

Ulrich Herbert:

## **Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus**

Historisches Kolleg München, 12. Juli 2022

Am 27. Januar 1944 schrieb Reichswirtschaftsminister Funk einen ziemlich empörten Brief an den Chef der Reichskanzlei, Lammers. Vordergründig ging es um die Lieferungen von Wolfram aus Spanien, nachdem die Alliierten Franco unter Druck gesetzt hatten, er solle die Lieferungen des rüstungswichtigen Schwermetalls an Deutschland einstellen. In erster Linie aber machte sich Funk Luft über die regelmäßigen Versuche „anderer Stellen“, gemeint war das Außenministerium, sich in Dinge einzumischen, „die von mir und meinem Hause in sorgfältigster Prüfung und Kleinarbeit und in hartnäckigen Verhandlungen ... behandelt werden“. Es werde dann von inkompetenter Seite „eine Entscheidung des Führers extrahiert, die keineswegs fundiert und auch nicht haltbar“ sei. Er schreibe diesen Brief aber nicht, um den Führer, der Wichtigeres zu tun habe, damit zu belasten, „sondern um nur einmal aktenmäßig festzulegen, wie schwer uns das Arbeiten durch andauernde Einmischungen von anderer Seite gemacht wird. ...Dies bezieht sich leider auf eine ganze Reihe von Dienststellen, mit denen wir in dieser Hinsicht uns fast täglich auseinandersetzen müssen, weil sie offenbar nichts Besseres zu tun haben, als sich in Dinge einzumischen, bei denen sie etwas an Prestige oder Macht profitieren zu können glauben, von denen sie aber in Wahrheit nichts verstehen. Die Dinge würden wesentlich leichter zu gestalten sein, wenn die Ressortchefs regelmäßig zu Aussprachen über die wichtigsten Fragen der Staatsführung zusammenkommen würden. Man könnte dann meistens ein Problem in persönlicher Aussprache in wenigen Minuten klarstellen, dessen Behandlung im Schriftverkehr viele Wochen erfordert, insbesondere dann, wenn einzelne Stellen ihre Hauptaufgabe darin erblicken, Sand in die Regierungsmaschine zu streuen, damit es ordentlich pfeift und die Dinge nicht vorankommen, bis jeder unbefriedigte Ehrgeiz und jeder Prestige- und Machtkomplex abregiert ist.“<sup>1</sup>

In der Sache blieb davon nicht viel übrig. Lammers vereinbarte mit Bormann, dass in dieser Sache nichts weiter zu veranlassen sei und dankte für die enge und reibungslose Zusammenarbeit zwischen Reichskanzlei und Parteikanzlei. Tatsächlich beschloss Franco ein paar Tage später, die Wolframlieferungen an Deutschland einzustellen. In der Praxis wurde jedoch, wie es in den Erläuterungen zu diesem Dokument im Band 11

---

<sup>1</sup> AdR, Bd. 11, Nr. 27

der Akten der Reichskanzlei heißt, „auf deutsches Betreiben hin ein umfangreicher Schleichhandel mit kriegswichtigem Erz aufgezogen“.

Das Schreiben ist in vielerlei Hinsicht aufschlussreich. Es bezeugt zum einen die mangelnde Koordination und die Kompetenzkonkurrenzen zwischen verschiedenen Ministerien und Dienststellen in der Verwaltung des NS-Staats. Es bezeugt zum zweiten die letztinstanzliche Entscheidungsgewalt Hitlers in allen Fragen, und sei es die Einfuhr von Wolfram. Und es verweist darauf, dass die Dinge dann doch irgendwie geregelt wurden und sei es informell.

Wer nach 1945 – ob in den 50er, 60er oder 70er Jahren – fragte, wie denn das nationalsozialistische Deutschland regiert worden sei, wer Verantwortung getragen und Macht ausgeübt habe, bekam in der Regel zur Antwort: Hitler, und vielleicht noch ein paar seiner „Paladine“. Dass Generäle so sprachen oder Gauwirtschaftsberater, Ministerialdirektoren oder Unternehmensleiter, ist schon im Hinblick auf Selbstschutz und Angst vor juristischer Verfolgung oder medialer Bloßstellung nachvollziehbar. Solches fand sich aber auch in den frühen historiographischen Arbeiten zur NS-Diktatur, und die mittlerweile etwas verblicheneren Debatten um „Hitlerismus“ machen deutlich, dass sich hier eine Gesellschaft vor sich selbst und ihrer Vergangenheit schützen wollte – aber auch Gegenposition bezog zu den marxistischen Anwürfen, die die westdeutschen Eliten in Wirtschaft, Militär, Verwaltung und Wissenschaft als Hauptverantwortliche sahen, ob in der Variante Franz Neumanns oder derjenigen der DDR-Historiker.

