

Rüdiger Hachtmann, Polykratie – Ein Schlüssel zur Analyse der NS-Herrschaftsstruktur?,

Version: 1.0, in: Docupedia-Zeitgeschichte, 01.06.2018

[http://docupedia.de/zg/Hachtmann\\_polykratie\\_v1\\_de\\_2018](http://docupedia.de/zg/Hachtmann_polykratie_v1_de_2018)

DOI: <http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.2.1177.v1>

Copyright (c) 2018 Clio-online e.V. und Autor, alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk entstand im Rahmen des Clio-online Projekts „Docupedia-Zeitgeschichte“ und darf vervielfältigt und veröffentlicht werden, sofern die Einwilligung der Rechteinhaber vorliegt. Bitte kontaktieren Sie: <[redaktion@docupedia.de](mailto:redaktion@docupedia.de)>



Adolf Hitler und Robert Ley im April 1939 an Bord des KdF-Schiffes „Robert Ley“. Links außerdem Wilhelm Brückner (Chefadjudant Hitlers), rechts Adolf Wagner (NSDAP-Gauleiter für München-Oberbayern). Fotograf: unbekannt, Quelle: Wikimedia Commons / Bundesarchiv, Bild 183-2006-1128-504, Lizenz: CC-BY-SA 3.0

## Polykratie – Ein Schlüssel zur Analyse der NS-Herrschaftsstruktur?

von Rüdiger Hachtmann

„Polykratie“ ist seit langem in aller Munde – jedenfalls bei Historikerinnen und Historikern, die sich intensiver mit Teilaspekten des NS-Regimes und der NS-Gesellschaft beschäftigen. Woher aber stammt der Begriff? Welche konzeptionellen Vorstellungen werden mit ihm verbunden und welchen heuristischen Wert besitzt er als analytische Kategorie – auch heute noch – zur Erklärung des NS-Herrschaftssystems? Zu fragen ist aber auch, wo seine Grenzen liegen und welche Kritik am Polykratie-Begriff geäußert worden ist. Nicht zuletzt geht es um weiterführende Perspektiven, die sich daraus ableiten lassen. Entsprechend gliedert sich der folgende Artikel: Zunächst wird die Genesis der – im Folgenden immer auf die NS-Diktatur gemünzten – Polykratie-Theorie beleuchtet; zentral sind dabei die Thesen Franz Leopold Neumanns im Rahmen seiner bahnbrechenden Untersuchung „Behemoth“. Danach werden die einzelnen Elemente der mit dem Begriff „Polykratie“ verbundenen Überlegungen zur Struktur des NS-Herrschaftssystems kritisch in den Blick genommen und deren Defizite diskutiert.

Etymologisch meint das aus dem Alt-Griechischen stammende Wort „Polykratie“ schlicht „Viel-Herrschaft“. Seinen insbesondere für die NS-Forschung zentralen Sinn erhält es durch den Gegenbegriff „Monokratie“, also „Allein-Herrschaft“. Polykratie meint mithin nicht mehr und nicht weniger, als dass mehrere Herrschaftssäulen einen Staat oder ein Regime tragen. Die seit Mitte der 1970er-

Jahre mit dem Begriff „Polykratie“ verbundenen Überlegungen richten sich im Rahmen der NS-Forschung gegen vier ältere Ansätze zur Erklärung der NS-Herrschaft: erstens gegen die Vorstellung, Hitler habe als Diktator alles und jedes bestimmt, womöglich bis in kleinste Details hinein. Zweitens konterkariert der Polykratie-Begriff Suggestionen, die Diktatur sei einem „einfachen Modell der Über- und Unterordnung“ gefolgt,<sup>[1]</sup> habe also idealtypisch wie das „klassische“ Militär als Befehls-Maschinerie funktioniert: Der Oberbefehlshaber (Hitler) „ganz oben“ habe befohlen, und alle anderen – beginnend mit Rudolf Heß als dem „Stellvertreter des Führers“ – hätten dessen „Befehle“ unmittelbar „nach unten“ entlang einer feststehenden Hierarchie weitergegeben und keine Freiräume für eigene Interessen besessen. Drittens richtet sich das im Begriff Polykratie angelegte Konzept gegen eine primitive und in der Nachkriegszeit gern apologetisch gewendete Hierarchisierung von „Partei“ und „Staat“ – grob gedacht nach dem Schema: Hitler befahl der Partei und diese wiederum dem Staat. Viertens verwirft die Polykratie-Theorie auch die ähnlich simplifizierende Gegenposition, nämlich die für die DDR-Historiografie maßgebliche These, der deutsche wie der italienische Faschismus sei die offen „terroristische Diktatur der am meisten reaktionären, chauvinistischen und imperialistischen Elemente des Finanzkapitals“, die Georgi Dimitroff als Beschlussvorlage auf dem XIII. Plenum der Kommunistischen Internationale im Dezember 1933 formuliert hatte.<sup>[2]</sup>

„Polykratie“ changiert zwischen Begriff, konzeptionellem Ansatz und (relativ) abgeschlossener Theorie. Gleichzeitig ist „Polykratie“ Angelpunkt eines un abgeschlossenen Diskurses über das NS-Herrschaftssystem, der in aller Regel freilich wenig konturiert geblieben ist. Als Titel für Überlegungen mit dezidiert theoretischem Anspruch hat bisher vor allem Peter Hüttenberger 1976 den Begriff aufgenommen. Als verkürzendes konzeptionelles Schlagwort verweist „Polykratie“ zunächst auf nichts weiter als auf mehrere Herrschaftsträger mit unterschiedlichen Interessen. Nach Hüttenberger meint Polykratie „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“ zwischen 1933 und 1945. Zu keinem Zeitpunkt habe sich ein „stabiles Machtgleichgewicht zwischen den Herrschaftsträgern“ herausgebildet. Angelegt in der „Grundfigur des Begriffes“ der Polykratie sei „eine Vielzahl von weitgehend autonomen, miteinander konkurrierenden Herrschaftsträgern“.<sup>[3]</sup>

Diese Definition klingt eingängig. Tatsächlich wirft sie jedoch eine ganze Reihe von Fragen auf:

- Was ist ein „Herrschaftsträger“? Verstehen Hüttenberger und andere darunter Großgruppen von starkem politischen Einfluss wie die Industrie, das Militär, die NS-Bewegung, die gleichzeitig intern beträchtliche Differenzierungen aufwiesen? Oder zielt der Begriff eher auf eine NS-typische Vielfalt an Institutionen und Organisationen?
- Welche Rolle spielten der „Führer“ und der Zugang zu ihm?
- Das NS-System entwickelte eine ungemeine Dynamik. Was bedeutete dies für das Gefüge des Regimes? Was veränderte sich an den „polykratischen“ Herrschaftsstrukturen ab 1939/40 und vor allem ab 1942/43 gegenüber der Vorkriegszeit? Schwand die Bedeutung der „Großwirtschaft“, insbesondere der Großindustrie? Oder wuchs deren Bedeutung umgekehrt im Rahmen der Speer'schen sog. Wirtschaftlichen Selbstverwaltung? Wie veränderten sich vor diesem Hintergrund Position und Rolle der in den letzten Jahren ausführlicher thematisierten traditionellen Reichsministerien?
- Wie liefen die Aushandlungsprozesse zwischen den Herrschaftsgruppen ab? Wie kommunizierten die polykratisch zersplitterten Herrschaftsinstitutionen miteinander?
- Ist „Polykratie“ überhaupt NS-typisch? Was unterschied die NS-Polykratie von anderen Varianten der Polykratie?

### Die Ursprünge des Polykratie-Konzepts

Verwendet wurde der Begriff „Polykratie“ aber nicht zuerst von Peter Hüttenberger. Es war Franz Leopold Neumann, der ihn bereits 1942 mit Blick auf das NS-System zur Charakterisierung der Vielzahl „nebeneinander stehender, unabhängiger öffentlicher Organe“ nutzte.<sup>[4]</sup> Neumann verwendete den Terminus „Polykratie“ in seinem bahnbrechenden Werk „Behemoth“ jedoch nur beiläufig. Er kann zwar – wie noch zu zeigen sein wird – als „Vater“ jenes Modells des NS-Herrschaftssystems gelten, das seit Ende der 1970er-Jahre als „Polykratie“ firmiert. Seine Theorie zur Struktur des NS-Systems und der Terminus „Polykratie“ wurden jedoch erst retrospektiv miteinander verklammert. Das ändert allerdings nichts daran, dass Neumanns konzeptionelle Vorschläge bis heute den Kern der „Polykratie“-Theorie markieren. Bevor diese vorgestellt werden, sind andere Verwendungsweisen des „Polykratie“-Begriffs kurz anzusprechen.

1960 hat Gerhard Schulz ihn in einer Überblicksdarstellung zur Charakterisierung der institutionellen Aufsplitterung der Reichsspitze ab 1933 benutzt.<sup>[5]</sup> Schulz

spricht von einem „Zerfall der Reichsregierung in eine ‚Polykratie‘ straff zentralisierter Ressorts“ bis hin zur schließlich „vollständigen Auflösung des Reichskabinetts“. Zusammengehalten worden sei die staatliche Zentralgewalt nur noch durch „die überwölbende absolute Autorität des ‚Führers und Reichskanzlers‘“. Es ging Schulz um veränderte Formen der Regierungsweise des Reichskabinetts. Er hatte dabei die Anfangsjahre der NS-Diktatur im Blick. Schulz argumentiert auf der einen Seite verfassungs- und staatsrechtlich und bezieht sich dabei konkret auf das „Gesetz über den Neuaufbau des Reichs“ vom 30. Januar 1934,<sup>[6]</sup> unter Rückgriff auf eine Interpretation Carl Schmitts. Dieses Gesetz schloss einen Prozess ab, den Franz von Papen als Reichskanzler am 20. Juli 1932 mit dem sogenannten Preußenschlag eingeleitet hatte. Papen hatte die SPD-geführte preußische Regierung abgesetzt und diese durch einen Reichskommissar ersetzt. Das Neuaufbaugesetz vollendete diesen Schritt, indem es die Regelungen des Gesetzes auch auf die anderen Länder verallgemeinerte; wenig später wurden die NSDAP-Gauleiter als „Reichsstatthalter“ eingesetzt. Das Gesetz von Anfang 1934 hob außerdem die Länderparlamente (und damit faktisch auch den Reichsrat, also die Ländervertretung) auf und konzentrierte alle exekutiven Kompetenzen beim Reichskanzler bzw. Reichspräsidenten, dessen Funktionen am 1. August 1934 auf Hitler übergingen. Gleichzeitig – und in diesem Zusammenhang fällt bei Schulz das Schlagwort „Polykratie“ – löste sich die Reichsregierung tatsächlich als Einheit zunehmend auf. Es fanden immer weniger Sitzungen des Reichskabinetts statt. An deren Stelle trat das sog. (schriftliche) Umlaufverfahren. „Der anfängliche Zentralismus zerfiel in konkurrierende Zentralismen“, konstatiert Schulz.<sup>[7]</sup>

Martin Broszat weitete in seiner 1969 erschienenen, bis heute neben dem „Behemoth“ von Neumann wohl wichtigsten Synthese der Geschichte des „Dritten Reiches“ diese Beobachtung auf die gesamte NS-Zeit aus, nicht zuletzt auf die Kriegszeit, als „der Zusammenhalt der Reichsregierung in beschleunigtem Maße untergraben wurde“. Er gab einem der Schlusskapitel seiner Darstellung den Titel „Polykratie der Ressorts [...] seit 1938“. Auch für Broszat blieb der Begriff wie bei Schulz weitgehend auf die institutionell-administrative Struktur beschränkt, wenn er konstatiert, dass infolge der „Entwicklung der Wirtschafts- und Arbeitseinsatzlenkung [...] die einheitliche Staatsverwaltung und Reichsregierung unter Hitler in zunehmendem Maße von Sonderorganisationen und partikularen Führungsapparaten zersetzt wurde“.<sup>[8]</sup>

Mit Blick auf die Genesis der Polykratie-Theorie ist wichtig, dass über administrativ-institutionelle „Aufsplitterungen“ hinaus schon frühzeitig, noch wenig

präzise und ohne den heute einschlägigen Terminus, auch die großen politisch-sozialen Machtgruppen in den Blick gerieten, die heute und im Rekurs auf Franz Leopold Neumann zentral sind. So stellte Karl Dietrich Bracher 1960 fest, dass der Nationalsozialismus „entstanden und zur Herrschaft gekommen [sei] unter Bedingungen, die eine Allianz konservativ-obrigkeitlicher und technizistischer, nationalistischer und diktatorischer Faktoren ermöglichte“.<sup>[9]</sup> Broszat sprach von einer „Koalition zwischen der NSDAP und den am meisten reaktionären Kräften des nationalkonservativen Lagers“ sowie einer „Kollaboration zwischen den konservativen Gegnern der Demokratie und der konservativen Massenbewegung“.<sup>[10]</sup>

Schulz und Bracher verwenden den Terminus „Polykratie“ für die Anfangsphase der NS-Diktatur. Beide machen auch deutlich, dass der politische Systemwechsel 1933/34 keine „Machtergreifung“ in einem aktivistischen Sinn gewesen ist, bei der die Hitler-Bewegung gegen starke Widerstände der tonangebenden Eliten die Schalthebel der politischen Macht an sich gerissen habe, sondern eine „Machtübergabe“.<sup>[11]</sup>

Das eigentliche Verdienst, die meisten der konzeptionellen Prämissen, die heute – in der Regel kaum elaboriert – unter dem Begriff „Polykratie“ kursieren, handlich formuliert und gleichzeitig popularisiert zu haben, kommt Peter Hüttenberger mit seinem 1976 publizierten Aufsatz zu. Die Grundlagen für seine konzeptionellen Vorschläge und den heute üblichen Polykratie-Begriff – darauf verweist Hüttenberger nur beiläufig<sup>[12]</sup> – wurden allerdings viel früher gelegt, eben durch Franz Leopold Neumann und dessen Studie „Behemoth“.

