe dazu ausführlich oben S. 149.

546 Denkschrift über den polnischen Standpunkt in der Frage der Auswanderung der landwirtschaftlichen Saisonarbeiter, in: BA RAM, R 3901/4151, Bl. 183, 189.

547 § 29 IVG und § 1278 RVO. Dazu *Kaskel/Sitzler*, Grundriß, S. 178 und passim.

548 Niederschrift über das Ergebnis der Besprechung vom 18. April über einen deutsch-polnischen Vertrag betreffend die Wanderarbeiter, ohne Datum (wohl

Die Verhandlungen um ein deutsch-polnisches Wanderarbeiterabkommen verliefen bis 1922 ergebnislos, auch weil Deutschland nicht in der Lage war, den „symbolischen“ Rückkehrzwang tatsächlich durchzusetzen, was jedoch von deutscher Seite als Ziel der Verhandlungen ausgegeben worden war.⁵⁴⁹ Die Nichtumsetzung des Rückkehrzwangs war zum einen der Befürchtung geschuldet, dass Polen die Abschiebung von Landarbeitern als Repressalie werten und seinerseits mit der Ausweisung von Deutschen, die sich nach dem Krieg auf der polnischen Seite der Grenze wiederfanden, reagieren könnte.⁵⁵⁰ Doch auch die ab Ende 1922 in Deutschland ausbrechende Hyperinflation schmälerte die Verdienstaussichten für polnische Arbeiter, was im Zusammenspiel mit dem behördlichen Vorgehen Polens gegen Arbeitswanderer dazu führte, dass die Nachfrage nach Landarbeitern im Frühjahr 1923 höher war, als das Angebot.⁵⁵¹

Erst ab 1924/25 erschien den deutschen Behörden die Umsetzung des Rückkehrzwangs aussichtsreicher.⁵⁵² Das Auswärtige Amt glaubte, dass die „systematische Entdeutschung“ ehemals preußischer Gebiete in Polen so weit vorangeschritten war, dass man ab 1925 mit der Rückführung polnischer Landarbeiter beginnen könne, ohne nennenswerte Gegenmaßnahmen Polens befürchten zu müssen.⁵⁵³ Auch war die außenpolitische Position Deutschlands durch den Abschluss der Verträge von Locarno im Oktober 1925 weiter gestärkt worden. Als im März 1925 die Verhandlungen über ein Wanderarbeiterabkommen wieder aufgenommen wurden, forderte man die Festschreibung des Rückkehrzwangs im Abkommen, worauf sich Polen zunächst nicht einließ.

Im Zuge des im Sommer 1925 ausbrechenden deutsch-polnischen Wirtschaftskriegs verschärften sich auch die Maßnahmen beider Seiten in Bezug auf die Wanderarbeiter. Polen kündigte das Grenzpassierscheinabkom-

1923), in: BA RAM, R 3901/4181, Bl. 1, 3; Niederschrift über eine Besprechung der deutschen und der polnischen Delegation zur Frage der Sozialversicherung der polnischen Wanderarbeiter am 9. April 1925, in: BA RAM, R 3901/5943, Bl. 45 f.

549 Oltmer, Migration und Politik, 2005, S. 437. Zu den Verhandlungen um das Wanderarbeiterabkommen auch *ders.*, >Schutz des nationalen Arbeitsmarkts<, in: *ders.*, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 85, 94 und passim.

550 Siehe dazu oben S. 146 f.; Dazu auch Oltmer, Migration und Politik, 2005, S. 436 f.

551 Oltmer, Migration und Politik, 2005, S. 437.

552 Ebd.

553 Ebd.

men von 1920 vollständig auf, sodass nach Ansicht der deutschen Behörden eine legale Rückkehr der polnischen Landarbeiter nach Polen völlig unmöglich wurde.⁵⁵⁴ Im Herbst 1925 wies das Preußische Innenministerium die Polizeibehörden an, eine „freiwillige Abwanderung“ zur Karenzzeit „mit allen Kräften zu fördern“.⁵⁵⁵ Die Arbeiterzentrale hatte bereits zuvor Maßnahmen für eine illegale Rückverbringung der Landarbeiter nach Polen getroffen. Die polizeilichen Maßnahmen erfolgten mit einigem Druck auf die polnischen Arbeiter, wobei Gewaltanwendungen regelmäßig unterblieben. In Zusammenarbeit mit den Zoll- und Eisenbahnbehörden wurde der Transport bis zur Grenze organisiert, wo in Nacht- und Nebelaktionen teilweise auf „Schmugglerpfaden“ die „rückkehrwilligen Polen“ über die Grenze geschafft wurden.⁵⁵⁶ Die Maßnahmen Deutschlands führten zu einem relativen Erfolg und Polen musste letztlich die Festschreibung des Rückkehrzwangs im Abkommen akzeptieren. Noch im Juli 1925 regte der polnische Verhandlungsführer und Direktor des Auswanderungsamts *Stanisław Gawroński* an, in einem Provisorium die Kontingentierung, Anwerbung und den Rechtsstatus der Landarbeiter für das Jahr 1926 zu regeln.⁵⁵⁷ Die deutsche Seite ließ sich auf diesen Vorschlag im Januar 1926 ein.⁵⁵⁸

Während die zukünftige Ausgestaltung der Arbeitsmigration von Polen nach Deutschland als saisonale Arbeitswanderung schon durch den deutschen *fait accompli* Gestalt angenommen hatte und sich durch die bis 1927 fortgesetzten Provisorien verfestigte, blieb eine Lösung für die seit 1914 in Deutschland verbliebenen Arbeiter zwischen den beiden Verhandlungsdelegationen hoch umstritten.⁵⁵⁹ Die Differenzen verzögerten den Abschluss eines Abkommens um weitere zwei Jahre bis zum November 1927. Maß-

554 Ebd., S. 439.

555 Preußisches Ministerium des Innern an Ober- und Regierungspräsidenten v. 3.11.1925, zitiert nach ebd., S. 440, dort Fn. 43.

556 Dazu ausführlich *Oltmer*, Migration und Politik, 2005, S. 440 und passim.

557 *Gawroński* an Regierungsrat *Weigert* im RAM v. 10.7.1925, in: PA AA, R 266.392.

558 Protokoll einer gemeinsamen Erklärung über die vorläufige Regelung einiger Angelegenheiten betreffend die Wanderarbeiterfrage für das Jahr 1926 v. 12.1.1926, in: PA AA, R 264.790.

559 Strittig waren die Zahl der Landarbeiter, die von Polen zurückgenommen werden sollte und der Zeitraum über den sich die Rückführungsaktion erstrecken sollte. Vgl. Aufzeichnung aus dem AA ohne Unterschrift v. 30.10.1926, in: ADAP Serie B Band 2,2, Juni-Dezember 1926, Dokument Nr. 126, S. 314.

geblich für eine Einigung war letzten Endes auch, dass die deutsche Seite den erfolgreichen Abschluss der gleichzeitig stattfindenden Handelsvertragsverhandlungen, die auch ein Niederlassungsrecht Deutscher Staatsangehöriger zum Gegenstand hatten, nicht gefährden wollte.⁵⁶⁰ Zugleich war die Machtergreifung *Pilsudskis*, die die konstitutionell-demokratische Periode der Zweiten Polnischen Republik beendete, ein weiterer Grund für eine deutsch-polnische Annäherung.⁵⁶¹ Die deutschen Hoffnungen auf den raschen wirtschaftlichen Zusammenbruch Polens, auf den *Stresemann* spekuliert hatte, waren dahin.⁵⁶² Das bilaterale politische Klima war daher in den Jahren 1926/27 dem Abschluss eines Wanderarbeitervertrags eher förderlich. Die Deutschnationalen sperrten sich zwar gegen die Ratifikation eines deutsch-polnischen Wirtschaftsabkommens Ende 1927. Für das Wanderarbeiterabkommen gelang es jedoch nach der Paraphierung des Vertrags Ende November 1927, die Zustimmung der Rechten im Reichstag zu sichern.⁵⁶³ Der Einfluss der ostdeutschen Agrarlobby auf die DNVP war nicht zu verkennen.⁵⁶⁴

Während sich die deutsche Seite bei der Regelung der Anwerbung der Arbeiter und der Resaisonalisierung der Arbeitsmigration weitgehend durchsetzen konnte, verbuchte die polnische Delegation vor allem das Bleiberecht für vor 1919 nach Deutschland gekommene Arbeiter als Erfolg.⁵⁶⁵ Doch auch für diejenigen Arbeiter, die kein dauerndes Bleiberecht zuerkannt bekamen, bedeutete der Wanderarbeitervertrag eine erhebliche Verbesserung ihres Rechtsstatus. Dies galt insbesondere für die Sozialversicherung.

560 Deutsche Gesandtschaft Warschau an AA v. 11.11.1926, in: ADAP Serie B Band 2,2, Juni-Dezember 1926, Dokument Nr. 134, S. 328; *Beisiegel*, Der deutsch-polnische Vertrag über polnische landwirtschaftliche Arbeiter, RABl. II 1928 (Nicht-amtl. Teil), 1 f.

561 *Davies*, Im Herzen Europas, S. 111 und passim.

562 *Broszat*, Zweihundert Jahre deutsche Polenpolitik, 1963, S. 174.

563 Ebd., S. 174 f. Das Zustimmungsgesetz zum Wanderarbeiterabkommen wurde am 31. März 1928 vom Reichstag beschlossen: G über den Vertrag zwischen dem Deutschen Reiche und der Polnischen Republik über polnische landwirtschaftliche Arbeiter, RGBl. II 1928, 167.

564 *Volkmann*, Deutsche Agrarreliten auf Revisions- und Expansionskurs, in: ders., Ökonomie und Expansion, 2003, S. 323 und passim.

565 Nach Art. 3 des Vertrags erhielten die Arbeiter auch Befreiungsscheine für ihre Tätigkeit und damit Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt.

Artikel 11 des Vertrags garantierte für alle polnischen Landarbeiter die Gleichstellung mit Deutschen in der Kranken- und Unfallversicherung.⁵⁶⁶ Das bewirkte, dass § 615 Abs. 1 Nr. 3 RVO für polnische Landarbeiter nicht mehr anwendbar war und ihre Unfallrente unabhängig vom Aufenthaltsort gezahlt werden musste. Eine Abfindung seitens der Berufsgenossenschaften war nicht mehr möglich.⁵⁶⁷ Zugunsten in Polen wohnhafter Hinterbliebener eines Unfallgeschädigten fingierte Artikel 12 des Vertrags das Fortbestehen der häuslichen Gemeinschaft während des Aufenthalts des Versicherten in Deutschland, was den Hinterbliebenen den Zugang zu Leistungen der Unfallversicherung ermöglichte.

Die vor 1919 nach Deutschland gewanderten Arbeiter erhielten über die Teilhabe an der Kranken- und Unfallversicherung hinaus auch die Möglichkeit, sich in der Invalidenversicherung abzusichern. Nach Artikel 14 des Vertrags erhielten sie das Recht, Beiträge für die Zeit von zwei Jahren vor Aushändigung eines Befreiungsscheines, der zur Ausübung ihrer Tätigkeit benötigt wurde, nachzuentrichten. Da die nachentrichteten Beiträge als Pflichtbeiträge galten, konnten die betreffenden Arbeiter durch eine einmalige Zahlung und eine Beitragszeit von weiteren zwei Jahren eine Rentenanwartschaft erwerben.⁵⁶⁸ Damit wurde all jenen Arbeitern die vollständige Teilhabe am Sozialversicherungssystem ermöglicht, denen auch ein dauerhaftes Aufenthalts- und Arbeitsrecht zuerkannt wurde. Aufenthaltsrecht und vollständige ökonomische Zugehörigkeit liefen damit weiterhin parallel.

Dieser Gleichlauf wurde durch das Recht zur Invalidenversicherung für jene Arbeiter aufgeweicht, die kontingentiert wieder in die Rückwanderungsbewegung eingegliedert werden sollten. Alle polnischen Landarbeiter, die zwischen dem 1. Januar 1919 und dem 31. Dezember 1925 nach Deutschland gekommen waren, sollten in kontingentierten Raten wieder in

566 Die Gleichstellungsklausel galt nur für Versicherungsfälle ab 1927. Allerdings setzte Art. 23 Abs. 2 auch für frühere Versicherungsfälle die Ruhensvorschriften außer Kraft, solange sich der Berechtigte in Polen aufhielt.

567 Art. 13 des Vertrags schloss die Abfindung der Unfallrentner explizit aus. Die Vorschrift hatte nur erklärenden Charakter, da durch die Gleichstellung mit deutschen Staatsangehörigen schon kein Ruhen der Rente mehr eintrat, was Voraussetzung für eine Abfindung war.

568 Art. 14 des Vertrags. Dazu *Hartrath*, Die sozialversicherungsrechtliche Bedeutung des Vertrages über polnische landwirtschaftliche Arbeiter vom 24. November 1927, Die Arbeiter-Versorgung 1929, 449.

die Rückwanderungsbewegung eingereiht werden.⁵⁶⁹ Die genauen Raten wurden in einer Sondervereinbarung festgelegt.⁵⁷⁰ Diese sah eine jährliche Rückführungsquote von 4.500 Arbeitern in den Jahren 1927 bis 1931 und von 6.000 im Jahr 1932 vor, wobei die polnische Regierung jeweils 14% der ihr von der deutschen Regierung genannten Personen von dem jährlichen Kontingent ausschließen konnte.⁵⁷¹ Die Zusatzvereinbarung regelte auch das Schicksal derjenigen nach 1918 gekommenen Arbeiter, die nicht in die Rückwanderung eingegliedert wurden. Sie sollten einen vorläufigen Befreiungsschein für ihre Tätigkeit als Landarbeiter erhalten, der 1933 – nach dem avisierten Ende der Rückführungsaktionen – in einen endgültigen Befreiungsschein getauscht werden würde.⁵⁷²

Für den Bereich der Sozialversicherung stand der vorläufige Befreiungsschein dabei einem endgültigen Befreiungsschein gleich.⁵⁷³ Dies bedeutete, dass auch denjenigen Arbeitern, die nur vorübergehend nicht in die Rückwanderungsbewegung eingereiht wurden, die Möglichkeit der Invalidenversicherung nach den gleichen Grundsätzen zustand, die für die dauerhaft in Deutschland verbleibenden Arbeiter galten. Damit zeigte der Wanderarbeitervertrag in die Richtung der künftigen Entwicklung des internationalen Sozialrechts. Die Inklusion in die Invalidenversicherung war nicht mehr nur an ein unbegrenztes Aufenthaltsrecht geknüpft. Das Sozialrecht begann, sich vom Aufenthaltsrecht zu lösen und wirkte auch über die Grenzen des Staatsgebiets. Das wurde zum einen an der Aufhebung der Ruhensvorschriften der RVO zugunsten der polnischen Arbeiter deutlich. Zum anderen auch dadurch, dass, selbst wer keine gesicherte Aussicht auf dauernden Aufenthalt im Inland erhalten hatte, die Möglichkeit der Teilhabe am sozialen Vorsorgesystem eingeräumt bekam.

569 *Beisiegel*, Der deutsch-polnische Vertrag über polnische landwirtschaftliche Arbeiter, RABl. II 1928 (Nichtamtl. Teil), 2.

570 Vereinbarung über die polnischen landwirtschaftlichen Arbeiter, die vor dem 31. Dezember 1925 nach Deutschland gekommen und dort verblieben sind, RABl. I 1929 (Amtl. Teil), 135.

571 Ebd., §§ 1 und 2.

572 Ebd., § 7.

573 Art. 12 Abs. 2 des Vertrags.

4. Die Emanzipation der ökonomischen Zugehörigkeit von der Souveränität

Das Wanderarbeiterabkommen war ein Zwischenschritt in der Entwicklung der ökonomischen Zugehörigkeit hin zur Transnationalität. Im Kern handelte es sich um eine Regelung der Frage, welcher (Sozial-) Staat für welche Person zuständig war. Mit der Festlegung von Stichtagen der Ankunft in Deutschland, die entweder zum Bleiben berechtigten oder zum Verlassen des Landes verpflichteten, erinnerte es an die bilateralen Abkommen unter den Staaten des Deutschen Bundes im 19. Jahrhundert, die die Staatsangehörigkeit und damit die Zuständigkeit eines Staates für die Armenfürsorge einer Person regelten.⁵⁷⁴ Aus unkontrollierten Abschiebeaktionen wurden völkerrechtlich geregelte Wanderungskontingente. Im Wege des diplomatischen Kompromisses wurde die wohlfahrtsstaatliche Zuständigkeit zwischen Deutschland und Polen ausgehandelt und im Gleichlauf zum Aufenthaltsrecht geregelt. Dies entsprach funktional den staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen, die sich Anfang des 19. Jahrhunderts in den Deutschen Staaten entwickelt hatten. Deutschland und Polen rangen diplomatisch um Aufenthaltsrechte, wohlfahrtsstaatliche Verantwortung und Zugang zum Arbeitsmarkt. Der ideologisch geführte Souveränitätsdiskurs um Volk, Nation und Rasse blieb davon unberührt und die Verleihung wirtschaftlicher Rechte brachte keine politischen Teilhabechancen mit sich. Dennoch wurde die zuvor vom Diskurs um die Souveränität des Volkes geprägte ökonomische Zugehörigkeit verändert.

Der Gleichlauf von politisch-souveräner mit ökonomischer Zugehörigkeit war durchbrochen. Aufenthaltsrecht und Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben waren von der Souveränität getrennte Kategorien. Der Einfluss des Souveränitätsdiskurses auf die tatsächliche Teilhabe am gesellschaftlichen Leben konnte verändert werden. Der diplomatische Druck Polens hatte – getragen von einer gewissen Verfügungsmacht über Arbeitskräfte und der wirtschaftlichen Notwendigkeit der Regelung der Landarbeiterfrage – eine Inklusion der polnischen Arbeiter in den deutschen Sozialstaat ermöglicht. Die Souveränität konnte sich anders als vor der Existenz eines polnischen Staates nicht mehr vollständig durchsetzen und die wirtschaftliche Zugehörigkeit nach ihren Vorgaben formen. Weder die innere Kolonisation noch eine sich zunehmend nach außen abschotten-

574 Dazu ausführlich oben S. 99 und passim.

de Arbeitsmarktpolitik konnten eine sozialpolitische Ordnung ausschließlich nach dem Gesichtspunkt der effizientesten Lösung für den bios herbeiführen. Die Nützlichkeit für den bios war nicht mehr allein ausschlaggebend für den Status der zoē. Aus den sesshaften Migranten des RVA wurden teilhabeberechtigte Personen. Hatte die Souveränität zuvor die Grenzen der sozioökonomischen Verteilungsarithmetik bestimmt, so war es nun ein Kompromiss aus souveränem Rückführungswillen und der von der polnischen Seite geltend gemachten Abhängigkeit von ausländischen Arbeitern, die letztere in den status positivus aufrücken ließ und die Grenzen des Sozialrechts erweiterte.

Die Inklusion der Landarbeiter in die Sozialversicherung war dabei nicht mehr nur dem souveränen (deutschen) Interesse an der Ausnutzung fremder Arbeitskraft geschuldet, wie dies etwa bei der Privilegierung der Polen in der Unfallversicherung während des Ersten Weltkriegs der Fall gewesen war. Vielmehr war es das Eigeninteresse der polnischen Arbeiter an der Aufnahme in die staatliche Risikoversorge, das durch den polnischen Staat geltend gemacht worden war. Um ihrer selbst willen wurden die polnischen Arbeiter versichert. Die Grenzen des sozioökonomischen Diskurses hatten sich verschoben. Er war auf Nicht-Souveräne erweitert worden.

In der Invaliden- und Unfallversicherung wurden polnische Arbeiter von einer bloßen Rechnungseinheit, für die man Ersatzbeiträge erhob,⁵⁷⁵ zu eigenständig berechtigten Versicherten. Ihre Präsenz zählte man nicht mehr nur, um die sozioökonomische Güterverteilung zu Gunsten des bios nicht zu stören. Ihren und den für sie entrichteten Beiträgen standen nun versicherte Risiken gegenüber. Sie wurden insoweit Teil des vom Herrschaftszweck umfassten bios. Die souveräne Definition des Staatsvolks hatte sich verändert. Aus *Fremden* wurden *Eigene*.

Doch das Wanderarbeiterabkommen ging über die klassisch statische Zuständigkeitsabgrenzung des Wohlfahrtsstaates hinaus. Es zeichnete eine künftige Trennung von Aufenthaltsrecht und Ansprüchen an die Sozialversicherung vor, die die Transnationalisierung sozialer Rechte andeutete. Dabei ist nur in zweiter Linie der Wegfall der Ruhensregelungen der Unfall- und Invalidenversicherung gemeint. Denn dies betraf nur bereits in einem System erworbene Ansprüche, bei denen die Beseitigung des Ru-

575 In der Unfallversicherung wurden echte Beiträge erhoben. Allerdings stand diesen faktisch kein versichertes Risiko gegenüber. Vgl. dazu ausführlich oben S. 126 und passim.

hens lediglich eine ohnehin systemwidrige Diskriminierung rückgängig machte.

Bemerkenswert war vielmehr, dass sich auch für den Anspruchserwerb bereits eine zaghafte Transnationalisierung abzeichnete. Sie äußerte sich dadurch, dass sich der Zusammenhang zwischen Aufenthaltsstatus und Rechtserwerb zusehends lockerte. Diejenigen Arbeiter, die für die Rückwandererkontingente in Frage kamen, erhielten nur einen vorläufigen Befreiungsschein für ihre Tätigkeit als Landarbeiter. Ihr künftiger Verbleib im Inland und damit ihre künftige Versicherungsberechtigung waren alles andere als sicher. Bereits der ungewisse Aufenthaltsstatus berechnete zur Beitragsleistung in der Ansparphase der Invalidenversicherung. Mit ihren individuellen Beitragskonten war die Sozialversicherung in der Lage, die ökonomische Zugehörigkeit unabhängig von einem gesicherten Aufenthaltsstatus zu definieren und an der wirtschaftlichen Leistung des Beitragszahlers zu messen. Beitragszeit und Beitragshöhe begannen den Aufenthaltstitel zu ersetzen und den Unterschied zwischen in- und ausländischen Versicherten zu nivellieren. Eine Flexibilisierung der ökonomischen Zugehörigkeit erschien durchaus denkbar.

Trotz dieser Ansätze war der Wanderarbeitervertrag vor allem ein bilaterales Migrationsabkommen, das den hergebrachten Grundsätzen der Zuständigkeitsabgrenzung von Wohlfahrtsstaaten folgte. Dabei entwickelte es durchaus neuartige Lösungskonzepte. Im Kern des Abkommens stand jedoch das Migrationsregime, das Auswanderungsraten festlegte, das Aufenthaltsrecht polnischer Arbeiter in bestimmten Fällen sicherte und das Anwerbeverfahren regelte. Eher begleitend brachte das Abkommen auch den Rentenexport und gewährte Zugang zur Invalidenversicherung.

Doch genau dieser transnationale Ansatz begann sich durchzusetzen. Denn die international abgestimmte Regelung des Aufenthaltsrechts blieb in der Zukunft die Ausnahme. Sie diente auch im Wanderarbeiterabkommen letztlich nur der Lösung einer Kriegsfolgenproblematik. Dem souveränen Staat ließ sich eine Festlegung, wem in Zukunft ein Aufenthaltsrecht gewährt werden würde, nur selten abringen. Das Aufenthaltsrecht blieb die Domäne der Nation.

Die ökonomische Zugehörigkeit des sozialen Rechts hingegen hatte das Potential, sich jenseits der Souveränität der Nation zu entwickeln. Dies galt allerdings nur unter zwei Voraussetzungen.

Zum einen musste es möglich sein, dass sich die Interessen der *zoë* der Herrschaft des *bios* entgegenstellen und ihr eigenes Recht fordern konnten. Mit Hilfe des polnischen Staates war genau das gelungen. Damit

stimmte *Jellineks* Lehrsatz von der Verankerung des Normativen im Faktischen wieder. Die Abhängigkeit von polnischen Arbeitern führte zu einer Erweiterung ihrer Rechte, die ihnen im status positivus zu Teil wurden. Sie wurden zu ökonomisch Zugehörigen. Dass diese Zugehörigkeit eine graduelle war, hatte sich erneut gezeigt. Die Rechte der polnischen Arbeiter blieben sektoriell. Sie waren nicht aus moralischen Motiven heraus eingeräumt worden, sondern aufgrund der harten Verhandlung von wirtschaftlichen und sozialpolitischen Interessen. Es war keine universalistische Idee, die ihre Inklusion förderte, sondern der utilitaristische Kompromiss, der einen Partikularismus aufweichte.

Die zweite Voraussetzung der Abkopplung des Sozialrechts vom Souveränitätsdiskurs war, dass der national definierten Souveränität ein Raum der Letztentscheidung verblieb. Die Entscheidung über das „ob“ der Erwerbschance im Rahmen eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses im Inland war einer Verwaltung überlassen worden, die Ausländerbeschäftigung ausschließlich nach der Nützlichkeit für die Inlandsgesellschaft beurteilte.⁵⁷⁶ Nur wenn die Nachfrage nach Arbeit im Inland nicht gedeckt werden konnte, war der Import fremder Arbeitskräfte akzeptabel. Der Zustrom musste planbar und regulierbar sein, um die Konsequenzen für den Arbeitsmarkt und die Versichertengemeinschaft kalkulieren zu können. Das Wanderarbeiterabkommen tat genau das, indem es die Anwerbeprozedur und saisonale Migration im Wesentlichen nach deutschen Vorstellungen und den Interessen der Arbeitsverwaltung regelte. Das soziale Recht vermochte damit nicht die Entscheidung über das „ob“ der Erwerbschance durch Beschäftigung zu regeln. Diese Entscheidung musste der Souveränität verbleiben, die das volkswirtschaftlich optimale Quantum der Ausländerbeschäftigung festlegen konnte.

576 Auch für *Bast* war die Genese des modernen Aufenthaltsrechts mit der Zuteilung von Erwerbschancen im Inland verknüpft, über die durch „Gebietszulassung – implizit oder ausdrücklich – mitentschieden“ wurde, *ders.* Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2011, S. 28. Letztlich folgt daraus eine soziale Stratifizierung: „Danach ist mit der Entscheidung über die – stets reversible – Gebietszulassung fremder Staatsangehöriger auch eine Entscheidung über deren – zumindest temporäre und oftmals inferiore – Inklusion in die national definierte Arbeits- und Sozialordnung verbunden.“ Ebd., S. 27.

III. Vertauschte Identitäten: Der Frieden von Versailles und die Abtretung der Sozialversicherung

Dem Zusammenspiel ökonomisch und souverän definierter Zugehörigkeit kann man sich auch durch eine andere Perspektive nähern. Dabei steht nicht die Frage der Aufnahme von *Fremden* in den Solidarverband aus ökonomischen Gründen im Raum, sondern das Problem des Ausscheidens von *Eigenen* aus dem Solidarverband. Auf dieses Ausscheiden reagiert der Souveränitätsdiskurs, indem er durch die Übernahme einer wirtschaftlichen Verantwortlichkeit die Zugehörigkeitsbeziehung wiederherzustellen versucht.

Der Versailler Vertrag regelte direkt, wer nach den Gebietsabtretungen jenseits der neuen Grenzen noch deutscher Staatsangehöriger im formalen Sinne war.⁵⁷⁷ Dies hatte Folgen für die Leistungsansprüche der Versicherten, insoweit das Sozialversicherungsrecht den Bezug von Leistungen im Ausland von der formalen Staatsangehörigkeit abhängig machte. Für all jene ehemaligen Deutschen entstand daraus das Problem, dass ihre Rentenansprüche ruhten, wenn sie aufgrund des Friedensvertrages ihre deutsche Staatsangehörigkeit verloren hatten. Der Gleichlauf von ökonomischer und politischer Zugehörigkeit führte so zum sozialrechtlichen Ausschluss eigentlich Souveräner. Die nach dem Weltkrieg ohnehin vorhandene Motivation der deutschen Minderheit zur Abwanderung in das Reichsgebiet konnte dadurch potentiell verstärkt werden.

