



Nils Fehlhaber

NETZWERKE DER »ACHSE BERLIN-ROM«

Die Zusammenarbeit faschistischer
und nationalsozialistischer Führungseliten
1933-1943



Italien in der Moderne

herausgegeben von

Gabriele Clemens
Christof Dipper
Oliver Janz
Sven Reichardt
Wolfgang Schieder
Petra Terhoeven

Band 25

Nils Fehlhaber

Netzwerke der „Achse Berlin–Rom“

Die Zusammenarbeit faschistischer und
nationalsozialistischer Führungseliten 1933–1943

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.de> abrufbar.

© 2019, by Böhlau Verlag GmbH & Cie, Lindenstraße 14, D-50674 Köln
Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich
geschützt. Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen
bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Umschlagabbildung: Göring und Balbo beim Besuch des neuen
Ministero dell'Aeronautica (© s. Bildnachweis Abb. 25, S. 313)

Korrekturat: Rainer Landvogt, Hanau
Umschlaggestaltung: Guido Klütsch, Köln
Satz und Layout: büro mn, Bielefeld
Druck und Bindung: Hubert & Co., Göttingen
Gedruckt auf chlor- und säurefreiem Papier
Printed in the EU

Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com

ISBN 978-3-412-51394-8

Inhalt

Danksagung	9
Einleitung	11
Untersuchungsgegenstand	14
Struktur	16
Forschungsstand	17
Kulturgeschichte der (Außen-)Politik	25
Praxeologie	30
Die ‚Achse Berlin–Rom‘	33
Quellen	39
1 Polykratie und Diplomatie	45
1.1 Polykratische Strukturen in Nationalsozialismus und Faschismus	46
1.2 Grundsatzentscheidung für eine Zusammenarbeit	50
1.2.1 Quellen und Forschung zur Grundsatzentscheidung	53
1.3 ‚Der Achse entgegenarbeiten‘	59
1.3.1 Giuseppe Bottai und die Einladung an Bernhard Rust	65
2 Fallstudien zur polykratischen Herrschaft	71
2.1 Propaganda und Diplomatie	72
2.1.1 Konsolidierung	72
2.1.2 Avancen Cianos und Alfieris	79
2.1.3 Neue Konflikte im Sommer 1939	85
2.1.4 Wiederauflage der Auseinandersetzungen 1940–1942	94
2.2 Ribbentrop und der ‚Antikominternpakt‘	105
2.2.1 Profilierung als Außenpolitiker	106
2.2.2 Kursänderung in Richtung Italien	109
2.2.3 Zwei Besuche im Herbst 1937	112
2.2.4 Ernennung zum Reichsaußenminister	119
2.3 Jugend als Speerspitze der ‚Achse‘	121
2.3.1 Schirach in Italien – Ricci in Deutschland	127
2.3.2 Entlassung Riccis und Gründung der GIL	136
2.4 Das erste Treffen: Franz von Papen und die Einladung Hitlers nach Italien	141
2.5 Die ‚Akademie für Deutsches Recht‘ in den deutsch-italienischen Beziehungen	148
2.5.1 Hans Franks Besuch in Italien im April 1936	152

2.5.2	Konsolidierung der Kontakte nach Italien	158
2.6	Kritik und Regulation	164
2.6.1	Regulation in Deutschland und Italien	166
2.6.2	Umgehungsstrategien	172
3	Praxis und Erlebnis	181
3.1	Exzeptionelle und informelle Begegnungen im Zeichen der ‚Achse‘	182
3.1.1	Exzeptionelle Inszenierungen	182
3.1.2	Informelle Treffen	199
3.2	Ein neuer diplomatischer Stil?	208
3.2.1	Selbstverständnis und Distinktion	210
3.2.2	Kleidung	215
3.2.3	Dynamik und Geschwindigkeit	222
3.2.4	Die historische Dimension	225
3.2.5	Akklamation	228
3.3	Faschistische Dynamik und konservative Zurückhaltung	234
3.3.1	Machtverlust Konstantin von Neuraths	234
3.3.2	Göring versus Papen im April 1933	246
4	Diplomatische Seitenkanäle in Krisen	257
4.1	Ein Balkonauftritt gegen Risse in der ‚Achse‘: Hermann Görings Italienreise im Frühjahr 1939	259
4.1.1	Irritationen um Böhmen, Mähren und Albanien	259
4.1.2	Göring als Mediator	262
4.2	Vermittlung und Eigennutz: Robert Ley in Rom (Dezember 1939)	269
4.2.1	Diplomatische Spannungen zwischen Auswärtigem Amt und Palazzo Chigi	269
4.2.2	Cianetti versus Ribbentrop	272
4.2.3	Vermittlungsmission in Rom	275
4.3	Ein Netzwerk bewährt sich: Mediatorische Kontakte zwischen Goebbels, Alferi und Pavolini	280
4.3.1	Telefonkontakte zwischen den Propagandaministern	281
4.3.2	Pavolini als Augenzeuge neuer Feldzüge	285
4.4	Gegen eine deutsche Hegemonie: Frontbesuche	289
4.4.1	Partizipation und Gleichberechtigung	292
4.4.2	Sieg der ‚Achse‘ über Frankreich	294
4.4.3	Cianos Reise durch das besetzte Frankreich	297
4.4.4	Besuche an der Ostfront	301

Inhalt	7
<hr/>	
Zusammenfassung	305
Abkürzungsverzeichnis	309
Verwendete Siglen	311
Abbildungsnachweis	313
Quellen- und Literaturverzeichnis	315
Quellenverzeichnis	315
Unveröffentlichte Quellen	315
Quelleneditionen	318
Zeitgenössische Schriften	320
Zeitungen	321
Literaturverzeichnis	322
Erinnerungen und Memoiren	322
Nachschlagewerke	324
Forschungsliteratur	324
Personenregister	341

Danksagung

Die vorliegende Studie ist die überarbeitete Fassung meiner Dissertation, die am 13. Juli 2016 von der Philosophischen Fakultät der Leibniz Universität Hannover angenommen wurde. Die Disputation fand am 18. August 2016 statt.

Ich bedanke mich bei allen, die mich beim Entstehen dieser Studie unterstützt haben. Mein größter Dank gilt meiner Doktormutter Cornelia Rauh, die mich über viele Jahre gefördert hat und nicht nur an der Fertigstellung meiner Dissertation, sondern auch bei meinem Einstieg in das Berufsleben großen Anteil hatte. Ich bedanke mich bei Detlef Schmiechen-Ackermann für das Zweitgutachten und die vielen konstruktiven Anregungen zu meiner Arbeit. Den Herausgebern danke ich für die Aufnahme meiner Studie in die Reihe „Italien in der Moderne“.

Meine Forschungsaufenthalte in Rom und London wären nicht denkbar gewesen ohne die Stipendien des DHI Rom und des GHI London. Stellvertretend danke ich an dieser Stelle Lutz Klinkhammer und Peter Krämper für die freundliche Aufnahme an den Instituten und vor allem für die vielen Hinweise und Ratschläge, die mich sicher durch das Dickicht der örtlichen Archivlandschaften geführt haben.

Svenja Fehlhaber, Sonja Siol und Kristina Wienand haben das Manuskript meiner Dissertation korrigiert und den Lesern dieses Buches viele überflüssige Fremdwörter, Schachtelsätze und Substantivierungsketten erspart. Vielen Dank dafür!

Ein letzter Dank gilt Kristina und meiner Familie. Ich danke ihnen für die große Geduld, die aufbauenden Worte und die nicht selbstverständliche Bereitschaft, meinen häufigen und ausführlichen Einblicken in die deutsch-italienische Diplomatie zu folgen.

