



Joachim Rückert

*Prof. Dr. jur.*

*Universität Frankfurt am Main*

# **Perversion der Verwaltung – Verwaltung der Perversion in der NS Zeit<sup>\*1</sup>**

Mein heutiges Thema bedarf besonderer Umsicht und Vorsicht. Es geht um eine schreckliche Zeit mit vielen Verbrechen, gerade auch unter dem Deckmantel angeblichen Rechts. Rechtsfassaden sind auch und immerhin meist ein Diktaturelement. Offene Willkürherrschaft ist selten. Im Gegensatz zu vielen von Ihnen habe ich die Zustände und Rechtszustände einer totalitären Diktatur niemals persönlich erlebt. Mein Interesse als Historiker und Zeitgenosse ist dennoch auch ein persönliches. Immer wieder möchte ich dazu beitragen, die Bedingungen und Faktoren, die solche Zeiten ermöglichten und formten, besser zu verstehen und daraus zu lernen für die eigene Zeit.

Die elementare Wucht des Themas ‚NS-Zeit‘, in welcher Variante auch immer, ist mir freilich doch auch persönlich näher getreten. Denn ich lebte zufällig 16 Jahre, gerade von 1968-1984, gewissermaßen im Angesicht des „Lagers“, wie man sagte, nämlich in Dachau bei München. Ich war also als junger Jurist unvermeidlich ziemlich konfrontiert mit schweren und typischen NS-Verbrechen, auch an vielen Priestern und deutschen Dissidenten in diesem ersten sog. Konzentrationslager. Schon früh in den 1970er Jahren wirkte ich daher als Assistent in der Münchner Rechtsgeschichte mit an Seminaren zur NS-Zeit.

In den Anfängen und Entwicklungen der modernen Staatsverwaltung, die hier unser Rahmenthema sind, war das Verwaltungsrecht groß geworden durch die, wie man sagte, zivilrechtliche Methode. Darin lag zum einen eine gewisse Ausblendung einiger ‚bloß‘ politischer, ethischer, ökonomischer Realitäten, zum anderen aber der Versuch, einigen grundlegenden Rechtsbegriffen realere Bedeutung zu verschaffen und damit eine gewisse Willkürabwehr durch Recht zu leisten. In der NS-Zeit werden diese Rechtsbegriffe „umgedacht“, wie es hieß<sup>\*2</sup>, und für ideologische Willkür geöffnet. Was sie groß gemacht hatte, wird nun bewusst kleingedacht, ihre Funktion wird verkehrt, pervertiert. Aber warum ist in meinem Titel zweimal von Perversion die Rede?

## **I. Eine doppelte Perversion**

Es geht mir dabei in der Tat um eine Blickerweiterung, ja um einen Perspektivenwechsel. Denn die entscheidende Veränderung liegt nicht in einer Perversion der Verwaltung, obgleich es sie gegeben hat, sondern in der neuen Funktion der Verwaltung und des öffentlichen Rechts, nun die ideologische Perversion zu verwalten. Darin lag die neue Aufgabe, die Funktion des Rechts war dieser Aufgabe untergeordnet.

<sup>1</sup> Vortrag in Tartu am 24. Oktober 2013. Der Vortragstil wurde beibehalten und der Text nur um das im Vortrag aus Zeitgründen Gekürzte und wenige Hinweise ergänzt.

<sup>2</sup> Dazu exemplarisch B. Rüthers. Wir denken die Rechtsbegriffe um ... Weltanschauung als Auslegungsprinzip. Zürich: Ed. Interfrom u.a. 1987.

## 1. Perversion, das heißt und hieß?

Über Perversion spricht man vor allem als eine Frage der menschlichen Biologie und Handlungsweisen und nicht der Verwaltung und des Verwaltungsrechts. Es bedeutet die Sinnverkehrung von für natürlich gehaltenen Eigenschaften, Einrichtungen oder Zwecken. Die Beispiele kommen meist aus dem Bereich der Sittenverderbnis, der Geschlechterrollen oder radikalisierten Eigenschaften wie Grausamkeit, Machtgier oder Geldgier. Über etwas wie ‚natürliche‘ Eigenschaften von Recht oder gar Verwaltungsrecht herrscht gewiss keine Einigkeit. Für die Zeit des Nationalsozialismus hat man sich dennoch nicht ohne Grund dieses drastischen Bildes bedient, ja es wurde sogar aus noch unmittelbarer juristischer Zeitgenossenschaft von einem „Inferno von Rechts-Perversionen“ gesprochen<sup>3</sup>, einer Unterwelt und Hölle also.

Das Bild der Perversion wird für das NS-Recht nicht mehr häufig verwendet. Es erscheint aber durchaus passend, aus zwei Gründen. Es bezeichnet zum einen eine besonders starke Sinn- und Zweckverkehrung, wie sie gewiss vorlag. Und es umfasst die inhaltliche Perspektive, die bei den meisten anderen, seit langem diskutierten Charakteristiken des NS-Rechts fehlt. Ich denke an berühmte Strukturstichworte wie das in Deutschland besonders akzeptierte Kennwort Doppelstaat für die NS-Diktatur seit Ernst Fraenkel 1940<sup>4</sup>, das zugeschrägte Wort Unstaat oder Nicht-Staat, kurz: das biblische Ungeheuer Behemoth, von Franz L. Neumann 1936<sup>5</sup>, und die neueren Kategorien totale oder totalitäre Herrschaft oder Staat schon bei Neumann 1942/1977<sup>6</sup>, dann ausführlich und sehr verbreitet durch Hannah Arendts *The Origins of Totalitarianism*<sup>7</sup> sowie durch Carl Joachim Friedrich in *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, 1956<sup>8</sup>, aber schon seit 1937 angelegt, oder Faschismus (so Sinowjew auf der Kommunistischen Internationale 1922, und die Komintern Dezember 1933).

Wir befinden uns also mit dem Stichwort Perversion inmitten der Großdeutungen zu Faschismus, Nationalsozialismus und Kommunismus als Herrschaftssystemen. Fraenkel sah 1941 im Konzept des Doppelstaates den „Schlüssel zum Verständnis der nationalsozialistischen Herrschaftsordnung“ und ihr „kennzeichnendes Merkmal“. Diese Sicht ermöglichte ihm die erwünschte Deutung als eine neueste Art von Kapitalismus, als einerseits technisch rational in den Mitteln, aber zugleich substantiell irrational in den Zielen.<sup>9</sup> Neumann fand, etwas später, dabei die Rechtsfunktion überhaupt verschwunden oder negiert. Ein solches System verdiene nur „den Namen Recht“, „wenn Gesetz nichts weiter wäre als der Wille des Souveräns, ganz entschieden nein, wenn Gesetz im Gegensatz zum Befehl des Superstars entweder der Form oder dem Inhalt nach rational sein muss.“ Und rational soll hier heißen: „Ist das generelle Gesetz die Grundform des Rechts, ist Recht nicht nur *voluntas*, sondern auch *ratio*, dann können wir nicht davon sprechen, dass im faschistischen Staat [des Nationalsozialismus] ein Recht existiert. Recht als vom politischen Befehl des

<sup>3</sup> F. v. Hippel. Die Perversion von Rechtsordnungen. Tübingen: Mohr 1955, Vortrag 1953, XVI und 213 S., hier S. VII.

<sup>4</sup> Siehe: E. Fraenkel. *The Dual State. A Contribution to the Theory of Dictatorship*. New York: Oxford University Press 1941, 241 S. (Repr. 1969, Deutsche Rückübersetzung Frankfurt a. Main 1974, 2. Aufl. 2001; 3. Aufl. 2012). Zur Verbreitung soeben H. Dreier. Nachwort. Was ist doppelt am „Doppelstaat“? Zu Rezeption und Bedeutung der klassischen Studie von Ernst Fraenkel. – E. Fraenkel (Hg. von Alexander von Brünneck). *Der Doppelstaat*. 3. Aufl. Hamburg: Europ. Verl.-Anst. 2012, S. 274–300. Im umfassenden Karlsruher virtuellen Katalog ist übrigens kein Exemplar der englischen Ausgaben in deutschen Bibliotheken nachweisbar (Abfrage März 2014).

<sup>5</sup> Siehe: F. L. Neumann. *Behemoth: The Structure and Practice of National Socialism*. Toronto: Oxford University Press 1942, 542 S. (2. Aufl. London: Gollancz 1943, 649 S. mit neuem Anhang; mehrere Reprints bis 2009; deutsche Übersetzung unter dem Titel: *Behemoth. Struktur und Praxis des Nationalsozialismus 1933–1944*, Frankfurt a. Main 1977, als Taschenbuch 1984, 805 S., 5. Aufl. 2004).

<sup>6</sup> Als Überschrift bei F. L. Neumann (Fn. 5), Anhang 1944/1984 S. 553: I. Der totalitäre Staat im Krieg; auch schon S. 85 ff., aber nicht schon als allgemeine Konzeption, da er Partei und totalitären Staat gegeneinander setzt (S. 90 ff.) und der totalitäre Staat dabei nur ein Element des Gesamtsystems ist.

<sup>7</sup> H. Arendt. *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*. Frankfurt a. Main: Europ. Verl.-Anst. 1955, S. 782 (eine deutsche Bearbeitung von: *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt 1951, 477 S.; als Taschenbuch – 15. Aufl. München: Piper 2013, 1014 S.).

<sup>8</sup> C. J. Friedrich. *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*. Berlin u.a.: Springer 1953, 819 S. – DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-642-94600-4> (= eine deutsche Bearbeitung von: *Constitutional Government and Democracy*. Boston: Ginn 1950, zuerst New York 1937, 591 S.; 2. Aufl. 1946, 4. Aufl. 1968, 728 S.; siehe 1953, S. 531–535 über „Bonapartismus, Faschismus, Nationalsozialismus“; dann C. J. Friedrich und Z. Brzezinski. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. Cambridge/Mass: Harvard University Press 1956, 346 S. (deutsche Übersetzung: C. J. Friedrich. *Totalitäre Diktatur* (unter Mitarbeit von Zbigniew Brzezinski). Stuttgart: Kohlhammer 1957, 315 S.).

<sup>9</sup> E. Fraenkel (1974) (Fn. 4), S. 13, 24; siehe mit Nachweisen J. Rückert. *Zeitgeschichte des Rechts: Aufgaben und Leistungen zwischen Geschichte, Rechtswissenschaft, Sozialwissenschaften und Soziologie*. – Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte (115) 1998, S. 1–85, hier S. 63–70: Diktaturenvergleich: Doppelstaaten, Unrechtsstaaten, Scheinrechtsstaaten (S. 64), besonders bezüglich der DDR.

Souveräns geschiedenes Phänomen ist nur dann denkbar, wenn das Recht sich [mindestens] im allgemeinen Gesetz manifestiert.“ Ergo folgt: „Die absolute Leugnung der Allgemeinheit des Gesetzes ist der Kernpunkt nationalsozialistischer Rechtstheorie.“<sup>10</sup>

Eine Parallele dazu bietet Hans Kelsen seit 1934 in seiner „Reinen Rechtslehre“, wenn er zum Problem „Geltung und Wirksamkeit“ des Rechts am Ende festhält, „daß das Recht zwar nicht ohne Macht bestehen kann, dass es aber doch nicht identisch ist mit der Macht. Es ist ... eine bestimmte Ordnung (oder Organisation) der Macht“<sup>11</sup> - mit Neumann könnte man sagen, nicht nur der Befehl eines Souveräns.

