

Die bürokratische Dimension der NS-Herrschaft: Die Reichsverwaltung im Zweiten Weltkrieg: Konflikt, Verflechtung, Koordination

Veranstalter: Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften; Bundesarchiv

Datum, Ort: 13.10.2015, München

Bericht von: Jörn Retterath, Historisches Kolleg, München

Anlässlich der Publikation des Bandes 1940 aus der Reihe „Akten der Reichskanzlei. Regierung Hitler 1933–1945“ (AdR) – bisher sind sieben Bände erschienen – veranstalteten die Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften (HiKo) und das Bundesarchiv unter Leitung von Hans Günter Hockerts (München) ein eintägiges Kolloquium im Historischen Kolleg in München, das sich mit der Geschichte und der Erforschung der Reichsverwaltung in der NS-Zeit beschäftigte.

Als Präsident der HiKo begrüßte Gerrit Walther (Wuppertal/München) die Teilnehmer. Er würdigte die gemeinsam mit dem Bundesarchiv herausgegebene Edition „Akten der Reichskanzlei“ als eine der bedeutendsten Quellenpublikationen zur deutschen Zeitgeschichte. Zu ihren Alleinstellungsmerkmalen zähle, das sie nicht auf ein spezifisches Thema begrenzt sei, sondern das breite Spektrum der Regierungspolitik erschließe. Die Zusammenarbeit der beiden herausgebenden Institutionen sei vorbildlich. In dieses Lob stimmte die Vizepräsidentin des Bundesarchivs Andrea Hänger (Koblenz) ein. Die AdR seien im besten Sinne des Wortes Grundlagenforschung. Das Bundesarchiv plane mittelfristig, die AdR auch im Internet zugänglich zu machen und so die Lücke zwischen den bereits jetzt digital verfügbaren Serien „Akten der Reichskanzlei. Weimarer Republik“ und „Kabinettsprotokolle der Bundesregierung“ zu schließen.

HANS GÜNTER HOCKERTS (München) erläuterte sodann die Ziele des Kolloquiums. Während lange Zeit Urteile wie „parasitäre Zersetzung“ staatlicher Strukturen, „fortschreitender Effizienzverlust des Regimes“ (Hans Mommsen) oder „innere Tendenz zur

Auflösung“ (Hans-Ulrich Wehler) vorherrschend gewesen seien, gewinne in der jüngeren Forschung eine Gegenposition an Boden. Diese könne an der Grundtatsache anknüpfen, dass das NS-Regime nicht an innerer Desorganisation, an Kompetenzchaos oder Staatszerrüttung zugrunde ging, sondern bis zuletzt über eine ebenso hohe wie fatale Mobilisierungs- und Durchsetzungsfähigkeit verfügte. Daher richte sich die Aufmerksamkeit neuerdings stärker auf die Bedeutung personeller und institutioneller Verflechtungen sowie kooperierender Praktiken. Weniger der Staatszerfall als vielmehr das Neuentstehen von Interaktions-, Kommunikations- und Koordinationsmöglichkeiten komme in den Blick. Daraus ergäben sich vier Fragenkreise: 1.) Wie ist zu erklären, dass in der Historiografie die ältere Sichtweise so lange dominieren konnte? 2.) Lassen sich Verflechtung und Koordination primär auf den Vollzugsebenen der Reichsverwaltung beobachten oder sind integrative Momente auch auf der Spitzenebene deutlich höher zu gewichten als es der Zerfallsthese entspricht? 3.) Ist es überhaupt angemessen, ein idealtypisches Verständnis „geordneter Staatlichkeit“ und ein auf Max Weber zurückgehendes Modell reibungslos funktionierender Organisationen als Maßstab zugrunde zu legen? Oder sind andere Konzepte überlegen wie z. B. „neue Staatlichkeit“ (Rüdiger Hachtmann), „Gouvernementalität“, „Hybridität“, verbunden mit Anleihen an einer post-weberianischen Organisationssoziologie? 4.) Was war im vergleichenden Blick auf die Geschichte von Staatlichkeit im 20. Jahrhundert „spezifisch“ für die Regierung Hitler?