Zwar sollten den Versicherten nach dem Willen des Friedensvertrags ihre erworbenen Rechte erhalten bleiben.⁵⁷⁸ Dies geschah aber dadurch, dass Polen zum einen die Versicherungslast von Deutschland zu übernehmen hatte und somit laufende Leistungen deutscher Sozialversicherungsträger zu erbringen und bestehende Versicherungsverhältnisse fortzuführen

577 Art. 91 VV, RGBl. 1919, 687. Der VV knüpfte insofern an die Tradition der Friedensverträge des 19. Jahrhunderts an, indem der Staatsangehörigkeitswechsel ipso iure mit dem Übergang der Territorialhoheit eintrat: *Bruns*, Staatsangehörigkeitswechsel und Option, 1921, S. 8.

578 Die im Folgenden umrissene Regelung enthielt Art. 312 VV. Die Verpflichtung, die Deckungskapitalien zur Erbringung der übernommenen Versicherungslasten zu verwenden, ergab sich aus dessen Abs. 2. Die deutschsprachige im RGBl. veröffentlichte Fassung formulierte etwas unklar, dass die übernehmenden Staaten „gehalten sind“, die Deckungskapitalien zur Erbringung von Versicherungsleistungen zu verwenden. Die französische und englische Version gingen hingegen klar von einer Verpflichtung aus („devront“ bzw. „must“).

ren verpflichtet war. Im Gegenzug hatte Deutschland dem polnischen Staat die Rücklagen, die zur wirtschaftlichen Sicherung der Risiken angelegt worden waren, auszuzahlen.

Die im Friedensvertrag angelegte Trennungslösung war jedoch lückenhaft und konnte insgesamt nicht das Leistungsniveau aus Vorkriegszeiten für die Deutschstämmigen in Polen erhalten. Die Trennung zwischen Deutschen und Polen auf staatsangehörigkeits- und sozialrechtlicher Ebene konterkarierte das Interesse Deutschlands, mit der deutschen Minderheit kurzfristig Einfluss auf die polnische Politik zu nehmen und langfristig eine Revision der von Versailles geschaffenen Ostgrenzen verfolgen zu können, da Leistungsausfälle oder ein niedrigeres Leistungsniveau einen Grund zur Abwanderung bilden konnten.

In einem ersten Schritt werden zunächst die staatsangehörigkeits- und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen des Versailler Vertrags und die Minderheitenrechte, die sich im Gefolge des Friedensvertrags entwickelten, dargestellt (1.).

Im Anschluss daran wird der Einfluss der Weimarer Außenpolitik auf die sozialversicherungspolitische Programmatik gegenüber Polen skizziert (2.).

Das Spannungsverhältnis zwischen formalem Staatsangehörigkeitsrecht und außenpolitischen Zielen wurde durch die verdeckte Zahlung von Ausgleichsleistungen an die deutsche Minderheit in Polen provisorisch gelöst. Der Souveränitätsdiskurs versuchte so seine Zugehörigkeitskonstruktion, die von der Versailler Ordnung gestört worden war, durchzusetzen, indem er eine wirtschaftliche Verantwortlichkeit übernahm (3.).

Die Einräumung ökonomischer Zugehörigkeit diente damit der Verwirklichung der Souveränität und nicht, wie im Fall der Wanderarbeiter, der Verwirklichung eines Ausgleichs zwischen Souveränität und Ökonomie. Letztlich aber beförderte die Störung der souveränen Zugehörigkeitskonstruktion durch das Versailler System die Abkopplung der ökonomischen von der souveränen Zugehörigkeit und war damit ein weiterer Wegbereiter für die Auslagerung der ökonomischen Verantwortlichkeit auf eine transnationale Ebene (4.).

1. Staatsangehörigkeit, Minderheitenschutz und der Erhalt sozialer Rechte im Friedensvertrag

a) Staatsangehörigkeit und Minderheitenrechte

Die staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen des Versailler Vertrags stehen im Kontext der umfassenden politischen Neuordnung Europas nach dem Ersten Weltkrieg. Der Vierzehnpunkteplan des amerikanischen Präsidenten *Wilson* legte bereits Anfang 1918 die Grundlinien dar.⁵⁷⁹ Von den vierzehn Punkten *Wilsons* betrafen Deutschland vor allem die Punkte VIII. und XIII.⁵⁸⁰ Punkt VIII. sah die Rückgabe des im Krieg von 1871 annektierten Elsass-Lothringen an Frankreich vor. Im Osten strebte der US-Präsident eine Neubestimmung der Grenzen zu einem wieder auf die Landkarte Europas zurückkehrenden polnischen Staat an (XIII.).⁵⁸¹ Ob man eine ethnonationalistische Neuordnung Europas bereits in *Wilsons* Vierzehnpunkteplan erkennen will⁵⁸² oder erst in ihrer Umsetzung durch europäische Verhandlungsdelegationen erblickt,⁵⁸³ spielt für das Verständnis der Nachkriegsordnung Europas letztlich eine untergeordnete Rolle. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, das in den Friedensverhandlungen um die Pariser Vorortverträge lautstark artikuliert wurde, wurde in Europa als Recht sich vor allem ethnisch definierender Gruppen verstanden.⁵⁸⁴ An die Stelle von Vielvölkerstaaten traten dementsprechend unabhängige Nationen.⁵⁸⁵

In diesem Geist zog dann auch der Versailler Vertrag die Grenzen Deutschlands zu Polen.⁵⁸⁶ Deutsche und Polen waren als Ethnien a priori

579 *Müller*, Staatsbürgerschaft und Minderheitenschutz, 2006, S. 3 f.

580 President Woodrow Wilson's Fourteen Points v. 8.1.1918, online verfügbar unter http://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp, aufgerufen am 4.9.2015.

581 Ausführlich zum Problem der Wiederherstellung Polens im Rahmen der Friedensverhandlungen *MacMillan*, Die Friedensmacher, 2015, S. 283 und passim.

582 So etwa *Weitz*, A Century of Genocide, 2003, S. 51.

583 So *Müller*, Staatsbürgerschaft und Minderheitenschutz, 2006, S. 4, der die Nationalstaatsidee des amerikanischen Präsidenten und der US-Delegation bei den Friedensverhandlungen als in der Tradition der Willensgemeinschaft *Rousseaus* stehend erachtet.

584 *Mazower*, Hitlers Imperium, 2011, S. 43 und passim.

585 *Herbert*, Geschichte Deutschlands, 2014, S. 189.

586 Nicht berücksichtigt wird hier die besondere Rolle der Stadt Danzig, die als Freie Stadt dem Völkerbund unterstellt wurde, Art. 100-108 VV. Ihre Einwohner blieben weder deutsche, noch wurden sie polnische Staatsangehörige, sondern erhiel-

die Rechtsträger des Prinzips der Selbstbestimmung, auf das sich ihre Nationalstaaten als natürliche Repräsentanten gleichermaßen beriefen.⁵⁸⁷ Der eine Staat nutzte das Selbstbestimmungsrecht, um die Gebietsverluste gering zu halten, der andere, um möglichst große Gebietsgewinne zu erzielen. In Regionen mit unklarer Bevölkerungsmehrheit sollten die Bewohner über die Zugehörigkeit zum einen oder zum anderen Staat in Volksabstimmungen entscheiden. Sie fanden in den ostpreußischen Bezirken Allenstein und Marienwerder und in Oberschlesien statt.⁵⁸⁸ Die Versailler Ordnung strebte somit eine ethnisch möglichst homogene Zusammensetzung der europäischen Nationalstaaten an, um der Instabilität der Vielvölkerstaaten der Vorkriegszeit entgegenzuwirken.⁵⁸⁹

Die nationalstaatliche Neuordnung Europas wurde durch ein System des Minderheitenschutzes ergänzt.⁵⁹⁰ Befeuert vom Prinzip der nationalen Selbstbestimmung wurde die Minderheitenfrage auch nach den Abstimmungen zu einem Brennpunkt der deutsch-polnischen Beziehungen in den 1920er Jahren, von der auf beiden Seiten ungefähr eine Million Menschen betroffen waren.⁵⁹¹ Im Europa Versailles waren die Deutschen dabei zur größten Minderheitengruppe geworden. Bei Ende des Krieges gab es 1,7 Millionen Deutsche im nunmehr französischen Elsass-Lothringen, 1,2 Millionen in Polen, 3,5 Millionen in der Tschechoslowakei, 550 000 in Ungarn, 250 000 in Italien, 150 000 in Belgien, 800 000 in Rumänien und 700 000 in Jugoslawien.⁵⁹²

Der Minderheitenschutz war gesetzlich geregelt worden. In der Weimarer Republik besaß er Verfassungsrang und in Polen wurde er durch einen Minderheitenschutzvertrag gesichert, den Polen mit den alliierten Sieger-

ten den Staatsbürgerstatus der Freien Stadt Danzig, vgl. Art. 72 der Verfassung der Freien Stadt Danzig v. 17.11.1920. Völkerrechtlich wurde Danzig von der Polnischen Republik nach außen vertreten, Art. 104 Nr. 6 VV.

587 Müller, Staatsbürgerschaft und Minderheitenschutz, 2006, S. 6.

588 Art. 88 und 96 VV.

589 Herbert, Geschichte Deutschlands, 2014, S. 189 f.

590 Dies galt allerdings nur für den Ost- und Mitteleuropäischen Raum. Die westlichen Alliierten waren an den Minderheitenschutz nicht gebunden, was teilweise zu offenen rassistischen Aggressionen ihrer Regierungen gegen die Bürgerrechte der Minderheiten führte. Im Elsass wurden nach einem derartigen Vorgehen Frankreichs 200.000 deutschsprachige Elsässer deportiert. Dazu Mazower, Hitlers Imperium, 2011, S. 48.

591 Rieckhoff, German-Polish Relations, 1971, S. 194 und passim; Schattkowsky, Deutsch-polnischer Minderheitenstreit, ZfO 1999, 524 und passim.

592 Zahlen nach Schechtmann, European Population Transfers, 1946, S. 29.

mächten geschlossen hatte.⁵⁹³ Der Minderheitenschutz und die Minderheitenrechte, die letztlich Ausfluss des Selbstbestimmungsrechts der Völker waren, wurden somit Teil der juristischen und politischen Debatte der 1920er Jahre.⁵⁹⁴ Die Zugehörigkeit zur einen oder zur anderen Minderheit wurde vor allem anhand ethnisch-kultureller Kriterien bestimmt. Als Gegensatz zur nationalen Mehrheit wurden nationale Minderheiten gebildet.⁵⁹⁵ Die Minderheitenrechte verstärkten häufig die Gegensätze der ethnisch definierten Mehrheits- und Minderheitsgruppen. Nicht selten waren gewaltsame Auseinandersetzungen und Vertreibungen die Folge.⁵⁹⁶

593 Art. 113 WRV: „Die fremdsprachigen Volksteile des Reichs dürfen durch die Gesetzgebung und Verwaltung nicht in ihrer freien, volkstümlichen Entwicklung, besonders nicht im Gebrauch ihrer Muttersprache bei Unterricht sowie bei der inneren Verwaltung und der Rechtspflege beeinträchtigt werden.“ Konkretere und detailliertere Bestimmungen zum Minderheitenschutz enthielt der Minderheitenschutzvertrag zwischen den Alliierten und assoziierten Hauptmächten und Polen v. 28.6.1919, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej [Gesetzblatt der Polnischen Republik], 1920, 1933. Vgl. etwa dessen Art. 2: „Poland undertakes to assure full and complete protection of life and liberty to all inhabitants of Poland without distinction of birth, nationality, language, race or religion.“ Art. 7: „All Polish nationals shall be equal before the law and shall enjoy the same civil and political rights without distinction as to race, language or religion. [...] No restriction shall be imposed on the free use by any Polish national of any language in private intercourse, in commerce, in religion, in the press or in publications of any kind, or at public meetings.“ Art. 8: „Polish nationals who belong to racial, religious or linguistic minorities shall enjoy the same treatment and security in law and in fact as the other Polish nationals. In particular they shall have an equal right to establish, manage and control at their own expense charitable, religious and social institutions, schools and other educational establishments, with the right to use their own language and to exercise their religion freely therein.“

594 *Jaworski*, Die Deutschen Minderheiten, ÖOH 1991, 251, 260. Eingehend zum ideologischen Niederschlag und den Funktionen des Minderheitenproblems in der öffentlichen Meinung der Weimarer Republik *ders.*, Der auslandsdeutsche Gedanke, Annali dell’Istituto storico italo-germanico in Trento 1978, 369 und passim.

595 Damit einher ging notwendigerweise ein ethnisches Verständnis der Nation, die sich ebenfalls durch gemeinsame Sprache, Kultur und Geschichte zu definieren suchte. Dazu *Göthel*, Demokratie und Volkstum, 2002, S. 34 und passim, 37 und passim.

596 Nach einem Konflikt einigten sich beispielsweise Griechenland und die Türkei auf die gewaltsame Vertreibung von ca. 2 Millionen griechisch-orthodoxen Bewohnern der Westtürkei und einer halben Million Muslime aus dem östlichen Griechenland. Dazu *Herbert*, Geschichte Deutschlands, 2014, S. 190 m.w.N. dort in Fn. 15.

Minderheitenrechte rückten somit im Verlauf der 1920er Jahre zusehends in den Fokus staatlicher Politik und des öffentlichen Interesses. Das war auch dem Umstand geschuldet, dass die Nationalstaaten nicht mehr ungebunden bestimmen konnten, wer zu ihren Staatsangehörigen zählte und wer nicht. Für Deutschland wurden diese Folgen spürbar durch Art. 91 des Versailler Vertrags, der regelte, dass „die deutschen Reichsangehörigen, die ihren Wohnsitz in den endgültig als Bestandteil Polens anerkannten Gebieten haben, [...] von Rechts wegen die polnische Staatsangehörigkeit unter Verlust der deutschen erwerben.“⁵⁹⁷ Flankiert wurde der völkervertraglich angeordnete Staatsangehörigkeitswechsel durch ein binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Versailler Vertrags auszuübendes Optionsrecht der ehemaligen Deutschen zu Gunsten der deutschen Reichsangehörigkeit.⁵⁹⁸ Die Möglichkeit, nach hergebrachten Grundsätzen des Völkerrechts die Einhaltung von völkerrechtlich-fremdenrechtlichen Pflichten von Polen als Aufenthaltsstaat zu fordern, ging für Deutschland

597 Für Polen wurde die Regelung des VV durch Art. 3 MSV bestätigt, der teilweise auf die Bestimmungen des Friedensvertrags verwies. Parallele Regelungen galten nicht nur für Polen, sondern auch für andere von Gebietsveränderungen betroffene Staaten. Das Prinzip einer staatsangehörigkeitsrechtlichen Homogenität lag nicht nur dem VV, sondern den Pariser Vorortverträgen insgesamt zu Grunde. Ipso iure erwarben nur diejenigen deutschen Reichsangehörigen die polnische Staatsangehörigkeit, die ihren Wohnsitz vor dem 1. Januar 1908 in das Abtretungsgebiet verlegt hatten. Die nach diesem Stichtag Zugezogenen erwarben nach Art. 91 Abs. 2 VV die polnische Staatsangehörigkeit nur aufgrund besonderer Genehmigung der polnischen Regierung. Dazu und zum Staatsangehörigkeitswechsel und Optionsrecht nach dem VV eingehend *Bruns*, Staatsangehörigkeitswechsel und Option, 1921, hier insb. S. 11-60; *Lanz*, Der Wechsel der Staatsangehörigkeit und das Optionsrecht im Versailler Vertrag, 1929, hier insb. S. 21-38.

598 Art. 91 Abs. 3 VV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 S. 2 MSV. Dabei war zwischen Deutschland und Polen umstritten, ob die Option für die deutsche Reichsangehörigkeit eine Verpflichtung zur Abwanderung oder lediglich ein Recht zur Abwanderung nach sich ziehen sollte. Diese Frage wurde vor allem während des deutsch-polnischen Optantenkriegs im Jahr 1925 virulent: dazu *Oltmer*, Migration und Politik, 2005, S. 112 dort Fn. 78 m.w.N.; *Boysen*, Die polnischen Optanten, in: Thoß, Erster Weltkrieg – Zweiter Weltkrieg, 2002, S. 593, 607. Zur Optionsproblematik allgemein: *Rieckhoff*, German-Polish Relations, 1971, S. 52 und passim; *Schattkowsky*, Deutsch-polnischer Minderheitenstreit, ZfO 1999, 524 und passim; *ders.*, Deutschland und Polen, 1994, S. 143 und passim, 237 und passim. Zur Option aus rechtlicher Perspektive: *Bruns*, Staatsangehörigkeitswechsel und Option, 1921, hier insb. S. 11-60; *Lanz*, Der Wechsel der Staatsangehörigkeit und das Optionsrecht im Versailler Vertrag, 1929, hier insb. S. 21-38.

damit verloren.⁵⁹⁹ Die volkstumspolitische Funktion, die das RuStaG von 1913 der Staatsangehörigkeit gegeben hatte, wurde insoweit durch den Versailler Vertrag ebenso abgeschnitten, wie die Möglichkeit durch Staatsangehörige im Ausland außenpolitische Interessen zu verfolgen.

An die Stelle der Staatsangehörigkeit trat das Eintreten für den nunmehr völkervertraglich garantierten Minderheitenschutz.⁶⁰⁰ Die Debatte um den Minderheitenschutz fokussierte sich dabei viel stärker auf ethnische Volksgruppen, als es etwa der überkommene Mechanismus des diplomatischen Schutzes für eigene Staatsangehörige im Aufenthaltsstaat tat. Zunächst ging es der deutschen Außenpolitik vornehmlich darum, die deutsche Minderheit zum Bleiben anzuhalten, um einer künftigen Revision der Ostgrenzen nicht die argumentative Grundlage zu entziehen.⁶⁰¹ In der Ära Stresemann ging die Weimarer Republik über den Bilateralismus hinaus und versuchte nach dem Beitritt zum Völkerbund die deutsch-polnische Minderheitenproblematik zu internationalisieren und sich als Schutzmacht der Minderheiten Europas in Stellung zu bringen.⁶⁰²

599 So war und ist völkerrechtlich die Ausübung diplomatischen Schutzes nur zu Gunsten eigener Staatsangehöriger erlaubt. *Farahat*, Progressive Inklusion, 2014, S. 99 f. m.w.N.; *Herdegen*, Völkerrecht, 2014, S. 191.

600 *Brubaker* bezeichnet das Eintreten der nationalen Schutzmacht zu Gunsten konationaler Minderheiten im europäischen Ausland in der Zwischenkriegszeit als „homeland nationalism“ und macht deutlich, dass die außen- und innenpolitische Nutzbarmachung von Minderheiten im Ausland sich nicht nur in der Weimarer Republik fand, sondern in vielen europäischen Staaten im Rahmen der Nachkriegsordnung anzutreffen war. *Ders.*, Nationalism reframed, 1996, S. 107 und passim.

601 *Krüger*, Die Aussenpolitik, 1985, S. 92; *Mazower*, Hitlers Imperium, 2011, S. 46 f. Zur Instrumentalisierung des Minderheitenschutzvertrages durch die deutsche Außenpolitik *Krasuski*, Die deutsch-polnischen Beziehungen in der Zwischenkriegszeit, in: *Ipsen/Poeggel*, Das Verhältnis des vereinigten Deutschlands, 1993, S. 13, 15; *Oltmer*, Migration und Politik, 2005, S. 105; *Jaworski*, Die Deutschen Minderheiten, ÖOH 1991, 251, 261; *Schattkowsky*, Deutsch-polnischer Minderheitenstreit, ZfO 1999, 524 und passim; *ders.*, Deutschland und Polen, 1994, S. 105 und passim; *Blanke*, Orphans of Versailles, 1993, S. 121 und passim.

602 *Mazower*, Hitlers Imperium, 2011, S. 46 f.; *Jaworski*, Die Deutschen Minderheiten, ÖOH 1991, 251, 263; *Czubiński*, Deutschlands Minderheitenpolitik, Polnische Weststudien 1983, 43, 62 und passim; *Blanke*, Orphans of Versailles, 1993, S. 129 und passim; *Schattkowsky*, Deutschland und Polen, 1994, S. 125 und passim.

b) Soziale Rechte

Die Wechsel von Gebietshoheit und Staatsangehörigkeit beeinflussten auch die Rentenzahlungen an Berechtigte in den abgetretenen Gebieten. In der Invalidenversicherung wurden Renten bis 1923 unabhängig von der Staatsangehörigkeit nicht in das Ausland exportiert.⁶⁰³ Damit ruhte der Rentenanspruch aller Bezugsberechtigten der Invalidenversicherung in den an Polen abgetretenen Gebieten ab dem 10. Januar 1920, dem Tag an dem der Versailler Vertrag in Kraft trat. Für die Invalidenversicherten machte es insoweit keinen Unterschied, ob sie für die deutsche Reichsangehörigkeit optierten oder die polnische Staatsangehörigkeit annahmen.

Ein Unterschied bestand hingegen für die Bezieher von Unfallrenten. In der Unfallversicherung galt, dass Rentenzahlungen in das Ausland nur an deutsche Staatsangehörige erbracht wurden und die Renten der bezugsberechtigten Ausländer ruhten.⁶⁰⁴ Grundsätzlich war daher die Option zu Gunsten der deutschen Staatsangehörigkeit eine Voraussetzung für die Fortsetzung des Unfallrentenbezugs im Abtretungsgebiet.⁶⁰⁵

Die Problematik des Erhalts der erworbenen Rechte der Sozialversicherten wurde vom Versailler Friedensvertrag in Art. 312 zwar erkannt, jedoch griff die angestrebte Lösung im Ergebnis zu kurz. Der Versailler Vertrag ging parallel zu den Gebietsabtretungen von einer Abtretung der deutschen Sozialversicherung an den polnischen Staat aus.⁶⁰⁶ Sie war so ausgestaltet, dass Polen zum einen die Versicherungslast von Deutschland zu übernehmen und somit laufende Leistungen deutscher Sozialversicherungsträger zu erbringen hatte und bestehende Versicherungsverhältnisse fortzuführen verpflichtet war.⁶⁰⁷ Im Gegenzug hatte Deutschland dem pol-

603 Seit 1911 geregelt in § 1313 Nr. 1 RVO. Siehe dazu oben S. 121 f.

604 § 615 Abs. 1 Nr. 3 RVO. Dazu ausführlich oben S. 119 und passim.

605 Mit der Option zu Gunsten Deutschlands war jedoch das Fortbestehen des Aufenthaltrechts fraglich, da Polen nach dem Minderheitenschutzabkommen zur Gleichbehandlung nur verpflichtet war, sofern es sich bei den Angehörigen der Minderheiten um polnische Staatsangehörige handelte.

606 Art. 312 VV galt nicht nur für das deutsch-polnische Verhältnis, sondern bezog sich auf das Verhältnis Deutschlands mit allen anderen Mächten, an die Deutschland nach dem Friedensvertrag Gebiete abzutreten hatte. Dazu *Manes*, Soziale und staatliche Versicherungen, in: Eckart/Kuttig, Das internationale Arbeitsrecht im Friedensvertrage, 1920, S. 80-83.

607 Zur Parallelproblematik hinsichtlich der Abtretung Elsass-Lothringens an Frankreich *Gloetz*, Alterssicherung, 2005, S. 101 und passim.

nischen Staat die Rücklagen, die zur wirtschaftlichen Sicherung der Risiken angelegt worden waren, auszuzahlen.

Grundsätzlich sollte Polen die laufenden Unfall- und Invalidenrenten übernehmen und Leistungen mit Hilfe der von Deutschland übertragenen Deckungskapitalien erbringen. Zur Regelung dieser Übernahme, vor allem der dazu erforderlichen finanziellen Einigung, sollte zwischen Deutschland und Polen ein Abkommen binnen einer kurz bemessenen Frist von drei Monaten ab Inkrafttreten des Versailler Vertrags geschlossen werden.⁶⁰⁸

Der Friedensvertrag führte damit die Sozialversicherung im ehemals preußischen Teil Polens ein und ging dabei von einer strikten Trennung zwischen deutscher und polnischer Sozialversicherung aus.⁶⁰⁹

Diese Trennungslösung barg enormes Konfliktpotenzial im Hinblick auf die zu regelnden finanziellen Fragen. So war schon die Reichweite der in Art. 312 VV statuierten Rücklagenübertragungsverpflichtung fraglich. In der deutschen Auslegung bezog sich der Begriff „Rücklagen“ i.S.d. Vorschrift nur auf jenen Teil, „der für den Dienst der Versicherungen in den betreffenden Gebieten bestimmt ist.“⁶¹⁰ Damit waren nur die Rücklagen gemeint, die von Versicherungsanstalten gebildet wurden, die ihren Zuständigkeitsbereich zumindest auch im Abtretungsgebiet hatten. Der Fall der bloßen Rentenzahlung an einen im Abtretungsgebiet domizilierten Rentenberechtigten durch eine westdeutsche Versicherungsanstalt war davon nicht erfasst.⁶¹¹ Die Problematik betraf sowohl die Invaliden- als auch die Unfallversicherung.

608 Sollte ein Abschluss des Abkommens nicht gelingen, würden die Übertragungsbedingungen von einem paritätisch besetzten Ausschuss erarbeitet werden. Der von diesem Ausschuss erstellte Entwurf war anschließend dem Völkerbundrat zu unterbreiten, der daraufhin Beschluss zu fassen hatte, vgl. Art. 312 Abs. 4 VV.

609 *Florek*, Entwicklungsgeschichte sozialer Sicherheit, in: Maydell/Hohnerlein, Die Umgestaltung der Systeme, 1993, S. 39, 40 f.; *Eichenhofer*, Deutsche und österreichische Einflüsse, Sozialer Fortschritt 1995, 189, 191; *Świątkowski*, Social Security Law in Poland, 2010, S. 17.

610 *Manes*, Soziale und staatliche Versicherungen, in: Eckart/Kuttig, Das internationale Arbeitsrecht im Friedensvertrage, 1920, S. 83.

611 Ebenso wenig konnte nach deutscher Auffassung der auf die Reichszuschüsse zur Invalidenversicherung entfallende Rententeil für die Berechnung der Rücklagenübertragung in Ansatz gebracht werden, weil die Reichszuschüsse aus Steuermitteln und nicht aus Beitragsleistungen erwirtschaftet wurden. Die Reichszuschüsse waren zwar Teil der individuellen Invalidenrente, vgl. § 1284 RVO, begründeten aber einen Anspruch an die „Gesamtheit“ und waren keine Folge individueller

In der Unfallversicherung kam noch die Frage des Rentenexports hinzu.⁶¹² Nach § 615 Abs. 1 Nr. 3 RVO ruhte der Bezugsanspruch nur, „solange sich der Ausländer gewöhnlich freiwillig im Ausland aufhält.“ So äußerte das RVA gegenüber dem Reichsarbeitsministerium Bedenken dahingehend, ob die Vorschrift auch „den Wechsel der Staatsangehörigkeit der Bewohner ganzer Gebiete infolge des verlorenen Krieges im Auge habe.“⁶¹³ Der sechste Rekursenat des RVA vertrat die Auffassung, dass der Aufenthalt der ehemaligen Deutschen im an Polen abgetretenen Gebiet nicht als „freiwillig“ im Sinne der Norm gelten könne und die Voraussetzungen für das Ruhen der Rente daher im Allgemeinen nicht vorlägen.⁶¹⁴

Das Reichsarbeitsministerium verfolgte demgegenüber in den Verhandlungen mit Polen das Ziel, möglichst geringe Deckungskapitalien übertragen zu müssen.⁶¹⁵ Dies, so glaubte das Ministerium, ließ sich auch dadurch erreichen, dass man versuchte die Rentenzahlungen von außerhalb

Vorsorgeleistung. Dazu *Kaskel/Sitzler*, Grundriß des sozialen Versicherungsrechts, 1912, S. 41. Im Rahmen der Übertragungsverhandlungen beharrte die polnische Seite dennoch auf der Auszahlung von fiktiven Deckungskapitalien für die Reichszuschüsse. Vgl. Stellungnahme der Polnischen Delegation zu der am 13. Januar 1921 überreichte (sic!) Note der Deutschen Delegation, in: BA RAM, R 3901/3779, Bl. 65. Dabei argumentierte Polen vor allem mit der parallelen Regelung in Bezug auf Elsass-Lothringen. Hier hatte Deutschland auch fiktive Kapitalien für die anfallenden Reichszuschüsse zu übertragen, weil sich Frankreich im Friedensvertrag hatte zusichern lassen, dass Elsass-Lothringen frei von öffentlichen Schulden übergehen soll. Siehe RAM an AA v. 2.8.1920, in: PA AA, R 264.743, Bl. 107. Dazu *Glootz*, Alterssicherung, 2005, S. 102.