Interessanter wurde es, als die westlichen Historiker Anfang der 1970er Jahre nach längeren Archivaufenthalten in den neu offenstehenden Quellenbeständen ein ganz anderes Bild vorfanden. Kein eiserner Wille des Diktators war hier zu spüren, die Regierung regierte nicht, nicht einmal Kabinettsitzungen fanden nach den Anfangsjahren des Regimes mehr statt. Vielmehr versuchten die zahlreichen NS-Organisationen und ihre Führer nach der Machtübernahme in sichere, und das hieß meist staatliche oder jedenfalls staatsadäquat bezahlte Positionen zu gelangen. Unternehmen und Verbände wurden in die NS-Nomenklatur integriert und setzten von hier aus ihre Einflussarrangements fort. Stäbe der NSDAP und ihrer Unterorganisationen übernahmen Funktionen neben oder gar anstelle der staatlichen Verwaltung. Und vor allem waren die Akten voll von Kontroversen, Konflikten und Kämpfen um Einfluss und Prestige, wie Minister Funk hier treffend formulierte. In den Akten bildeten sich die steten Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Machtträgern in starkem Maße ab, während konsensuale Entscheidungen oder allgemein gedeihliches Zusammenarbeiten in den Unterlagen von Behörden ebenso wie Unternehmen viel weniger, meist gar keine Spuren hinterließen.

Die Aktenflut über diese Dauerkonflikte machte aber auch sichtbar, dass mit der Ausschaltung der institutionalisierten Interessenkonkurrenzen, wie sie in der Weimarer Republik etabliert waren, nach der Machtübernahme der Nationalsozialisten nicht auch schon die divergierenden Interessen selbst verschwunden waren. Da selbstständige Parteien und Verbände ebenso wie eine funktionierende Öffentlichkeit nicht mehr existierten, übertrugen sich die entstehenden Interessenkollisionen bald auf die Institutionen des Regimes – auf Ressorts, Parteidienststellen und Behörden. Das vor allem begründete jene internen Spannungen und Kontroversen, die eines der Kennzeichen der Diktatur bis zu seinem Untergang blieben.

Darauf bezog sich der Begriff der „Polykratie“ als spezifisches Kennzeichen der nationalsozialistischen Form des Regierens und Verwaltens. Er beschreibt, wie Peter Hüttenberger 1976 formulierte, *„einen Zustand von Herrschaft, der nicht auf einer allseits anerkannten Verfassung beruht, sondern sich entsprechend dem ‚Wildwuchs‘ der jeweiligen Kräfteverhältnisse entwickelt. Position und Eigenschaften der einzelnen Herrschaftsträger formieren sich dabei aus den Konstellationen ihrer Beziehungen zueinander während der unterschiedlichen Phasen des Geschichtsablaufes.“* Ein *„stabiles Machtgleichgewicht zwischen den Herrschaftsträgern“* habe sich dabei nicht herausgebildet, entstanden sei vielmehr eine *„Vielzahl von weitgehend autonomen, miteinander konkurrierenden Herrschaftsträgern“*.<sup>2</sup>

Und in der Tat gab es im NS-Staat ja keine institutionalisierten und rechtstaatlichen Wege und Foren der Kommunikation, Konfliktaustragung und Kompromissbildung mehr, die in Demokratien der Verhinderung der Eskalation von Interessenkonflikten dienen, nun aber im Zuge der „nationalen Revolution“ als Symbole der Zerstrittenheit abgeschafft und durch die Proklamationen der Volkseinheit ersetzt wurden. Dadurch fehlte es, wie Minister Funk so nachdrücklich beklagte, an geregelten Mechanismen des Interessenausgleichs. Es schien eher von zufälligen Machtkonstellationen abzuhängen, welche Gruppen sich durchsetzten, sodass Verlässlichkeit und Berechenbarkeit des Regierungshandelns abhanden zu kommen drohte.

Diese Einsichten verstärkten sich noch durch die seit den 1980er Jahren intensivierten Forschungen zum Innenleben des Regimes während des Zweiten Weltkriegs. Hier fielen die Doppelt- und Dreifachkompetenzen, die ständigen Auseinandersetzungen zwischen staatlichen Stellen, militärischen, wirtschaftlichen oder Partei-Instanzen unübersehbar

---

<sup>2</sup> Peter Hüttenberger, Nationalsozialistische Polykratie, in: Geschichte und Gesellschaft 2 (1976), S. 417-442, Zitate S. 421f, 436; vgl. Rüdiger Hachtmann, Polykratie – Ein Schlüssel zur Analyse der NS-Herrschaftsstruktur?, in: Docupedia-Zeitgeschichte, 01.06.2018: [http://docupedia.de/zg/Hachtmann\\_polykratie\\_v1\\_de\\_2018](http://docupedia.de/zg/Hachtmann_polykratie_v1_de_2018), dem ich hier folge.