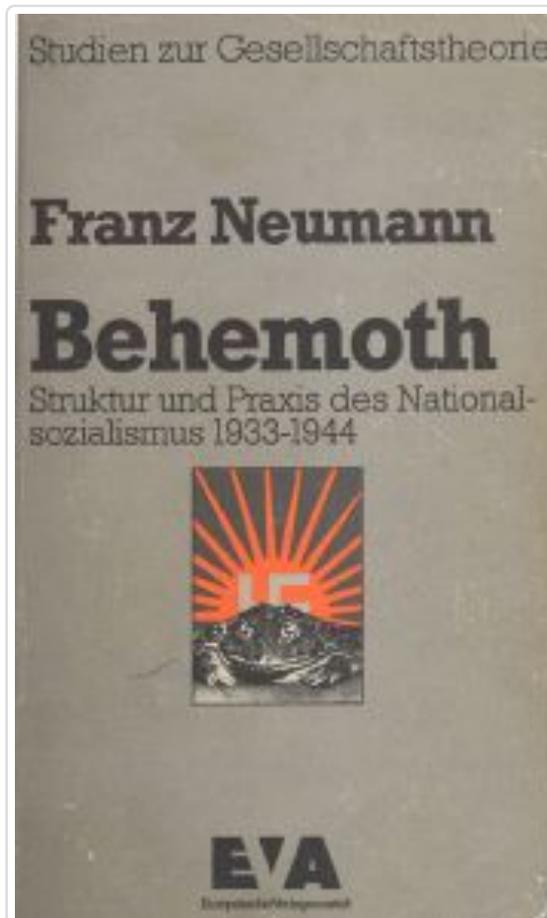
### Franz Leopold Neumanns „Behemoth“

In dem Resümee seiner auch heute noch unverzichtbaren Gesellschafts- und Herrschaftsanalyse von 1942 charakterisiert Neumann das NS-System folgendermaßen: „Die gesamte Gesellschaft [ist] in vier festgefügt, zentralisierten Gruppen organisiert, von denen jede nach dem Führerprinzip operiert und ihre eigene legislative, administrative und judikative Gewalt besitzt.“ Diese vier relativ geschlossen agierenden Herrschaftsträger sind nach Neumann die NS-Bewegung, die Wirtschaft (vor allem: Industrie), das Militär und die Ministerialbürokratie. In seiner 1944 veröffentlichten Ergänzung, die die Veränderungen der Konstellationen während des Krieges zum Thema macht, entfällt die Ministerialbürokratie als eigenständige Herrschaftsgruppe.

Ein zentrales Charakteristikum der NS-Herrschaft sei, so Neumann weiter, dass Bündnisse und Kompromisse zwischen den vier bzw. drei Herrschaftsträgern „informell“ geschlossen würden. „Sodann bringen diese vier totalitären Organisationen diese Politik mit den ihnen zur Verfügung stehenden Apparaten zur Durchführung.“<sup>[13]</sup>

Neumann verweist in diesem Zusammenhang auf zeitgenössische NS-Staatsrechtler (vor allem Reinhard Höhn und Gottfried Neeße), deren Sichtweisen auf das Regime er gewissermaßen zu Vorläufern seiner Polykratie-Theorie macht: Diese konstatierten, dass es nach 1933 keinen Staat im herkömmlichen Sinn mehr gebe, und verorteten die NS-Herrschaft bereits auf Partei,

Wehrmacht und Ministerialbürokratie – mit Hitler als einzig koordinierender Spitze. Um das neue politische System zu kennzeichnen, benutzt Neumann bewusst den allegorischen Begriff „Behemoth“, also den Namen des „Ungeheuers des Chaos“ aus der jüdischen Eschatologie (Buch Hiob), das auf dem Land – wie der „Leviathan“ zur See – kurz vor dem Ende der Welt eine Schreckensherrschaft errichtet und sich mit dem Leviathan in einem apokalyptischen Endkampf befindet. Zugleich knüpft Neumann mit dieser mythologischen Referenz an Thomas Hobbes und dessen Werk „Behemoth oder das lange Parlament“ an, in dem jener den englischen Bürgerkrieg des 17. Jahrhunderts beschreibt.<sup>[14]</sup> In der Metapher „Behemoth“ wie im Bezug auf Hobbes drücken sich die Verwurzelung des Arbeits- und Staatsrechtlers sowie Politologen Neumann – der zeitweilig mit Ernst Fraenkel, dem Begründer der Theorie vom „Doppelstaat“, eine gemeinsame Anwaltskanzlei betrieb – im (Staats-)Rechtsdenken seiner Zeit und seine Fokussierung auf den „bürokratischen Anstaltsstaat“ als Kontrastfolie aus. Den Zerfall des idealtypischen bürgerlichen Normenstaats kann Neumann nicht anders



Titelbild der deutschen Erstausgabe von Franz Leopold Neumanns „Behemoth“ (EVA, Frankfurt a.M. 1977)

denn als Auflösung von Staatlichkeit überhaupt begreifen.

Die Metapher „Behemoth“ mit den ihr innewohnenden (hier nur angedeuteten) Assoziationen ist allerdings nicht nur deshalb etwas unglücklich gewählt. Von einem „Bürgerkrieg“, so die bei Hobbes angelegte und von Neumann aufgenommene Assoziation,<sup>[15]</sup> kann für das „Dritte Reich“ spätestens ab 1935, nach der vollständigen Zerschlagung der linken Opposition, nicht gesprochen werden. Weil der Begriff „Behemoth“ etymologisch zudem mit „Chaos“ und „Anarchie“ sowie „Un-Staat“ verbunden ist, läuft seine Verwendung Gefahr, den Blick für die ganz anderen Strukturen der eigenartigen Form von Staatlichkeit zu verstellen, die sich seit 1933 ausbildeten. Die historische Forschung nach 1945 hat insofern aus gutem Grund den Terminus „Behemoth“ oder „Un-Staat“ zur Charakterisierung des NS-Herrschaftssystems vermieden und benutzt stattdessen, soweit sie den Überlegungen Neumanns und Hüttenbergers folgt, ziemlich durchgängig den Begriff „Polykratie“. Die von einigen Soziologen und Politologen vorgeschlagene Formel vom „totalitären Pluralismus“ hat sich nicht durchgesetzt,<sup>[16]</sup> wohl auch deshalb, weil sie zu unbestimmt und zudem missverständlich ist.

Nimmt man die Überlegungen von Franz Leopold Neumann und die definitorischen Eingrenzungen von Peter Hüttenberger, daneben von Martin Broszat, Gerhard Schulz sowie Karl Dietrich Bracher als den „Vätern“ des Polykratie-Begriffs näher in den Blick, kristallisieren sich zwei unterschiedliche Bedeutungsebenen heraus, die sich zwar überlappen, analytisch jedoch zu trennen sind: Neumann fokussiert sein Erkenntnisinteresse auf die oben genannten vier großen Herrschaftssäulen und deren politische Kartellbildung. Hüttenberger spricht in Anlehnung an Neumann von einem „Pakt“ von „Großwirtschaft“ (die bei ihm ausdrücklich auch die „Großagrarier“ einschließt), Reichswehr und „Nationalsozialismus“. Auch bei Hüttenberger hat die „Staatsbürokratie“ wie schon bei Neumann „allmählich ihren ursprünglichen Status“ verloren. Er interessiert sich vor allem für die „komplizierten Differenzierungsprozesse“ im „Nationalsozialismus selbst“ und macht auf dessen Seite zwei größere Herrschaftsträger aus, nämlich die NSDAP unter Rudolf Heß und den „SS/SD/Gestapo-Komplex“ unter Heinrich Himmler; ferner sieht er auch „zwei nicht saturierte Organisationen, die DAF und den Reichsnährstand“, als einflussreich an.<sup>[17]</sup> Ergänzend muss man hinzufügen, dass nicht nur die NS-Bewegung – so der gängige pejorative Terminus – „zersplitterte“. Auch das etablierte Militär, das eigentlich das Monopol auf die nach außen gerichtete „staatliche“ Gewalt besessen hatte (und idealtypisch systemübergreifend besitzt),

verlor seine innere Homogenität, sein Gewalt-Monopol, vor allem durch die Konkurrenz-Armee der Waffen-SS. Nicht eindeutig ist bei Hüttenberger, auf wen der Terminus „Herrschaftsträger“ unter dem Titel „Polykratie“ überhaupt zielt: auf die großen politisch-sozialen Interessengruppen oder die politisch-administrativen Institutionen und Organisationen?

### NS-Polykratie als institutionelle Auffächerung – und die Sonderkommissare als deren treibendes Element

In der jüngeren NS-Historiografie wird Polykratie zumeist mit Institutionenvielfalt und daraus erwachsenden Kompetenzkonkurrenzen gleichgesetzt. Diese gab und gibt es freilich auch in anderen politischen Systemen, wie zum Beispiel der föderalen Weimarer Demokratie. Michael Burleigh etwa geht in seiner kritischen Auseinandersetzung mit einem auf das NS-Regime begrenzten Polykratie-Begriff so weit, eine auf Institutionenvielfalt und Kompetenzkonkurrenz reduzierte „Polykratie“ zu einem Strukturmerkmal moderner Industriegesellschaften generell zu erklären.<sup>[18]</sup> Burleigh und andere könnten sich dabei sogar auf Franz Leopold Neumann berufen. Der nannte „Polykratie“ und „Pluralismus“ entscheidende „Leiden der Weimarer Republik“.<sup>[19]</sup> In der Tat: Sowohl die Weimarer Republik und schon das Wilhelminische Kaiserreich als auch die Bundesrepublik<sup>[20]</sup> wiesen bzw. weisen polykratische Strukturen auf, ebenso zahllose andere politische Systeme außerhalb der deutschen Grenzen. Auch die Kompetenzabgrenzungen und Arbeitsteilungen zwischen traditionellen staatlichen Verwaltungen waren und sind keineswegs so klar und eindeutig geregelt, wie der Idealtypus „bürokratischer Anstaltsstaat“ oder vergleichbare Staatsmodelle nahelegen.

Allerdings wurde das NS-Herrschaftssystem auf der politischen Ebene seit 1933 und vor allem seit 1936 institutionell in einem bis dahin ungekannten Ausmaß aufgefüchert. Gleichzeitig wurden traditionelle „Domänen“ der etablierten Ministerien grundsätzlich infrage gestellt. Eine treibende Kraft dieser Aufsplitterung und Neuordnung waren die Sonderkommissare. Manchen Historikern gelten sie als die eigentlichen „Exekutivgewalten“ und als ein Indiz „fortschreitender Staatsauflösung“ des NS-Systems.<sup>[21]</sup> Mit der Ernennung Fritz Todts am 5. Juli 1933 zum „Generalinspektor für das deutsche Straßenwesen“ begann der Aufstieg (führerunmittelbarer) Sonderbeauftragter, Generalinspektoren oder -bevollmächtigter und Reichskommissare zu zentralen Exekutivgewalten.<sup>[22]</sup> Mit der Berufung Hermann Görings im Herbst 1936 zum „Beauftragten für den Vierjahresplan“ erhielt diese Entwicklung einen zusätzlichen starken Schub.

Die schließlich geradezu inflationäre Implementierung von Sonderkommissaren lässt leicht übersehen, dass diese keine originäre Erfindung der Nationalsozialisten waren und auch nicht zuerst in der Weimarer Republik oder im Wilhelminischen Kaiserreich installiert wurden, sondern weit älteren Ursprungs sind.

Folgt man Otto Hintze, waren die modernen Kommissare innerhalb des deutschen Raumes wesentlich eine Erbschaft altpreußischer Verwaltungsorganisation. Der Große Kurfürst und seine Nachfolger – und ähnlich zuvor die zur uneingeschränkten Herrschaft drängenden Monarchen namentlich Frankreichs – setzten Kommissare überall dort ein, wo die absolutistische Staatsverwaltung mit „neuen außerordentlichen Aufgaben“ konfrontiert war, „zu deren Bewältigung die alten ordentlichen Beamten nicht geeignet oder zulänglich“ waren. Aus der Sicht des absolutistischen Herrschers mussten diese „außerordentlichen Amtsträger kommissarisch mit den diesen neuen Aufgaben entsprechenden Gewalten ausgerüstet werden“. Die etablierten Beamten beklagten den Machtverlust, der ihnen durch die absolutistischen Kommissare zugefügt wurde, zwar als „rechtlose Usurpation“, konnten dagegen jedoch nichts ausrichten, weil hinter den Kommissaren „der unwiderstehliche Wille des Fürsten und obersten Kriegsherrn stand“. Dessen „große Erfolge“ waren unabweislich und legitimierten die sich herausbildende neue Staatlichkeit des Absolutismus.<sup>[23]</sup>

Die Analogien zum NS-System sind auffallend. Bemerkenswert ist außerdem, dass Otto Hintze und ähnlich Carl Schmitt (weit vor 1933) die Implementierung der Kommissare nicht als Sonderfall oder gar als Zeichen von Zersetzung und staatlicher Auflösung begriffen, sondern als zentrales und dynamisierendes Element des Wandlungsprozesses von Staatlichkeit am Übergang von einem politischen System zu einem anderen. Die Aufgabe der Kommissare bestehe demnach in der „Beseitigung aller politischen Hindernisse im Innern“ sowie in der „Bildung eines von der Zentrale [unmittelbar] beherrschten Regierungsapparates, in dem keine intermediäre Selbständigkeit die vom Mittelpunkt ausgehende ‚Impulsion‘“ aufhalte;<sup>[24]</sup> darüber hinaus würden sich die anfangs „bloßen Überwachungs- und Kontrollrechte“ allmählich zu tendenziell „unbegrenzten Befugnissen“ ausweiten. Mit dieser Funktionsbeschreibung kam Schmitt dem „führerunmittelbaren“ Sonderkommissar ab 1933 schon ziemlich nahe.