Einleitung

Im Jahr 2007 strahlte das ZDF erstmals die TV-Dokumentation „Hitler & Mussolini. Eine brutale Freundschaft“ aus. Der Titel zitiert ein gleichnamiges Buch des US-amerikanischen Autors F. William Deakin aus dem Jahr 1962.¹ In Buch wie Dokumentation ist der Name Programm. Sie schildern die deutsch-italienischen Beziehungen zwischen Adolf Hitlers ‚Machtergreifung‘ im Januar 1933 und der Absetzung Benito Mussolinis im Juli 1943 als dichte Folge von Konfrontationen und Übervorteilungen, als Arena gegenseitigen Misstrauens, von Vorurteilen und Ressentiments, in der beide Seiten in erster Linie auf ihren eigenen Vorteil bedacht waren: auf die Größe ihres eigenen Regimes und ihrer eigenen Nation. Dieser „brutalen“ Facette stellt der Titel die „Freundschaft“ gegenüber, die auf eine diffuse persönliche bzw. ideologische Affinität zwischen ‚Führer‘ und ‚Duce‘ rekurriert und in paradoxem Widerspruch zu den vielen politischen Auseinandersetzungen und Streitigkeiten steht.²

Darüber hinaus reproduziert der Titel von Buch und Dokumentation einmal mehr das verbreitete Bild, wonach Hitler und Mussolini als übermächtige Anführer ihrer monolithischen Bewegungen die politischen Zügel Deutschlands bzw. Italiens fest in der Hand hielten und folglich auch die außenpolitische Richtung unangefochten vorgaben. Die ‚Achse Berlin–Rom‘ ist damit in der „brutalen Freundschaft“ zweier Männer personifiziert.

Auch in der Literatur wird das deutsch-italienische Verhältnis der 1930er und 1940er Jahre häufig mit den gleichen Motiven bebildert: Hitler und Mussolini verlassen Seite an Seite die *Stazione Ostiense* in Rom zu Beginn des Staatsbesuchs im Mai 1938 – Hitler und Mussolini im Gespräch nach einem der Treffen am Brenner während des Zweiten Weltkriegs – Hitler und Mussolini bei der Abnahme eines Vorbeimarsches von NSDAP-Parteiformationen anlässlich des Staatsbesuchs im September 1937 am Münchener Königsplatz. Solche „dioskurehaften“³ Doppelporträts suggerieren eine völlige Deckungsgleichheit des außenpolitischen Bündnisses zwischen Deutschland und Italien mit der persönlichen Beziehung zwischen ‚Führer‘ und ‚Duce‘. Die Propagandamaschinerien beider Staaten strebten einen solchen Eindruck gezielt an, war doch die monolithische Grundverfassung ein zentraler Faktor ihrer jeweiligen Selbstdarstellung. Gerade die anlässlich der beiden großen Staatsbesuche entstandenen Aufnahmen

-
- 1 F. William Deakin: *The Brutal Friendship. Mussolini, Hitler and the Fall of Italian Fascism*. London 1962.
 - 2 Diese Gegensätzlichkeit findet sich zuletzt bei Ruth Ben-Ghiat, laut der die ‚Achse Berlin–Rom‘ von zwei Dynamiken geprägt war: „cooperation“ und „competition“. Ruth Ben-Ghiat: *Italian Fascists and National Socialists. The Dynamics of an Uneasy Relationship*. In: Richard Etlin (Hrsg.): *Art, Culture, and Media under the Third Reich*. Chicago 2002, S. 257–284, hier S. 262.
 - 3 Wolfgang Schieder: *Duce und Führer. Fotografische Inszenierungen*. In: *Faschistische Diktaturen. Studien zu Italien und Deutschland*. Göttingen 2008, S. 417–464, hier S. 437.

entwickelten sich zu Ikonen der ‚Achse Berlin–Rom‘, die bis heute in kaum einer geschichts- und populärwissenschaftlichen Publikation fehlen. Eine derart simplifizierende Sicht entspricht einem Verständnis von Außenpolitik, das einzig auf die höchsten Entscheidungsträger und deren Handeln schaut, um den außenpolitischen Kurs eines Staates zu analysieren.

Doch erschöpfte sich die ‚Achse Berlin–Rom‘ in diesem Verhältnis der beiden Diktatoren, allenfalls erweitert um die Außenminister beider Staaten? Wurde das Bündnis tatsächlich nur durch die „Freundschaft“ Hitlers und Mussolinis zusammengehalten, durch eine diffuse ideologische Affinität, eine affektive Bewunderung für das Handeln des Gegenübers und durch die Aussicht, gemeinsam potenziellen Feinden besser die Stirn bieten zu können?

Die vorliegende Studie basiert auf einem Verständnis von Außenpolitik, das nicht nur Hitler und Mussolini als oberste (außen)politische Instanzen ihrer Staaten und die beiden Außenminister als lediglich ausführende Organe ihres ‚Willens‘ umfasst. Stattdessen wird Außenpolitik hier im weiteren Sinne verstanden, der auch die unzähligen Initiativen aus der zweiten politischen Reihe und damit abseits der traditionellen Diplomatie in den Blick nimmt: von Ministern ohne diplomatischen Auftrag und hohen Parteichargen beider Regimes. Dieser Ansatz richtet sich dabei nicht so sehr auf die Polykratie innerhalb der genuin außenpolitischen Sphäre, also die Konkurrenz der verschiedenen Institutionen auf diesem Gebiet.⁴ Vielmehr werden vor allem Akteure in den Blick genommen, deren Ressorts eigentlich wenig mit Außenpolitik zu tun hatten, die aber gleichwohl eine äußerst wichtige Rolle für die deutsch-italienischen Beziehungen spielten.

Die Geschichte der ‚Achse Berlin–Rom‘ wird in den folgenden Kapiteln aus der Perspektive personaler Interaktion *face-to-face* geschrieben. Im Zentrum steht damit nicht so sehr das *Was* der deutsch-italienischen Beziehungen, das Studien in diesem Bereich oft dazu verleitet hat, sich in langwierigen Vergleichen von Vertragsentwürfen zu verlieren oder die umfangreichen Gesprächsprotokolle wiederholten Exegesen zu unterziehen. Den Leserinnen und Lesern wird kein erneutes Stakkato aus Vertragsparagrafen, Beistandsklauseln, Außenhandelsstatistiken oder Kommuniqué-Entwürfen zugemutet. Auch vermeintliche oder tatsächliche ideologische oder machtpolitische Kohärenzen kommen allenfalls als Rahmenbedingung für das bilaterale Verhältnis zwischen 1933 und 1943 zur Sprache. Im Vordergrund steht stattdessen die bisher wenig beleuchtete Frage, *wie* die ‚Achse Berlin–Rom‘ überhaupt ausgestaltet und mit Leben erfüllt wurde. Wie begegneten nationalsozialistische und faschistische Akteure einander? Aus welchen Gründen nahmen sie Kontakt zueinander auf und knüpften persönliche Netzwerke, die weit rissfester waren als das konfrontative Geschichtsbild der ‚Achse

⁴ Auf deutscher Seite ist hier zum Beispiel an die Konkurrenz zwischen Auswärtigem Amt (AA), der Dienststelle Ribbentrop, der Außenpolitischen Organisation der NSDAP (AO) oder dem Außenpolitischen Amt (APA) Alfred Rosenbergs zu denken.

Berlin–Rom‘ vermuten lässt? An welchen Orten trafen sie sich, welche Sehenswürdigkeiten und Einrichtungen wurden besichtigt? Welche Rolle spielten Kleidung, Habitus, Gesten, Geschenke oder die gemeinsamen Unternehmungen? Wie funktionierten diese Netzwerke in den kritischen Phasen, an denen das deutsch-italienische Bündnis dieser Jahre überaus reich war?