ins Auge. An der Organisation des Arbeitseinsatzes der ausländischen Arbeiter im Reich waren, um ein mir geläufiges Beispiel zu zitieren, mindestens 23 Institutionen von Staat, Partei und Militär beteiligt: das Reichssicherheitshauptamt mit Gestapo, Kripo und SD, die Ordnungspolizei, der Reichsführer SS, die DAF, der GBA, das Wehrwirtschafts- und Rüstungsamt im OKW, die Abteilung Kriegsgefangene im OKW, die Industrie- und Handelskammern, der Vierjahresplan, die Reichsministerien für Arbeit, für Wirtschaft, für Ernährung und für Rüstung, der Reichskommissar für die Festigung deutschen Volkstums, die Reichstreuhänder der Arbeit, die Reichsverteidigungskommissare, die Gauleitungen der NSDAP, der Reichsnährstand, die Rüstungskommandos, die Reichsvereinigung Kohle, der Wehrwirtschaftsstab – sowie die Vertreter der verschiedenen Firmen und Wirtschaftsverbände und der regionalen Behörden. Die Zahl der Einzelerlasse bezüglich des „Ausländereinsatzes“ lag bis Kriegsende weit über 1000.

Angesichts einer solchen Vielstimmigkeit war die Herausstellung des ungeordneten, durch Konkurrenz und Rivalitäten gekennzeichneten Charakters der NS-Herrschaft naheliegend. Allerdings – das Dritte Reich schaffte es, zwischen 1939 und 1945 nahezu zehn Millionen ausländischer Arbeitskräfte nach Deutschland zur Arbeit zu bringen, überwiegend zwangsweise, und noch einmal etwa fünf Millionen in Drittländer, ohne die die deutsche Kriegswirtschaft wohl schon 1942 zusammengebrochen wäre. Nur zur Größenordnung: 15 Millionen, das sind etwa genauso viele Menschen, wie diejenigen, die zwischen dem frühen 17. und dem späten 19. Jahrhundert als Sklaven aus Afrika in die Neue Welt verbracht wurden. Das System des Zwangsarbeitereinsatzes in der NS-Zeit war brutal, rücksichtslos und menschenverachtend. Aber es war gewiss nicht ineffektiv.

In letzter Zeit wurde zudem von Rüdiger Hachtmann, Wolfgang Seibel und Anderen die Bedeutung der zahlreichen Sonderbeauftragten und -kommissare des NS-Systems hervorgehoben, die neben oder über den zuständigen Behörden eingerichtet und mit weitreichenden Vollmachten ausgestattet wurden, die im Laufe an Zahl und Einfluss immer weiter zunahmen und an deren Spitze meist von Hitler selbst ausgesuchte Persönlichkeiten standen – vom „Generalinspektor für das deutsche Straßenwesen“ Todt über den Reichskommissar für die Preisbildung, den Generalbevollmächtigten für die Regelung der Bauwirtschaft bis zum Generalinspektor für Wasser und Energie oder dem Reichskohlenkommissar.

Diese verwirrende Struktur aus ordentlichen und außerordentlichen Institutionen staatlicher, halbstaatlicher oder privater Art bewertete die deutsche, aber auch die internationale Forschung überwiegend als zentrales, strukturelles Manko des Systems. Es habe zu eine Art Ämterdarwinismus geführt und rationales politisches Handeln staatlicher wie nichtstaatlicher Institutionen erschwert, wenn nicht verhindert, und zu massiven Fehlsteuerungen des Systems geführt. Insbesondere Hans Mommsen hat den „*ungeheuren*

und chronisch gewordenen Kräfteverschleiß“ herausgehoben, den „fortschreitenden Effizienzverlust des Regimes“, die „fehlende Koordination“ und die „parasitäre Zersetzung“ des Systems.<sup>3</sup>

Dagegen erhoben sich allerdings nach einiger Zeit auch Einwände. Der erste und unmittelbar einleuchtende Einwand richtete sich auf die These vom Effizienzverlust. Denn zum einen maß sich die hier geäußerte Effizienzerwartung ja an einem fiktiven Grad der Normalität in der deutschen Vergangenheit, die tatsächlich so nicht existiert hatte. Wer nur an die nie stabilisierte Finanzverwaltung im Kaiserreich denkt, wird dies schwerlich für ein normsetzendes Maß an Klarheit und Effizienz halten können. Zweitens aber steht die Klage über bürokratisches Chaos und parasitäre Zersetzung der NS-Verwaltung in unlösbarem Widerspruch zu der geradezu ungeheuren Kraftanstrengung, die der NS-Staat evozierte, zu dem furchterregenden Ausmaß der Mobilisierung der militärischen und zivilen Kräfte zunächst in Deutschland, dann in großen Teilen des besetzten Europas, und nicht zuletzt zu der Tatsache, dass es ihm gelang, mit deutlich unterlegenen wirtschaftlichen und militärischen Potentialen fast ganz Europa zu erobern, jahrelang militärisch zu beherrschen und den Krieg sechs Jahre lang gegen die vier stärksten Großmächte der Zeit zu führen. Das lässt die Analyse einer inkompetenten, durch fortschreitenden Effizienzverlust und chaotische Strukturen geschwächten Regierung und Verwaltung wenig plausibel erscheinen. Und die Beobachter der deutschen Verwaltung in den besetzten Ländern beklagten ja nicht die zerfasernde und inkompetente Herrschaft der Deutschen, sondern deren brutale und zielgerichtete Unerbittlichkeit. Die Klage über Ämterkonkurrenz und Effektivitätsverluste der deutschen Behörden stammte nicht von denen, die unter ihnen litten, sondern aus dem Innern des deutschen Herrschaftssystems selbst, mit dem Ziel, die deutsche Herrschaft in Europa effektiver zu machen, und Störungen durch Inkompetenz und Bereicherung regionaler Machtträger zu beseitigen.

