

# Ergebnisse

Der Nationalsozialismus in Augsburg und Schwaben wurde ab Ende 1934 von einer kaum zu erschütternden Stabilität getragen. Deren Grundlage war eine innerhalb der Funktionsebenen in Partei, Wirtschaft und Verwaltung breit akzeptierte und immer wieder reproduzierte Organisationskultur, die als „schwäbische Variante“ dem Nationalsozialismus regionale Konturen verlieh. Sie ermöglichte es, viel Vertrautes im NS-Regime wiederzufinden. Außerdem prägten sich so die zumeist ungeschriebenen Spielregeln der Machtausübung und -teilhabe in Schwaben aus. Sie waren mehr als nur eine Herrschaftsmethode: Sie brachten Struktur und Ordnung in die Herrschaftsbeziehungen. Daher handelte es sich um ein regional austariertes Herrschaftssystem.<sup>1</sup> Darin nahm die Stadtverwaltung einen festen Platz ein. Sie durchdrang mit Hilfe eingespielter und gewohnter Verwaltungstechniken die Gesellschaft mit der NS-Herrschaft. Nicht außernormative, revolutionäre Schritte veralltäglichten die Diktatur, sondern bürokratische Routinen. Daher waren nicht nur die Ortsgruppen der NSDAP das „Fundament der Diktatur“<sup>2</sup>. Ihr unverzichtbares Gegenstück innerhalb des „totalitäre[n] Verbundsystem[s]“<sup>3</sup> der nationalsozialistischen Herrschaftsinstanzen bildeten die mit staatlichen Befugnissen ausgestatteten lokalen Verwaltungsstrukturen. Staat und Partei bildeten folglich keinen unversöhnlichen Gegensatz, sondern standen in einem symbiotischen Verhältnis zueinander. Initiativen aus den Reihen der Partei wurden oftmals nur dann Wirklichkeit, wenn die Stadtverwaltung ihre Machtmittel dafür einsetzte. Umgekehrt nutzte die Stadtverwaltung immer häufiger Prestige, Autorität und den ehrenamtlichen Apparat der Partei, um ihre Politik durchzusetzen. Sinnfällig wurde das gegenseitige Verwiesensein in Augsburg in der Angleichung der Stadtbezirksgrenzen an die Einteilung der Ortsgruppen im Jahr 1939.

Wesentliche Elemente der schwäbischen Ausprägung der nationalsozialistischen Herrschaft bildeten sich bereits vor 1933 aus. Für die Augsburger Stadtverwaltung stellte sich als besonders bedeutsam heraus, dass sich die Führungselite der „Bewegung“ in Schwaben zum großen Teil aus Angestellten und Beamten rekrutierte. Gauleiter Karl Wahl kam selbst aus der Augsburger Stadtverwaltung. Er wusste ebenso wie zahlreiche Parteifunktionäre, die nach der Machtergreifung als Ratsherren den Parteieinfluss ins Rathaus trugen, eine gut funktionierende Verwaltung zu schätzen. Die persönliche Herrschaftskonzeption Wahls strahlte auf den gesamten Gau aus. Er suchte seine Ziele auf dem Weg des Konsenses zu erreichen und scheute harte Konfrontationen. Nicht zuletzt die starke Bindungskraft

---

<sup>1</sup> Gegen diesen Begriff wendet sich Rebentisch, *Führerstaat*, S. 14 f.

<sup>2</sup> Carl-Wilhelm Reibel, *Das Fundament der Diktatur. Die NSDAP-Ortsgruppen 1932–1945*, Paderborn u. a. 2002. Ähnlich bereits die Pionierstudie von William Sheridan Allen, „Das haben wir nicht gewollt!“ Die nationalsozialistische Machtergreifung in einer Kleinstadt 1930–1935, Gütersloh 1966, S. 280.

<sup>3</sup> Broszat, *Der Staat Hitlers*, S. 426.

der beiden großen sozialmoralischen Milieus in der überwiegend katholischen Industriestadt Augsburg begünstigten pragmatische Lösungen anstelle von dogmatischer Härte. Wahls Neigung zum Kompromiss rührte auch daher, dass ihn nicht in erster Linie die Tirade vom Rassenhass, sondern die Schimäre der „Volksgemeinschaft“ zu Hitler gezogen hatte. Zudem blieb Wahl, ganz im Gegensatz zum Augsburger Kreisleiter Gallus Schneider, nicht nur der Verwaltung, sondern auch den Kirchen gegenüber freundlich eingestellt. Da die katholische Bistumsleitung ebenfalls einen Modus Vivendi suchte anstatt auf Konfrontationskurs zu gehen, gelang es zumeist, die Reibungspunkte im Verhältnis von Kirche und Staat „vor Ort, in eingespielten Zusammenhängen und unter Vermeidung von Eskalationen“<sup>4</sup> zu entschärfen.

Vor allem in Einzelfällen konnten Wahl und seine Gefolgsleute ideologisch über ihren Schatten springen. Dies lag vor allem daran, dass die nationalsozialistische Herrschaft als Personenverbund funktionierte. Wer an die Güte des Gauleiters und später auch des nationalsozialistischen Personalreferenten in der Stadtverwaltung Matthias Kellner appellierte, durfte auf Wohlwollen hoffen. So entkam Karl Wiedemann, ein ehemaliger kommunistischer Stadtrat und Bruder des Gaurevisors und Stadtrats Matthias Wiedemann, dem Konzentrationslager Dachau und fand später bei der Stadtverwaltung sogar eine Anstellung. Deshalb erging es Kommunisten, Juden und „Asozialen“ in Augsburg nicht generell besser als in anderen deutschen Städten. Ausnahmen bestätigten lediglich die Regel, und die hieß in Augsburg ebenso wie im übrigen Reich Verfolgung.