612 Vgl. dazu oben S. 119 und passim. Ein weiterer Grund mag auch darin gelegen haben, dass die weit überwiegende Anzahl von Versicherungsfällen mit Rentenzahlung aus der Unfallversicherung stammten.

613 Abteilung für Unfallversicherung des RVA an RAM v. 7.2.1920, in: BA RAM, R 3901/3775, Bl. 76 f.

614 Der sechste Senat wich damit von den Entscheidungen anderer Senate ab, weshalb er die Sache gem. § 1717 RVO an den Großen Senat verwies. Die Auffassung des sechsten Senats ist in der Entscheidung des Großen Senats, der sich der Argumentation nicht anschloss, wiedergegeben: RVA, Entscheidung v. 13.5.1922, Nr. 3120, RVA-Mitteilungen 1922, 444.

615 RAM an AA v. 2.8.1920, in: PA AA, R 264.743, Bl. 107 f. Als Argument taugte hier der Vergleich mit der günstigeren Regelung zu Gunsten Frankreichs. Nach Art. 77 Abs. 2 VV waren ausdrücklich auch die Rücklagen zu übertragen, „die rechtlich den anderen sozialen Versicherungsträgern, den Knappschaftskassen, der Eisenbahn-Pensionskasse von Elsaß-Lothringen oder solchen anderen Pensionskassen zustehen, die für das Personal der öffentlichen Verwaltung und Anstalten errichtet sind und in Elsaß-Lothringen arbeiten, sowie für die Kapitalien und

des Abtretungsgebiets belegenden Versicherungsanstalten aus der Rücklagenübertragung heraus zu halten, indem man Zahlungen gemäß § 615 Abs. 1 Nr. 3 RVO einstellte. Das Ministerium fungierte damit vor allem als Sprachrohr westdeutscher Berufsgenossenschaften, deren Sitz außerhalb der Abtretungsgebiete lag. Ein Schreiben der Essener Hütten- und Walzwerksberufsgenossenschaft an das Reichsversicherungsamt vermag dies exemplarisch zu verdeutlichen:

„Bei der Beurteilung der Frage der Rentenzahlung an Unfallverletzte polnischer Nationalität in den abgetretenen Gebieten muß entgegen allen Bestrebungen auf eine andere Auslegung der Standpunkt mit Nachdruck vertreten werden, daß der § 165 [sic!] der Reichsversicherungsordnung Anwendung zu finden hat, soweit die Berufsgenossenschaften in Betracht kommen, die lediglich Rentenempfänger in den Abtretungsgebieten wohnen haben. [...] Unter den polnischen Rentenempfängern befinden sich viele Personen, die hier während des Krieges als russisch-polnische Staatsangehörige gearbeitet haben und später als Verletzte und Rentenempfänger in ihre Heimat zurückgekehrt sind. Diese Gebiete [...] sind zur Zeit in polnischem Besitz und wird die polnische Regierung [...] bei der Abrechnung mit dem deutschen [sic!] Reiche die Rentenansprüche der früher russisch-polnischen, dann zu ihren Untertanen rechnenden Verletzten jedenfalls in Rechnung bringen.“⁶¹⁶

Die Argumentation der Berufsgenossenschaft streicht zum einen das finanzielle Interesse heraus, keine Renten in das Abtretungsgebiet zu überweisen, wovon man sich erhoffte, von einer Übertragung der entsprechenden Rücklagen verschont zu werden. Zum anderen lässt die Genossenschaft aber auch nicht unerwähnt, dass es sich bei ihren Rentenempfängern im Abtretungsgebiet vor allem um Personen mit ehemals russisch-polnischer Staatsangehörigkeit handelt, sodass es keinen Anlass gab, die Rentenzahlung entgegen des Wortlauts von § 615 Abs. 1 Nr. 3 RVO fortzuführen.

Einen gegenteiligen Standpunkt nahmen tendenziell diejenigen Berufsgenossenschaften ein, die ihren Zuständigkeitsbereich im Abtretungsgebiet hatten. Die Nordöstliche Baugewerks-Berufsgenossenschaft wandte zum Beispiel ein, dass für sie eine Einstellung der Rentenzahlung ohnehin wirkungslos sei, da die einbehaltenen Renten bei der Abrechnung nach

Rückstellungen, welche die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte in Berlin auf Grund von Verpflichtungen zugunsten von in Elsaß-Lothringen wohnenden Versicherten dieser Art schuldet.“

616 Hütten- und Walzwerksberufsgenossenschaft an RVA, v. 11.8.1920, in: BA RAM, R 3901/3777, Bl. 78-80.

Art. 312 VV zu berücksichtigen wären und damit jedenfalls die Rücklagen hätten überwiesen werden müssen.⁶¹⁷ Darüber hinaus argumentierte die Genossenschaft aber auch damit, dass „gerade in den bei uns versicherten Gewerben der Ostprovinzen überwiegend deutsche Volksgenossen tätig“ waren.⁶¹⁸

Wenngleich für alle beteiligten Berufsgenossenschaften die finanziellen Interessen in Bezug auf die Rücklagenübertragung an Polen im Vordergrund standen, so zeichnete ihre unterschiedliche Argumentation dennoch die sozialversicherungspolitische Debatte vor, in die die Frage der Koordinierung der Sozialversicherung mit Polen in der ersten Hälfte der 1920er Jahre geraten würde: die Einstellung von Rentenzahlungen oder die Verschlechterung von Leistungen waren nur unproblematisch, solange sie nicht zu Nachteilen für ehemalige deutsche Staatsangehörige führten.

Zunächst jedoch setzten sich die westdeutschen Berufsgenossenschaften und mit ihnen der eindeutige Wortlaut von § 615 Abs. 1 Nr. 3 RVO durch. Auch ostdeutsche Berufsgenossenschaften votierten mehr und mehr für eine Einstellung der Rentenzahlungen, weil Polen die Überweisung von Mitgliedsbeiträgen der Arbeitgeber an deutsche Berufsgenossenschaften unterband.⁶¹⁹ Der Dachverband der deutschen Berufsgenossenschaften schloss sich dieser Auffassung an, sodass im Jahr 1920 die meisten Unfallrenten im Abtretungsgebiet ruhten.⁶²⁰

2. Außenpolitik und Sozialversicherung

Das Ziel, die Abwanderungsmotive für die deutsche Minderheit in den abgetretenen Gebieten zu verringern und damit das Deutschtum als völkische Basis territorialer Revisionsforderungen zu erhalten, vertrug sich nicht mit der Einstellung von Rentenzahlungen und dem Verlust wohl er-

617 Nordöstliche Baugewerks-Berufsgenossenschaft an RAM, v. 26.3.1920, in: BA RAM, R 3901/3775, Bl. 326-330.

618 Ebd., Bl. 328.

619 Aus diesem Grund beschlossen etwa die Berufsgenossenschaft der Molkerei- und Stärke-Industrie und die Zucker-Berufsgenossenschaft die Einstellung der Rentenzahlungen im Abtretungsgebiet. Dies geht aus einem Schreiben der Abteilung für Unfallversicherung des RVA an das RAM v. 7.2.1920 hervor, in: BA RAM, R 3901/3775, Bl. 76 f.

620 Abteilung für Unfallversicherung des RVA an RAM v. 7.2.1920, in: BA RAM, R 3901/3775, Bl. 76 f.

worbener sozialer Rechte. Denn es waren weniger polnische Verdrängungsaktionen und Repressalien, die eine Abwanderung der deutschen Minderheit forcierten.⁶²¹ Hauptauslöser der Abwanderungsbewegung nach dem Waffenstillstand waren vielmehr direkte Nachteile für die deutsche Minderheit, die mit dem Wechsel der Gebietszugehörigkeit unmittelbar zusammenhingen.⁶²² Zu diesen unmittelbaren Nachteilen zählte etwa die Sprachbarriere, denn wenige Deutschstämmige hatten Kenntnisse des Polnischen, das von den Behörden als einzige Amtssprache durchgesetzt wurde.⁶²³ Aus der „herrschenden Majorität“ wurde eine anderen Volksgruppen untergeordnete Minderheit, die sich einem Integrationsdruck ausgesetzt sah.⁶²⁴ Auch die Aussicht im Falle des Erhalts der polnischen Staatsangehörigkeit während des polnisch-sowjetischen Krieges (1919-1921) zum Militärdienst eingezogen zu werden, erhöhte nicht die Bereitschaft, in

621 Zunächst fokussierte die deutsche Historiographie die Debatte um die Abwanderung der Deutschen in den abgetretenen Gebieten vor allem auf die Verdrängungspolitik polnischer Behörden. Vgl. etwa *Rauschnig*, Die Entdeutschung Westpreußens und Posens, 1930, S. 10. Dazu eingehend *Oltmer*, Migration und Politik, 2005, S. 102 m.w.N.; *Blanke*, Orphans of Versailles, 1993, S. 40 und passim. Die Abwanderung war dem Umfang nach erheblich. Im Vergleich zu 1910 reduzierte sich die Zahl der Deutschstämmigen in den Gebieten Posen und Westpreußen um etwa zwei Drittel. In Ostoberschlesien, das erst aufgrund einer Volksabstimmung im Jahr 1921 an Polen fiel, wanderte etwa ein Drittel der Deutschstämmigen nach Deutschland ab. Zu Zahlen und Unterschieden in Art und Ausprägung der Abwanderung eingehend *Oltmer*, Migration und Politik, 2005, S. 99 und passim.

622 Zu den Motiven der Abwanderung ausführlich *Blanke*, Orphans of Versailles, 1993, S. 35 und passim; *Oltmer*, Migration und Politik, 2005, S. 104. Zwar ist auch nach dem aktuellen Forschungsstand die restriktive Minderheitenpolitik Polens nicht zu vernachlässigen, stellt allerdings gerade in Bezug auf die Abwanderung der deutschen Minderheit einen eher nachrangigen Faktor dar. Zum einen wird darauf hingewiesen, dass die Repressalien gegenüber der ukrainischen Minderheit im Osten wesentlich härter ausfielen, zum anderen konnten polnische Behörden erst effektiv gegen die deutsche Minderheit vorgehen, nachdem sich der polnische Staat Anfang der 1920er Jahre voll stabilisiert hatte. Dazu *Oltmer*, Migration und Politik, 2005, S. 103 m.w.N.

623 *Blanke*, Orphans of Versailles, 1993, S. 36; *Oltmer*, Migration und Politik, 2005, S. 104.

624 *Czubiński*, Deutschlands Minderheitenpolitik, Polnische Weststudien 1983, 43, 56 f.

Polen zu verbleiben.⁶²⁵ Von herausgehobener Bedeutung war jedoch auch die neue Währung – die Polnische Mark –, die von ihrer Einführung bis zur Stabilisierung im April 1924 einer – sogar im Vergleich zur deutschen Währung – rasanten Entwertung ausgesetzt war.⁶²⁶ Die Inflation der Polnischen Mark war auch ein entscheidender Anlass für deutsche Stellen mittels verschleiierter Ausgleichszahlungen deutsche Rentenempfänger zu unterstützen, da die polnische Sozialversicherung in deutscher Mark lautende Renten zum Nennwert in Polnischer Mark auszahlte und eine inflationsbedingte Anpassung unterblieb.⁶²⁷ Die Ansprüche der deutschen Minderheit an die Sozialversicherung gerieten so in den Sog außenpolitischer Interessen und revisionspolitischer Zielsetzungen der Weimarer Republik.⁶²⁸ Doch die Unterstützungszahlungen zu Gunsten deutscher Rentenempfänger waren nur ein späteres Ergebnis der Überlegungen des Auswärtigen Amts und der Reichsregierung.

Anfang 1920 beschäftigte sich das Auswärtige Amt vor allem mit der Frage, wie die Sozialversicherung als Institution eingesetzt werden konnte, um eine Verbindung der ehemals preußischen Gebiete Polens mit Deutschland aufrechtzuerhalten und eine schnelle Integration in den polnischen Gesamtstaat zu verhindern.

Zunächst ging es dabei vor allem darum, Polen zur Weiterführung der Sozialversicherung zu bewegen. Denn Art. 312 VV sicherte nur laufende Renten und bestehende Anwartschaften, jedoch nicht die künftige Fortführung der Sozialversicherung in ihrer bisherigen Form. Zahlreiche Interessenverbände trugen die Sorge, dass Polen die Sozialversicherung nicht aufrechterhalten würde, an das Reichsarbeitsministerium und das Auswärtige

625 *Boysen*, Die polnischen Optanten, in: Thoß, Erster Weltkrieg – Zweiter Weltkrieg, 2002, S. 593, 607; *Oltmer*, Migration und Politik, 2005, S. 104; *Blanke*, Orphans of Versailles, 1993, S. 36 f.

626 *Oltmer*, Migration und Politik, 2005, S. 104; *Krekeler*, Revisionsanspruch, 1973, S. 56 f., 59. Hinzu kam noch, dass die Polnische Mark mit einem Zwangswechsellkurs von 1:1 zur deutschen Mark getauscht wurde, wobei der tatsächliche Wechselkurs bei etwa 2:1 lag; *Blanke*, Orphans of Versailles, 1993, S. 39.

627 *Krekeler*, Revisionsanspruch, 1973, S. 56 und passim. Die Unterstützung der Rentenempfänger stellte dabei nur einen kleinen Teil der Stützungsaktion dar, die zum Ziel hatte, das bereits im Kaiserreich massiv subventionierte Ostmarkendeutschtum zu fördern.

628 Dazu ausführlich unten S. 189 und passim.

tige Amt heran.⁶²⁹ Von besonderer Bedeutung war die Lage der Angestellten. Sie befürchteten ihre privilegierte Stellung in der Angestelltenversicherung zu verlieren.⁶³⁰ Deshalb müsse „im Interesse der Festhaltung des Deutschtums in Polen [...] [die] Sicherstellung, der von den deutschen Angestellten bei der Invaliden- und Angestellten-Versicherung erworbenen Rechte mit Nachdruck“ verfolgt werden.⁶³¹ Denn die „Unsicherheit der Invaliden- und Alters- Fürsorge-Bedingungen in Polen“ bringe es mit sich, dass „täglich neue deutsche Angestellte ihre bisher unter den schwierigsten Verhältnissen gehaltene Stellung kündigen und nach Deutschland abwandern, um ihrer Ansprüche an die Rentenversicherung nicht verlustig zu gehen.“⁶³² Auch müssten die deutschen Genossenschaften, die schon vor dem Krieg der „wirtschaftliche Mittelpunkt der deutschen Bevölkerung“ gewesen seien, „im Interesse des Deutschtums“ erhalten bleiben.⁶³³ Dies könne nur gelingen, wenn die „deutschen Angestellten in den besetzten Gebieten fest[ge]halten“ werden können:

„Eine wichtige Voraussetzung hierfür, bildet die Gewährleistung der Rechte aus den sozialen Versicherungen.“⁶³⁴

Auf wieviel Gehör die von Seiten der Interessenverbände geäußerten Ängste bei den höchsten Stellen des Reichs stießen, verdeutlicht ein Bericht des Ausschusses für soziale Angelegenheiten der Nationalversammlung. Nach Einschätzung des Ausschusses habe „die berechtigte Befürchtung“ bestanden, „daß alle für die Angestellten geschaffenen Gesetze auf

629 Der Einzelhandel sorgte sich dabei vor allem um Absatzmärkte, Hauptgemeinschaft des deutschen Einzelhandels an AA v. 13.8.1919, in: BA RAM, R 3901/3774, Bl. 110 f. Dem Reichsverband Ostschutz ging es um eine Einbindung des RAM in seine Ostmarkenpolitik, Reichsverband Ostschutz an RAM v. 6.8.1919, in: BA RAM, R 3901/3773, Bl. 115 f. Den Einsatz des RAM für eine verbindliche Erklärung Polens, dass die Sozialversicherung der Bergleute fortgeführt werden würde, forderte der Oberschlesische Berg- und Hüttenmännische Verband an RAM v. 15.11.1919, in: BA RAM, R 3901/3774, Bl. 358.

630 Allgemeiner Verband der auf Selbsthilfe beruhenden Erwerbs- und Wirtschafts-genossenschaften an RAM v. 5.1.1920, in: BA RAM, R 3901/3774, Bl. 378.

631 Deutsche Nachrichten. Gegründet von den Vereinigten Deutschen Volksräten für Posen und Westpreussen an RfA v. 8.9.1920, in: BA RAM, R 3901/3777, Bl. 137.

632 Ebd.

633 Allgemeiner Verband der auf Selbsthilfe beruhenden Erwerbs- und Wirtschafts-genossenschaften an RAM v. 5.1.1920, in: BA RAM, R 3901/3774, Bl. 378.

634 Ebd.

sozialem Gebiete für sie verloren gehen werden.“⁶³⁵ Das Auswärtige Amt bezog von Beginn an auch die Arbeiterversicherung in seine Überlegungen ein:

„Deutschland hat ein erhebliches Interesse daran, daß seine Arbeiterversicherung in den bisherigen preußischen Gebieten Polens nicht verkümmert[,] [...] denn in den abgetretenen Gebieten wohnen viele Hunderttausend Deutsche, denen die Segnungen der sozialen Versicherung zu erhalten Deutschland am Herzen liegen muß.“⁶³⁶

Auf polnischer Seite wollte man – entgegen der deutschen Befürchtungen – die Sozialversicherung an sich unangetastet lassen und auch die Angestelltenversicherung fortführen.⁶³⁷ Im Zuge der Nationsbildung bestand für Polen die Notwendigkeit, eine wirkungsvolle eigene Sozialversicherung aufzubauen und zu einer Vereinheitlichung der von Deutschland und Österreich übernommenen Institutionen zu gelangen.⁶³⁸

Mit der Sozialversicherung in Polen verfolgte das Auswärtige Amt indes gänzlich andere Ziele. Sie sollte gerade nicht als Element des nation-building dienen, sondern eine Integration der ehemals preußischen Gebiete in den polnischen Staat unterminieren:

„Die Sonderstellung, welche die vormaligen preußischen Gebiete zur Zeit innerhalb des polnischen Staates einnehmen, beruht wesentlich auf der höheren Kulturstufe ihrer Bevölkerung, die nicht zuletzt auch durch die soziale Versicherung erreicht ist. Diese Sonderstellung wird durch Einheitsbestrebungen, die von Warschau [...] ausgehen, scharf bekämpft. [...] Die Bevölkerung der vormaligen preußischen Gebiete und zwar die polnische wie die deutsche verlangt mit aller Energie, daß die Vereinigung nicht über ihren Kopf hinweg durchgeführt wird, daß sie vielmehr gehört wird und daß ihr die bisherigen Kulturen und wirtschaftlichen Errungenschaften ungeschmälert erhalten bleiben. Als ein sehr brauchbares Mittel, um sich in diesem Kampf zu behaupten, dürfte dem polnischen Ministerium für das vormalige preußische Teilgebiet in

635 Verfassunggebende Deutsche Nationalversammlung, Berichte des Ausschusses für soziale Angelegenheiten Nr. 2449 v. 11.3.1920, in: BA RAM, R 3901/3775, Bl. 143.

636 Aufzeichnung aus dem AA v. 11.4.1920, in: PA AA, R 264.743, Bl. 44 f.

637 Polen hatte dies bereits zu Beginn der Verhandlungen um die Rücklagenübertragung nach Art. 312 VV deutlich gemacht: Verfassunggebende Deutsche Nationalversammlung, Berichte des Ausschusses für soziale Angelegenheiten Nr. 2449 v. 11.3.1920, in: BA RAM, R 3901/3775, Bl. 143.

638 *Eichenhofer*, Deutsche und österreichische Einflüsse auf die Sozialgesetzgebung, Sozialer Fortschritt 1995, 189, 191; *Szurgacz*, Bemerkungen zur Entstehungsgeschichte, in: *Eichenhofer*, Bismarck, die Sozialversicherung, 2000, S. 43, 48 f.; *Świątkowski*, Social Security Law in Poland, 2010, S. 17.

Posen möglicherweise der Anschluß der Arbeiterversicherung in dem abgetretenen preußischen Gebiet an die deutsche Arbeiterversicherung nicht unwillkommen sein, weil die Festlegung dieses Anschlusses durch Staatsvertrag zwischen Deutschland und Polen einen Wall gegenüber den von Warschau ausgehenden Gleichmacherbestrebungen bilden würde.“⁶³⁹

In der politischen Konzeption des Amts war die Sozialversicherung ein Faktor, der die ehemals preußischen Gebiete Polens vom Rest des Landes trennte und für die „höhere Kulturstufe“ der ehemaligen preußischen Landesteile verantwortlich war. Diese Trennung lag im deutschen Interesse und sollte durch einen Staatsvertrag mit Polen verfestigt werden, der die Sozialversicherung in den abgetretenen Gebieten an den deutschen Verwaltungsapparat koppelte.

Von Seiten des Auswärtigen Amts wollte man ein derartiges Verzahnungsabkommen zum Gegenstand der Verhandlungen um die Rücklagenübertragung auf Polen machen. Anders als es der Zweck von Art. 312 VV nahelegte, sollte Polen gerade nicht in die Lage versetzt werden, die deutschen Versicherungsinstitutionen als eigene, leistungs- und funktionsfähige Sozialversicherung fortzuführen.

Damit unterschätzte das Amt die Entschlossenheit der polnischen Seite, zu einer eigenständigen Sozialversicherung zu gelangen, die weder von finanzieller noch von administrativer Abhängigkeit von Deutschland gekennzeichnet war.⁶⁴⁰ Gerade das als Verbündeter in Aussicht genommene Ministerium für die ehemals preußischen Teilgebiete in Poznań betrieb eine Politik der Abspaltung der Sozialversicherung von Deutschland. Nur etwas mehr als einen Monat nach dem Inkrafttreten des Friedensvertrags verbot es die Überweisung von Versicherungsbeiträgen an Berufsgenossenschaften mit Sitz im Reichsgebiet.⁶⁴¹ Bereits im Jahr 1919 führte Polen zudem – wenn auch mit deutlich geringerem Leistungsumfang – für das gesamte Staatsgebiet eine Krankenversicherung ein.⁶⁴²

639 Aufzeichnung aus dem AA v. 11.4.1920, in: PA AA, R 264.743, Bl. 44 f.

640 *Szurgacz*, Bemerkungen zur Entstehungsgeschichte, in: Eichenhofer, Bismarck, die Sozialversicherung, 2000, S. 43, 48 f.

641 Übersetzung der Bekanntmachung einer Verfügung des Ministeriums für die ehemals preußischen Teilgebiete v. 16.2.1920, in: BA RAM, R 3901/3775, Bl. 331. Dies bewog auch viele Berufsgenossenschaften mit Zuständigkeitsbereich in den abgetretenen Gebieten dazu, die Rentenzahlungen nach Polen einzustellen. Vgl. dazu oben S. 180 f.

642 *Eichenhofer*, Deutsche und österreichische Einflüsse auf die Sozialgesetzgebung, Sozialer Fortschritt 1995, 189, 191.

Da eine Anknüpfung der polnischen Sozialversicherung demnach nicht mehr zu erwarten war, änderte das Auswärtige Amt seine Strategie. In einer ressortübergreifenden Besprechung mahnte es an, „dass es nicht ratsam sei das Abkommen mit Polen baldigst abzuschließen.“⁶⁴³ Das Interesse, zu einer Einigung hinsichtlich der Rücklagenübertragung zu gelangen, war deutlich gesunken. Das Auswärtige Amt wirkte deshalb dahingehend, nur verzögernd zu verhandeln, um der polnischen Sozialversicherung ihre finanzielle Grundlage vorzuenthalten und das Versagen des polnischen Staats propagandistisch ausschachten zu können.⁶⁴⁴ Zwar wies der Vertreter des Reichsarbeitsministeriums darauf hin, dass Polen die Möglichkeit hatte, eine Entscheidung der Schiedskommission des Internationalen Arbeitsamts zu erwirken.⁶⁴⁵ Demgegenüber könnte eine einvernehmliche Regelung unter Umständen zu einem finanziell günstigeren Ergebnis führen als eine Entscheidung des IAA. Doch als auch das in den Verhandlungen federführende Reichsarbeitsministerium keinen günstigen Kompromiss hinsichtlich der Rücklagenübertragung erreichen konnte, ließ man den außenpolitischen Belangen den Vorrang und verhandelte nur mehr dilatorisch.⁶⁴⁶

643 Niederschrift einer Besprechung im AA v. 1.12.1920, in: PA AA, R 264.743, Bl. 177.

644 Ähnliche Überlegungen wurden auch hinsichtlich der Auseinandersetzung über die Sozialversicherung in Oberschlesien angestellt, nachdem Ostoberschlesien aufgrund der Volksabstimmung an Polen gefallen war: „Wenn Polen das Geld rasch durchbringe, sei dies die beste Propaganda für Deutschland.“ Niederschrift über eine Besprechung v. 26.10.1921 betr. die aus der Abtrennung eines Teiles von Oberschlesien sich ergebenden Fragen für das Arbeitsrecht, insbesondere die Arbeiter- und Angestelltenversicherung, in: BA RAM, R 3901/3762. Die polnische Sozialversicherung war aufgrund der Inflation ohnehin in Schwierigkeiten geraten: *Szurgacz*, Bemerkungen zur Entstehungsgeschichte, in: Eichenhofer, Bismarck, die Sozialversicherung, 2000, S. 43, 48 f. In einer bedrohlichen Schräglage befand sich wegen der Hyperinflation auch die deutsche Rentenversicherung, die auch durch immer neue Teuerungszulagen nicht effektiv ausgeglichen werden konnte, sodass letztlich die Äquivalenz von Beitrag und Leistung verloren ging. Dieses Problem konnte erst durch die Währungsstabilisierung im Jahr 1924 und die mit ihr verbundene Umstellung der Rentenversicherung auf das Umlageverfahren gelöst werden. Dazu *Hänlein/Tennstedt*, Geschichte des Sozialrechts, in: Maydell/Ruland/Becker, SRH 2012, § 2 Rn. 24, 29.

645 Niederschrift einer Besprechung im AA v. 1.12.1920, in: PA AA, R 264.743, Bl. 177.

646 Zusammenstellung der Ergebnisse der Beratungen der deutschen und der polnischen Delegation über das in Artikel 312 des Friedensvertrags zu schließende

Die daraufhin von Polen veranlasste Entscheidung der Schiedskommission des IAA löste die Streitfragen weitgehend zu Gunsten Polens.⁶⁴⁷ Insbesondere die Frage der Rücklagenübertragung für Renten und Rentenanwartschaften von Versicherungsträgern ohne Zuständigkeit im Abtretungsgebiet blieb bis zuletzt strittig.⁶⁴⁸ Die vom IAA getroffene Regelung bestimmte letztlich, dass Polen alle laufenden Renten und entstandenen Anwartschaften unabhängig von der Belegenheit des Versicherungsträgers zu übernehmen hatte, woraus folgte, dass die deutschen Versicherungsträger die Rücklagen für sämtliche zum Stichtag in das Abtretungsgebiet gezahlte Renten und bis dahin entstandene Anwartschaften zu überweisen hatten.⁶⁴⁹

Damit hatte das Auswärtige Amt insgesamt wenig erreicht. Zwar war die Fortführung der Sozialversicherung gesichert worden und Polen übernahm zunächst die meisten bzw. nach der Entscheidung des IAA alle laufenden Renten. Aufgrund der anhaltenden Hyperinflation der polnischen Währung besaßen die Renten jedoch kaum Kaufkraft, zumal die polnische

Abkommen v. 19.1.1921, in: PA AA, R 265.258; RAM an AA v. 28.1.1921, in: PA AA, R 265.258.