Die Strukturperspektive und die Inhaltsperspektive müssen natürlich verknüpft werden. Die inhaltliche Perspektive, die in Perversion deutlich mitumfasst ist, erscheint jedenfalls ebenso wichtig wie die mehr strukturelle. In diesem Sinne und nur in diesem Sinne bevorzuge ich heute die inhaltliche Perspektive einer Perversion. Denn gerade eine solche auch inhaltliche Verkehrung gegenüber der Lage zuvor wird man in der Tat in vielen Bereichen für die Zeit des Nationalsozialismus in Deutschland behaupten können. Dabei handelt es sich bei der Perversion als solche noch um ein strukturelles Merkmal, es kommt für diese erste Verkehrung noch nicht auf den konkreten Inhalt an. Das gilt auch für die Rechtsordnung. Die nationale, egalitäre und liberal-soziale Weimarer Rechtsordnung seit der Verfassung von 1919 wurde verkehrt in eine imperiale, antiegalitär-rassistische, antiliberal-totalitäre, antiindividual-kollektive und antisozialistisch und antikommunistisch volksgemeinschaftliche Ordnung. Rasse, Führer/Gefolgschaft und Volksgemeinschaft wurden die maßgebenden Elemente dieser in Deutschland neuartigen Ordnung seit 1933. Strukturell handelt es sich also gewiss um eine Verkehrung. Soll sie auch mit dem Unwerturteil der Perversion belegt werden?

In diesem Zusammenhang ist die Bezeichnung als Perversion natürlich bezogen auf einen bestimmten Normalitätszustand. Was als normal gelten darf, steht freilich weder nach Natur noch nach Vernunft auf Dauer fest. Als anormale Perversion wird das nationalsozialistische Recht im Vergleich mit dem liberal-sozialen und egalitären Recht seit der Aufklärung bezeichnet. Eine Reihe von Elementen erscheinen darüber hinaus und in noch längerer Zeitperspektive als Verkehrung dessen, was in der europäischen Kultur ein Minimum von menschlichem Recht sein muss. Man nehme Rechtssätze wie zum Beispiel der NS-Lehrsatz „*nullum crimen sine poena*“, also Strafe für jedes „Verbrechen“, auch ohne individuelle Schuld, oder die Forderung von Leistung ohne Rücksicht auf die persönlich-physische oder die finanzielle Möglichkeit und Leistungsfähigkeit, etwa in den Zwangslagern (KZs) oder bei den Vermögensforderungen gegen Juden, entgegen dem schon römischen Rechtsatz „*impossibilium nulla est obligatio*“<sup>12</sup>. In diesem Sinne, und aus einer solchen Perspektive für ein Minimum von Recht, kann man auch inhaltlich von Perversion sprechen. Es versteht sich, dass dabei bestimmte Auffassungen über Minimalanforderungen an faires Recht vorausgesetzt sind. Das lässt sich präzisieren.

Dieses rechtliche Minimum, das verkehrt wird, lässt sich auf fünf allgemeine Punkte bringen, die alle dem gleichen Ziel entspringen. Es soll Ungerechtigkeit vermieden werden, und zwar in dem schlichten abstrakten Sinne, dass Gleiches möglichst gleich behandelt werden soll und Ungleiches ungleich. Dem dienen:

- (1) Regeln überhaupt, um eine gewisse Gleichmäßigkeit zu ermöglichen und zu fördern; so besonders Kant 1797<sup>13</sup>;
- (2) Regeln von einer gewissen Allgemeinheit, personal und sachlich, um gezielte Privilegien und Benachteiligungen zu hemmen, siehe besonders Neumann 1942, wie erwähnt<sup>14</sup>;

<sup>10</sup> Siehe *ibid.*, S. 65 ff. und F. L. Neumann (Fn. 5), S. 530, 522, 523. Im Vorwort der 2. Aufl. von 1944 (dt. 1984, S. 22) geht er daher anders als Fraenkel davon aus, dass der „heute noch bestehende Dualismus von Staat und Partei“ verschwinden werde und damit die „Relikte des rationalen Verwaltungsstaates restlos beseitigt“ würden zu Gunsten einer „amorphen, formlosen Bewegung“ und eine „mehr oder minder organisierten Anarchie“ (s. auch *ibid.*, S. 541).

<sup>11</sup> H. Kelsen. Reine Rechtslehre. 1. Aufl. 1934, S. 70, ebenso 2. Aufl. 1960, S. 221.

<sup>12</sup> Beispiele nach F. v. Hippel (Fn. 3), S. 15 ff.

<sup>13</sup> I. Kant. Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre. Leipzig: Solbrig 1797, A S. 33/B S. 34: „Das Recht ist also der Inbegriff der Bedingungen, unter denen die Willkür des einen mit der Willkür des anderen nach einem allgemeinen Gesetze der Freiheit zusammen vereinigt werden kann“.

<sup>14</sup> Dazu besonders F. L. Neumann. Die Herrschaft des Gesetzes. 1936 (deutsche Rückübersetzung Frankfurt a. Main: Suhrkamp 1980); F. L. Neumann. Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft. – Zeitschrift für Sozialforschung (6), Paris 1937, S. 542–596 (etliche Neudrucke); besonders prägnant dann wie zitiert in F. L. Neumann (Fn. 5), S. 522: „Ist das generelle Gesetz die Grundform des Rechts, ist Gesetz nicht nur voluntas, sondern auch ratio, dann können wir nicht davon sprechen, daß im faschistischen Staat ein Recht existiert. Recht als vom politischen Befehl des Souveräns geschiedenes Phänomen ist nur dann denkbar, wenn das Recht sich im allgemeinen Gesetz manifestiert“; auch S. 530: „verdient ein solches System den Namen Recht? Ja, wenn Gesetz nichts weiter ist als der Wille des Souveräns, ganz

- (3) Regeln von einer gewissen real praktizierten friedlichen Dauer, um nicht heute so und morgen so zu entscheiden; siehe besonders Kelsen 1934 und 1960<sup>\*15</sup>;
- (4) Regeln, die im Großen und Ganzen befolgt werden, insbesondere vom Rechtsstab, und damit anerkannt sind, siehe besonders Kelsen 1934 und Hart 1961<sup>\*16</sup>, um nicht in einer Rechtsgemeinschaft Entscheidungen hier so und dort anders, heute so und morgen anders, zuzulassen;
- (5) Regeln, die die Menschen nicht zum bloßen unfreien Objekt machen, etwa durch rassistische Ächtung, pauschale Schutzhaft, Zwangsarbeit, Vermögenskonfiskation, Strafe ohne Schuld, Euthanasie usw.; siehe besonders Kant 1785<sup>\*17</sup>.

Alle diese Regeln lassen sich natürlich auch heute, insbesondere in vielen grundrechtlichen und menschenrechtlichen Texten belegen. Ich habe die älteren Ausgangspunkte herangezogen, da hier die Begründungen in der Regel besonders deutlich sind. Diese Prinzipien, die auch die Verwaltung betreffen, wurden im Nationalsozialismus sämtlich und gezielt verkehrt bis in ihr makabres Gegenteil.

## 2. Verwaltung der Perversion

Mit meinem zweiten Titel möchte ich die zuletzt angesprochene inhaltliche Perspektive betonen. Denn es geht bei der Perversion von Verwaltung und Verwaltungsrecht im Nationalsozialismus um zweierlei: zum einen um die strukturelle Perversion der Verwaltung als Technik und als professionelles Instrument der Regierungen. Die Verwaltungshierarchie stützt dann die Durchsetzung beliebiger Zwecke, statt nur die Verantwortungen klar zu ordnen. Ihre abgegrenzten Formen (Gesetz, Verordnung, Verwaltungsakt, Satzung usw.) schützen nicht mehr, sondern werden vermischt und unerheblich. Technische Versiertheit und Routine stützen nun die Verkehrungen statt die rechtlichen Zwecke. Die rechtlichen Zwecke selbst werden immer pauschaler und flexibler formuliert und dadurch relativiert und sabotiert. Die Verwaltung arbeitet weiter wie ein Uhrwerk, aber die Zeiten sind anders eingestellt. Zugleich häufen sich kaum berechenbare Entscheidungen wegen besonderer, einzelner Eingriffe und Durchgriffe. Es entsteht trotz aller Technik eine Art Regellosigkeit und damit Willkür. Das kann noch „dual“ sein mit Fraenkel, aber auch dominant werden als Nichtrecht und Unstaat mit Neumann. Es hat wieder einmal wenig Sinn, beide Konzepte gegeneinander auszuspielen. Sie passen beide, nur auf durchaus verschiedene Fälle. Fraenkel erfasste die Zeit bis 1939/40, Neumann bis 1942 bzw. 1944.

Neben dieser strukturellen Perversion steht zugleich eine inhaltliche. Sie ist meines Erachtens sogar wichtiger und relevanter, denn sie traf die Menschen unmittelbar. Die Techniken als solche waren eher Instrument und sekundär, obgleich sie schon ein gewisses Fundament für Perversion schufen, wie erwähnt. Die inhaltliche Verkehrung der Verwaltungsziele, -aufgaben und -entscheidungen seit 1933 muss man nun umfassend nennen. Aufgabe war nicht mehr, eine liberal-soziale und egalitäre Ordnung zu verwalten, sondern eine nationalsozialistische Ordnung. Das erscheint zunächst banal, hatte aber grundlegende Folgen. Ja diese Verkehrung lässt sich wohl auf einige zentrale Elemente zurückführen, und zwar auf eine bestimmte

---

entschieden nein, wenn Gesetz im Gegensatz zum Befehl des Souveräns entweder der Form oder dem Inhalt nach rational sein muss. Das nationalsozialistische Rechtssystem ist nichts anderes als eine Technik der Manipulation der Massen durch Terror.“; und S. 531: „Behemoth [bei Hobbes] schildert England zur Zeit des Langen Parlaments und soll einen Unstaat, einen Zustand vollkommener Gesetzlosigkeit, darstellen.“

<sup>15</sup> Siehe besonders H. Kelsen. *Reine Rechtslehre*. 2. Aufl. Wien: Deuticke 1960, S. 49 ff.: Es gehe bei der Rechtsfunktion um „jenes Minimum an kollektiver Sicherheit ..., das die Bedingung einer relativ dauernden Wirksamkeit der die Gesellschaft konstituierenden Ordnung ist. Kollektive Sicherheit oder Frieden ist eine Funktion, die die als Recht bezeichneten Zwangsordnungen auf einer gewissen Stufe der Entwicklung tatsächlich haben. Diese Funktion ist eine objektiv feststellbare Tatsache ... keinerlei Werturteil“ sei damit verbunden.

<sup>16</sup> *Ibid.*, S. 218 f.; Herbert L. A. Hart. *The Concept of Law*. Oxford u.a.: Clarendon Press 1961, S. 78: Notwendig sei “the idea of a rule, without which we cannot hope to elucidate even the most elementary forms of law.” und S. 113: “two minimum conditions necessary and sufficient for the existence of a legal system [in a modern state]. On the one hand ... rules must be generally obeyed ... and its rules of recognition ... and its rules of change and adjudication must be effectively accepted as common public standards of official behavior by its officials.”