Dass Schmitt diese Sätze in seiner Anfang der 1920er-Jahre verfassten Schrift „Die Diktatur“ zu Papier brachte, war nicht hellseherischen Fähigkeiten geschuldet. Tatsächlich wurden auch und gerade in der krisengeschüttelten Weimarer Republik zahlreiche Kommissare für Sonderaufgaben berufen. Auch Burleigh dürfte neben der föderalen Grundstruktur der Weimarer Demokratie die

zahlreichen seit 1919 eingesetzten Sonderbevollmächtigten mit teilweise sehr weitgehenden Befugnissen im Sinn gehabt haben, wenn er für die eineinhalb Jahrzehnte vor 1933 von Polykratie spricht. In manchen Fällen lief die Amtszeit der Weimarer Reichskommissare erst nach der Machtübergabe an Hitler und die NS-Bewegung aus.<sup>[25]</sup> In markantem Unterschied zu den Kompetenzen der NS-Sonderkommissare waren die (sehr verschiedenen) Aufgaben der Weimarer Kommissare allerdings vergleichsweise präzise abgesteckt und überdies in der Regel zeitlich begrenzt. Zudem blieben sie zumindest lange Zeit verfassungsrechtlich gebunden; allerdings wurde diese Bindung an die Weimarer Verfassung infolge des Reichspräsidenten-Absolutismus ab 1929/30 sukzessive unterminiert.

Die Berufungen von Sonderkommissaren seit 1933 erfolgten nicht im Rahmen eines Masterplans. Sie waren nicht Teil eines langfristig avisierten Staatsumbaus, sondern vielmehr Ausdruck eines politischen Pragmatismus des NS-Regimes und folgten dem – so könnte man formulieren – Prinzip der kalkulierten Improvisation. Die Vorteile der führerunmittelbaren „Bevollmächtigten“, „Generalinspektoren“, „Reichskommissare“, und wie die Titel sonst noch lauten mochten, für das NS-Regime können hier nur kurz aufgelistet werden:<sup>[26]</sup>

1. Die Sonderkommissare erlaubten punktuelle Eingriffe in das komplexe Staats- und Verwaltungsgefüge, ohne dass dieses in Gänze oder gar verfassungsrechtlich neu geordnet werden musste. Den Protagonisten des NS-Regimes ging es von Anbeginn nur darum, möglichst geradlinig ihre politisch-ideologischen Ziele durchzusetzen, also Kriegsvorbereitung und Kriegführung, die Neuordnung Europas nach rassistischen Kriterien usw., ohne die absolute Stellung Hitlers anzutasten.
2. Die meisten von Hitler (später auch von Göring) ernannten Kommissare dienten der Koordination und Zentralisierung von Aufgaben, die bis dahin auf mehrere staatliche Institutionen verteilt waren. Sie wurden als mit umfassenden Befugnissen ausgestattete administrative Instrumente eingesetzt, die möglichst schnell und flexibel auf das immer rasantere Tempo, mit dem das Regime seine politisch-ideologischen Ziele zu verwirklichen trachtete, und auf die dadurch provozierten, raschen Veränderungen der außen- wie innenpolitischen Rahmenbedingungen reagierten, unter denen das Regime agieren musste.
3. Sonderkommissare erleichterten die Lenkung des Staates außerdem insofern, als sie die kaum überschaubaren Informationsmassen einer hochkomplexen Gesellschaft in einem herrschaftsstrategischen Sinne selektierten. Sie

vereinfachten auf diese Weise Entscheidungsfindungen und beschleunigten die Entscheidungsprozesse.

4. Die meist weitreichenden Kompetenzen der von Hitler selbst ernannten Sonderbeauftragten erlaubten es diesen grundsätzlich, auf das zeitaufwändige Aushandeln von Kompromissen zu verzichten. Im Unterschied zur Exekutive parlamentarisch verfasster Staaten waren sie nicht gezwungen, in ihrem Handeln Kompetenzen und Kontrollrechte externer Instanzen zu berücksichtigen. Aus taktischen Gründen sahen sie sich freilich oft zu Konzessionen gezwungen.

5. Die Möglichkeit, Sonderkommissare zu berufen und ebenso abzusetzen, erlaubte Hitler generell, jederzeit und überall seinem politischen Willen unmittelbar Ausdruck zu verleihen sowie nicht zuletzt der Staatsbürokratie Grenzen zu setzen. Die Sonderkommissare zementierten und perpetuierten mithin die absolute, unanfechtbare Position des „Führers“.

6. Durch die Sonderkommissare vervielfachte der Diktator seine virtuelle Präsenz, da diese sich in ihrem Handeln selbstredend regelmäßig auf Hitler und dessen Willen beriefen. Die NS-Massenorganisationen legitimierten ihr Handeln gleichfalls mit dem unterstellten oder tatsächlichen Willen des „Führers“. Allein dadurch, dass sie über zahlreiche Propagandainstrumente verfügten und sich ständig auf ihn beriefen, machten sie Hitler zu einer auch medial omnipräsenten Figur.

7. Die Berufung von Reichskommissaren und Sonderbevollmächtigten durch den „Führer“ korrespondierte mit dem antibürokratischen Duktus Hitlers und der NS-Bewegung sowie überhaupt großer Teile der deutschen Bevölkerung. Nicht zufällig wurden diese meist aus den Reihen der während der Weimarer Kampfzeit „bewährten“ NSDAP-Gauleiter oder aus der engeren Entourage rekrutiert. Dies gilt auch für die mit weitreichenden Vollmachten ausgestatteten „Vizekönige“,<sup>[27]</sup> die Hitler in den seit 1939/40 unterworfenen Staaten und Regionen insbesondere Osteuropas installierte.

Trotz der unstrittigen Vorteile der Implementierung von Sonderkommissaren hatte deren Ernennung für das Regime auch Nachteile. Sie konnten viel Sand ins Herrschaftsgetriebe bringen. Ältere Machsträger wollten sich ihre Besitzstände nicht nehmen lassen; die daraus entstehenden Konflikte absorbierten Zeit und Energie. Oder aber weitgehend funktionslos gewordene Rumpfbehörden bestanden als institutionelle Hüllen weiter und rotierten gleichsam im Leerlauf. Zudem forderten die in den Sonderkommissaren verkörperten „Eingriffe in den Regelkreis der staatlichen Verwaltung [...] immer neue Überbrückungen, Ersatzkonstruktionen und situationsbezogene Aushilfen“.<sup>[28]</sup>

Diese Nachteile haben namhafte Historiker veranlasst zu behaupten, dass die polykratischen Strukturen der NS-Staatlichkeit maßgeblich die Selbstzerstörung der Diktatur bedingt hätten. So hat Broszat schon früh konstatiert, dass „die Improvisation zur Nemesis“ geführt habe, allein weil „Reste zeitbedingter Bevollmächtigungen und daraus entstandene Dienststellen und Organisationen, die ihre Existenz ehemaligen, nicht mehr gültigen Zweckmäßigkeitüberlegungen verdankten“, als „politisch entleerte Organisationshülsen“ weiter existierten – als abgestorbene „Wucherung der Institutionen [und] Sondervollmachten“ innerhalb eines „organisatorischen Dschungels“.<sup>[29]</sup> Derartige „Wucherungen“ sind nicht zu bestreiten. Es ist jedoch mehr als zweifelhaft, dass die Tendenz zur Selbstvernichtung auf die NS-typischen Sondergewalten und überhaupt die „Polykratie“ zurückzuführen ist. „Polykratie“ als solche ist nicht suizidal. Als „Nemesis“ der Diktatur, als ihr „Todesengel“, wirkte nicht die – von Neumann, Broszat, Mommsen und anderen als Zeichen des Zerfalls gewertete – staatlisch-strukturelle Improvisation, die die Sonderkommissare in besonderem Maße verkörperten. Die – die „Polykratie“ voraussetzende – Netzbildung zwischen den sich zunehmend auffächernden Herrschaftssäulen, die damit einhergehende Dezentralisierung von Herrschaftsfunktionen und die daraus resultierende elastische Struktur der NS-Staatlichkeit waren vielmehr entscheidende Elemente einer erstaunlichen Selbststabilisierung des Regimes unterhalb des „Führers“, die bis in die letzten Kriegsjahre möglich blieb. Angelegt waren Selbstauflösung und Selbstvernichtung vielmehr im unbedingten Bellizismus der Diktatur, für die Krieg (auch) ein Selbstzweck war.

Überdies wurden Reibungsverluste aufgrund von Kompetenzüberschneidungen, Doppel- und Dreifach-Besetzungen sowie der Weiterexistenz „politisch entleerter Organisationshülsen“ mehr als wettgemacht durch das Prinzip der – zudem sozialdarwinistisch aufgeladenen – Konkurrenz, das schon frühzeitig bewusst in die Sphäre der politischen Exekutive eingepflanzt worden war<sup>[30]</sup> und im Zusammenspiel mit dem politisch-psychologischen Antrieb, der von Ian Kershaw mit der zeitgenössischen Formel „dem Führer entgegenarbeiten“ umschrieben worden ist,<sup>[31]</sup> enorm mobilisierend gewirkt hat.

Was die Funktionalität der Sonderkommissare für das NS-Herrschaftssystem kennzeichnet, gilt tendenziell auch für die NS-Massenorganisationen – als weitere Player im polykratischen Machtgefüge: Diese ließen sich ebenfalls flexibel und allerorten als Instrumente zur Bewältigung von Aufgaben einsetzen, die die Protagonisten des NS-Regimes nicht den etablierten Ministerien überlassen wollten. Ähnlich wie die Sonderkommissare agierten die NS-Massenverbände

gleichfalls meist unbekümmert von irgendwelchen bestehenden Verwaltungsstrukturen oder ordneten sich traditionelle Behörden kurzerhand unter. Dies gilt nicht nur für die SS, die sich schließlich (fast) den gesamten Repressiv-Apparat der Diktatur angliederte. Ein anderes Beispiel ist die sogenannte Fremdarbeiterbetreuung, die eigentlich in den Kompetenzbereich des Reichsarbeitsministeriums hätte fallen müssen, die Fritz Sauckel als von Göring ernannter „Generalbevollmächtigter für den Arbeitseinsatz“ in Form einer Pauschalermächtigung im Mai 1942 jedoch der Deutschen Arbeitsfront (DAF) übertrug. Die Übertragung der Fremdarbeiterbetreuung an die DAF zeigt im Übrigen, dass Kommissare und NS-Organisationen nicht nur nebeneinander existierten, sondern miteinander interagierten und sich gegenseitig Kompetenzen verschafften, an den etablierten Strukturen vorbei.

### Die Rolle des „Führers“

Eine zentrale Rolle spielten die führerunmittelbaren Sonderkommissare und ebenso die NS-Organisationen auch und gerade für die Stellung des „Führers“. Man kann das zuspitzen: Die „Polykratie“ konstituierte die absolute Herrschaft Hitlers überhaupt erst. Dass es außer der „charismatischen Führergewalt keine Autorität“ gegeben habe, die die Säulen des NS-Systems überhaupt zusammengehalten und koordiniert habe, hat bereits Neumann betont. Nur durch den „charismatischen Herrscher“ habe jeder zwischen den Herrschaftsgruppen „ausgehandelte Kompromiß auf eine allgemeingültige Grundlage gestellt werden können“.<sup>[32]</sup> Im Anschluss daran hat Hüttenberger festgestellt, dass die NS-Diktatur „auf Hitler als ‚Führer‘ angewiesen“ gewesen und durch ihn „zusammengehalten“ worden sei.<sup>[33]</sup> Bei Neumann wurde Hitler zu einem Medium, durch das „die herrschenden Gruppen die übrige Bevölkerung direkt kontrollieren“. Er leistete damit der irreführenden Behauptung Vorschub, dass Hitler „in allen Fragen, die einer grundsätzlichen und definitiven Stellungnahme bedurften, ein schwacher Diktator“ gewesen sei, „entscheidungsunwillig“ und „häufig unsicher“ (Hans Mommsen).<sup>[34]</sup>

Nach anfänglichem Zögern gestanden auch Vertreter einer auf den Führerabsolutismus konzentrierten Historiografie ein, dass man von einem „Nebeneinander von monokratischen und polykratischen Elementen im nationalsozialistischen Staat“ sprechen müsse.<sup>[35]</sup> Karl Dietrich Bracher hatte bereits 1956 ein „unübersichtliches Neben- und Gegeneinander der Machtgruppen“ konstatiert, welches „die Schlüsselstellung des Diktators“ erst begründet habe.<sup>[36]</sup>

Die Kontroverse Polykratie versus „Führerabsolutismus“ war mit der eigentlich trivialen Feststellung, dass Monokratie und Polykratie sich nicht ausschließen müssen, jedoch nur scheinbar beigelegt; sie verschob sich auf eine andere Ebene. Die Frage, die die fachliche wie öffentliche Diskussion bis heute prägt, lautet: War Hitler nur ein „gesellschaftliches Medium“, eine Art Notar, oder auch ein „politischer Gestalter“?<sup>[37]</sup> Die Produktion immer neuer Hitler-Biografien<sup>[38]</sup> verweist darauf, dass viele NS-Historiker und vor allem – blickt man auf den teilweise reißenden Absatz dieser Bücher – große Teile einer geschichtlich interessierten Öffentlichkeit diese Frage recht einseitig beantworten, indem sie nämlich den „Führer“ zum großen Gestalter der Weltgeschichte zwischen 1933 und 1945 stilisieren. Ein wichtiger Grund dafür, dass diese individualbiografische Perspektive so breite Resonanz findet, ist, dass man sich dann nicht der intellektuellen Mühe unterziehen muss, das höchst komplexe NS-Herrschaftssystem sowie dessen ungemeine Dynamik zu analysieren oder auch nur näher in Augenschein zu nehmen.

Dabei ist es offensichtlich, dass Hitler sowohl auf die politisch-sozialen Großgruppen (NS-Bewegung, Großindustrie, Militär, Staatsbürokratie) als auch auf zahlreiche politische Institutionen und Organisationen angewiesen war, um seine „neoabsolutistische“ oder „charismatische“ Führergewalt überhaupt zu konstituieren und aufrecht zu erhalten. Gleichzeitig illustrieren gerade die Implementierung von Sonderkommissaren und „Vizekönigen“ und in Einzelfällen auch deren Absetzung sowie überhaupt die Verschiebungen der „Polykratie“ auf der institutionellen Ebene aber auch, dass der „Führer“ keineswegs nur (wie Neumann suggeriert) als eine Art Notar für „Kompromisse“ zwischen den Herrschaftsträgern fungierte, sondern über eine erhebliche „Gestaltungsmacht“ verfügte, die er auch nutzte.