Der Einführung folgte ein Bericht des langjährigen Bearbeiters der AdR, FRIEDRICH HARTMANN GRUBER (Koblenz). Anhand von Beispielen aus der editorischen Praxis skizzierte er die Arbeitsweise der Reichskanzlei und umriss Chancen und Grenzen ihrer koordinierenden, informierenden und kontrollierenden Tätigkeit. Er hob hervor, dass die Referenten der Reichskanzlei die „Geschäftsordnung der Reichsregierung“ beim Clearing von Ressortdifferenzen virtuos handhabten und sich dabei auch langjähriger persönlicher Kontakte bedienten. Die Kooperation mit den „klassischen“ Ministerien sei

überwiegend komplikationslos verlaufen. Besonders betonte er die Bedeutung der „Führervorträge“, die der Chef der Reichskanzlei, Hans Heinrich Lammers, bei Hitler hielt. In den AdR erstmals seriell erschlossen, seien sie bis in die zweite Kriegshälfte hinein die Hauptgrundlage für Hitlers Entschlüsse im staatlichen Sektor gewesen. Doch, so machte Hartmannsgruber deutlich, seien Einblick und Einwirkung der Reichskanzlei sektoral, territorial und temporal an Grenzen gestoßen – sektoral, wenn es um die Domänen „politischer Schwergewichte“ wie Himmler, Speer und Goebbels ging, territorial im Blick auf die besetzten und annektierten Gebiete, und zeitlich, da Lammers nach der Ernennung Bormanns zum „Sekretär des Führers“ (1943) keinen direkten Zugang mehr zu Hitler hatte.

WINFRIED SÜß (Potsdam) referierte über die Stellung der rund 40 „führerunmittelbaren“ Kommissare im NS-Herrschaftssystem. Deren Hauptaufgabe lag in der Mobilisierung für politisch hochpriorisierte Ziele und in der Koordinierung unterschiedlicher Politikfelder, verbunden mit der Verteilung knapper Güter. Oft habe die Einsetzung eines „führerunmittelbaren“ Kommissars schon deshalb einen Effektivierungsschub bewirkt, weil damit eine von allen beteiligten Akteuren akzeptierte Instanz entstand, die verbindliche Verteilungsentscheidungen treffen konnte. Süß hob die Bedeutung von Personalunionen hervor, welche die Stäbe der Kommissare mit benachbarten Dienststellen vernetzten. Zudem hätten Kommissare, die einen größeren Aufgabenbereich abdeckten, in den Kriegsjahren ein dichtes Netz nachgeordneter Regional- und Lokalkommissare geschaffen, die wiederum mit den Mittel- und Unterinstanzen der NSDAP und der Kommunen vernetzt gewesen seien. Gegen den Begriff der „neuen Staatlichkeit“ wandte Süß ein, dass mit solchen Sondergewalten die Grenzen zwischen Staat und Partei, aber auch zwischen Staat und Wirtschaft verschwammen, so dass eher von „hybriden Organisationen“ gesprochen werden müsse. Eine Wirkungsbilanz der Kommissare im Ganzen aufzustellen, sei schwierig, da Erfolge auf einem Handlungsfeld Negativeffekte in anderen Sektoren nach sich ziehen konnten. Es spreche indes viel da-

für, in den Kommissaren weniger Elemente der Selbsterstörung des Regimes zu sehen, und stattdessen sie stärker als bisher als mobilisierende und integrierende Faktoren der NS-Herrschaftsordnung zu begreifen.