647 Gesandtschaft der Polnischen Republik an AA, ohne Datum, in: PA AA, R 265.258. Die Kommission arbeitete allerdings keinen völlig neuen Normtext aus, sondern übernahm die Regelungen, auf die sich die Parteien im Verlauf der Verhandlungen bereits verständigt hatten unverändert: Commission Spéciale pour le règlement du transfert du fonds à faire face au fonctionnement des assurances dans les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne. Article 312 du Traité de Versailles. Deuxième session, Nuremberg, avril-mai 1922, Procès verbal de sixième séance v. 4.5.1922, in: PA AA, R 266.286, Bl. 4.

648 Annexe N°4. Mémoire sur les caisses minières, présenté par le représentant polonaise, in: PA AA, R 266.286, Bl. 15 f.

649 Regelung der sozialen Versicherungen in den durch den Vertrag von Versailles an Polen unmittelbar übergegangenen, ehemals deutschen Gebieten v. 17.7.1922, RGBl. II 1922, 745. Für die Unfallversicherung bestimmte Art. 1 § 7 der Regelung des IAA die Übernahme der Entschädigung der Berechtigten durch die polnische Regierung, sofern diese vor dem Stichtag einen bis dahin von einer deutschen Berufsgenossenschaft oder einer deutschen Ausführungsbehörde zu entschädigenden Unfall erlitten haben und am Stichtag in dem bis dahin deutschen, jetzt polnischen Gebiet wohnten, ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit. In der Invalidenversicherung ergab sich eine ähnliche Regelung aus Art. 1 § 21. Für diesen Versicherungszweig wurde auch zu Gunsten Polens entschieden, dass Deutschland fiktive Rücklagen für die Reichszuschüsse der Invalidenrenten überweisen musste, Art. 1 § 14. Für die knappschaftliche Versicherung galt Art. 1 § 26.

Regierung den Kaufkraftverlust im Unterschied zur Reichsregierung nicht durch Teuerungszulagen ausglich.⁶⁵⁰

3. Die Unterstützung von Rentnern im Abtretungsgebiet als Teil der Deutschumpolitik

Sobald Klarheit darüber herrschte, dass sich Polen auf eine Verzahnung mit der deutschen Sozialversicherung nicht einlassen würde, beschritt das Auswärtige Amt den Weg hin zu Unterstützungszahlungen für deutschstämmige Rentenempfänger. Die Reichsregierung ging im März 1921 davon aus, dass bereits zwischen 200.000 und 400.000 Deutschstämmige aus Polen abgewandert seien.⁶⁵¹ Das Reichskabinett beschloss deshalb ein Richtlinienpaket, das allen Ressorts mit dem Ziel zugeleitet wurde, in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich in verstärktem Maße der Abwanderung aus dem Abtretungsgebiet entgegenzuwirken.⁶⁵²

Das Instrumentarium der Migrationssteuerung bestand – damals wie heute – aus zwei Seiten. Zum einen sollten die Anreize, nach Deutschland zu migrieren, verringert, zum anderen die Anreize, im Ausland zu verbleiben, erhöht werden.⁶⁵³ Auf der einen Seite kamen inländische Flüchtlingsfürsorge- und Entschädigungsleistungen auf den Prüfstand. Es sollte sichergestellt werden, dass das Niveau der Flüchtlingsfürsorge nicht mittlerweile so hoch war, dass es einen Anreiz zur Abwanderung bot.⁶⁵⁴ Die freiwerdenden Mittel sollten stattdessen nach Polen geleitet werden, um das Deutschtum vor Ort zu stützen.

650 *Krekeler*, Revisionsanspruch, 1973, S. 56 und passim. Ähnliches galt für die Pensionen und Gehälter deutscher Staatsbeamter: Art. 10 des deutsch-polnischen Vertrags über die vorläufige Regelung von Beamtenfragen v. 23.1.1920, RGBl. 1920, 77.

651 Vermerk: Die Abwanderung in Posen und Westpreußen, ohne Datum, in: BA RAM, R 3901/3780, Bl. 22.

652 Ebd.

653 In diesem Zusammenhang ist auch von der Einwirkung auf sog. Pull- und Push-Faktoren die Rede: *Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2011, S. 43 und passim, 49 und passim.

654 Zur Situation der deutschen Migranten aus den abgetretenen Gebieten in den sog. Heimkehrslagern *Oltmer*, Migration und Politik, 2005, S. 107 und passim. Zu den Gegenmaßnahmen der Reichsregierung ebd. S. 112 und passim.

Auf der anderen Seite wurden zunächst vor allem die Beamten als verlässliche Stütze des Deutschtums dazu angehalten, dass „jede dienstliche oder private Äußerung über Abwanderungs- und Optionsfragen“ so zu geschehen hat, dass jeder „Deutsche aus Polen [...] den Eindruck gewinnt, dass Deutschland und das Deutsche Reich von den Deutschen in Polen das Ausharren mit Sicherheit erwarten, dass sie bei aller Einsicht in die Schwierigkeit der Lage jede Option für Deutschland und jede Abwanderung nach Deutschland bedauern und im allgemeinen [...] [deren] zwingende Notwendigkeit [...] nicht anerkennen können.“⁶⁵⁵ Um die Beamten-schaft als loyales Sprachrohr der Reichsregierung nicht zu vergraulen, mussten ihre Pensions- und Besoldungsansprüche ungekürzt erhalten bleiben.⁶⁵⁶ Nach dem deutsch-polnischen Beamtenabkommen zahlte Polen die Gehälter und Pensionen der deutschen Staatsbeamten weiter.⁶⁵⁷ Auch dies geschah jedoch nur zum Marknennwert in polnischer Valuta. Der erhebliche Kaufkraftunterschied sollte durch entsprechende Unterstützungszahlungen ausgeglichen werden.

a) Deutschtumspolitik durch die Berufsgenossenschaften?

In Bezug auf deutschstämmige Sozialrentner kam zunächst das Problem der durch die Berufsgenossenschaften eingestellten Unfallrentenzahlungen nach Polen auf die Tagesordnung. Das Auswärtige Amt versuchte, auf das RVA und die Berufsgenossenschaften Einfluss zu nehmen und sie zur Auszahlung der Unfallrenten an Deutschstämmige nach Polen zu bewegen.⁶⁵⁸ Die Berufsgenossenschaften hielten jedoch eine Rentenauszahlung

655 Vermerk: Die Abwanderung in Posen und Westpreußen, ohne Datum, in: BA RAM, R 3901/3780, Bl. 22. Ausführlich zum Optantenstreit *Schattkowsky*, Deutsch-polnischer Minderheitenstreit, ZfO 1999, 524, 530 und passim. Zur Vorbildfunktion der Beamten-schaft als „Intelligenzija“ für die Entscheidung für oder gegen die Abwanderung ins Reich *Blanke*, Orphans of Versailles, 1993, S. 35 f. Zur zentralen Rolle der Beamtenfrage in den Planungen der Reichsregierung auch *Schattkowsky*, Deutschland und Polen, 1994, S. 108 und passim.

656 Mitunter konnten einzelne Staatsdiener auch großzügige Vergünstigungen und Garantien heraushandeln, wenn sie sich bereit erklärten, in Polen zu bleiben: *Blanke*, Orphans of Versailles, 1993, S. 35 f.

657 Art. 10 des deutsch-polnischen Vertrags über die vorläufige Regelung von Beamtenfragen v. 23.1.1920, RGBI. 1920, 77.

658 Besprechungsprotokoll v. 11.5.1921, in: PA AA, R 265.258.

nach dem Grundsatz der Stammeszugehörigkeit für „juristisch kaum durchführbar“. ⁶⁵⁹ Sie bezweifelten auch, dass das Verhältnis der Berufsgenossenschaften zu ihren Rentnern mit dem des Staates zu seinen Beamten vergleichbar sei. Eine Rentenzahlung ihrerseits sei deshalb ungeeignet, um options- und abwanderungswillige Leistungsempfänger zum Bleiben zu veranlassen. ⁶⁶⁰

Das Auswärtige Amt umging daraufhin RVA und Versicherungsträger und appellierte direkt an das Reichsarbeitsministerium, um eine „andere Auslegung von § 615 RVO“ anzuregen. ⁶⁶¹ Das Ministerium verteidigte jedoch die Entscheidungsautonomie der Berufsgenossenschaften und die unabhängige Rechtsprechung des RVA. ⁶⁶² Die Bemühungen, eine Auszahlung von Unfallrenten an Deutschstämmige in Polen durch die Versicherungsträger zu erreichen, scheiterten endgültig, als der Große Senat des RVA in einer Grundsatzentscheidung im Frühjahr 1922 den Aufenthalt ehemaliger Deutscher in Polen als „freiwillig“ qualifizierte und damit der Idee der Leistungserbringung an Versicherte deutscher Abstammung eine Absage erteilte. ⁶⁶³ Dass die Entscheidung des RVA politisch höchst prekär war, zeigte sich daran, dass das Auswärtige Amt befürchtete, öffentlich mit einem Widerspruch zur amtlichen Deutschumpolitik konfrontiert zu werden:

„Es ist [...] nicht zu verkennen, dass die allgemeine und unterschiedslose Anwendung des dort aufgestellten Grundsatzes über die Freiwilligkeit des Auslandswohnsitzes den Zielen der bisherigen Deutschumpolitik in den ehemals preußischen Gebietsteilen Polens entgegenläuft und für die polnischen Staatsangehörigen deutschen Stammes, die auf Anraten der Deutschen Regierung von ihrem Optionsrechte keinen Gebrauch gemacht haben, unter Umständen unverschuldete Nachteile zur Folge haben würde.“ ⁶⁶⁴

659 So bereits der Verband der Deutschen Berufsgenossenschaften an RVA v. 18.2.1921, in: BA RAM, R 3901/3779, Bl. 181.

660 Besprechungsprotokoll v. 11.5.1921, in: PA AA, R 265.258.

661 AA an RAM v. 20.10.1921, in: PA AA, R 265.258.

662 RAM an AA v. 7.11.1921, in: PA AA, R 265.258.

663 RVA, Entscheidung v. 13.5.1922, Nr. 3120, RVA-Mitteilungen 1922, 444. Die Entscheidung des Großen Senats des RVA war deshalb notwendig geworden, weil der sechste Rekursenat den Aufenthalt ehemaliger Deutscher in Polen nicht als „freiwillig“ im Sinne des § 615 Abs. 1 Nr. 3 RVO qualifiziert hatte. Dazu oben S. 179 und passim.

664 AA an RAM v. 29.6.1922, in: BA RAM, R 3901/3784, Bl. 29.

Dementsprechend geriet sogar die Frage der Veröffentlichung der Entscheidung in der amtlichen Sammlung des RVA zum Politikum.⁶⁶⁵

Es hatte sich gezeigt, dass die Sozialversicherung, die aus einem Ausgleich wirtschaftlicher und staatspolitischer Interessen hervorgegangen war, sich nicht ohne weiteres für die außenpolitischen Revisionsziele der Reichsregierung einspannen ließ. Die vom Souveränitätsdiskurs verlangte Zugehörigkeit der Deutschstämmigen scheiterte an der rechtlich geschützten wirtschaftlichen Eigenständigkeit der Berufsgenossenschaften. Solange die Souveränität lediglich den Ausschluss gewisser Personengruppen verlangte und damit letztlich zu einer Haftungsbegrenzung für die von den Berufsgenossenschaften verwalteten Unternehmerinteressen führte, konnte sich die Ökonomie unproblematisch den staatspolitischen Vorgaben unterordnen. Sobald aber die Souveränität eine Haftungserweiterung forderte, scheiterte sie an rechtsstaatlich garantierten Wirtschaftsinteressen.

b) Die Sozialrentnerfürsorge der Deutschen Stiftung in den abgetretenen Gebieten

Das IAA entschied 1922, dass Polen sämtliche bei Inkrafttreten des Versailler Vertrags in das Abtretungsgebiet gezahlte Renten zu übernehmen hatte. Da damit die Rentenansprüche auf die polnische Sozialversicherung übergeleitet waren, waren die Ruhensvorschriften der RVO nun auch nicht mehr im Mittelpunkt des politischen Interesses des Auswärtigen Amts. Aufgrund des bestehenden Valutaunterschieds zwischen dem Wert der Polnischen Mark und dem Kaufkraftwert der Renten in deutscher Mark sollten jedoch Unterstützungszahlungen zu Gunsten der Sozialrentner wie im Falle der Beamten erfolgen.⁶⁶⁶ Denn aufgrund eines Erlasses des Preußischen Finanzministeriums vom 18.2.1920 stand den Unfall- und Invalidenrentnern im Falle der Rückwanderung ein Rentenbetrag nach deutschen Sätzen als Fürsorgeleistung zu.⁶⁶⁷ Damit bestand für die Rentner

665 Vgl. den Schriftwechsel zwischen AA und RAM: AA an RAM v. 29.6.1922, in: BA RAM, R 3901/3784, Bl. 29, und RAM an AA v. 29.7.1922, in: BA RAM, R 3901/3784, Bl. 34.

666 *Krekeler*, Revisionsanspruch, 1973, S. 56 und passim; *Boysen*, Die polnischen Optanten, in: Thoß, Erster Weltkrieg – Zweiter Weltkrieg, 2002, S. 593, 605.

667 Dazu ausführlich *Krekeler*, Revisionsanspruch, 1973, S. 57.

grundsätzlich ein großer Anreiz zur Abwanderung nach Deutschland, der politisch allerdings unerwünscht war.

Die Unterstützungszahlungen mussten diskret abgewickelt werden, da die Reichsregierung sonst Gefahr lief, mit irredentistischen Bestrebungen in Verbindung gebracht zu werden. Deshalb hatte das Auswärtige Amt auch bei der Förderung von deutschen Schulen, evangelischen Kirchen, der deutschen Grundbesitzer und des deutschen Wirtschaftslebens im Allgemeinen die „Deutsche Stiftung“ eingeschaltet.⁶⁶⁸ Die Deutsche Stiftung war ein diskreter und dennoch steuerbarer Apparat zur Umsetzung der Deutschtumspolitik in Polen. Sie war aus dem interfraktionellen Ausschuss für Ostfragen des Reichstags hervorgegangen und letztlich eine „verschleierte Dienststelle“ des Reichs.⁶⁶⁹ Das Kapital, das die Vorstandsmitglieder bei der Gründung der privatrechtlich organisierten Stiftung eingezahlt hatten, stammte in Wahrheit aus dem Staatshaushalt.⁶⁷⁰ Obwohl die Stiftung offiziell unter parlamentarischer Aufsicht stand, übten das Reichsinnenministerium und das Auswärtige Amt maßgebenden Einfluss aus.⁶⁷¹ Die zentrale Figur der Deutschen Stiftung war *Erich Krahmer-Möllenberg*.⁶⁷² Der Regierungsrat aus dem Preußischen Innenministerium wirkte zunächst als Verbindungsmann des Ostausschusses des Reichstags zur preußischen Regierung in Berlin. Später wurde er der Geschäftsführer dieses Ausschusses und wandelte ihn in die Deutsche Stiftung um.⁶⁷³ Die

668 Ausführlich zur Deutschen Stiftung *Krekeler*, Revisionsanspruch, 1973, S. 13, 16 und passim; *Eser*, Volk, Staat, Gott!, 2010, S. 156 und passim; *Luther*, Volkstumspolitik des Deutschen Reiches, 2004, S. 38 und passim; *Czubiński*, Deutschlands Minderheitenpolitik, Polnische Weststudien 1983, 43, 57 und passim; *Blake*, Orphans of Versailles, 1993, S. 142 und passim. Auch waren der Bestand und die Autonomie deutscher Vereine, Kirchen und Schulen nur so lange gewährleistet, wie sie von der Minderheit selbst finanziert wurden, da Art. 8 MSV den Schutz der sozialen und kulturellen Einrichtungen der Minderheiten in Polen an die Eigenfinanzierung knüpfte.

669 *Krekeler*, Revisionsanspruch, 1973, S. 16; *Eser*, Volk, Staat, Gott!, 2010, S. 157.

670 *Eser*, Volk, Staat, Gott!, 2010, S. 157.

671 Die unklare Kompetenzaufteilung zwischen RMdI und AA führte zu Streitigkeiten zwischen den beiden Ministerien, die erst durch ein Machtwort des Reichskanzlers *Joseph Wirth* im Oktober 1922 zu Gunsten des AA entschieden wurden, ebd. S. 158.

672 *Krekeler*, Revisionsanspruch, 1973, S. 17.

673 *Krekeler*, Revisionsanspruch, 1973, S. 15; *Luther*, Volkstumspolitik des Deutschen Reiches, 2004, S. 38.

Notwendigkeit der Geheimhaltung der Aktivitäten der Stiftung entzog sie letztlich der parlamentarischen und öffentlichen Kontrolle.⁶⁷⁴

Krahmer-Möllenberg signalisierte noch vor der Entscheidung des IAA über die endgültige Übernahme aller Renten durch Polen seine grundsätzliche Bereitschaft gegenüber dem Reichsfinanzministerium, mit Hilfe der Deutschen Stiftung eine vorweggenommene Fürsorge für die Unfallrentner zu übernehmen.⁶⁷⁵

„Die Notwendigkeit für die deutsch-stämmigen Unfallrentner eine Fürsorge einzuleiten, um sie vor der Abwanderung hierher zu bewahren, wird auch von uns anerkannt. Ebenso sehr müssen wir aber auch anerkennen, dass die Versicherungsträger im Hinblick auf die nach Artikel 312 des Friedensvertrags zu erwartende Regelung nicht in der Lage sein werden, diese Fürsorge zu übernehmen. Auch politische Gründe dürften dagegen sprechen, dass von diesen Stellen eine solche Aktion eingeleitet wird. Es bleibt m.E. kein anderer Weg übrig, als dass die Unfallrentner durch eine entsprechende Ausgestaltung der Wirtschaftshilfe und der Erwerbslosenfürsorge in den Genuss eines gewissen Zuschusses zu den ihnen von den Polen gezahlten Renten gesetzt werden.“⁶⁷⁶

Die Finanzierung einer Rentnerfürsorge in Polen war günstiger als in Deutschland und sicherte nebenbei politische Ziele des Reichs.⁶⁷⁷ Zum Ausgleich der Valutadifferenz wurde den Unterstützungsberechtigten der jeweilige Gegenwert der Renten, die sie in Polnischer Mark erhielten, in deutscher Mark angerechnet und der Rest ausgeglichen. Ein Rechenbeispiel aus dem Reichsarbeitsministerium verdeutlicht, dass aufgrund des geringen Werts der polnischen Währung bei einer Rente in Höhe von ca. 100 Mark nur etwa 6-7 Mark auf die Unterstützungsleistung angerechnet werden konnten.⁶⁷⁸ Dennoch führte gerade diese Anrechnungsmöglichkeit

674 *Krekeler*, Revisionsanspruch, 1973, S. 18. Außerdem stand die sog. „Kulturpolitik“ des Auswärtigen Amts außerhalb des üblichen Geschäftsgangs der deutschen Konsulate in Polen, die ebenfalls aus außenpolitischen Gründen nicht mit der Deutschumsarbeit in Verbindung gebracht werden durften. Deshalb blieben auch Konflikte zwischen Deutscher Stiftung und den Vertretern der deutschen Minderheit einerseits und den Konsularbeamten andererseits nicht aus. Dazu eingehend ebd. und passim.

675 Die Unterstützungsaktion bezog sich allerdings auf alle Sozialrentner, nicht nur diejenigen der Unfallversicherung, *Krekeler*, Revisionsanspruch, 1973, S. 56 und passim.

676 *Krahmer-Möllenberg* an RMdF v. 14.11.1921, in: PA AA, R 265.258.

677 *Krekeler*, Revisionsanspruch, 1973, S. 57.

678 Das Rechenbeispiel findet sich ebd. S. 58 f.

dazu, dass die Aktion in Polen kostengünstiger durchzuführen war als im Inland, da der Wert der polnischen Rente erhalten blieb.

Maßgeblich für die Auszahlung der Hilfe war entsprechend den Richtlinien zur Beamtenunterstützung die „Deutschstämmigkeit“ der Empfänger, die durch Vertrauensleute in Vereinen und Kirchen festgestellt wurde.⁶⁷⁹ Es gab 15.000-20.000 unterstützungsberechtigte Personen in Polen.⁶⁸⁰ Da man davon ausging, dass von den Renten nicht nur die Rentner selbst, sondern insbesondere auch deren Familien lebten, glaubte man die Rückwanderung eines erheblichen Teils der deutschstämmigen Bevölkerung Westpolens verhindern zu können.

Die Aktion begann im Dezember 1921 mit einem Betrag von 100 000 Mark, der an die Deutsche Stiftung floss.⁶⁸¹ Sie dauerte mindestens bis zur Stabilisierung der polnischen Währung durch die Einführung des Złoty im Jahr 1924.⁶⁸² Danach trat sie in den Hintergrund, wenngleich die Zahlungen wohl in verringertem Umfang weiter gelaufen sein dürften.⁶⁸³

679 Ebd., S. 58.

680 Ebd.

681 RMdI an Deutsche Stiftung in Charlottenburg v. 7.12.1921, in: PA AA, R 265.258. *Krahmer-Möllenberg* zeigte sich daraufhin besorgt, ob die zur Verfügung gestellten Mittel überhaupt als Anschubfinanzierung ausreichen würden, ders. an RAM v. 12.12.1921, in: PA AA, R 265.258. *Andreas Grieser*, ein Ministerialdirektor im RAM, versicherte *Krahmer-Möllenberg* daraufhin, dass die Summe genüge: RAM an *Krahmer-Möllenberg* v. 28.12.1921, in: PA AA, R 265.258.

682 *Krekeler*, Revisionsanspruch, 1973, S. 59.

683 Im Jahre 1926 etwa weiß man im RAM nichts mehr von der Stützungsaktion: RAM an RVM v. 7.10.1926, in: PA AA, R 266.286, Bl. 282. Dies ist allerdings eher ein Beleg dafür, dass die Aktion so diskret ablief, dass selbst höchste Stellen des Reichs nur mit den allernötigsten Informationen versorgt wurden. Denn in einem Schreiben bittet das AA *Krahmer-Möllenberg* im Oktober 1926 darum, „den Herrn Reichsarbeitsminister über die Regelung und den Umfang der ergänzenden Fürsorge zu Gunsten deutschstämmiger Rentenempfänger in Polen in geeignet scheinender Weise zu unterrichten.“ AA an *Krahmer-Möllenberg* v. 19.10.1926, in: PA AA, R 266.286, Bl. 284.

4. Das Ausscheiden der Eigenen und die Folgen für die Zugehörigkeitskonstruktion

„Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet“, lautet *Carl Schmitts* berühmter erster Satz seiner politischen Theologie.⁶⁸⁴ Die Souveränität zeichne sich, so *Schmitt*, durch ihren Dezisionismus aus. Der Souverän könne entscheiden, wann das Recht verbindlich gilt und wann es um des Notstands willen suspendiert wird. Er stehe damit innerhalb und zugleich außerhalb des Rechts. Der Ausnahmezustand sei tatbestandsmäßig nicht fassbar und daher juristisch nicht subsumierbar. Er sei vielmehr ein dem „Normalzustand“ entgegengesetztes Negatives, das zu regulieren das für die Normalität geschaffene Recht nicht im Stande sei, sondern durch den Souverän aufgrund ursprünglicher Befugnis regiert werden müsse. Die Souveränität des Staates liege in eben jener Entscheidung über Geltung oder Suspension des Rechts.⁶⁸⁵

Der Versailler Vertrag war im schmittschen Sinn eine nur durch die Souveränität lösbare Aufgabe. Das Völkerrecht hatte mit dem Friedensvertrag souveräne Bürger aus dem Solidarverband ausgeschlossen. Damit war der von der Souveränität festgelegte Geltungsbereich der Norm durch eine die Souveränität rechtlich bindende Entscheidung in Form eines völkerrechtlichen Vertrags verkleinert worden. Folgt man *Schmitt*, so zeigte die Souveränität hier ihre dezisionistische Essenz, indem sie die Geltung der völkervertraglichen Norm suspendierte und an ihre Stelle die souveräne Zugehörigkeitskonstruktion setzte. Die vom Friedensvertrag zerbrochene Beziehung zwischen Staat und Staatsbürger wurde durch den souveränen Staat wiederhergestellt, indem er eine faktische Verantwortung für die zwangsweise Ausgeschlossenen übernahm. *Schmitts* Konzeption, dass die Souveränität letztlich auf dem Ausnahmezustand beruhe, ist in diesem Punkt – trotz der inhaltlichen Gegnerschaft beider – sogar mit *Jellineks* Diagnose kongruent, dass die Staatsangehörigkeit juristisch undefinierbar sei.⁶⁸⁶

Das Auswärtige Amt versuchte zunächst, die souveräne Verantwortung für die Zugehörigen durch eine institutionelle Ankopplung der polnischen Sozialversicherung an Deutschland umzusetzen. Als dies gescheitert war,

684 *Schmitt*, Politische Theologie, 2009, S. 13.

685 So auch *Agambens* Analyse von *Schmitts* Konzeption. *Agamben*, Ausnahmezustand, 2004, S. 45 f.

686 Vgl. dazu eingehend oben S. 52 und passim.

stellten die Ausgleichszahlungen für Sozialrentner und Beamte in den abgetretenen Gebieten das durchtrennte Band zwischen Bürger und Staat wieder her. Aber auch die Maßnahmen der Flüchtlingsfürsorge, die den Rückwanderern ihre Rentenansprüche als Fürsorgeleistungen gewährten, brachten die fortwirkende Verantwortung des Staates für *seine* Angehörigen zum Ausdruck.

Der Ausschluss aus der Gemeinschaft der Staatsbürger wurde hingegen auf der Ebene der Sozialversicherung befolgt. Die Versicherungsträger und das RVA ließen sich nicht für die Deutschumpolitik vereinnahmen und stellten sich gegen eine Auszahlung von Renten nach dem Grundsatz der Stammeszugehörigkeit. Die rechtlich geschützten ökonomischen Interessen der Unternehmer ordneten sich nicht einfach der Logik der Souveränität unter. Um eine sozialrechtliche Angehörigkeitsbeziehung zu schaffen, hätte es einer ökonomischen Komponente bedurft. Die moralische Forderung, für die deutschen Volksgenossen einzustehen, genügte für sich genommen nicht.

Der Souveränitätsdiskurs beschritt daher den Weg der „verschleierte Dienststelle“ und stellte die Angehörigkeitsbeziehung in Form des Maßnahmestaates wieder her. Natürlich war die Zahlung von verdeckten Subventionen an die deutsche Minderheit in Polen dabei den spezifischen historischen Gegebenheiten der Versailler Friedensordnung und der Weimarer Revisionspolitik geschuldet. Doch auch die Flüchtlingsfürsorgemaßnahmen, die nach der Überleitung der Rentenansprüche auf Polen an die Stelle der Renten selbst traten, brachten diese souveräne Zugehörigkeitszuschreibung zum Ausdruck. Gerade in Bezug auf verlorenes deutsches Volkstum im Osten standen die Weimarer Flüchtlingsfürsorgemaßnahmen am Anfang einer langen Kontinuität. Nach dem Zweiten Weltkrieg ermöglichte etwa das Fremdretenengesetz eine Anrechnung von Beitragszeiten, die bei ausländischen Versicherungsanstalten geleistet wurden, nicht nur auf die Wartezeiten und zur Anwartschaftserhaltung, sondern auch für die Rentenberechnung, sofern es sich bei den Berechtigten um Deutsche oder „frühere deutsche Staatsangehörige“ i.S.d. Art. 116 Abs. 2 GG handelte.⁶⁸⁷ Das FRG erleichterte darüber hinaus zu Gunsten von

687 § 1 Abs. 2 a) und b) i.V.m. § 4 Abs. 1 des G über Fremdreten der Sozialversicherung an Berechtigte im Bundesgebiet und im Land Berlin, über Leistungen der Sozialversicherung an Berechtigte im Ausland sowie über freiwillige Sozialversicherung (Fremdreten- und AuslandsrentenG) v. 7.8.1953, BGBl. I 1953, 848.