Diese Einzelaspekte bündeln sich zu den Fragen, die der vorliegenden Studie zugrunde liegen: Welche Rolle spielten die gegenseitigen Besuche zwischen zentralen Akteuren des Faschismus und des Nationalsozialismus für die Realisierung und Aufrechterhaltung des deutsch-italienischen Bündnisses? Wie konstituierte sich die ‚Achse Berlin–Rom‘ in der direkten Interaktion der politischen Akteure? Die Untersuchung wird zeigen, dass die Treffen zwischen nationalsozialistischen und faschistischen Akteuren die ‚Achse‘ nicht einfach abbildeten und damit der nationalen und europäischen Öffentlichkeit etwas zur Schau stellten, was ohnehin bereits politische Realität war. Stattdessen wurde das Bündnis durch die Treffen überhaupt erst konstituiert und ermöglicht. Wie dies gelang, wie also implizite und explizite Gegensätze, Ängste und Sorgen voreinander überwunden wurden, wie Gemeinsamkeiten kultiviert und das politische Verhältnis zueinander ausgehandelt wurde, wird diese Untersuchung deutlich herauskristallisieren.

Zu den Beziehungen zwischen Faschismus und Nationalsozialismus existieren bereits zahlreiche fundierte Vorarbeiten. Das Novum meiner Studie liegt darin, dass zum ersten Mal nicht nur ein isoliertes Ressort bzw. ein bestimmtes Politikfeld der bilateralen Beziehungen im Fokus der Untersuchung steht. Stattdessen stellt sie ressortübergreifend und aus einer vergleichenden Perspektive heraus die Frage, worin die konstitutive Wirkung derartiger direkter Kontakte zwischen den zentralen Akteuren für die ‚Achse‘ bestand. Deutsch-italienische Bündnispolitik zwischen 1933 und 1943 erschöpfte sich bei Weitem nicht in der ‚offiziellen‘ Außenpolitik des AA oder des Palazzo Chigi, sondern war ein hochkomplexes, ein ungemein konfliktbehaftetes und zutiefst interaktives Geflecht verschiedener Initiativen in zahlreichen Bereichen der Politik. Wenn man also Erkenntnisse darüber gewinnen möchte, wie die ‚Achse Berlin–Rom‘ tatsächlich funktionierte, warum trotz aller Vorurteile, Meinungsverschiedenheiten, gegenseitigen Überrumpelungen oder Ungleichgewichte das Bündnis doch bis zum Sturz Mussolinis hielt, dann muss ein weit größeres Spektrum der bilateralen Interaktion in den Blick genommen werden. Ich werde mich in diesem Sinne nicht mit der bloßen Feststellung zufriedengeben, dass das diplomatische Konstrukt ‚Achse‘ irgendwie funktionierte, sondern werde die konkreten Mechanismen dieser Funktionalität herausarbeiten.

Untersuchungsgegenstand

Welche Akteure haben mit ihren Reisen nach Deutschland bzw. Italien eine besondere Relevanz für die vorliegende Untersuchung? Wer genau arbeitete zwischen 1933 und 1943 ‚der Achse entgegen‘ und wer hatte Anteil daran, dass beide Staaten politisch (wieder) zueinander fanden?

Um den Untersuchungsgegenstand einzugrenzen, ist es wenig zielführend, auf starre Akteurskategorien wie ‚Minister‘ oder ‚Parteiführer‘ zurückzugreifen. Stattdessen empfiehlt sich eine flexible Eingrenzung. Allein weil jemand ein Ministeramt bekleidete, bedeutete dies noch lange kein engagiertes Eintreten für die deutsch-italienische Zusammenarbeit. Stattdessen waren es häufig Akteure ohne Spitzenamt, die eine intensive Handlungsdynamik entfalteten. Galeazzo Ciano zum Beispiel wurde erst im Juni 1936 italienischer Außenminister, bemühte sich jedoch zuvor bereits als Leiter des *Ufficio Stampa* Mussolinis und dann als *Sottosegretario dello Stato per la Stampa e Propaganda* intensiv um Kontakte nach Deutschland. Auch Joachim von Ribbentrop übernahm erst im Februar 1938 das AA und war vorher ‚nur‘ Diplomat im Rang eines Botschafters bzw. Leiter des nach ihm benannten ‚Büros‘ bzw. der ‚Dienststelle‘. Dennoch spielte er auch auf diesen Positionen bereits eine herausragende Rolle in der Formalisierung des deutsch-italienischen Bündnisses im November 1937 (Antikominternpakt). Wäre also der Ministerrang ein notwendiges Kriterium, um in das *Sample* der Studie aufgenommen zu werden, so würden einige wichtige Akteure oder, wie bei Ciano und Ribbentrop, einzelne Phasen ihres politischen Wirkens völlig unbeachtet bleiben.

Ein weiteres Argument gegen starre Kategorien ist deren ungemein schwierige Abgrenzung und Definition. Während sich auf deutscher Seite noch vergleichsweise einfach bestimmen lässt, wer der Regierung angehörte und wer nicht, so gestaltet sich dies in Italien komplexer. Mussolini bekleidete nicht nur das Amt des Regierungschefs und Parteiführers, sondern leitete *de jure* auch eine wechselnde Zahl von Ministerien selbst.⁵ *De facto* führten hingegen ‚Unterstaatssekretäre‘ (*Sottosegretario dello Stato*) die Amtsgeschäfte der Ressorts und konnten dabei – je nach politischer Statur und Durchsetzungsvermögen – mal eine größere, mal eine geringere Handlungsautonomie entfalten. Diese Personen wurden vom AA protokollarisch als Minister behandelt, wenngleich sie formal nur leitende Beamte ihres Ministeriums waren. Ich nehme daher auch diese Funktionärsgruppe in das *Sample* meiner Studie auf.

Noch komplexer wird es bei der Frage, wer die führenden Funktionäre der NSDAP bzw. des *Partito Nazionale Fascista* (PNF) waren. ‚Reichsleiter der NSDAP‘ war ‚ein bloßer Titel‘⁶ und selbst unter Historikern wird nur Spezialisten bekannt sein, dass

5 Vgl. Stanley Payne: Geschichte des Faschismus. Aufstieg und Fall einer europäischen Bewegung. München/Berlin 2001 [1995], S. 156.

6 Hans Mommsen: Hitlers Stellung im nationalsozialistischen Herrschaftssystem. In: Gerhard Hirschfeld und Lothar Kettenacker (Hrsg.): Der „Führerstaat“. Mythos und Realität. Studien



Diagramm 1 Übersicht der faschistisch-nationalsozialistischen Begegnungen zwischen Januar 1933 und Juli 1943.

Wilhelm Grimm als stellvertretender Vorsitzender des Obersten Parteigerichts einen der höchsten Ränge der NSDAP bekleidete. Nur mit einem genauen Blick auf die tatsächlichen Machtverhältnisse lässt sich erschließen, welche Akteure innerhalb der NSDAP eine zentrale Rolle spielten und wer wiederum aus dieser Gruppe ein Engagement in den deutsch-italienischen Beziehungen entwickelte.

Im italienischen Faschismus war zwar der *Segretario Nazionale* des PNF eindeutig der höchste Parteifunktionär nach Mussolini, doch entfalteten auch Organisationen wie die *Opera Nazionale Balilla* (ONB) mit Renato Ricci an der Spitze eine eigenständige Politik in ihrem Bereich. Auch hier ist es sinnvoll, gebräuchliche Akteurskategorien im Zweifel außer Acht zu lassen und darauf zu verzichten, den Untersuchungsgegenstand auf die scheinbar griffigen Begriffe ‚Minister‘ und ‚Parteiführer‘ festzulegen.