Bundesarchiv, Bild 102-2006-1128-504  
Foto: o.Ä. g. | April 1939

Der „Führer“ und sein Adlatus Robert Ley im April 1939 an Bord des KdF-Schiffes „Robert Ley“. Links außerdem Wilhelm Brückner (Chefadjutant Hitlers), rechts Adolf Wagner (NSDAP-Gauleiter für München-Oberbayern).  
Fotograf: unbekannt, Quelle: Wikimedia Commons / Bundesarchiv, Bild 183-2006-1128-504, Lizenz: CC-BY-SA 3.0

Bemerkenswert ist, dass „polykratische Verhältnisse“ nicht nur auf den großen Bühnen der Diktatur herrschten, sondern auch im Kleinen: Die NS-Massenverbände spiegelten die Polykratie der NS-Diktatur in teilweise frappierender Markanz in ihrer Binnenorganisation. Ein Beispiel ist die DAF, die von Robert Ley geleitet wurde. Typisch für den Mikrokosmos des Verwaltungsapparats dieser mit schließlich 25 Millionen Arbeitnehmern mitgliederstärksten sowie finanzkräftigsten NS-Organisation waren eine Inflation von den Reichskommissariaten ähnlichen Zentralämtern – aus den ursprünglich (Juni 1933) zehn Zentralämtern der Arbeitsfront wurden bis 1941 schließlich mehr als sechzig – sowie fehlende bzw. unpräzise Abgrenzungen der Befugnisse zwischen ihnen. Die Folge waren erbittert ausgefochtene Rivalitäten der „Unterführer“ Leys, denen dieser, ähnlich wie im Großen Hitler, bewusst Raum ließ – nicht zuletzt, um keinen allzu starken Konkurrenten und potenziellen Nachfolger hochkommen zu lassen. Wie sehr innerhalb der Arbeitsfront ein durch Vereinbarungen nur kurzfristig unterbrochener, sozialdarwinistisch aufgeladener Machtkampf tobte, formulierte der Volksmund prägnant, wenn er das Zahnrad als das Signum der Arbeitsfront zur Säge umdeutete, „mit der einer den anderen innerhalb der DAF absägte“.<sup>[39]</sup>

## Schwächen der Polykratie-Theorie

Hier können nur einige der wichtigeren Einwände und Defizite der Polykratie-Theorie aufgelistet werden. Ein Grundproblem, das diesen theoretischen Ansatz selbst allerdings nicht grundsätzlich infrage stellt, ist, dass das Konzept in seiner Anwendung auf die Verhältnisse des „Dritten Reiches“ oft zur Behauptung einer statischen Grundkonstellation verführt. Unterschlagen werden leicht die extreme historische Dynamik zwischen 1933 und 1945 und damit auch die massiven Veränderungen in der Herrschafts-Architektur des Regimes. Allein die Vervielfachung der Zahl der Sonderkommissare seit 1933 und die wachsende Bedeutung der immer weiter ausgreifenden NS-Organisationen – die oft wiederum untereinander stark konkurrierten –, aber auch zum Beispiel die oft sehr unterschiedlichen Interessen der Industrien verschiedener Branchen (wenn man so will: verschiedener Kapital-Fraktionen<sup>[40]</sup>) oder die Rivalitäten zwischen den unterschiedlichen Wehrmachtsteilen zeigen, dass die einzelnen, von Franz Leopold Neumann als Haupt-Herrschaftsträger identifizierten Säulen des NS-Systems intern selbst heterogen waren. Zudem verschoben sich die Kräfteverhältnisse: Während die einen Macht und Einfluss gewinnen (und wieder verlieren konnten), trat die Bedeutung anderer zurück. Im Sommer 1933 waren die Konstellationen innerhalb der NS-Polykratie ganz andere als Anfang 1939, um die Jahreswende 1942/43 oder gar in den letzten Monaten der Diktatur.

Vom eigentlichen Begründer der Polykratie-Theorie, Franz Leopold Neumann, wurde dieses Problem zwar durchaus erkannt, es konnte von ihm empirisch jedoch nicht genauer verfolgt werden. Dass die Dynamik des NS-Regimes grundsätzliche Verschiebungen zwischen den Herrschaftsträgern auch innerhalb vergleichsweise kurzer Zeiträume nach sich zog, sah Neumann, als er konstatierte, dass man für die Kriegszeit von der Ministerialbürokratie als einem Herrschaftsträger mit eigenständigen Interessen nicht mehr sprechen könne. Ähnlich wie Neumann ging auch z.B. Broszat von einer „progressiven Entmachtung der konservativ-autoritären Staatsstützen“ seit etwa 1937/38 aus.<sup>[41]</sup> Dieser Befund wiederum ist umstritten und wird in neueren Untersuchungen zu den Reichsministerien infrage gestellt.<sup>[42]</sup>

Parallel zu den Verschiebungen in der polykratischen Struktur sind interne Differenzierungsprozesse innerhalb der großen Säulen unübersehbar. So entstanden der Wehrmacht – die Luftwaffe wurde unter Göring ohnehin bereits frühzeitig separiert – in der Waffen-SS, aber auch etwa in der „Organisation Todt“ einflussreiche Rivalen. Zudem differenzierte sich die Wehrmacht intern in starkem Maße (was Antworten auf die Frage, warum diese bis Herbst 1942 gegenüber

überlegenen Gegnern dennoch in der Offensive blieb, nur umso dringlicher macht).

Ein anderer, damit verbundener Einwand gegen die ursprüngliche Version des Polykratie-Konzepts ist, dass die Zahl der Player auf den großen Bühnen des „Dritten Reiches“ überhaupt größer war, als dort unterstellt wurde. So haben Neumann, Hüttenberger und andere Repräsentanten der Polykratie-Theorie die Wissenschaften, also Hochschulen sowie außeruniversitäre Forschungsgesellschaften und -einrichtungen, im Diskurs über das NS-Herrschaftssystem weitgehend ausgeblendet oder aber als subalternen Sektor imaginiert, ohne Eigeninteressen und Durchsetzungsfähigkeit. Inzwischen hat die Wissenschaftshistoriografie zahlreiche empirische Arbeiten vorgelegt, in denen das starke Eigengewicht des Subsystems Wissenschaft vor allem ab 1936/37 innerhalb der NS-Herrschaftsstrukturen herausgearbeitet worden ist. Konzeptionell hat insbesondere Mitchell Ashs Theorie der „Ressourcen für einander“ die Wissenschaftsgeschichte vorangebracht,<sup>[43]</sup> ein Konzept übrigens, dessen (modifizierte) Anwendung auf andere „Subsysteme“, vielleicht auch auf die NS-Herrschaftsstrukturen generell zu prüfen wäre.

Neben solchen Kritikpunkten am Polykratie-Konzept ist ein weiterer, besonders wichtiger Einwand, dass die einzelnen Herrschaftsträger immer schlechter als eigenständige Subsysteme zu identifizieren waren. Auch diesen Vorbehalt gegenüber der auf ihn zurückgehenden Theorie hat Franz Leopold Neumann bereits selbst vorgebracht. So konstatiert er auf der letzten Seite seines „Behemoth“ als empirischen Befund: „Eine kleine Gruppe mächtiger Industrie-, Finanz- und Agrarmonopolisten verschmilzt mehr und mehr mit einer Gruppe von Parteihierarchen zu einem einzigen Block, der über die Mittel der Produktion wie über die Mittel der Gewalt verfügt.“ Und, mit Blick auf eine zunehmende Verschmelzung von Wirtschaftseliten und Teilen der NS-Eliten: „Die Praktiker der Gewalt werden mehr und mehr Unternehmer und die Unternehmer Praktiker der Gewalt.“<sup>[44]</sup> Dieser Trend galt keineswegs nur für das Verhältnis von Wirtschaftseliten und NS-Protagonisten. Beispielsweise hat auch die jüngere Wissenschaftsgeschichte die These von einem Prozess der zunehmenden Verschmelzung der „Subsysteme“ und jeweiligen Funktionseliten bestätigt und spricht von einem wissenschaftlich-militärisch-politisch-industriellen Komplex, der sich für die Zeit des Krieges immer schwerer in einzelne „Systeme“ untergliedern lasse,<sup>[45]</sup> ganz abgesehen davon, dass neben den Protagonisten der „Großwirtschaft“ auch die Repräsentanten der „Großwissenschaft“ (Sören Flachowsky) im NS-okkupierten Europa zu „Praktikern der Gewalt“ wurden.<sup>[46]</sup>

An dem Punkt, dass NS-Herrschaftsträger und Subsysteme zunehmend miteinander verwachsen, setzt der wohl wichtigste Einwand gegen die Polykratie-Theorie an: Wie war das möglich: einerseits institutionelle Zersplitterung, andererseits eine gleichzeitige Verschmelzung der Vielzahl an Herrschaftsträgern? Irgendwo und irgendwie mussten dem ja Kommunikations- und Koordinationsprozesse vorausgegangen sein. Die angeblich alles überwölbende Figur des „Führers“ reicht nicht aus, um dies sowie die daraus resultierende erstaunliche politisch-militärische Durchschlagskraft des Regimes und die furchtbare Effizienz bei der Umsetzung der rassistischen Ziele der Diktatur zu erklären. Wie kooperierten staatliche und quasistaatliche Institutionen sowie (genereller) die verschiedenen Herrschaftsgruppen miteinander? Welche vertikalen Kommunikations- und Koordinationsstränge zwischen den Herrschaftsträgern bildeten sich aus?

Die historische Forschung hat im Anschluss an Neumann mindestens unterschwellig lange Zeit eine nicht vorhandene oder doch wenigstens stark gestörte, hochgradig konfliktgeladene Interaktion zwischen den Herrschaftsträgern und ebenso den verschiedenen Herrschaftsinstitutionen mindestens auf Reichsebene konstatiert. Sie hat bis vor etwa eineinhalb Jahrzehnten auf der Ebene der institutionellen Polykratie insbesondere die Sonderkommissare als dysfunktionale Störenfriede identifiziert, deren Etablierung einen allgemeinen institutionellen Verfall des gesamten Herrschaftssystems nach sich gezogen und die (positiv konnotierte) staatlich-exekutive Einheit aufgelöst hätte. So konstatiert Dieter Rebentisch, dass die Sonderkommissare die „Regierungseinheit und das Regierungsmonopol des Reichskabinetts in Frage stellten“ und so den „Prozeß der fortschreitenden Staatsauflösung“ entscheidend gefördert hätten.<sup>[47]</sup> Scheinbar bestätigt fühlen durfte sich Rebentisch durch altgediente Verwaltungsbeamte, die das 1933 ganz ähnlich sahen. Sie werteten die zunehmend inflationäre Implementierung von Sonderkommissaren ebenfalls als „Krebsschaden der Zerstörung der allgemeinen Verwaltung“.<sup>[48]</sup>

Die bundesdeutsche NS-Forschung hat sich diesem Diktum lange Zeit angeschlossen. Hans Mommsen behauptete einen „ungeheuren und chronisch gewordenen Kräfteverschleiß“ und „fortschreitenden Effizienzverlust des Regimes“, „rückläufige Steuerung“, „fehlende Korrekturen“, „fehlende Koordination“, „parasitäre Zersetzung“ und „Systemverfall“, also zunehmend gravierendere Defizite und die Auflösung vormals vorzüglich funktionierender bürokratisch-staatlicher Strukturen.<sup>[49]</sup> Hans-Ulrich Wehler pointierte diese Einschätzung, wenn er von einer „progressiven Aufsplitterung des Regimes in

atomisierte, verselbständigte Aktionszentren“ sprach, mit denen die „Polykratie der Sonderstäbe“ die „zentralisierte Staatsmacht“ zerstört habe.<sup>[50]</sup> In ähnlichem Sinne behauptete schon Martin Broszat einen sich im Laufe der Zeit immer weiter beschleunigenden „Zersetzungsprozess“ und eine „zunehmende Auflösung des staatlichen Charakters des Regimes“.<sup>[51]</sup> Er formulierte damit letztlich, was Neumann mit seiner Allegorie des „Behemoth“ andeutete. Suggestiert wird damit, dass das NS-Regime so etwas wie ein *failed state* gewesen sei.

Derartige Wertungen überraschen. In ihnen stecke, so hat Wolfgang Seibel bemerkt, „die Ironie, dass die Nazi-Funktionärsschicht für die effektive Umsetzung ihrer verbrecherischen Ziele [als] zu dilettantisch“ erklärt werde.<sup>[52]</sup> Das dahinterstehende Bild, das NS-Herrschaftssystem sei – offensichtlich von Anfang an – in einem ständigen Zerfall begriffen gewesen, kontrastiert eigenartig mit der „Erfolgsgeschichte“, mit der katastrophischen Effizienz dieses Systems – das sich bekanntlich rasch stabilisierte, dann bis 1939 innen- wie außenpolitisch frappierende „Erfolge“ verzeichnen konnte, schließlich einen Weltkrieg provozierte, diesen gegen ökonomisch weit überlegene Gegner fast sechs Jahre durchhielt und gleichzeitig Verbrechen realisierte, die in der Menschheitsgeschichte ihresgleichen suchen.

### Die Kommunikation unter den Herrschaftsträgern

Der Schlüssel, diesen Widerspruch aufzulösen, liegt in den Kommunikations-, Kooperations- und Koordinationsstrukturen des NS-Herrschaftssystems, in dessen veränderten Interaktionsmechanismen. Die Polykratie-Theorie traditioneller Couleur bietet hierauf keine Antwort. Fragen nach den Kommunikations-, Kooperations- und Koordinationsstrukturen zwischen den Herrschaftsträgern, zwischen den „Subsystemen“ sowie zwischen den Verwaltungen und Institutionen auf der Reichs-, Länder- und lokalen Ebene wurden – über den bekannten wie allgemein anerkannten Aspekt einer hochgradigen Personalisierung der Herrschaftsbeziehungen zwischen 1933 und 1945 hinaus – lange Zeit nur selten explizit thematisiert. Das erstaunt, denn es liegt auf der Hand, dass es gegenüber den Systemen davor und danach ganz andere Kommunikations-, Kooperations- und Koordinationsformen gewesen sein müssen, die verhinderten, dass die NS-Diktatur auseinanderfiel.