Deutschen und ehemaligen Deutschen i.S.d. GG auch den Leistungsexport.⁶⁸⁸

Die vom Versailler Vertrag gestörte souveräne Zuordnung von Personen zum Reich war im Kontext der 1920er Jahre ein weiterer Faktor, der den im Kaiserreich entstandenen Gleichlauf von ökonomischer und souveräner Zugehörigkeit in Frage stellte. Denn das Motiv der Unterstützungsmaßnahmen der Reichsregierung war die Sorge um die deutsche Minderheit in der Fremde. Sie unterschied sich nicht grundsätzlich von der Verantwortung, die Polen für die Landarbeiter im Zuge der Verhandlungen um das Wanderarbeiterabkommen übernommen hatte. Im Kern stellte sich dasselbe Problem nur mit umgekehrten Vorzeichen. Im Fall der Wanderarbeiter hatte Deutschland eine Verantwortung nicht übernommen, die es nach der sozioökonomischen Lage hätte übernehmen müssen, weil die soziale Lage der Wanderarbeiter im Land sich nicht wesentlich von denen der sesshaften Arbeitnehmer unterschied. Im Fall der deutschen Minderheit übernahm Deutschland eine Verantwortung, die dem Land aufgrund der völkerrechtlich geregelten Staatsangehörigkeit nicht mehr zustand. Im ersten Fall verweigerte der Staat aus Gründen der Staatsräson eine ökonomische Zugehörigkeit und erzeugte damit einen sozialrechtlichen Normenmangel, der durch einen Staatsvertrag beseitigt wurde. Im zweiten Fall dehnte er aufgrund derselben Staatsräson eine ökonomische Zugehörigkeit aus und erzeugte damit eine Normenhäufung, indem die deutschstämmigen Sozialrentner vom polnischen Staat offiziell als ökonomisch zugehörig und vom deutschen Staat inoffiziell als zugehörig konstituiert wurden. Eine Koordination wurde notwendig, die zunächst unilateral in Form der Anrechnung der polnischen Rente auf die deutsche Unterstützungsleistung vollzogen wurde. Doch im Ergebnis sollten sich beide Fälle – Normenmangel und Normenhäufung – durch ein Gegenseitigkeitsabkommen lösen lassen, das

Die Anrechnung der ausländischen Zeiten vollzog sich als Entschädigung für den Anwartschafts- bzw. Rentenverlust im Ausland. Maßgebend waren dafür zunächst die rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse im Herkunftsland. Im Jahr 1960 wurde das Entschädigungsprinzip durch das Eingliederungsprinzip ersetzt. Daraus folgte, dass im Ausland zurückgelegte Rentenversicherungszeiten als deutsche Zeiten galten. Dazu *Schmähl*, Sicherung bei Alter, in: BMAS/BA, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Bd. 3, 2005, S. 357, 367 f.; *ders.*, in: Eichenhofer/Rische/*ders.*, Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, 2012, Kap. 2 Rn. 12.

688 §§ 8, 9 FRG.

die Frage der ökonomischen Zugehörigkeit lediglich nach sozioökonomischen Faktoren und nicht nach politisch-souveränen Kriterien bestimmte.

IV. Jenseits der Souveränität: Die Transnationalisierung sozialer Rechte

Im Europa Versailles war Polen der „Hauptgegner der deutschen Außenpolitik.“⁶⁸⁹ Dennoch gelang den beiden Staaten am Ende des Jahrzehnts der Abschluss eines Gegenseitigkeitsabkommens über die Sozialversicherung, den der Direktor des IAA, *Albert Thomas*, in einem Brief an *Andreas Grieser*, einen Ministerialdirektor im Reichsarbeitsministerium, als „bahnbrechend“ bezeichnete.⁶⁹⁰ Das Neuartige an jenem Gegenseitigkeitsvertrag war, dass er die Pensionssysteme der Invaliden-, Angestellten-, und Knappschaftsversicherungen der beiden Staaten durch den pro rata temporis Grundsatz miteinander verknüpfte.⁶⁹¹ Das pro rata temporis Prinzip führte dazu, dass die Versicherungsträger bei der Berechnung der Rente auch im anderen Vertragsstaat zurückgelegte Versicherungszeiten zu berücksichtigen hatten und die nach innerstaatlichen Vorschriften berechnete Rente im Verhältnis zur Gesamtversicherungszeit auszahlten.⁶⁹² Dadurch waren nicht nur die Gleichstellung der Staatsangehörigen und der Rentenexport garantiert. Das Abkommen beeinflusste maßgeblich die Arbeit der ILO in den 1930er Jahren. Das ILO-Übereinkommen Nr. 48 (1935) lehnte sich stark an die Grundsätze des deutsch-polnischen Gegenseitigkeitsver-

689 *Alexander*, Die Politik der Weimarer Republik gegenüber den deutschen Minderheiten, *Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento* 1978, 341, 344.

690 *Albert Thomas*, Bureau International du Travail an Ministerialdirektor *Grieser* im RAM v. 20.6.1928, in: BA RAM, R 3901/5942, Bl. 676.

691 *Szurgacz*, Historischer Überblick über die rechtliche Lage polnischer Arbeitnehmer, in: Becker/Maydell/ders., Die Realisierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, 2012, S. 39 f.

692 Art. 19 Abs. 4 i.V.m. Abs. 1 bis 3 des Vertrags zwischen dem Deutschen Reich und der Republik Polen über Sozialversicherung, RGBl. II 1933, 645. Zum pro rata temporis Grundsatz des Abkommens *Szurgacz*, Historischer Überblick über die rechtliche Lage polnischer Arbeitnehmer, in: Becker/Maydell/ders., Die Realisierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, 2012, S. 39 f. Ähnlich funktioniert heute die rentenrechtliche Koordinierung nach Art. 52 VO 883/2004/EG v. 29.4.2004, ABl. L 166/1 v. 30.4.2004. Vgl. *Schuler*, in: Fuchs, Europäisches Sozialrecht, Art. 52 VO (EG) Nr. 883/2004 Rn. 13 und passim.

trags an.⁶⁹³ Noch heute bildet der pro rata temporis Grundsatz neben dem Gleichbehandlungsgrundsatz einen der wichtigsten Eckpfeiler jeder internationalen rentenrechtlichen Koordinierung.⁶⁹⁴

Der Weg zur gegenseitigen Verzahnung der sozialen Sicherungssysteme hatte damit begonnen, dass der Nationalstaat das Interesse artikuliert, die sozialen Rechte seiner Staatsangehörigen und der ihm zugerechneten Minderheiten im Ausland zu sichern. Zugleich bestand ein wirtschaftliches Interesse, die erwünschte Arbeitsmigration sozialrechtlich zu flankieren. Die Vereinbarung der grundsätzlich konträren Positionen bestand in einer Lösung der sozialen Rechte – der ökonomischen Angehörigkeitsbeziehungen – vom Staatsangehörigkeitsbegriff – den souveränen Angehörigkeitsbeziehungen.

Ökonomische Überlegungen und nationalpolitische Interessen waren der Ausgangspunkt des Weges hin zu transnationalen sozialen Rechten. Wie bedeutend diese Faktoren im deutsch-polnischen Verhältnis waren, verdeutlichte auch die Entwicklung der Beziehung der Sozialversicherungen im erst im Herbst 1921 zwischen beiden Staaten geteilten Oberschlesien. Eine permanente Arbeitsmigration zwischen dem deutschen und dem polnischen Teil Oberschlesiens und die aufgrund der Teilung notwendig werdende Auseinandersetzung über die Sozialversicherung ließen eine Interessenlage entstehen, die Gleichbehandlung und gegenseitige Anerkennung von sozialen Rechten begünstigte und richtungsweisend für den Gegenseitigkeitsvertrag von 1931 war (1.).

Die Situation führte zu einem modellhaften Gegenseitigkeitsverhältnis in der Sozialversicherung Oberschlesiens, das Polen auf die gesamten Staatsgebiete auszudehnen versuchte. Dies gelang maßgeblich aufgrund des Einflusses eines internationalen Diskurses, dem lange Zeit beinahe die Alleinverantwortung für die internationale Anerkennung von sozialen Rechten zugeschrieben wurde. Nach dem Beitritt zum Völkerbund und der Normalisierung der internationalen Beziehungen entwickelte sich das Deutsche Reich in der zweiten Hälfte der 1920er Jahre zu einem der ein-

693 *Glootz*, Alterssicherung, S. 109 f. ILO-Übereinkommen Nr. 48 (1935) über die Herstellung eines internationalen Gegenseitigkeitsverhältnisses für die Wahrung der Rechte der Invaliditäts-, Alters- und Hinterbliebenenversicherung, abrufbar unter http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/document/s/normativeinstrument/wcms_c048_de.htm, aufgerufen am 18.3.2016.

694 Vgl. auf Ebene der EU VO 883/2004/EG. Dazu *Fuchs* in: ders., Europäisches Sozialrecht, Einführung Rn. 61 und passim.

flussreichsten Staaten in der ILO. Zudem wurde Deutschland international seit der Versicherungsgesetzgebung *Bismarcks* eine sozialpolitische Vorreiterrolle zugeschrieben. Die Verknüpfung dieser Vorreiterrolle mit der Internationalisierung des sozialpolitischen Diskurses um den Schutz der Arbeitsmigranten durch die ILO und das IAA erzeugte entscheidenden Druck für den Abschluss des Gegenseitigkeitsabkommens, von dem Polen aufgrund des höheren Migrationssaldos am meisten profitierte (2.).

Mit dem 1931 abgeschlossenen und 1933 in Kraft getretenen Gegenseitigkeitsvertrag lösten sich soziale Rechte im deutsch-polnischen Verhältnis von ihrer Verknüpfung mit der souveränen Zuordnung von Personen zum Staatsvolk. Der Gegenseitigkeitsvertrag wurde der internationalen Arbeitsmigration gerecht und sicherte vor allem den in Deutschland arbeitenden Polen den Erhalt und die Portabilität sozialer Rechte. Darüber hinaus vereinfachte er sogenannte gebrochene Versicherungsverläufe. Rentenansprüche von Personen, die in beiden Staaten Versicherungszeiten aufwiesen, wurden auch in der Ansparphase (für die Berechnung der Rente) zwischen beiden Staaten koordiniert und kreierte eine transnationale Wanderversicherung. Dadurch wurde nicht nur die Diskriminierung im Leistungsbezug nach Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsort beendet, sondern die Sozialversicherung und die mit ihr verbundene Entstehung von sozialen Rechten weitgehend aus dem nationalstaatlichen Kontext gelöst (3.).

1. Oberschlesien: Von der Genfer Konvention zur faktischen Gegenseitigkeit

In Oberschlesien entbrannten nach dem Waffenstillstand in den Sommern 1919 und 1920 bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen polnischen Aufständischen und deutschen Freikorps. Ungeachtet dessen war das ober-schlesische Abstimmungsgebiet unter die Verwaltung der Interalliierten Regierungs- und Plebiszitkommission gestellt worden. Die Abstimmung fiel zu Gunsten Deutschlands aus. Im März 1921 stimmten insgesamt 707 000 Oberschlesier für den Verbleib im Deutschen Reich und 479 000 für eine Angliederung an Polen.⁶⁹⁵ Im Vorfeld der Abstimmungen hatten sich

695 Broszat, *Zweihundert Jahre deutsche Polenpolitik*, 1963, S. 162.

beide Seiten eine heftige Propagandaschlacht geliefert, die auch das Schicksal der wohl erworbenen sozialen Rechte zum Gegenstand hatte.⁶⁹⁶

Nach der Abstimmung teilte die Botschafterkonferenz Oberschlesien auf, wobei Polen ein Drittel des Gebiets und 44% seiner Bevölkerung erhielt.⁶⁹⁷ Die Entscheidung hielt sich zwar an das Ergebnis des Votums, allerdings kam der Großteil des Industriegebiets und der natürlichen Ressourcen zu Polen.⁶⁹⁸ Deutschland verlor ein Drittel seiner Kohle- und 80% seiner Zinkproduktion. Die Entscheidung der Botschafterkonferenz stieß in Deutschland dementsprechend auf einhellige Ablehnung durch alle politischen Kräfte und führte zum Rücktritt der Regierung *Wirth*.⁶⁹⁹

a) Die Regelung der Sozialversicherung in der
Genfer Oberschlesienkonvention

Um die negativen Folgen der Teilung des zusammenhängenden Wirtschaftsgebiets zu mildern, sah die Entscheidung der Botschafterkonferenz

696 Das RAM koordinierte maßgeblich Propagandamaßnahmen im Hinblick auf die Kriegsversehrten- und Hinterbliebenenversorgung und die Sozialversicherung mit den Oberversicherungsämtern: RAM an Vorsitzende der Oberversicherungsämter Allenstein, Marienwerder, Schneidemühl, Frankfurt a/O., Liegnitz v. 7.12.1920, in: BA RAM, R 3901/3778, Bl. 82. Das preußische Innenministerium unterstützte die negative Propaganda über die Misswirtschaft der polnischen Sozialversicherung vor allem durch das Sammeln von Informationen. Die preußische Landesgrenzpolizei verwendete z.B. Fragebögen, in denen Rückwanderer aus den abgetretenen Gebieten Auskunft über mögliche Missstände in der Versorgung von Kriegsbeschädigten und ihrer Hinterbliebenen geben sollten: PrMdl, Grenzpolizei Osten an RVA und RAM v. 9.2.1921, in: BA RAM, R 3901/3779, Bl. 185. Das RAM verwendete diese Informationen für die Herstellung von Propagandaflugblättern: Entwurf eines Flugblattes, Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene Oberschlesiens!, in: BA RAM, R 3901/3779, Bl. 200. Die polnische Strategie bestand in einem diskursiven Bruch mit dem als almosenspendenden Obrigkeitssozialstaat apostrophierten wilhelminischen System und barg das Versprechen eines einheitlichen und demokratischen Sozialstaats. Eine der wichtigsten polnischen Propagandaschriften, die die Rolle des Sozialstaats im Kampf um Stimmen für Polen betonten, war *Hulka-Laskowskis* unter dem Namen *Bronislaw Siwik* erschienene „Die Deutsche Wahrheit über die Sozialversicherung in Polen“, Kreuzberg 1920.

697 Entscheidung der Botschafterkonferenz v. 20.10.1921, in: BA RAM, R 3901/3762.

698 *Rieckhoff*, German-Polish Relations, 1971, S. 48.

699 *Winkler*, Der lange Weg nach Westen, 2000, S. 421 f.

eine auf 15 Jahre begrenzte wirtschaftliche Einheit Oberschlesiens vor. Dazu sollte zwischen Deutschland und Polen eine Genfer Konvention geschlossen werden, hinsichtlich derer die Botschafterkonferenz zwar gewisse Vorgaben gemacht hatte, von denen die Vertragsstaaten aber einvernehmlich abweichen konnten.

Auf dem Gebiet des Arbeitsrechts war vorgesehen, dass beide Staaten die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, die im Abstimmungsgebiet tätig waren, für die Dauer von 15 Jahren anerkennen und ihnen das Recht einräumen sollten, Kollektivverträge mit Wirkung für das gesamte Abstimmungsgebiet abzuschließen.⁷⁰⁰ Die Sozialversicherung sollte allerdings entsprechend Art. 312 VV in der gleichen Weise aufgeteilt werden, wie es hinsichtlich der unmittelbar mit Inkrafttreten des Friedensvertrags auf Polen übergegangenen Gebiete geschehen war. Die örtlichen Kassen – damit war vor allem der Oberschlesische Knappschaftsverein gemeint – waren von der Teilungsbestimmung ausgenommen und sollten für 15 Jahre in Einheit erhalten bleiben.

Ungeachtet der Vorgaben, die die Entscheidung der Botschafterkonferenz gemacht hatte, stand Deutschland und Polen eine Abänderungsbefugnis hinsichtlich aller Bestimmungen zu. Diese Befugnis nahm die deutsche Ministerialbürokratie zum Anlass, erneut mit dem Gedanken der Aufrechterhaltung einer einheitlichen Sozialversicherung in Oberschlesien zu spielen.⁷⁰¹

In einer Besprechung, die das Reichsarbeitsministerium zusammen mit dem Sachverständigenausschuss für Oberschlesien organisiert hatte, wurden die Verhandlungsziele gegenüber Polen hinsichtlich der Sozialversicherung erörtert.⁷⁰² Unter den Teilnehmern befanden sich die Vertreter zahlreicher Reichsministerien, preußischer Ministerien und Versicherungsträger. Das Meinungsspektrum in der Besprechung ähnelte den taktischen Überlegungen, die das Auswärtige Amt im Hinblick auf die Überleitung

700 Entscheidung der Botschafterkonferenz v. 20.10.1921, in: BA RAM, R 3901/3762.

701 Hinsichtlich Posen-Westpreußens hatte das AA versucht, eine Verzahnung der polnischen Sozialversicherung mit deutschen Behörden zu erreichen, um eine schnelle Integration der Bevölkerung des Gebiets in den polnischen Gesamtstaat zu verhindern. Dazu ausführlich oben S. 185 und passim.

702 Niederschrift über die Besprechung v. 26.10.1921 betr. die aus der Abtrennung eines Teiles von Oberschlesien sich ergebenden Folgen für das Arbeitsrecht, insbesondere die Arbeiter- und Angestelltenversicherung, in: BA RAM, R 3901/3762.

der Sozialversicherung in Posen und Westpreußen angestellt hatte. Es reichte dementsprechend von der Zusammenfassung ganz Oberschlesiens „zu einer sozialpolitischen Einheit unter deutscher Leitung“, die von der Sachverständigenkommission selbst favorisiert wurde, über eine Durchführung der Sozialversicherung durch die nach der Entscheidung der Botschafterkonferenz fortbestehenden Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, bis hin zu einer strikten Trennung zwischen deutscher und polnischer Sozialversicherung. Die Befürworter einer Einheitslösung sorgten sich vor allem um eine Entwertung der Renten aufgrund des eintretenden Valutaunterschieds, sobald Polen in Ostoberschlesien die Polnische Mark einführen würde. Eine einheitliche Sozialversicherung unter deutscher Leitung diene daher nicht der Stützung Polens, „sondern lediglich den oberschlesischen Arbeitern, unter denen sich viele Deutsche befinden“.⁷⁰³

Der Vertreter der LVA Schlesien hielt dem entgegen, dass es nicht im Interesse Deutschlands liegen könne, durch eine Selbstverwaltungslösung oder eine deutsche Leitung der Sozialversicherung „für Polen besonders gute Einrichtungen zu schaffen“:

„Wenn Polen das Geld rasch durchbringe, sei dies die beste Propaganda für Deutschland.“⁷⁰⁴

Das Kalkül einen finanziellen Kollaps der polnischen Sozialversicherung propagandistisch verwerten zu können, setzte sich auch im hinsichtlich der Verhandlungen mit Polen federführenden Reichsarbeitsministerium durch:

„Im Übrigen sei es politisch richtiger, nicht durch weitgehende deutsche Unterstützung für möglichst lange glatte Durchführung der Versicherung in dem polnisch werdenden Teile Oberschlesiens zu sorgen. Man müsse es vielmehr den Polen überlassen, dort selbst diese Aufgaben zu erfüllen, was bei der sprichwörtlichen polnischen Misswirtschaft unfehlbar zum Zusammenbruch der dortigen Sozialversicherung führen müsse. So bedauerlich die Folgen für die davon mitbetroffenen deutschen Versicherten seien, so werde doch dadurch nur die Wieder-Vereinigung der jetzt von Deutschland abgetrennten Teile mit der alten Heimat beschleunigt.“⁷⁰⁵

Eine Trennungslösung lag auch deshalb näher, da der grenzüberschreitende Betrieb der Sozialversicherung Schwierigkeiten bei der Beitragseinzahlung durch die Versicherungsträger befürchten ließ und man zudem nicht

703 Ebd.

704 Ebd.

705 Aufzeichnung aus dem RAM über eine Besprechung am 31.10.1921, ohne Datum, ohne Verfasser, in: BA RAM, R 3901/3762.

davon ausging, dass Polen eine oberschlesische Sozialversicherung unter deutscher Ägide akzeptieren würde. Der Entwurf für ein Übereinkommen mit Polen ging dementsprechend hinsichtlich der Sozialversicherung von „eine[r] reinlichen Scheidung zwischen dem deutsch bleibenden und dem polnisch werdenden Teil des Abstimmungsgebiets“ aus.⁷⁰⁶ Der deutsche Vorschlag sah dann auch keinen Leistungsexport von Invaliden- und Unfallrenten vor, sondern intendierte eine Rentenübernahme durch den bei Verzug eines Berechtigten in den jeweils anderen Teil Oberschlesiens zuständig werdenden Träger.⁷⁰⁷ Um Valutaverluste, wie sie im Fall der anderen Abtretungsgebiete eingetreten waren, zu vermeiden, sollte die Übernahmeregelung allerdings nur solange Bestand haben, wie in ganz Oberschlesien die deutsche Währung noch als gesetzliches Zahlungsmittel galt und Polen damit zur Auszahlung „Mark für Mark“ verpflichtet war.

Letztendlich musste die Regelung der Sozialversicherung in Oberschlesien auch die Optionsproblematik berücksichtigen, um nicht der Revisionspolitik des Reichs in die Quere zu kommen.⁷⁰⁸ Der ursprüngliche Referentenentwurf tat dies noch nicht und operierte stattdessen mit dem formalen Staatsangehörigkeitsbegriff.⁷⁰⁹ So ging Art. 2 des Entwurfs davon aus, dass ein deutscher Staatsangehöriger seinen Wohnsitz aus Polnisch-Oberschlesien nach Deutsch-Oberschlesien verlegt und umgekehrt ein polnischer Staatsangehöriger von dem deutschen Teil in den polnischen Teil verzieht. Damit knüpfte der Entwurf die Möglichkeit, in Deutschland Rente zu beziehen, an die deutsche Staatsangehörigkeit, was den Bemühungen zuwiderlief, möglichst viele deutschstämmige Polen von der Ausübung ihres Optionsrechts abzuhalten. Die Rückwanderungsproblematik war zwar in Oberschlesien im Vergleich zu den anderen Abtretungsgebieten entschärft, weil abzusehen war, dass den deutschen Optanten ein 15-jähriges Wohnrecht eingeräumt werden würde, was in der Genfer Oberschlesienkonvention auch geschah.⁷¹⁰ Die LVA Schlesiens machte in einer Stel-

706 Aufzeichnung aus dem RAM, Abteilung IV A v. 1.12.1921, ohne Verfasser, in: BA RAM, R 3901/3762.

707 Art. 2 des Referentenentwurfs für ein Abkommen mit Polen über die Sozialversicherung in Oberschlesien, November 1921, in: BA RAM, R 3901/3762.

708 Dazu ausführlich oben S. 181 und passim.

709 Art. 2 und Art. 4 des Referentenentwurfs für ein Abkommen mit Polen über die Sozialversicherung in Oberschlesien, November 1921, in: BA RAM, R 3901/3762.

710 Art. 40 Abs. 1 des deutsch-polnischen Abkommens über Oberschlesien v. 15.5.1922, RGBL. II 1922, 238.

lungnahme zum Referentenentwurf das Reichsarbeitsministerium dennoch darauf aufmerksam, dass der Begriff „Deutscher Staatsangehöriger“ nicht zur Options- und Volkstumspolitik des Reichs passe und schlug den Begriff „Rentenempfänger“ vor.⁷¹¹ Zum einen sei die Feststellung der Staatsangehörigkeit aufgrund der Optionsbestimmungen schwierig und zum anderen würden sonst „z.B. Oesterreicher, die im abgetrennten Gebiete wohnen“, nicht unter die Bestimmung fallen.⁷¹² Doch die LVA befürchtete auch, „daß sehr viele, insbesondere körperlich und geistig Minderwertige für Deutschland optieren werden, um sich die Möglichkeit, nach Deutschland zu ziehen und dort die Rente zu bekommen, offen zu halten, wenn die deutsche Staatsangehörigkeit dafür ausschlaggebend sein soll.“⁷¹³

Die völkische Ausrichtung der Argumentation der LVA Schlesiens war offensichtlich. Deutschösterreicher, die nach der Auflösung der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie – u.a. auch durch Option – die österreichische Staatsangehörigkeit erhalten hatten, ließen sich für die Minderheitenpolitik instrumentalisieren, weshalb sie von der rentenrechtlichen Freizügigkeitsregelung erfasst werden sollten.⁷¹⁴ Andererseits fürchtete man, dass die „körperlich und geistig Minderwertige[n]“ für die deutsche Staatsangehörigkeit optieren würden.

Die neuerliche Verknüpfung der Volkstums- und Optionspolitik mit der Sozialversicherung nahm in der Vorbereitung der Oberschlesienkonvention erstmals die Wende in Richtung Loslösung der Sozialversicherung vom Staatsangehörigkeitsbegriff. Das Reichsarbeitsministerium ging auf die Bedenken der LVA ein und der überarbeitete Referentenentwurf sprach statt von „Deutschen Staatsangehörigen“ nunmehr neutral von „Berechtigt-

711 LVA Schlesien an RAM v. 30.11.1921, in: BA RAM, R 3901/3762.

712 Ebd.

713 Ebd.

714 Vgl. die staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen der Art. 70-82 des Vertrags von Saint-Germain v. 10.9.1919, StGBI. 1920, 995, nach denen die Bewohner der Nachfolgestaaten Österreich-Ungarns grundsätzlich deren Staatsangehörigkeit erhielten. Art. 80 des Vertrags von Saint-Germain sah ein Optionsrecht zu Gunsten der Staatsangehörigkeit eines anderen Nachfolgestaats Österreich-Ungarns vor, sofern der Bewohner eines Nachfolgestaats nach „Rasse und Sprache von der Mehrheit der [dortigen] Bevölkerung verschieden“ war.

ten“.⁷¹⁵ Die Formulierung „Berechtigter“ findet sich auch im endgültigen Vertragstext der Genfer Oberschlesienkonvention.⁷¹⁶

Die Lösung vom Staatsangehörigkeitsbegriff war in der Genfer Oberschlesienkonvention von besonderer Bedeutung. Zwar sprach auch die Entscheidung des Völkerbunds, die die Sozialversicherung in dem unmittelbar an Polen übergehenden Teil Posen-Westpreußens betraf,⁷¹⁷ ebenfalls von „Berechtigten [...] ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit“.⁷¹⁸ Die Völkerbundsentscheidung regelte allerdings nur die einmalige Rentenübernahme durch Polen zu einem bestimmten Stichtag und hatte damit eher die territoriale Anknüpfung und Einheitlichkeit der Sozialversicherung im Blick. Grundsätzlich galt dies auch für die Oberschlesienkonvention, da im beiderseitigen Interesse eine strikte Trennung der Sozialversicherung vereinbart worden war. Anstatt eines Leistungsexports über die Grenze sollte im Falle des Verzugs in den jeweils anderen Teil Oberschlesiens die Rente durch den Versicherungsträger am neuen Wohnort übernommen werden. Die Oberschlesienkonvention ging somit noch einen entscheidenden Schritt weiter. Ein „Berechtigter“ konnte, solange in ganz Oberschlesien noch eine gemeinsame Währung existierte und die Gesetzgebung die gleiche blieb, seinen Wohnsitz von dem einen Teil des Teilungsgebiets in den anderen verlegen. Auch im Falle des Rückzugs würde die Rente wieder von der jeweils zuständig werdenden Anstalt übernommen werden, weil die Vorschriften über die Rentenübernahme bei wiederholter Änderung des Wohnsitzes entsprechend galten.⁷¹⁹ Aus der Sicht der Berechtigten glich die Regelung wirtschaftlich einem Leistungsexport über die Staatsgrenze hinweg. Die Genfer Oberschlesienkonvention garantierte insoweit die Portabilität der sozialen Rechte, wenngleich sie noch mit dem Instrumentarium der Rentenübernahme operierte.