Im Zuge der Machtergreifung schlug sich die Kooperationsbereitschaft der schwäbischen NS-Führung zunächst in einer außergewöhnlich langen Restamtszeit von Oberbürgermeister Otto Bohl nieder. Seinen Versuch, die Nationalsozialisten in eine Art schwarz-braune Koalition einzubinden, bezahlte er mit einer tiefen Verstrickung in die Machenschaften des lokalen Regimes. Bohl wurde zum Steigbügelhalter Josef Mayrs, indem er ihn als zweiten Bürgermeister vorschlug. Mayr hatte als langjähriger Kanzleiassistent in der Stadthauptkasse bürokratische Denkweisen verinnerlicht, gleichzeitig brachte er aus zahlreichen hohen Parteifunktionen und als „Alter Kämpfer“ den nötigen Stallgeruch der Partei mit. Insofern war er ein allseits akzeptabler Kandidat, der sich auch später im Kampf um die Oberbürgermeisterposition durchsetzen konnte.

Bis es soweit war, verschoben sich die Gewichte innerhalb der Stadtverwaltung merklich. Obwohl die Nationalsozialisten nur wenige Spitzenposten umbesetzten – außer Mayr und Kellner zogen 1933 lediglich zwei neue Referenten ins Rathaus ein – hatten sie innerhalb weniger Wochen die administrativen Schalthebel der Macht fest in ihren Händen. Sie erreichten dies in erster Linie durch Änderungen der Geschäftsverteilung, die strikt dem Kriterium der politischen Zuverlässigkeit folgten. Die Spitzenbeamten aus der Weimarer Zeit wurden systematisch auf tech-

<sup>4</sup> Ähnliches gilt für die evangelische Kirche. Vgl. Martina Steber, Zwischen Seelsorge, Wehrkraftzersetzung und lokaler Verantwortung. Katholische und protestantische Geistliche am Ende des Krieges, in: Peter Fassl (Hg.), Das Kriegsende in Schwaben. Wissenschaftliche Tagung der Heimatpflege des Bezirks Schwaben und der Schwäbischen Forschungsgesellschaft am 8./9. April 2005, erscheint Konstanz 2006.

nische bzw. politisch randständige Verwaltungsbereiche abgedrängt, während die Schlüsselressorts in den Händen der neuen Kräfte lagen. Derartige Vorgänge gehörten zur administrativen Normalität, die als Herrschaftstechnik eingesetzt wurde. Par excellence zeigte sich dies auch am „Feriensenat“, einem aus nationalsozialistischen Ratsherren bestehenden Rumpfparlament, das Mayr an die Stelle des beschlussunfähigen Stadtrats einsetzte, nachdem fast sämtliche ehemaligen Ratsherren der demokratischen Parteien in Schutzhaft genommen worden waren. Die Praxis der Augsburger Stadtverwaltung bestätigt, dass die Verwaltung in der Phase des politischen Systemwechsels ein Element der Kontinuität darstellte. Es gab keinen Bruch, sondern Anpassungsprozesse.<sup>5</sup>

Bis zum Erlass der Deutschen Gemeindeordnung garantierte außerdem die Phalanx der neu ernannten nationalsozialistischen Stadträte den maßgeblichen Einfluss der Partei auf sämtliche Verwaltungszweige. In diesem Gremium dominierten die Funktionäre der Gauleitung, denen gegenüber die Kreisleitung eher unterrepräsentiert war. Augsburg galt als Gauhauptstadt das besondere Augenmerk des Gauleiters, dem in allen Belangen der Stadtverwaltung die Prärogative vor Kreisleiter Schneider zukam. Daran änderte auch die Einführung der DGO nichts. Sie verlieh Schneider als Beauftragtem der NSDAP zwar gewisse formale Eingriffsmöglichkeiten, aber mit Hilfe Wahls unterlief Mayr die Rechte Schneiders systematisch. Dies zeigte sich vor allem bei den Referenten Josef Kleindinst und Wilhelm Ott, die Mayr gegen Schneiders Willen und ohne die vorgeschriebene öffentliche Ausschreibung wieder in ihre Ämter berief.

Mayr konnte sich das nur wegen seines festen Standes im regionalen und lokalen Netzwerk der NS-Herrschaft erlauben. Der Interims-Oberbürgermeister Edmund Stoeckle scheiterte daran, dass er es nicht verstand, sich eine Hausmacht aufzubauen. Er fiel im Dezember 1934, nachdem er bei Wahl in Ungnade gefallen war, einer Intrige innerhalb der Stadtverwaltung zum Opfer. Fast zeitgleich klärten sich auch in Schwaben die Machtverhältnisse dadurch, dass Wahl den Machtkampf gegen den SA-Sonderkommissar Ritter von Schöpf zu seinen Gunsten entschied. Wiederum gab dabei sein an Verbindungen reiches persönliches Netzwerk den Ausschlag. Um seine Macht fortan nicht mehr in Frage stellen zu lassen, ließ sich Wahl zum Regierungspräsidenten von Schwaben ernennen. Damit verkörperte er für den Regierungsbezirk die Einheit von Partei und Staat. Innerparteiliche Machtkämpfe konnten nicht wie etwa in Düsseldorf<sup>6</sup> das prekäre Verhältnis von Partei und Staat belasten. Weit mehr als der Erlass der DGO bedeutete der Ausgang dieser Macht- und Positionskämpfe in Schwaben und der Augsburger Stadtverwaltung einen Einschnitt für die lokale NS-Herrschaft. Die neue Gemeindeverfassung fixierte lediglich die Spielregeln, sie änderte nichts an den Machtgewichten, die sich bereits zuvor austariert hatten.

Auch an der innerbehördlichen Organisationsstruktur der Stadtverwaltung änderte sich bis zum Beginn des Zweiten Weltkrieges nichts Wesentliches. Mehrere Anläufe, die Mayr in diese Richtung unternahm, verliefen im Sande. Allerdings erwiesen sich die vorhandenen Strukturen als flexibel genug, um die Politik und

<sup>5</sup> Ellwein, Staat, Bd. 2, S. 537.