<sup>17</sup> Bei Kant noch als ethisches Postulat, siehe I. Kant. *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*. Riga: Johann Friedrich Hartknoch 1785, BA S. 67 (Akademieausgabe. Bd. IV, S. 429, Werke ed. W. Weischedel. Bd. VII, S. 61): „Der Mensch aber ist keine Sache, mithin nicht etwas, das bloß als Mittel gebraucht werden kann, sondern muss bei allen seinen Handlungen jederzeit als Zweck an sich selbst betrachtet werden.“; inzwischen positiv verrechtlicht, s. etwa Art. 1 I 1 Deutsches Grundgesetz 1949 (GG): „Die Würde des Menschen ist unantastbar.“

„Unrechtsidee“<sup>18</sup>, konkreter auf eine systematische Ungleichbehandlung<sup>19</sup> der bis dahin rechtlich gleichen Menschen und etwas wie einen Politikvorbehalt im Recht<sup>20</sup>. Die Ungleichbehandlung traf insbesondere Juden und andere sog. Nichtarier, aber auch die eigenen Volksgenossen als „politisch Zuverlässige“ oder „Unzuverlässige“, wie es in den Zeugnissen und dienstlichen Beurteilungen steht, als „Verräter“ und „Saboteure“, wie es die Gestapo und das Strafrecht nannten<sup>21</sup>. Der Politikvorbehalt konnte alle treffen – eine Allzweckwaffe.

In diesem Sinne gehe ich also aus von einer doppelten Perversion, einer der Verwaltung, und einer grundlegenden Rechtsverkehrung, die diese Verwaltung nun verwaltet.

## II. Welcher Gegenstandsbereich ist mit „Verwaltung“ gemeint?

Verwaltung kann viel bedeuten. Sie kann privates, wirtschaftliches und gesellschaftliches Handeln ebenso meinen wie rechtliches. Hier geht es um öffentliche Verwaltung und rechtliche Verwaltung, kurz: Staatsverwaltung als organisatorische Einheit und materielle Tätigkeit im Rahmen des Rechts. Im Rahmen der klassischen Gewaltenbalance geht es im wesentlichen um die Exekutive. Beiseite lassen muss ich die kommunale Selbstverwaltung, in der sich staatliche und autonom gemeindliche Verwaltung damals wie heute begegnen.

Im Folgenden werde ich beide Perversionen an Beispielen aufzeigen, die der Verwaltung und ebenso das Phänomen der Verwaltung der Perversionen. Ich verwende den Plural „Perversionen“, um das Phänomen nicht nur allgemein, sondern etwas konkreter, in seiner Vielfalt, zu erfassen. Dabei unterscheide ich wieder die mehr technische und die mehr inhaltliche Seite.

## III. Durchführung 1: Perversionen der Verwaltung – die mehr technische und strukturelle Seite

Perversionen der Verwaltung zeigen sich am deutlichsten, wenn die Verwaltung von ihren normalen rechtsstaatlich professionellen Formen und Techniken abgeht. ‚Rechtsstaatlich‘ bedeutet dabei vor allem den Vorrang des allgemeinen Parlamentsgesetzes und die Bindung der Verwaltung daran. Deren Verkehrung zeigt sich vor allem in folgenden Beispielsgruppen, wobei sich die Aspekte auch überlagern können. Vier Bereiche verdienen Hervorhebung: das Handeln ganz ohne Rechtsgrundlage, das ohne Kompetenz, die Formenmischung und das Handeln unter Politikvorbehalt.

<sup>18</sup> So F. v. Hippel (Fn. 3), S. 14, in freilich sehr weiter Perspektive.

<sup>19</sup> Grundlegend dazu D. Majer. „Fremdvölkische“ im Dritten Reich. Ein Beitrag zur nationalsozialistischen Rechtsetzung und Rechtspraxis in Verwaltung und Justiz unter besonderer Berücksichtigung der angegliederten Ostgebiete und des Generalgouvernements. Boppard a. Rhein: Boldt 1981; zusammenfassend D. Majer. Grundlagen des nationalsozialistischen Rechtssystems. Führerprinzip, Sonderrecht, Einheitspartei. Stuttgart u.a.: Kohlhammer 1987, hier Teil 2: Das Prinzip des Sonderrechts. („völkische Ungleichheit“) im nationalsozialistischen Staat, S. 117–200.

<sup>20</sup> Konkreter dazu am Beispiel Strafrecht J. Rückert. Strafrechtliche Zeitgeschichten – Vermutungen und Widerlegungen. – Kritische Vierteljahresschrift (84) 2001, S. 233–264, hier 242–244; genereller jetzt auch B. Mertens. Rechtssetzung im Nationalsozialismus. Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts (62). Tübingen: Mohr Siebeck 2009, hier S. 137 im Fazit; mit ihm auch Horst Dreier in seiner ausführlichen Rezension, siehe H. Dreier. – Göttingische gelehrte Anzeigen (263) 2011, S. 80; s. noch unten bei Fn. 48 zu zeitgenössischen Stimmen.

<sup>21</sup> F. v. Hippel (Fn. 3), S. 32.

## 1. Handeln ohne Rechtsgrundlage in Gesetz oder in korrekt abgeleiteter Verordnung

Dafür zwei bedeutende Beispiele:

- (1) Ein kapitaless Beispiel liefert sofort Anfang 1933 der sog. Schießbefehl Görings, den Göring als Reichskommissar für das preußische Ministerium des Inneren vom 17.2.1933<sup>\*22</sup> vor den Reichstagswahlen im März und im Rahmen des so genannten 2. Preußenschlags<sup>\*23</sup> verkünden ließ:

*„... Gegen kommunistische Terrorakte und Überfälle ist mit aller Strenge vorzugehen und, wenn nötig, rücksichtslos von der Schußwaffe Gebrauch zu machen. Polizeibeamte, die in Ausübung dieser Pflichten von der Schußwaffe Gebrauch machen, werden ohne Rücksicht auf die Folgen des Schußwaffengebrauchs von mir gedeckt. Wer hingegen in falscher Rücksichtnahme versagt, hat dienststrafrechtliche Folgen zu gewärtigen. ...”*

Und in einer Rede vor Berliner Polizeibeamten am 20. Februar 1933 versuchte Göring, in die Hirne „einzuhämmern“<sup>\*24</sup>:

*„Mit einer Polizei, die Disziplinarverfahren zu fürchten hat, wenn Sie ihre Pflicht tut, kann ich gegen den roten Mob nicht vorgehen. Die Verantwortung muss wieder richtiggestellt werden. Sie liegt nicht bei dem kleinen Beamten auf der Straße, sondern ich muss in Euer Hirn einhämmern, daß die Verantwortung bei mir allein liegt. Ihr müßt Euch klarmachen: wenn ihr schießt, so schieße ich. Wenn dort einer tot liegt, habe ich ihn erschossen, wenn ich auch oben im Ministerium sitze, denn das ist meine Verantwortung allein.”*

Eine ganz ähnliche Anweisung erließ Göring erneut am 4. Oktober 1933 gegen die Verteilung von kritischen Handzetteln und Flugschriften<sup>\*25</sup>. Nach 1945, etwa im Nürnberger Prozess, hatte der Angeklagte Göring dies freilich vergessen. Auch 1933 gab es keinerlei Grundlage im Polizeirecht, etwa im preußischen Polizeiverwaltungsgesetz in der Fassung vom 1. Juni 1931<sup>\*26</sup> mit seiner polizeilichen Generalklausel:

*„§ 14 I. Die Polizeibehörden haben im Rahmen der geltenden Gesetze die nach pflichtgemäßem Ermessen notwendigen Maßnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit oder dem Einzelnen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedroht wird.”*

Korrekterweise hatte der preußische Staatsrat am 23. Februar 1933 unter anderem auch gegen diesen Erlass protestiert, übrigens unter Mitwirkung Konrad Adenauers für die Stadt Köln:

*„4. Die im ‚Amtlichen preußischen Pressedienst‘ mitgeteilten Runderlasse des Kommissars des Reiches für das preußische Ministerium des Inneren [H. Göring] vom 10. und 17. Februar 1933 [Schießerlaß] verstoßen gegen die Artikel 109 [Alle Deutschen sind vor dem Gesetz gleich] und 114 [Die Freiheit der Person ist unverletzlich. Eine Beeinträchtigung oder Entziehung der persönlichen Freiheit durch die öffentliche Gewalt ist nur auf Grund von Gesetzen zulässig] der Reichsverfassung, da sie eine verschiedene Behandlung der Staatsbürger durch Staatsorgane anordnen. 5. Diese Erlasse entehren nicht nur weite Schichten des deutschen Volkes, sie schaffen ganz offensichtlich zweierlei Recht, beeinflussen die Polizeibehörden in einseitigem Maße und schaffen dadurch eine Rechtsunsicherheit, die der Herstellung geordneter Verhältnisse im Lande Preußen*

<sup>22</sup> In Ministerialblatt für die preußische innere Verwaltung, 1933, I S. 169; auch in H. Michaelis, E. Schraepler (Hrsg. und bearb. unter Mitwirkung von G. Scheel). Ursachen und Folgen. Vom deutschen Zusammenbruch 1918 und 1945 bis zur staatlichen Neuordnung Deutschlands in der Gegenwart. Eine Urkunden- und Dokumentensammlung zur Zeitgeschichte. Bd. 1–26. Berlin: Wendler 1958 bis 1978, Bd. 9: Die Zertrümmerung des Parteienstaates und die Grundlegung der Diktatur. 1964, S. 38. Siehe zu Görings Position als Reichskommissar nach dem sog. 2. Preußenschlag vom 6.2.1933 (nach Juli 1932 und dem Reichsgerichtsurteil vom 25.10.1932) nur die Artt. Preußen, Staatsstreich und Göring, Hermann. – G. Taddey (Hrsg.) Lexikon der deutschen Geschichte bis 1945. 3. Aufl. Stuttgart: Kröner 1998.

<sup>23</sup> Dazu knapp und prägnant E. Kolb. Die Weimarer Republik (= Grundriss der Geschichte, 16). München/Wien: Oldenbourg 1984, S. 205–207; ebenso 8. Aufl. 2013, S. 264–267 – DOI: <http://dx.doi.org/10.1524/9783486718775>.

<sup>24</sup> Nach: W. Lautemann, M. Schlenke (Hrsg., bearbeitet von G. Schönbrunn). Geschichte in Quellen. Bd. 5: Weltkriege und Revolutionen: 1914–1945. München: Bayer. Schulbuch-Verl. 1975, S. 279.

<sup>25</sup> Siehe in H. Michaelis, E. Schraepler (Hrsg.) (Fn. 22), S. 107.

<sup>26</sup> Preußische Gesetzsammlung 1931, S. 77 ff.

*[dem angeblichen Ziel] widerspricht. Der Staatsrat ersucht seinen Präsidenten, dem Reichspräsidenten die schweren Bedenken gegen den Fortbestand dieser Erlasse zu unterbreiten und den Reichspräsidenten persönlich zu bitten, für die Aufhebung der Erlasse Sorge zu tragen.*<sup>\*27</sup>

Das Handeln Görings war ohne Rechtsgrundlage. Für die historische Bedeutung war entscheidend: Wer Preußen beherrschte, beherrschte das Reich.<sup>\*28</sup> Wer die Polizei beherrschte, beherrschte den Staat. Das zeigte sich dann an der sog. Gleichschaltung der Länderregierungen.<sup>\*29</sup>

- (2) Ebenso ohne Rechtsgrundlage erfolgten die Taten und die juristische Verarbeitung der sog. Röhm-Morde am 30.6.1934. Sie betrafen bekanntlich nicht etwa nur den konkurrierenden SA-Führer Ernst Röhm (verhaftet und im Gefängnis erschossen), sondern auch den letzten Reichskanzler General von Schleicher (zu Hause mit seiner Frau erschossen), wichtige Militärs wie Generalmajor Ferdinand von Bredow (verhaftet und getötet) und exponierte Gegner wie den Leiter der katholischen Aktion Erich Klausener (in seinem Berliner Dienstzimmer erschossen) und weitere etwa achtzig Personen.<sup>\*30</sup> Alle diese Tötungen geschahen schlicht gewaltsam. Erst nachträglich wurde versucht, sie zu decken durch ein Einzelfallgesetz als sog. Staatsnotwehr<sup>\*31</sup> – eine typische Rechtsfassadenmaßnahme einer Diktatur – dazu noch unten.