Die Frage nach dem Verhältnis zwischen Reichsverwaltung und NS-Gauen im Zweiten Weltkrieg nahm ARMIN NOLZEN (Warburg) zum Ausgangspunkt seines Plädoyers für eine systemtheoretisch fundierte „Neujustierung der Verwaltungsgeschichte des ‚Dritten Reiches‘“. Diese müsse sich von der üblichen Praxis verabschieden, persönliche Machtkämpfe zwischen Behördenleitern zu beschreiben, die dann Pars pro Toto für den jeweiligen Verwaltungsapparat stehen. Stattdessen solle die Verwaltungsgeschichte soziale Systeme vom Typ „Organisation“ ins Auge fassen, die mit den Steuerungsmedien Macht, Geld, Recht und Wissen operieren und über Zwecke, Personal und Programme immer wieder neu entscheiden, wobei Außenkontakte auf allen Ebenen der Hierarchie eine zentrale Rolle spielen. Die über unzählige persönliche Verbindungen laufende Kontaktstruktur zwischen den Behörden der allgemeinen und inneren Verwaltung, der Wehrmacht, der Wirtschaft, der NSDAP und der SS sei jedoch immer noch Terra incognita. Das unter den Kriegsbedingungen entwickelte Verhältnis zwischen Reichs- und Gauverwaltung lasse sich als Kontextsteuerung begreifen, bei der quantitative Zielvorgaben, Globalhaushalte und Generalklauseln die Selbstorganisationsfähigkeit und den Entscheidungsspielraum der Gauverwaltungen erhöhten. Der älteren NS-Forschung warf Nolzen vor, den Selbstbeschreibungen zeitgenössischer Akteure zu weit gefolgt zu sein und mit der Neigung zur Dichotomie (z. B. „Normen-“ versus „Maßnahmenstaat“) die Komplexität des NS-Regimes und die Kontinuität historischer Entwicklungen unterschätzt zu haben.

In seinem Kommentar unterstrich BERNHARD GOTTO (München), dass das Institut der Sonderkommissare keine Erfindung des NS-Regimes gewesen sei, sondern an eine verwaltungsgeschichtliche Tradition anknüpfen konnte. Er begrüßte den Ansatz, nach Form und Medien politischer Steuerung durch administratives Handeln zu fra-

gen. Dabei sei noch weitgehend offen, was an der Verwaltung NS-spezifisch gewesen sei. Kontextsteuerung, Beteiligung unterer Ebenen und Schnittstellenmanager gebe es auch in Verwaltungen anderer politischer Systeme. Die vertikale und horizontale Integration der NS-Agenturen und Hierarchieebenen in bürokratische Steuerungsprozesse stellten möglicherweise eine diktaturadäquate Form dar, konfligierende Interessen innerhalb einer „begrenzten Pluralität“ einzubinden. In der anschließenden Diskussion blieb strittig, inwieweit der systemtheoretische Abstraktionsgrad der Ausführungen Nolzens für empirische Arbeiten nützlich sein könne. Des Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass die Einsetzung von Kommissaren auch eine symbolpolitische Seite habe („Kult der Effizienz“).

In ihrem Vortrag hob CHRISTIANE KULLER (Erfurt) hervor, dass die „Vereinfachung“ der Länderministerien nicht zu einer vollständigen Auflösung der föderalen Strukturen geführt habe. Je nach dem Politikfeld sei sie unterschiedlich weit vorangetrieben worden bzw. „stecken“ geblieben. So habe sich das Reichsinnenministerium 1940 vergeblich darum bemüht, die Personalhoheit der Länder im Blick auf „reichswichtige“ Tätigkeitsfelder gänzlich zu beseitigen. Dies misslang trotz des Arguments, nur so könne die Zentralinstanz wirkungsvoll „mittlere Beamte“ für die Ostgebiete herausziehen und versetzen. Die Untersuchung der Länderverwaltungen dürfe nicht bei Fragen der formalen Neu- bzw. Umverteilung von Zuständigkeiten stehen bleiben, sondern müsse auch institutionalisierte Kontakte, personelle Netzwerke und Praktiken beachten. Dieser Ansatz führe über die bisher dominierende „Niedergangsgeschichte“ der Länderministerien hinaus, die auch Züge eines Entlastungsnarrativs trüge. Die Re-Regionalisierung im Krieg sei bisher vor allem im Blick auf die Gauleiter untersucht worden. Kuller regte daher an, auch die Länderverwaltungen in die Geschichte der Regionalisierung von Macht- und Entscheidungsverhältnissen während des Krieges einzubeziehen und als herrschaftsstabilisierenden Faktor nicht zu unterschätzen.