<sup>6</sup> Goergen, Düsseldorf und der Nationalsozialismus, S. 112–127.

das Verwaltungshandeln auf die nationalsozialistischen Ziele hin auszurichten. Noch nicht einmal die Leitideen und innerdienstlichen Grundsätze mussten dafür grundlegend geändert werden. Daher hatte Mayr gar kein Interesse daran, die Strukturen parasitär zu zersetzen, wie es Hans Mommsen interpretiert hat.<sup>7</sup> Sie bestanden fort, da sie ihren Herrschaftsfunktionen vollauf genügten. Für viele Beamte konnte daher der Eindruck entstehen, es habe sich gar nicht viel geändert. Erst allmählich wurde der Wandel spürbar, dem die nationalsozialistische Herrschaft die Verwaltung unterwarf. Das „Führerprinzip“ bedeutete keinen Einschnitt mehr, nachdem bereits zuvor die demokratischen Vertretungskörperschaften im Zuge der Gleichschaltung zu braunen Akklamationsrunden herabgesunken waren. Ihm korrespondierten außerdem erstaunlich große Ermessens- und Entscheidungsfreiräume, die Mayr seinen Referenten und diese ihren Amtsleitern einräumten. Anders hätte eine so vielarmige und ausdifferenzierte Behörde schlichtweg nicht funktionieren können.

Blieb der Form nach vieles beim Alten, so änderte sich die Finalität des behördlichen Handelns grundlegend. Mayr richtete die gesamte Arbeit der Stadtverwaltung auf die großen Ziele des NS-Regimes aus, anders ausgedrückt: Er führte und forderte „neue Regeln des Denkens“<sup>8</sup> ein, indem er die Staatsideologie zur verbindlichen Richtschnur allen behördlichen Handelns erhob. Dazu hätte es der DGO gar nicht bedurft, die dieses Prinzip festschrieb. Diente das Verwaltungshandeln zuvor dem Gemeinwohl, so trat ab März 1933 der nationalsozialistische Begriff des „Gemeinnutzes“ an diese Stelle. Der neue Bezugspunkt war die „Volksgemeinschaft“, aus der bestimmte Gruppierungen und Einzelpersonen nach den rassistischen, utilitaristischen und vor allem politischen Rastern der nationalsozialistischen Ideologie heraus fielen. In gleicher Weise füllten die Nationalsozialisten den Begriff der Selbstverwaltung mit einem neuen Inhalt: Sie wurde nicht abgeschafft und noch nicht einmal ausgehöhlt, wie Horst Matzerath argumentiert, sondern in einen neuen Bezugsrahmen gestellt. Auf diese Weise verbürgte die administrative Normalität den Schein der Kontinuität und kaschierte die Umwälzungen in der Finalität des Verwaltungshandelns. Sie förderte auf diese Weise die Transformation der bürgerlichen Gesellschaft in die „Volksgemeinschaft“<sup>9</sup>.

Selbst die breit angelegte Zusammenarbeit mit der NSDAP und ihren Nebenorganisationen, die die Stadtverwaltung zielstrebig herbeiführte, war ebenfalls nichts grundsätzlich Neues. Auch zuvor hatte die demokratisch legitimierte Stadtverwaltung institutionell organisierte gesellschaftliche Gruppierungen in das Verwaltungshandeln eingebunden. Nach der Machtergreifung monopolisierte der Nationalsozialismus diese zuvor pluralistischen Organisationen. Die Gleichschaltung veränderte deshalb die Qualität der Einflüsse von außen auf die Stadtverwaltung. Diese suchte die Kooperation von sich aus. Sie äußerte sich in zahlreichen

<sup>7</sup> Mommsen, *Beamtentum*, S. 18.

<sup>8</sup> Tobias Jersak, *Entscheidungen zu Mord und Lüge. Die deutsche Kriegsgesellschaft und der Holocaust*, in: *Das Deutsche Reich und der Zweite Weltkrieg*, hg. vom Militärgeschichtlichen Forschungsamt, Bd. 9/1, München 2004, S. 273–355, hier S. 323.

<sup>9</sup> In diesem Sinne auch Wildt, *Ordnung*.

informellen Absprachen und Entscheidungen von Fall zu Fall, hauptsächlich aber in innerdienstlichen Regelungen. Das Gewicht der Dienstanweisungen, die beispielsweise den Einfluss der NSV auf die Wohlfahrtspflege festgeschrieben, kann kaum hoch genug eingeschätzt werden. Durch sie wurde der Parteieinfluss in der Stadtverwaltung kodifiziert und damit zur verbindlichen Richtschnur eines jeden Beamten. Die Augsburger Stadtverwaltung ging dabei oftmals weit auf die Partei zu, achtete jedoch stets peinlich genau darauf, die letzte Entscheidungsbefugnis nicht aus dem Rathaus hinaus zu verlagern. Dies entsprach ganz der Linie des selbstbewussten Stadtoberhaupts, für den die alltägliche Kooperation mit den Parteistellen keinen Widerspruch zur Verteidigung der Verwaltungshoheit seiner Behörde darstellte. Konflikte konnten auf dieser Grundlage zumeist schnell beigelegt werden. In aller Regel klärten die Kontrahenten die Streitigkeiten durch ein persönliches Gespräch oder riefen notfalls Wahl als Schlichter bzw. als Schiedsrichter an. Bis in die letzten Kriegstage hinein fanden beide Seiten auch bei schweren Meinungsverschiedenheiten zumindest einen *Modus Vivendi*. Diese permanenten Prozesse des Aushandelns gestalteten sich natürlich nicht als herrschaftsfreier Dialog, sondern schlugen sich auf das lokale Herrschaftssystem nieder. Durch die Auseinandersetzungen festigten sich die Machtgewichte der Kontrahenten. Unabhängig von der Art der Kooperation und dem Ausgang der einzelnen Konflikte stabilisierten die Gemeinden das Herrschaftssystem daher von unten heraus.