Ein zentrales Stichwort ist Vernetzung. Wenn Wirtschaft, Militär, Wissenschaften und Politik zu einem Komplex verschmolzen und analytisch immer schwerer zu trennen waren, dann wurden sie dadurch jedoch nicht zu einem festgefrorenen

„Block“, also starr und inflexibel. Die Verflechtung in vielfältigen Netzwerken hatte vielmehr einen hohen Grad an Elastizität zur Folge, nicht nur für „Praktiker der Gewalt“, auch für „Schreibtischtäter“. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist, dass diejenigen, die das professionelle „Monopol legitimer Gewalt“ nach außen besaßen hatten, zwar einerseits (wie oben angedeutet) zunehmend vermeintlich polykratisch zersplitterten. Andererseits aber forcierten gerade die Protagonisten der Wehrmacht den angesprochenen Verschmelzungsprozess der Subsysteme, indem sie sich mit ihren jeweiligen Subinstitutionen (Heereswaffenamt, Allgemeines Heeresamt, Truppenamt usw.) elastisch in die Netzwerke der Wirtschaft<sup>[53]</sup> und ebenso der Wissenschaften<sup>[54]</sup> einpassten – dafür ihrerseits zum Teil auch eigene Sonderkommissare beriefen – und ein dichtes Netz an bisher nicht ausgeforschten Kommunikations- und Koordinationsforen aufbauten. Daneben wurde die zunehmende Verschmelzung zu einem wissenschaftlich-militärisch-politisch-industriellen Komplex durch neue „hybride“ Institutionen vorangetrieben, zum Beispiel mit Blick auf Wirtschaft und Wissenschaft (sowie Militär) durch das mächtige Reichsamt für Wirtschaftsausbau unter Carl Krauch.<sup>[55]</sup>

Wie verlief nun die Kommunikation innerhalb der Netzwerkstrukturen? Neumann betont, es habe in aller Regel ausgereicht, dass die Protagonisten der verschiedenen Herrschaftssäulen und ihrer unterschiedlichen Institutionen „sich informell auf eine bestimmte Politik einigt[en]“. Er benutzt in diesem Zusammenhang die Formel von den „gentlemen's agreements“.<sup>[56]</sup> Neumanns scheinbar beiläufiger Hinweis auf die „gentlemen“ und deren andere – eben: informelle – Kommunikationsformen hilft nicht nur, Defizite der bisherigen Polykratie-Theorie zu beheben, sondern auch den Blick auf weitere Schichten von Netzwerken zu richten. Denn wo finden sich „gentlemen“ traditionell zumeist zusammen? Die lapidare Antwort lautet: in Herrengesellschaften und Honoratiorenvereinigungen, nicht zuletzt in solchen, die in Deutschland die Tradition der älteren englischen Herrenklubs aufnahmen und kultivierten.

Tatsächlich wuchs der Stellenwert der Herrengesellschaften und Honoratiorenvereinigungen für die interne Elitenkommunikation seit 1933 auffällig. Bis 1944 bedeutsame Kommunikationsforen blieben zum Beispiel der 1864 gegründete „Club von Berlin“ als der zentrale Knotenpunkt der Netzwerke der reichsdeutschen Wirtschaftselite, in dem sich aber auch Prominenz aus Politik und Militär traf, und der 1907 entstandene „Aeroklub von Deutschland“, in dem alles versammelt war, was in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft sowie selbstredend Militär Rang und Namen hatte,<sup>[57]</sup> ferner etwa die „Akademie zur

wissenschaftlichen Erforschung und zur Pflege des Deutschtums“ sowie überhaupt das in seinen ganzen Dimensionen bisher noch nicht wirklich ausgelotete Spektrum an Herrenklubs und Honoratiorenvereinen, nicht zuletzt auf regionaler und lokaler Ebene.

Ein „Gentlemen's Club“ ganz eigener Prägung waren die Tagungen der NSDAP-Gauleiter, deren Bedeutung Martin Moll in einem Aufsatz unter dem sprechenden Titel „Steuerungsinstrument im ‚Ämterchaos‘“ herausgearbeitet hat.<sup>[58]</sup> Sie fanden seit 1925 statt. Diese Tagungen, die bis 1944 mit tendenziell steigender Häufigkeit durchgeführt wurden und auf denen die NSDAP-Regionalfürsten von hochkarätigen Rednern mit höchsten Funktionen in Partei und Staat über die jeweils aktuellen Absichten und Pläne eingehend und ungeschminkt informiert wurden, waren zugleich Diskussions- und informelle Koordinationsforen, die der internen Konsensbildung maßgeblicher Entscheidungsträger des Regimes dienten.

Die NSDAP-Gauleitertreffen waren nicht die einzigen interinstitutionellen Informationsbörsen und Kommunikationsforen. Neben Ley, Heß und Bormann, die die Gauleitertagungen meist einberiefen, initiierten andere hohe staatliche Funktionsträger ebenfalls eigene Tagungen der Spitzen der Partei. Das in seinen weiten Verästelungen bisher nicht ansatzweise ausgeleuchtete Tagungswesen der NSDAP und ihrer Vorfeldorganisationen, namentlich der SS und der DAF, aber auch der Wehrmacht wäre ebenso noch genauer in den Blick zu nehmen wie die weitgehend unbekanntes „halboffiziellen Staatssekretärsbesprechungen“ während des Krieges.<sup>[59]</sup> Eine überregional koordinierende Funktion besaßen außerdem Gremien wie der Deutsche Gemeindetag,<sup>[60]</sup> der Deutsche Industrie- und Handelstag sowie ähnliche Einrichtungen.

In den genannten sowie weiteren Kommunikationsknotenpunkten ausgehandelte Kompromisse zwischen Herrschaftsgruppen, Vereinbarungen zwischen Rivalen oder Bündnisse zwischen politischen Institutionen und/oder Organisationen wurden meist nicht rechtlich bindend geschlossen, etwa in Vertragsform gegossen. Allerdings war (auch) dies kein Novum: Informalität bestimmte seit Beginn der Moderne zu erheblichen Teilen Kommunikation und Koordination innerhalb der und zwischen den Funktionsebenen; rechtlich sanktioniert wurden „Kompromisse“ und Vereinbarungen zwischen ihnen, gleich welcher Art, erst in einem letzten Schritt – wenn überhaupt.

Klärungsbedürftig bleibt der von Neumann und späteren Vertretern der Polykratie-Theorie verwendete Terminus „Kompromisse“. Er suggeriert erhebliche

Spannungen, Widersprüche und – vielleicht sogar antagonistische – Gegensätze zwischen den Herrschaftsträgern und lässt leicht die zahlreichen Gemeinsamkeiten oder genereller einen weitgehenden politischen Konsens der Herrschaftssäulen übersehen. Dieser war negativ definiert in der Ablehnung demokratischer Verhältnisse und der linken Arbeiterbewegung und positiv eingefasst durch den Wunsch, dem Deutschen Reich (wieder) Weltgeltung zu verschaffen. Nicht zuletzt die archivalische Überlieferung kann hier die Perspektive verzerren, weil sie wesentlich die Konflikte konserviert hat.

Stärker als bislang ist der Blick stattdessen auf die vielfach reibungsfreien alltäglichen Arbeitsbeziehungen zwischen den Herrschaftsträgern zu richten.<sup>[61]</sup> Angesichts der gleichzeitigen Rivalitäten und Eifersüchteleien kann man von „konkurrenzbasierter Kooperation“ oder „kooperativer Konkurrenz“<sup>[62]</sup> sprechen. Im Verlauf des Krieges sahen sich die Herrschaftsträger zusätzlich in eine gemeinsame Haltung gezwungen, erhöhten sich Konsens und Kooperationsbereitschaft weiter. Dies erklärt die große Vielfalt an Kommunikations- und Kooperationsstrukturen, die sich zwischen den Herrschaftsträgern ausbildete, sowie eine immer dichtere Vernetzung. Selbst Kontrahenten, wie die DAF und das Reichsarbeitsministerium, konnten praktisch, im Alltag hervorragend zusammenarbeiten. Spitzenfunktionäre der NS-Massenorganisation und Spitzenbeamte des Ministeriums bildeten seit Mitte der 1930er-Jahre über eine lange Zeit einen gemeinsamen informellen Zirkel, in dem sie sich über praktische Initiativen in einer geradezu vertraulich-freundschaftlichen Weise absprachen;<sup>[63]</sup> dies geschah freilich informell, hinterließ also kaum schriftliche Spuren.

Das in der Polykratie-Theorie angelegte Bild einer politischen und administrativ-institutionellen Zerrissenheit der NS-Diktatur fokussiert den Blick überdies allzu sehr auf die Reichsspitzen. Auf der regionalen und lokalen Ebene sah dies meist anders aus. Sondergewalten und die mit diesen verbundenen Konflikte spielten „im urbanen Raum eine eher untergeordnete Rolle“.<sup>[64]</sup> Die städtischen Eliten waren zudem über zahlreiche institutionelle sowie informelle Netzwerke lokal, regional und auch auf Reichsebene eng miteinander verknüpft. Unabhängig davon waren mindestens die Kommunalbehörden dem traditionellen Prinzip der „Einheit der Verwaltung“ verpflichtet, ohne dass dies ihre Improvisationsfähigkeit beschränkt hätte.<sup>[65]</sup>

## Wie modern war die NS-Polykratie?

Neumann mit seiner Allegorie vom „Behemoth“ und nach ihm manch anderer Vertreter der Polykratie-Theorie haben implizit unterstellt, dass die „Polykratie“ als Basisstruktur des NS-Herrschaftssystems mehr oder weniger aus der Zeit geschlagen sei. Dagegen haben auf einer allgemeinen Ebene zum Beispiel Zygmunt Bauman und Detlev Peukert betont, dass die NS-Diktatur nicht aus der „Moderne“ herausdefiniert werden könne. Diese verkörpere im Gegenteil markant und in besonders schrecklicher Weise die Schattenseiten, die „Verwerfungen“ oder „Pathologien“ einer „janusgesichtigen Moderne“ (Detlev Peukert).<sup>[66]</sup> Diese und ähnliche Feststellungen sind für die Analyse der NS-Herrschaftsstrukturen bisher erst ansatzweise fruchtbar gemacht worden – insbesondere durch die Beobachtung, dass Sonderkommissare wie überhaupt die NS-Polykratie eine längere Vorgeschichte besitzen. Die künftige Forschung sollte diese Impulse aufnehmen, allerdings räumlich wie zeitlich erweitern. Zu fragen wäre, ob mit der von der Forschung bisher für das Deutsche Reich diskutierten spezifischen Variante von „Polykratie“ ähnliche Herrschaftsstrukturen der europäischen Faschismen und rechtsautoritären Regime insbesondere der Zwischenkriegszeit korrespondierten. Solcherart vergleichende Untersuchungen müsste auch die Transfergeschichte einschließen, wie sie namentlich für Italien und Deutschland in Angriff genommen wurde,<sup>[67]</sup> sowie darüber hinaus die globale Ausstrahlung der „Errungenschaften“ des „Dritten Reiches“ nicht zuletzt nach Lateinamerika und Japan in den Blick nehmen.<sup>[68]</sup>

Zeitlich wiederum wäre der Blick nicht auf die Vorgeschichte der polykratischen Strukturen der NS-Diktatur und ihrer Teilelemente wie etwa der Sonderkommissare zu verengen. Beschränkt man nämlich den Blick auf die Jahrzehnte – und Jahrhunderte – bis 1933, liefe man Gefahr, die Formen der NS-Herrschaft voreilig als „vormodern“, im Sinne von historisch obsolet, zu klassifizieren. Sven Reichardt und Wolfgang Seibel ziehen hier einen weiteren zeitlichen Bogen bis in die Gegenwart hinein. Sie sprechen provokant von einem „postmodern anmutenden Herrschaftsstil der Nationalsozialisten“ und verweisen dabei auf „die Netzwerkstruktur anstelle bürokratischer Organisation, die ständige Improvisation [statt] geregelter Plan, die flexiblen statt festgelegten Instanzenwege, die public-private-partnerships und die Nutzung von Nichtregierungsorganisationen“.<sup>[69]</sup>

Dass das NS-Regime gezielt Konkurrenz und Rivalität auf der institutionellen Ebene implementierte, lässt sich ähnlich interpretieren. Sie wurden zu zentralen Elementen von dessen „polykratischer“ Struktur. Die Implementierung und

Vertiefung von Konkurrenzmechanismen wiederum bedingten „Dauerstress“;<sup>[70]</sup> dies und die (auch) dadurch erzwungene bzw. forcierte „Selbstmobilisierung“ lassen sich ebenfalls nur schlecht als anti-modern qualifizieren. Sie und ebenso die damit verknüpften Konzepte von „Menschenführung“ aus den 1920er- und 1930er-Jahren weisen nicht zufällig teilweise frappierende Ähnlichkeiten mit modernen Unternehmensführungs- und Managementlehren auf.<sup>[71]</sup> Schon Broszat hatte festgestellt, dass Hitler dem „Konkurrenz- und „Leistungsprinzip auch in der Verwaltung stärker Geltung verschaffen“ wollte, und so zwischen den Zeilen die (Post-)Modernität dieser Politik betont. Denn damit habe Hitler ein fundamentales „Problem des Berufsbeamtentums in der modernen, mobilen Industriegesellschaft“ zu lösen versucht.<sup>[72]</sup> Allerdings sollte man diese und weitere Analogien nicht ungeprüft allzu weit treiben. Die angedeuteten Parallelen verweisen insofern auch auf die relative Beliebigkeit von – ohnehin eher hilflosen – Etikettierungen wie „anti-modern“, „vormodern“ oder auch „postmodern“. Abgesehen davon laufen vorschnelle Raster und Titulierungen leicht Gefahr, teleologisch aufgeladen zu werden.