## 2. Handeln ohne rechtliche Kompetenz

Ein extremes Beispiel dafür sind die sog. „Nacht- und Nebel-Verfahren“ 1942–1944 auf der Basis von „Richtlinien des Führers für die Verfolgung von Straftaten gegen das Reich oder die Besatzungsmacht in den besetzten Gebieten, vom 7.12.1941“. Danach wurden Häftlinge, die angeblich einer Widerstandsgruppe angehörten, wegen Gewalttaten gegen die Wehrmacht in deutsche Haftanstalten verschleppt und dort isoliert ohne jede Nachrichten.<sup>\*32</sup> Das führte zu einer Verurteilung des Ministerialrats Dr. Mettgenberg im Nürnberger Juristenprozess (Nachfolgeprozess Nr. 3<sup>\*33</sup>) zu 10 Jahren Zuchthaus.<sup>\*34</sup>

## 3. Vermischung der staatlichen Handlungsformen von Gesetz, Verordnung, Einzelerlasse, Führerbefehle usw.

Ganz generell kann man sehen:<sup>\*35</sup> Das Reichsgesetzblatt verliert seine Form als Gesetz-Blatt. Alle möglichen Normen erscheinen nun darin, nicht nur die Gesetze des Reichstages, sondern auch Normen der Regierung, des Führers, der Verwaltung und des Oberkommandos der Wehrmacht. Ab 1938 enthält es

<sup>27</sup> Siehe in H. Michaelis, E. Schraepfer (Hrsg.) (Fn. 22), S. 97.

<sup>28</sup> Das Land Preußen war nach Fläche und sozioökonomischem Gewicht der wesentliche Faktor. Es umfaßte mit 62% mehr als die Hälfte des Reichsgebietes mit rund 293 km<sup>2</sup> von 470 km<sup>2</sup>, ebenso mit 61,2% der Bevölkerung

<sup>29</sup> Siehe nur U. v. Hehl, Nationalsozialistische Herrschaft. München: Oldenbourg 1996, und weitere Aufl., S. 7: „Entscheidende Bedeutung hatte dabei [bei Preußenschlag und sog. Gleichschaltung] jeweils der Zugriff auf die Polizei“ – DOI: <http://dx.doi.org/10.1524/9783486701883>; in Bayern mit der Ernennung Himmlers zum Polizeipräsidenten von München, in Preußen mit der kommissarischen Position Hermann Görings; exemplarisch ist auch der Sturz des Staatspräsidenten in Württemberg, siehe J. Rückert, Diktatur und politisch-rechtliche Verantwortung. Das Beispiel Eugen Bolz (1881–1945). – R. H. Helmholz (Hrsg.), Festschrift für Peter Landau. Paderborn: Schöningh 2000, S. 923–933 (auch in Jahrbuch für juristische Zeitgeschichte 2003/4, S. 461–478).

<sup>30</sup> Knapp und informativ die jeweiligen Artt. Röhm-Putsch usw. bei G. Taddey (Hrsg.) (Fn. 22).

<sup>31</sup> Dazu ausführlich L. Gruchmann, Justiz im Dritten Reich 1933 bis 1940. Anpassung und Unterwerfung in der Ära Gürtner (1988). 3. Aufl. München: Oldenbourg 2001, S. 433–483; s. noch unten nach Fn. 63.

<sup>32</sup> Dazu besonders L. Gruchmann, „Nacht- und Nebel“-Justiz. Die Mitwirkung deutscher Strafgerichte an der Bekämpfung des Widerstandes in den besetzten westeuropäischen Ländern 1942–1944. – Vierteljahresshefte für Zeitgeschichte 1981, S. 342 ff., und nun ergänzend S. Schädler, „Justizkrise“ und „Justizreform“ im Nationalsozialismus. Das Reichsjustizministerium unter Reichsjustizminister Thierack (1942–1945). Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts (61). Tübingen: Mohr Siebeck 2009, S. 127 und 325–328.

<sup>33</sup> Ein Überblick im Art. Nürnberger Nachfolge-Prozesse. – M. Behnen (Hrsg.), Lexikon der deutschen Geschichte 1945–1990. Stuttgart: Kröner 2002.

<sup>34</sup> Siehe die Quellensammlung von L. M. Peschel-Gutzeit (Hrsg.). Das Nürnberger Juristen-Urteil von 1947. Historischer Zusammenhang und aktuelle Bezüge. Baden-Baden: Nomos 1996, hier S. 113–127 zu den Erlassen usw., S. 181–184 zu Mettgenberg.

<sup>35</sup> Siehe jetzt vor allem B. Mertens (Fn. 20).

zudem nicht mehr alle „Gesetze“ und ab ca. 1943 fast gar keine mehr, sondern vor allem Erlasse, Verfügungen, Verordnungen, Anordnungen usw., oft auch ohne Überschriften. Diese erste Formdurchbrechung wird erheblich verstärkt durch einen ganz neuen Bereich. Denn neben dem Reichsgesetzblatt stehen nun die vielen sog. Führer-Erlasse, wie sie 1997 in der für die besonders relevante Kriegszeit grundlegenden Edition von Moll gesammelt wurden.<sup>36</sup> Sie zeigen drastisch die Entformung und Entgrenzung, die alle hemmenden Formen abstreifte. Es handelt sich um rund 450 schriftliche und publizierte Erlasse, außer und neben denen noch rund 240 im Reichsgesetzblatt standen, gegenüber nur noch rund 70 Gesetzen ab 1939.<sup>37</sup> Inhaltlich betreffen die Erlasse so gut wie alle Bereiche bis hin zu ganz Individuellem wie Ordensverleihungen.

Der Führer hat wesentlich mehr entschieden, als meist angenommen wird. Er hat im Schnitt jeden dritten Tag einen Erlass unterzeichnet. Hinzu kommt noch ein deutlicher Anstieg der unveröffentlichten Führererlasse, die teilweise von den Empfängern verbreitet oder in den Fachzeitschriften kommentiert wurden.<sup>38</sup> Eine ganz neue Art von Verwaltungshandeln wurde auf diese Weise durchgesetzt. Die Rechtswege wurden dadurch völlig unklar. Über die im Großen und Ganzen emsige, verwaltende Perfektion all dieses vielfachen Handelns und seiner Durchführung kann man nur staunen.

Beispiele finden sich zuhauf. Eines der besonders bedrückenden steht 1944 im Reichsgesetzblatt als „Erlaß des Führers über die Bildung des deutschen Volkssturms vom 24. September 1944.“ Der Erlass beginnt mit den Worten:

„Nach fünfjährigem schwersten Kampf steht infolge des Versagens aller unserer europäischen Verbündeten der Feind an einigen Fronten in der Nähe oder an den deutschen Grenzen. Er strengt seine Kräfte an, unser Reich zu zerschlagen, das deutsche Volk und seine soziale Ordnung zu vernichten. Sein letztes Ziel ist die Ausrottung des deutschen Menschen ... Dem uns bekannten totalen Vernichtungswillen unserer jüdisch-internationalen Feinde setzen wir den totalen Einsatz aller deutschen Menschen entgegen.“

Zur Verstärkung der aktiven Kräfte unserer Wehrmacht und insbesondere zur Führung eines unerbittlichen Kampfes überall dort, wo der Feind den deutschen Boden betreten will, rufe ich daher alle waffenfähigen deutschen Männer zum Kampfeinsatz auf.“

Das traf alle Männer zwischen 16 und 60 Jahren. Der Erlass war makabrerweise eine relativ generelle Norm, aber natürlich kein Parlamentsgesetz, wofür die Gesetzblätter seit 1789 gegründet worden waren, zumal wenn es um Krieg und Leben und Tod ging.

Geheime, unpublizierte Normen kamen hinzu<sup>39</sup>, z.B. der sog. Endlösungsbefehl<sup>40</sup> und der sog. Euthanasiebefehl<sup>41</sup>. Normen von extremer Außenwirkung wurden also gar nicht mehr dem Betroffenen bekannt gemacht – das war eine besonders extreme Formverkehrung. Auch sie wurde gespenstisch-treulich verwaltet. Man denke nur an das durch die Konzentrationslager-Prozesse schon seit 1945 und erneut durch Auschwitz- und den Eichmann-Prozess bekannt Gewordene.

Verwaltung geschah nun auch direkt durch Einzelfall- und Maßnahmegesetze und -verordnungen mit direkter Wirkung, dazu noch später.

In der Tat bot also das Reichsgesetzblatt „nicht allein keine Gewähr mehr für Vollständigkeit, sondern verlor gleichzeitig auch seine exklusive Ausrichtung als Verkündungsorgan von Rechtsnormen.“<sup>42</sup>

<sup>36</sup> M. Moll. „Führer-Erlasse“ 1939 bis 1942. Edition sämtlicher überlieferter, nicht im Reichsgesetzblatt abgedruckter, von Hitler während des Zweiten Weltkrieges schriftlich erteilten Direktiven aus den Bereichen Staat, Partei, Wirtschaft, Besatzungspolitik und Militärverwaltung. Stuttgart: Steiner 1997.

<sup>37</sup> Siehe neben Moll nun die Tabellen bei B. Mertens (Fn. 20), S. 159: Gesetze, und S. 160: Erlasse im Gesetzblatt.

<sup>38</sup> Alles nach M. Moll (Fn. 36).

<sup>39</sup> Auch dazu jetzt B. Mertens (Fn. 20), S. 67–72: „nicht unerhebliche Zahl“, zunächst im Bereich Aufrüstung und Kriegsvorbereitung, schon seit Mai 1933, nach Kriegsbeginn besonders als Führererlasse. Gegen die Meinung auf Publikation könne verzichtet werden (J. Heckel 1939/41, Scheuner 1940), stellten sich einige Juristen ungewöhnlich deutlich (B. Mertens (Fn. 20), S. 70 ff.: Koellreutter 1942, Weber 1942; grundsätzlich E.R. Huber. – Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 1944, S. 336: Es gehe „um das Minimum von Form, auf das nicht verzichtet werden kann, wenn nicht überhaupt das Gesetz als Erscheinungsform des Rechtes zerstört werden soll.“). Das bestätigt sozusagen die Meinung Neumanns, s.o. bei Fn. 5.

<sup>40</sup> Dazu P. Longenrich. Der ungeschriebene Befehl. Hitler und der Weg zur 'Endlösung'. München: Piper 2001.

<sup>41</sup> Dazu vor allem L. Gruchmann (Fn. 31), S. 497–534.

<sup>42</sup> So B. Mertens (Fn. 20), S. 72, so trocken wie treffend.