Jede wissenschaftliche Untersuchung bedarf dennoch der Abgrenzung, um den Rahmen nicht zu sprengen und eine präzise Argumentation zu gewährleisten. In meiner Studie werde ich daher nicht auf die Reisen folgender Personengruppen eingehen: Angehörige des italienischen Königshauses, leitende Ministerialbeamte (Staatssekretäre, Abteilungsleiter mit dem Auftrag der Sacharbeit für Abkommen etc.), Verbandsfunktionäre, regionale Parteiführer (Gauleiter; *Segretario Federale* des PNF) und Delegationen verschiedener Prägung (Frontkämpfer, Wissenschaftler, Musiker, Funktionäre bei der Teilnahme an Tagungen). Ich werde mich auf die Reisen und bilateralen Kontakte der höheren Chargen von Staat und Partei konzentrieren und diesen Fokus im Einzelfall flexibel anpassen, wie oben ausgeführt.

zur Struktur und Politik des Dritten Reiches. Stuttgart 1981 (= Veröffentlichungen des Deutschen Historischen Instituts London 8), S. 43–72, hier S. 44.

Diesen zugrunde gelegten Kriterien entsprechen im Untersuchungszeitraum von 1933 bis 1943 insgesamt 193 Besuche. Aufgrund der in vielen Fällen mehr als dürftigen Quellenlage ist durchaus damit zu rechnen, dass es weitere Besuche in diesem Zeitraum gab, die sich aber nicht in den überlieferten Archivbeständen abbilden. Vielfach basieren Besuche darüber hinaus nur auf wenigen Indizien, ohne dass anhand der eingesehenen Archivalien die Hintergründe und Details rekonstruiert und analysiert werden konnten. In vielen sehr aussagekräftigen Fällen war dies jedoch glücklicherweise der Fall und so enthält die vorliegende Studie nicht nur differenzierte Fallstudien, sondern auch systematische, besuchsübergreifende Analysen.

Struktur

Die Studie verwendet bewusst nicht die politische Ereignisgeschichte als Grundstruktur der Gliederung, wie es die traditionelle Diplomatiegeschichte häufig getan hat. Jeder Anschein von Linearität soll damit vermieden und die Offenheit des historischen Prozesses betont werden. Außenpolitik ist nicht die Abfolge von Krisen, Verträgen und Verbalnoten, sondern ein intensiver und ergebnisoffener Aushandlungsprozess verschiedenster Akteure. Die Geschichte des deutsch-italienischen Bündnisses ist in diesem Sinne auch nicht von seinem Scheitern her zu schreiben.

In *Kapitel 1* meiner Studie untersuche ich, welche Rolle polykratische Herrschaftsstrukturen in Deutschland *und* Italien bei der Konstitution der ‚Achse Berlin–Rom‘ spielten. Ich beleuchte die Frage, wie sich aus der hypothetischen Grundsatzentscheidung Hitlers und Mussolinis für ein Bündnis eine erhebliche Aktionsdynamik auf der Ebene der Unterführer⁷ entwickelte. Wie generierte sich aus den gegenseitigen Besuchen eine Kohärenz des Bündnisses zwischen Deutschland und Italien? In fünf Fallstudien zeige ich in *Kapitel 2*, wie es Akteuren beider Regimes insbesondere durch Besuche im Land des (avisierten) Bündnispartners gelang, ihre innenpolitische Machtposition gegenüber Konkurrenten zu konsolidieren und auszubauen. Die Adaption eines von beiden Regimes präferierten Stils der diplomatischen Interaktion begünstigte diese Aktionen erheblich. Die Dynamik dieses Machtkampfes um die deutsch-italienischen Beziehungen wurde vor allem von AA und Palazzo Chigi als kontraproduktiv kritisiert und einer immer strengeren Regulation unterworfen. Dennoch hatte die Dynamik der polykratischen Auseinandersetzungen eindeutige Rückwirkungen auf die Kohärenz der ‚Achse Berlin–Rom‘.

7 Der Begriff „Unterführer“ wurde von Mussolini selbst in einem Artikel des *Popolo d'Italia* v. 04.10.1933 benutzt: „Gli ‚Unterführer‘“. Darin kritisierte er offen das Kompetenzchaos der deutschen Außenpolitik, wo sich neben dem Außenministerium verschiedene weitere Akteure engagierten. Die Auslassungen Mussolinis erfolgten vor dem Hintergrund einer erheblichen Verstimmung anlässlich des deutschen Rückzugs aus dem Völkerbund und der Abrüstungskonferenz im Oktober 1933. Vgl. Jens Petersen: Hitler–Mussolini. Die Entstehung der Achse Berlin–Rom 1933–1936. Tübingen 1973 (= Bibliothek des Deutschen Historischen Instituts in Rom 43), S. 279.

Kapitel 3 befasst sich aus einer praxeologischen Perspektive heraus mit der Frage, wie Kohärenz im direkten Kontakt und im gemeinsamen Erlebnis der Akteure hergestellt wurde. Welche Rolle spielten dabei Inszenierungsstrategien, die bei den Treffen zum Einsatz kamen? In welchem Verhältnis standen exzeptionelle und informelle Protokollfacetten zueinander? Im Fokus steht dabei besonders die Frage, ob hierbei ein neuartiger außenpolitischer Stil entwickelt wurde, der in deutlicher Abgrenzung zu traditionellen diplomatischen Umgangsformen stand. Inwieweit bot sich dadurch sogar eine Kommunikationsebene, die eine Zusammenarbeit beider Staaten aktiv ermöglichte und beförderte?

Kapitel 4 meiner Studie widmet sich der Frage, wie Besuche zwischen beiden Regimes im Sinne der Mediation wirksam wurden, also die vielen Konfrontationen, Unstimmigkeiten und Ressentiments zu überwinden halfen. Ich werde untersuchen, wie durch die ‚diplomatischen Seitenkanäle‘⁸ und Beziehungsnetzwerke stabile Träger in die ‚Achse‘ eingebaut wurden, die in entscheidenden Situationen eine Havarie verhinderten. Wie bewährten sich die im polykratischen Machtkampf aufgebauten Netzwerke in den kritischen Phasen des Bündnisses zum Beispiel anlässlich der handstreichartigen Besetzung der ‚Resttschechei‘ im Frühjahr 1939 oder in Zeiten der italienischen *non belligeranza* (Nichtkriegsführung) zu Beginn des Zweiten Weltkriegs? Auch ‚Frontbesuche‘ – in den besetzten Gebieten oder an der Front – werde ich auf ihre gemeinschaftsstiftende Funktion in Zeiten erheblicher Ungleichgewichte innerhalb des Bündnisses untersuchen.

Forschungsstand

Internationale Geschichte

Die Studie leistet einen Beitrag zur Überwindung der „weitgehend sterile[n] Atmosphäre“⁹ diplomatiegeschichtlicher Arbeiten, in denen Diplomatie meist auf die textliche Dimension begrenzt wird: auf die Verbalnoten, mit denen (auch in den vermeintlich neuartig agierenden Bewegungen Deutschlands und Italiens) zwischen den

8 Ein Seitenkanal ersetzt bzw. ergänzt einen Fluss als Schifffahrtsweg, wenn dieser dauerhaft bzw. zeitweise nicht schiffbar ist. Dieses Bild scheint mir übertragbar auf die verschiedenen diplomatischen Kanäle, die im Untersuchungszeitraum zwischen Deutschland und Italien entstanden. Zeitweise wurden diese parallel genutzt und waren in Krisensituationen sogar die einzig noch nutzbaren Verbindungen zwischen den Achsenpartnern.

9 Johannes Paulmann: „Napoleon hat sich im Grabe umdrehen müssen ...“. Vergegenwärtigung von Vergangenheit und Geschlechterkonstruktion in der performativen Politik der monarchischen Nationalstaaten. In: Jürgen Martuschukat und Steffen Patzold (Hrsg.): *Geschichtswissenschaft und „performative turn“*. Ritual, Inszenierung und Performanz vom Mittelalter bis zur Neuzeit. Köln u. a. 2003 (= Norm und Struktur 19), S. 185–206, hier S. 186.