Zweiter Einwand: Dieser Eindruck verstärkt sich noch, wenn man die Kriegswirtschaftssysteme anderer Länder betrachtet. Die Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Firmen und staatlichen Stellen in den USA führten während des Krieges zwischenzeitlich zur Lähmung ganzer Wirtschaftszweige; in Großbritannien war die Zahl der konkurrierenden Instanzen während des Krieges offenbar nicht geringer als die in Deutsch-

---

<sup>3</sup> Hans Mommsen, Nationalsozialismus als vorgetäuschte Modernisierung, in: Walter H. Pehle (Hrsg.), Der historische Ort des Nationalsozialismus. Annäherungen, Frankfurt a.M. 1990, S. 31-46, hier: S. 32f., 40, 44f.

land, zu schweigen von Frankreich, dessen militärische und kriegswirtschaftliche Anstrengungen vor Kriegsbeginn sich nicht nur aus politischen Gründen als unzureichend erwiesen, sondern auch aus organisatorischen. Gewiss kann man bei den Nationalsozialisten einen auch ideologisch vermittelten Hang zur bürokratischen Führung erkennen, die als Ausdruck „sachlicher“, gewissermaßen professioneller Herrschaft galt und dabei die Strukturen des Militärs in Bezug auf Hierarchie und Aufgabenverteilung auf das Zivilleben zu übertragen trachtete. Aber einander überschneidende Kompetenzen und die Einrichtung immer neuer, im gewissermaßen „normalen“ Geschäftsgang nicht vorgesehener Machtträger finden wir auch in anderen Regierungssystemen als Antwort auf besondere Notfälle, die mit herkömmlichen Strukturen nicht oder nicht schnell lösbar schienen.

Und nicht weniger verbreitet war, um ein anderes Beispiel heranzuziehen, die Einrichtung außerordentlicher Gremien, Räte und Planungsstäbe vor allem in den 1960er Jahren in der Bundesrepublik, als nahezu jede neue Reformmaßnahme zur Einrichtung eines eigenen, von der vorhandenen Verwaltung abgesonderten Gremiums führte: vom Wissenschaftsrat über den Bildungsrat bis zum Sachverständigenrat, dem Expertenrat für den Bundesfernstraßenplan, für das Atomprogramm oder zur Koordination der Raumordnung. In Zeiten des Aufbruchs und der Reformen sollten nicht Ministerialbeamte, Politiker oder Abgeordnete über die Zukunft entscheiden, sondern wissenschaftliche Experten, für die vermeintlich nicht Meinungen, Interessen und Ideologien, sondern wissenschaftliche, berechenbare Gesichtspunkte leitend waren. Natürlich ist es ein Unterschied, ob solche Sonder- oder Nebeninstitutionen in einer Demokratie von parlamentarischen Gremien oder der Regierung eingesetzt – und auch wieder aufgelöst werden. Aber der Trend, für große oder als solche angesehene Probleme und Pläne neben den tradierten Institutionen zusätzliche einzurichten, die für Schnelligkeit durch „unbürokratisches“ Vorgehen oder für „rationale“ Lösungen statt parteipolitischer Interessen eintreten und rasch zu Kompetenzüberscheidungen und Ämterkonkurrenzen führten, ist weder eine Spezialität von Diktaturen noch gar des Nationalsozialismus. (Und nebenbei: wer in den letzten Jahren die wundersame Vermehrung der Stabsstellen in den deutschen Universitätsleitungen beobachten konnte, für den gewinnt der Begriff der Polykratie eine ganz neue, frische Bedeutungsschwere).

Warum sich die These von der Polykratie aber in der NS-Forschung in den 1970er Jahren und später so rasch verbreitete und gar so etwas wie eine damals so genannte „Faschismus-Theorie“ konstituierte (das ist der dritte Einwand), hatte seine Gründe jedoch vor allem darin, dass die hier offen gelegte Vielstimmigkeit und Konflikthaftigkeit der NS-Institutionen dem Bild der monolithischen Einheit und Klarheit widersprach, welches das Regime unentwegt und mit großem propagandistischem Aufwand von sich verbreitete

und das von den Zeitgenossen, auch von auswärtigen Beobachtern, so eindrücklich beschrieben wurde. Die Zerschlagung des Weimarer Vielparteienstaats, die Zerstörung der Macht der Verbände, die Auflösung der Fülle und Vielgestaltigkeit der Meinungsorgane durch den einheitlichen Willen der Partei, des Volkes und ihres Führers – das waren ja die zentralen Elemente der Selbststilisierung des neuen Regimes.