Nürnberg: Prozess gegen die Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Militärgerichtshof vom 20.11.1945 bis 1.10.1946. Auf der Anklagebank: Repräsentanten der vier Herrschaftssäulen der NS-Diktatur: Hintere Reihe von Links: Karl Dönitz, Erich Raeder, Baldur von Schirach, Fritz Sauckel, Alfred Jodl, Franz von Papen, Arthur Seyß-Inquart, Albert Speer, Konstantin von Neurath, Hans Fritzsche. Vordere Reihe von links: Hermann Göring, Rudolf Heß, Joachim von Ribbentrop, Wilhelm Keitel, Ernst Kaltenbrunner, Alfred Rosenberg, Hans Frank, Wilhelm Frick, Julius Streicher, Walter Funk und Hjalmar Schacht. Fotograf: unbekannt, Wikimedia Commons / Bundesarchiv, Bild 183-V01057-3, Lizenz: CC-BY-SA 3.0

## Fazit

Die Polykratie-Theorie bietet zahlreiche Impulse zum Weiterdenken und bleibt ein wichtiger Ausgangspunkt für künftige Überlegungen zur Struktur des NS-Herrschaftssystems. In dieser Hinsicht sollen die vorstehenden Ausführungen vor allem dreierlei anregen: Künftige Konzepte hätten erstens zu präzisieren, was genau gemeint ist, wenn von „Polykratie“ im Sinne von „Viel-Herrschaft“ gesprochen wird: die großen politisch-sozialen Herrschaftsgruppen Großwirtschaft, Militär, NS-Komplex und eventuell noch die Staatsbürokratie? Oder die verschiedenen Institutionen und Organisationen auf der Reichs- und Länderebene, Ministerien, Provinzialverwaltungen und andere etablierte Behörden wie Gewerbeaufsicht, Reichsgesundheitsamt usw. auf der einen sowie Sonderkommissare und NS-Massenorganisationen auf der anderen Seite; auf der lokalen Ebene die Kommunalverwaltungen sowie die Dependancen der NS-Organisationen wie der Ministerien (Arbeitsämter, Gesundheitsämter, NS-Volkswohlfahrt etc.). Kaum Beachtung hat in diesem Zusammenhang der Tatbestand gefunden, dass auch die (als Gesamtkorpus zunehmend entmachtete) Judikative institutionell zersplitterte. Zu denken ist hier nicht nur an Kriegsgerichte oder den Volksgerichtshof, sondern ebenso an berufsständische Gerichtsbarkeiten und die Sondergerichte der NSDAP sowie ihrer Vorfeldorganisationen.

Zweitens darf die Forschung zu den NS-Herrschaftsstrukturen nicht dabei stehen bleiben, additiv lediglich eine Vielfalt an Herrschaftssäulen zu konstatieren. Ein solcher Befund endet da, wo es interessant zu werden beginnt: Wie haben diese Herrschaftssäulen miteinander kommuniziert? Wie haben sie ihre partiell unterschiedlichen Interessen aufeinander abgestimmt? Welche neuen Interaktionskanäle bildeten sich zwischen ihnen aus, welche alten gewannen zusätzlich an Bedeutung? Dabei sollte die Aufmerksamkeit nicht allein auf die Reichsebene konzentriert werden. Daneben ist der Blick mehr als bisher auch auf die Länder- oder Gauebene – die „Mittelinstanzen“<sup>[73]</sup> – sowie auf die kommunale Ebene zu richten.

Gleichzeitig darf die vertikale Perspektive nicht vergessen werden: Wie wurde von oben nach unten kommuniziert? Diese Frage lässt sich nicht mit einem Top-Down-Schema fassen: Wolf Gruner, Frank Bajohr und andere haben für den NS-Antisemitismus gezeigt, dass die Kommunen oft den Vorreiter gespielt haben, von sich aus immer radikalere Diskriminierungen einführten und damit die „polykratische“ Reichsspitze unter Druck setzten.<sup>[74]</sup> Diese Praxis, die sich (in

anderer Weise) auch zum Beispiel im Bereich der Wissenschaften ausmachen lässt,<sup>[75]</sup> dürfte ab 1933 in vielen Teilbereichen des NS-Systems wie der Gesellschaft überhaupt verbreitet gewesen sein. Ähnliches galt für das Verhältnis „Mittelinstanzen“ und Reichsspitze – wie überhaupt ein Perspektivenwechsel, der die Länder- und Regionalverwaltungen sowie die Kommunen als (relativ) eigenständige Akteure und vertikale Scharniere ins Zentrum rückt, neue aufschlussreiche Schlaglichter auf die Interaktionsmechanismen wirft.

Es ist schon länger kaum mehr bestritten, dass es unsinnig ist, „Partei“ und „Staat“ (einschließlich der Kommunen) als gegeneinander abgegrenzte Blöcke aufzufassen. Zudem hat sich auch der althergebrachte „Staat“ seinerseits in den zwölf Jahren der NS-Diktatur stark verändert, wie nicht zuletzt die jüngeren Forschungen zu den Ministerien deutlich gezeigt haben. Eine der wichtigeren Fragen in diesem Kontext wäre: Fungierten die Reichsministerien – und auf der regionalen sowie lokalen Ebene die entsprechenden Verwaltungen – als „Stabilitätsanker“? Trugen sie vielleicht sogar eine Hauptverantwortung für die Verbrechen der NS-Diktatur, weil sie ihre Expertise zur Verfügung stellten, vor allem aber mit ihren Routinen die NS-Utopien und NS-Visionen überhaupt erst „erdeten“, indem sie diese in realisierbare Teilschritte zerlegten?<sup>[76]</sup>

Als dritter Aspekt ist die Kritik am Polykratie-Konzept von Burleigh und anderen aufzugreifen: Was unterschied die „Polykratie“ der NS-Diktatur eigentlich von der Polykratie in anderen politischen Systemen? Das NS-Regime nahm ja, wie gezeigt, bei der Ausbildung der „eigenen“, vorgeblich originären Herrschaftsstruktur Impulse aus älteren Epochen und Systemen auf. Nicht nur viele der Institutionen, die die NS-Polykratie bedingten, auch die großen Herrschaftsgruppen bestanden ja schon vorher; die Reichswehr etwa galt aus guten Gründen seit 1919 als „Staat im Staate“. Was also änderte sich ab 1933 an der „Kompromissbildung“ zwischen den Herrschaftssäulen?

Wie wichtig die Einbettung in größere historische Zusammenhänge ist, hat vor einigen Jahrzehnten Klaus Hildebrand unfreiwillig zum Ausdruck gebracht. Hildebrand warf Mitte der 1970er-Jahre den Vertretern der Polykratie-Theorie vor, sie liefen Gefahr, den Nationalsozialismus zu bagatellisieren, die „totalitäre Diktatur [zu] verharmlosen“ und „Schuld- und Verantwortungsfragen [...] hinter sich zu lassen“. Eine auf der Polykratie-Theorie basierende Analyse der NS-Herrschaftsstrukturen würde eine „die freiheitlich westliche Verfassungs- und Gesellschaftsordnung über Gebühr belastende Interpretation fördern“.<sup>[77]</sup> Das, was Hildebrand als „Gefahr“ anspricht, verweist auf zwei Aspekte, die im Polykratie-Diskurs auch enthalten sind, eine sorgfältige Analyse des NS-

Herrschaftssystems allerdings nicht unterbinden, sondern im Gegenteil befeuern sollten.

Der Befund der Protagonisten des Polykratie-Konzepts, dass die Ministerien und auch die Kommunalverwaltungen ihren Einfluss seit 1933 in zunehmendem Maße an Sonderkommissare und NS-Organisationen verloren hätten, die staatliche und quasi-staatliche Funktionen übernahmen, ließ und lässt sich leicht apologetisch wenden. Bekannt sind zum Beispiel die Rechtfertigungen hoher Staatsbeamter nach 1945, sie hätten sich strikt unterordnen müssen und nur das machen können, was angeblich allmächtige Sonderkommissare und NS-Organisationen vorgegeben hätten; dies sei alternativlos gewesen. Ihnen selbst sei nichts geblieben als die „Innere Emigration“. De facto hat insofern das (gewiss nicht apologetisch gemeinte) Diktum von Neumann, dass die Staatsbürokratie innerhalb des polykratischen Machtkomplexes an Gewicht verloren habe und als eigenständiger Faktor auf den großen politischen Bühnen des „Dritten Reiches“ schließlich ausgeschieden sei, und dessen weitgehende Übernahme durch die NS-Forschung derartige Exkulpationen lange Zeit gestützt. Jüngere Studien zum Reichsfinanz-, Reichswirtschafts- und Reichsarbeitsministerium haben hier deutlich andere Akzente gesetzt.<sup>[78]</sup> Dort wurde herausgearbeitet, dass die Ziel- und Methodenkonflikte zwischen etablierter Ministerialbürokratie und neu implementierten Sondergewalten viel geringer waren als lange Zeit angenommen. Für zahllose Herrschaftsfelder wurde nachgewiesen, dass die Ministerial- wie die Kommunal- und Länderbürokratien bis 1945 über erhebliche eigene Handlungsräume verfügten und für das NS-Regime allein aufgrund ihrer Expertise und Routine unverzichtbar waren, vor allem, aber nicht nur, bei der Verfolgung und Vernichtung der europäischen Juden. Das in der Polykratie-Theorie grundsätzlich angelegte analytische Potenzial ist auch zu nutzen, um überhaupt retrospektive exkulpatorische Narrative fundierter hinterfragen zu können.

#### Empfohlene Literatur zum Thema

Broszat, Martin, Der Staat Hitlers: Grundlegung und Entwicklung seiner inneren Verfassung, München 1969: Deutscher Taschenbuch-Verlag

Hachtmann, Rüdiger / Süß, Winfried (Hrsg.), Kommissare im NS-Herrschaftssystem, Probleme und Perspektiven der Forschung, Hitlers Kommissare: Sondergewalten in der nationalsozialistischen Diktatur, Göttingen 2006: Wallstein

Hachtmann, Rüdiger, Elastisch, dynamisch und von katastrophaler Effizienz – Anmerkungen zur

Neuen Staatlichkeit des Nationalsozialismus, in: Reichardt, Sven / Seibel, Wolfgang (Hrsg.), Der prekäre Staat: Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus, Frankfurt ; New York 2011: Campus Verlag

Hüttenberger, Peter, Nationalsozialistische Polykratie, in: Geschichte und Gesellschaft 2, 1976, S. 417-442

Neumann, Franz L., Söllner, Alfons / Wildt, Michael, (eds.), Behemoth: Struktur und Praxis des Nationalsozialismus 1933 -1944, Hamburg 2018: CEP Europäische Verlagsanstalt

Reichardt, Sven / Seibel, Wolfgang (Hrsg.), Radikalität und Stabilität: Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus, Der prekäre Staat: Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus, Frankfurt ; New York 2011: Campus Verlag

#### Zitation

Rüdiger Hachtmann, Polykratie – Ein Schlüssel zur Analyse der NS-Herrschaftsstruktur?,

Version: 1.0, in: Docupedia-Zeitgeschichte, 1.6.2018, URL: <http://docupedia.de>

/zg/Hachtmann\_polykratie\_v1\_de\_2018?oldid=130017

Versionen: 1.0

#### Nutzungsbedingungen für diesen Artikel

Copyright (c) 2018 Clio-online e.V. und Autor, alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk entstand im Rahmen des Clio-online Projekts „Docupedia-Zeitgeschichte“ und darf vervielfältigt und veröffentlicht werden, sofern die Einwilligung der Rechteinhaber vorliegt. Bitte kontaktieren Sie: [<redaktion@docupedia.de>](mailto:redaktion@docupedia.de)

#### Anmerkungen

1. ↑ Vgl. Peter Hüttenberger, Nationalsozialistische Polykratie, in: Geschichte und Gesellschaft 2 (1976), S. 417-442, Zitat S. 422.
2. ↑ Offiziell hielt die DDR-Historiografie an der Dimitroff-These bis Ende der 1980er-Jahre fest. Vgl. Wolfgang Wippermann, Faschismustheorien. Zum Stand der gegenwärtigen Diskussion, Darmstadt 1989, bes. S. 21-24, 58. Für empirisch sorgsam gearbeitete ostdeutsche Monografien lässt sich allerdings nachweisen, dass sie sich faktisch dem Polykratie-Konzept annäherten. Vgl. z.B. Dietrich Eichholtz, Geschichte der deutschen Kriegswirtschaft 1939-1945, bes. Bd. 2: 1941-1943, Bd. 3: 1943-1945, Berlin 1985 bzw. 1996.
3. ↑ Hüttenberger, Polykratie, Zitate S. 421f., 436. Vgl. auch Ian Kershaw, Der NS-Staat. Geschichtsinterpretationen und Kontroversen im Überblick, Reinbek bei Hamburg 1988, S. 106ff., 133f., oder (stark pejorativ) Dieter Rebentisch, Führerstaat und Verwaltung im Zweiten Weltkrieg. Verfassungsentwicklung und Verwaltungspolitik 1939-1945, Stuttgart 1989, bes. S. 533f., ferner diverse Überblicksdarstellungen wie z.B. Norbert Frei, Der Führerstaat.

Nationalsozialistische Herrschaft 1933 bis 1945, München 2001 (zuerst 1987), S. 295f., oder Ulrich Herbert, Das Dritte Reich. Geschichte einer Diktatur, München 2016, S. 35f.