Außenministerien kommuniziert wurde, die Aushandlung und Umsetzung von Verträgen, Abkommen und die Inhalte der umfangreichen Gesprächsprotokolle. Stattdessen wird eine in verschiedene Richtungen erweiterte Darstellung angestrebt, die sowohl gesellschaftliche als auch kulturelle Aspekte einbezieht.

Die Öffnung der Internationalen Geschichte für diese Aspekte war lange Zeit heftig umstritten, beginnend in den 1970er und 1980er Jahren. Gerade Hans-Ulrich Wehler verlangte lautstark eine „moderne Politikgeschichte“, die sich aus ihrer einseitigen Fixierung auf Außenpolitik lösen und ihre Theorieaversion aufgeben solle.¹⁰ Was Wehler anstrebte, war die Untersuchung der sozioökonomischen Bedingtheit von (Außen-)Politik: Inwieweit determinierten soziale und ökonomische Faktoren (Innenpolitik) das diplomatische Handeln?¹¹ Überkommene Traditionen deutscher Geschichtswissenschaft sollten über Bord geworfen werden, die sich (wenn auch häufig stark verkürzt) unter dem Namen ‚Ranke‘ subsumierten. Damit gemeint war ein Verständnis von Außenpolitik als „Reservatsphäre von Regierungen und Staatsmännern“ – ‚großer Männer‘, die in einsamen Entschlüssen ‚große Politik‘ betreiben.¹² Stattdessen sollten die ökonomischen und sozialen Bedingungen der Außenpolitik stärker in den Blick genommen werden oder gar, wie Wehler es forderte, als Erklärungsschema dominieren.

10 Auch Wilfried Loth konstatierte diese „Theorieabstinenz der Geschichtsschreibung von den internationalen Beziehungen“: Wilfried Loth: Einleitung. In: Wilfried Loth und Jürgen Osterhammel (Hrsg.): Internationale Geschichte. Themen – Ergebnisse – Aussichten. München 2000, S. VII–XIV, hier S. VII. In diesem Sinne auch Ursula Lehmkuhl: Diplomatiegeschichte als internationale Kulturgeschichte. Theoretische Ansätze und empirische Forschung zwischen Historischer Kulturwissenschaft und Soziologischem Institutionalismus. In: GG 27/3 (2001), S. 394–423, hier S. 398. Lehmkuhl stellt darüber hinaus fest, dass „eine explizite Auseinandersetzung mit kulturwissenschaftlichen Theorien und Methoden im Rahmen diplomatiehistorischer Forschung de facto nicht statt[findet].“ (S. 399) Für einen Überblick der Debatte siehe Eckart Conze: „Moderne Politikgeschichte“. Aporien einer Kontroverse. In: Guido Müller (Hrsg.): Deutschland und der Westen. Internationale Beziehungen im 20. Jahrhundert. Festschrift für Klaus Schwabe zum 65. Geburtstag. Stuttgart 1998, S. 19–30.

11 Dieses Vorhaben erwies sich in ersten empirischen Studien als methodisch durchaus kompliziert: Gerhard Th. Mollin: Internationale Beziehungen als Gegenstand der deutschen Neuzeit-Historiographie seit dem 18. Jahrhundert. Eine Traditionskritik in Grundzügen und Beispielen. In: Wilfried Loth und Jürgen Osterhammel (Hrsg.): Internationale Geschichte. Themen – Ergebnisse – Aussichten. München 2000, S. 3–30, hier S. 15. Vgl. auch Conze 1998 [wie Anm. 10], S. 28. Auch Wehler selbst erkannte, dass die Interdependenz schwer zu fassen sei: „Aber die sorgfältige historisch-systematische Analyse, die sich dieser Doppeldimension von Außenpolitik bewußt bleibt, kann immer noch am ehesten das Knäuel der Interdependenz Schritt für Schritt plausibel entwirren.“ Hans-Ulrich Wehler: „Moderne“ Politikgeschichte? Oder: Willkommen im Kreis der Neorankeaner vor 1914. In: GG 22 (1996), S. 257–266, hier S. 262.

12 Eckart Conze: Zwischen Staatenwelt und Gesellschaftswelt. Die gesellschaftliche Dimension in der Internationalen Geschichte. In: Wilfried Loth und Jürgen Osterhammel (Hrsg.): Internationale Geschichte. Themen – Ergebnisse – Aussichten. München 2000, S. 117–140, hier S. 120. Vgl. auch Gilbert Ziebur: Die Rolle der Sozialwissenschaften in der westdeutschen Historiographie der internationalen Beziehungen. In: GG 16 (1990), S. 79–103, hier S. 85–88.

Als Hauptkontrahenten standen auf der ‚anderen Seite‘ – wie angesichts der unveröhnlich geführten Debatte gesagt werden muss – in erster Linie Andreas Hillgruber und Klaus Hildebrand, die sich gegen die erhobenen Forderungen wehrten und das ‚Primat der Außenpolitik‘ sowie die Eigenständigkeit des Forschungsbereichs betonten.¹³ Ein solcher ‚Primat‘ bedeutet auf der historiographischen Ebene eine Fokussierung von Außenpolitik „auf das Verhalten von Regierungen, und in der deutschen Historiographie insbesondere der deutschen Reichsregierung, gegenüber anderen Regierungen.“¹⁴ Dieser einseitigen und von Wehler mit einiger Berechtigung kritisierten „Fokussierung auf ‚Haupt- und Staatsaktionen‘, Machtpolitik, Staatsräson und Diplomatiegeschichte wurde wie ein Feldzeichen ein ‚Primat der Innenpolitik‘ entgegengestellt.“¹⁵ Eine wissenschaftlich gewinnbringende und konstruktive Debatte war angesichts dieser aggressiv formulierten Gegensätzlichkeit der Deutungen von Anfang an blockiert.¹⁶

Ende der 1990er Jahre entbrannte die Auseinandersetzung erneut mit Wehlers symptomatischer Rezension von Hildebrands Buch zur Kontinuität deutscher Außenpolitik 1871–1945.¹⁷ Wehler kritisierte darin unter anderem die Methodik Hildebrands: „Streng chronologisch aneinandergereiht wird Krise für Krise, Vertrag für Vertrag berichtet“, wobei jeweils ein Hauptakteur (Bismarck, Stresemann, Hitler) im Mittelpunkt der Darstellung steht. „Diese Personenzentrierung führt zu einer hochartifizialen Eindeutigkeit bei der Zurechnung von Motiven, Aktionen, Ergebnissen.“¹⁸ Hildebrand vernachlässige völlig den Einfluss gesellschaftlicher oder „exogener“ Faktoren auf die außenpolitischen Entscheidungen, also etwa die Herrschaftsstrukturen eines Staates mit seinen (formellen bzw. informellen) Akteuren und Instrumenten der Außenpolitik, die öffentliche Meinung, ideologische Orientierung oder das System der europäischen Staaten. Zeitgleich kritisierte Ernst-Otto Czempiel in seiner Rezension Hildebrands methodischen Ansatz: Dieser konzentriere sich nur auf die „Endentscheidungen, also auf die zahllose Interaktionen in sich bergenden Aktionen des politischen Systems in die internationale Umwelt hinein“. Der innerstaatliche Entstehungszusammenhang der Aktionen bleibe damit ausgeklammert.¹⁹

13 Loth 2000 [wie Anm. 10], S. X.

14 Conze 2000 [wie Anm. 12], S. 121.

15 Mollin 2000 [wie Anm. 11], S. 13.

16 Conze resümierte, „die Kontroverse führender Historiker scheint also zu einer Blockadesituation geführt zu haben“; Conze 1998 [wie Anm. 10], S. 29. Zur tagespolitischen Dimension dieser Debatte vgl. Ziebur 1990 [wie Anm. 12], S. 80. Auch die italienische Geschichtswissenschaft schenkte den „theoretischen und methodologischen Aspekten der Interdependenz von Innen- und Außenpolitik“ bis Mitte der 1970er Jahre nur wenig Aufmerksamkeit; Jens Petersen: Die Außenpolitik des faschistischen Italien als historiographisches Problem. In: VfZ 22/4 (1974), S. 417–457, hier S. 435.