Auch in der westlichen Nachkriegshistoriographie wurde diese repetitive Heroisierung des vom durch den Führer vollständig beherrschten und vereinheitlichten NS-Machtparats weiter fortgesetzt – und noch stärker in den populären Organen. Explizit gegen dieses simplifizierende und verzerrende Postulat des geeinten Hitlerstaats entwarfen Historiker wie Mommsen, Broszat oder eben Hüttenberger das Bild vom dilettantischen Durcheinander und vom schwachen Diktator, das dem erforschten Gegenstand zunächst einmal das Pathos des homogenen, unteilbaren Machtwillens und der konsequenten Durchherrschaft nahm. Hier lag der innovative, aufklärerische Effekt der Polykratie-These, nämlich in der Weigerung, das vom NS-Regime selbst produzierte Eigenbild fortzuschreiben, und seinen Mythos zu entzaubern, indem die manifesten Widersprüche und Konflikte in der Praxis seiner Herrschaft aufgezeigt wurden.

Diese Entmystifizierung der postulierten Homogenität des NS-Staates war insofern ein notwendiger und heilsamer Zwischenschritt der Forschung. In dem Maße aber, in dem sie voranschritt, wurde sichtbar, dass diese polykratischen Elemente einerseits ein Produkt der konfliktaffinen Überlieferung waren; dass aber andererseits bei genauerer Betrachtung immer mehr die Elemente von Koordination und Effektivität zutage traten, ohne die die enormen Mobilisierungserfolge des Regimes nicht erklärbar sind.

Wenn aber die These von parasitärer Zersetzung und Effizienzverlust des NS-Staats auf diese Weise, wenn nicht widerlegt, so doch deutlich abgeschwächt und relativiert wurde, erhielt die Frage, wie und wo dann Koordination und Abstimmung zwischen den verschiedenen Machträgern organisiert wurde, eine neue Dringlichkeit und ebenso die Frage, was denn den Apparat zusammengehalten hat.

Rüdiger Hachtmann vor allem hat die Frage nach der Kommunikation der verschiedenen Machträger, die er in der Tradition Neumanns auf Bürokratie, Wirtschaft, Militär und Partei konzentriert, mit dem Hinweis auf informelle Treffen, auf Herrenclubs und exklusive Zirkel beantwortet, wie er sie vor allem in seinen Studien über die Wissenschaftsmanager des Dritten Reichs vorgefunden hatte. Es ist gewiss richtig, dass in solchen halbprivaten Zusammenkünften auch politisches und gesellschaftliches Übereinkommen organisiert wurde – wie eigentlich immer und überall. Aber betrachtet man die Beilegung von Konflikten und die Herstellung von Konsens innerhalb der verschiedenen Gruppierungen der Regimeführung in etwas weiterer Perspektive, so vollzogen sie sich

im Wesentlichen nicht auf privaten Treffen, sondern – im Dienst. Hier wurden die gegensätzlichen Positionen vorgetragen, die Konflikte ausgetragen und Lösungen gesucht; häufig kontrovers, im Streit und im Ringen um Macht und Prestige – aber doch mit beeindruckenden, wenngleich in der Sache ja meist schrecklichen Ergebnissen.

Gelang eine solche Einigung nicht, konnte die Schlichtung oder Entscheidung jedoch nicht auf Gremien oder gar auf Mehrheiten verlagert werden – im Kabinett oder im Parlament. Das aber wurde, wie wir an dem gewählten Beispiel der spanischen Wolframlieferungen sehen können, bis zu einem gewissen Grad durch die herausgehobene Stellung Hitlers ausgeglichen, der dadurch schon früh in die Rolle des eigentlichen Souveräns hineinwuchs, die an Bedeutung im Verlaufe seiner Herrschaft weiter zunahm und die er bis zum Ende ausfüllte. Da es eine regelrechte Regierung bald nicht mehr gab, mussten Minister und andere Machttäger, seit Kriegsbeginn vor allem auch die Militärs, dem Führer zuvor untereinander abgestimmte Vorlagen unterbreiten, über die Hitler im Streitfall allein und abschließend entschied. Wer abschätzen wollte, welches Ressort sich bei Meinungsunterschieden durchsetzen würde, musste vor allem wissen, wie Hitler dachte, fühlte und handelte. Die herausgehobene Stellung Hitlers innerhalb des Regimes war insofern auch eine Folge, eine Funktion der Sehnsucht nach Einheit, nach Zurückstellung der Interessensunterschiede durch das Machtwort des Führers, den für sich zu gewinnen nun das ganze Denken Trachten von Ministern, Parteileuten und Beamten bestimmte (auch wenn sie bei ihren Versuchen, zu Hitler durchzukommen, oft genug an Lammers oder Bormann scheiterten, die hier offenbar recht erfolgreich die Funktion der Torwächter übernahmen).<sup>4</sup> Auf diese Weise entstand eine Art Sog zu Hitler hin, eine auf Hitler gerichtete Denken, das ein Beamter des Landwirtschaftsministeriums einmal „dem Führer entgegenarbeiten“ genannt hat, was Ian Kershaw zurecht als eine kennzeichnende Aussage für das Denken und Handeln in der gesamten NS-Verwaltung beschrieben hat.