#### 4. Staatliches Handeln unter Politikvorbehalt

Politische Stellen mischten sich nun generell und konkret ein, z.B. durch die Umsetzung der häufigen, neuen sog. Gesetzes-Vorsprüche. Ein Beispiel war soeben schon der Erlass über die Bildung des deutschen Volkssturms von 1944. Die juristische Natur dieser Vorsprüche ist nicht offensichtlich. In Weimar galten sie als unverbindlich, heute gilt die Präambel des Grundgesetzes als verbindlich.<sup>\*43</sup> Die NS-Präambeln wurden als ohne weiteres rechtsverbindliche Formulierung der konkretisierten NS-Weltanschauung gelobt (etwa von Carl Schmitt), verstanden und praktiziert.<sup>\*44</sup> Konsequenterweise wurde ihre Berücksichtigung im Militärregierungsgesetz Nr. 1 der Alliierten sofort verboten, Art. III Ziff. 6. Dazu vier Beispiele und eine Verallgemeinerung:

- (1) Besonders ausgeprägt erscheint die Verwendung im „Entwurf eines Volksgesetzbuches Buch I“ von 1942<sup>\*45</sup> mit der Voranstellung sog. Grundregeln. Einen allgemeinen Vorrang des Volkes formulieren die Regeln 1 mit „oberstes Gesetz“ und 7 mit „erste Pflicht“:

*„1. Oberstes Gesetz ist das Wohl des deutschen Volkes. ... 7. Erste Pflicht jedes Volksgenossen ist, seine Kräfte für die Volksgemeinschaft voll einzusetzen ...“*

In Regel Nr. 20, 21 und 23 wird dann eine konsequent umfassende Vorgabe festgelegt. Für Richter, Notare und Anwälte sowie die Erklärungen der Volksgenossen im Rechtsverkehr wird unmittelbar die „nationalsozialistische Weltanschauung“ maßgebend gemacht:

*„20. Der Richter ist bei seiner Entscheidung keinen Weisungen unterworfen. Er spricht Recht nach freier, aus dem gesamten Sachstand geschöpfter Überzeugung und nach der von der nationalsozialistischen Weltanschauung getragenen Rechtsauslegung. Im gleichen Geiste haben Notar und Anwalt in ihrem gesamten Wirkungskreis Rechtshilfe zu leisten.*

*21. Die Auslegung der Gesetze ist nicht an ihren Wortlaut gebunden, sondern hat stets den sie rechtfertigenden Zweck zu berücksichtigen. Alle Begriffe und Vorschriften sind so auszulegen und zu handhaben, daß sie einen möglichst hohen Lebenswert für die deutsche Volksgemeinschaft ergeben.*

*23. Erklärungen der Volksgenossen im Rechtsverkehr sind nach den gleichen Grundsätzen auszulegen.“*

Sogar die individuellen Willenserklärungen, also jede Rechtserklärung von Jedem und Jeder, sollten also nur gemäß nationalsozialistischer Weltanschauung rechtlich relevant sein. Jeder Vertrag, etwa über Arbeit, Wohnung, Darlehen usw., jede Ehe, jedes Erbe, stand also einer weltanschaulichen Auslegung offen – ein offener, unverhüllter Politikvorbehalt.

- (2) Aber auch schon in dem bewusst punktuellen „Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs“ vom 20. Juni 1935 wurde ausdrücklich die „Rechtsschöpfung durch entsprechende Anwendung der Strafgesetze“ erlaubt und in § 2 dies über die traditionelle Analogiekompetenz hinaus in die berühmt-berüchtigten Worte gekleidet:

*„§ 2. Bestraft wird, wer eine Tat begeht, die das Gesetz für strafbar erklärt oder die nach dem Grundgedanken eines Strafgesetzes und nach gesunden Volksempfinden Bestrafung verdient...“.*

Hier diente die Formel vom gesunden Volksempfinden als bequemes Vehikel eines Politikvorbehalts.<sup>\*46</sup>

<sup>43</sup> Siehe nur H. Dreier. – H. Dreier (Hrsg.). Grundgesetz. Kommentar. Bd. 1. 3. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck 2013, Präambel Rdn. 23–28.

<sup>44</sup> Siehe dazu zusammenfassend, im Titel nicht erkennbar, H. Höger. Die Bedeutung von Zweckbestimmungen in der Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Duncker & Humblot 1976, S. 50–58, mit Beispielen wie dem Reichsjagdgesetz 1934 und dem Verfahrensänderungsgesetz 1933; eingehend jetzt, ohne Hinweis auf Höger, B. Mertens (Fn. 20), S. 111–116: Hunderte, Renaissance, Schmitt, Funktionen (politische Zielvorgaben, auch für Lücken und selbst Korrekturen; Belehrung; Volkstümlichkeit).

<sup>45</sup> Siehe: J. W. Hedemann, H. Lehmann, W. Siebert (Hrsg.). Volksgesetzbuch. Grundregeln und Buch I. Arbeitsbericht Nummer 22 der Akademie für deutsches Recht. München/Berlin: Beck 1942 und dazu J. Rückert. Zwölf Jahre „Dienst am Recht“? – H. Lück, A. Höland (Hrsg.). Die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg im Nationalsozialismus. Halle 2011, S. 111–137, 122 ff.

<sup>46</sup> Dazu näher J. Rückert. Das „gesunde Volksempfinden“ – eine Erbschaft Savignys? – Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Germanistische Abteilung (103) 1986, S. 199–247.

- (3) Am Ende war es nur konsequent, den Führer zum „obersten Gerichtsherrn“ und „Hüter des Rechts“ zu bestimmen. Der Großdeutsche Reichstag tat dies mit „Beschluss“ vom 26.4.1942, in einer seiner wenigen noch durchgeführten Sitzungen. Der Führer müsse,

*„ohne an bestehende Rechtsvorschriften gebunden zu sein – in seiner Eigenschaft als Führer der Nation, als oberster Befehlshaber der Wehrmacht, als Regierungschef und oberster Inhaber der vollziehenden Gewalt, als oberster Gerichtsherr und als Führer der Partei jederzeit in der Lage sein, jedenfalls nötigenfalls jeden Deutschen – sei er einfacher Soldat oder Offizier, niedriger oder hoher Beamte oder Richter, leitender oder dienender Funktionär der Partei, Arbeiter oder Angestellter – mit allen ihm geeignet erscheinenden Mitteln zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten und bei Verletzung dieser Pflicht nach gewissenhafter Prüfung ohne Rücksicht auf so genannte wohlerworbene Rechte mit der ihm gebührenden Sühne zu belegen, ihn im besonderen ohne Einleitung vorgeschriebener Verfahren aus seinem Amte, aus seinem Rang und seiner Stellung zu entfernen.“*<sup>47</sup>

Der Führer wurde also dreifach befreit: von bestehenden Rechtsvorschriften, von wohlerworbenen Rechten und von den vorgeschriebenen Verfahren. Die Entlassungsdrohung galt auch unmittelbar der Verwaltung, ihren Beamten, Angestellten und Arbeitern.

- (4) Im gleichen Sinne und ganz konsequent wurde das Parteiprogramm vom 24. Februar 1920 zur offiziellen Rechtsquelle erhoben. Der Text wurde zuerst in der 4. Auflage von 1935 in die heute noch führende „rote“ Loseblatt-Sammlung „Deutsche Reichsgesetze“ von „Dr. Heinrich Schönfelder, Amtsgerichtsrat in Dresden“ eingefügt und zwar als Nummer 1 und anstelle der Weimarer Verfassung – ein Parteiprogramm wurde also an die Spitze der Rechtswelt gestellt. Deutlicher ging es nicht. Im Vorwort wird das so erklärt:

*„An die Spitze des Teiles ‚Verfassungsrecht‘ und damit an die des ganzen Bandes habe ich das Parteiprogramm gestellt: seine Grundsätze sollen jedem Arbeiter am deutschen Recht die Richtschnur der täglichen Arbeit sein. ... Februar 1935“.*

Mit diesem Umbau der Rechtsquellenlehre war der Schlussstein des Politikvorbehalts im gesamten Recht gesetzt. Es fehlte nur noch die wissenschaftliche Verbrämung. Sie folgte alsbald, 1936.

- (5) Der Politikvorbehalt wurde nämlich auch allgemein wissenschaftlich formuliert, etwa von den besonders NS-treuen und konsequenten Verwaltungsrechtlern Otto Kollreutter und Theodor Maunz. Kollreutter schrieb 1936: „Verwaltung ist Tat“ und „Recht geht vor Gesetz“ – so sofort auf der ersten Seite seines Lehrbuchs „Deutsches Verwaltungsrecht“. Sein Beitrag wurde treffend so zusammengefasst: „Orientierung am politisch definierten Gemeinschaftswerk, Relativierung der Grenzlinie zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht, Steigerung von ‚Gemeinnutz vor Eigennutz‘ zur Rechtsquelle und zum Korrektiv der Rechtsordnung sowie das proklamierte Ende des subjektiv-öffentlichen Rechts, dies alles prägt ihn“<sup>48</sup>.

Nach Maunz war Verwaltung nun, 1937, „Gestaltung des Gemeinschaftslebens durch Arbeit besonders dazu berufener Behörden und Ämter nach einem vom Führer der Gemeinschaft aufgestellten Plan in einer gegebenen Sachlage“.<sup>49</sup>

Gestaltung nach Plan des Führers, das war die neue Kurzformel für Verwaltung. Verwaltet wurde so die Perversion der überkommenen Rechtsgrundsätze.

Am schnellsten und deutlichsten schrieb wieder Carl Schmitt, gleich 1934 und sofort nach den Röhm-Morden und der Hitler-Rede dazu. Es sei nun „... Ein fundamentaler Satz unseres gegenwärtigen Verfassungsrechts, der Grundsatz des Vorrangs der politischen Führung ...“<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Leicht greifbar abgedruckt etwa in: I. v. Münch (Hrsg.). Gesetze des NS-Staates. Dokumente eines Unrechtssystems. 3. Aufl. Paderborn u.a.: Schöningh 1994, S. 36.

<sup>48</sup> So M. Stolleis. Verwaltungsrechtswissenschaft und Verwaltungslehre. – Deutsche Verwaltungsgeschichte. Bd. 4. Stuttgart: DVA 1985, hier S. 719; auch in M. Stolleis. Recht im Unrecht. Studien zur Rechtsgeschichte des Nationalsozialismus. Frankfurt a. Main: Suhrkamp 1994, S. 147 ff., 167.

<sup>49</sup> *Ibid.*, S. 220 bzw. S. 168; sehr prägnant und instruktiv auch E. V. Heyen. Totalitäre Aspekte des Verwaltungsbegriffs im Dritten Reich und in der DDR. Ein Vergleich zweier Lehrbücher des Verwaltungsrechts. – Die öffentliche Verwaltung in totalitären Systemen. Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte (10) 1998, S. 221–238; s. zum sog. Politikvorbehalt allgemein auch oben bei Fn. 20.