Das Tagungsthema aus der Perspektive eines Reichsressorts nahmen die Referate von Stefanie Middendorf und Ulrike Schulz in

den Blick. STEFANIE MIDDENDORF (Halle an der Saale) stellte Handlungslogiken des Reichsfinanzministeriums vor. In den älteren Debatten über die „Polykratie“ des NS-Regimes sei kaum beachtet worden, dass die Diagnose von der „Flucht aus dem Budget“ und die Klagen über „Zersplitterung“ und eine zunehmend unregierbare „Polykratie“ bereits in der Weimarer Republik verbreitet gewesen seien. Daher müsse die NS-Herrschaft in längere Linien eingeordnet und die in den Ressorts akkumulierten Erfahrungen mit dem „Krisenmodus“ in die Analyse der NS-Zeit einbezogen werden. Notwendig sei zudem eine Diskussion über den Effizienzbegriff. Im Sinne des „Selbsterhalts“ sei das Reichsfinanzministerium durchaus effizient gewesen: Seine Kernkompetenzen seien nicht infrage gestellt worden, und es habe keine „innere Zerschlagung“ gegeben; vielmehr habe das Ministerium die Zahl seiner Bediensteten von 1934 bis 1943 nahezu verdoppeln können. Schon dies mache die These von der wachsenden Funktionslosigkeit der regulären Staatsverwaltung fraglich. Die interne Schaffung von Stabsstrukturen, die das bürokratische Prinzip der vertikalen Dienstwege aufbrechen, könne man nicht als Zeichen von Dysfunktionalität interpretieren. Das Finanzressort habe sich zu einer „ressourcenmobilisierenden Organisation“ transformiert – bis hin zur Einspeisung fiskalischer Logiken in die Verfolgungs- und Vernichtungspolitik sowie die Ausbeutung wirtschaftlicher Ressourcen der Besatzungsgebiete. Die Haushaltsgesetze seien jedoch auch für die „symbolische Präsenz eines geordneten Staatswesens“ zweckdienlich gewesen. Auf Foucaults Begriff der „Gouvernementalisierung“ zurückgreifend, schlug Middendorf vor, sich weniger mit dem Typologisieren von „Staatsformen“ als vielmehr mit Prozessen der „Staatsformierung“ zu beschäftigen. Dabei obliege es den Taktiken des Regierens, was in die Zuständigkeit des Staates falle und was nicht.

Wie ULRIKE SCHULZ (Berlin) ausführte, sei das Reichsarbeitsministerium entgegen bisherigen Annahmen nicht „geschrumpft“; es habe von 1936 bis 1943 sein Aufgabengebiet und den Personalstand vielmehr erweitert. Der Funktionsbereich des Ministeriums sei maßgeblich durch Kommunikations-

und Weisungsbeziehungen zu nachgeordneten Behörden beeinflusst worden, die ihrerseits nicht in den Verwaltungsstufen der Länder und Kommunen aufgingen. Die bekannten Konflikte mit dem Reichswohnungskommissar Ley und dem Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz Sauckel hätten nicht zu jener „gewaltigen Erschütterung“ geführt, die in der Forschung häufig als „Entkernung“ des Ministeriums beschrieben worden sei. Die Konstruktion des Generalbevollmächtigten habe sogar „existentielle Probleme“ des Ministeriums gelöst. Sauckels weitgespanntes Netzwerk, auf das teilweise auch das Ministerium zugreifen konnte, sei ein hervorstechendes Beispiel für die Bildung stabiler und flexibler Bündnisse. Insgesamt warnte Schulz jedoch davor, die auf begrenzte Verwaltungsbereiche bezogenen Befunde rasch in den Rang „allgemeiner Charakteristika“ der NS-Verwaltung zu heben.