17 Klaus Hildebrand: Das vergangene Reich. Deutsche Außenpolitik von Bismarck bis Hitler 1871–1945. Stuttgart 1995.

18 Wehler 1996 [wie Anm. 11], S. 258.

19 Ernst-Otto Czempiel: Deutsche Außenpolitik von 1871 bis 1945. In: GG 22 (1996), S. 243–256, hier S. 245.

„Daß der berücksichtigungspflichtige Anteil der Innenpolitik an der deutschen Außenpolitik bei Hildebrand deutlich zu kurz kommt, ist die eigentliche Schwäche dieses Buches.“²⁰ Unfruchtbar blieb diese Debatte, weil sich zwei konträre Deutungen nahezu unversöhnlich gegenüberstanden. In einem „Dialog der Taubstummen“²¹ beharrten beide Seiten auf ihrer Deutung und zeigten sich nicht gewillt, Ansätze der Gegenseite zu adaptieren.

Seit der Jahrtausendwende ist die Geschichte der internationalen Beziehungen wieder im Aufschwung begriffen und Objekt einer regen Diskussion. Anders als in den 1970er und 1980er Jahren findet nunmehr eine fruchtbare Debatte um die methodische und thematische Erweiterung des Fachbereichs statt, in der ältere Ansätze nicht pauschal abgelehnt, sondern kritisch auf ihre Integrationsfähigkeit geprüft werden.²² Die vorliegende Studie fügt sich in diese Forschungskonjunktur ein und knüpft an folgenden Stellen daran.

Herrschaftsstruktur und Außenpolitik

In Antwort auf die wiederaufflammende ‚Primat‘-Debatte fragte Eckart Conze in einem programmatischen Aufsatz aus dem Jahr 2000 gezielt nach der „Interdependenz von gesellschaftlichen Strukturen und Entwicklungen einerseits und den internationalen Beziehungen andererseits“.²³ Er identifizierte verschiedene Ansatzpunkte zukünftiger Forschungen und stellte unter anderem fest: „Außenpolitische Ziele, Methoden und Optionen hängen direkt zusammen mit den politischen Herrschaftsstrukturen des jeweiligen Staates.“²⁴ Im Gegensatz zu liberal-demokratischen Staaten sei jedoch die Außenpolitik autoritärer Staaten kaum „durch widerstreitende politische und gesellschaftliche Positionen und Interessen beeinflusst.“²⁵

Diese Feststellung wirft sowohl für den Nationalsozialismus als auch für den Faschismus Fragen auf. Conzes Annahme eines autoritären Geneseprozesses

20 Ebd., S. 252.

21 Loth 2000 [wie Anm. 10], S. VIII.

22 Vgl. allgemein die Überblicke bei Kießling und Schröder: Friedrich Kießling: Der „Dialog der Taubstummen“ ist vorbei. Neue Ansätze in der Geschichte der internationalen Beziehungen des 19. und 20. Jahrhunderts. In: HZ 275 (2002), S. 651–680; Iris Schröder: Die Wiederkehr des Internationalen. Eine einführende Skizze. In: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History 8 (2011), S. 340–349. Schröder spricht gar von einer „Wiederkehr des Internationalen“, Conze verfolgt den Ansatz, die Geschichte der internationalen Politik als Systemgeschichte zu verstehen; Eckart Conze: Jenseits von Männern und Mächten. Geschichte der internationalen Politik als Systemgeschichte. In: Hans-Christof Kraus und Thomas Nicklas (Hrsg.): Geschichte der Politik. Alte und neue Wege. München 2007 (= HZ Beiheft 44), S. 41–64.

23 Conze 2000 [wie Anm. 12], S. 119. Auch Osterhammel plädiert für einen stärkeren Austausch „der historiographischen *two cultures*“. Jürgen Osterhammel: Transnationale Gesellschaftsgeschichte. Erweiterung oder Alternative. In: GG 27 (2001), S. 464–479, hier S. 474.

24 Conze 2000 [wie Anm. 12], S. 126.

25 Ebd.

außenpolitischer Entscheidungen ist zwar grundsätzlich zutreffend: Sowohl Mussolini als auch Hitler besaßen in letzter Instanz eine nahezu uneingeschränkte Entscheidungsbefugnis und waren nicht an andere Akteure bzw. deren außenpolitische Vorstellungen gebunden. Dies impliziert jedoch nicht, dass im Sinne einer monolithischen Führerdiktatur auf höchster Ebene konkrete außenpolitische Entscheidungen getroffen wurden, die entlang einer widerspruchsfreien Befehlskette an die ‚Unterführer‘ weitergereicht und ausgeführt wurden. Ein Blick auf die Akteure der zweiten politischen Reihe beider Regimes offenbart vielmehr einen erheblichen Spielraum für gegensätzliche politische Positionen und Interessen, die untereinander (mit den unmittelbaren politischen Konkurrenten) ausgefochten wurden, ohne allerdings die grundsätzliche Autorität des ‚Führers‘ bzw. des ‚Duces‘ infrage zu stellen. Wenngleich in autoritären Regimen keine vergleichbaren Legitimations- und Kontrollinstanzen existieren wie in demokratischen Systemen, so wird gleichwohl auch hier Außenpolitik in erheblichem Maße durch Herrschaftsstrukturen des Regimes bedingt. Ein differenzierter Blick auf die Akteure der zweiten politischen Reihe, wie ihn diese Studie vornimmt, ist in diesem Zusammenhang ausgesprochen lohnenswert, um fundierte Kenntnisse über die Umsetzung und Ausgestaltung der oft vage gehaltenen Entscheidung von ‚Führer‘ oder ‚Duce‘ zu gewinnen.

Eine solche Perspektive entspricht auch der vielfach geäußerten Kritik an der älteren Diplomatiegeschichte, die ‚den Staat‘ verabsolutierte und dessen „Personifizierung“²⁶ betrieb. Hillard von Thiessen und Christian Windler stellten in diesem Sinne als Ausgangsposition einer Tagung von 2008 fest:

Staatswesen [sollten] nicht wie geschlossen handelnde Individuen untersucht werden. Der Deagentivierungsdiskurs, in dem zum Beispiel von Frankreich oder Paris oder dem Quai d’Orsay als handelnden Einheiten die Rede ist, übersieht, dass Außenpolitik menschengemacht ist und dass die personalen Akteure selbst dann, wenn sie von den Interessen eines Staates sprechen, doch bestenfalls ihre Vorstellungen von dessen Interessen zum Ausdruck bringen.²⁷

Eine Entpersonifizierung des Staates und eine präzisere Untersuchung der außenpolitisch agierenden Akteure erscheinen somit als dringliche Aufgaben zukünftiger Untersuchungen. Meine Studie wird sich dieses Desiderates annehmen und den Blick direkt auf die Akteure sowie ihre Interaktion miteinander richten.

26 Eckart Conze: Abschied von Staat und Politik? Überlegungen zur Geschichte der internationalen Politik. In: Eckart Conze, Ulrich Lappenküper und Guido Müller (Hrsg.): Geschichte der internationalen Beziehungen. Erneuerung und Erweiterung einer historischen Disziplin. Köln u. a. 2004, S. 15–43, hier S. 35.

27 Hillard von Thiessen und Christian Windler: Einleitung: Außenbeziehungen in akteurszentrierter Perspektive. In: Dies. (Hrsg.): Akteure der Außenbeziehungen. Netzwerke und Interkulturalität im historischen Wandel. Köln 2010, S. 1–12, hier S. 5.