Ein besonders strittiges Feld war die Personalpolitik. Personalreferent Matthias Kellner verband herkömmliche Methoden mit flexibler Handhabung, um die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Augsburger Stadtverwaltung zu einer linientreuen „Gefolgschaft“ umzuformen. Ein nennenswertes Personalrevirement fand indessen nicht statt. Die Führungseliten der zweiten Reihe wurden nicht ausgetauscht. Es gehörte zur Organisationskultur der Augsburger Stadtverwaltung, dass das Politische zwar zum Beförderungskriterium erhoben wurde, aber eben nicht den Ausschlag gab. Wer vorankommen wollte, musste sich durch Gesinnung *und* Leistung dafür empfehlen. Umgekehrt mussten diejenigen, die Abstand zum Nationalsozialismus hielten, mit nichts Gravierenderem als einem Karriereknick rechnen. Alle statistischen Indikatoren wie die Quote der Parteimitglieder, der „Alten Kämpfer“ und der ehemaligen Mitglieder der demokratischen Parteien in den Reihen des städtischen Führungspersonals weisen auf eine eher oberflächliche Bindung an den Nationalsozialismus hin. Umso bemerkenswerter sind die zahlreichen Beispiele dafür, dass das städtische Personal großen Fleiß, Kreativität und Ehrgeiz ganz im Sinne des Nationalsozialismus einbrachte. Die große Mehrheit der städtischen Beamten und Angestellten verinnerlichte das „neue Denken“, das ihnen Mayr und Kellner abverlangten – und diese Anpassungsleistung entsprach genau dem, was die Verwaltung an sich kennzeichnet: ein hohes Maß an Flexibilität, das Verwaltungshandeln an sich ändernde Rahmenbedingungen und Zielvorgaben anzupassen. Dadurch erfüllte die Stadtverwaltung ihre spezifische Funktion innerhalb der lokalen Herrschaftspraxis besser, als es „braune Amtschimmel“ – linientreue, aber schwerfällige Pedanten – je hätten tun können. Dieses kollektive Verhaltensmuster zeigt, wie leicht eine Bürokratie, die sich unpolitisch gibt und damit keine eigenen Werte und Standards verteidigen kann, ein

fügsames, effizientes und schreckliches Instrument in der Hand zielbewusster Entscheider wird.

Mayr und Kellner achteten sehr darauf, ihre Personalhoheit zu verteidigen. Keine Parteiinstanz konnte in dieses Herzstück der Selbstverwaltung dauerhaft einbrechen. Wahl stärkte Mayr gegen Schneider den Rücken, und auch das Gauamt für Beamte versuchte vergebens, dauerhaft Einfluss zu gewinnen. Allerdings verbürgte Kellner eine Personalpolitik, die unzweifelhaft nationalsozialistisch fundiert war. Daher kam es nur im Einzelfall zu Konflikten, und die entschied die Stadtverwaltung in der Regel für sich. Nicht zuletzt weil Mayr und Kellner sich im Zweifelsfall auch gegenüber der Partei vor ihre Beamten stellten, brachten diese ihrem Führungsduo ein hohes Maß an Loyalität entgegen. Dass sie insofern ihrem Oberbürgermeister „entgegenarbeiteten“, ist nicht verwunderlich. Erst unter den besonderen Bedingungen der NS-Herrschaft wurde an sich unverfängliches Karrierestreben und Leistungsbereitschaft in die Bahnen der nationalsozialistischen Kommunalpolitik gelenkt. Bemerkenswerter ist dagegen die erfolgreiche Einbindung derjenigen Beamten, die wie z. B. Kleindinst, Ott und auch der Stadtschulrat Heinz Zwisler zum Teil erhebliche Vorbehalte gegen das „Dritte Reich“ hatten. Mayrs Führungsstil beließ ihnen eine Nische, in der ihre innere Resistenz ungestört und für die Verwaltungspraxis weitgehend wirkungslos blieb. Ihre Fachkompetenz kam der Arbeit der Stadtverwaltung dennoch zugute. Es kennzeichnet daher die spezifische administrative Normalität der NS-Diktatur, dass die Stadtverwaltung als Ganzes „dem Führer entgegenarbeitete“. Zweifels- ohne lag in dieser Form der Ressourcenmobilisierung eine wichtige Systemfunktion der Gemeinden.

Für das Herrschafts- und Verwaltungssystem generell war die Rolle der Gemeinden in Bezug auf die nationalsozialistische „Polykratie“ noch bedeutsamer. Unter den Rahmenbedingungen des NS-Regimes waren die Gemeinden nur noch „eine Behörde unter anderen“<sup>10</sup>. Durch ihre mehr oder weniger gezwungenermaßen übernommene Rolle als „Steuerungselement im Ämterchaos“<sup>11</sup> wurden sie jedoch funktional gleichsam durch die Hintertüre wieder aufgewertet. Zwar herrschte auf der Kommunalebene insgesamt ein niedrigerer Problemdruck, als die bisherigen Untersuchungen vermuten lassen. Doch das lag vor allem daran, dass gerade die großen Städte geeignete Strategien entwickelten, um der polykratischen Zersplitterung der Verwaltung zu begegnen. Vielfach konnten Personalunionen das Übel lindern. Neue Funktionen wurden den bereits zuvor zuständigen Personen einfach mit übertragen. Wie das Beispiel des Gaubeauftragten für die Neugestaltung Augsburgs zeigt, konnten die funktionierenden Arbeitsbeziehungen innerhalb des lokalen bzw. regionalen Herrschaftsverbandes typisch polykratische Reibungen wirkungsvoll auffangen. Daher ist es unumgänglich, zwischen den einzelnen polykratischen Akteuren zu differenzieren: Entscheidend war, welche persönlichen Beziehungen die Stadtverwaltung zu dem untersten ausführenden Organ einer Sonderbehörde etablieren konnte. Eine weitere wirkungsvolle Strategie bestand darin, selbst einen Sonderbeauftragten zu bestellen, um ein

<sup>10</sup> Wirsching, Die Gemeinde zwischen Staat und Partei, S. 205.

<sup>11</sup> Moll, Steuerungselemente.

besonders kompliziertes Verwaltungsfeld zu koordinieren. Dieser Weg erwies sich im Falle des „Sonderbeauftragten des Oberbürgermeisters für den Vierjahresplan“ als höchst erfolgreich. Der jeweilige Beamte verstand sich stets als Untergebener seines Dienstherrn und nicht als verlängerter Arm des Göringschen Apparates. Mit der Zeit mauserte sich Mayrs Sonderbeauftragter zum Spezialisten für Lobbyismus aller Art bei den Berliner Zentralbehörden. Ein ums andere Mal schlug er Sonderzuteilungen vor allem an Eisen für die Gauhauptstadt heraus. Im „Führerstaat“ gehörte das ab 1937 zur administrativen Normalität. Auch andere Städte nutzten den direkten Weg nach Berlin und hebelten damit zentrale Voraussetzungen der Zwangsbewirtschaftung allmählich aus. Die Adaptionsprozesse, mit denen die Gemeinden das Herrschaftssystem auf lokaler Ebene stabilisierten, unterminierten an anderer Stelle dessen Grundlagen. Gleichwohl lag in den vielfältigen Bemühungen der Gemeinden, das polykratische Chaos zu bändigen, ein unverzichtbares Gegengewicht zu dessen zerstörerischen Tendenzen. Aus den Kommunen erwuchsen dem Herrschaftssystem enorme Selbststabilisierungskräfte, wie sie auch die regionalen Parteistrukturen hervorbringen konnten.<sup>12</sup>