<sup>50</sup> Siehe C. Schmitt. Der Führer schützt das Recht. Zur Reichstagsrede Adolf Hitlers vom 13. Juli 1934. – Deutsche Juristen-Zeitung (DJZ) 1934 (Heft 15 vom 1. August), Sp. 945–950, hier Sp. 947. Schmitt war nun als „Staatsrat“ und „Prof. in Berlin“

## 5. Weitere Beispielsbereiche für die Verkehrung des Verwaltens

Ich nenne einige weitere, sehr einschneidende Beispielsbereiche für die instrumentale Verkehrung des Verwaltens nur noch stichwortartig: die Personalverwaltung, die Strafrechtspflege, die Zivilrechtspflege und die rassistische Verfolgung:

- (1) Die Personalverwaltung: Das Handeln der gesamten Personalverwaltung im öffentlichen Bereich stand unter dem Veto der politischen Stellen.<sup>\*51</sup> So mussten bei Berufungen die Gauleiter zustimmen und oft mischten sie sich auch vorher durch bestimmte Wünsche ein; das zeigen etwa die Personalakten des Rechtshistorikers Wilhelm Ebel im Bundesarchiv für seine Berufung nach Rostock. Das betraf die gesamte Personalverwaltung, als politische Kontrolle und Durchgriffe in die Verwaltung durch die Partei, bei Versetzungen, Beförderungen, Ernennungen, Entlassungen usw.<sup>\*52</sup> Majer resümiert für die innere Verwaltung:

*„Nach einem Überblick des Leiters der Personalverwaltung der Personalabteilung im Reichsinnenministerium, Schütze, waren 1937 von den insgesamt 438 politischen Stellen der inneren Verwaltung in Preußen (Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten, Landräte) 356 (= 81%) mit NSDAP-Mitgliedern besetzt ... Mit anderen Worten: Die Nationalsozialisten hatten alle Schlüsselpositionen übernommen. ... Alle 12 Oberpräsidenten wurden durch NSDAP-Funktionäre (gewöhnlich Gauleiter) ersetzt. ... Von den 34 Regierungspräsidenten wurden 31 ... ersetzt. 264 neue Landräte wurden berufen... In den außerpreußischen Ländern waren nach den Angaben von Schütze von den 346 politischen Stellen der inneren Verwaltung 217 (= 63%) mit NSDAP Mitgliedern besetzt.“<sup>\*53</sup>*

- (2) Die Strafrechtspflege: Politische Durchgriffe durch die Polizei und Gestapo wurden leicht benutzbares Mittel<sup>\*54</sup>, z.B. durch Nichteingreifen bei klaren Straftaten, so am 9.11.1938, der sog. Reichskristall-, aber vielmehr -pogromnacht. Das bedeutete persönliche und vermögensmäßige Vogelfreiheit<sup>\*55</sup>; oder durch Verhaftungen durch die Gestapo nach Freispruch<sup>\*56</sup>, oder sogar durch Verfolgung und Liquidation über die Landesgrenzen hinaus (Fall Fechenbach, Schweiz), oder durch „polizeiliche Exekution und Vorbeugehaft“<sup>\*57</sup>, oder umgekehrt durch Absehen von Strafe für Parteimitglieder<sup>\*58</sup>.
- (3) Die Zivilrechtspflege: Ein extremes Beispiel ist hier die zivilrechtliche Schuldenniederschlagung.<sup>\*59</sup>
- (4) Die rassistische Verfolgung: Dieser brutale Perversionbereich ist eher bekannt und aufgearbeitet.<sup>\*60</sup>

Alle diese mehr förmlichen Elemente hatten zuvor im Rechtsstaat wesentliche Inhalte gesichert: nämlich die gleichen rechtlichen Freiheiten der Bürger. Sie wurden gesichert durch die Kanalisierung und Bändigung der Staatsgewalt in bestimmte Formen mit bestimmten Voraussetzungen und bestimmten Kontrollmöglichkeiten. Es war die seit 1776 und 1789 ausgefeilte Sicherung der gleichen Freiheit durch ihre Zwillingsschwester, die Form. Die vielberühmte Formulierung Jherings dazu von 1858 verdient immer wieder ein Zitat:

---

Herausgeber der führend gewesenen, eher liberalen DJZ, die Ende 1933 aus dem jüdischen Verlag Otto Liebmann in die C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung übergeführt worden war als „Organ der Reichsfachgruppe Hochschullehrer des Bundes Nationalsozialistischer Deutscher Juristen“. Die ersten Morde waren am 30.6., die Hitlerrede am 13.7., Schmitts Artikel erschien am 1.8.

<sup>51</sup> Näher besonders L. Gruchmann (Fn. 31), S. 124–319, kurz D. Majer (1987) (Fn. 19), S. 201 ff.; M. Ruck. Die deutsche Verwaltung im totalitären Führerstaat 1933–1945. – Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte (10) 1998, S. 1-48, hier S. 15, 27; im grundsätzlichen Zusammenhang J. Rückert (Fn. 46), S. 234 ff.

<sup>52</sup> Dazu etwa D. Majer (1987) (Fn. 19), S. 214 ff.; M. Ruck (Fn. 51), S. 23.

<sup>53</sup> D. Majer (1987) (Fn. 19), S. 221.

<sup>54</sup> Dazu ausführlich L. Gruchmann (Fn. 31), S. 535-631; ergänzend S. Schädler (Fn. 32), S. 274 ff. für die sog. Asozialen.

<sup>55</sup> Dazu jetzt umfassend und übersichtlich R. Gross. November 1938. Die Katastrophe vor der Katastrophe. München: Beck 2013.

<sup>56</sup> Dazu L. Gruchmann (Fn. 31), S. 599 ff., 637 ff.

<sup>57</sup> *Ibid.*, S. 675–693, 740 ff.

<sup>58</sup> *Ibid.*, S. 320–432.

<sup>59</sup> Gesetz über den Ausgleich bürgerlich-rechtlicher Ansprüche vom 13. Dezember 1934, siehe J. Rückert (Fn. 46), S. 214 ff.

<sup>60</sup> Siehe nur die umfassende Sammlung von J. Walk (Hrsg.). Das Sonderrecht für die Juden im NS-Staat. Eine Sammlung der gesetzlichen Maßnahmen und Richtlinien – Inhalt und Bedeutung. Heidelberg: Müller 1981. 2. Aufl. 1996 (Neudruck 2013, S. 452).

*„Die Form ist die geschworene Feindin der Willkür, die Zwillingsschwester der Freiheit. Denn die Form hält der Verlockung der Freiheit zur Zügellosigkeit das Gegengewicht, sie lenkt die Freiheitssubstanz in feste Bahnen, daß sie sich nicht zerstreue, verlaufe, sie kräftigt nach innen, schützt sie nach außen ...“<sup>61</sup>*

Der Bereich der mehr technischen und strukturellen Verkehungen des Verwaltungshandelns als Instrument scheint mir damit hinreichend umschrieben. Diese mehr technischen und strukturellen Verkehungen bedeuteten primär eine Perversion des Verwaltens als Instrument des Zusammenlebens im Staate. Verwal- ten wurde so schon generell und strukturell instrumentalisiert auf die neue Teleologik. Die neue Ideologie verkehrte zugleich die liberal-egalitären Traditionen ins Gegenteil. Und damit stützte sie die inhaltliche Verwaltung der Rechtsperversion. Beides lässt sich freilich nur annähernd abgrenzen, da Form und Inhalt stets zusammen auftreten.

## **IV. Durchführung 2: Verwaltung der Persionen – mehr inhaltlich**

Verwaltung der Persionen zeigt sich am deutlichsten, wenn bis dahin geltende Rechtsgrundsätze ganz offensichtlich inhaltlich verletzt und verkehrt werden. Aus der breiten Masse solcher Persionen, die dann zuverlässig verwaltet wurden, können hier nur einige wenige Beispiele vorgeführt werden. Sie stammen im Wesentlichen aus dem leichter zugänglichen Bereich der Verordnungen und Gesetze und nicht dem des bloßen Verwaltens. Das mag überraschen. Aber durch diese Verordnungen und Gesetze, die vielfach auf Einzelfälle oder -lagen bezogen waren, wurde in Wahrheit durch Gesetze und Verordnungen und sogar durch Urteile unmittelbar verwaltet und nicht nur generell abstrakt geregelt. Darin lag schon eine grundsätzliche Verkehrung der Verwaltungsformen. Sie ging hier Hand in Hand mit der inhaltlichen Verkehrung. Das zeigen etwa folgende Beispielsgruppen und Beispiele:

### **1. Verwaltung durch Verordnungen und Gesetze im Widerspruch zu elementaren und geltenden Rechtsgrundsätzen**

Mit vier Beispielen lässt sich dieser Bereich umschreiben. Sie erfassen den Bereich des Strafrechts, der Gerichtsverfassung und Rechtswege, des Gewerberechts und Steuer- und Eigentumsrechts.

- (1) Die sog. „Lex van der Lubbe“ von Ende März 1933, das Gesetz über Verhängung und Vollzug der Todesstrafe vom 29. März 1933 (RGBl. I S. 151), befahl die offene Rückwirkung einer neuen Todesstrafandrohung für Brandstiftung mit Blick auf den Reichsgerichtsprozess zum Reichstagsbrand vom Februar 1933:

*„Die Reichsregierung hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird: § 1. § 5 der Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat, zum 28. Februar 1933 (RGBl. I 83) [d.h. „Mit dem Tode zu bestrafen“] gilt auch für Taten, die in der Zeit zwischen dem 31. Januar und dem 28. Februar 1933 begangen sind. ...“*

Das strafrechtlich zentrale Rückwirkungsverbot wurde massiv verkehrt. Und dies erfolgte zudem nicht durch ein Parlamentsgesetz, wie es seit dem sog. Ermächtigungsgesetz, d.h. dem beschönigend sog. „Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich“ vom 24.3.1933 möglich war. Es blieb auch nicht bei diesem einen Gesetz in Sachen Rückwirkung.<sup>\*62</sup>

Die beschönigenden Titel, ja die die Inhalte verdrehenden Gesetzes- und Verordnungstitel, wären übrigens ein eigenes Perversionskapitel.<sup>\*63</sup>

<sup>61</sup> R. v. Jhering. Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung. Bd. II 2. Leipzig: Breitkopf und Härtel 1858, § 45: III. Der Formalismus. 1. Das Wesen desselben im Allgemeinen, S. 497 (auch 4. Aufl. 1883, S. 471).

<sup>62</sup> Siehe L. Gruchmann (Fn. 31), S. 886 ff.

<sup>63</sup> Vgl. schon zur Ausschaltung politischer Gegner die *Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat* vom 28.2.1933, also die sog. Reichstagsbrandverordnung mit ihren massiven Ermächtigungen und Grundrechtsaufhebungen, die als Schutz ausgegeben wurden; ähnlich schon am 4.2.1933 die *Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz des deutschen*

- (2) Das sog. Röhmorde-Gesetz vom 3.7.1934, d.h. das „Gesetz über Maßnahmen der Staatsnotwehr“ vom 3.7.1934, rechtfertigte die Morde nachträglich als angebliche Staatsnotwehr:

*„Die Reichsregierung hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird: Einziger Artikel: die zur Niederschlagung hoch- und landesverräterischer Angriffe am 30. Juni, 1. und 2. Juli 1934 vollzogenen Maßnahmen sind als Staatsnotwehr rechtmäßig.“*

Aber eine „Staatsnotwehr“ war bis dahin juristisch nicht bekannt und ein konkreter Angriff lag gar nicht vor. Bekanntlich hatte dies der ‚Kronjurist‘ Carl Schmitt sogleich 1934 übersteigert mit der makabren Formel „Der Führer schützt das Recht“, und zwar er allein<sup>64</sup> – „Schutz“ war das unschuldig pervertierte Zauberwort, das nichts mehr mit der Schutzmantelmadonna, dem väterlichen Schutz, dem Asylschutz und ähnlichem zu tun hatte. Das war eine Perversion des Notwehrgrundsatzes. Polizei, Staatsanwälten und Gerichten wurde so die Rechtsverwaltung nach Bedarf abgeschnitten.

- (3) Das sog. Gestapo-Gesetz, d.h. das preußische „Gesetz über die Geheime Staatspolizei“ vom 10. Februar 1936, schnitt, schon weit vor dem Eingriff in die Verwaltungsgerichtsbarkeit von 1942, ganz einfach den an sich gegebenen Verwaltungsrechtsweg ab:

*„§ 7. Verfügungen und Angelegenheiten der geheimen Staatspolizei unterliegen nicht der Nachprüfung durch die Verwaltungsgerichte.“*

Lapidar waren damit die hehre Rechtswegegarantie beseitigt und die schützende Gerichtsverfassung verändert, wiederum in einem zentralen, empfindlichen Punkt.