Iris Schröder betonte in diesem Sinne zuletzt die „große Bedeutung, die individuellen historischen Akteuren und ihren Netzwerken zugeschrieben wird“,²⁸ als Tendenz neuerer Forschungen zur Internationalen Geschichte, in die sich auch meine Studie einfügt. Hierbei besteht jedoch durchaus die Gefahr einer neuerlichen Fixierung auf die ‚großen Männer‘, die handlungsautonom Außenpolitik gestalten. Conze warnte folglich, es sei „methodisch [...] nicht angemessen, sich auf die Entscheidungen und das Handeln einzelner Persönlichkeiten, insbesondere auf die sogenannten ‚Staatsmänner‘ zu konzentrieren“ und somit „die Internationale Geschichte auf eine Beziehungsgeschichte diplomatischer Eliten zu verengen.“²⁹ Die vorliegende Studie befasst sich sehr wohl ‚nur‘ mit der staatlichen Elite, orientiert ihre systematische Auswahl relevanter Akteure jedoch nicht an der schematischen Trennung zwischen ‚Staatsmännern‘ bzw. der diplomatische Elite einerseits und ‚außerdiplomatischen‘ Akteuren (Experten, Wissenschaftler etc.) andererseits. Stattdessen werden auch paralleldiplomatische Akteure innerhalb von Staat und Partei in den Blick genommen, die qua Ressort keinen außenpolitischen Auftrag hatten und dennoch ambitioniert Kontakte ins Ausland knüpften oder gar in ein bestimmtes Amt gelangten, gerade *weil* sie über entsprechende Auslandskontakte verfügten.

Bei aller Differenzierung und begrifflichen Erweiterung, die diese Untersuchung vornimmt, sind somit ‚der Staat‘ bzw. seine Akteure zentrale Untersuchungsinstanz. Damit liegt sie auf einer Linie mit der verbreiteten Forschungsmeinung, die im Bewusstsein um die gesellschaftliche Bedingtheit der zwischenstaatlichen Beziehungen doch den Staat als „bis auf weiteres definierendes Element und ein[en] entscheidende[n] Akteur im internationalen System und in den internationalen Beziehungen“ versteht.³⁰

28 Schröder 2011 [wie Anm. 22], S. 342.

29 Conze 2000 [wie Anm. 12], S. 124. Auch die Herausgeber der neu etablierten Publikationsreihe „Studien zur Internationalen Geschichte“ betonten im Geleitwort ihr Ansinnen, „die internationale Geschichte aus der Verengung auf eine Beziehungsgeschichte diplomatischer Eliten herauszuführen“: Anselm Doering-Manteuffel, Jost Dülffer, Wilfried Loth und Jürgen Osterhammel: Geleitwort zur Reihe „Studien zur Internationalen Geschichte“. In: Gerhard Th. Mollin: Die USA und der Kolonialismus. Amerika als Partner und Nachfolger der belgischen Macht in Afrika 1939–1965. Berlin 1996 (= Studien zur Internationalen Geschichte 1), S. 13. Lars Lüdicke hingegen geht in seiner „politische[n] Biographie“ Konstantin von Neuraths erneut davon aus, dass die deutschen Diplomaten „automatisch“ in den Mittelpunkt einer diplomatischen „Interaktionsgeschichte“ der europäischen Großmächte der Zwischenkriegszeit rückten. Er wendet sich damit ausdrücklich gegen „jene Denkschulen [...], die in der Diplomatiegeschichte ein Relikt vormoderner Historiographie erkennen zu müssen glauben.“ Lars Lüdicke: Constantin von Neurath. Eine politische Biographie. Paderborn 2014, S. 11.

30 Eckart Conze, Ulrich Lappenküper und Guido Müller: Einführung. In: Dies. (Hrsg.): Geschichte der internationalen Beziehungen. Erneuerung und Erweiterung einer historischen Disziplin. Köln u. a. 2004, S. 1–14, hier S. 2. Vgl. auch Conze 2004 [wie Anm. 26] sowie Osterhammel 2001 [wie Anm. 23], S. 475.

Polykratie und Außenpolitik

Methodisch schlägt meine Studie hier eine Brücke zwischen der jüngeren Konjunktur um die Internationale Geschichte und der älteren Debatte um die Beschaffenheit des nationalsozialistischen Herrschaftssystems. Bisher liegen nur vereinzelte Studien vor, die sich systematisch der Frage widmen, wie sich die Auswüchse der nationalsozialistischen Polykratie in der Außenpolitik des ‚Dritten Reiches‘ bemerkbar machten und welche Rolle die Konkurrenzkämpfe der ‚Unterführer‘ für die Genese außenpolitischer Entscheidungen spielten.³¹

Wolfgang Schieder etwa bezeichnete die deutsche Unterstützung Francos im Spanischen Bürgerkrieg als „Musterbeispiel dafür [...], daß sich die polykratischen Machtstrukturen des sogenannten Führerstaats auch auf die Außenpolitik auswirkten“.³² Rainer Schmidt resümierte in seiner Überblicksdarstellung zur nationalsozialistischen Außenpolitik hingegen, es liege „bisher keine Studie vor, die das Interdependenzverhältnis auf dem Feld der Außenpolitik detailliert und schlüssig belegt, von einer aus polykratischer Perspektive argumentierenden Gesamtdarstellung der nationalsozialistischen Außenpolitik ganz zu schweigen.“³³ Lutz Klinkhammer übertrug die Polykratiethese erfolgreich auf einen „Mischbereich zwischen Innerem und Äußerem“: die deutsche Besatzungspolitik in Italien bzw. in der „Republik von Salò“.³⁴ Stephen Corrado Azzi stellte in seinem Forschungsbericht zur faschistischen Außenpolitik fest: „no one has examined the role of various groups in the formation of policy; [...] the fascist and nationalist elites have received little attention from scholars“.³⁵ Meine Studie wird dagegen gezielt in den Blick nehmen, welche unmittelbaren Auswirkungen die polykratischen Herrschaftsstrukturen in beiden Staaten auf die ‚Achse Berlin–Rom‘ hatten.

-
- 31 Jerzy Borejsza schrieb bereits 1981 in einem Essay, dass „zu oft [...] nach traditionellem Schema zuviel über die offizielle Außenpolitik geschrieben“ werde. Es sei eine „oft mißachtete Tatsache, daß es in diesen neuen Herrschaftssystemen [...] eine mehrgleisige Politik gab, die sich grundsätzlich von der alten Diplomatie mit ihren strengen Normen unterschied.“ Jerzy W. Borejsza: Die Rivalität zwischen Faschismus und Nationalsozialismus in Ostmitteleuropa. In: *VfZ* 29/4 (1981), S. 579–614, hier S. 579. Für detailliertere Ausführungen über die innenpolitisch fokussierte Debatte und die Definition von ‚Polykratie‘ sowie ‚polykratische Herrschaft‘ vgl. Kapitel 1.1.
- 32 Wolfgang Schieder: Spanischer Bürgerkrieg und Vierjahresplan. Zur Struktur nationalsozialistischer Außenpolitik. In: Wolfgang Michalka (Hrsg.): *Nationalsozialistische Außenpolitik*. Darmstadt 1978 (= Wege der Forschung 297), S. 325–359, hier S. 333.
- 33 Rainer Schmidt: *Die Außenpolitik des Dritten Reiches 1933–1945*. Stuttgart 2002, S. 130.
- 34 Lutz Klinkhammer: *Zwischen Bündnis und Besatzung. Das nationalsozialistische Deutschland und die Republik von Salò 1943–1945*. Tübingen 1993 (= Bibliothek des Deutschen Historischen Instituts in Rom 75), S. 8. Die Besatzungspolitik eignet sich laut Klinkhammer besonders gut für eine derartige Übertragung, da sich hieran die Kompetenzkämpfe zwischen den verschiedenen militärischen, zivilen und parteiamtlichen Institutionen in einem politischen Vakuum beobachten lasse.
- 35 Stephen Corrado Azzi: *Historiographical Review. The Historiography of Fascist Foreign Policy*. In: *The Historical Journal* 36/1 (1993), S. 187–203, hier S. 203.