Die Gemeinden erwiesen sich als Korrektiv der institutionellen Zerrüttung, sie waren „die große Ausgleichsstelle, die [...] die Einheit der Gesamtverwaltung auch dem letzten Bürger gegenüber sicherstellt“<sup>13</sup>. Dadurch konnte die Stadtverwaltung das auf anderen Ebenen hervorgerufene Chaos durch administrative Normalität kompensieren, ja sogar überkompensierte. Aus diesem Grund trat der „permanente[r] Ausnahmezustand“<sup>14</sup>, in den das Regime das Reich aus verfassungsrechtlicher Sicht gestürzt hatte, im Verwaltungsvollzug nicht mehr in Erscheinung. Die Stadtverwaltung tat alles, um den Bruch als neue Norm im Bewusstsein der Menschen zu verankern. Sie beabsichtigte keineswegs, „um den Ausnahmezustand herum“<sup>15</sup> den „Normenstaat“ am Leben zu erhalten, sondern die Gesellschaft mittels der administrativen Normalität zu transformieren. Darum geht die Interpretation fehl, der Nationalsozialismus habe den Ausnahmezustand als Herrschaftstechnik eingesetzt, um von inneren Widersprüchen abzulenken.<sup>16</sup> Das Gegenteil ist der Fall: Die Stadtverwaltung folgte unter Mayrs Führung einem kohärenten, rassistischen Gesellschaftsbild, dessen böse Logik sie in konkretes Verwaltungshandeln umsetzte. Sie schuf keine Ausnahmetatbestände, sondern machte auf dem Weg von Dienstanweisungen, Ortsvorschriften und Verwaltungsvollzug diese neue, böse Logik zur administrativen Normalität.

Zeichneten sich die Funktionen und Leistungen der Stadtverwaltung für das Herrschaftssystem erst mit der Zeit ab, so trat ihre tragende Rolle in konkreten Politikfeldern von Anfang an zutage. Das Wohlfahrtsamt trug bedeutend zum Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik bei. Zwar stand die NSV propagandis-

<sup>12</sup> Christine Arbogast/Bettina Gall, Aufgaben und Funktionen des Gauinspektors, der Kreisleitung und der Kreisgerichtsbarkeit der NSDAP in Württemberg, in: Rauh-Kühne/Ruck (Hg.), Regionale Eliten zwischen Diktatur und Demokratie, S. 151–170.

<sup>13</sup> Frick, Freiheit und Bindung der Selbstverwaltung, S. 43.

<sup>14</sup> Bracher, Stufen der Machtergreifung, S. 82–88 (Zitat S. 87).

<sup>15</sup> Broszat, Der Staat Hitlers, S. 171.

<sup>16</sup> Mommsen, Ausnahmezustand, v.a. S. 42f.

tisch im Vordergrund, doch alle staatlichen Versorgungssysteme, die nicht mehr auf das Individuum, sondern auf das als Rasseeinheit zu modellierende Volk abzielten, wurden in die leistungsfähigen Strukturen der Kommunalverwaltung eingebettet. Es handelte sich dabei zwar um Auftragsverwaltung, die vom Staat bezahlt wurde, aber dennoch hatten die Kommunen damit Teil an der so genannten aufbauenden Fürsorge. Sie traten auf diesem Feld zwar zuweilen in Konkurrenz zur NSV, aber trotz mancher Reibungen zog das Augsburger Wohlfahrtsamt mit der beliebtesten Unterorganisation der Partei an einem Strang. Wie insbesondere am Winterhilfswerk deutlich wird, profitierten beide wechselseitig voneinander. Auf dem Gebiet der repressiven Fürsorge überließ die NSV zudem dem Wohlfahrtsamt gerne das Feld. Daher konnte sich die Stadtverwaltung im Bereich der Arbeits- und Trinkerfürsorge besonders profilieren. Die Verfolgung der so genannten Asozialen wurde zu einem Kernanliegen des Wohlfahrtsamtes. Dessen Leiter Dr. Hans Seiler tat sich mit Initiativen hervor, die zum Teil bereits in seinen früheren Schriften grundgelegt worden waren. Nicht selten ließ er sich auch von den Lösungen anderer Städte inspirieren. Auf diese Weise luden sich repressive Ansätze mit den sozialbiologischen Inhalten der pseudowissenschaftlichen NS-Rassenlehre auf. Die administrative Normalität der Fürsorge für problematische Personenkreise nahm auf diese Weise schleichend alle Züge eines umfassenden Selektionsmechanismus an.

Dasselbe gilt für das Gesundheitsamt. Das während der Weimarer Zeit enorm ausgebaute Netz an Dienstleistungsstellen blieb der Form nach nahezu unverändert, diente jedoch zum Teil radikal anderen Zielen. Nach und nach wurde das Gesundheitsamt zu einer riesigen Datenerhebungsmaschinerie, die die Informationsgrundlage für die „Erb- und Rassepflege“ lieferte. Das Augsburger Gesundheitsamt stand in dieser Hinsicht unter besonderem Profilierungsdruck, weil sein Fortbestand als kommunale Einrichtung lange umstritten war. Nur dank des Einsatzes von Gauleiter Wahl wurde es nicht verstaatlicht. Die Stadtverwaltung baute das Gesundheitsamt systematisch aus, modernisierte die Einrichtungen und professionalisierte das Personal. All dies kam dem Kernanliegen nationalsozialistischer Innenpolitik zugute, nämlich der Transformierung der heterogenen Gesellschaft in die uniforme „Volksgemeinschaft“. Mit der Gründlichkeit, Akkuratess und der professionellen Distanz der Verwaltung vom individuellen Schicksal übernahm das Gesundheitsamt seine Aufgabe als Vorstufe der systematisch betriebenen Marginalisierung und Eliminierung all jener, die keinen Platz in der „Volksgemeinschaft“ erhalten sollten. Die Gemeinden waren, wie dies Wolf Gruner zuletzt gezeigt hat<sup>17</sup>, eine treibende Kraft im Bestreben, die nationalsozialistische Rassenutopie zu modellieren.