In diesem Sinn können wir die Vielstimmigkeit, die Ämterkonkurrenzen, die Polykratie als partiell durchaus adäquate Form des Regierens verstehen, so wie die beständige Schaffung neuer Sonderverwaltungen auch als flexible Antwort auf kurz- oder mittelfristig auftretende Schwierigkeiten angesehen werden kann, die nach schnellen Lösungen verlangten. Ohne Zweifel schlug sich darin auch der antibürokratische Gestus Hitlers nieder sowie der Versuch, die Ansprüche der verschiedenen Machtgruppen durch die Einrichtung immer neuer Sondergewalten zu befriedigen. Aber es gab dafür ja auch plausible Gründe. Um erneut ein Beispiel aus dem Bereich der Arbeitsverwaltung zu

---

<sup>4</sup> Broszat, Staat Hitlers, S. 33–81; Kershaw, Hitler, Bd. 1, S. 471–544.



nehmen: Die Entkernung des Reichsarbeitsministeriums durch die Einsetzung des Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz, Sauckel, durch Hitler im Frühjahr 1942, war ja auch ein Reflex auf die vollständig veränderte rüstungswirtschaftliche Lage seit den Rückschlägen an der Ostfront Ende 1941. Mit dem GBA, einem Gauleiter der NSDAP, der freilich im Wesentlichen auf die vorhandenen Stäbe des Arbeitsministeriums und der Arbeitsämter zurückgriff, wurde signalisiert, dass nun jenseits der zuvor gepflegten, ohnehin schon sehr rabiaten Arbeitskräftepolitik eine bis dahin in Bezug auf Methoden und Umfang nie gekannte Form der brutalen Beschaffung von Arbeitskräften insbesondere aus der besetzten Sowjetunion etabliert werden sollte, die nicht nur die tradierten institutionellen Zuständigkeiten durchbrach, sondern auch alle bisher noch gekannten Rücksichtnahmen. Insofern reichte die Einsetzung des GBA, der über weitreichende Befugnisse auch in den besetzten Ländern verfügte, über ein Element des internen Machtausgleichs weit hinaus. Der die deutsche Kriegswirtschaft massiv bedrohende Arbeitermangel wurde als besondere, gefährliche Herausforderung verstanden, die besondere Maßnahmen erforderte und rechtfertigte: die Antwort auf einen Ausnahmezustand.

Mit dem Stichwort „Ausnahmezustand“ stoßen wir allerdings auf ein Element der Willensbildung, das uns der Frage näherbringt, warum auch der tradierte Beamtenapparat im NS-Staat Regelungen und Maßnahmen akzeptierte oder selbst vollzog, die weit jenseits der Prinzipien von Gesetzlichkeit und geregelterm Geschäftsgang standen. Zunächst war „Ausnahmezustand“ kein Produkt der NS-Zeit, sondern in den Ministerien bereits während der Weimarer Jahre vielfach diskutiert worden. Auch der demokratische Staat hatte sich, wie schon angesprochen, in der Konstitutionsphase der Republik und in der Krise seit 1930 mehrfach auf den Ausnahmezustand berufen, um als Antwort auf einen Notstand, eine eklatante Bedrohung von Staat und Gesellschaft, besondere, als ungewöhnlich angesehene Maßnahmen durchzusetzen, die mit den gesetzlichen Verwaltungsregeln nicht in Übereinstimmung zu bringen waren. Stefanie Middendorf hat in ihrer großen Studie über das Reichsfinanzministerium gezeigt, wie die Berufung auf den tatsächlichen oder vermeintlichen Ausnahmezustand den Beamten im RFM in den Weimarer Jahren dazu diente, die eigenen Maßnahmen auch ohne gesetzliche Grundlage und ohne Transparenz ins Werk zu setzen. *„Nicht der Ausnahmezustand an sich war eine antirepublikanische Taktik“*, betont Middendorf, sondern *„seine Verkopplung mit gewaltförmigen Konflikten um die Legitimität des Weimarer Staates und seine parlamentarische Ordnung“*, zumal damit *„Kernelemente der Weimarer Staatlichkeit - wie das parlamentarische Budgetrecht, die Sozialverfassung oder die föderalistische Ordnung aus der Zone des Unstreitigen herausgenommen wurde.“* Das Wesentliche des NS-Regimes

aber sei, so Middendorf weiter, dann nicht der Ausnahmezustand selbst gewesen, sondern die Verhinderung der Rückkehr „zu einem wie auch immer gearteten Normalzustand“. Die Beamtenschaft habe die Etablierung des NS-Systems insofern „weniger als Bruch denn als Aufbruch erlebt“, und eine Transformation ins Werk gesetzt, die sich von Kategorien der Ausnahme und dem damit verbundenen Gegenbild der Normalität zusehends löste.<sup>5</sup>