- (4) Besonders makaber befahl die „Verordnung zur Wiederherstellung des Straßenbildes“ vom 12.11.1938 genau nach der sog. „Kristallnacht“ vom 9.11. den Opfern, etwas wiederherzustellen, was nicht sie, sondern nationalsozialistische Täter zerstört hatten, und entzog ihnen darüber hinaus die selbst erworbene Versicherungsleistung:

*„Aufgrund der Verordnung zur Durchführung des Vierjahresplans vom 18. Oktober 1936 (RGBl. I 887) verordne ich folgendes:*

*§ 1. Alle Schäden, welche durch die Empörung des Volkes über die Hetze des internationalen Judentums gegen das nationalsozialistische Deutschland am 8., 9. und 10. November 1938 an jüdischen Gewerbebetrieben und Wohnungen entstanden sind, sind von dem jüdischen Inhaber oder jüdischen Gewerbetreibenden sofort zu beseitigen.*

*§ 2. I. Die Kosten der Wiederherstellung trägt der Inhaber der betroffenen jüdischen Gewerbebetriebe und Wohnung. II. Versicherungsansprüche von Juden deutscher Staatsangehörigkeit werden zu Gunsten des Reichs beschlagnahmt.*

*§ 3. Der Reichswirtschaftsminister wird ermächtigt, im Benehmen mit den übrigen Reichsministern Durchführungsbestimmungen zu erlassen.“*

Die Opfer selbst mussten also die unermesslichen Schäden an Synagogen, Häusern und Menschen als angeblich legale Rache und Notwehr des deutschen Volkes gegen die Juden dulden und ersetzen. Anlass war bekanntlich das Attentat eines verzweifelten jüdischen Einzeltäters auf einen deutschen Botschaftsrat in der Pariser Botschaft. Zerstört wurden dabei rund 1.400 Synagogen, 200 Wohnhäuser,

---

Volkes; dann die Gleichschaltungs-Verordnung zur Sicherung der Staatsführung vom 7.7.1933 nicht zur Sicherung, sondern zur Ausschaltung der gewählten SPD-Mitglieder aus Reichstag, Landesparlamenten, Gemeinden und Ehrenämtern; dann die Rechtfertigung der Röhmorde im Gesetz über Maßnahmen der Staatsnotwehr vom 3.7.1934, für einen brutalen Angriff, nicht eine Notwehr; dann die Rassenverfolgungs-, nicht Schutzgesetze: das Gesetz zum Schutze des deutschen Blutes und der deutschen Ehre vom 15.9.1935, das Gesetz zum Schutz der Gesundheit des deutschen Volkes vom 18.10.1935 und die Verordnung über eine Sühneleistung der Juden deutscher Staatsangehörigkeit vom 12.11.1938, die eine Sühne der Opfer, nicht der Täter verordnete, usw.

<sup>64</sup> C. Schmitt (Fn. 50): „Der Führer schützt das Recht vor dem schlimmsten Mißbrauch. ... Der wahre Führer ist immer auch Richter“ und: „Sie [d.h. die liberale Jurisprudenz] kann die richterliche Tat des Führers nur in eine nachträglich zu legalisierende und indemnitätsbedürftige Maßnahme des Belagerungszustandes umdeuten. Ein fundamentaler Satz unseres gegenwärtigen Verfassungsrechts, der Grundsatz des Vorranges der politischen Führung, wird dadurch in eine juristisch belanglose Floskel und der Dank, den der Reichstag im Namen des Deutschen Volkes dem Führer ausgesprochen hat, in eine Indemnität oder gar einen Freispruch verdreht. In Wahrheit war die Tat des Führers echte Gerichtsbarkeit. Sie untersteht nicht der Justiz, sondern war selbst höchste Justiz. Es war nicht die Aktion eines republikanischen Diktators, der in einem rechtsleeren Raum, während das Gesetz für einen Augenblick die Augen schließt, vollzogene Tatsachen schafft, damit dann, auf dem so geschaffenen Boden der neuen Tatsachen, die Fiktionen der lückenlosen Legalität wieder greifen können.“

7.500 jüdische Geschäfte, zugleich mit ca. 1.300 bis 1.500 Todesopfern, zahllosen Vergewaltigungen und rund 31.000 Verhaftungen von Männern<sup>\*65</sup> – eine Gewalthölle. Das stellte die Grundsätze auf den Kopf, dass einen Schaden der ihn schuldhaft Verursachende zu tragen hat und dass eine Versicherung dem Versicherten zugute kommen muss, der sie auch bezahlt hat.

- (5) Damit nicht genug, erging am gleichen Tag die zusätzliche „Verordnung über eine Sühneleistung der Juden deutscher Staatsangehörigkeit“ vom 12.11.1938 – wegen „feindlicher Haltung“, eine weitere perverse Verkehrung der Opfer zu Tätern:

*„Die feindliche Haltung des Judentums gegenüber dem deutschen Volk und Reich, die auch vor feigen Mordtaten nicht zurückschreckt, erfordert entschiedene Abwehr und harte Sühne. Ich bestimme daher aufgrund der Verordnung zur Durchführung des Vierjahresplans vom 18. Oktober 1936 das Folgende:*

*§ 1. Den Juden deutscher Staatsangehörigkeit in ihrer Gesamtheit wird die Zahlung einer Kontribution von 1 Milliarde Reichsmark an das Deutsche Reich auferlegt.*

*§ 2. Die Durchführungsbestimmungen erläßt der Reichsminister der Finanzen im Benehmen mit den beteiligten Reichsministern.“*

Dass Sühne als Kollektivsühne ohne Rücksicht auf die individuelle Tatbeteiligung verordnet wurde, war hier die erste massive Perversion überkommener Rechtsgrundsätze. Dass sie den Opfern auferlegt wurde und nicht den Tätern, war die zweite massive.

Diese Verordnung zeigt auch das erwähnte, nun häufige Phänomen eines besonderen Vorspruchs. Über solche Vorsprüche oder Präambeln wurden zusätzlich die Auslegungsmöglichkeiten auch der Verwaltung über den Wortlaut hinaus erweitert und gesteuert. Auf diese Weise, in struktureller und inhaltlicher Perversion, wurden die Gesetze und Verordnungen, ja die ganze „Legalität“, wie es der Kronjurist Carl Schmitt dann in seinem Katzenjammer von 1944 selbst formulierte, zur „vergifteten Waffe“, zu einem „leeren, legalitären Technizismus“ auch der Verwaltung.<sup>\*66</sup>

## 2. Verwalten durch gestaltende Urteile im nationalsozialistischen Sinn

Durch Urteile wurde nach herkömmlichem Recht nicht unmittelbar verwaltet, sondern je nach Erfolg der Rechtskontrolle korrigiert. Nun treten aber Urteile auf mit freier Rechtsgestaltung im Einzelfall und ohne Rechtsgrundlage – das war also Verwaltung durch die Gerichte selbst, man könnte auch sagen *social engineering*, nur eben nationalsozialistisches.

Z.B. hat, mit einem bekannten Exempel<sup>\*67</sup>, das Amtsgericht Schöneberg 1938 auf die Klage einer gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft den Mietvertrag mit einer jüdischen Mieterin aufgehoben. Das war für diese sehr gefährlich. Die Klage war auf § 2 des damaligen Mieterschutzgesetzes gestützt. Eine Aufhebung kam danach infrage, wenn „der Mieter sich einer erheblichen Belästigung des Vermieters schuldig macht und das Verhalten des Mieters derart ist, daß dem Vermieter die Fortsetzung des Verhältnisses nicht zugemutet werden kann.“ Eine solche „Belästigung“ und „Verhalten“ war aber gar nicht der Fall und gar nicht vorgetragen worden, vielmehr nur die Eigenschaft als Jüdin. Das Gericht interpretierte § 2 aber „teleologisch“ aus dem Gedanken einer nationalsozialistischen „Hausgemeinschaft“. Danach erschien die Jüdin als „Fremdkörper in der Gemeinschaft der Hausbewohner“, und zwar schon allein durch diese „persönliche Eigenschaft“. Auf das „Verschulden“ im Rahmen des § 2 sollte es nicht mehr ankommen, es liege aber ohnehin, so das Gericht, in der fehlenden „inneren Einstellung zu einer Gemeinschaft mit Deutschen“ – usw. Das war jedenfalls glatte Rechtsschöpfung direkt am Wortlaut der Norm vorbei – und damit unmittelbare, freie Einzelfallgestaltung. Das Gericht versteckt sich freilich ausdrücklich hinter dem Stichwort „Auslegung“ und hält sich zu dieser Auslegung sogar für „verpflichtet“.

Dieses eine Beispiel kann genügen, um die Perversion von der Rechtskontrolle zur unmittelbaren Veränderung durch richterliche Einzelfallgestaltung zu belegen, und zudem die inhaltliche Perversion vom

<sup>65</sup> Diese neuesten Zahlen nach R. Gross (Fn. 55), S. 45.

<sup>66</sup> C. Schmitt. Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft. Tübingen: Internat. Univ.-Verl. 1950, Vortrag vom Mai 1944, im Schluss S. 32.

<sup>67</sup> Siehe nur K. Kroeschell. Deutsche Rechtsgeschichte III (1989) – DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-663-09651-1.5>. Aufl. Köln: Böhlau 2008, Quelle Nr. 85, S. 273.

Mieterschutz zur Mieterverfolgung. Etliche weitere Beispiele aus dem Mietrecht und Arbeitsrecht finden sich in der klassischen Arbeit von Rüthers über „Die unbegrenzte Auslegung“.<sup>68</sup> Die Ermächtigungen für Verwaltungen und Richter, nach „gesundem Volksempfinden“ zu handeln, wirkten in dieselbe Richtung.<sup>69</sup>

### 3. Verwalten durch Formierung der Lebenskontexte der Verwaltungspersonen

Große inhaltliche Bedeutung hat auch ein in diesem Zusammenhang kaum beachteter Aspekt: die neue inhaltliche Steuerung des Verwaltungshandelns. Herkömmlich hatte die Verwaltung nach entsprechenden Rechtsgrundsätzen zu verwalten. Auch die persönlichen Voraussetzungen und Laufbahnen waren traditionell rechtlich gefasst. Die neuen Leitlinien Rasse, Führer und Volksgemeinschaft blieben aber trotz oder wegen der vielen Worte dazu nur recht allgemeine politisch-weltanschauliche Vorgaben. Sie ließen sich wegen ihrer Allgemeinheit gar nicht leicht verwalten oder auch juridifizieren. Das lag an der immer wiederkehrenden Paradoxie totalitärer Diktaturen im Verhältnis zum Recht. Denn die Diktaturen brauchen zwar Rechtssätze zur allgemeinen Durchsetzung ihrer Ziele, wollen sich aber zugleich durch sie nicht wirklich binden lassen. Die politische Steuerung hat Vorrang. Es gibt, wie erwähnt, einen generellen Politikvorbehalt. Dessen Umsetzung bedeutet auch eine strukturelle Verkehrung, denn die Personen werden wichtiger als die Sachfragen.