Auf dem Gebiet des Bauwesens tat sich die Augsburger Stadtverwaltung zunächst deutlich schwerer, nationalsozialistische Politik erfolgreich ins Werk zu setzen. Dabei war der Problemdruck angesichts der brennenden Wohnungsnot hier besonders groß. Doch sowohl der Kleinsiedlungsbau als auch der Anlauf zur Sanierung der Altstadt endeten in der Sackgasse. Vor allem die mit großem En-

<sup>17</sup> Gruner, Öffentliche Wohlfahrt, S. 320–323.

thusiasmus und viel propagandistischem Aufwand in Szene gesetzten Siedlungsprojekte erwiesen sich als zu teuer, um der Massenwohnungsnot abzuhelpfen. Daher ging die Augsburger Stadtverwaltung schon sehr früh dazu über, mehrschossige Mietshäuser zu bauen. Der Umschwung von der Kleinsiedlungsideo-logie hin zu pragmatischeren Lösungen ging dem Umsteuern auf Reichsebene um Jahre voraus. Doch trotz der Unterstützung durch den aufstrebenden Rüstungs-konzern Messerschmitt AG waren die so zustande gekommenen Wohnungen nur ein Tropfen auf den heißen Stein.

In diese Situation platzte der von Hitler persönlich befohlene Ausbau Augs-burgs zur Gauhauptstadt. Kern des Projektes war eine Prachtstraße mit einem monströsen Gauforum, das das Stadtbild erdrückt und die Stadtkasse auf Jahr-zehnte hinaus leer gesaugt hätte. Nach Weimar dürfte die Realisierung der geplan-ten Monumentalbauten in Augsburg am weitesten gediehen sein. Der Krieg stoppte zwar alle Arbeiten, doch die Auswirkungen von Hitlers Förderung erwei-terten die Möglichkeiten der Kommunalpolitik schlagartig. Augsburg stieg in die Riege der „Führerstädte“ auf – eine unschätzbare Prestigeressource. Mit dem Argument des Gauforumsprojektes ließ sich beispielsweise die Wehrmacht, vor allem aber die DAF für das Augsburger Wohnungsproblem interessieren. Diese politisch potenten Partner erschlossen den privilegierten Zugang zu Ressourcen, von denen die Gemeinden seit 1937 systematisch abgedrängt worden waren, näm-lich Arbeitskräfte, Kapital und Baustoffe. Bis in die ersten Kriegsjahre hinein konnte die Stadtverwaltung nun Wohnungsbau im großen Stil betreiben. Insges-amt 3000 neue Wohnungen waren fertig projektiert, genehmigt und wurden zum Teil sogar in Angriff genommen – eine Größenordnung, von der vergleichbare Städte ohne den Gauhauptstadtsbonus nur träumen konnten.

Auch im Krieg konnte eine Stadtverwaltung unter spezifischen Bedingungen nach wie vor Kommunalpolitik betreiben. Handlungsspielräume und -optionen waren vorhanden. Im Gegensatz zu Horst Matzeraths grundlegender These wurde die kommunale Selbstverwaltung daher auch nicht zerstört. Sie entfaltete sich jedoch unter grundlegend anderen Prämissen. Dies lässt sich insbesondere an der Strukturpolitik der Augsburger Stadtverwaltung ablesen. Bis zur Entschei-dung für das Gauforum verfolgte Mayr im Grunde genommen eine traditionelle Linie. Die von ihm angestoßenen Projekte und Initiativen wie etwa der Zoo trugen ein braunes Mäntelchen, zeigten aber keine genuin nationalsozialistischen Züge. Ab der Jahreswende 1937/38 trat ein fundamentaler Wandel ein. Er betraf in erster Linie den Kontext, in dem Augsburg seine Pläne realisieren konnte. Das Gauforumsprojekt rückte die Verwirklichung von kommunalen Herzenswün-schen in greifbare Nähe. Außer dem Wohnungsbau zählte dazu vor allem der Plan, zahlreiche Vororte einzugemeinden. Die Stadt bezahlte indessen einen hohen Preis für diese neuen Möglichkeiten. Infrastrukturprojekte wie etwa der Krankenhausbau litten unter der Überlastung des Stadtplanungsamtes, ganz zu schweigen von den finanziellen Lasten, die die Investitionsmittel der Stadt auf Jahrzehnte hinaus banden. Auch in einer zweiten Hinsicht wurden Schattenseiten einer nach nationalsozialistischen Vorgaben betriebenen Strukturpolitik spürbar. Die Stadtverwaltung hatte in hohem Maße auf den militärisch-industriellen Kom-plex gesetzt – angesichts des Ranges des Rüstungssektors im „Dritten Reich“ eine

nachvollziehbare Entscheidung. Die Großbetriebe der Rüstungsindustrie waren jedoch weitaus mächtiger als eine Kommunalbehörde. Ab der zweiten Hälfte der Dreißigerjahre geriet sie gegenüber dem expandierenden Messerschmitt-Konzern und der MAN zunehmend ins Hintertreffen. Auch die Militärstandorte in und um Augsburg verursachten zunehmend Probleme. Noch bevor Augsburgs Rüstungsanlagen die Stadt zum Zielobjekt feindlicher Luftangriffe machten, hemmten sie die Entwicklung der schwäbischen Gauhauptstadt mehr, als dass sie sie förderten.