Nirgends war das deutlicher zu beobachten als im Bereich von Polizei und Polizeirecht. Der entscheidende argumentative Ansatz zur Herauslösung der Politischen Polizei aus der rechtlich fixierten Sphäre der öffentlichen Verwaltung auch schon in Friedensjahren war der Bezug auf den Krieg, der als vollendete Inkarnation des Ausnahmezustands galt, in dem tradierte rechtliche Begrenzungen oder moralische Rücksichten nicht galten. „Alle staatlichen Einrichtungen - mit Ausnahme der Wehrmacht und der politischen Polizei-“, hieß es in einer Erklärung der Gestapoführung zur Frage der rechtlichen Fixierung der Kompetenzen der Politischen Polizei von 1936, „müssen unbedingt in festen und gleichbleibenden rechtlichen Formen arbeiten, wenn nicht das Staatsgefüge erschüttert und aufgelöst werden soll...Allein die Wehrmacht im Kampf gegen den äußeren Feind und die Geheime Staatspolizei im Kampf gegen den inneren Feind müssen von solchen Bindungen frei bleiben, um ihre Aufgabe erfüllen zu können.“ „Diese Selbstbeschränkung des Staates durch Normierung seiner künftigen Maßnahmen ist ... im Allgemeinen angebracht gegenüber allen positiven aufbauenden Kräften des Volkes.“ Gegenüber den „zerstörenden Kräften“ aber könne eine „Selbstbeschränkung durch Normierung der notwendigen Abwehrmaßnahmen nicht in Frage kommen“.<sup>6</sup> Wie der Soldat gegen den äußeren Feind dürfe auch der Politische Polizist im Kampf gegen den inneren Feind nicht durch Rechtskataloge und Durchführungsbestimmungen aufgehalten werden. Mit dieser Argumentation vom Ausnahmezustand setzte sich das Gestapa nach anfänglichen Einsprüchen der Beamten des Innenministeriums schließlich durch, eine Position, von der dann Ernst Fraenkel nach eigenen Aussagen zu seiner Analyse des NS-Systems als „Normen- und Maßnahmestaat“ angeregt wurde.<sup>7</sup>

Dieses Grundprinzip des Ausnahmezustands, das hier für den Umgang mit politischen und rassistischen Gegnern des NS-Staates formuliert wurde, galt nach 1939 natürlich umso deutlicher für den Krieg selbst, aus dem heraus es ja entwickelt wurde, und für den Umgang mit der Bevölkerung in den eroberten Gebieten. Der Bezug auf den Ausnahmezustand ist insofern als das zentrale Legitimationsinstrument für das Agieren der deutschen Verwaltung insbesondere in Osteuropa, aber auch generell, zu erkennen.

---

<sup>5</sup> Middendorf, 498ff.

<sup>6</sup> Best, Die Geheime Staatspolizei, in DR 1935, S. 125-128.

<sup>7</sup> Fraenkel, Doppelstaat, S. 93 f.

Ohne diesen Bezug ist etwa die nahezu vollständige fiskalische Ausbeutung Polens durch die Beamten des Reichsfinanzministeriums ebenso wenig zu verstehen wie die Beteiligung von Gesundheits- und Sozialbehörden an der Ghettoisierung der Juden im Generalgouvernement.