Die Regelung der Sozialversicherung in der Oberschlesienkonvention war günstig für die deutsche Seite. Polen wurde verpflichtet, die von

715 Art. 4 des Referentenentwurfs für ein Abkommen mit Polen über die Sozialversicherung in Oberschlesien, ohne Datum, ohne Verfasser, in: BA RAM, R 3901/3762.

716 Art. 184 Abs. 1 für die Unfallversicherung, Art. 191 und 192 für die Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung und Art. 199 und 200 für die Angestelltenversicherung.

717 Dazu auch oben S. 188.

718 Art. 1 § 7 der Entscheidung des Rates des Völkerbundes v. 17.7.1922, RGBl. II 1922, 745.

719 Art. 184 Abs. 2, 191 Abs. 3 und 199 Abs. 3 der Genfer Oberschlesienkonvention.

Deutschland übernommenen Renten ohne Valutaunterschied in deutscher Währung auszubezahlen, solange in Ostoberschlesien noch die Mark als gesetzliches Zahlungsmittel galt. Eine Hilfsaktion für deutschstämmige Rentner, wie sie von der Deutschen Stiftung wegen des Kaufkraftunterschieds im Hinblick auf das übrige Abtretungsgebiet eingeleitet worden war, erübrigte sich. Zugleich entledigte man sich des Staatsangehörigkeitsbegriffs als Voraussetzung für die Rentenübernahme und ermöglichte es den durch die Gebietsabtretung zu polnischen Staatsangehörigen gewordenen ehemaligen Deutschen, ihre neue Staatsangehörigkeit und mit ihr ein dauerhaftes Bleiberecht in Polen zu behalten.

Deutschland verwirklichte mit der Oberschlesienkonvention zwei Ziele zugleich. Die Trennung der Sozialversicherung und ihr erwarteter Zusammenbruch in Ostoberschlesien aufgrund der „sprichwörtlichen polnischen Misswirtschaft“ würde man als Propagandaerfolg verbuchen können. Sollte es Polen wider Erwarten gelingen, die Sozialversicherung finanziell auf eine tragfähige Grundlage zu stellen, so war die Auszahlung der von Polen übernommen Renten durch die Genfer Konvention Mark für Mark gesichert.

In Oberschlesien ging es im Kern um dasselbe Problem wie in den übrigen Abtretungsgebieten. Die gefundene Lösung war allerdings ein gänzlich andere. Die Stützung des deutschen Volkstums in Ostoberschlesien, deren Voraussetzung das Behalten der polnischen Staatsangehörigkeit durch die Deutschstämmigen war, verwirklichte sich durch die Aufgabe des Staatsangehörigkeitsbegriffs im Internationalen Sozialrecht. Im restlichen Abtretungsgebiet war dasselbe Ziel mit der verschleierte Stützungsaktion der Deutschen Stiftung verfolgt worden. Durch die Aufgabe des formalen Staatsangehörigkeitskriteriums wurde die Sozialversicherung volkstumspolitisch neutral und unterstützte sie damit auf eine sehr subtile Art und Weise. In der Oberschlesienkonvention klang somit erstmals die Verwirklichung einer volkstumspolitischen Zielsetzung in einem international-sozialrechtlichen Abkommen an. Die Konvention trennte zwar die Sozialversicherung im deutschen und polnischen Teil in institutioneller Hinsicht, verzahnte aber zugleich das Leistungsrecht der beiden Versicherungssysteme, solange die Einheit von Gesetzgebung und Währung gegeben war.

b) Die faktische Gegenseitigkeit in der knappschaftlichen Versicherung

Aufgrund der Bindung der leistungsrechtlichen Verzahnung an die Einheitlichkeit von Sozialversicherungsgesetzgebung und Währung war die von der Oberschlesienkonvention gefundene Lösung lediglich ein Provisorium. Die Einführung der Polnischen Mark im Februar 1923 bedeutete ihr Ende. Damit lebte die Spannung zwischen Sozialversicherung und Options- und Volkstumspolitik wieder auf. In der knappschaftlichen Versicherung entwickelte sich daraus ein faktisches Gegenseitigkeitsverhältnis hinsichtlich der Leistungsgewährung an Mitglieder des jeweils anderen Vereins. Dieses Gegenseitigkeitsverhältnis entstand auch in den anderen Versicherungszweigen. Die Genese des Gegenseitigkeitsverhältnisses der Knappschaftsvereine kann deshalb exemplarisch für die Sozialversicherung in Oberschlesien dargestellt werden.

Der Regelungsbedarf der knappschaftlichen Versicherung war im Ausgangspunkt komplexer als in den anderen Versicherungszweigen. Neben die Regelung der Versicherungsverhältnisse der Knappschaftsmitglieder – die vergleichbare Probleme hinsichtlich Rücklagen- und Rentenübertragung wie in den übrigen Versicherungszweigen aufwarf – trat die Notwendigkeit, sich über das Vermögen des Oberschlesischen Knappschaftsvereins auseinanderzusetzen. Die Botschafterkonferenz war zwar noch davon ausgegangen, dass der Knappschaftsverein als Ganzes für 15 Jahre erhalten bleiben sollte. Doch in den Genfer Verhandlungen zeichnete sich rasch ab, dass einem gemeinsamen deutsch-polnischen Verein unüberwindliche Schwierigkeiten entgegenstanden. Schon die Fragen des anwendbaren Rechts und der zuständigen Aufsichtsbehörden und Gerichte erschienen beiden Verhandlungsdelegationen unlösbar.⁷²⁰ Deshalb verständigten sich beide Seiten rasch dahingehend, eine Teilung des Vereins anzustreben.⁷²¹ Aufgrund dieser komplexeren Lage beschloss man auch, die Regelung der Knappschaftsversicherung nicht in die Genfer Oberschlesienkonvention aufzunehmen, sondern ein separates Teilungsabkommen abzuschließen.

Das Teilungsabkommen sollte sowohl die Aufteilung des Vereinsvermögens, als auch die Versicherungsverhältnisse regeln. Allerdings konnte über die Vermögensauseinandersetzung keine Einigkeit hergestellt wer-

720 Protokoll der 7. Sitzung der Unterkommission für soziale Versicherungen in Katowitz v. 16.12.1921, in: BA RAM, R 3901/3763.

721 Protokoll der 16. Sitzung der Unterkommission für soziale Versicherungen in Katowitz v. 11.1.1922, in: BA RAM, R 3901/3763.

den.⁷²² Sie blieb ein Desideratum, das erst durch eine Völkerbundsentscheidung im Jahr 1930 eine endgültige Regelung fand.⁷²³ Das Teilungsabkommen selbst enthielt nur einige vorläufige Bestimmungen über die Vermögensauseinandersetzung.⁷²⁴

Die Versicherungsverhältnisse und die Fragen der Rentenübernahmen und Rücklagenübertragungen wurden allerdings ausführlich im Teilungsabkommen behandelt. Die dort getroffenen Regelungen lehnten sich stark an die Genfer Konvention und die dort gefundenen Lösungen an. So bestimmte Art. 26 des Teilungsabkommens, dass ein Leistungsberechtigter, der seinen Wohnsitz innerhalb Oberschlesiens in den Bereich des anderen Knappschaftsvereins verlegte, zwar den Pensionsanspruch gegen den bisherigen Verein behielt, der Verein am neuen Wohnsitz jedoch die Auszahlung der Leistung zu übernehmen hatte. Die Abrechnung erfolgte nicht durch die Übertragung des gesamten Deckungskapitals der übergehenden Rente, sondern vierteljährlich. Das Verfahren fand auch Anwendung, wenn ein Berechtigter Ansprüche gegen den deutschen und den polnischen Verein hatte.⁷²⁵ Die aus dem Oberschlesischen Knappschaftsverein hervorgegangenen Nachfolger blieben damit noch stärker miteinander verzahnt als die übrigen Zweige der Sozialversicherung.

Ebenso wie die Genfer Konvention war auch das Teilungsabkommen an den Gleichlauf von Währung und Sozialversicherungsgesetzgebung in den beiden Teilen Oberschlesiens gebunden, sodass die Voraussetzungen für die gegenseitige Auszahlung von Knappschaftsrenten Ende Februar 1923 mit der Einführung der Polnischen Mark in Ostoberschlesien wegfielen.⁷²⁶

Der dadurch hervorgerufene Wegfall der Portabilität erworbener Rechte führte dazu, dass beide Nachfolgereine bald Verhandlungen über eine Neuregelung der Beziehungen in der knappschaftlichen Versicherung anstrebten, um die Rechte ihrer Vereinsmitglieder zu sichern. Im Oktober

722 Denkschrift betreffend das Abkommen über die Teilung des Oberschlesischen Knappschaftsvereins, in: BA RAM, R 3901/3765.

723 Entscheidung des Rates des Völkerbundes über die Regelung der Vermögensübertragung an Polen hinsichtlich der knappschaftlichen Versicherung in Oberschlesien v. 13.1.1930, RGBl. II 1931, 213.

724 Art. 28 bis 30 des deutsch-polnischen Abkommens über die Teilung des Oberschlesischen Knappschaftsvereins v. 26.8.1922, RGBl. II 1923, 132.

725 Art. 26 Abs. 2 i.V.m. Art. 15 Abs. 2 des Teilungsabkommens.

726 Art. 27 des Teilungsabkommens. Vgl. auch RAM an den Vorstand der Sektion VI der Knappschafts-Berufsgenossenschaft v. 9.4.1923, in: BA RAM, R 3901/3767.

1923 gab der polnische Verein den Anstoß zu ersten Vorverhandlungen. Er schlug dem deutschen Verein in Gleiwitz eine Erweiterung der Freizügigkeitsregelung beim Wechsel der Mitglieder vom einen in den anderen Verein vor. Beim Mitgliederwechsel ging es nicht um den Leistungsbezug, sondern um die Frage der Anrechnung von im anderen Verein zurückgelegten Versicherungszeiten für den Anspruchserwerb. Nach dem Teilungsabkommen blieben Knappschaftsmitgliedern, die den Verein wechselten, die Anwartschaftsrechte, die sie im vorherigen Verein erworben hatten, nur insoweit erhalten, als dies die Satzung des neuen Vereins vorsah.⁷²⁷ Der polnische Verein schlug nun eine Regelung vor, die den aufnehmenden Verein dazu verpflichtete, die bei dem anderen Verein zurückgelegte Versicherungszeit, als bei sich selbst zurückgelegt zu betrachten.⁷²⁸

Der deutsche Verein widersetzte sich diesem Vorschlag allerdings deshalb, weil er ihn finanziell stärker als den polnischen Verein belastet hätte.⁷²⁹

Die deutsche Seite strebte demgegenüber eine weitergehende Freizügigkeitsregelung beim Bezug der Knappschaftsleistungen an. Die Freizügigkeitsregelung des Art. 26 des Teilungsabkommens betraf nur die Verlegung des Wohnsitzes in den Zuständigkeitsbereich des jeweils anderen Vereins innerhalb des Abstimmungsgebiets. Der deutsche Verein forcierte hingegen die Einführung eines die gesamten Staatsgebiete erfassenden Leistungsexports für die oberschlesischen Knappschaftsvereine. Der Geltungsbereich einer für den Sonderfall der fünfzehnjährigen Wirtschaftseinheit Oberschlesiens getroffenen Regelung sollte auf das ganze Staatsgebiet beider Staaten ausgedehnt werden. Besonders beachtlich ist, dass die deutsche Seite nun erstmals an einem Leistungsexport interessiert war und forderte, dass „die Auszahlung der Leistungen unbeachtet des Wechsels des Wohnsitzes unmittelbar durch den verpflichteten Knappschaftsverein weiter erfolgen“ sollte.⁷³⁰ Während die deutsche Sozialversicherung seit der

727 Art. 13 Abs. 3 des Teilungsabkommens.

728 Reichs- und Staatskommissar für den Uebergang und Ueberleitung des oberschlesischen Abtretungsgebiets an Herrn Vizeminister a.D. Dr. Seyda in Warschau v. 25.10.1923, in: BA RAM, R 3901/3767.

729 Ebd. Der deutsche Knappschaftsverein hätte nach dem polnischen Vorschlag in polnischer Währung erwirtschaftete Ansprüche, als Ansprüche zu behandeln gehabt, die von Anfang an in deutscher Währung entstanden sind. Demgegenüber hätte das polnische Pendant die teureren Renten in deutscher Valuta, nur als solche anzusehen gehabt, die in polnischer Währung entstanden sind.

730 Ebd.

Jahrhundertwende Leistungen nicht oder nur begrenzt exportierte, entstand in Oberschlesien für Deutschland ein Interesse am Leistungsexport eines anderen Staates. Auch die beabsichtigte Erweiterung der Exportregelung über die Grenzen des oberschlesischen Abstimmungsgebiets hinaus entsprach deutschen Interessen. Denn die im Teilungsabkommen auf das Abstimmungsgebiet begrenzte Portabilität sozialer Rechte stellte ein Hindernis für die Freizügigkeit der Versicherten innerhalb Deutschlands dar.⁷³¹ Umgekehrt gab es, nach den Angaben des polnischen Vereins Spółka Bracka, keine Pensionsberechtigten des Gleiwitzer Knappschaftsvereins im übrigen Polen.⁷³² Die angestrebte Regelung bedeutete daher einen finanziellen Vorteil für den deutschen Verein. Dennoch erklärte sich die Spółka Bracka mit der territorialen Erweiterung einverstanden, verlangte aber Gegenseitigkeit.⁷³³

Die Einrichtung eines Gegenseitigkeitsverhältnisses stieß jedoch zunächst auf Widerstand seitens des Reichsarbeitsministeriums. Eine Vereinbarung des Leistungsexports mit jenem Staat, der den größten Teil der Arbeitsmigranten in Deutschland stellte, konterkarierte die von der Weimarer Koalition vorangetriebene Nationalisierung von Arbeitsmarkt und Sozialversicherung.

Auch die knappschaftliche Versicherung war von der nationalen Abschottung der Sozialversicherung in der Zwischenkriegszeit betroffen.⁷³⁴ Das 1923 neu geschaffene RKG enthielt Bestimmungen, die den Leistungsexport unterbanden und das Ruhen von Renten anordneten, so lange sich der Berechtigte – unabhängig von der Staatsangehörigkeit – freiwillig gewöhnlich im Ausland aufhielt.⁷³⁵ Mit Einführung des RKG war nicht mehr nur die Pension an sich eine knappschaftliche Leistung, auf die der Berechtigte Anspruch hatte, sondern auch die Teuerungszulage wurde zur Pflichtleistung.⁷³⁶ Aufgrund der Hyperinflation bestand der Großteil der knappschaftlichen Renten in der ersten Hälfte der 1920er Jahre aus der

731 RAM an den Bergverwalter a.D. Herrn Berthold Beinkopff v. 1.10.1924, in: BA RAM, R 3901/3767.

732 Administracja Spółki Brackiej, Tarnowskie Góry an den Reichsknappschaftsverein, Berlin v. 12.5.1924, in: BA RAM, R 3901/3769.

733 Ebd.

734 Dazu ausführlich oben S. 119 und passim.

735 § 61 Nr. 1 RKG v. 23.6.1923, RGBl. I 1923, 431. Das RKG trat am 1.1.1924 in Kraft. Ausführlich zur Genese des Gesetzes *Geyer*, Die Reichsknappschaft, 1987, S. 70 und passim.

736 § 31 Abs. 1 RKG.

Teuerungszulage.⁷³⁷ Die Teuerungszulage wurde Ausländern, die sich im Ausland aufhielten, nicht gezahlt.⁷³⁸

Die vom RKG geschaffene Regelung des Rentenexports war verwirrend, da Pensionen grundsätzlich ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit des Berechtigten nicht in das Ausland exportiert wurden. Das Verbot des Exports der Teuerungszulage an Knappschaftsmitglieder mit ausländischer Staatsangehörigkeit wurde dementsprechend nur relevant, wenn Pensionen überhaupt in das Ausland gezahlt werden konnten. Dies war nur der Fall, wenn die Reichsregierung eine Ausnahme vom Verbot des Leistungsexports – etwa in das Grenzgebiet eines ausländischen Staates – vorgesehen hatte.⁷³⁹ In diesem Fall war Knappschaftsrentnern mit ausländischer Staatsangehörigkeit wiederum der Anspruch auf die Teuerungszulage abgeschnitten.

Eine Verständigung zwischen dem Gleiwitzer Knappschaftsverein und der Spółka Bracka hätte das im RKG normierte weitgehende Rentenexportverbot wieder ausgehebelt, weshalb sich das Reichsarbeitsministerium ablehnend verhielt. Um zu einer Einigung zu gelangen, erhöhte der polnische Knappschaftsverein den Druck auf die deutsche Seite, indem er begann, den Mitgliedern des Gleiwitzer Knappschaftsvereins, die im polnischen Teil Oberschlesiens wohnten, die Leistungen der knappschaftlichen Kranken- und Pensionsversicherung nebst Teuerungszulage zu gewähren, die ihnen zugestanden hätten, wenn sie dem polnischen Verein angehört hätten.⁷⁴⁰ Damit begann der polnische Verein, die von ihm vorgeschlagene Leistungserbringung nach eigenen Vorschriften für die Mitglieder des jeweils anderen Vereins einseitig umzusetzen, erbrachte aber zugleich keine

737 *Reuß/Hense*, Das Reichsknappschaftsgesetz, 1923, S. 139-142. Durch die anhaltende Inflation wurde die Knappschaftsversicherung in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg praktisch im Umlageverfahren durchgeführt: *Geyer*, Die Reichsknappschaft, 1987, S. 101. Im Gesetzentwurf für das RKG einigte man sich schließlich darauf, für die eigentlichen Pensionen das Kapitaldeckungsverfahren aufrecht zu erhalten und die Teuerungszulage, die zumeist den größten Teil der Gesamtrente ausmachte, im Umlageverfahren zu finanzieren: *Geyer*, Die Reichsknappschaft, 1987, 103.

738 § 31 Abs. 2 RKG.

739 § 32 RKG.

740 *Administracja Spółki Brackiej, Tarnowskie Góry* an den RKV, Berlin v. 12.5.1924, in: BA RAM, R 3901/3769; RAM an den vorläufigen Vorstand des RKV v. 12.6.1924, in: BA RAM, R 3901/3769.

Leistungen an seine Berechtigten im deutschen Teil Oberschlesiens.⁷⁴¹ Damit der polnische Verein die Rentenzahlungen an seine Berechtigten in Deutsch-Oberschlesien wieder aufnehmen würde, bat der Reichsknappschaftsverein das Reichsarbeitsministerium um Erlaubnis, zumindest die Teuerungszulage nach Polen zahlen zu dürfen.⁷⁴²

Das Ministerium stellte sich indes gegen eine Annäherung der Knappschaftsvereine. Es nahm den Standpunkt ein, dass eine Zahlung der Teuerungszulage in das Ausland nicht erfolgen könne, da dies im Allgemeinen die Möglichkeit eines Rentenexports voraussetze, die jedoch nach dem RKG nicht gegeben war.⁷⁴³ Die Haltung des Ministeriums fußte damit zum einen auf der juristischen Logik des RKG. Zugleich erachtete das Reichsarbeitsministerium aber die Gewährung einer Fürsorge für deutsche Knappschaftsrentner für notwendig:

„Diese Fürsorge [des polnischen Vereins für Rentner der deutschen Knappschaft, die in Polnisch-Oberschlesien wohnten] wird, wie ich bestimmt annehme, nur polnischen Staatsangehörigen gewährt werden. Deutscherseits scheint mir deshalb ein Bedürfnis für Berechtigte, die in Polen wohnen, zu sorgen, nur insoweit vorzuliegen, als es sich um Deutsche handelt.“⁷⁴⁴

Das Ministerium argumentierte überaus doppelbödig. Es stand einerseits auf dem Standpunkt, dass Leistungen wegen des grundsätzlichen Exportverbots des RKG nicht über die Grenze erbracht werden konnten und damit auch eine Zahlung der Teuerungszulagen nach Polen nicht in Betracht kam. Zugleich hob es aber hervor:

„Da an dem Grundgedanken des Artikels 26 des deutsch-polnischen Abkommens [Teilungsabkommens] auch bei einer zukünftigen Regelung jedenfalls festgehalten werden wird und sogar eine Ausdehnung auf Fälle der Wohnsitzverlegung nach Polen oder Deutschland ausserhalb des Abstimmungsgebiets in Aussicht genommen ist, so halte ich es schon jetzt für vertretbar, Deutschen, die in Polnisch-Oberschlesien wohnen oder dorthin verziehen, die knappschaftlichen Leistungen einschliesslich der Teuerungszulagen auf Antrag zu gewähren.“⁷⁴⁵

741 RKV an RAM v. 3.5.1924, in: BA RAM, R 3901/3769; Vermerk: Die Sozialversicherung in Oberschlesien, ohne Datum, in: BA RAM, R 3901/3771, Bl. 17, 19.

742 RKV an RAM v. 3.5.1924, in: BA RAM, R 3901/3769.

743 RAM an den vorläufigen Vorstand des RKV v. 12.6.1924, in: BA RAM, R 3901/3769.

744 Ebd.

745 Ebd.

Die Politik des Reichsarbeitsministeriums führte zu einer Rentenzahlung an deutsche Staatsangehörige in Polen und ließ abermals die Volkstums- und Optionspolitik des Reichs unberücksichtigt. Sie fußte auf dem Gedanken, dass für die polnischen Staatsangehörigen – unabhängig von ihrer Volkszugehörigkeit – der Tarnowitzer Verein aufkam, so dass es genüge, wenn der deutsche Verein Zahlungen an deutsche Staatsangehörige in Polnisch-Oberschlesien leistete. Das Reichsarbeitsministerium befand sich damit gedanklich in der Tradition von § 615 RVO und erachtete die formale Staatsangehörigkeit für ausschlaggebend für den Leistungsbezug im Ausland.

Die Zahlung von Knappschaftsleistungen in das Ausland in Abhängigkeit von der Staatsangehörigkeit war ein kurzsichtiger Rückschritt im Vergleich zur Genfer Konvention. Ein Konflikt mit der Options- und Volkstumpolitik der Weimarer Republik war vorprogrammiert.

Ein Einzelfall genügte, um die Bürokratien des Reichsknappschaftsvereins, des Reichsarbeitsministeriums, des Reichs- und Staatskommissars für die Übergabe Oberschlesiens und des preußischen Innenministeriums gegeneinander in Stellung zu bringen. Der Reichsknappschaftsverein musste von *Emanuel Rozek*, einem Bergarbeiter aus Ornontowice in Ostoberschlesien, eine Bescheinigung der deutschen Reichsangehörigkeit verlangen, um entsprechend der Weisung des Reichsarbeitsministeriums die Teuerungszulage der Knappschaftspension auszuzahlen. Da *Rozek* kein Reichsangehöriger war, musste der Verein die Zahlung verweigern. Der Knappschaftsverein machte das Reichsarbeitsministerium im Zuge des Falls *Rozek* auf die Widersprüchlichkeit dieser Lage aufmerksam, da den Deutschen in Polen versprochen worden war, dass die Nichtausübung des Optionsrechts zu Gunsten Deutschlands keine negativen Konsequenzen nach sich ziehen würde.⁷⁴⁶ Doch das Ministerium zeigte dem Ansinnen der Knappschaft, eine Ausnahme zugunsten polnischer Staatsangehöriger oder zumindest deutschstämmiger Polen zu machen, die kalte Schulter. Es beharrte vielmehr auf dem formalen Staatsangehörigkeitsbegriff, um den Verhandlungen mit Polen um eine Novellierung des Teilungsabkommens nicht vorzugreifen und kein wertvolles Pfand – die Gleichstellung polnischer Staatsangehöriger – aus der Hand zu geben.⁷⁴⁷

746 RKV an RAM v. 20.9.1924, in: BA RAM, R 3901/3769.

747 RAM an den vorläufigen Vorstand des RKV, ohne Datum, in: BA RAM, R 3901/3769.

Anlässlich des Falls *Rozek* appellierten der Reichs- und Staatskommissar für die Übergabe Oberschlesiens und das preußische Innenressort an das Reichsarbeitsministerium, um eine Auszahlung aller knappschaftlichen Leistungen an deutschstämmige Pensionäre in Polen zu erreichen.⁷⁴⁸ Doch den Weg der offiziellen Unterscheidung von geborenen Ausländern und sogenannten „Mußpolen“, die aufgrund des Versailler Vertrags zu Ausländern geworden waren, konnte man aus ähnlichen Gründen wie in den übrigen Abtretungsgebieten nicht gehen. Eine Leistungserbringung an Deutschstämmige hätte durch eine Rechtsverordnung der Reichsregierung sanktioniert werden müssen und damit irredentistische Bestrebungen offenbart.⁷⁴⁹

Das Reichsarbeitsministerium befand sich nun in einer misslichen Lage. Von knappschaftlicher Seite wurde zunehmend Druck auf das Ministerium ausgeübt, dafür zu sorgen, dass die im deutschen Teil Oberschlesiens wohnenden Rentenberechtigten des polnischen Vereins ihre Bezüge entweder von der *Spółka Bracka* oder aus allgemeinen Reichsmitteln erhalten würden, um nicht länger auf die Kleinrentnerfürsorge angewiesen zu sein:

„Diese Pensionäre sind der bitterlichsten Not ausgesetzt, weil sie von keiner Behörde unterstützt werden. [...] Die deutsche Regierung hat vor der Abstimmung in Oberschlesien der deutsch denkenden Bevölkerung versprochen, ihr stets beizustehen. Dieses Versprechen hat sie aber nur den Staats- und Kommunalbeamten gegenüber gehalten. Den verdrängten Beamten wurden Gehälter bis zu 5 Jahren gezahlt. Die Arbeiter, die für ihr Deutschtum eingetreten sind, haben Arbeit und Pension verloren und kein Mensch nimmt sich Ihrer an. [...] Ja, die Regierung zahlt noch heute den Beamtenpensionären nach Polen grosse Summen [...]. Wenn für die Beamten-Pensionäre sogar in Polnisch-Oberschlesien gesorgt werden kann, dann müssen auch Mittel aufgebracht werden können, den bedrängten Knappschafts-Pensionären zu helfen.“⁷⁵⁰

Die Ministerialbürokratie hatte im Abstimmungswahlkampf intensiv für die Beständigkeit und Verlässlichkeit der deutschen Sozialversicherung

748 Der Regierungspräsident als Reichs- und Staatskommissar für die Übergabe und Überleitung des oberschlesischen Abstimmungsgebiets an RAM v. 13.11.1924, in: BA RAM, R 3901/3769; PrMdI an RAM v. 6.12.1924, in: BA RAM, R 3901/3771, Bl. 49.

749 RAM an den vorläufigen Vorstand des RKV, ohne Datum, in: BA RAM, R 3901/3769.

750 Die Knappschaftsältesten der Oberschlesischen Knappschaft an RAM v. 29.11.1924, in: BA RAM, R 3901/3769.

geworben und die „Schicksalsgemeinschaft“ Deutschlands und Oberschlesiens beschworen. Die Politik des Reichsarbeitsministeriums im Zuge der Neuverhandlung des Teilungsabkommens führte aber dazu, dass Deutschstämmige in Polen nur dann die Teuerungszulage ihrer Knappschaftspension erhielten, wenn sie den Besitz der deutschen Reichsangehörigkeit nachweisen konnten. Dies widersprach den optionspolitischen Zielen des Reichs. Zugleich blieben den deutschen Berechtigten der polnischen Knappschaft, die in Deutschland wohnten, ihre privilegierten Knappschaftsleistungen vorenthalten. Sie waren auf die Kleinrentnerfürsorge angewiesen.