4. ↑ Franz Neumann, Behemoth. Struktur und Praxis des Nationalsozialismus 1933-1944, hg. von Alfons Söllner und Michael Wildt, Hamburg 2018 (englische Erstausgabe 1942/44, deutsche Erstausgabe 1977), S. 71.
5. ↑ Karl Dietrich Bracher/Wolfgang Sauer/Gerhard Schulz (Hrsg.), Die nationalsozialistische Machtergreifung. Studien zur Errichtung des totalitären Herrschaftssystems in Deutschland 1933/34, II. Gerhard Schulz, Die Anfänge des totalitären Maßnahmenstaates, Frankfurt a.M. 1974 (zuerst 1960). Die folgenden Zitate S. 280, 294. Vgl. auch Rebutisch, Führerstaat, S. 16f.
6. ↑ Reichsgesetzblatt (RGBl.) I, 1934, S. 75.
7. ↑ Schulz, Anfänge, S. 294.
8. ↑ Martin Broszat, Der Staat Hitlers. Grundlegung und Entwicklung seiner inneren Verfassung, München 1969, S. 363.
9. ↑ Karl Dietrich Bracher, Die deutsche Diktatur, Frankfurt a.M. 1974 (zuerst 1960), Zitat S. 553.
10. ↑ Broszat, Staat Hitlers, Zitate S. 24, 423.
11. ↑ Zum Terminus „Machtergreifung“ vgl. Norbert Frei, „Machtergreifung“. Anmerkungen zu einem historischen Begriff, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte (VfZ) 31 (1983), S. 136-145, online unter VfZ-Heftarchiv
12. ↑ Hüttenberger, Polykratie, S. 417, Anm. 3.
13. ↑ Zitate: Neumann, Behemoth, S. 542. Die Begriffe „totalitär“ und „Totalitarismus“ benutzt Neumann nicht in dem späteren, NS-Regime und stalinistische Sowjetunion oft simplifizierend gleichsetzenden Sinne. Bei ihm sind beide Termini ausschließlich auf die NS-Diktatur gemünzt.
14. ↑ Vgl. Neumann, Behemoth, S. 16.
15. ↑ Vgl. Jürgen Bast, Totalitärer Pluralismus. Zu Franz L. Neumanns Analysen der politischen und rechtlichen Struktur der NS-Herrschaft, Tübingen 1999, S. 291.
16. ↑ Vgl. vor allem ebd., bes. S. 4 ff., 300 ff.
17. ↑ Hüttenberger, Polykratie, S. 428f., 432.
18. ↑ Vgl. Michael Burleigh, Die Zeit des Nationalsozialismus. Eine Gesamtdarstellung, Frankfurt a.M. 2000, S. 187f.
19. ↑ Neumann, Behemoth, S. 555. Neumanns Kritik der „pluralistischen Doktrin“ und des darauf aufbauenden Weimarer „Systems“ ebd., bes. S. 32ff., 36f., 71.
20. ↑ Zur Verwendung des Etiketts „polykratisch“ z.B. im Zusammenhang mit den wissenschaftlich mitunter kontraproduktiven Friktionen in der pluralistischen und föderalen Demokratie der Bundesrepublik vgl. exemplarisch Helmuth Trischler, Luft- und Raumfahrtforschung in Deutschland 1900-1970. Politische Geschichte einer Wissenschaft, Frankfurt a.M./New York 1992, S. 325.
21. ↑ Vgl. z.B. Rebutisch, Führerstaat, S. 331, 362.

22. ↑ Wenn man die „neuen“ Ministerien mit einbezieht, begann die Etablierung von NS-typischen Sondergewalten bereits mit der Gründung des Propaganda-Ministeriums von Joseph Goebbels am 13. März 1933 sowie von Görings Reichsluftfahrtministerium, das im April 1933 aus dem Reichskommissariat für die Luftfahrt hervorging.
23. ↑ Vgl. Otto Hintze, Der Commissarius und seine Bedeutung in der allgemeinen Verwaltungsgeschichte. Eine vergleichende Studie (1909), in: ders., Beamtentum und Bürokratie, hg. von Kersten Krüger, Göttingen 1981, S. 78-112, Zitate S. 81, 104.
24. ↑ Carl Schmitt, Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf, 2. Aufl., München/Leipzig 1926, S. 166.
25. ↑ Ein Beispiel ist der Reichssparkommissar Friedrich Saemisch, dessen – Ende 1922 begonnene – Tätigkeit erst 1934 endete, ein anderes der Ende 1931 eingesetzte Reichskommissar für die Preisüberwachung Carl Friedrich Goerdeler, dessen (zweite) Amtszeit Mitte 1935 auslief. Mit Blick auf die Frage nach relativen Kontinuitäten ist aufschlussreich, dass beide dem NS-Regime danach weiter dienten: Saemisch als Präsident des Reichsrechnungshofes bis 1938 (noch über die Pensionsgrenze hinaus), Goerdeler als Leipziger Oberbürgermeister bis Ende 1936 (ehe er dann wenig später zu einer zentralen Persönlichkeit des konservativen Widerstands wurde).
26. ↑ Vgl. ausführlich Rüdiger Hachtmann/Winfried Süß, Kommissare im NS-Herrschaftssystem, Probleme und Perspektiven der Forschung, in: dies. (Hrsg.), Hitlers Kommissare, S. 9-27; Winfried Süß, Der „Volkskörper“ im Krieg. Gesundheitspolitik, Gesundheitsverhältnisse und Krankenmord im nationalsozialistischen Deutschland 1939-1945, München 2003, bes. S. 77, 175ff., 414f.; Rüdiger Hachtmann, Elastisch, dynamisch und von katastrophaler Effizienz – Anmerkungen zur Neuen Staatlichkeit des Nationalsozialismus, in: Wolfgang Seibel/Sven Reichardt (Hrsg.), Der prekäre Staat. Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus, Frankfurt a.M./New York 2011, S. 29-73.
27. ↑ Zum Terminus vgl. die Ausführungen Hitlers am 1. Aug. 1941, nach: Henry Picker (Hrsg.), Hitlers Tischgespräche im Führerhauptquartier, Stuttgart 1981, S. 62, bzw. Werner Jochmann (Hrsg.), Adolf Hitler. Monologe im Führerhauptquartier 1941-1944. Die Aufzeichnungen Heinrich Heims, Hamburg 1980, S. 51. Das erste Mal verwendete Hitler den Begriff „Vizekönige“ auf einer Reichsstatthalter-Konferenz am 22. März 1934. Nach: Broszat, Staat Hitlers, S. 150.
28. ↑ Rebutisch, Führerstaat, S. 346. Vgl. auch ebd., S. 266; Broszat, Staat Hitlers, S. 431f., 438f.; ferner Walter Naasner, Neue Machtzentren in der deutschen Kriegswirtschaft. Die Wirtschaftsorganisation der SS, das Amt des Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz und das Reichsministerium für Bewaffnung und Munition/Reichsministerium für Rüstung und Kriegsproduktion im nationalsozialistischen Herrschaftssystem, Boppard a.Rh. 1994, S. 445.
29. ↑ Broszat, Staat Hitlers, S. 439.
30. ↑ Zu den „leistungssteigernden und potenzierenden“ Wirkungen dieser Konkurrenz, deren „für

das Regime positiven Ergebnisse [...] den negativen Konsequenzen mindestens die Waage“ hielten, vgl. bereits Broszat, Staat Hitlers, S. 429f.

31. ↑ Vgl. Ian Kershaw, Hitler, Bd. 1: 1889-1936, Stuttgart 1998, bes. S. 663 ff.
32. ↑ Dieses und das folgende Zitat: Neumann, Behemoth, S. 543. Vgl. auch ebd., z.B. S. 554. Die zitierte Bemerkung ist auch insofern interessant, als sie deutlich macht, dass sich für Neumann das auf Max Weber zurückgehende Konzept der „charismatischen Herrschaft“ und der später als „Polykratie“ bezeichnete theoretische Ansatz nicht ausschlossen. Neumann brachte beide Ansätze problemlos zusammen. Neumann hat allerdings ebenso wenig wie Nachkriegshistoriker und -soziologen das heuristische Potenzial des „charismatischen Verwaltungsstabs“ genutzt, der für Weber neben dem „charismatischen Herrn“ und der „charismatischen Jüngerschaft“ die dritte Zentralkategorie war, der er auch den meisten Raum gab.
33. ↑ Hüttenberger, Polykratie, S. 431.
34. ↑ Zitate: Hans Mommsen, Beamtentum im Dritten Reich. Mit ausgewählten Quellen zur nationalsozialistischen Beamtenpolitik, Stuttgart 1966, S. 98, FN 26; ders., Nationalsozialismus, in: Claus D. Kernig (Hrsg.), Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft. Eine vergleichende Enzyklopädie, Bd. IV, Freiburg 1971, Sp. 695-713, hier Sp. 702.
35. ↑ Klaus Hildebrand, Monokratie oder Polykratie? Hitlers Herrschaft und das Dritte Reich, in: Karl Dietrich Bracher/Manfred Funke/Hans-Adolf Jacobsen (Hrsg.), Nationalsozialistische Diktatur. Eine Bilanz, Bonn 1983, S. 73-96, hier S. 77. Ähnlich auch z.B. Hans-Ulrich Thamer, Verführung und Gewalt. Deutschland 1933-1945, Berlin 1986, S. 533f.
36. ↑ Karl Dietrich Bracher, Stufen totalitärer Gleichschaltung. Die Befestigung der nationalsozialistischen Herrschaft 1933/34, in: VfZ 4 (1956), S. 30-42, hier S. 42, online unter VfZ-Heftarchiv.
37. ↑ Hildebrand, Monokratie oder Polykratie?, S. 77.
38. ↑ Zuletzt vor allem Peter Longerich, Hitler. Biographie, München 2015; Wolfram Pyta, Hitler. Der Künstler als Politiker und Feldherr. Eine Herrschaftsanalyse, München 2015; Volker Ullrich, Adolf Hitler, Biographie, Bd. 1: Die Jahre des Aufstiegs 1889-1939, Frankfurt a.M. 2013. Sie werden (kritisch) vorgestellt u.a. in: Rüdiger Hachtmann, Wie einzigartig war das NS-Regime? Autoritäre Herrschaftssysteme der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts im Vergleich – ein Forschungsbericht, in: Neue Politische Literatur 62 (2017), H. 2, S. 229-280, bes. S. 257-261.
39. ↑ Aktenvermerk Hans Sauperts (als Stabsleiter von Franz Xaver Schwarz quasi der stellvertretende NSDAP-Reichsschatzmeister) vom 9. Febr. 1938, Bundesarchiv Berlin NS 1, Nr. 1113. Vgl. auch Ronald Smelser, Hitlers Mann an der „Arbeitsfront“. Robert Ley. Eine Biographie, Paderborn 1989, S. 153.
40. ↑ Vgl. dazu die immer noch sehr instruktiven Aufsätze aus den 1930er-Jahren von Alfred Sohn-Rethel, Industrie und Nationalsozialismus. Aufzeichnungen aus dem „Mitteleuropäischen

Wirtschaftstag“, hg. und eingeleitet von Carl Freytag, Berlin 1992.

41. ↑ Broszat, Staat Hitlers, S. 432.
42. ↑ So relativ pauschal für das (von der DAF arg bedrängte) Arbeitsministerium: Ulrike Schulz, Das Reichsarbeitsministerium 1919-1941. Organisation, Führungspersonal und politische Handlungsräume, in: Alexander Nützenadel (Hrsg.), Das Reichsarbeitsministerium im Nationalsozialismus. Verwaltung – Politik – Verbrechen, Göttingen 2017, S. 33-201, z.B. S. 87. Differenzierter dagegen zur Reichsfinanzverwaltung – mit Blick auf deren Einflussgewinn und die „Arisierungspolitik“: Christiane Kuller, Der arrangierte Normenstaat: Die staatliche Finanzverwaltung und die wirtschaftliche Ausplünderung der deportierten Juden, in: Reichardt/Seibel (Hrsg.), Prekärer Staat, S. 215-239, resümierend: S. 216, 222; dies., Bürokratie und Verbrechen. Antisemitische Finanzpolitik und Verwaltungspraxis im nationalsozialistischen Deutschland, München 2013, etwa S. 396ff., 423ff., 433. Zum Machtverlust des Reichsfinanzministeriums bes. dies., Haushaltspolitik als Machtpolitik. Kommissare im Spannungsfeld zwischen traditioneller Finanzpolitik und politischer Sondergewalt, in: Hachtmann/Süß (Hrsg.), Kommissare, S. 51-71.
43. ↑ Die Formel „Ressourcen für einander“ meint, dass beide Seiten Ressourcen anzubieten hatten, die für die jeweils andere Seite von Nutzen waren. Die Wissenschaft bot renommierte Institute und Forscher, mithin „Erfindergeist“, Expertise und konkrete Ergebnisse für Rüstungstechnologie und Autarkiepolitik an; die (NS-)Politik ihrerseits erhöhte und vervielfachte teilweise die finanziellen Zuwendungen besonders für die Natur-, Technik- und Agrarwissenschaften, stellte im Krieg Wissenschaftler „unabkömmlich“, privilegierte die Forschung und verschaffte dieser überhaupt erhebliche Freiräume. Das Konzept der „Ressourcen für einander“ weist Parallelen zu den (älteren) Überlegungen Pierre Bourdieus über „Kapitalsorten“ und „Kapitaltausch“ auf. Zum Konzept der „Ressourcen für einander“ vgl. u.a. Mitchell G. Ash, Wissenschaft und Politik als Ressourcen füreinander, in: Rüdiger v. Bruch/Brigitte Kaderas (Hrsg.), Wissenschaften und Wissenschaftspolitik. Bestandsaufnahmen zu Formationen, Brüchen und Kontinuitäten im Deutschland des 20. Jahrhunderts, Wiesbaden 2002, S. 32-51. Als vorläufige Bilanz: Sören Flachowsky/Rüdiger Hachtmann/Florian Schmaltz (Hrsg.), Ressourcenmobilisierung. Wissenschaftspolitik und Forschungspraxis im NS-Herrschaftssystem, Göttingen 2017.
44. ↑ Neumann, Behemoth, S. 660f. Ähnlich Broszat, Staat Hitlers, S. 426.
45. ↑ Vgl. Sören Flachowsky/Rüdiger Hachtmann/Florian Schmaltz, Wissenschaftspolitik, Forschungspraxis und Ressourcenmobilisierung im NS-Herrschaftssystem (Editorial), in: dies. (Hrsg.), Ressourcenmobilisierung, S. 7-32, bes. S. 15f.
46. ↑ Zu Strategien und Praktiken der „Großwissenschaft“: Rüdiger Hachtmann, „Unter deutscher Führung im großeuropäischen Raum“ – Trends nationalsozialistischer Wissenschaftsexpansion seit 1938, in: ebd., S. 33-81.
47. ↑ Rebentisch, Führerstaat, S. 362.