Obwohl die Einsicht in den polykratischen Charakter des nationalsozialistischen Herrschaftssystems bereits Jahrzehnte zurückreicht, scheint die systematische Übertragung auf den Bereich der Außenpolitik weiterhin ein Forschungsdesiderat zu sein. Dies ist bedauerlich, da gerade hier die Interdependenzen zwischen Innen- und Außenpolitik sichtbar werden. Die vorliegende Studie wird hierzu einen Beitrag leisten und die Erkenntnisse der – zumeist auf den Nationalsozialismus beschränkten – Debatte auch auf den italienischen Faschismus übertragen.³⁶ Sie widerspricht damit ausdrücklich einigen jüngeren Darstellungen, die betonen, dass die polykratische Dynamik in der Außenpolitik keine Rolle spielte³⁷ oder sich nur in den Bereichen entfaltete, an denen Hitler oder Mussolini kein Interesse zeigten.³⁸

Ein Grundnarrativ der Forschung zur Internationalen Geschichte ist die „Aufweichung nationalstaatlicher Souveränität“,³⁹ in deren Zuge „zunehmend auch nicht-gouvernementale Akteure“ an Bedeutung gewannen. Diese Entwicklung schreitet nach Auffassung vieler Historiker von der Nachkriegszeit 1945 bis heute quasi unaufhaltsam voran. Die Außenpolitik von Faschismus und Nationalsozialismus reihte sich mit der Diversifizierung der außenpolitischen Akteursebene durchaus in diese Tendenz ein und konterkarierte damit erheblich die von der zeitgenössischen Propaganda suggerierte monolithische Verfasstheit beider Regimes, die zunächst auch das Bild der Forschung bestimmte.

Wo kann nun angesichts dieser Diskussionen die Dissertation verortet werden und inwieweit handelt es sich dabei um einen weiterführenden Beitrag? Gerade polykratische Strukturen bedingen eine extreme Form der Einflussnahme nichtdiplomatischer Akteure auf die Außenpolitik, deren Untersuchung von Vertretern einer „modernen Politikgeschichte“ intensiv eingefordert wurde. Meine Studie untersucht die Eingriffe verschiedener Akteure (Regierungsmitglieder und Parteifunktionäre) in die

36 Winfried Süß' Anregung auf einer Potsdamer Tagung im März 2011, den Polykratiebegriff wissenschaftlich auszumustern, da er kein Spezifikum des NS-Systems darstelle, sondern vielmehr den Normalfall in arbeitsteilig organisierten Gesellschaften, ist vielleicht für das Agieren von subalternen Verwaltungsinstanzen angebracht. Der aggressive Konkurrenzkampf polykratischer Akteure um die deutsch-italienische Außenpolitik ist jedoch keineswegs als Normalfall zu bezeichnen, sondern als singuläre historische Entwicklung. Vgl. Anja Hildebrandt: Tagungsbericht: Formen informeller Kooperation in der Herrschaftspraxis des nationalsozialistischen Deutschland, 01. 03. 2011–03. 03. 2011, Potsdam. In: H-Soz-Kult v. 15. 04. 2011. <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/tagungsberichte/id=3621> [zuletzt abgerufen am 05. 01. 2019].

37 Lüdicke behauptete, dass es „keine polykratischen Wirkungszusammenhänge gab, die ursächlich oder auch nur maßgeblich den [außenpolitischen] Kurs [Hitlers] bestimmt hätten.“ Seine sehr kurzen Ausführungen über die Ambitionen Rosenbergs und Görings sind wenig überzeugend, auch weil als Belege einzig Äußerungen deutscher Diplomaten geliefert werden, deren kritischer Tenor wenig überrascht. Lüdicke 2014 [wie Anm. 29], S. 337.

38 So Malte König: „In der Außenpolitik konnte sich der ‚Wildwuchs‘ konkurrierender Herrschaftsträger eben erst entfalten, wenn sich Sachfragen dem direkten Interesse der Diktatoren entzogen.“ Malte König: Kooperation als Machtkampf. Das faschistische Achsenbündnis Berlin–Rom im Krieg 1940/41. Köln 2007 (= Italien in der Moderne 14), S. 9.

39 Thiessen/Windler 2010 [wie Anm. 27], S. 2.

deutsch-italienische Diplomatie, die damit in fundamentalem Gegensatz zu monolithischen Vorstellungen des ‚Staatshandelns‘ stehen. Hierbei offenbart sich eine Form der wechselseitigen Abhängigkeit von innenpolitischen Interessen und Außenpolitik, die in dieser Ausprägung nur im polykratischen Gesamtklima von Nationalsozialismus und Faschismus denkbar ist. Es wird sich zeigen, ob und wie die dabei entstandene Aktionsdynamik sich letztlich sogar konstruktiv auf die Kohärenz der ‚Achse Berlin–Rom‘ auswirkte. Trugen die Auseinandersetzungen gar zur gegenseitigen Radikalisierung bei, wie es Hans Mommsen für die Innenpolitik beschrieben hat? Die Studie gibt Einblicke in die Funktionsweise der Außenpolitik und beleuchtet den Einfluss innenpolitischer Motive auf außenpolitische Initiativen.

Kulturgeschichte der (Außen-)Politik

Vor allem Susanne Schattenberg formulierte in verschiedenen Aufsätzen den Anspruch, eine „Kulturgeschichte der Außenpolitik“ zu entwickeln bzw. methodisch neu auszurichten.⁴⁰ ‚Kultur‘ könne dabei jedoch nicht einfach als weiterer Faktor der bestehenden Matrix aus ‚Wirtschaft‘ und ‚Macht‘ hinzugefügt werden, wie es Akira Iriye vorschlug. Auch spricht Schattenberg sich gegen eine „additive“ Kulturgeschichte aus, die immer dann ins Spiel gebracht wird, wenn vermeintlich objektive und rationale Erklärungen nicht ausreichen. Kultur sei stattdessen „das Prisma, durch das die historischen Subjekte sämtliche Lebensbereiche, also auch Wirtschaft und Politik, betrachten.“⁴¹ Eine Hierarchisierung „zwischen ‚harten‘ Gesprächsinhalten und Interessen hier und weichen ‚Umgangsformen‘ dort“⁴² sei nicht haltbar. Für eine differenziertere Analyse diplomatischer Prozesse müssten Historiker das Verhalten historischer Akteure vielmehr „lesen“ und den dabei verwendeten Zeichen Bedeutung zuordnen. Anknüpfend an Thomas Mergels Ansatz, der weiter unten skizziert wird, müsse „Politik als Handlungs- und Kommunikationsraum“ verstanden und „nach spezifischen Codes, sprachlichen Mustern und Umgangsformen“ gefahndet werden.⁴³

Nach Schattenbergs Ausführungen sind kulturgeschichtlich orientierte Analysen diplomatischer Prozesse dabei mit drei verschiedenen Zeichensystemen konfrontiert: „der Sprache und dem kulturellen Horizont des einen Diplomaten, der fremden Sprache und dem Deutungssystem des Gegenübers und schließlich der gemeinsamen Sprache

40 Allgemein hierzu: *Culture and International History*. Hrsg. v. Jessica Gienow-Hecht und Frank Schumacher. New York 2003 (= *Explorations in Culture and International History* 1).

41 Susanne Schattenberg: *Die Sprache der Diplomatie oder Das Wunder von Portsmouth. Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Außenpolitik*. In: *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas* 56/1 (2008), S. 3–26, hier S. 5.

42 Dies.: *Diplomatie als interkulturelle Kommunikation*. In: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History* 8 (2011), S. 457–462, hier S. 461.

43 Schattenberg 2008 [wie Anm. 41], S. 5.