In einem abschließenden Kommentar ging ULRICH HERBERT (Freiburg/Breisgau) auf die Frage ein, warum der historiografische Blick so lange auf Aspekte wie Kompetenzchaos und Staatszerfall konzentriert gewesen sei. Einen Grund sah er in den Bemühungen, das NS-Propagandabild vom monolithisch geschlossen Führerstaat zu zerstören. Herbert wies darauf hin, dass die Frage nach der „Effizienz“ der Reichsverwaltung stets auch die permanente Überforderung der Ressourcen im Auge behalten müsse, ebenso das hohe Tempo, mit dem sich institutionelle Arrangements im Krieg veränderten. Für den Vergleich mit Verwaltungen in anderen Staaten mangle es an Studien, doch habe es etwa auch in Großbritannien eine sehr große Anzahl an Sonderinstanzen gegeben. NS-spezifisch seien wohl die Kombinationsformen von traditioneller Staatsverwaltung und personalisierten Sondergewalten gewesen. Herbert betonte, die NS-Verwaltungspolitik sei auch durch „Überzeugungsgewissheit“ der Beamten integriert worden, also durch geteilte Überzeugungen im Blick auf Leistungsexpansion, vermeintliche Kriegsnotwendigkeiten und die Zentripetalkraft des „imaginierten Hitler“. Die Reichweite dieser Konsensthese und der Möglichkeit ihrer Überprüfung in den Quellen blieb in der Diskussion jedoch strittig.

Das Kolloquium zeigte, wie Hockerts zusammenfasste, viel Übereinstimmung darin, dass Aspekte des polykratischen Gegeneinanders und des Kompetenzchaos bisher überproportional viel, Momente der Verflechtung und Koordination jedoch unverhältnismäßig wenig Aufmerksamkeit erhalten haben. Ohne die Analyse „selbstmobilisierender Verwaltungen“, die sich in der Aktion/im Vollzug koordiniert haben, lasse sich das bis zuletzt ungeheure Maß an Durchsetzungsfähigkeit des NS-Regimes nicht hinreichend erklären. Daher sei der Aufschwung einer methodisch avancierten, auch in den Fragestellungen neu justierten Erforschung der Reichsverwaltung im Zweiten Weltkrieg sehr zu begrüßen. Es zeichne sich ab, dass die Unabhängigen Historikerkommissionen, die derzeit die NS-Geschichte mehrere Reichsministerien erforschen, in dieser Hinsicht starke Akzente setzen werden.

Konferenzübersicht:

Gerrit Walther (Wuppertal/München), Andrea Hänger (Koblenz), Begrüßung

Hans Günter Hockerts (München), Einführung

Friedrich Hartmannsgruber (Koblenz), Die Reichskanzlei als Koordinierungsinstanz

Sektion I

Winfried Süß (Potsdam), Mobilisierung und Koordination. Kommissare im NS-Herrschaftssystem

Armin Nolzen (Warburg): Reichsverwaltung und NS-Gaue im Zweiten Weltkrieg

Bernhard Gotto (München), Kommentar

Sektion II

Christiane Kuller (Erfurt), Prozesse der „Verreichlichung“ und ihre Grenzen. Die Ministerien in Württemberg

Stefanie Middendorf (Halle an der Saale), Gouvernentalisierung? Handlungslogiken des Reichsministeriums der Finanzen

Ulrike Schulz (Berlin), Das Reichsarbeitsministerium: Machtrelationen und Steuerungsstrukturen 1936–1945

Ulrich Herbert (Freiburg im Breisgau), Kom-
mentar

Tagungsbericht *Die bürokratische Dimension
der NS-Herrschaft: Die Reichsverwaltung im
Zweiten Weltkrieg: Konflikt, Verflechtung, Koor-
dination*. 13.10.2015, München, in: H-Soz-Kult
26.01.2016.