Und doch greift der Bezug allein auf die Legitimationskategorie des Ausnahmezustands zur Begründung von Maßnahmen, die ganz offenkundig jedem Begriff von Rechtlichkeit widersprachen, nicht aus, um das Verhalten von Ministerialbeamten oder Kreishauptleuten zu erklären, die im Jahr 1942 Dinge taten oder anordneten, die sie 1931 (oder 1954) vermutlich niemals akzeptiert hätten. Das hat nicht nur mit Situationen, Gruppendruck oder der Berufung auf den Ausnahmezustand zu tun, sondern auch mit Überzeugungen, welche die Protagonisten nach dem Krieg verständlicherweise negierten. Dem ist aber ein Teil der Historiographie gefolgt, indem über die Akteure im NS-Staat gemutmaßt wurde, diese hätten sich so verhalten, wie sie sich verhalten haben, aus Geltungssucht, aus Opportunismus oder Karrierestreben, wegen des Drucks der Gruppe, aus Angst vor Repressalien oder auch nur vor Kritik, aus Rücksicht auf die Familie oder, besonders häufig, um „*Schlimmeres zu verhüten*“. Solches mag es auch gegeben haben und hat es auch gegeben. Es blendet aber die Momente der Zustimmung aus: Zustimmung zur Einheit und Gemeinschaft statt Parteienzerrissenheit, Zustimmung zur Revanche für die Niederlage im Ersten Weltkrieg und für Versailles, Zustimmung zur Ausschaltung des Kommunismus oder zur Auflösung der Parteien. Das alles konnten partielle Zustimmungen sein, die mit Elementen von Dissens einhergingen. Spätestens im Krieg aber wurden die Parteinahmen einfacher: Eskalierenden Patriotismus finden wir auch bei solchen, die Hitler und das Regime eher ablehnten. Der weitete sich aus zu absoluter Parteinahme, wenn es um die Interessen oder das Schicksal des Vaterlandes ging. So war es nicht nur der tatsächliche oder empfundene Ausnahmezustand, der einen höheren Finanzbeamten dazu bewog, an der Enteignung der politischen Gegner des Regimes mitzuwirken, an der vollständigen Umsetzung der „Arisierung“ durch den Staat oder an der fiskalischen Ausbeutung der besetzten Länder. Er war auch überzeugt davon, dass solches angesichts der Umstände richtig und geboten war, um der Nation zu dienen, selbst wenn er in einer Art *reservatio mentalis* durchaus Zweifel an der Rechtlichkeit des Vorgehens behalten mochte.

Und um wieviel mehr galt das für Jene in Partei, Militär und Verwaltung, die im Nationalsozialismus für sich eine überzeugende geistige Grundlage erblickten, die ihnen die Welt erklärte und die Interessen Deutschlands gegen alle Widerstände durchzusetzen gebot. Dabei verlieh die Überzeugung, durch die Teilhabe an einer solchen Welterklärungslehre im Einklang mit den Gesetzen der Natur und der Geschichte zu stehen, der politischen

Praxis eine enorme Dynamik, zugleich aber auch jene kennzeichnende Rücksichtslosigkeit und Brutalität. Denn diese weltanschauliche Grundüberzeugung vermittelte den Protagonisten das Gefühl, zu größerer Härte und Rücksichtslosigkeit nicht nur berechtigt, sondern geradezu verpflichtet zu sein – verstieße man doch durch Weichheit und Zurückhaltung gegenüber inneren und äußeren, politischen wie biologischen Gegnern nicht nur gegen die Interessen des eigenen Volkes, sondern nachgerade gegen die „Gesetze der Natur“.

In diesem Sinne gewinnt der Begriff von der „selbstmobilisierenden Verwaltung“ noch einmal einen etwas anderen Klang. Die Vielzahl von einander überlappenden und miteinander konkurrierenden Institutionen des NS-Staats erweist sich einerseits als kennzeichnend für eine revolutionäre Umgestaltung des Staatsapparats, wie wir sie bei allen Elementen der Kontinuität nach 1933 doch vorfinden. Andererseits sind solche polykratischen Strukturen auch in anderen politischen Systemen auffindbar und sogar die Regel, stehen dort aber nicht im Widerspruch zur monolithischen Selbststilisierung.

Der **Bezug auf Hitler** als letztentscheidender Instanz schuf Perspektive und Ordnung, führte aber zugleich zu immer schärferer Radikalisierung und zur Entlastung der Protagonisten, deren Bestreben es hinfort jedoch war, die zu vermutenden Entscheidungen des Führers bereits im Vorwege zu antizipieren. Hier liegt **eines** der zentralen Elemente der Selbstgleichschaltung.

Das ist **zweitens** verknüpft mit dem steten Postulat des Ausnahmezustands, in den Teile der deutschen Bürokratie schon vor 1933 eingeübt waren und der dazu führte, Entscheidungen und Maßnahmen als Ausdruck der erlebten Sondersituation zu verstehen und zu akzeptieren, zumal, in der Sondersituation nationalsozialistischer Revolution oder eben des Krieges alles gerechtfertigt wurde, was den Feinden schadete und dem Eigenen diente, während gegenüber den Volksgenossen Normen und Gesetze weiterhin galten oder zu gelten schienen.

Schließlich **drittens** ist das verbunden mit unterschiedlich intensiven Ausrichtungen an einem Ideengebäude, das von Patriotismus angesichts des im Kriege bedrohten eigenen Volkes bis hin zur Akzeptanz der NS-Weltanschauung und zur Bejahung auch extremer Gewalt reicht.

In diese Bandbreite der Zustimmung konnten sich sowohl Institutionen wie die Einzelnen einordnen; und um das Regime bis zum Ende funktionsfähig und effektiv zu halten, bedurfte es weder einer komplett durchherrschten Verwaltung noch einer ideologischen

Einheit. Nach dem Kriege aber bot diese Grundstruktur auch die Basis, um sich selbst und andere davon zu überzeugen, dass man in der NS-Zeit und auch im Kriege nichts Anderes getan habe, als im Sinne der deutschen Traditionen von Verwaltung und Beamtenschaft seine Aufgaben sachgemäß zu erfüllen.