Der Widerspruch zwischen der politischen Rhetorik des Abstimmungskampfes und der Verwaltungspraxis des Ministeriums war eklatant und die deutsch gesinnte Arbeiterschaft drängte auf eine Einlösung der Versprechungen. Der Treubruchsvorwurf wog zu schwer, als dass er mit dem Verweis auf die Verhandlungstaktik hätte wegdiskutiert werden können. Das Reichsarbeitsministerium arbeitete zwar seit dem Frühjahr 1924 an einer Verhandlungslösung,⁷⁵¹ doch schien Polen zu einer rechtsverbindlichen Regelung so lange nicht bereit, wie die finanziellen Fragen der Rücklagenübertragung und der Teilung des Vereinsvermögens ungeklärt blieben.⁷⁵²

Nachdem der Druck seitens der Knappschaften und des preußischen Innenministeriums größer geworden war, drohte die Politik des Reichsarbeitsministeriums Ende 1924 auch zu einem internationalen Ansehensverlust Deutschlands beizutragen. Denn als in der Frage der Regelung der Sozialversicherung beide Seiten den Präsidenten der Gemischten Kommission für Oberschlesien, Felix Calonder, als Vermittler einschalteten, änderte das Reichsarbeitsministerium seine Haltung zur gegenseitigen Übernahme von Fürsorgemaßnahmen für Rentner des jeweils anderen Vereins. Aus Furcht davor, dass der polnische Vertreter „in Gegenwart des Präsidenten der Gemischten Kommission“ darauf hinweisen würde, dass Polen den Berechtigten des Gleiwitzer Vereins Leistungen gewährte, der deutsche Verein aber umgekehrt den Berechtigten der Spółka Bracka nicht, wies das Ministerium die Reichsknappschaft an, sich mit dem polnischen Verein

751 Vgl. etwa ein Entwurf eines Abkommens über die Handhabung der Sozialversicherung in Oberschlesien, der dem AA zugeleitet wurde, in: PA AA, R 83.086, Bl. 170.

752 Wegen der Rücklagenübertragung in Bezug auf Oberschlesien schwebte 1924 bereits ein Verfahren vor dem IAA: RAM an AA v. 17.4.1924, in: PA AA, R 83.086, Bl. 169.

über die Unterstützung der jeweils in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnenden Berechtigten zu verständigen.⁷⁵³ Weniger als einen Monat später hatten sich der deutsche und der polnische Verein darauf geeinigt, den Berechtigten des jeweils anderen Vereins, die im eigenen Zuständigkeitsbereich wohnten, eine vorläufige Unterstützung zu gewähren.⁷⁵⁴

Das Einlenken des Reichsarbeitsministeriums war zwei Umständen geschuldet. Zum einen konnte man sich nicht dauerhaft in Widerspruch zum nationalen Treueverhältnis setzen und zum anderen bestand die Gefahr, auf diplomatischer Bühne von dem der „sprichwörtlichen Misswirtschaft“ bezichtigten Polen vorgeführt zu werden. Beides veranlasste das Ministerium zu einer Kehrtwende und führte zur Verständigung über eine „tatsächliche Gegenseitigkeit“.⁷⁵⁵ Durch eine – wenngleich bloß faktische – Verpflichtung des polnischen Vereins, die Fürsorge für Mitglieder des Gleiwitzer Vereins, die in Polnisch-Oberschlesien wohnten, zu leisten, wurde die Problematik der Versorgung der deutschstämmigen Polen in Ostoberschlesien miterledigt.⁷⁵⁶ Das Reichsarbeitsministerium konnte nun das preußische Innenministerium auf die faktische Gegenseitigkeit mit der Spółka Bracka verweisen, die seit Anfang 1925 gegeben war.⁷⁵⁷

Wenngleich damit nicht der eigentlich angestrebte Leistungsexport erreicht wurde, war dennoch ein entscheidender Schritt getan. Der deutsche Staat vertraute erstmals die Versorgung der Deutschstämmigen dem polnischen Staat an. Dieser wurde gleichsam zum Auftragsverwalter Deutschlands, in dem er die Fürsorge für die Deutschstämmigen in Polen übernahm.

Letztlich führte damit die Taktik des polnischen Vereins zum Erfolg.⁷⁵⁸ Er hatte erreicht, dass seinen Berechtigten im deutschen Teil Oberschlesiens die gleiche Fürsorge von Seiten des Gleiwitzer Vereins zu Teil wurde, die er für Mitglieder des deutschen Vereins übernommen hatte.

753 RAM an RKV v. 13.12.1924, in: BA RAM, R 3901/3771, Bl. 62.

754 Die Bezirksverwaltung des oberschlesischen Knappschaft an die Verwaltung des RKV v. 5.1.1925, in: BA RAM, R 3901/3771, Bl. 87.

755 RAM an RKV v. 13.12.1924, in: BA RAM, R 3901/3771, Bl. 62.

756 Niederschrift zu einer Besprechung im RAM v. 3.12.1924, in: BA RAM, R 3901/3769.

757 RAM an den Herrn Preußischen Minister des Innern v. 22.12.1924, in: BA RAM, R 3901/3771.

758 Administracja Spółki Brackiej an den Verband der Invaliden und Witwen Oberschlesiens v. 3.7.1924, in: BA RAM, R 3901/3769.

Auch in den anderen Zweigen der Sozialversicherung gelangten die beiden Staaten in Bezug auf Oberschlesien zu einer faktischen Gegenseitigkeit. In der Unfallversicherung richteten die Berufsgenossenschaften bereits im Januar 1923 eine Fürsorge für deutsche und deutschstämmige Versicherte der polnischen Sozialversicherung ein, die in den deutschen Teil Oberschlesiens verzogen waren.⁷⁵⁹ Dabei blieb die Versorgung der deutschstämmigen Polen im polnischen Teil Oberschlesiens ungelöst. Immer wieder stellte sich die Frage des Leistungsbezugs der Deutschen im In- und Ausland als Frage der Verwirklichung des Nationalstaats. Da insofern die Interessen Deutschlands und Polens durchaus gleichgelagert waren, kam man auch in der Unfall- und Invalidenversicherung Ende 1924 zu einer „faktischen Gegenseitigkeit“.⁷⁶⁰

Oberschlesien bildete zunächst einen Sonderfall im Rahmen der deutsch-polnischen Sozialversicherungsbeziehungen. Die künstliche Trennung des als wirtschaftliche Einheit funktionierenden Industriegebiets sorgte für eine ständige beiderseitige Arbeitsmigration, die erstmals auf deutscher Seite das Interesse entstehen ließ, dass ausländische Renten nach Deutschland gelangten. Die Favorisierung des Leistungsexports betraf auf deutscher Seite zwar die kompletten Staatsgebiete beider Staaten, bezog sich aber deshalb nur auf ober Schlesische Versicherungen, weil dort eine signifikante Arbeitsmigration von Deutschland nach Polen vorlag.

Die faktische Gegenseitigkeit der Sozialversicherung in Oberschlesien war ein entscheidender Wegbereiter für den Abschluss des Sozialversicherungsvertrags von 1931. Noch im Rahmen der Verhandlungen um Oberschlesien thematisierte Polen erstmals die Aushandlung eines umfassenden Gegenseitigkeitsvertrags für die Sozialversicherungen beider Staaten.⁷⁶¹ Die deutsche Verhandlungsdelegation wies die Offerte der polnischen Seite zwar mit dem Hinweis auf die auf Oberschlesien begrenzten Handlungsvollmachten zurück,⁷⁶² aber die umfassende Regelung der Sozialversicherungsbeziehungen beider Staaten blieb seit den Verhandlungen

759 RAM an den Vorstand der Sektion VI der Knappschaftsberufsgenossenschaft u.a. v. 17.1.1923, in: BA RAM R 3901/3766.

760 RAM an den Vorstand der LVA Schlesien v. 13.12.1924, in: BA RAM, R 3901/3771, Bl. 64.

761 Der Bevollmächtigte des Reichs zum Abschluß von Staatsverträgen in Oberschlesien aus Anlaß der Grenzfürung an AA, in: BA RAM, R 3901/3788, Bl. 170.

762 Ebd.

um die Novellierung der Oberschlesienkonvention ein ständiges Thema deutsch-polnischer Diplomatie.

Die tatsächliche gegenseitige Übernahme einer Fürsorge durch die Versicherungsträger vermochte das Problem des Valutaunterschieds nicht zu lösen, da nach der Einführung der Polnischen Mark die polnische Sozialversicherung Leistungen nur in eigener Währung erbrachte. Die tatsächliche Gegenseitigkeit bot dem Reichsarbeitsministerium aber die Möglichkeit, das Innenministerium und die Interessengruppe der Sozialversicherten – insbesondere auf knappschaftlicher Seite – auf die Versorgung der Deutschstämmigen durch die polnische Sozialversicherung zu verweisen. Somit gewann das Ministerium Zeit für die Aushandlung eines am Leistungsexport orientierten Gegenseitigkeitsvertrags. Dass das Reichsarbeitsministerium sich letztlich trotz der schwebenden Verhandlungen mit einem faktischen Gegenseitigkeitsverhältnis arrangierte, war jedoch auch auf die Gefahr eines Ansehensverlustes auf der internationalen Bühne der Sozialpolitik zurückzuführen.

2. Der Einfluss des internationalen sozialpolitischen Diskurses auf die bilaterale Sozialversicherungsdiplomatie

Nachdem die außenpolitische Isolation des Deutschen Reichs nach den Verträgen von Locarno (1925) ihren Höhepunkt überschritten hatte, rückte unter der Ägide *Stresemanns* die Verbesserung und Wiederherstellung des internationalen Ansehens Deutschlands in den Fokus der Politik der Reichsregierung. Insbesondere Deutschlands Vorreiterrolle in der Sozialpolitik, die dem Land seit den Zeiten *Bismarcks* attestiert wurde, ließ sich zur Verfolgung dieses Ziels nutzbar machen.

Bereits am Vorabend des Versailler Vertrags verkündete Deutschland die Aufnahme der Sozialpolitik in sein Friedensprogramm.⁷⁶³ Die Reichsregierung orientierte sich dabei an den progressiven Vorschlägen der Internationalen Gewerkschaftskonferenz in Bern, die im Oktober 1917 stattgefunden hatte.⁷⁶⁴ Sie setzte sich damit unter anderem gerade dafür ein, dass „rentenberechtigten Ausländer“ im Falle des Verzugs in das Ausland ihren

763 Heyde, *Die Sozialpolitik*, 1919, S. 11.

764 Perrin, *Die Ursprünge*, 1983, S. 67.

„begründeten Rentenanspruch [...] nicht verlieren“ sollen.⁷⁶⁵ Sogar Art. 162 WRV hob programmatisch hervor, dass das Reich für „eine zwischenstaatliche Regelung der Rechtsverhältnisse der Arbeiter ein[tritt], die für die gesamte arbeitende Klasse der Menschheit ein allgemeines Mindestmaß der sozialen Rechte erstrebt.“⁷⁶⁶ Nach dem Ende des Ersten Weltkriegs sollte die durch den Krieg zerstörte internationale Reputation Deutschlands durch eine Führungsrolle in der internationalen Sozialpolitik wiederhergestellt werden. Die Reichsregierung machte sich daher die Forderungen der international vereinigten Arbeiterschaft zu eigen und positionierte sich als Schutzmacht der Arbeiter.⁷⁶⁷

Zwar war Deutschland kein Gründungsmitglied der ILO, wurde aber von den Siegermächten bald aufgenommen, um zu verhindern, dass es Wettbewerbsvorteile erlangte, wenn es nicht an ILO Standards gebunden war.⁷⁶⁸ Die deutschen Experten der Sozialpolitik und im Besonderen der Sozialversicherung genossen aufgrund der auf *Bismarck* zurückgeführten sozialpolitischen Vorreiterrolle Deutschlands ein internationales Renommee, das es ihnen erlaubte, eine hervorgehobene Rolle innerhalb der ILO zu übernehmen.⁷⁶⁹ Ministerialdirektor *Grieser* beschrieb das Wirken der deutschen Delegation bei der ILO wie folgt:

„Als ich nach Genf ging und dort im Ausschuß arbeitete, hielt ich mir immer vor Augen: die Wurzel unserer Kraft steckt im Boden der Heimat, die Wurzel unserer Kraft ist die nationale Eigenart, die wir von unsern Vätern ererbt haben und die wir als kostbares Gut pflegen. Deutschland als das Mutterland der Sozialversicherung hat die geschichtliche Mission, an der Verwirklichung der Weltsozialversicherung mitzuarbeiten. Für die deutsche Delegation war Genf, ich möchte sagen, die Kanzel, von der sie zu den Arbeitern der Welt über Grund, Gegenstand und Zweck der Krankenversicherung sprach.“⁷⁷⁰

765 *Heyde*, Die Sozialpolitik, 1919, S. 22 f. Die Forderung stand allerdings im eklatanten Gegensatz zu den immer restriktiveren Rentenexportvorschriften, die während der Weimarer Republik eingeführt oder verschärft wurden.

766 Dazu *Eichenhofer*, Internationales Sozialrecht, 1994, S. 33.

767 *Reidegeld*, Staatliche Sozialpolitik 1919-1945, 2006, S. 119 und passim.

768 *Sengenberger*, Die Entwicklung, in: Bäcker/Lehndorff/Weinkopf, Den Arbeitsmarkt verstehen (FS Bosch), 2016, S. 315, 320 f.

769 *Kott*, Dynamiques de l'internationalisation, Critique internationale 2011, 69, 71 und passim. *Dies.*, Une « communauté épistémique » du social?, Genèses 2008, 26 und passim.

770 *Grieser*, Weltwirtschaft und Weltsozialpolitik, Die Reichsversicherung 1927, 268. Ähnlich auch der Reichsarbeitsminister *Wissell*, Nationale und internationale Sozialversicherung, Die Reichsversicherung 1929, 313 f.

Die ILO befasste sich in den 1920er Jahren vor allem mit der Ausarbeitung von Empfehlungen und Konventionen, die die internationale Verbreitung und Durchsetzung des deutschen Sozialstaatsmodells, d.h. vor allem der Sozialversicherung bismarckscher Prägung, zum Gegenstand hatten.⁷⁷¹ Angesichts der Revolutionen und Umstürze in Europa wurde die internationale Sozialpolitik auch von der Versailler Ordnung als Eckpfeiler eines stabilen Friedens verstanden.⁷⁷² Der „Erlaß der magna charta einer Weltarbeitsverfassung“ durch den Versailler Friedensvertrag konnte jedoch nur einen Schritt auf dem Weg zu sozialer und politischer Stabilität bedeuten.⁷⁷³ Da *Bismarcks* Sozialpolitik als Konzession der liberal-bürgerlichen Wirtschafts- und Sozialordnung an die verarmte Arbeiterklasse galt, die Identität stiften und Loyalität gegenüber dem Staat festigen sollte, hoffte die Staatengemeinschaft durch die Übertragung des deutschen Modells auf andere Staaten eine sozialreformerische Antwort auf die Krise des Dialogs zwischen Staat, Kapital und Arbeit zu finden. Der Vorsprung Deutschlands auf dem Gebiet der Sozialversicherung eignete sich demnach, um eine Harmonisierungsstrategie auf Ebene der ILO zu verfolgen, ohne zugleich völlig neue und unerprobte Konzepte nationaler Sozialstaatlichkeit entwickeln zu müssen.⁷⁷⁴ Dabei war es auch möglich, an Debatten über den deutschen Sozialstaat aus der Vorkriegszeit anzuknüpfen, die Re-

771 *Guinand*, Die Internationale Arbeitsorganisation, 2003, S. 41.

772 *Sengenberger*, Die Entwicklung, in: Bäcker/Lehndorff/Weinkopf, Den Arbeitsmarkt verstehen (FS Bosch), 2016, S. 315, 317 f. Vgl. dazu auch die durchaus umkämpfte Debatte um den die ILO betreffenden Abschnitt des VV und die soziale Gerechtigkeit als Stütze des Weltfriedens, die sich in der Auseinandersetzung zwischen deutschen Regierungsstellen und dem Direktor der ILO *Albert Thomas* nie ganz von der Kriegsschuldfrage zu lösen vermochte: *Thomas*, Soziale Gerechtigkeit und Weltfriede, RABl. II 1924 (Nichtamtl. Teil), 387 und passim; Soziale Gerechtigkeit und Weltfriede [ohne Autor], RABl. II 1924 (Nichtamtl. Teil), 277 und passim; *Thomas*, Soziale Gerechtigkeit und Weltfriede (Antwort an das Reichsarbeitsblatt), RABl. II 1924, 385 und passim.

773 *Häfner*, Motive, 1922, S. 1.

774 Die Vorbildfunktion des deutschen Versicherungsmodells resultierte allerdings auch aus dem praktischen Vorteil, den Fortführung und Erweiterung deutscher Versicherungsinstitutionen für Staaten mit sich brachten, die nach dem Ersten Weltkrieg Gebiete von Deutschland übernommen hatten. Dazu *Glootz*, Alterssicherung, 2005, S. 103.

formen und Reformdiskussionen in Großbritannien, Frankreich und den USA beeinflusst hatten.⁷⁷⁵

Für die Reichsregierung bot die ILO daher die ideale Plattform, um sich als einflussreicher Akteur der internationalen Sozialpolitik profilieren zu können. Die nationalen Regierungen hatten indes in der ersten Hälfte der 1920er Jahre nur einen indirekten Einfluss auf die Kernarbeit der ILO. Insbesondere konnten sie die Benennung von Experten durch die ILO kaum steuern.⁷⁷⁶ Gleichwohl befanden sich überdurchschnittlich viele Deutsche in den Expertenkommissionen, wenngleich sie nicht als Vertreter „ihrer“ Nation, sondern aufgrund ihres Fachwissens berufen wurden. Das durch die Experten vermittelte sozialpolitische Renommee trug zur Verbesserung von Deutschlands außenpolitischem Prestige bei, obwohl die deutsche Regierung die Arbeit der Experten nicht oder nur sehr eingeschränkt kontrollieren und anleiten konnte. Die Experten der ILO bewegten sich, wie *Kott* gezeigt hat, in einem Spannungsfeld zwischen ihrer nationalen Verankerung in Behördenstrukturen und der internationalen Tätigkeit für die ILO.⁷⁷⁷ Daraus entstanden transnationale Netzwerke und Loyalitäten jenseits nationalstaatlicher Bürokratien.⁷⁷⁸

Die Reichweite des tatsächlichen Einflusses der ILO auf die Implementierung nationaler und internationaler Sozialpolitiken in der Zwischenkriegszeit war in der Forschung durchaus umstritten. Während die ältere Literatur die Verbreitung der Sozialversicherung auf die legislatorische Rolle der ILO zurückführt und einen erheblichen Einfluss auf dem Gebiet

775 Zur Rezeption des deutschen Sozialstaats in Frankreich *Mitchell*, *The Divided Path*, 1991; in Großbritannien *Henlock*, *British Social Reform and German Precedents*, 1987; in den USA *Schäfer*, *American Progressives and German Social Reform*, 2000; für einen Vergleich der unterschiedlichen Entstehungsbedingungen der Sozialstaatlichkeit in Europa *Ritter*, *Der Sozialstaat*, 2010.

776 *Kott*, *Dynamiques de l'internationalisation*, *Critique internationale* 2011, 69, 77 f.

777 Ebd., 76 und passim; *dies.*, *Constructing a European Social Model*, in: Van Daele/Rodríguez García/Van Goethem/Linden, *ILO Histories*, 2010, S. 185 und passim.

778 *Kott*, *Une « communauté épistémique » du social?*, *Genèses* 2008, 26 und passim. Grundlegend zu transnationalen Netzwerken und transnationaler Diplomatie: *Herren*, *Netzwerke*, in: Dülffer/Loth, *Dimensionen internationaler Geschichte*, 2012, S. 107 und passim; *Paulmann*, *Diplomatie*, in: Dülffer/Loth, *Dimensionen internationaler Geschichte*, 2012, S. 47 und passim.

des sozialen Schutzes ausmacht,⁷⁷⁹ beschreibt die jüngere Forschung die erste Phase der ILO zurückhaltender als eher unsichtbare Beeinflussung der bilateralen „Social Diplomacy“ um die Versicherung der Wanderarbeiter, die sich in den 1920er Jahren entwickelte.⁷⁸⁰

Nach dem Gründungsstatut der ILO war eines ihrer Ziele die Durchsetzung des Schutzes der im Ausland beschäftigten Arbeiter.⁷⁸¹ Die ILO setzte diesen Auftrag vor allem dadurch um, dass sie auf schwebende bilaterale Verhandlungen Einfluss nahm oder sie überhaupt erst ins Rollen brachte. So intervenierte die ILO etwa auf eine Eingabe belgischer Industriearbeiter, die Verhandlungen mit der französischen Regierung über die Portabilität ihrer Rentenansprüche anstrebten.⁷⁸² Durch den persönlichen Einsatz des ILO-Direktors *Albert Thomas* nahmen Belgien und Frankreich Verhandlungen über die Angelegenheit auf. Eine ähnliche Rolle spielte – wie gesehen – der Präsident der Gemischten Kommission für Oberschlesien im Fall der Verständigung des deutschen und des polnischen Knappschaftsvereins.⁷⁸³

Möglichkeiten der Beeinflussung zwischenstaatlicher Sozialversicherungspolitik hingen demnach nicht ausschließlich von der ILO als internationaler Organisation ab, sondern wurden vielmehr durch einen internationalen sozialpolitischen Diskurs vermittelt. Eine internationale Staatenwelt, die das Eintreten für Sozialpolitik mit dem Eintreten für den Weltfrieden gleichsetzte,⁷⁸⁴ erschwerte es Staaten sich dem Vorwurf der Blockade internationaler sozialpolitischer Initiativen auszusetzen. Für Deutschland galt dies in besonderem Maße deshalb, weil der Versailler Vertrag dem

779 Vgl. *Perrin*, *Le rôle de l'Organisation*, *Droit Social* 1970, 457 und passim; *Laroque*, *Die Internationale Arbeitsorganisation*, *Internationale Revue für Soziale Sicherheit* 1969, 521, 523 und passim.

780 „But this alleged lack of influence is the clearest indication of the invisibility of its action.“ *Kott*, *Constructing a European Social Model*, in: *Van Daele/Rodríguez García/Van Goethem/Linden*, *ILO Histories*, 2010, S. 173 f.

781 Präambel des XIII. Teils des VV. Dazu auch *Glootz*, *Alterssicherung*, 2005, S. 99 und passim.

782 *Kott*, *Constructing a European Social Model*, in: *Van Daele/Rodríguez García/Van Goethem/Linden*, *ILO Histories*, 2010, S. 173, 178 f.

783 Vgl. dazu oben S. 217 und passim.

784 Vgl. *Thomas*, *Soziale Gerechtigkeit und Weltfriede*, RABl. II 1924 (Nichtamtl. Teil), 387 und passim. Auch die Reichsarbeitsminister *Wissell* (SPD) und *Brauns* (Zentrum) pflegten diese Rhetorik. *Wissell*, *Nationale und internationale Sozialversicherung*, *Die Reichsversicherung* 1929, 313 f.; *Brauns*, *Weltsozialpolitik und Völkerfriede*, *Die Reichsversicherung* 1929, 317 und passim.

Land die alleinige Kriegsschuld zugeschrieben hatte und es zugleich seiner sozialpolitischen Vorreiterrolle gerecht werden musste, um Vertrauen zurückzugewinnen. Als Polen während der Verhandlungen um Oberschlesien vorschlug, über den Abschluss eines Leistungsexportabkommens zu verhandeln, konnte sich das Reich deshalb der Offerte nicht dauerhaft entziehen. In einer Besprechung mit Vertretern der Versicherungsträger erläuterte Ministerialrat *Krohn* im November 1926 die Interessen, die Deutschland aus der Sicht des Reichsarbeitsministeriums an einem Gegenseitigkeitsvertrag hatte:

„Deutschland habe daran [an dem Gegenseitigkeitsabkommen] nur insofern ein Interesse, als die Versorgung der früher zu deutschen Anstalten gehörigen Leute, die jetzt Polen versorgen müsse, unzureichend sei. [...] Der Abschluss des Gegenseitigkeitsabkommens unterbleibe, wenn Polen in den ober-schlesischen Fragen kein genügendes Entgegenkommen zeige. Da Polen aber ein Interesse an der Gegenseitigkeit habe, werde es wahrscheinlich in den ober-schlesischen Fragen nachgeben. [...] Deutschland stehe im Rufe des mit der besten sozialen Versicherung ausgestatteten Landes und könne sich deshalb auf ein Ansinnen eines anderen Landes um ein Gegenseitigkeitsabkommen nicht einfach ablehnend verhalten, wenigstens nicht von vornherein aus rein wirtschaftlichen Gründen; jedes Abkommen sei immerhin ein Stein in dem grossen Bau der bevorstehenden Abkommen mit den mitteleuropäischen Staaten; dabei könne man bei dem Abschluss eines Abkommens mit Polen doch den eigenen Vorteil (für die Verhältnisse in Oberschlesien) im Auge haben.⁷⁸⁵

Die Bereitschaft Deutschlands, mit Polen zu einem Gegenseitigkeitsvertrag zu gelangen, war demnach einer besonderen Konstellation geschuldet. Deutschland hatte ein politisches Interesse, dass polnische Renten nicht länger importiert werden würden, sondern von deutschen Versicherungsträgern übernommen werden konnten, um den Berechtigten die höheren deutschen Renten zahlen zu können. Zugleich hoffte man auf eine möglichst günstige Teilung des Vermögens des Oberschlesischen Knappschaftsvereins.

Zum anderen konnte sich die Reichsregierung wegen des internationalen Rufs Deutschlands als Vorreiteration der Sozialpolitik einer bilateralen Initiative zum Schutz von wohl erworbenen sozialen Rechten kaum entziehen, zumal sie sich dadurch in einen Selbstwiderspruch zu ihrem ei-

785 Niederschrift einer Besprechung über die polnischen Vorschläge bezüglich der Leitsätze über ein Gegenseitigkeitsabkommen auf dem Gebiet der Sozial-Versicherung, November 1926, in: BA RAM, R 3901/5940, Bl. 123 und passim.

genen Friedensprogramm und sogar zu der programmatischen Bestimmung von Art. 162 WRV gesetzt hätte.

Hinzu kam auch das Interesse am Export eigener Renten nach Polen. Es ersetzte die bisherige Politik der Sozialrentnerfürsorge in Polen. Nur durch eine Auszahlung der Renten durch deutsche Versicherungsträger in deutscher Währung nach Polen konnte die Problematik der Rentenabwertung aufgrund des Valutaunterschieds zur Polnischen Mark bzw. zum 1924 eingeführten Złoty umgegangen werden und in Polen wohnhafte Deutschstämmige die höheren deutschen Leistungen erhalten. Anstatt eine diskrete Stützungsaktion durchführen zu müssen, die im Falle ihrer Offenlegung die Reichsregierung dem Vorwurf, gegen die Versailler Friedensordnung zu handeln, ausgesetzt hätte, konnte Deutschland ein fortschrittliches Sozialversicherungsabkommen abschließen und damit seine progressive Rolle in der internationalen Sozialpolitik untermauern.