Sie werden nicht nur wichtig, sondern zugleich gibt diese Formierung der Personen dem, was als Perversion inhaltlich zu verwalten ist, vielfach erst die notwendige konkrete Richtung. In der Verlegenheit, dass allgemeine Regeln im modernen Großstaat funktional unverzichtbar sind, aber politisch nicht genau genug, griff auch die NS-Diktatur zu intensiver Formierung der Lebenskontexte der Verwaltungspersonen, um auf diese Weise die Ergebnisse verlässlich zu steuern – Personalpolitik statt Rechtssätze. Das geschah in vielfacher, gar nicht umfassend zu erfassender Weise, etwa:

- (1) durch parteiliche Personalpolitik, wie erwähnt, in Ernennung, Beförderung, Versetzung und Entlassung, usw.<sup>70</sup>;
- (2) durch parteiliche Einflußnahme durch die Doppelung von Staatsverwaltungs- und Parteiinstanzen<sup>71</sup>;
- (3) durch parteiliche Einflussnahme in Form von Personalunionen von Staatsämtern und Parteiämtern<sup>72</sup>;
- (4) durch persönliche parteiliche Bindung durch Verpflichtung auf den Führer direkt:

*„I. Der deutsche Beamte steht zum Führer und zum Reich in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis (Beamtenverhältnis).*

*II. Er ist der Vollstrecker des Willens des von der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei getragenen Staates.*

*III. Der Staat fordert von dem Beamten unbedingten Gehorsam und äußerste Pflichterfüllung; er sichert ihm dafür seine Lebensstellung.“*

– so § 1 des „Deutsches Beamtengesetz“ vom Januar 1937. Und § 3 I Satz 4 bekräftigt:

*„I. ... Dem Führer, der ihm seinen besonderen Schutz zusichert, hat er Treue bis zum Tode zu halten.*

*II. Der Beamte hat jederzeit rückhaltlos für den nationalsozialistischen Staat einzutreten und sich in seinem gesamten Verhalten von der Tatsache leiten zu lassen, daß die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei in unlöslicher Verbundenheit mit dem Volk die Trägerin des deutschen Staatsgedankens ist ...“*

*§ 4 I. fordert dann den Treueid auf den „Führer des Deutschen Reiches und Volkes, Adolf Hitler“.<sup>73</sup>*

<sup>68</sup> B. Rüthers. Die unbegrenzte Auslegung. Zum Wandel der Privatrechtsordnung im Nationalsozialismus (1968). 6. um ein Nachwort erweiterte Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck 2005, S. 237 ff.

<sup>69</sup> Zusammengefasst bei J. Rückert (Fn. 46), S. 214–219.

<sup>70</sup> Siehe oben bei Fn. 52.

<sup>71</sup> Siehe besonders D. Majer (1987) (Fn. 19), S. 207 ff.

<sup>72</sup> Siehe M. Ruck (Fn. 51), S. 33; D. Majer (1987) (Fn. 19), S. 214 ff.

<sup>73</sup> Näher etwa M. Ruck (Fn. 51), S. 23.

- Das wird auch sanktioniert. Der Beamte, „der nicht mehr die Gewähr dafür bietet, dass er jederzeit für den nationalsozialistischen Staat eintreten wird“, verliert seine Beamtenposition (§ 71).
- (5) durch persönliche parteiliche Organisationsbindung der Personen in mehr oder weniger verpflichtenden Mitgliedschaften, z.B. Studentenschaft, Dozentenbund, Rechtswahrerbund, usw.<sup>\*74</sup>;
  - (6) durch parteiliche Lenkung<sup>\*75</sup> der Personen über Runderlasse, Sonderbesprechungen, Berichtspflichten, Tagungen, Weisungen, Rundbriefe (Richterbriefe, Anwaltsbriefe), Gerichtskritik durch die SS<sup>\*76</sup>, Urteilkontrolle, Gerichtsreisen/Visitationen usw.
  - (7) Im Bereich der Justiz nannte man das zusammenfassend „Lenkung der Rechtsprechung“<sup>\*77</sup>. Direkte Urteilkorrekturen wurden noch vermieden. Etwas konkreter hieß Lenkung z.B. vermehrte Weisungen an die Staatsanwaltschaften (deren Kompetenzen auch erweitert waren), seit 1942 generell die sog. Urteilstorschau und -nachschaue, d.h. gezielte Besprechungen der Staatsanwaltschaften mit den Richtern, auch zur sog. steuernden Führungnahme vor den Verhandlungen. Weiter kam es zu häufigen besonderen Konferenzen des Ministeriums mit den leitenden Richtern zur energischen Steuerung (auch per Rundverfügungen) und zur Anordnung häufiger Dienstbesprechungen in den Gerichten durch die Präsidenten. Daneben schrieb das Ministerium seit Oktober 1942 die sog. Richterbriefe („Der Reichsjustizminister nimmt Stellung ...“) mit Kritik, Empfehlungen und Drohungen in einem eigenen Mitteilungsblatt. Das alles betraf vor allem das Strafrecht.
  - (8) Eine umfassende Ausbildungsreform kam hinzu und wurde unter Minister Thierack nach 1942 grundsätzlich verschärft in Richtung „lebensnaher“ Arbeitsgemeinschaften mit kleinen „volksnahen Beispielen“ durch Praktiker und möglichst auch selbst praktizierende Dozenten.<sup>\*78</sup>

Dies alles wurde flankiert durch einen ständigen, zunehmenden und erheblichen Konformitätsdruck. Ausgeübt wurde er durch häufige Zusammenkünfte und Veranstaltungen, also durch Schulungen, Gemeinschaftslager für Referendare und Dozenten<sup>\*79</sup>, Festakte wie Führergeburtstage, Blockversammlungen im Wohnbereich, Standesversammlungen (Juristentage) usw. Überall wurde nichtkonformes Verhalten zum ausgesprochenen Risiko. Zwei Briefbemerkungen des Rechtshistorikers Hans Thieme aus Breslau machen das anschaulich. Den schlichten Alltag dieses jungen Hochschullehrers beleuchten zwei kleine Umstände, die Thieme in Briefen an seine Mutter berichtete.<sup>\*80</sup> An Ostern 1936 schrieb er:

*„Es scheint, daß die Studenten in Vielem kritischer sind, als die Professoren, und diese deshalb nicht sehr angesehen. Ich bin doch froh, daß ich es mit Rechtsgeschichte und Privatrecht, nicht mit Staatsrecht zu tun habe, wo man dauernd einen Eiertanz aufführen müßte, um niemand auf den Schlips zu treten.“*

Nun war auch die Rechtsgeschichte nicht ohne Politik lehrbar und erforschbar, aber gewiss ließ sich in diesem Fach besser ausweichen. Bemerkenswert ist auch eine weitere Briefstelle vom 17. April 1937. Thieme schrieb:

*„Nächsten Dienstag muß ich zu Beginn der Vorlesung kurz des Geburtstags vom Führer gedenken. Ich will es ganz schlicht und phrasenlos machen und vorher genau aufschreiben“ –*

„gedenken“ und „genau aufschreiben“. Der 20. April war also vom ‚normalen‘ Geburtstag eines Reichskanzlers zum politischen Problem und Diktaturproblem im Vorlesungsalltag geworden.

Die Forschung spricht hier sogar von einer „personalistischen Verfassungs- und Verwaltungsdoktrin Hitlers und seiner engsten Gefolgsleute“, die sich „jedem Versuch einer normativen Systematisierung“ entzogen habe.<sup>\*81</sup> Das ist wohl etwas übertrieben, aber die Bedeutung der inhaltlichen Steuerung der Verwaltung durch personale Einflüsse hatte gewiss stark zugenommen.

<sup>74</sup> Siehe kurz *Ibid.*, S. 15 mit vielen Nachweisen, der von Zwangsorganisation spricht.

<sup>75</sup> Knapp zusammenfassend K. E. Claussen. Justizverwaltung 1933 bis 1945. – Deutsche Verwaltungsgeschichte. Bd. IV. Stuttgart: DVA 1985, S. 1052 ff.

<sup>76</sup> Siehe L. Gruchmann (Fn. 31), S. 658–674.

<sup>77</sup> Siehe *Ibid.*, S. 1091 ff.; intensiviert nach 1942, S. Schädler (Fn. 32), S. 176 ff., 200 ff.

<sup>78</sup> Siehe jetzt S. Schädler (Fn. 32), S. 199–208, 205.

<sup>79</sup> Knapp zusammenfassend K. E. Claussen (Fn. 75), S. 1050 ff.; umfassend jetzt F. Schmerbach. Das „Gemeinschaftslager Hanns Kerl“ für Referendare in Jüterbog 1933–1939. Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts (56). Tübingen: Mohr Siebeck 2008.

<sup>80</sup> J. Rückert (Fn. 45), S. 114 ff.

<sup>81</sup> M. Ruck (Fn. 51), S. 18, 30, mit D. Rebutisch, K. Teppe (Hrsg.), *Verwaltung contra Menschenführung im Staat Hitlers: Studien zum politisch-administrativen System*. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht 1986 und D. Rebutisch, *Führerstaat*



## V. Fazit

Ich habe versucht, Ihnen die Lage und das Gesicht einer Verwaltung unter der totalitären NS-Herrschaft etwas darzustellen. Fünf Punkte möchte ich am Ende hervorheben:

1. Man muss in der Tat von einer doppelten, einer strukturellen und einer inhaltlichen Perversion reden. Der Ausdruck erscheint nicht zu stark und trifft im Vergleich zu dem rechtstaatlichen System zuvor sehr konkrete, gut fassbare Veränderungen.
2. Die strukturelle Perversion betraf vor allem traditionell ausgeprägte Rechtsförmlichkeiten. Es ist kaum ein Trost, dass eben die Rechtsform als allgemeine Form in einem totalitären System nur unter gewissen Paradoxien funktioniert, die wiederum gerade ihre Verkehrung sichtbar machen.
3. Die inhaltliche Perversion hing ab von der nationalsozialistischen Weltanschauung, also von den Dogmen Rasse, Führer und Volksgemeinschaft. Alle drei Hauptzwecke wurden energisch umgesetzt, mit vielen Konsequenzen gerade auch für die Verwaltung. Die Verwaltung wurde zum Zielvollstrecker der Ideologie. Das steigerte ihre Funktion von einer legal-zwingenden oder autoritär-diktatorischen zu einer totalitären.<sup>\*82</sup>
4. Inzwischen kennen wir durch die reiche Anschauung des 20. Jahrhunderts die meisten Extremformen dieser Art von Herrschaft ziemlich gut. Weniger beachtet in der Rechtsgeschichte wurde der tägliche, allgemeine Konformitätsdruck in diesen hochorganisierten und -formierten, „durchherrschten“<sup>\*83</sup> Gesellschaften. Ohne den Schutz einer freien Gesellschaft bleibt auch die Erhaltung einer Art rechtlicher Sachlichkeit in der Verwaltung leider doch relativ bedeutungslos. Die NS-Verwaltung funktionierte bemerkenswert gut – aber eben vor allem in nationalsozialistischer Richtung.
5. Die Sicherungen gegen solche totalitäre Herrschaften liegen also natürlich nicht nur im Recht, seinen Institutionen, Formen und Mitteln, sondern vor allem im Erhalt einer Gesellschaft von grundsätzlich gleich freien Menschen, die dieses Recht trägt.

Die Lage der Verwaltung von 1933–1945 wurde also prekär politisch, weit über das normale politische Maß hinaus, und ihr Gesicht wurde zur ideologisch verzerrten Fratze.

---

und Verwaltung im Zweiten Weltkrieg: Verfassungsentwicklung und Verwaltungspolitik 1939–1945. Wiesbaden: Steiner-Verlag 1989.

<sup>82</sup> Siehe die wichtigen Unterscheidungen nach H. Arendt. *The Origins of Totalitarianism*. New-York: Harcourt 1951 (deutsche Übersetzung s. oben bei Fn. 7).

<sup>83</sup> Mit Jürgen Kocka in seiner zeitgeschichtlichen Analyse der DDR: J. Kocka. *Eine durchherrschte Gesellschaft*. – H. Kaelble, J. Kocka, H. Zwahr (Hrsg.). *Sozialgeschichte der DDR*. Stuttgart: Klett-Cotta 1994, S. 547–553.