Im Krieg hatten die Kommunen eine besondere Bedeutung für das nationalsozialistische Herrschaftssystem. Im Gegensatz zur relativ breit untersuchten Friedensperiode des Dritten Reiches war über diese tragenden Funktionen bislang kaum etwas bekannt. Der Krieg unterzog die Stadtverwaltung einem fundamentalen Wandel. Fast ein Drittel des Personals musste durch weniger leistungsfähige Aushilfen ersetzt werden. Auf allen nur möglichen Wegen versuchte die Stadtverwaltung, eine ständig steigende Arbeitslast mit immer weniger Stammpersonal zu bewältigen. Zu keiner Zeit leisteten die Gemeinden mehr für das Funktionieren des NS-Regimes. Pensionäre, die Ehefrauen der Beamten, Lehrer, Schüler und Parteiformationen halfen regelmäßig aus. Die Stadt beschäftigte auch Zwangsarbeiter, doch die Entlastungseffekte wurden durch die Verwaltungsarbeit, die das Heer der so genannten Fremdarbeiter verursachte, mehr als wettgemacht. Der Preis für diese ungeheure Mobilisierung von Arbeitskraft bestand in deren rücksichtsloser Auszehrung. Zahlreiche neue Aufgaben kamen auf die Stadt zu. Die damit betrauten Ämter entwickelten sich rasch zu den größten Dienststellen der gesamten Behörde. Demgegenüber wurden die Friedensaufgaben drastisch eingeschränkt, bis hin zur Auflösung ganzer Abteilungen und Ämter. Die Selbstorganisationskräfte der Kommunalverwaltung überwogen bei weitem die Auswirkungen der Vereinfachungserlasse. So wurden die Gemeinden zwar mit dem Erlass vom 28. August 1939 den Weisungen der Aufsichtsbehörden unterworfen, faktisch erweiterte sich ihr Spielraum jedoch noch, da die Staatsaufsicht weder ein Interesse noch die Kapazitäten hatte, ihre erweiterten Kontrollbefugnisse wahrzunehmen. Die Stadtverwaltung bewältigte die gigantischen internen Verlagerungen weitgehend in Eigenregie. Das Potenzial an Arbeitskraft, das auf diese Weise in die Stabilität der „Heimatfront“ floss, kam direkt dem NS-Regime zugute.

Um die Umstrukturierungen zu bewältigen, schufen sich Mayr und vor allem Kellner, der wegen der Abkommandierung des Oberbürgermeisters zur Wehrmacht die Hauptlast der Kriegsverwaltung trug, neue Koordinationsgremien. Gleichzeitig intensivierte sich sowohl der Austausch mit den Referenten als auch die Kooperation mit den Parteistellen. Bemerkenswert ist dies vor allem vor dem Hintergrund, dass sich das Verhältnis zwischen Stadtverwaltung und Partei atmosphärisch deutlich verschlechterte. Ein Grund für die Eintrübung war, dass beide Seiten gegenüber der Bevölkerung für alle erdenklichen Missstände und Folgeerscheinungen der Kriegswirtschaft gerade stehen mussten. Partei und Verwaltung konkurrierten um den ersten Rang in der Gunst und im Vertrauen der „Volksgenossen“. Die Stadtverwaltung warb daher unablässig um Verständnis für ihre oft unpopulären Maßnahmen und stellte ihre zumeist nur schwer wahrnehmbaren Leistungen heraus. Es kennzeichnet das wachsende Selbstbewusstsein der Stadt-

verwaltung, dass sie sich im Krieg auch als verlängerter propagandistischer Arm der Reichsregierung verstand. Mayr nahm gerade diese Funktion sehr ernst und forderte seine Führungskräfte immer wieder dazu auf, ihre Mitarbeiter und die Menschen, die die Behörde aufsuchten, mit Kampfgeist und Zuversicht zu erfüllen. Zugleich fasste er seine Kritik an der Zerrüttung der Verwaltung in zwei großen Denkschriften zusammen. Sie waren als Verbesserungsvorschläge konzipiert und zeigen alles andere als ein Nachlassen der Loyalität zum Nationalsozialismus. Von unten heraus sollte der gesamte Verwaltungsaufbau des „Dritten Reichs“ genesen – zugespitzt lässt sich die Systemfunktion der Gemeinden im Krieg diesbezüglich kaum auf den Punkt bringen.

Doch auch in ganz praktischer Hinsicht nahmen die Kommunen eine Schlüsselrolle im Kriegsgeschehen ein. Die Basisarbeit für die „Heimatfront“ lag zu einem ganz erheblichen Teil in ihren Händen. Ernährungsamt, Wirtschaftsamt und das Amt für Familienunterhalt standen täglich in engstem Kontakt mit der gesamten Bevölkerung. Dadurch veränderte sich deren Verhältnis zur Behörde. Die „Volksgenossen“ forderten die propagandistisch aufgebauchten Leistungen des Reiches selbstbewusst ein. Außerdem lernten sie schnell, kommunale und Parteidienststellen gegeneinander auszuspielen. Die Stadtverwaltung wurde zum Prellbock aller Unzufriedenheiten und damit zum Blitzableiter des Herrschaftssystems. Mayr, Kellner und der Kriegswirtschaftsreferent Willi Förg mahnten unablässig dazu, die Bevölkerung höflich und zuvorkommend zu behandeln. Das Selbstverständnis der Stadtverwaltung glich mehr und mehr einem Dienstleistungsunternehmen – allerdings war und blieb sie primär den Zielen des Regimes verpflichtet und orientierte sich erst in zweiter Linie an den Wünschen der Bevölkerung. Darum machten sich die Kriegswirtschaftsstellen auch zur Aufgabe, die Bevölkerung propagandistisch zu beeinflussen, zu lenken und gegebenenfalls zu disziplinieren.

Allen drei Kriegssätern erlegte die beispiellose Überregulierung von Seiten des Reiches eine ungeheure Arbeitslast auf. Sie bewältigten diese Bürde nicht nur, sondern übernahmen noch zusätzliche Aufgaben, wo andere Institutionen versagten. Nur auf diese Weise ließ sich in Augsburg beispielsweise die besonders kritische Kohlenversorgung aufrechterhalten. Unablässig sorgte die Stadtverwaltung dafür, dass das schwerfällige, zum Teil groteske bürokratische Fehlleistungen hervorbringende Kriegswirtschaftssystem in der Praxis funktionierte. Ohne diese permanente Feinabstimmung hätte das Herrschaftssystem schon früh entscheidend an Legitimation verloren. Die Mittel dieser Feinabstimmung entstammten dem Handwerkszeug der Bürokratie. Insofern rückte die Stadtverwaltung nicht von der administrativen Normalität ab. Die Zahl der Abweichungen, Sonderregelungen und örtlichen Vereinbarungen wuchs jedoch signifikant an. Zuweilen ignorierte die Stadtverwaltung schlichtweg Verordnungen, die ihr untauglich erschienen, oder sie umging die nächsthöhere Ebene und verhandelte direkt mit den Reichsbehörden. Zum Teil tat sie dies mit einer Selbstherrlichkeit, die an den verflossenen Rang als reichsunmittelbare Stadt erinnert. Unter den polykratischen Bedingungen des nationalsozialistischen Verwaltungssystems spitzte sich nicht nur das Problem der Normdurchsetzung infolge der Überregulierung zu, auch die Struktur der Instanzenzüge zeigte Auflösungserscheinungen. Die Augsburger