48. ↑ So der Ministerialdirektor und Leiter der Verfassungsabteilung im Reichsinnenministerium Helmut Nicolai im Herbst 1933, nach: ebd., S. 363.
49. ↑ 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.
50. ↑ Hans-Ulrich Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 4: Vom Beginn des Ersten Weltkriegs bis zur Gründung der beiden deutschen Staaten 1914-1949, München 2003, S. 905. Vgl. dagegen Wolfgang Reinhard, Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart, 3. durchges. Aufl., München 2002, S. 458-479, hier S. 459f.
51. ↑ Broszat, Staat Hitlers, S. 379.
52. ↑ Wolfgang Seibel, Staatsstruktur und Massenmord. Was kann eine historisch-vergleichende Institutionenanalyse zur Erforschung des Holocaust beitragen?, in: Geschichte und Gesellschaft (GG), 24 (1998), S. 539-569, hier S. 548.
53. ↑ Zu zwei der vom Militär, teils in Kooperation mit den einschlägigen Wirtschaftsinstitutionen berufenen Sonderkommissaren, die (auch) eine Anpassung mindestens von Teilen der Wehrmacht an die neuen staatlichen Strukturen zum Ausdruck bringen, vgl. Paul Fröhlich/Alexander Kranz, Generäle auf Abwegen? Ludwig Ritter von Radlmaier, Adolf von Schell und die Rüstungsbürokratie des Dritten Reiches zwischen militärischer Tradition und „Neuer Staatlichkeit“, in: VfZ 64 (2016), H. 2, S. 227-253. Zu den immer engeren Verflechtungen der Wehrmacht mit der Wirtschaft vgl. ebd.; Paul Fröhlich, Der Wehrwirtschaftsstab und die Illusion einer „straffen Organisation“ 1934 bis 1939/40, in: Oliver Werner (Hrsg.), Mobilisierung im Nationalsozialismus. Institutionen und Regionen in der Kriegswirtschaft und der Verwaltung des „Dritten Reiches“ 1936 bis 1945, Paderborn u.a. 2013, S. 87-102; Alexander Kranz, Systemstabilisierende Selbstmobilisierung? Das Allgemeine Heeresamt und die deutsche Rüstungspolitik 1934 bis 1940, in: ebd., S. 103-119.
54. ↑ Zahlreiche Hinweise dazu vor allem in: Helmut Maier, Forschung als Waffe. Rüstungsforschung in der Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft und das Kaiser-Wilhelm-Institut für Metallforschung 1900-1945/48, Göttingen 2006; Florian Schmaltz, Kampfstoff-Forschung im Nationalsozialismus. Zur Kooperation von Kaiser-Wilhelm-Instituten, Militär und Industrie, Göttingen 2005; Sören Flachowsky, Von der Notgemeinschaft zum Reichsforschungsrat. Wissenschaftspolitik im Kontext von Autarkie, Aufrüstung und Krieg, Stuttgart 2008; Rüdiger Hachtmann, Wissenschaftsmanagement im „Dritten Reich“: Geschichte der Generalverwaltung der Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft, Göttingen 2007. Nicht zufällig war der erste Vorsitzende des reichsweit koordinierenden Reichsforschungsrats ein General. Vgl. vor allem Burghard Ciesla, Ein „Meister deutscher Waffentechnik“. General-Professor Karl Becker zwischen Militär und Wissenschaft (1918-1940), in: v. Bruch/Kuderas (Hrsg.), Wissenschaften, S. 263-281.

55. ↑ Vgl. Sören Flachowsky, Das Reichsamt für Wirtschaftsausbau als Forschungsbehörde im NS-System. Überlegungen zur Neuen Staatlichkeit des Nationalsozialismus, in: Technikgeschichte 82 (2015), H. 3, S. 185-224. Zu anderen Formen institutioneller Hybridität vgl. z.B. Helmut Maier, Chemiker im „Dritten Reich“. Die Deutsche Chemische Gesellschaft und der Verein Deutscher Chemiker im NS-Herrschaftsapparat, Weinheim 2015.
56. ↑ Neumann, Behemoth, S. 542.
57. ↑ Hierzu und zum Folgenden vgl. (als Überblick und mit Hinweisen auf die – bisher spärliche – Forschungsliteratur) Hachtmann, Neue Staatlichkeit, S. 63ff.; ders., Social Spaces of the Nazi Volksgemeinschaft in the Making. Functional Elites and Club Networking, in: Bernhard Gotto/Martina Steber (Hrsg.), Visions of Community in Nazi Germany. Social Engineering and Private Lives, Cambridge 2014, S. 200-214, hier S. 203-207; ders., Vernetzung um jeden Preis: Zum politischen Alltagshandeln der Generalverwaltung der Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft im „Dritten Reich“, in: Helmut Maier (Hrsg.), Gemeinschaftsforschung, Bevollmächtigte und der Wissenstransfer. Die Rolle der Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft im System kriegsrelevanter Forschung des Nationalsozialismus, Göttingen 2007, S. 77-152, bes. S. 107f., 134ff., online unter Zeitgeschichte digital. Zum hohen Stellenwert dieser Netzwerke für die hohen Militärs vgl. z.B. Fröhlich, Wehrwirtschaftsstab, bes. S. 98f.
58. ↑ Martin Moll, Steuerungsinstrument im „Ämterchaos“? Die Tagungen der Reichs- und Gauleiter der NSDAP, in: VfZ 49 (2001), S. 215-273, online unter VfZ-Heftarchiv.
59. ↑ Erwähnung bei Hans Kehrl, Krisenmanager im Dritten Reich. 6 Jahre Frieden – 6 Jahre Krieg. Erinnerungen, Düsseldorf 1973, S. 252.
60. ↑ Vgl. bes. Wolf Gruner, Die Kommunen im Nationalsozialismus. Innenpolitische Akteure und ihre wirkungsmächtige Vernetzung, in: Reichardt/Seibel (Hrsg.), Prekärer Staat, S. 167-211, hier S. 187-197.
61. ↑ Betont wird die „funktionale und effektive Kooperation“ namentlich auf der lokalen Ebene etwa von Gruner, ebd., Zitat S. 185. Vgl. außerdem ders./Armin Nolzen, Editorial, in: dies. (Hrsg.), Bürokratien. Initiative und Effizienz, Berlin 2001, S. 7-15, hier S. 12; Wolf Gruner, Die NS-Judenverfolgung und die Kommunen. Zur wechselseitigen Dynamisierung von zentraler und lokaler Politik 1933-1941, in: VfZ 48 (2000), S. 75-126, hier S. 122-126, online unter VfZ-Heftarchiv; Sabine Mecking/Andreas Wirsching, Stadtverwaltung als Systemstabilisierung? Tätigkeitsfelder und Handlungsspielräume kommunaler Herrschaft im Nationalsozialismus, in: dies. (Hrsg.), Stadtverwaltung im Nationalsozialismus. Systemstabilisierende Dimensionen kommunaler Herrschaft, Paderborn 2005, S. 1-18, bes. S. 6.
62. ↑ Vgl. Wolfgang Seibel, Polykratische Integration: Nationalsozialistische Spitzenbeamte als Netzwerker in der deutschen Besatzungsverwaltung in Belgien 1940-1944, in: Reichardt/Seibel (Hrsg.), Prekärer Staat, S. 241-273, hier S. 243, 267; Hachtmann, Neue Staatlichkeit, S. 58; ferner exemplarisch Hedwig Schrulle, Die preußischen Regierungspräsidenten an der „Heimatfront“. Das Beispiel Westfalen, in: Werner (Hrsg.),

Mobilisierung, S. 139-158, hier S. 146ff., 157f.

63. ↑ Vgl. Rüdiger Hachtmann, Reichsarbeitsministerium und Deutsche Arbeitsfront: Dauerkonflikt und informelle Kooperation, in: Nützenadel (Hrsg.), Reichsarbeitsministerium, S. 137-173, hier S. 168ff. Zur „Auflösung“ einer „ursprünglich polykratischen Konfliktsituation zugunsten einer effektiven Kooperation“ zwischen verschiedenen Institutionen auf denselben Kompetenzfeldern vgl. auch z.B. Kuller, Arrangierter Normenstaat, Zitat S. 216.
64. ↑ Als Überblick: Gruner, Kommunen im NS, Zitat S. 169, sowie Mecking/Wirsching, Stadtverwaltung als Systemstabilisierung. Vgl. exemplarisch vor allem Bernhard Gotto, Nationalsozialistische Kommunalpolitik. Administrative Normalität und Systemstabilisierung durch die Augsburger Stadtverwaltung 1933-1945, München 2006.
65. ↑ Vgl. resümierend Bernhard Gotto, Polykratische Selbststabilisierung. Mittel- und Unterinstanzen in der NS-Diktatur, in: Hachtmann/Süß (Hrsg.), Kommissare, S. 28-50, hier S. 39f.
66. ↑ Vgl. Detlev Peukert, Das Janusgesicht der Moderne, in: ders.: Max Webers Diagnose der Moderne, S. 55-70, online unter Digi20; ders., Volksgenossen und Gemeinschaftsfremde. Anpassung, Ausmerze und Aufbegehren unter dem Nationalsozialismus, Köln 1982, bes. S. 14f. Ähnlich auch (mit Blick auf die „Endlösung“ der „Judenfrage“): Zygmunt Bauman, Dialektik der Ordnung. Die Moderne und der Holocaust, Hamburg 1992 (zuerst englisch 1989), bes. S. 23; ders., Moderne und Ambivalenz. Das Ende der Eindeutigkeit, Hamburg 1992 (zuerst englisch 1991), bes. S. 13f. Vgl. Rüdiger Hachtmann/Sven Reichardt, Detlev Peukert revisited: Überlegungen zu seiner historiographischen Einordnung, in: dies. (Hrsg.), Detlev Peukert und die NS-Forschung, Göttingen 2015, S. 9-38.
67. ↑ Vgl. bes. Wolfgang Schieder, Faschistische Diktaturen. Studien zu Italien und Deutschland, Göttingen 2008 (sowie zahlreiche weitere Aufsätze dess.); Daniela Liebscher, Freude und Arbeit. Zur internationalen Freizeit- und Sozialpolitik des faschistischen Italien und des NS-Regimes, Köln 2009; Sven Reichardt, Faschistische Kampfbünde. Gewalt und Gemeinschaft im italienischen Squadrismus und in der deutschen SA, Köln u. a. 2002; Patrick Bernhard, Metropolen auf Achse. Städtebau und Großstadtgesellschaften Roms und Berlins im faschistischen Bündnis 1936-1943, in: Rüdiger Hachtmann/Thomas Schaarschmidt/Winfried Süß (Hrsg.), Berlin im Nationalsozialismus. Politik und Gesellschaft 1933-1945 (Beiträge zur Geschichte des Nationalsozialismus, Bd. 27) Göttingen 2011, S. 132-157 (sowie weitere Aufsätze der Genannten).
68. ↑ Vgl. dazu Hachtmann, Wie einzigartig war das NS-Regime? (Forschungsbericht), bes. S. 248f.
69. ↑ Sven Reichardt/Wolfgang Seibel, Radikalität und Stabilität: Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus, in: dies. (Hrsg.), Prekärer Staat, S. 7-27, Zitate S. 22.
70. ↑ Ebd.
71. ↑ Ebd., S. 19. „Menschenführung“ war kein originäres Paradigma der Nazis, sondern eines

der Technokratiebewegung im weitesten Sinne seit den 1920er-Jahren nicht nur in Deutschland. Vgl. Helmuth Trischler, Führerideal und die Formierung der faschistischen Bewegungen. Industrielle Vorgesetztenschulung in den USA, Großbritannien, der Schweiz, Deutschland und Österreich im Vergleich, in: Historische Zeitschrift 251 (1990), S. 45-88.

72. ↑ Broszat, Staat Hitlers, S. 318f.
73. ↑ Zahlreiche Hinweise dazu vor allem in: Jürgen John/Horst Möller/Thomas Schaarschmidt (Hrsg.), Die NS-Gaue – regionale Mittelinstanzen im zentralistischen „Führerstaat“?, München 2007; außerdem Werner (Hrsg.), Mobilisierung; Horst Möller/Andreas Wirsching/Walter Ziegler (Hrsg.), Nationalsozialismus in der Region. Beiträge zur regionalen und lokalen Forschung und zum internationalen Vergleich, München 1996. Vgl. ferner die seit 2012 erschienenen Bände „Nationalsozialistische Volksgemeinschaft“, hg. von Habbo Knoch/Hans-Werner Niemann/Jochen Oltmer/Dietmar von Reeken/Detlef Schmiechen-Ackermann/Karl-Heinz Schneider, mit vor allem lokal- und regionalhistorischen „Studien zu Konstruktion, gesellschaftlicher Wirkungsmacht und Erinnerung“ sowie die in diesem Kontext erschienenen Monografien. Besonders: Detlef Schmiechen-Ackermann (Hrsg.), „Volksgemeinschaft“: Mythos, wirkungsmächtige soziale Verheißung oder soziale Realität im „Dritten Reich“?, Paderborn u.a. 2012; Werner (Hrsg.) Mobilisierung; Dietmar von Reeken/Malte Thießen (Hrsg.), „Volksgemeinschaft“ als soziale Praxis. Neue Forschungen zur NS-Gesellschaft vor Ort, Paderborn u.a. 2013.
74. ↑ Vgl. z.B. Wolf Gruner, Öffentliche Wohlfahrt und Judenverfolgung. Wechselwirkungen lokaler und zentraler Politik im NS-Staat (1933-1942), München 2002; ders., NS-Judenverfolgung; Frank Bajohr, „Unser Hotel ist judenfrei“. Bäder-Antisemitismus im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt a.M. 2003, bes. S. 116-122. Vgl. außerdem z.B. die Hinweise zu Konflikten im „Bereicherungswettlauf“ im Rahmen der „Arisierungen“ bei: Kuller, Bürokratie und Verbrechen, bes. S. 421f.
75. ↑ Indikatoren sind hier etwa die „visionären“ Vorschläge in der großen Zahl an (meist unangeforderten) Memoranden oft genug prominenter Wissenschaftler, die in vielen Fachdisziplinen im NS-Sinne eine „Optimierung“ und Radikalisierung von Konzepten und Praxis zur Folge hatten.
76. ↑ So die These in Hachtmann, Reichsarbeitsministerium und DAF, resümierend: S. 167f., 171ff.
77. ↑ Hildebrand, Monokratie oder Polykratie? S. 78.
78. ↑ Vgl. vor allem Nützenadel (Hrsg.), Reichsarbeitsministerium; Albrecht Ritschl (Hrsg.), Das Reichswirtschaftsministerium in der NS-Zeit. Wirtschaftsordnung und Verbrechenkomplex (Wirtschaftspolitik in Deutschland 1917-1990; Bd. 2), Berlin/Boston 2016; Kuller, Bürokratie und Verbrechen, sowie (exemplarisch für die „Mittelinstanzen“) Schrulle, Preußische Regierungspräsidenten.