3. Pro rata temporis und die Genese transnationaler sozialer Rechte

Im Mai 1928 wurde der Entwurf für einen deutsch-polnischen Sozialversicherungsvertrag paraphiert.⁷⁸⁶ Erneut führten ökonomische und souveräne Begründungsmuster zur Vereinbarung eines internationalen Abkommens, das die Beziehung von sozialen Rechten und souveräner Zugehörigkeit neu regelte. Ebenso wie im Wanderarbeiterabkommen lösten sich soziale Rechte und damit die ökonomische Zugehörigkeit von ihrer Kopplung an souverän definierte Zugehörigkeitskriterien. Das Wanderarbeiterabkommen sicherte Arbeitern, die unter dem dort aufgestellten Migrationsregime nach Deutschland kamen, den Erhalt ihrer sozialen Rechte. Doch der Gegenseitigkeitsvertrag ging noch einen entscheidenden Schritt über das Wanderarbeiterabkommen hinaus. Der Sozialversicherungsvertrag abstrahierte die ökonomische Zugehörigkeit und die sozialen Rechte nicht nur völlig von dem nach Prinzipien der Souveränität konstituierten Staatsangehörigkeitsrecht sondern auch vom Aufenthalts- und Migrationsrecht, das seinerseits einen Kompromiss zwischen souveränen und ökonomischen Rationalitäten – die jedoch immer auf eine als Einheit gedachte Volkswirtschaft bezogen blieben – darstellte.

786 Vgl. das Protokoll der Paraphierung v. 25.5.1928, in: BA RAM, R 3901/5942, Bl. 544 f.

Der Sozialversicherungsvertrag beschrieb soziale Rechte als eigenständige Positionen des Individuums unabhängig von dessen jeweiliger Staatsangehörigkeit oder dessen Aufenthaltsstatus. Das Gegenseitigkeitsabkommen bezog sich überhaupt nicht mehr auf eine statische Zuordnung des Individuums zu einem Staat, sondern ging vielmehr von Arbeitnehmern aus, die sowohl in Deutschland als auch in Polen arbeiteten. Bereits die Verhandlungsleitlinien der polnischen Delegation formulierten, dass, wenn „ein Angehöriger eines [sic] der beiden Staaten abwechselnd in beiden Staaten gegen Invalidität, Alter oder Tod versichert gewesen [ist], [...] seine Leistungen unter Berücksichtigung der gesamten Versicherungszeit zu bemessen“ seien.⁷⁸⁷

Die transnationale Arbeitswanderung war für die Sozialversicherungsexperten, die das Abkommen aushandelten, eine Tatsache, an der sie die technischen Regelungen der Versicherungs koordinierung ausrichteten. Bei der Entstehung des pro rata temporis Grundsatzes waren folglich Überlegungen zur Verwaltung transnationaler Erwerbsbiografien maßgeblich, die sich jenseits politischer Einflussnahme entwickeln konnten. In den Verhandlungen um den Gegenseitigkeitsvertrag ging es dementsprechend vor allem um die Vergleichbarkeit der Leistungen der beiden Versicherungssysteme und um die Koordinierung unterschiedlicher Rechtsordnungen.

Dennoch finden sich auch im Gegenseitigkeitsvertrag Regelungen, die auf die nationale Konstitution des Sozialstaats Rücksicht nahmen. So unterblieb aufgrund eines Hinweises des Regierungsrats *Aurin* eine einfache Zusammenrechnung von Beitragszeiten deshalb, weil deutsche und polnische Versicherungsgesetze unterschiedliche Wartezeiten voraussetzten.⁷⁸⁸ Stattdessen berechneten beide Versicherungsträger eine Rente nach den jeweiligen nationalen Vorschriften, wobei Versicherungszeiten im anderen Vertragsstaat wartezeiterfüllend und anwartschaftserhaltend angerechnet wurden.⁷⁸⁹ Die Rente (inklusive der Zuschüsse) gelangte jedoch nur im Verhältnis der jeweiligen innerstaatlichen Beitragszeit zur Gesamtversi-

787 Leitsätze für das polnisch-deutsche Abkommen über die Behandlung der gegenseitigen Staatsangehörigen in der Sozialversicherung, ohne Datum, in: BA RAM, R 3901/5941, Bl. 8 f.

788 Vermerk aus dem RAM deutsch-polnische Verhandlungen über Sozialversicherung, 13.10.1926, in: BA RAM, R 3901/5941, Bl. 11, 16 f.

789 Art. 19 Abs. 4 i.V.m. Abs. 1 des deutsch-polnischen Sozialversicherungsvertrags (1931), RGBI. II 1933, 645.

cherungszeit zur Auszahlung.⁷⁹⁰ Die Regelung sollte verhindern, dass Wanderarbeitnehmer gegenüber nicht migrierenden Arbeitnehmern bevorzugt werden würden. Denn die Anrechnung ausländischer Beitragszeiten auf inländische Wartezeiten konnte dazu führen, dass Wanderarbeitnehmern ein Rentenanspruch erwuchs, der nicht migrierenden Arbeitnehmern wegen Nichterfüllung der Wartezeit verwehrt blieb. Um diesen Effekt aufzufangen, wurde die Rente nur im Verhältnis zu der Summe der Beitragszeiten in beiden Staaten ausbezahlt, sodass eine Besserstellung von Arbeitsmigranten stets unterblieb.⁷⁹¹

Trotz der umfassenden Gleichstellung der Versicherten beider Staaten verpflichtete das Abkommen nicht zum Export von Reichs-, und Staatszuschüssen in das Ausland.⁷⁹² Darin kam zum Ausdruck, dass grundsätzlich nur die auf Eigenleistung beruhende Versicherungsleistung rechtlich geschützt und international portabel sein sollte. Zuschüsse aus Steuermitteln konnten hingegen aus politischen Gründen auf das Inland beschränkt bleiben. Konsequenz wurde die Trennung von Sozial- und Eigenleistung aller-

790 Art. 19 Abs. 4 des Sozialversicherungsvertrags; Aufzeichnung aus dem RAM, ohne Datum, in: BA RAM, R 3901/5945, Bl. 66 f.; Amtliche Denkschrift zum Vertrag zwischen dem Deutschen Reich und der Republik Polen über Sozialversicherung v. 11.6.1931, Die Reichsversicherung 1934, 36 und passim; *Szurgacz*, Historischer Überblick über die rechtliche Lage polnischer Arbeitnehmer, in: Becker/Maydell/ders., Die Realisierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, 2012, S. 21, 39 f. Ebenfalls die Fortschrittlichkeit der deutsch-polnischen Regelung betonend *Glootz*, Alterssicherung, 2005, S. 104 f., 108.

791 Vermerk Deutsch-polnische Verhandlungen über Sozialversicherung des Gerichtsassessors Dr. Landsrath im RAM v. November 1926, in: BA RAM, R 3901/5941, Bl. 96 f.

792 Art. 5 Abs. 1 i.V.m. 20 des Sozialversicherungsvertrags; *Szurgacz*, Historischer Überblick über die rechtliche Lage polnischer Arbeitnehmer, in: Becker/Maydell/ders., Die Realisierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, 2012, S. 21, 39. Geschuldet war die Sonderregelung der Reichs- und Staatszuschüsse der deutschen Auffassung, dass grundsätzlich der Verzehrrstaat für die Steuerzuschüsse zu Renten aufzukommen habe. Da der Kinderzuschuss allerdings betragsmäßig zu niedrig war, unterblieb dessen Ausklammerung von der allgemeinen Exportpflicht des Art. 5 Abs. 1 des Sozialversicherungsvertrags: Vermerk Deutsch-polnische Verhandlungen über Sozialversicherung des Ass. Dr. Landsrath, Sitzung v. 26.11.1926, in: BA RAM, R 3901/5941, Bl. 117 f.

dings nicht umgesetzt, da steuerfinanzierte Kinderzuschüsse der allgemeinen Exportpflicht unterlagen.⁷⁹³

Damit passte der Sozialversicherungsvertrag in eine nach wie vor national organisierte Sozialversicherung, knüpfte aber das Entstehen sozialer Rechte erstmals nicht mehr an Aufenthaltsrechte oder die Staatsangehörigkeit. Der deutsch-polnische Sozialversicherungsvertrag und die anderen fortschrittlichen Sozialversicherungsabkommen der Zwischenkriegszeit waren demnach primär eine beachtliche Abstraktionsleistung. Die Entstehung von sozialen Rechten hing nur noch von Beitragszahlungen in einem Vertragsstaat und damit letztlich von einer zeitlich begrenzten Zugehörigkeit zu einem ökonomisch definierten Solidarverband ab. Diese Zugehörigkeit drückte sich indes nur mehr als Variable bei der Berechnung eines Rentenanspruchs aus, der sich aus in unterschiedlichen Staaten zurückgelegten Versicherungszeiten zusammensetzte. Die Zugehörigkeit war nicht mehr statisch, sondern über die Zeit wandelbar und veränderbar. Erst rückwirkend brachte der Rentenbescheid das Maß der Zugehörigkeit des Individuums zu diesem oder jenem Solidarverband zum Ausdruck. Die statische Zuordnung wurde in zwei Schritten überwunden. Zuerst lösten sich die sozialen Rechte vom souveränen Zugehörigkeitskonzept der Staatsangehörigkeit. Danach wurden sie unabhängig vom souverän und ökonomisch geprägten Migrations- und Aufenthaltsrecht definiert. Folgerichtig verabschiedete sich die internationale Regelung der Leistungserbringung auch von der Übernahme von Rentenkonten beim Wohnsitzwechsel und beschritt endgültig den Weg zum Leistungsexport.⁷⁹⁴ An die Stelle von langfristig angelegten Zuordnungslösungen trat eine veränderbare Zugehörigkeitskonstruktion, die zu den Bedingungen einer transnationalen Arbeitsmigration am besten passte. Aus der wandelbaren Zugehörigkeit entstanden transnationale soziale Rechte.

Der hohe Abstraktionsgrad transnationaler sozialer Rechte verbarg die ökonomischen und souveränen Begründungsmuster, die zu ihrer Entstehung geführt hatten und ihre Existenz begleiteten. Der Sozialversicherungsvertrag und die Schaffung transnationaler sozialer Rechte waren für

793 Umkehrschluss aus Art. 5 und 20 des Sozialversicherungsvertrags; Denkschrift, ohne Datum, in: BA RAM, R 3901/5946, Bl. 10; Aufzeichnung aus dem RAM, ohne Datum, in: BA RAM, R 3901/5945, Bl. 66 f.

794 Eine Übernahmелösung gab es allerdings für Altfälle, in denen der Wohnsitzwechsel durch die Gebietsabtretungen des VV ausgelöst worden war. Vgl. Art. 35 des Sozialversicherungsvertrags. Dazu unten S. 230 f.

Polen vorteilhaft, weil sie den in Deutschland arbeitenden Polen die Mitnahme ihrer Pensionsansprüche erlaubten und damit Devisen in das Land brachten. Für die deutsche Sozialversicherung und insbesondere für die Reichsknappschaft bedeutete der Vertrag zunächst eine Mehrbelastung von 10 bis 15 Millionen RM jährlich.⁷⁹⁵ Im Hinblick auf deutschstämmige Rentenempfänger in Polen hatte Deutschland aber ein minderheiten- und revisionspolitisches Interesse am Export von Renten in deutscher Währung direkt an die Empfänger. Es ließ sich durch die Entkopplung sozialer Rechte vom souveränen Zugehörigkeitsdiskurs umsetzen, ohne augenscheinlich gegen die Versailler Ordnung gerichtet zu sein.⁷⁹⁶ Durch den Abschluss des Gegenseitigkeitsvertrags profilierte sich die Reichsregierung außerdem mit einer aktiven Rolle in der internationalen Sozialpolitik.

Insoweit der Schritt zum Leistungsexport für Deutschland nachteilige Folgen zeitigte, versuchte der Sozialversicherungsvertrag dies mit einer Rentenübernahmeregelung für Altfälle zumindest zum Teil auszugleichen. Aus der Vereinbarung des gegenseitigen Leistungsexports entstand für die deutsche Seite das Problem, dass in Deutschland wohnende Rentner polnischer Versicherungsträger lediglich relativ niedrige polnische Leistungen erhielten, hingegen höhere deutsche Renten nach Polen exportiert werden mussten.⁷⁹⁷ Um diesen Wertungswiderspruch, der gerade gegenüber den

795 Hauptabteilung II dem Herrn Minister v. 17.12.1932, in: BA RAM, R 3901/5946, Bl. 21.

796 Vgl. etwa den Fall des Knappschaftsrentners Theophil Ochmann, der durch den VV die polnische Staatsangehörigkeit erlangte und die Option zu Gunsten Deutschlands unterließ. Nach seiner Beschäftigung im Ruhrgebiet erhielt er aufgrund dauernder Berufsunfähigkeit eine Knappschaftsrente, die allerdings aufgrund seiner polnischen Staatsangehörigkeit ruhte, weil er zwischenzeitlich in den polnischen Teil Oberschlesiens zurückgewandert war: Deutsche Stiftung an RAM v. 11.6.1928, in: BA RAM, R 3901/5944; AA an RAM v. 19.6.1928, in: BA RAM, R 3901/5944. Nachdem die Deutsche Stiftung und das AA das RAM um die Veranlassung der Auszahlung der Rente ersuchten, verwies das RAM auf den erhofften Abschluss eines am Leistungsexport orientierten Gegenseitigkeitsvertrags mit Polen: RAM an Deutsche Stiftung v. Juni 1928, in: BA RAM, R 3901/5944.

797 Für eine Zusammenstellung der Problematik Vermerk Deutsch-polnische Verhandlungen über Sozialversicherung des Ass. Dr. Landsrath, Sitzung v. 26.11.1926, in: BA RAM, R 3901/5941, Bl. 117, 122 und passim; Vermerk des RegR. Dr. Rosenberg im RAM v. 16.6.1927, in: BA RAM, R 3901/5941, Bl. 204 und passim; Vermerk Rücksprache des Herrn M.Dir. Grieser mit den Herren Geh.Rat Dr. Aurin, MR. Dr. Krohn, G.A. Landsrath am 12.10.27 v. 1.11.1927, in: BA RAM, R 3901/5942, Bl. 85 und passim.

kriegsfolgenbedingt zurückgewanderten Unfall-, Invaliden- und Knappschaftsrentnern entstanden war, zu lösen, setzte sich das Reichsarbeitsministerium für eine Rentenübernahme zu einem Stichtag nach Übergang der Gebietshoheit ein, um eine sozialrechtliche Integration der Rückwanderer zu gewährleisten und die Fürsorgeeinrichtungen zu entlasten.⁷⁹⁸ Deutschland erreichte nur eine beschränkte Rentenübernahme gegen Überweisung des entsprechenden Abfindungskapitals für Versicherungsfälle, die vor dem 1. Januar 1923 eingetreten waren.⁷⁹⁹ Der Sozialversicherungsvertrag brachte jedoch auch in dieser Hinsicht eine das ganze Jahrzehnt bestehende Problematik zu einer Lösung. Das Abkommen artikulierte das Interesse Deutschlands an der Reintegration deutscher Rückwanderer nach dem Ersten Weltkrieg, das auch nach dem Zweiten Weltkrieg im FRG und im Sozialversicherungsabkommen mit der Volksrepublik Polen aus dem Jahre 1975 zum Ausdruck kam.⁸⁰⁰ Für die Regelung der Kriegsfolgenproblematik verließ der Sozialversicherungsvertrag insoweit nicht die Grundsätze der statischen Zuordnung.

Für die Zukunft hingegen betonte er den transnationalen Charakter der sozialen Rechte. Doch auch mit Blick in die Zukunft verbargen transnationale soziale Rechte nicht nur die nach wie vor gegensätzlichen politischen Interessen, sondern auch das Primat der souveränen Entscheidung über die Zulassung von Ausländern zum Arbeitsmarkt. Ähnlich wie im Wanderarbeitervertrag wurde die Entkopplung sozialer Rechte vom souveränen Zugehörigkeitsdiskurs durch eine Arbeitsverwaltung kompensiert, die über die Frage der Erwerbschance im Inland nach dem Kriterium des Nutzens für die Gemeinschaft souveräner Bürger entschied.⁸⁰¹ Allerdings gab der Sozialversicherungsvertrag die Konditionen des grenzüberschreitenden

798 Vermerk des RegR. Dr. Rosenberg im RAM v. 16.6.1927, in: BA RAM, R 3901/5941, Bl. 204 f. Vgl. auch die Eingabe der Oberschlesischen Knappschaft an die Verwaltung der Reichsknappschaft v. 31.3.1928, in: BA RAM, R 3901/5942, Bl. 352 und passim. Zu den Fürsorgemaßnahmen des Reichs zu Gunsten zurückgewanderter Sozialrentner oben. S. 189 f.

799 Art. 35 Abs. 2 und 4 des Sozialversicherungsvertrags.

800 § 4 i.V.m. § 1 Abs. 2 FRG; Art. 4 und 5 des Abkommens zwischen der BRD und der VR Polen über Renten- und Unfallversicherung v. 9.10.1975, BGBl. II 1976, 396.

801 Auch die zwischenstaatlichen Wanderarbeitvereinbarungen Frankreichs kombinierten die sozial- und arbeitsrechtliche Gleichstellung mit einer behördlichen Regulierung der Ausländerzulassung nach arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten: *Glootz*, Alterssicherung, 2005, S. 106.

Austauschs von Arbeitskräften vor und bedeutete insofern eine erhebliche Stärkung der Rechte von Arbeitsmigranten.

Die transnationale Verfasstheit der sozialen Rechte blendete ebenfalls ihre grundsätzliche Verankerung in einer als Einheit konstruierten Gesellschaft aus. Durch die Beschreibung von Zugehörigkeiten zu Versicherungssystemen pro Zeiteinheit verschwand die Relativität der sozialen Rechte zu dem jeweiligen System hinter der einheitlichen Rentenzahlung, die an die Versicherten geleistet wurde. Doch ungeachtet der Individualisierung des sozialen Rechts bei der Leistungserbringung blieb seine Entstehung in dem jeweiligen nationalen Bezugsrahmen verankert und war an die interne Verteilungsarithmetik des Sozialstaates gekoppelt.

Die Entstehung transnationaler sozialer Rechte war mitnichten der Durchsetzung eines universellen oder gar individualistischen Sozialrechts gleichzusetzen. Der Partikularismus des Sozialstaates wurde durchlässig für externe Elemente und er wurde mit anderen Sozialstaaten koordiniert. Transnationale soziale Rechte blieben jedoch das Ergebnis eines Prozesses der Individualisierung von Versicherten im Sozialrecht. Die Individualisierung entsprach nicht dem abstrakten – dem Staat vorgängigen und in gewisser Weise entgegengesetzten – Individuum nach klassisch liberalem Verständnis.⁸⁰² Völkerrechtlich verankerte transnationale soziale Rechte waren weiterhin das Resultat eines Individualisierungsprozesses innerhalb eines durch den Staat organisierten Versicherungsapparates, der sich für andere Sozialstaaten öffnete.

Trotz der Verheißungen der internationalen Sozialpolitik der 1920er Jahre, die sich – jedenfalls soweit sie im Rahmen der ILO betrieben wurde – dem Bau einer Weltversicherung als friedenssichernde Utopie jenseits nationaler Egoismen verschrieben hatte, war der Öffnungsprozess der Sozialstaaten durch nationale wirtschaftliche und politische Interessen befördert worden.⁸⁰³ Eines der fortschrittlichsten Resultate dieser Öffnung war der deutsch-polnische Sozialversicherungsvertrag, an den sich die ILO mit ihrem Übereinkommen Nr. 48 aus dem Jahr 1935 anlehnte.⁸⁰⁴ Die gegenseitige Gleichstellung der Staatsangehörigen, der Leistungsexport und der pro rata temporis Grundsatz wurden zu Strukturprinzipien international-sozialrechtlicher Koordinierung, die im Wesentlichen auf die Ergebnisse

802 Zum Verhältnis zwischen Individuum und Individualisierung oben S. 91 und *passim*.

803 So auch *Glootz*, Alterssicherung, 2005, S. 99 und *passim*.

804 Ebd., S. 109 f.

der „Social Diplomacy“ Deutschlands und der mit Deutschland verhandelnden Staaten – allen voran Polen – in den 1920er Jahren zurückzuführen waren. Obwohl das Deutsche Reich die ILO 1933 verlassen hatte, hielt die ILO an diesen Abkommensprinzipien fest.

Die Glückwünsche des ILO Direktors *Albert Thomas* zur Paraphierung des deutsch-polnischen Sozialversicherungsvertrags waren insofern durchaus angebracht, wohl aber dennoch verfrüht.⁸⁰⁵ Denn zunächst verzögerte ein von deutscher Seite erklärtes Junktim hinsichtlich einer einvernehmlichen Regelung der Vermögensteilung des Oberschlesischen Knappschaftsvereins die Wirksamkeit der Vertragsunterzeichnung.⁸⁰⁶ Nachdem eine bilaterale Verständigung nicht zu Stande kam, führte erst ein im Jahre 1930 beendetes Verfahren vor dem IAA in Genf zu einer Regelung der Vermögensteilung des Oberschlesischen Knappschaftsvereins.⁸⁰⁷ Danach war der Weg zu einer neuerlichen Unterzeichnung des inhaltlich fast unveränderten Vertrags grundsätzlich frei.⁸⁰⁸ In Deutschland verhinderte jedoch die parlamentarische Pattsituation in der Ära der Präsidialkabinette die Ratifikation des Abkommens, da die SPD sich nur insoweit an der Regierung beteiligte, als dass sie Misstrauensanträge der Oppositionsparteien DNVP, NSDAP und KPD ablehnte.⁸⁰⁹ Handelsverträge konnten zwar im Notverordnungswege auch ohne Zustimmung des Reichstags vorläufig angewendet werden, jedoch galt diese Ausnahmeregel nicht für Sozialversicherungsabkommen.⁸¹⁰ Eine ganze Reihe von bereits unterzeichneten Sozialversicherungsabkommen traten deshalb Anfang der 1930er Jahre nicht in Kraft.⁸¹¹

805 *Albert Thomas*, Bureau International du Travail an Ministerialdirektor *Grieser*, Reichsarbeitsministerium v. 20.6.1928, in: BA RAM, R 3901/5942, Bl. 676.

806 Protokoll der Paraphierung v. 25.5.1928, in: BA RAM, R 3901/5942, Bl. 544 f.

807 Entscheidung des Rates des Völkerbundes über die Regelung der Vermögensübertragung an Polen hinsichtlich der knappschaftlichen Versicherung in Oberschlesien v. 13.1.1930, RGBl. II 1931, 213.

808 Vermerk des ORegR. Dr. Rosenberg im RAM v. 7.2.1931, in: BA RAM, R 3901/5945, Bl. 1; Vermerk des O.R.R. Dr. Rosenberg im RAM v. 26.3.1931, in: BA RAM, R 3901/5945, Bl. 16 f.

809 *Kolb*, Deutschland 1918-1933, 2010, S. 193.

810 VO des Reichspräsidenten zum Schutze der deutschen Wirtschaft v. 9.3.1932, RGBl. I 1932, 121.

811 ORR. Dr. Rosenberg im RAM an das Ministerbüro v. 8.12.1932, in: BA RAM, R 3901/5946, Bl. 27.

Ende 1932 unternahm das Reichsarbeitsministerium auf eine Eingabe des Gesamtverbands der Angestelltengewerkschaften hin – der eine Einstellung polnischer Rentenzahlungen im Grenzgebiet fürchtete – einen erneuten Anlauf zur Ratifikation des deutsch-polnischen Abkommens.⁸¹² Nach der Zustimmung von Reichsregierung und Reichsrat landete der deutsch-polnische Sozialversicherungsvertrag auf der Tagesordnung der für den 31. Januar 1933 angesetzten Reichstagssitzung.

Der Reichspräsident *Hermann Göring* sagte die Sitzung am Tag des Rücktritts des Kanzlers *Kurt von Schleicher* ab, damit sie nicht zu einer Generalaussprache über den Sturz des Reichskanzlers geraten konnte.⁸¹³ Trotz der politischen Wirren um die Machtergreifung durch die Nationalsozialisten, in die das Abkommen zufällig geraten war, wurde der Vertrag noch im August 1933 auf Initiative des Auswärtigen Amts ratifiziert.⁸¹⁴ Das Zustimmungsgesetz erging bereits nach den Vorschriften des Ermächtigungsgesetzes durch einfachen Kabinettsbeschluss im Umlaufverfahren. Zwei Monate später trat das Deutsche Reich aus dem Völkerbund und der ILO aus.

Das Dritte Reich orientierte sich nicht einmal mehr der Form nach an der Versailler Friedensordnung und propagierte offen die rassische Minderwertigkeit der slawischen Nachbarn im Osten. Doch im Zuge von *Hitlers* Annäherungspolitik an Polen in der Frühphase der NS-Herrschaft war der Sozialversicherungsvertrag ein geeignetes Instrument des neuen außenpolitischen Bilateralismus des NS-Regimes, der vom Auswärtigen Amt umgesetzt wurde. Bis zum Kriegsausbruch 1939 schlossen Deutschland und Polen auf ministerieller Ebene insgesamt fünf Zusatzvereinbarungen zum Sozialversicherungsvertrag von 1931.⁸¹⁵ Sie vertieften und verfeinerten die zwischenstaatliche Koordinierung der Sozialversicherung

812 Abteilung II an den Herrn Minister v. 17.12.1932, in: BA RAM, R 3901/5946, Bl. 21; Gesamtverband Deutscher Angestellten-Gewerkschaften an den Herrn Reichsarbeitsminister Dr. Syrup v. 5.12.1932, in: BA RAM, R 3901/5946, Bl. 26.

813 Bekanntmachung des Reichspräsidenten Hermann Göring v. 28.1.1933, in: BA RAM, R 3901/5946, Bl. 71.

814 Vermerk aus dem RAM, ohne Verfasser, v. 30.5.1933, in: BA RAM, R 3901/5946, Bl. 89.

815 Bekanntmachung über die Ergänzung und Änderung des deutsch-polnischen Vertrags über Sozialversicherung v. 23.9.1933, RGBl. II 1934, 1; Zweite Bekanntmachung über die Ergänzung und Änderung des deutsch-polnischen Vertrags über Sozialversicherung v. 16.4.1934, RGBl. II 1934, 205; Dritte Bekanntmachung über die Ergänzung und Änderung des deutsch-polnischen Vertrags über Sozial-

nach denselben Grundsätzen, die die ILO in ihrem multilateralen Übereinkommen Nr. 48 im Jahre 1935 ihren verbliebenen Mitgliedern an die Hand gab. Beide Staaten taten dies jenseits von ILO und Völkerbund. Sie taten dies auch jenseits der Idee universeller sozialer Rechte. Die Koordinierungstechniken, die sie entwickelt hatten, wurden ab 1939 vom Dritten Reich verwendet, um ein völkisches Imperium in Europa sozialversicherungsrechtlich zu verwalten. Zwei Jahrzehnte später sollten dieselben Koordinierungsregeln einen europäischen Einigungsprozess begleiten. Sieben Jahrzehnte später sollten sie die Idee sozialer Menschenrechte befeuern:

„Unter der Herrschaft international gültiger Menschenrechte haben sich die Staaten in [sic] deren Schutz zu teilen und deshalb um der internationalen Verwirklichung sozialer Menschenrechte willen auch international zu kooperieren. Dies geschieht in der sozialen Sicherheit, seitdem es sie gibt. Denn Hand in Hand mit der Entstehung von Sozialversicherungen sind Sozialversicherungsabkommen entstanden, welche Menschen [...] vor Rechtsverlusten bewahren sollen [...].“⁸¹⁶

versicherung v. 7.9.1935, RGBI. II 1935, 655; Vierte Bekanntmachung über die Ergänzung und Änderung des deutsch-polnischen Vertrags über Sozialversicherung v. 14.5.1937, RGBI. II 1937, 158; Fünfte Bekanntmachung über die Ergänzung und Änderung des deutsch-polnischen Vertrags über Sozialversicherung v. 15.10.1938, RGBI. II 1938, 839. Im Laufe des Jahres 1934 begann Deutschland sogar die Reichszuschüsse zu Invalidenrenten in die ehemals preußischen Grenzgebiete auch an polnische Staatsangehörige zu zahlen: Erl. RAM v. 19.12.1934 – II a 1160/34 A; VO über die Gewährung von Renten der Invalidenversicherung nach polnischen Grenzgebieten v. 29.3.1934, RGBI. I 1934, 296.

816 Eichenhofer, Soziale Menschenrechte, 2012, S. 207.