Stadtverwaltung nutzte diese Freiräume aus, um eine bessere Versorgung der eigenen Bevölkerung zu erreichen. Die lokalen Behörden stießen in ein sich ausbreitendes Machtvakuum hinein, denn das NS-Herrschaftssystem schlingerte mehr und mehr auf einen Zustand zu, der sich als „Verwaltung ohne Regierung“ beschreiben lässt.<sup>18</sup>

Die Stadtverwaltung beschränkte ihre Aktivitäten nicht nur auf den Zusammenhalt der „Heimatfront“ im übertragenen Sinne. Sie bereitete sich auch akribisch auf das Schreckensszenario vor, dass Augsburg selbst zum Schauplatz von Kampfhandlungen würde. In einem detaillierten Plan war vom Einsatz der Hilfskräfte bis hin zum Wortlaut des Spendenaufrufs an die Bevölkerung an alles gedacht. Die Ernstfallplanung profitierte von den praktischen Erfahrungen, die andere Städte im Luftkrieg bereits hatten sammeln müssen. Der Austausch zwischen den Kommunen verstärkte sich im Krieg enorm. Dadurch wurde der Zivilschutz permanent von unten her verbessert, und zwar weit effektiver als durch propagandistische Seifenblasen wie das Führersofortprogramm für den Bunkerbau. Allerdings erwies sich die ausgefeilte Planung der Augsburger Stadtverwaltung im Ernstfall als fast völlig wirkungslos. Während und nach dem verheerenden Luftangriff auf die Gauhauptstadt am 25. und 26. Februar 1944 herrschte das blanke Chaos. Nur mühsam bekam die Stadtverwaltung die Situation wieder in den Griff. Bis zum Ende des NS-Regimes konnte sie zumeist nur noch notdürftige Überlebenshilfe leisten und lediglich Bruchstücke einer alltäglichen Normalität wiederherstellen.

Dabei zeichnete sich der Niedergang des nationalsozialistischen Regimes immer deutlicher ab. Die Stadtverwaltung konnte nichts gegen die Zerstörungen der nun in immer dichter Folge sich ablösenden Luftangriffe unternehmen. Infolgedessen erreichte sie auch die Bevölkerung kaum noch. Selbst in der eigenen Behörde ließ die Arbeitsdisziplin trotz Drohungen und guter Worte spürbar nach. Die Führung der Stadtverwaltung stieß bei ihren eigenen Untergebenen und der Bevölkerung an die Grenzen der Regimetreue. Die eigenen Grenzen der Loyalität waren erst wenige Tage vor Kriegsende erreicht. Dass die Führung der Stadtverwaltung mit Oberbürgermeister Mayr an der Spitze alles daran setzte, die Stadt vor sinnlosen Zerstörungen zu bewahren, lag indessen ganz auf der mehr pragmatischen als dogmatischen Linie der schwäbischen Ausprägung des Nationalsozialismus.

Am 28. April 1945 endete die nationalsozialistische Herrschaft in Augsburg. Der Zusammenhalt der lokalen nationalsozialistischen Funktionseliten reichte weit über dieses Datum hinaus. Zunächst in den Internierungslagern, dann während der Entnazifizierungsphase und schließlich im Kampf um Pensionsansprüche suchten sie Rückhalt in den sozialen Netzwerken, die sie zum Teil bereits vor 1933 gesponnen hatten. Mayr, Förg und ihre ehemaligen Kollegen zogen zwar nur wenige konkrete Vorteile aus ihren zahlreichen Verbindungen und Kontakten. Gleichwohl bestätigt schon allein ihre Vorgehensweise, wie tief sie die Strategien der administrativen Normalität im Personenverbund der NS-Herrschaft verin-

<sup>18</sup> Also das Gegenteil der These von Jane Caplan, *Government without Administration*.

nerlicht hatten. Außerdem bestärkten sie sich gegenseitig in der Selbstwahrnehmung als „anständige Parteigenossen“. Sie verteidigten ihre Tätigkeit mit dem Verweis darauf, sich persönlich keiner Willkür und Gewalt schuldig gemacht zu haben. Zweifelsohne entsprang dies nicht nur den Notwendigkeiten der Entnazifizierungsprozeduren. Subjektiv waren sie davon überzeugt, stets nur das Beste gewollt und getan zu haben. Die nationalsozialistischen Funktionseliten der Stadtverwaltung klammerten sich aus den Verbrechen des Regimes aus. Sie nahmen für sich in Anspruch, in ihrem Wirkungsbereich nur den angeblich guten Seiten des Nationalsozialismus zur Geltung verholfen zu haben. Dies reichte bis hin zum Gauleiter Wahl, der mit Verweis auf die vermeintlich heile Welt des Gaus Schwaben jede Verantwortung für die Verfolgung und Ermordung der Juden von sich wies. Die regionale Ausprägung, die dem Nationalsozialismus das Eindringen in die Lebenswelt und damit die Befestigung seiner Herrschaft ermöglicht hatte, wurde so zum Entlastungsargument.

Noch in der Entrüstung, mit der der ehemalige Oberbürgermeister Mayr bis an sein Lebensende den Vorwurf zurückwies, Gewalt begründet und befestigt zu haben, wird schließlich ein Grundzug deutlich, den fast sämtliche Systemfunktionen der Gemeinden aufwiesen: Ihre Rolle für die NS-Herrschaft war nur schwer zu durchschauen. Vieles entwickelte sich ungeplant, aber folgerichtig. Gewalt und Verfolgung während der NS-Herrschaft hatten System, und sie waren Teil der administrativen Normalität.